

40 Jahre Zollunion in Europa

**Tagungsband
des 20. Europäischen Zollrechtstags
des EFA
am 5. und 6. Juni in Luxemburg**

herausgegeben von Lothar Gellert

Mendel Verlag



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

Band 40

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

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

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

ISBN 978-3-930670-67-3

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

© 2008 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Inhaltsübersicht

Einleitung

Geleitwort 7

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster

Begrüßung 11

André C.N. Friden, Präsident der luxemburgischen Zollgewerkschaft (LDG), Luxemburg

Sektion 1

Die Aufgabe des EuGH – Wächter der Gemeinschaft 13

Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

Die Rechtsprechung des EuGH zur Zollschuld 25

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

Zollschuld nach dem Modernisierten Zollkodex 37

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

Wer spricht künftig mit wem? – Neue Kommunikationsstrukturen in der Bundeszollverwaltung 49

Dr. Horst Seelig, Präsident der Bundesfinanzdirektion Südost, Nürnberg

Diskussion 63

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke, Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Dr. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Sektion 2

Die Umsetzung des AEO in Deutschland 69

Gerda Koszinowski, Leiterin der Kontaktstelle AEO, Bundesfinanzdirektion Südost, Nürnberg

Praxisberichte zum AEO aus den Mitgliedstaaten

Die AEO-Zertifizierung aus der Sicht eines kleinen Landes 77

Henri Nimax, Stellv. Abteilungsleiter, Luxemburger Zoll- und Akzisendirektion, Luxemburg

L'opérateur économique agréé dans la pratique: Rapport du Portugal 81

Dr. António Brigas Afonso, Ministère des Finances, Lissabon

Authorised Economic Operators – Practice in Denmark 85

Carsten Willemoes Jørgensen, School of Business, University of Aarhus

AEO implementation in Poland 87

Tadeusz Senda, Ministry of Finance, Warsaw

AEO – Erfahrungen aus den Mitgliedstaaten 91

Dipl.-Finanzwirt (FH) Jochen Schmidt, PricewaterhouseCoopers AG, Hamburg

Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO

Gegenseitige Anerkennung des AEO 93

Dr. Susanne Aigner, Hauptverwaltungsrätin, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO 97

Hermann Kästli, Abteilungschef, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Podiumsdiskussion 99

zur Umsetzung des AEO in Deutschland, den Praxisberichten zum AEO aus den Mitgliedstaaten und dem Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO

Moderation: Dr. Bettina Vogel-Lang, Bundesministerium für Finanzen, Wien
zusammengefasst von Dr. Nils Harnischmacher, Münster

Sektion 3

Neuer Richtlinienvorschlag zur Änderung der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie 105

Dr. Harald Jatzke, Richter am Bundesfinanzhof, München

Podiumsdiskussion	113
zu dem Referat von Dr. Harald Jatzke	
Moderation: Prof. Dr. Sabine Schröer-Schallenberg, Fachhochschule des Bundes, Münster zusammengefasst von Dr. Nils Harnischmacher, Münster	
Anlastungen durch die Europäische Kommission: Verwaltungsfehler auf Kosten der Wirtschaft?	117
Alexander Schoenmakers, Oberregierungsrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn	
Anlastungen der Europäischen Kommission – Verwaltungsfehler auf Kosten der Wirtschaft aus Sicht der österreichischen Zollverwaltung	123
Dr. Andrea Reuter, Vorständin des Zollamts St. Pölten, Krems, Wiener Neustadt, Österreich	
Anlastungen durch die EU-Kommission	125
Dr. Michael Tervooren, Rechtsanwalt, PricewaterhouseCoopers AG, Düsseldorf	
Podiumsdiskussion mit Statements	129
Moderation: Dr. Lothar Gellert, Bundesministerium der Finanzen, Bonn zusammengefasst von Dr. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster	
The Benefits of a Risk-based Strategy for Securing and Facilitating Trade	135
Michael C. Mullen, Assistant Commissioner, U.S. Customs and Border Protection, Washington D.C. zusammengefasst von Willi Vögele, Leitender Regierungsdirektor a.D., Freiburg	
New Cross-border Research Association (CBRA) study: Preferred benefits model for EU AEO	143
Juha Hintsa, CBRA Lausanne, Switzerland	
40 Jahre Zollunion in Europa – Erfahrungen und Herausforderungen	159
Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn Jürgen Böer, Schott AG, BDI Arbeitskreis Zoll, Mainz	
40 Jahre Zollunion in Europa – wie geht es weiter?	163
Michael Lux, Abteilungsleiter, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel	

The Customs Union celebrates its 40th anniversary – What does the future hold? 171

Michael Lux, Head of Department, European Commission, TAXUD, Brussels

40 ans d'union douanière – Quid de l'avenir? 179

Michael Lux, Chef de service, Commission Européenne, TAXUD, Bruxelles

Diskussion 187

zu den Referaten von Michael Mullen, Jürgen Böer/Reinhard Fischer und Michael Lux

Moderation: Prof. Dr. Michael Wolffgang, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster
zusammengefasst von Karina Witte, LL.M., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA) 189

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

Geleitwort

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, Sie alle wieder begrüßen zu dürfen. Wenn ich durch die Reihen schaue, denke ich schon fast an ein Familientreffen. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind treue Gäste der jährlichen Zollrechtstage; herzlich Willkommen in Luxemburg.

Dass wir heute hier sind, hat Herr Friden mit zu verantworten. Seit Jahren stehen wir in Kontakt; Herr Friden ist Stammteilnehmer der Zollrechtstage. Als Präsident der Luxemburger Zollgewerkschaft schaut er immer über den „Tellerrand“. Lieber Herr Friden, wir freuen uns, dass es endlich geklappt hat und wir in Luxemburg sind. Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

Wie immer freue ich mich, die Referenten und Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Podiumsdiskussionen zu begrüßen. Das Einleitungsreferat wird Herr Richter am EuGH, Prof. von Danwitz, halten. Der EuGH hat seinen Sitz in Luxemburg, da war es naheliegend, einen Repräsentanten des Gerichts einzuladen, das für das Zollrecht so entscheidend ist.

Den weiteren Verlauf der Tagung erläutere ich hier jetzt nicht; dazu wird Herr Prof. Witte noch Gelegenheit haben, der in gewohnt souveräner Weise die Tagungsleitung innehaben wird; dafür dir, lieber Peter, herzlichen Dank.

Neben den deutschen Gästen freue ich mich wieder über zahlreiche Teilnehmer aus nah und fern. Wenn Sie die Teilnehmerliste durchforsten, werden Sie neben Österreich, Luxemburg und der Schweiz auf Länder wie Mexiko, die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Polen, Dänemark, Portugal, Belgien und die Niederlande stoßen. Sie alle heiße ich herzlich willkommen. Besonders begrüße ich Michael Mullen aus den Vereinigten Staaten, der extra für seine Beteiligung am Zollrechtstag heute morgen „über den großen Teich“ gekommen ist.

„40 Jahre Zollunion in Europa“: Unter diesem Leitmotiv findet der diesjährige Zollrechtstag statt.

Die Zollunion ist einer der Grundsteine der Europäischen Union und von wesentlicher Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarktes. Der Binnenmarkt kann nur dann reibungslos funktionieren, wenn die gemeinsamen Vorschriften an den Außengrenzen einheitlich angewandt werden. Dies bedeutet, dass 27 Zollverwaltungen der EU so handeln müssen, als bildeten sie eine einzige Verwaltung.

Diese gemeinsamen Vorschriften gehen über die Zollunion als solche – mit ihrem Gemeinsamen Zolltarif – hinaus und erstrecken sich auf alle Aspekte der Handelspolitik, wie den Präferenzhandel, Hygiene- und Umweltkontrollen, die gemeinsame Landwirt-

schafts- und Fischereipolitik, den Schutz unserer wirtschaftlichen Interessen durch nichttarifäre Instrumente und außenpolitische Maßnahmen.

Heute ist der Zoll mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Er muss den reibungslosen Fluss des Handels gewährleisten und dabei nicht nur die erforderlichen Kontrollen durchführen sondern auch den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Bürger der Gemeinschaft gewährleisten. Um ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen diesen Anforderungen zu erreichen, müssen die Kontrollmethoden modernisiert und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienststellen intensiviert werden.

Damit die Wirtschaft der EU auch weiterhin in einem globalen Kontext wettbewerbsfähig bleibt, ist es unerlässlich, dass über die IT-Systeme des Zolls elektronische Informationen ausgetauscht werden können und dass diese eine Reihe von Schnittstellen mit dem Handel aufweisen, die auf einer gemeinsam genutzten Technologie basieren. Obwohl die Mitgliedstaaten bereits erheblich in die Entwicklung elektronischer Zollsysteme investiert haben, behindert die fehlende Interoperabilität zwischen diesen Systemen immer noch ein wirksames papierloses Umfeld für den Zoll.

Im Juli 2005 haben die Generaldirektoren der Zollverwaltungen der EU die folgende Aufgabenbeschreibung angenommen:

„Der Zoll in der Europäischen Union – ein gemeinsames Aufgabenprofil:

Der Zoll ist sowohl für den Schutz der Gesellschaft als auch für die Erleichterung des internationalen Handels durch die Verwaltung der Außengrenzen und die Gewährleistung der gesamten Lieferkette verantwortlich. Wir setzen uns dafür ein,

- den Schutz und die Sicherheit unserer Bürger zu gewährleisten,
- die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen,
- die Gemeinschaft vor unlauteren Handelspraktiken und illegalem Handel zu schützen und gleichzeitig die legale Wirtschaftstätigkeit zu unterstützen,
- die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen durch moderne Arbeitsmethoden, die durch ein leicht zugängliches Zollumfeld unterstützt werden, zu steigern.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, werden wir auf nationaler wie auf internationaler Ebene zusammenarbeiten, um Betrugsaktivitäten, die organisierte Kriminalität und den Terrorismus in Zusammenarbeit mit anderen Behörden, insbesondere anderen Strafverfolgungsbehörden, zu bekämpfen. Unser Ziel ist es, mit Integrität vorzugehen und möglichst umfangreiche Dienste anzubieten.“

In den beiden kommenden Tagen werden wir in Vorträgen und Diskussionen sowohl die bisherige Entwicklung der Zollunion als auch ihre zukünftige Ausrichtung behandeln. Besondere Themen sind:

- Die Rechtsprechung des EuGH zum Zollrecht
- Das Zollschuldrecht im Modernisierten Zollkodex
- Benchmark der Umsetzung des Authorized Economic Operator in Europa
- Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO weltweit
- Anlastungen durch die Europäische Kommission: Verwaltungsfehler auf Kosten der Wirtschaft?
- Die Vorteile einer risikogesteuerten Strategie, um den Handel zu sichern und zu erleichtern
- Stärken und Schwächen der Zollunion
- Fortentwicklung der Zollunion in Europa

Wie immer dürfen wir auf die Vorträge und Diskussionen gespannt sein. Erstmals wird die gesamte Veranstaltung auf Video aufgezeichnet. Alle Teilnehmer erhalten nach Fertigstellung der Aufzeichnung eine DVD zugesandt. Einen Tagungsband wird es zusätzlich geben.

Begrüßung

André C.N. Friden

Präsident der luxemburgischen Zollgewerkschaft (LDG), Luxemburg

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Präsident der „Lëtzeburger Douanes Gewerkschaft“ ist es mir eine große Freude und Ehre, Sie beim 20. Europäischen Zollrechtstag in Luxemburg begrüßen zu können. Der diesjährige Zollrechtstag steht bekanntlich unter dem Generalthema „40 Jahre Zollunion“ und hat gestern mit einem Empfang in der Philharmonie und dem anschließenden Konzert zum 15. Geburtstag der luxemburgischen Zolkapelle begonnen, wobei ich hoffe, dass die Teilnehmer eine fetzige Rocknacht hatten. Als Weltpremiere kam die vom Dirigenten der luxemburgischen Zolkapelle Paul Dahm komponierte „Fanfare EFA“ gestern zur Aufführung, die später hoffentlich auch auf den Internetseiten des EFA zu hören sein wird. Wer das Pech hatte, gestern nicht dabei sein zu können, der kann heute Abend beim Empfang durch die Stadtverwaltung die Version für normale Orchesterbesetzung hören.

Es ist das erste Mal, dass ein EFA-Zollrechtstag in Luxemburg stattfindet. Auch wenn Luxemburg seine eigene Sprache hat, so ist die in Luxemburg aufgewachsene Bevölkerung der deutschen Sprache mächtig, wird sie doch den Kindern bereits ab dem ersten Schuljahr beigebracht. Ich sage dies, weil wir in Luxemburg einen Ausländeranteil der Bevölkerung von bereits über 40% haben, mit steigender Tendenz, sollte die für Ende des Jahres geplante Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft keine Änderung bringen. Damit in Luxemburg lebende deutsche Staatsbürger auch in den Genuss der luxemburgischen Nationalität kommen können, ist ein bilaterales Abkommen zwischen Deutschland und Luxemburg notwendig und in Aussicht gestellt. Dann könnten vielleicht auch eines Tages jetzige Deutsche in die luxemburgische Zollverwaltung eintreten.

Die luxemburgische Zoll- und Akzisenverwaltung ist eine kleine Verwaltung mit 449 männlichen und 37 weiblichen Bediensteten. Ein kleines Land wie Luxemburg kennt beim Zoll nicht die großen Restrukturierungsprobleme wie Deutschland mit seinen neuen Bundesfinanzdirektionen. Trotzdem versuchen wir als Gewerkschaft und zugleich als anerkannte Personalvertretung immer das Beste für das gesamte Personal zu gewinnen, was aber nicht leicht ist mit einem Finanzminister, der seit 1989 den Namen Jean-Claude Juncker trägt und seit seiner Ernennung 1995 zum Regierungschef mehr in Europa zu Hause ist als im eigenen Lande. So mussten wir 1993 bei der Öffnung der EU-Binnengrenzen einen großen Druck auf den Finanzminister ausüben, damit die Zollverwaltung nicht noch kleiner würde. Wir konnten damals einen großen Erfolg verzeichnen, brauchte doch keine Beamtin und kein Beamter die Verwaltung zu wechseln, im Gegenteil. Aus der Zollverwaltung wurde eine Zoll- und Akzisenverwaltung, d.h. die Zollverwaltung bekam alle indirekten Steuern, wie die Branntweinsteuer und das Brennrecht hinzu, die bis dato noch nicht unter ihre Kompetenzen fielen. Des Weiteren

wurden noch viele weitere Aufgaben der reorganisierten Verwaltung zugetragen. Ich erwähne hier nur einige, bei denen wir in den letzten Jahren sehr große Erfolge zu verzeichnen hatten: das Schankrecht, die sanitäre und hygienische Überwachung von öffentlichen Lokalen, die Bekämpfung der Schwarzarbeit, die Einnahme der Auto- und Ökosteuer, die Berücksichtigung des Tierschutzes, insbesondere beim internationalen Transport und zu guter Letzt bekamen wir vor fünf Jahren als zweites EU-Land nach Frankreich, wo unsere Leute ausgebildet wurden, eine Motorradstaffel, die größtenteils im Transportwesen tätig ist. Da wir nach dem Austritt aus dem deutschen Zollverein im Jahre 1919 eine Wirtschaftsunion mit Belgien haben, sind wir als Zoll sehr an den belgischen Zoll gebunden und somit bilden wir jetzt auch einmal belgische Zöllner aus und das eben für deren Motorradstaffel.

Die luxemburgische Zollgewerkschaft LDG wurde vor fünf Wochen 90 Jahre alt. Aus diesem Grund hat uns der ehemalige deutsche Zollbeamte Detlev Zuckarelli ein Buch geschrieben über „Die deutsche Zollverwaltung in Luxemburg, 1940-1944“. Es war eine schwere Zeit für die Luxemburger, nicht nur die Zöllner, und Herr Zuckarelli hat versucht, aufgrund der auffindbaren Dokumente und unzähliger Interviews mit Zeitzeugen eine Rekonstruktion der Geschehnisse zu Papier zu bringen. Es ist, wie uns vielfach bestätigt wurde, und das auch von Historikern, ein sehr schönes und wertvolles Buch geworden, das an und für sich in jede Bibliothek gehört.

Ich hoffe, dass wir hier in der Handelskammer eine gute Tagung haben werden und die Stadt Luxemburg Ihnen gefallen wird, damit wir vielleicht eines Tages wiederum einen Zollrechtstag in Luxemburg veranstalten können.

Die Aufgabe des EuGH – Wächter der Gemeinschaft

Prof. Dr. Thomas von Danwitz
Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

I. Einleitung

Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts und der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die innerstaatliche Rechtsentwicklung erfreut sich schon seit geraumer Zeit allgemeiner Anerkennung, die gemeinhin als „Europäisierung“ des mitgliedstaatlichen Rechts apostrophiert wird. Jedoch wird der Befund der „Europäisierung“ bis dato regelmäßig in ein Deutungsschema von Aktion und Reaktion eingebunden. So wurden oftmals die Umgestaltungsnotwendigkeiten der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen betont offensiv eingefordert, die von der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts ausgelöst werden. Ebenso sehr ist in Deutschland eine Abwehrhaltung gegen die flächendeckenden Umgestaltungsnotwendigkeiten kultiviert worden, selbst wenn sie nur aus verschiedenen Ein-, Aus- und Fernwirkungen des Gemeinschaftsrechts resultieren könnten.

Demgegenüber hat Papier, der Präsident des BVerfG, im Sinne einer übergreifenden Perspektive kürzlich zu Recht darauf hingewiesen, dass die Beziehung von Gemeinschaftsrecht zu nationalem Recht keine Einbahnstraße sei. Vielmehr wird sie von wechselseitigen Einwirkungen geprägt. Neben der Europäisierung des nationalen Rechts ist auch eine vielfältige Befruchtung des Gemeinschaftsrechts durch das mitgliedstaatliche Recht festzustellen. Das nationale Recht ist – so seine zutreffende Folgerung – der Humus, aus dem sich die Gemeinschaftsrechtsordnung speist¹⁾. Gerade im Zollrecht, das im Alltag oft genug von der Anwendung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit²⁾ und des Vertrauensschutzes³⁾ lebt, erweist sich die Richtigkeit dieser Beobachtung.

Unabhängig davon, ob man sich primär dem innerstaatlichen Recht oder dem gemeinschaftlichen Recht von EG und EU verpflichtet fühlt und namentlich welche Akzentsetzungen man für notwendig und sinnvoll erachtet, um das Miteinander der jeweiligen Teilrechtsordnungen auszugestalten und fortzuentwickeln, besteht in dem grundlegenden Befund eine sehr weitreichende Einigkeit, dass das gemeinschaftliche wie das innerstaatliche Recht in zunehmendem Maße aufeinander bezogene, miteinander verwobene und oftmals unauflösliche Elemente der Gesamtrechtsordnung bilden. Der Beruf

-
- 1) So Hans-Jürgen Papier, Die Rezeption allgemeiner Rechtsgrundsätze aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Gerichtshof, in: Actes du colloque pour le cinquantième anniversaire des Traités de Rome, S. 56-60.
 - 2) EuGH, Rs. C-230/06, Urteil vom 3.4.2008, Rn. 46ff.
 - 3) EuGH, Rs. C-315/96, Urteil vom 29.1.1998 – Lopex; Rs. C-62/05 P, Urteil vom 18.10.2007 – Nordspeditionieri.

unserer Zeit besteht daher vor allem darin, dieses Miteinander von innerstaatlichem und gemeinschaftlichem Recht zu organisieren und die Funktionsbedingungen des wechselseitigen Zusammenwirkens zu verbessern. In erster Linie geht es darum, die prägenden Besonderheiten der jeweiligen Teilrechtsordnungen zu verstehen und ihre legitimen Anliegen anzuerkennen.

II. Zur jüngeren Rechtsprechung im Zollrecht

Es gehört seit jeher zu den Kennzeichen der Integrationsentwicklung Europas, dass diese nicht linear, gleichmäßig und rational verläuft. Zu groß sind die auszugleichenden Interessengegensätze von Mitgliedstaaten, Wirtschaftsunternehmen und Bevölkerungen. Daher wird der Fortgang der europäischen Integration in Luxemburg oftmals mit der Echternacher Springprozession verglichen, in der man ja bekanntlich drei Schritte vor und zwei zurück macht. Solange es insgesamt voran geht und die Schrittfolge im Ergebnis dazu dient, möglichst viele Europäer von der Mitwirkung an unserer Integrationsgemeinschaft zu überzeugen, sollten wir uns darauf einstellen und versuchen, die Integration auch auf diese Weise voranzubringen.

Dementsprechend befindet sich das Gemeinschaftsrecht keineswegs auf einem einheitlichen Entwicklungsstand. Während einige Politikbereiche erst vor kurzem und mit erheblichen Vorbehalten für das Gemeinschaftshandeln erschlossen werden konnten, gehören andere Bereiche seit jeher zum Kern der Integrationsgemeinschaft. Dies gilt namentlich für die Zollunion, die nicht ohne Grund die Liste der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union in Art. 3 Abs. 1 lit. a) des Vertrages von Lissabon anführt. Diese ausdrückliche Bestätigung der bisherigen Rechtslage indiziert, dass ein beachtlicher Integrationsfortschritt auf dem Gebiet des Zollrechts erreicht ist und signalisiert zugleich, dass die schwierigen Gemengelagen, die in vielen Bereichen geteilter Zuständigkeit zwischen Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlichem Recht bestehen, im Zollrecht nicht von vorrangiger Bedeutung sind. In diesem Bereich ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit kann die Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts weitgehend den Grundprinzipien folgen, die für innerstaatliche Rechtsordnungen anerkannt sind, da sie in gleicher Weise einen Vollständigkeitsanspruch erheben.

Dennoch bedeutet diese vergleichsweise einfache kompetenzrechtliche Ausgangslage nicht, dass die Auslegung und Anwendung des gemeinschaftlichen Zollrechts zu den leichteren Übungen im Rahmen der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehöre. Sicherlich haben wir die Freude, uns im Rahmen der Zollnomenklatur mit der vielgestaltigen Welt der Handelswaren zu beschäftigen. So gehörte es zu meinen ersten Richterfreuden zu entscheiden, unter welchen Umständen ein sog. Pick-up-Truck zollrechtlich als Pkw oder als Lkw einzuordnen ist⁴⁾. Hinter dieser praktisch interessanten und mitunter amü-

4) EuGH, Rs. C-486/06, Urteil vom 6.12.2007 – van Landegehm; Rs. C-400/06, Urteil vom 13.9.2008 – Co-direx; Rs. C-310/06, Urteil vom 18.7.2007 – F.T.S. International B.V.

sant anmutenden Fassade des Zollrechts verbirgt sich jedoch eine Rechtsmaterie, die zu Recht besondere Aufmerksamkeit und großen Respekt verdient. Der Grund für diese Einschätzung liegt weniger in der besonderen Technizität der zollrechtlichen Materie. Sie ist jedoch mitunter der Grund, warum ein gemeinschaftsrechtliches Grundsatzproblem, wie es in der Rechtssache Kühne & Heitz⁵⁾ zu Tage getreten ist, erst auf den zweiten Blick offenkundig wird.

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Zollrecht vielmehr wegen des Zusammenspiels von Rechtsvorschriften unterschiedlicher Art und Güte, die regelmäßig verschiedene Zielsetzungen verfolgen. Auf der Grundlage des gemeinschaftlichen Systems der Zollbefreiungen⁶⁾ einerseits und des allgemeinen Präferenzsystems andererseits sind besondere Herausforderungen zu bewältigen, wenn es darum geht, die in Assoziations-⁷⁾ und Kooperationsabkommen⁸⁾ gewährten Zollpräferenzen in ihrer zollrechtlichen Bedeutung richtig zu erfassen. Gerade die unmittelbare Wirkung solcher Bestimmungen hat den Gerichtshof jüngst erneut beschäftigt⁹⁾. Eine besondere Herausforderung des Zollrechts ergibt sich sodann aus dem Zusammenspiel mit handelspolitischen Schutzmaßnahmen des Antidumping-¹⁰⁾ oder des Antisubventionsrechts¹¹⁾ und weiterer Schutzinstrumente¹²⁾. Gerade die Bestimmung des Zollwertes bildet einen primären Anknüpfungspunkt für das Zusammenwirken dieser Instrumente. So hat der Gerichtshof erst jüngst daran erinnert, dass mit der gemeinschaftlichen Zollwertregelung ein gerechtes, einheitliches und neutrales System errichtet werden soll, das die Anwendung von willkürlichen und fiktiven Zollwerten ausschließt, um den Erfordernissen der Handelspraxis Rechnung zu tragen¹³⁾. Für die Ermittlung des Zollwertes bei aufeinander folgenden Verkäufen zu unterschiedlichen Preisen hat der Gerichtshof der Zollbehörde in diesem Rahmen die Befugnis zuerkannt, den Zollwert unter Zugrundelegung des Preises eines unmittelbar vorangehenden Verkaufes zu berechnen, wenn sie begründete Zweifel an der Richtigkeit des angemeldeten Wertes hat, diese nach zusätzlichen Auskünften und einer Anhörung der Betroffenen bestätigt werden und kein objektiver Grund für Zweifel an der Richtigkeit des Vorverkaufspreises besteht¹⁴⁾.

5) EuGH, Rs. C-453/00, Slg. 2004, I-837 (868; Rn. 24) – Kühne & Heitz.

6) VO (EWG) Nr. 918/83 mit der Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 2290/83.

7) Praktisch bedeutsam ist namentlich das mit der Türkei geschlossene Assoziationsabkommen (ABl. (EG) Nr. 217, S. 3687 vom 29.12.1964).

8) Zu nennen ist vor allem das Cotonou-Abkommen vom 23.6.2000 (ABl. (EG) L 317, S. 3 vom 15.12.2000).

9) EuGH, C-372/06, Urteil vom 13.12.2007 – Asda Stores, Rn. 83ff.

10) VO (EG) Nr. 384/96 (ABl. L 56, S. 1 vom 6.3.1996).

11) VO (EG) Nr. 2026/97 (ABl. L 288, S. 1 vom 21.10.1997).

12) Sog. Handelshemmnisverordnung (EG) Nr. 3286/94 und sog. Gemeinsame Einfuhrregelung Nr. 3285/94 und 519/94.

13) EuGH, Urteil vom 28.2.2008, Rs. C-263/06, Rn. 60 und dort zitierte Rechtsprechung.

14) Ebenda, Rn. 64.

III. Zum Rechtsprechungsdialog nach Art. 234 EG

Nach diesem zollrechtlichen Aperçu wende ich mich nun institutionellen Grundsatzfragen zu, die mit der Themenstellung angesprochen sind, und komme zum Rechtsprechungsdialog nach Art. 234 EG, der eines der wesentlichen Instrumente darstellt, um das Miteinander von innerstaatlicher und gemeinschaftlicher Rechtsordnung zu organisieren, das Ineinandergreifen dieser beiden Teilrechtsordnungen zu verbessern, eine übergreifende Gesamtrechtsordnung entstehen zu lassen und eine einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch die mitgliedstaatlichen Gerichte zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund geht es mir vor allem um die Bewusstseinsbildung, dass das Gemeinschaftsrecht kein „fremdes“, aufgrund eines entsprechenden Souveränitätsverzichts achselzuckend hinzunehmendes und anzuwendendes Recht, sondern unser eigenes Recht ist, das mit eigenständiger Geltungskraft und gleichwertiger, wenngleich anders gearteter Legitimation versehen ist. Es geht darum, das Gemeinschaftsrecht als wesentlichen Bestandteil des internen Rechts anzuerkennen, das den gleichen Befolgungsanspruch erhebt, wie er für das mitgliedstaatliche Recht unabhängig davon allgemein anerkannt ist, ob Bundes- oder Landesrecht anzuwenden ist. Wesentliche Unterschiede ergeben sich gegenüber dem originär mitgliedstaatlichen Recht lediglich im Hinblick auf die spezifischen Auslegungskriterien und Anwendungsvoraussetzungen, die für das Gemeinschaftsrecht gelten.

1. Zur Stellung der mitgliedstaatlichen Gerichte

Für die Stellung der mitgliedstaatlichen Richter ergibt sich daraus eine ebenso schlichte wie fundamentale Erkenntnis: Die mitgliedstaatlichen Gerichte sind auch in Ansehung des Gemeinschaftsrechts die „erste Adresse“. Nach Maßgabe näherer Ausgestaltung durch das mitgliedstaatliche Gerichtsverfassungsrecht sind es die nationalen Gerichte, welche über die Erst- und die Regelzuständigkeit für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts verfügen. Mit anderen Worten: Der nationale Richter ist *juge commun de droit communautaire*, funktionaler Gemeinschaftsrichter. So sehr die mitgliedstaatlichen Gerichte die Besonderheiten der gemeinschaftsrechtlichen Methodik bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts und die spezifischen Funktionsbedingungen seiner Entfaltung in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu beachten haben, so wenig ist ein Vorverständnis geboten, welches das Gemeinschaftsrecht in verehrungsvoller Bewunderung unter Denkmalschutz zu stellen sucht oder sich bei seiner Auslegung von fern liegenden Eventualitäten leiten lässt, nur weil sie von einer allgemein formulierten Zielsetzung eines Sekundärrechtsaktes erfasst werden könnten¹⁵⁾ bzw. nicht im Wider-

15) Ebenso wie im mitgliedstaatlichen Recht hat die teleologische Auslegung auch im Gemeinschaftsrecht beispielsweise zu vermeiden, dass eine bestimmte Zielsetzung zulasten anderer verabsolutiert wird und ausdrückliche Bestimmungen eines Rechtsaktes ihre Bedeutung einbüßen, vgl. Albert Bleckmann, Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1979, 239ff.; Friedrich Müller/Ralph Christensen; Juristische Methodik, Band II, 2007, Rn. 320ff.; Ulrich Everling, Der Gerichtshof als Entscheidungsinstanz, in: ders., Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft, S. 424 (438f.).

spruch zu übergreifenden methodischen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts¹⁶⁾ stehen. Das Vorabentscheidungsverfahren ist vielmehr das vom Vertrag allen mitgliedstaatlichen Gerichten zur Verfügung gestellte Instrument, um dem Gerichtshof Zweifelsfragen zu Bedeutung, Tragweite und Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen und so seine verbindliche Auslegung zu erreichen. Naturgemäß reflektieren die Vorabentscheidungsersuchen die Rechtsvorstellungen der mitgliedstaatlichen Gerichte und sind selbstverständlich auch ein Instrument der Einflussnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes. Zunächst möchte ich betonen, dass ich in einer solchen Einflussnahme mitgliedstaatlicher Gerichte, wenn sie nur im Dienste der Auslegung des Gemeinschaftsrechts steht und in gebührender, vom Vertrag vorgesehener Form sowie im Stile sachlich-argumentativer Auseinandersetzung erfolgt, kein illegitimes Vorhaben zu erblicken vermag. Denn die Auslegung und Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts ist keine chasse gardée des Gerichtshofes, sondern eine gemeinsame Aufgabe, welche die europäischen und die mitgliedstaatlichen Gerichte nach Maßgabe ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Zusammenwirken zu bewältigen haben. Ein recht verstandenes Ringen um die richtige Lösung kann unter ehrpusseliger Eitelkeit nur leiden, vom Engagement aller Beteiligten aber erheblich profitieren. Wer nicht mitmacht, darf sich hingegen nicht wundern, wenn seine Vorstellungen unberücksichtigt bleiben.

2. Zur Vorlagepraxis deutscher Gerichte nach Art. 234 EG

Allgemein ist zur Teilnahme deutscher Gerichte am Rechtsprechungsdialog im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EG festzustellen, dass das Bild von viel Licht und wenig Schatten geprägt wird. So sind keine prinzipiellen Vorbehalte von Seiten der Gerichtsbarkeiten zur Teilnahme am Vorabentscheidungsverfahren erkennbar und selbst die konsequente Zurückhaltung des BVerfG ist einstweilen zu verschmerzen, solange die Karlsruher Rechtsprechung die Einhaltung der Vorlageverpflichtung der letztinstanzlichen Fachgerichte nach Art. 234 Abs. 3 EG als Verletzung des Anspruchs auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG konsequent sanktioniert¹⁷⁾. Zudem erfolgen die Vorabentscheidungsersuchen deutscher Gerichte regelmäßig, in großer Zahl¹⁸⁾ und mit

16) Dies gilt angesichts der beachtlichen Weite namentlich für die methodischen Grundsätze vom *effet utile* und von der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 10 EG zur Kritik am *effet utile* Albert Bleckmann, Methoden der Bildung des europäischen Verwaltungsrechts, DÖV 1993, S. 837 (840) und an der Rechtsfortbildung aufgrund von Art. 5 EGV a.F. Georg Ress, Die richtlinienkonforme „Interpretation“ des innerstaatlichen Rechts, DÖV 1994, S. 489 (490) sowie Francis Snyder, The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques, The Modern Law Review 1993, S. 19 (52f.); Armin von Bogdandy, Rechtsfortbildung mit Art. 5 EG-Vertrag, GS Grabitz, 1995, S. 17ff.

17) BVerfGE 73, 339 (336) – Solange II; 82, 159 (192ff.) – Absatzfonds.

18) Von den 2006 eingegangenen Vorabentscheidungsersuchen stammten 77 aus Deutschland, gefolgt von 34 aus Italien und 24 aus Frankreich, 20 aus den Niederlanden und 17 aus Belgien. In 2005 wurden aus Deutschland 51 Ersuchen gestellt, gefolgt von 36 aus den Niederlanden, 21 aus Belgien, 18 aus Italien und 17 aus Frankreich. In 2004 waren es 50 aus Deutschland, gefolgt von 48 aus Italien, 28 aus den Niederlanden, 24 aus Belgien und 21 aus Frankreich. Auch in der Gesamtentwicklung der Rechtsprechung von 1952 bis 2006 „führt“ Deutschland die Statistik mit 1.542 Ersuchen gefolgt von Italien mit 896, Frankreich mit 717, den Niederlanden mit 666 und Belgien mit 533 an. Siehe Jahresbericht 2006 des Gerichtshofes, S. 105.

durchweg brauchbaren Begründungen. Nachdem nun auch die italienische Corte Costituzionale ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet hat¹⁹⁾, sollte man in Karlsruhe indes vielleicht bedenken, dass die Vorlagen anderer europäischer Verfassungsgerichte zu einer gewissen Erwartungshaltung beitragen können und die Möglichkeit einer Vorlage unter diesem Gesichtspunkt erneut prüfen. Die Bestimmung des konkreten Anwendungsbereichs einer Richtlinie, die sich als Vorfrage für die Anwendbarkeit der Gemeinschaftsgrundrechte einerseits bzw. für den mitgliedstaatlichen Grundrechtsschutz andererseits in zahlreichen Verfahren stellt, bietet sich geradezu an.

Auf einer insgesamt doch recht weißen Weste stören den Ästheten nur einige Flecken und graue Schatten. Dennoch ist es unschön, wenn ein Vorabentscheidungsersuchen die Missbilligung einer gefestigten Rechtsprechung seiner mitgliedstaatlichen Obergerichte oder die einseitige Durchsetzung eines bestimmten Rechtsstandpunktes mit großer Deutlichkeit vertritt, den Ansatzpunkt für die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts, gerade in tatsächlicher Hinsicht, jedoch kaum erkennbar macht. Unbefriedigend ist es aus Sicht des Gerichtshofes auch, wenn der rechtliche Rahmen und der Stand der mitgliedstaatlichen Rechtsprechung nicht nachvollziehbar dargestellt werden, in die sich die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens einfügen muss, sodass der Gerichtshof die rechtlichen Konsequenzen seiner Entscheidung nicht vollständig überblicken kann. Wer Unklarheiten in der Rechtsprechung des Gerichtshofes als Wundertütenentscheidungen kritisiert, sollte durch eine objektive Schilderung daran mitwirken, dem Gerichtshof die ein Ersuchen prägenden Hintergründe, rechtlichen Rahmenbedingungen und Konsequenzen offen zu legen. Diesem Ziel dient namentlich eine entsprechende Begründung der Vorabentscheidungsersuchen.

Kein bloßer Schönheitsfehler liegt jedoch vor, wenn der Gerichtshof mit einem Ersuchen konfrontiert wird, dem kein wirklicher Rechtsstreit zugrunde liegt, sondern mit dem die Erstattung eines Gutachtens zu hypothetischen Fragen begehrt wird²⁰⁾. Während der Gerichtshof aus einleuchtenden Gründen in dieser Beziehung auf die Feststellung offensichtlicher Fehler beschränkt ist, verfügt das vorlegende Gericht, das allein über eine unmittelbare Kenntnis des Sachverhaltes verfügt, über alle Voraussetzungen, um das Vorliegen eines tatsächlichen Rechtsstreits beurteilen zu können²¹⁾. Gleiches gilt für die Erheblichkeit einer Vorlagefrage zur Entscheidung des Ausgangsrechtsstreites, die von den mitgliedstaatlichen Gerichten in eigener Zuständigkeit strikt zu überprüfen ist.

19) EuGH, Rs. C-169/08.

20) Siehe dazu EuGH, Slg. 2005, I-9981 (10030f.; Rn. 32-38) – Mangold.

21) Ebenda, Rn. 34.

IV. „Vorverständnisse“ und „Rollenverständnisse“

In der Diskussion um die Rechtsprechung des Gerichtshofes und die Bereitschaft der mitgliedstaatlichen Gerichte, ihr zu folgen, wird der Frage nach dem Bestehen eines bestimmten Vorverständnisses regelmäßig besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Es geht vor allem um die viel gestellte Frage, ob sich der Gerichtshof als Integrationsmotor versteht und verstehen darf²²⁾, ob angesichts der erreichten Integrationstiefe ein Paradigmenwechsel anzumehmen ist²³⁾, der die Rechtsprechung künftig am Leitbild eines ehrlichen Maklers zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ausrichtet oder ob er gar zu einem erneuerten Selbstverständnis finden sollte, indem der Gerichtshof fortan als Kompetenzgericht wirkt²⁴⁾.

1. Grundlagen

Ungeachtet der bereits in den 60er Jahren erhobenen Warnung vor einem gouvernement des juges dans les Communautés Européennes²⁵⁾ und der in den 80er Jahren geäußerten Kritik an der als revolting judicial behavior²⁶⁾ kritisierten Rechtsprechung hat der Gerichtshof sein Selbstverständnis über lange Zeit aus der ihm oftmals attestierten Wertschätzung als Integrationsfaktor erster Ordnung²⁷⁾ geschöpft. Von einer solch objektiven Wirkungsweise der Rechtsprechung zur Feststellung eines subjektiven oder gar institutionell gefestigten Vorverständnisses ist es allerdings ein weiter Weg.

Ich möchte daher festhalten, dass eine solche Vorstellung aus verschiedenen Gründen Gefahr läuft, an der Wirklichkeit vorbeizugehen. Die mitunter anzutreffende Formulierung, „der Gerichtshof“ habe zu Fragen der Integrationsentwicklung eine bestimmte Haltung, darf nicht den unrichtigen Eindruck erwecken, die Richter des Gerichtshofes

22) Jean-Pierre Colin, *Le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes*, 1966; Robert Lecourt, *L'Europe des juges*, 1976; Jürgen Schwarze, *Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, 1976; Pierre Pescatore, *La carence du législateur communautaire et le devoir du juge*, in: *Gedächtnisschrift für Constantinesco*, 1983, S. 559ff.; Torsten Stein, *Richterrecht wie anderswo auch?*, in: *Festschrift Juristische Fakultät Heidelberg*, 1986, S. 619ff.; Manfred Zuleeg, *Thesen über die Stellung des Gerichtshofs*, zitiert nach dem Diskussionsbericht von Wülker, in: *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, 1982, S. 42f.; ders., *Die Rolle der rechtsprechenden Gewalt in der europäischen Integration*, JZ 1994, S. 1ff.; Thomas Oppermann, *Die Dritte Gewalt in der Europäischen Union*, DVBl. 1994, S. 901ff.; Ulrich Everling, *Die Zukunft der Europäischen Gerichtsbarkeit in einer erweiterten Europäischen Union*, EuR 1997, S. 398f.; Paul Craig/Gráinne de Búrca, *EU Law*, 4rd edition, 2007, S. 75.

23) Torsten Stein, (Fn. 3), S. 619; Ulrich Everling, (Fn. 3), EuR 1997, S. 398 (399).

24) Siehe dazu Ulrich Everling, *EuZW* 2002, S. 357; Siegfried Bross, *Bundesverfassungsgericht – Europäischer Gerichtshof – Europäischer Gerichtshof für Kompetenzkonflikte*, VerwArch. 92 (2001), S. 425ff.; Udo Di Fabio, *F.A.Z.* vom 2.2.2001, S. 8.

25) Jean-Pierre Colin, *Le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes*, 1966.

26) Hjalte Rasmussen, *On law and policy in the European Court of Justice*, 1986, S. 12.

27) So Walter Hallstein, *Die echten Probleme der europäischen Integration*, Kieler Vorträge – Heft 37, 1965, S. 9; aufgenommen von Hans-Jürgen Schlochauer, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft als Integrationsfaktor*, in: *Festschrift für Walter Hallstein*, 1966, S. 431 (432).

würden Grundsatzfragen der Integration intern diskutieren und auf dieser Grundlage ein integrations- oder rechtspolitisches Entscheidungsraster verabschieden, das sie ihrer Rechtsprechung zugrunde legen. Eine derartige Funktionsweise ist dem Gerichtshof, zumal in seiner heutigen Zusammensetzung mit 27 Richtern, ganz fremd und mit seiner richterlichen Aufgabenstellung unvereinbar, die nur der Entscheidung von Einzelfällen gewidmet ist und dabei oftmals von den besonderen Umständen des konkreten Falles geleitet wird, nicht aber der Verabschiedung von Grundsatzpositionen dient. Im Übrigen dürfte dies für mitgliedstaatliche Gerichte in gleicher Weise wie für den Gerichtshof gelten. Daher habe ich in der Zeit meiner Zugehörigkeit zum Gerichtshof keine Situation erfahren, die dazu diene, gemeinsam ein bestimmtes Vorverständnis zu entwickeln. Ebenso wenig kann ich berichten, dass einzelne Kollegen mit einem erkennbaren Vorverständnis an die Entscheidung einer Rechtssache herangingen, geschweige denn, dass ein bestimmtes Vorverständnis institutionell gepflegt würde.

Vielmehr kann die Diskussion um ein bestimmtes Selbstverständnis des Gerichtshofes nur als rechtswissenschaftliche Rekonstruktion der Beurteilungsaspekte und Entscheidungskriterien in Betracht kommen, die der Rechtsprechung kontinuierlich zugrunde gelegt werden und deshalb als ihre feststehenden Wertungsgrundlagen anzusehen sind.

2. Erklärungsfaktoren und Entwicklungslinien

Fragt man nach den Gründen für die Entwicklung solcher Wertungsgrundlagen, die der Rechtsprechung des Gerichtshofes in vielen Bereichen zugrunde liegen, so begegnet man – gleichsam natürlich – dem vielfältigen Unverständnis und der Missachtung, die der Gemeinschaftsrechtsordnung, also ihrer unbedingten, gegenüber dem nationalen Recht vorrangigen Geltung bis heute entgegengebracht wird. Ein solcher, von bloßer Indifferenz bis zu offener Verweigerung reichender Umgang der mitgliedstaatlichen Institutionen mit dem Gemeinschaftsrecht prägt einen beachtlichen Teil der beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreitigkeiten. Vor allem aber die offensichtlichen und sogar hartnäckigen Verstöße²⁸⁾ gegen das Gemeinschaftsrecht haben den auf Einhaltung und Durchsetzung der Gemeinschaftsrechtsordnung verpflichteten Gerichtshof naturgemäß in nachhaltiger Weise geprägt. Wie die Pathologie des Verwaltungsrechtsfalles die deutsche Verwaltungsrechtsprechung zu dem Themenkomplex der Gesetzesbindung und den Entscheidungsfreiräumen der Verwaltung geprägt hat²⁹⁾, so liegt in der bis heute nicht gesicherten Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts der tiefere Grund für das ausgeprägte Bekenntnis des Gerichtshofes, als *defensor iuris communitatis* zu wirken.

28) Dies gilt namentlich für die Nichtbeachtung von Verurteilungen der Mitgliedstaaten durch den Gerichtshof, die zur Einfügung des Sanktionsverfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG geführt hat, siehe dazu Peter Karpenstein/Ulrich Karpenstein, in: Grabitz-Hilf (Hrsg.), Art. 228 Rn. 18ff.

29) Vgl. Fritz Werner, Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: *Recht und Gericht in unserer Zeit*, 1971, S. 304 (317).

Unabhängig davon gilt es zu bedenken, dass die Auslegung vieler Vertragsvorschriften, die nur allgemeine Zielvorgaben oder Rahmensetzungen enthalten, der richterlichen Entscheidung eine erhebliche Konkretisierungsleistung abverlangen, die in beachtlichem Maße von Elementen wertender Dezsion geprägt wird. Gleiches gilt für viele Blankettnormen des Sekundärrechts. Naturgemäß äußert sich gerade in solchen Auslegungsfragen ein wertendes Grundverständnis gegenüber der Integration, das die allgemeine Aufgabenstellung des Gerichtshofes zur Rechtswahrung spezifischer als Auftrag versteht, den Fortbestand und die Fortentwicklung der Integration zu gewährleisten. Wurde gerade dieses Selbstverständnis eines *protecteur de l'intégration* während der Eurosklerose der 70er Jahre als Korrektiv gegenüber der Untätigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers befürwortet³⁰⁾ und die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofes hervorgehoben³¹⁾, um die Integrationsentwicklung gegenüber dem nachlassenden Elan von Rat und Kommission „auf Kurs“ zu halten, so ist die positive Konnotation der Bezeichnung als „Integrationsmotor“ heute einer eher kritischen Betrachtung gewichen.

Dieser Perspektivenwechsel mag durch die dichte Abfolge von Regierungskonferenzen seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte zu erklären sein, die zu weitreichenden Fortschritten bei der Durchsetzung der qualifizierten Mehrheit in der gemeinschaftlichen Rechtsetzung führte. Auch die seit den 90er Jahren erreichte Ausdehnung der Integration auf Sachbereiche überkommener Staatlichkeit mag dazu beigetragen haben, obwohl sie bisher nur unvollkommen und in Form der mitgliedstaatlich abgefederten Integration des Unionsrechts gelang.

V. Aufgaben und Herausforderungen

Demgegenüber bleibt hervorzuheben, dass das Selbstverständnis des Gerichtshofes von den Aufgaben geprägt wird, die sich in seiner Rechtsprechung stellen. Im Zuge der Erweiterung besteht die erste Herausforderung des Gerichtshofes darin, den Integrationsanspruch der Supranationalität nicht aufzugeben. Dazu hat er vor allem die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen und des Binnenmarktes zu gewährleisten. Diese Zielsetzung bedingt in der erweiterten Union, dass sich der Gerichtshof auf die wesentlichen Rechtsfragen konzentriert und die Teilhabe der mitgliedstaatlichen Gerichte an der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts befördert. Die Bedrohung grundrechtlicher Freiheit im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus dürfte dem Gerichtshof Grund und Anlass genug sein, nach Wegen der Verwirklichung eines qualitativ hochwertigen Grundrechtsschutzes zu suchen³²⁾.

30) Siehe v.a. Pierre Pescatore, *La carence du législateur communautaire et le devoir du juge*, *Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, 1983, S. 559ff.;

31) Siehe Ulrich Everling, *Der Gerichtshof als Entscheidungsinstanz*, in: ders. *Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft*, 1985, S. 424ff. (der Aufsatz wurde 1983 veröffentlicht).

32) Siehe EuGH, Urteil vom 27.2.2007, Rs. C-354/04 P – *Gestoras* und Urteil vom 27.2.2007, Rs. C-355/04 P, *Segi*, JZ 2007, S. 781ff., dazu Ulrich Haltern, *Rechtsschutz in der dritten Säule der EU*, JZ 2007, S. 772ff.

1. Aufgaben der Zukunft

In der erweiterten Union kommt der Zielsetzung eines ausgewogenen Kompetenzgleichgewichts im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten fraglos besondere Bedeutung zu, wenngleich die beachtlichen Unschärfen, welche die vertragsrechtlichen Grundlagen kennzeichnen, ebenso zu beachten sind wie der Umstand, dass die akzentuierte Forderung nach einer Intensivierung der vertikalen Kompetenzkontrolle in anderen Mitgliedstaaten keine mit der deutschen Diskussion vergleichbare Beachtung erfährt. Dieser Herausforderung wird sich der Gerichtshof stellen, um den wiederholten Forderungen nach einem Kompetenzgericht und den entsprechenden Versuchen der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte überzeugend zu begegnen³³⁾.

Insgesamt gestattet es die Vielgestaltigkeit der zukünftigen Aufgaben und Herausforderungen der erweiterten Union nicht, die Rechtsprechung des Gerichtshofes mit einem bestimmten integrationspolitischen Leitmotiv zu identifizieren. Vielmehr steht zu erwarten, dass sich ein Koordinatensystem von Wertungskriterien herausbilden wird, welches die unterschiedlichen, teils gegenläufigen Zielsetzungen der erweiterten Union und das Bemühen um ihre praktische Konkordanz widerspiegeln wird. Dass sich der Gerichtshof auch in Zukunft der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftseinrichtungen und dem Integrationsanspruch der Verträge in besonderer Weise verpflichtet fühlen wird, entspricht seiner Stellung im System der Gemeinschaftsrechtsordnung.

Diese Überlegungen zeigen – wie ich meine – mit großer Deutlichkeit, dass der Schutz und die gemeinschaftliche Rücksichtnahme auf mitgliedstaatliche Prärogativen und nationale Belange stets eine schwierige Gratwanderung zwischen integrationspolitischer Klugheit und fataler Desintegration bedeutet. Recht verstanden sind insbesondere der Schutz gesellschaftlicher Identitätsfaktoren, die Achtung der Funktionsfähigkeit grundlegender Staatsfunktionen und die Rücksichtnahme auf tradierte Strukturprinzipien der innerstaatlichen Rechtsordnungen wesentliche Ausprägungen eines grundlegenden Gebotes der Integrationsklugheit, dessen strikte Beachtung unverzichtbar ist, um die bürgerschaftliche Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts und des Fortgangs der Integration dauerhaft gewährleisten zu können. Ohne ihre Anerkennung wird der Erfolg der Integration auf lange Sicht nicht gewährleistet werden können. Daher beschreiben auch diese Aspekte eine Aufgabenstellung des Gerichtshofes, der er zu entsprechen haben wird.

VI. Bilanz und Ausblick

Ich komme zum Schluss.

Erstens ist festzuhalten, dass das Miteinander von mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Rechtsordnung grosso modo sehr ordentlich funktioniert. Beide bilden zunehmend Facetten einer zusammenwachsenden Gesamtrechtsordnung. Vor diesem Hin-

33) Siehe bereits von Danwitz, Wächter der Gemeinschaft, F.A.Z. vom 27.3.2007, S. 8.

tergrund besteht zweitens Grund genug, die anstehenden Aufgaben, namentlich die der vertikalen Kompetenzkontrolle und des Grundrechtsschutzes, im institutionellen Rahmen des bewährten Rechtsprechungsdialogs gemäß den vertraglich vorgesehenen Zuständigkeiten anzugehen. Der politische und wirtschaftliche Erfolg der bisherigen Integrationsentwicklung sollte mitgliedstaatliche Gerichte, Rechtsanwälte und den Gerichtshof drittens ermutigen, an der Fortentwicklung der europäischen Rechtsgemeinschaft selbstbewusst und konstruktiv mitzuwirken, um eine Rechtsentwicklung zu ermöglichen, die sich den Anliegen der Unionsbürger verpflichtet fühlt und ihnen tatsächlich dient.

Die Rechtsprechung des EuGH zur Zollschuld

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

1. Die rechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts

a) Gemeinschaftliches Zollschuldrecht – ein verhältnismäßig junges Rechtsgebiet

Gegenüber 50 Jahren EWG-Vertrag und 40 Jahren Zollunion in Europa ist das gemeinschaftsrechtliche Zollschuldrecht mit nicht einmal 30 Jahren ein noch verhältnismäßig junges, aber doch robustes Gewächs. Bei der Vorbereitung dieses Vortrags war für mich die Rückbesinnung doch wieder einigermaßen überraschend, dass die Gemeinschaft nach Vollendung der Zollunion durch Einführung des Gemeinsamen Zollarifs und dem Erlass der weiteren zollrechtlichen Grundlagenverordnungen zum Zollgebiet, Ursprung und zum Zollwert im Jahre 1968 zunächst die Harmonisierung bei den Zollverfahren vorangetrieben hat, nämlich noch im gleichen Jahr mit der Richtlinie über die zollamtliche Erfassung in das Zollgebiet verbrachter Waren und die vorübergehende Verwahrung¹⁾, und dann im Jahre 1969 mit den Richtlinien über den aktiven Veredelungsverkehr²⁾, Zolllager³⁾ und Freizonen⁴⁾ sowie der Verordnung über das gemeinschaftliche Versandverfahren⁵⁾, während sie auf dem Gebiet des Zollschuldrechts ihrem Harmonisierungsauftrag aus Art. 100 EWG-Vertrag zum Erlass von „Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken“, erst zehn Jahre später mit der Richtlinie 79/623/EWG des Rates vom 25.6.1979 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Zollschuld⁶⁾ nachkam. Im dritten Erwägungsgrund der Richtlinie ist eine späte Einsicht formuliert: „Eine eingehende Prüfung mit den Mitgliedstaaten hat (...) ergeben, dass auf bestimmten Gebieten durch zwingende Rechtsakte der Gemeinschaft diejenigen Maßnahmen festgelegt werden müssen, die zur Einführung eines Zollrechts unerlässlich sind, das die einheitliche Erhebung der Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für zwischen der Gemeinschaft und Drittländern gehandelte Waren gewährleistet.“ Entsprechend enthält die Richtlinie zwingende Regeln für die Entstehung der Zollschuld in Form enumerativer Zollschuldentstehungstatbestände, für den maßgebenden Zeitpunkt der Bestimmung der Höhe der je-

1) Richtlinie 68/312/EWG vom 30.7.1968 (ABl. L 194, S. 13 vom 6.8.1968), Umsetzungsfrist 1.1.1969.

2) Richtlinie 69/73/EWG vom 4.3.1969 (ABl. L 58, S. 1 vom 8.3.1969), Umsetzungsfrist 1.10.1969.

3) Richtlinie 69/74/EWG vom 4.3.1969 (ABl. L 58, S. 7 vom 8.3.1969), Umsetzungsfrist 1.10.1969.

4) Richtlinie 69/75/EWG vom 4.3.1969 (ABl. L 58, S. 11 vom 8.3.1969), Umsetzungsfrist 1.10.1969.

5) VO (EWG) Nr. 542/69 vom 18.3.1969 (ABl. L 77, S. 1 vom 29.3.1969), Anwendungsbeginn 1.1.1970.

6) ABl. L 179, S. 31 vom 17.7.1979.

weiligen Zollschild und deren Geltendmachung sowie für das Erlöschen der Zollschild. Diese Regeln waren ab 1.1.1982 – das ist die eigentliche Geburtsstunde des gemeinschaftlichen Zollschildrechts – einheitlich in der gesamten Gemeinschaft anzuwenden.

b) Vom Richtlinienrecht zum Verordnungsrecht

Die erste Phase des gemeinschaftlichen Zollschildrechts, das Richtlinienrecht, dauerte sieben Jahre und wurde zum 1.1.1989 – im Übrigen das Jahr, in dem der erste Zollrechtstag in Münster stattfand – durch das Verordnungsrecht der VO (EWG) Nr. 2144/87 des Rates vom 13.7.1987 über die Zollschild⁷⁾ (ZollschildVO) abgelöst. Im zweiten Erwägungsgrund der VO wird nun klar und fest die Maxime formuliert, die noch heute unter der Ägide des Zollkodexrechts nach wie vor ihre Berechtigung hat: „Die Vorschriften über das Entstehen der Zollschild, über die Bestimmung der Höhe der Zollschild und deren Geltendmachung sowie das Erlöschen der Zollschild sind so wichtig für das gute Funktionieren der Zollunion, dass ihre einheitliche Anwendung in der Gemeinschaft bestens gewährleistet werden muss. Daher müssen die geltenden Bestimmungen der Richtlinie 79/623/EWG durch eine Verordnung ersetzt werden. Daraus ergibt sich eine größere Rechtssicherheit für die Betroffenen.“

c) Vom Verordnungsrecht zum Zollkodex

Nach weiteren fünf Jahren der Anwendung der ZollschildVO wurde das gemeinschaftliche Zollschildrecht wie auch die überwiegende Mehrzahl der anderen Zollverordnungen in das seit dem 1.1.1994 anwendbare Zollkodexrecht der VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft⁸⁾ (Zollkodex) sowie seiner Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 2454/93⁹⁾ (ZK-DVO) aufgenommen. Dies geschah nicht ohne materielle Änderungen. Im zweiten Erwägungsgrund des Zollkodex heißt es hierzu: „Der auf diese Weise festgelegte Zollkodex muss grundsätzlich das bestehende Zollrecht enthalten. Jedoch sind solche Änderungen vorzunehmen, die dieses Zollrecht kohärenter machen, vereinfachen und gewisse noch vorhandene Lücken schließen, um ein umfassendes gemeinschaftliches Regelwerk zu schaffen.“

Dies waren die rechtlichen Rahmenvorgaben, unter denen die Rechtsprechung des EuGH aufgrund der Vorlagen der einzelstaatlichen Gerichte entsprechend den drei Entwicklungsphasen – Richtlinienrecht, Verordnungsrecht, Zollkodexrecht – punktuell und von Fall zu Fall zum gemeinschaftlichen Zollschildrecht Stellung beziehen konnte. Von den rund 90 Entscheidungen des Gerichtshofs, in denen das Stichwort „Zollschild“ auftaucht¹⁰⁾, bleiben nach Aussonderung derjenigen, in denen der Begriff Zollschild nur mehr oder weniger zufällig neben der auf anderen Rechtsgebieten (im Wesentlichen

7) ABl. L 201, S. 15 vom 22.7.1987.

8) ABl. L 302, S. 1 vom 19.10.1992.

9) ABl. L 253, S. 1 vom 11.10.1993.

10) Recherche bei EUR-Lex mit Titel und Text „Zollschild“; Stichtag: 16.5.2008. Dort werden 89 Entscheidungen (85 Urteile und 4 Beschlüsse) des EuGH sowie 72 Schlussanträge des Generalanwalts ausgeworfen.

Zolltarif, Zollwert, Erlass/Erstattung, Nacherhebung) liegenden eigentlichen Problematik der Entscheidung erwähnt wird oder in denen ganz spezielle Fragen der buchmäßigen Erfassung der Zollschuld im Zusammenhang mit den eigenen Einnahmen der Gemeinschaft oder solche im Zusammenhang mit den Besonderheiten im Rahmen von Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung behandelt werden, 34 Entscheidungen übrig – hauptsächlich Urteile in Vorabentscheidungsverfahren –, die speziell zollschuldrechtliche Fragen erörtern. Von diesen Entscheidungen möchte ich Ihnen die wichtigsten vorstellen und dabei einige historische Entwicklungslinien der Zollschuldrechtsprechung des EuGH bis zum heutigen Tage aufzeigen.

2. Das Zollschuld-Richtlinienrecht in der Rechtsprechung des EuGH

a) Die Betäubungsmittelrechtsprechung und der Wirtschaftszollgedanke

Die Zollschuld-Richtlinie begegnet in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum ersten Mal in den beiden Urteilen vom 26.10.1982, Rechtssachen Wolf¹¹⁾ und Einberger¹²⁾, mit denen der EuGH erkannt hat, dass keine Zollschuld auf eingeschmuggelte Betäubungsmittel entsteht, die nicht Gegenstand des von den zuständigen Behörden streng überwachten Vertriebs für medizinische und wissenschaftliche Zwecke sind. Während der EuGH im Fall Horvath (Urteil vom 5.2.1981)¹³⁾ dies – mangels der Existenz eines gemeinschaftlichen Zollschuldrechts – ausschließlich noch mit zollwertrechtlichen und zolltarifrechtlichen Überlegungen begründet hatte, wird hier erstmals zur Bekräftigung dieser Auffassung auf die Zollschuld-Richtlinie zurückgegriffen, und zwar auf deren Begründungserwägungen, wo es ausdrücklich heißt, dass der Zeitpunkt des Entstehens der Zollschuld unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Charakters der Eingangsabgaben und der Umstände, unter denen die eingangsabgabenpflichtigen Waren in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft übergehen, festgelegt wird. Unter diesen Voraussetzungen könne bei der Einfuhr von Betäubungsmitteln, die sich im illegalen Handel befinden, keine Zollschuld entstehen, da diese Mittel nach ihrer Entdeckung – statt in den freien Verkehr gebracht zu werden – sogleich beschlagnahmt und vernichtet werden müssten (Rz. 14). Ein wunderbares Bekenntnis zum Wirtschaftszollgedanken, der leider in der Folge nach und nach verschwunden ist. Halten wir jedenfalls fest, dass die Geburtsstunde des Zollschuldrechts in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eng mit dem Wirtschaftszollgedanken verbunden ist. Der Gesetzgeber sah sich sogar bemüßigt, diese vom EuGH in der Folge auch für die Einfuhrumsatzsteuer¹⁴⁾ vertretene und in der Sache auf Falschgeld¹⁵⁾

11) Urteil vom 26.10.1982, Rs. 221/81, Slg. 1982, 3681.

12) Urteil vom 26.10.1982, Rs. 240/91, Slg. 1982, 3699.

13) Urteil vom 5.2.1981, Rs. 50/80, Slg. 1981, 385.

14) Urteil vom 28.2.1984, Rs. 294/82 – Einberger II – Slg. 1984, 1177.

15) Urteil vom 6.12.1990, Rs. C-343/89 – Witzemann – Slg. 1990, I-4477.

ausgedehnte Rechtsprechung in seine Rechtsvorschriften zu übernehmen, wo wir ihr heute noch in Art. 212 ZK begegnen und auch künftig in Art. 50 des Modernisierten Zollkodex (MZK)¹⁶⁾ wieder begegnen werden. Mit Urteil vom 29.6.1990 – Salumets¹⁷⁾ – ist der EuGH noch einmal auf diese Rechtsprechung zurückgekommen und hat die jetzt in Art. 212 Abs. 1 Satz 1 ZK enthaltene Regelung bestätigt, wonach der bloße Verstoß gegen Verbote und Beschränkungen (hier: finnisches Einfuhrverbot für Ethylalkohol durch Privatpersonen) kein Hindernis für die Entstehung der Zollschuld darstellt. Im Unterschied zu Betäubungsmitteln gebe es einen rechtmäßigen Markt in Finnland, sodass eingeschmuggelter Alkohol nicht vom Wirtschaftskreislauf ausgeschlossen sei, sondern gerade in Konkurrenz zu dem rechtmäßigen Markt stehe.

b) Das Erlöschen der Zollschuld und der Wirtschaftszollgedanke

Auf Art. 4 und die 9. Begründungserwägung der Zollschuld-Richtlinie stützte der EuGH sein Urteil vom 5.10.1983 in den verbundenen Rechtssachen *Esercizio Magazzini Generali und Melilla Agosta*¹⁸⁾, in dem er ebenfalls unter dem Aspekt des Wirtschaftszolls zum Erlöschen der Zollschuld judizierte. Dem Erlöschen der Zollschuld müsse die Feststellung zugrunde liegen, dass die Ware tatsächlich nicht der wirtschaftlichen Bestimmung zugeführt worden ist, die die Erhebung von Einfuhrabgaben rechtfertigt. Bei einem Diebstahl – im Streitfall aus einem Zolllager – sei anzunehmen, dass die Ware in den Handelsverkehr der Gemeinschaft gelange. Daher schließe der zum Erlöschen der Zollschuld führende Verlust der Ware im Sinne der Zollschuld-Richtlinie Diebstähle unabhängig von den Begleitumständen ihrer Begehung nicht ein; auf ein Verschulden des Abgabenschuldners komme es nicht an (Rz. 14f.). Auch diese Erkenntnis gehört heute zum zollschuldrechtlichen Gemeingut, sodass die Problematik in Art. 233 ZK gar nicht mehr ausdrücklich angesprochen wird und sich systematisch derzeit auch eher bei der Frage der Entstehung der Zollschuld stellen würde. Dass die Lösung der Fälle des Diebstahls aus dem Zolllager unter dem Zollkodexrecht in Art. 239 ZK, Art. 905 ZK-DVO angesiedelt ist, hat der EuGH spätestens in dem auf Vorlage des BFH entschiedenen Fall *Woltmann*¹⁹⁾ klar gestellt.

3. Das Zollschuld-Verordnungsrecht in der Rechtsprechung des EuGH

Nur wenige Erkenntnisse des EuGH beziehen sich auf das Zollschuld-Verordnungsrecht. Ich möchte diese Phase als Zeit der Agonie des gemeinschaftlichen Zollschuldrechts bezeichnen.

16) VO (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2008 (ABl. (EU) L 145, S. 1 vom 4.6.2008).

17) Urteil vom 29.7.1990, Rs. C-455/98, Slg. 2000, I-4993.

18) Urteil vom 5.10.1983, Rs. 186 und 187/82, Slg. 1983, 2951.

19) Urteil vom 25.2.1999, Rs. C-86/97, Slg. 1999, I-1041.

Zur Frage des Zolls Schuldners bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr stellte der EuGH 1997 im Urteil C-97/95 in der Rechtssache Pascoal & Filhos²⁰⁾, das eigentlich im Präferenzrecht anzusiedeln ist, für alle drei Entwicklungsphasen des Zollschuldrechts fest, dass Zolls Schuldner bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr und zur Begleichung der Zollschuld verpflichtet derjenige ist, in dessen Namen die Einfuhrzollanmeldung abgegeben worden ist. Wenn sich die dabei vorgelegte EUR.1 als vom Ausführer durch falsche Angaben erschlichen herausstellt, deshalb für nichtig erklärt wird und der Zoll dem Anmelder nachbelastet wird, so ändert dessen guter Glaube an die Ordnungsmäßigkeit der Warenverkehrsbescheinigung nichts an seiner Zollschuldnerschaft, auch wenn das vorlegende portugiesische Gericht der Auffassung war, es verstoße gegen den im portugiesischen Recht anerkannten „Grundsatz der Gerechtigkeit“, wenn ein Einführer mit Zöllen belastet werde, die von Rechts wegen ein anderer zu zahlen hätte (Rz. 51). Wer die Einfuhranmeldung abgibt, übernimmt die persönliche Verpflichtung, die Schuld zu begleichen (Rz. 52), was – so der EuGH – weder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoße. Dass das Zollschuldrecht nur wenig mit Gerechtigkeit zu tun hat, müssen gerade die Gerichte südeuropäischer Mitgliedstaaten immer wieder vom EuGH erfahren²¹⁾. In seinem aktuellsten Urteil zum Zollschuldrecht, dem Urteil vom 3.4.2008 (Rs. C-230/06) – Militzer & Münch –, gab der EuGH der anfragenden italienischen Corte suprema di casazione mit auf den Weg, dass die Inanspruchnahme eines Zollspediteurs in seiner Eigenschaft als Hauptverpflichteter eines externen gemeinschaftlichen Versandverfahrens (gVV) für die wegen Nichterledigung des Versandverfahrens entstandene Zollschuld nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, auch wenn dieser betrogen worden sei und die Zollschuld außer Verhältnis zu seinen Einnahmen als Zollspediteur stehe. Das ist in Deutschland gängige Praxis und kein Gericht wäre auf den Gedanken gekommen, eine solche Frage dem EuGH vorzulegen, jedenfalls nachdem geklärt war, dass die Strenge des Zollschuldrechts nur durch den Rekurs auf Erstattung/Erlass aus Billigkeitsgründen abgemildert werden kann.

4. Die Rechtsprechung des EuGH zum Zollschuldrecht des Zollkodex

a) Söhl & Söhlke – abschließender Katalog der entschuldbaren Verfehlungen

Verlassen wir nun den wenig ergiebigen Bereich der ZollschuldVO und widmen wir uns dem Zollschuldrecht des Zollkodex. Mit der ersten Entscheidung des EuGH zum Zollschuldrecht des ZK ist das Zollschuldrecht schlagartig aus seiner Agonie erwacht. Im be-

20) Urteil vom 17.7.1997, Rs. C-97/95, Slg. 1997, I-4209.

21) Ähnlich das ebenfalls auf eine portugiesische Vorlage hin zu Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a) der ZollschuldVO ergangene Urteil des EuGH vom 14.11.2002 – Iluminitronica –, Slg. 2002, I-10433.

rühmten Urteil Söhl & Söhlke²²⁾ vom November 1999 zu einem Fall, in dem die Klägerin permanent und beharrlich die Frist für die Abgabe der Zollanmeldung der sich bei ihr in vorübergehender Verwahrung befindlichen Waren überschritten hatte, entschied der Gerichtshof die bis dahin streitige Frage, dass es sich bei Art. 859 ZK-DVO um einen abschließenden Katalog der entschuldbaren Verfehlungen im Sinne der „Es-sei-denn-Klausel“ des Zollschuldentstehungstatbestandes wegen Pflichtverletzung (Art. 204 Abs. 1 ZK) handele²³⁾. Dies sei nicht nur zweckmäßig, sondern sogar erforderlich zur Sicherung der einheitlichen Anwendung des ZK in allen Mitgliedstaaten (Rz. 40), sozusagen um zollschuldrechtliche Alleingänge der Mitgliedstaaten von vornherein zu blockieren²⁴⁾. Damit waren nicht nur die Mitgliedstaaten an die Leine gelegt, sondern der EuGH hatte sich, obwohl dies nicht zwingend notwendig gewesen wäre²⁵⁾, auch den Weg zu einem elastischeren und wirtschaftsfreundlicheren Zollschuldrecht verstellt. Denn eine in offensichtlicher Fahrlässigkeit begangene Verfehlung bedeutet für den betreffenden Wirtschaftsteilnehmer nicht nur den zollschuldrechtlichen K.o., sondern wegen der Doppelwirkung des Fahrlässigkeitsmaßstabes im Rahmen der Billigkeitsvorschrift des Art. 239 ZK auch das Ende jeglicher Hoffnung auf Erlass/Erstattung der Zollschuld. Die Zollschuld wird damit im Ergebnis perpetuiert. Damit ist der EuGH gleich bei seiner ersten Entscheidung zum Zollschuldrecht des Zollkodex, möglicherweise ohne sich dessen bewusst zu sein, auf dem Weg zu einem Sanktionszollrecht, von dem es später kein Zurück mehr gab.

b) Wandel, Liberexim, BAT Manufacturing – weiter Begriff der Entziehung

Gut ein Jahr später definierte der EuGH im Fall Wandel²⁶⁾ erstmals den Begriff der Entziehung aus der zollamtlichen Überwachung in Art. 203 Abs. 1 ZK als jede Handlung oder Unterlassung, die dazu führt, dass die zuständige Zollbehörde auch nur zeitweise am Zugang zu einer unter zollamtlicher Überwachung stehenden Ware und der Durchführung der in Art. 37 Abs. 1 ZK vorgesehenen Prüfungen (Zollkontrollen) gehindert wird, wobei subjektive Elemente in der Person des Entziehers keine Rolle spielen. Im Streitfall war nach Annahme der Zollanmeldung zur Überführung in den freien Verkehr die Ware trotz Anordnung einer Zollbeschau vom Ort der vorübergehenden Verwahrung entfernt worden. Die Zollschuld entsteht in einem solchen Fall – so der EuGH – nicht

22) Urteil vom 11.11.1999, Rs. C-48/98, Slg. 1999, I-7877.

23) So wiederholt im Urteil vom 13.3.2003, Rs. C-156/00 – NL/Kommission –, Slg. 2003, I-2527.

24) Angesichts dieser Aussage umso erstaunlicher ist die Billigung der österreichischen Abgabenerhöhung – eine Art Säumniszinsen in der Zeit zwischen der Entstehung der Zollschuld wegen einer Verfehlung und ihrer buchmäßigen Erfassung – im Urteil vom 16.10.2003 Rs. C-91/02 – Hannl & Hofstetter –, Slg. 2003, I-12077. Insoweit, was die Geltendmachung der Zollschuld anbelangt, ist das gemeinschaftliche Zollschuldrecht also nicht abschließend.

25) Vgl. eingehend Müller-Eiselt, ZfZ 2001, 398, 401.

26) Urteil vom 1.2.2001, Rs. C-66/99, Slg. 2001, I-873.

nach Art. 201 Abs. 1 Buchstabe a) ZK, weil Art. 201 Abs. 2 lediglich den Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld („Annahme der Zollanmeldung“) regelt, aber voraussetzt, dass der Entstehungstatbestand des Art. 201 Abs. 1 ZK erfüllt sei. Dieser verlange indes eine ordnungsgemäße Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, wozu die Erfüllung der Einfuhrzollformlichkeiten und damit auch die Überlassung der Ware durch die Zollstelle mit der Folge des Statuswechsels gehörten. Folglich falle die Entziehung einer einfuhrabgabenpflichtigen Ware zwischen dem Zeitpunkt der Annahme der Zollanmeldung und dem Zeitpunkt der Überlassung in den Anwendungsbereich des Art. 203 ZK.

Konnte man nach der vom EuGH gegebenen Definition des Entziehens und den Umständen des Streitfalls noch davon ausgehen, dass lediglich die Verhinderung einer von den Zollbehörden konkret beabsichtigten Kontrolle eine Entziehung darstellt, so wurde man durch die Folgeentscheidungen des EuGH bald eines Besseren belehrt. Schon im Urteil *Liberexim*²⁷⁾, welches noch zum Entziehungsbegriff in Art. 2 Abs. 1 Buchstabe c) ZollschuldVO ergangen war, der aber nach Auffassung des EuGH unverändert nach Art. 203 Abs. 1 ZK übernommen worden ist, konnte man auf die Idee kommen, dass nicht erst mit der konkreten Verhinderung einer Kontrolle, sondern bereits mit der Verhinderung einer Kontrollmöglichkeit als solcher, also mit der bloßen Unterbrechung der zollamtlichen Überwachung, eine Entziehung im Sinne des Art. 203 Abs. 1 ZK verwirklicht wird. Bestätigt wurde dies dann im Urteil *Hamann*²⁸⁾, in dem der EuGH zu einem Fall Stellung bezog, in dem der Zollbeteiligte ohne Gestellung der Waren bei seiner Zollstelle und ohne Eröffnung des erforderlichen externen Versandverfahrens Waren aus dem Zolllager unmittelbar zur Ausgangszollstelle befördert hatte. Der EuGH führte aus, dass dann, wenn die Zollbehörden nicht in der Lage sind, die zollamtliche Überwachung zwischen dem Zeitpunkt der Entnahme der Waren aus dem Zolllager und dem Zeitpunkt ihrer Gestellung bei der Ausgangszollstelle sicherzustellen, der Tatbestand der Entziehung des Art. 203 Abs. 1 ZK erfüllt ist. Ganz deutlich formulierte der Gerichtshof kurz darauf schließlich im Fall *British American Tobacco Manufacturing*²⁹⁾, dass es für ein Entziehen aus der zollamtlichen Überwachung ausreiche, wenn die Ware etwaigen zollamtlichen Prüfungen objektiv entzogen werde, unabhängig davon, ob diese von der zuständigen Behörde tatsächlich vorgenommen worden wären (Rz. 55), was in diesem Fall zu dem doch recht merkwürdigen Ergebnis führte, dass bereits die nur vorübergehende Entfernung des Versandscheins von der Ware vom EuGH als Unterbrechung der zollamtlichen Überwachung und damit als zollschuldtauslösende Entziehung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Buchstabe c) ZollschuldVO bzw. des Art. 203 Abs. 1 ZK beurteilt wurde.

27) Urteil vom 11.7.2002, Rs. C-371/99, Slg. 2002, I-6227.

28) Urteil vom 12.2.2004, Rs. C-337/01, Slg. 2004, I-1791.

29) Urteil vom 29.4.2004, Rs. C-222/01, Slg. 2004, I-4683.

c) Hamann – Vorrang des Art. 203 ZK, Übergang ins Sanktionszollrecht

Die weite Auslegung des Entziehungsbegriffes durch den EuGH sowie die im Fall Hamann zum ersten Mal verbindlich getroffene Festlegung, dass dann, wenn eine Handlung als Entziehung zu werten ist, ein Rückgriff auf den Zollschuldentstehungstatbestand wegen Pflichtverletzung gemäß Art. 204 Abs. 1 ZK ausscheidet, lässt viele Fälle ohne den Ausweg auf Heilung oder Billigkeit bei Art. 203 ZK enden. Im Fall Hamann werden die Konsequenzen ganz deutlich: Trotz nachgewiesener Ausfuhr der Lagerwaren aus der Gemeinschaft bleibt der Lagerinhaber der Zollschuld unabweislich verhaftet³⁰⁾. Hiergegen spreche auch nicht der wirtschaftliche Charakter der Einfuhrabgaben, da es Erlass/Erstattung aus Billigkeitsgründen gebe, teilte der EuGH dem vorlegenden BFH kurz und bündig mit und gab ihm auf, diese Frage im Streitfall zu prüfen (Rz. 34). Das sind Steine statt Brot, denn ein Erlass scheitert bereits, wie der BFH in seinem Schlussurteil³¹⁾ in dieser Sache herausarbeitete, am Vorliegen eines besonderen Falles im Sinne des Art. 905 ZK-DVO, ganz zu schweigen von der Klippe der offensichtlichen Fahrlässigkeit. Denn für die Annahme eines besonderen Falles reicht es nicht etwa aus, dass es der vorliegenden Abgabenschuld an der inneren Rechtfertigung mangelt, weil sie nicht dem Wirtschaftszollgedanken entspricht. Es müssen vielmehr im Lichte des an der Billigkeit ausgerichteten Regelungszwecks des Art. 239 ZK Umstände festgestellt werden, aufgrund deren sich der Zollschuldner in einer Lage befinden kann, die gegenüber derjenigen anderer Wirtschaftsteilnehmer, die die gleiche Tätigkeit ausüben, außergewöhnlich ist. Nach alledem sehe ich in dem am 12.2.2004 trotz eindringlicher Warnung des italienischen Generalanwalts Tizzano³²⁾ gesprochenen Urteil Hamann die endgültige Beredigung des Wirtschaftszollrechts. Die zweite Kammer des EuGH hat damit eine große Chance, das Zollschuldrecht in rechtsstaatlichere und zugleich wirtschaftsfreundlichere Bahnen zu lenken, ohne Not vertan. Ab diesem Zeitpunkt hat ein Sanktionszollrecht, das inzwischen in ein Sicherheitszollrecht übergegangen ist, die Herrschaft übernommen.

d) Kiwall, Liberexim, Road Air, Militzer & Münch – mehrere Verfehlungen in einem Verfahren und Ort der Entstehung der Zollschuld

Kehren wir noch einmal zurück zum Fall Liberexim³³⁾, weil darin ein weiteres tragendes Element der Zollschuldrechtsdoktrin zum Ausdruck kommt. Schon 1988 hatte der EuGH im Fall Kiwall³⁴⁾ zu einem Sachverhalt, der sich im Jahre 1980, also noch vor Anwendbarkeit der Zollschuld-Richtlinie, abspielte und vom Gemeinschaftszollrecht allein durch

30) Anzumerken ist noch, dass der EuGH eine rückwirkende Anwendung des erst später eingefügten Art. 512 ZK-DVO auf den Streitfall ablehnte.

31) BFH, Urteil vom 20.7.2004, VII R 99/00, BFH/NV 206, 495.

32) Siehe dessen Schlussanträge vom 12.6.2003.

33) Urteil vom 11.7.2002, Rs. C-371/99, Slg. 2002, I-6227.

34) Urteil vom 20.9.1988, Rs. 252/87, Slg. 1988, 4753.

die frühere VersandVO (EWG) Nr. 222/77 geregelt war, entschieden, dass nach Entstehung einer Zollschuld infolge einer Zuwiderhandlung im Rahmen eines Versandverfahrens in einem Mitgliedstaat kein Raum für die Entstehung einer Zollschuld in einem anderen Mitgliedstaat – jedenfalls im Rahmen desselben Versandverfahrens – ist und diese Entscheidung auch mit dem Gedanken der Zollunion begründet, welche einer Doppelbelastung von Waren bei ihrer Verbringung in das Zollgebiet der Gemeinschaft entgegenstehe (Rz. 11). Im Fall *Liberexim* nun hielt der EuGH die erste Verfehlung, die als Entziehung qualifiziert werden kann (hier: Bruch der Verschlüsse und Abladen der Waren, nicht jedoch den bloßen Austausch der Zugmaschine), für zollschuldbe gründend, weil diese Entziehung die zollamtliche Überwachung im Rahmen des externen Versandverfahrens beende und die Waren damit nicht mehr dem Zollverfahren unterlägen, womit zugleich der Einfuhrtatbestand der MwStSystRL erfüllt sei.

Dass die Bestimmung des Ortes der Entstehung der Zollschuld zwecks Festlegung der Erhebungskompetenz des für die Durchsetzung des Zollanspruchs berufenen Mitgliedstaats von dem einschlägigen Zollschuldentstehungstatbestand abhängig ist und nicht etwa eine umgekehrte Abhängigkeit besteht, hat der EuGH im Anschluss an das Urteil *Road Air* vom 13.12.2007³⁵⁾ kürzlich in dem schon in anderem Zusammenhang erwähnten Urteil *Militzer & Münch*³⁶⁾ sehr deutlich gemacht. Kann im Falle eines geplatzten Versandverfahrens zu dem Zeitpunkt, zu dem festgestellt worden ist, dass die Ware der Bestimmungsstelle nicht gestellt worden ist, der Ort der (ersten) Zuwiderhandlung ermittelt werden (was grundsätzlich das angerufene nationale Gericht zu entscheiden hat), so ist die Zollschuld nach Art. 203 Abs. 1 und Art. 215 Abs. 1 erster Anstrich ZK in dem Mitgliedstaat entstanden und ist von dessen Zollbehörden zu erheben, in dem die erste Zuwiderhandlung, die sich als Entziehung aus der zollamtlichen Überwachung darstellt, begangen worden ist. Nur wenn zu dem genannten Zeitpunkt der Ort der Zuwiderhandlung nicht festgestellt werden kann, greifen Art. 378, 379 ZK-DVO a.F.³⁷⁾, wonach für die Erhebung der Zollschuld der Mitgliedstaat zuständig ist, zu dem die Abgangsstelle gehört.

Die weitergehende Frage, wo bei Berührung mehrerer Mitgliedstaaten außerhalb eines Versandverfahrens die Zollschuld bei Verfehlungen entsteht (z.B. wenn Zigaretten aus einem Drittland über einen anderen Mitgliedstaat nach Deutschland eingeschmuggelt werden), scheint mir bis heute trotz oder gerade wegen der Regelung zum Ort der Entstehung der Zollschuld in Art. 215 ZK noch nicht in allen Einzelheiten geklärt³⁸⁾. Am Grundsatz der Entstehung nur einer Zollschuld, die regelmäßig am Ort der ersten festgestellten, zeitlich am weitesten zurückliegenden Verfehlung als entstanden gilt, hat man gleichwohl zu Recht festgehalten (Art. 215 Abs. 2 ZK; siehe auch Art. 55 Abs. 3 MZK).

35) Urteil vom 13.12.2007, Rs. C-526/06.

36) Urteil vom 3.4.2008, Rs. C-230/06.

37) Siehe jetzt Art. 215 Abs. 1 dritter Anstrich ZK, Art. 450a ff. ZK-DVO.

38) Zur Tragweite der Sondervorschrift des Art. 215 Abs. 4 ZK (insbesondere zur Anwendung auf die EUSt) wird der BFH in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit VII R 30/07 zu entscheiden haben.

e) Unamar – klare Risikoabgrenzung bei der Person des Zollschuldners

Ein klare Risikoabgrenzung zwischen zwei nach Art. 203 Abs. 1 ZK in Betracht kommenden Zollschuldern hat der EuGH im Urteil *United Antwerp Maritime Agencies (Unamar)*³⁹⁾ getroffen. Eine Reederei, welche Waren auf dem Seeweg befördert, sie gestellt und die summarische Anmeldung abgibt, wird von der zollschuldrechtlichen Haftung frei, sobald die Ware in den Besitz desjenigen übergeht, der sie in der vorübergehenden Verwahrung übernimmt. Lädt also ein Umschlagunternehmen sie vom Schiff ab, depontiert sie auf dem Kai und wird die Ware dort durch einen Diebstahl der zollamtlichen Überwachung entzogen, wird allein das Umschlagunternehmen Zollschuldner (vgl. auch Art. 184 Abs. 2 ZK-DVO). Der Ausdruck, „Person, welche die Verpflichtungen einzuhalten hatte, die sich aus der vorübergehenden Verwahrung einer abgabenpflichtigen Ware ... ergeben“, in Art. 203 Abs. 3 vierter Anstrich ZK bezeichnet nämlich die Person, welche die Ware nach dem Abladen in Besitz hat, um sie zu befördern oder zu lagern.

f) Viluckas, Jonasas – vorschriftswidriges Verbringen und materielle Gerechtigkeit

Beim Zollschuldentstehungstatbestand des Art. 202 ZK (vorschriftswidriges Verbringen), auf den ich hier zuletzt eingehen möchte, hat das Urteil des EuGH vom 4.3.2004 in den verbundenen Rechtssachen C-238/02 (Viluckas) und C-246/02 (Jonasas)⁴⁰⁾ jede sinnvolle weitere Diskussion verbaut. Der Gerichtshof hat unter Verzicht auf die Schlussanträge des Generalanwalts entschieden, dass die Gestellungspflicht nach Art. 40 ZK für den Fahrer und Beifahrer eines Lkw sowie für alle Personen im Lkw, die hinsichtlich der Verbringung der Waren die Verantwortung tragen, auch dann gilt, wenn sie ohne ihr Wissen in dem Fahrzeug versteckte oder verheimlichte Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht haben. Folglich würden sie Zollschuldner im Sinne des Art. 202 Abs. 3 erster Anstrich ZK, wenn sie diese Waren in der Gestellungsmitteilung nicht angegeben hätten. Hier wird an die objektive Verletzung einer Pflicht, von der der Betroffene im Streitfall weder wusste noch wissen konnte, eine Steuerforderung angeknüpft, die im Falle von Zigaretten oder anderen hochsteuerbaren Waren existenzvernichtend sein kann, zumal ungewiss ist, ob ein Billigkeitserlass hier stets abhelfen kann. Hier stößt m.E. das gemeinschaftliche Zollschuldrecht an die Grenzen des dem Rechtsstaat immanenten materiellen Gerechtigkeitsgedankens. Bis zum heutigen Tag ist es niemandem gelungen, diese Haftung, sei es als Garantie- oder Gefährdungs- oder sonstige Haftung, in die Zollschuldrechtsdoktrin systemgerecht einzuordnen. Vielleicht gelingt es dem BVerfG, das seit Jahren über der Verfassungsbeschwerde brütet, die gegen das vom BFH in Befolgung dieser EuGH-Entscheidung gesprochene Schlussurteil⁴¹⁾ eingelegt worden ist, die passenden Worte zu finden.

39) Urteil vom 15.9.2005, Rs. C-140/04, Slg. 2005, I-8245.

40) Slg. 2004, I-2141, siehe dazu Witte, AW-Prax 2004, 309.

41) BFH-Urteil vom 20.7.2004, VII R 38/01, BFHE 207, 81; die Verfassungsbeschwerde hiergegen ist beim BVerfG unter dem Az. 1 BvR 2733/04 registriert.

g) Ulustrans – der Hintermann als Zollschuldner?

Während für die Modalitäten der Zollschuldenerhebung durchaus Raum für ergänzendes nationales Recht ist, wie der Gerichtshof in seinem Urteil zur österreichischen Abgabenerhöhung im Fall Hannl & Hofstetter⁴²⁾ deutlich gemacht hat, sind die Zollschuldentstehungstatbestände und die für die Zollschuld zur Verantwortung zu ziehenden Zollschuldner jedenfalls im Zollkodexrecht abschließend. Eine automatische Mithaftung des Dienstgebers, wie sie wohl im österreichischen Zollrechtsdurchführungsgesetz vorgesehen war, ist nach dem Urteil des EuGH im Fall Ulustrans⁴³⁾ gemeinschaftsrechtswidrig (Rz. 39, 42). Interessant ist dieses Urteil auch deshalb, weil ihm entnommen werden kann, dass nach Auffassung des EuGH auch der Hintermann, der nicht im Fahrzeug sitzt, den Schmuggel aber lenkt, Verbringer und damit Zollschuldner im Sinne von Art. 202 Abs. 3 erster Anstrich ZK sein kann, wenn er als derjenige angesehen werden kann, der mit seinem Verhalten den Grund für das vorschriftswidrige Verbringen der Ware gesetzt hat (Rz. 26). Zollschuldner kann somit auch eine juristische Person im Hintergrund, sozusagen als mittelbarer Täter, sein. Damit hat der EuGH dem österreichischen VwGH eine Antwort gegeben, der er gegenüber dem BFH in den Fällen Viluckas und Jonusas noch ausgewichen war. Diese Antwort eröffnet zugleich die Möglichkeit einer Gesamtschuldnerschaft zwischen dem Verbringer vor Ort (Dienstnehmer) und dem die Fäden ziehenden Hintermann (Dienstgeber) nach Art. 213 ZK. Dies wiederum verpflichtet die Zollbehörden, ihr Auswahlermessen zu betätigen und zu begründen. Für einige „gutgläubige Verbringer“ könnte dies unter glücklichen Umständen die Rettung in misslicher Lage bedeuten.

h) Papismedow – Falschanmeldung und Entstehung der Zollschuld

Über das Ziel hinausgeschossen ist der Gerichtshof nach nahezu einhelliger Meinung aller Kommentatoren in seinem Urteil vom 3.4.2005 im Fall Papismedow⁴⁴⁾. Ein vorschriftswidriges Verbringen, welches die Zollschuld nach Art. 202 ZK auslöst, liege nicht nur vor, wenn die eingeführten Waren nicht unverzüglich zu der angegebenen Zollstelle befördert und dort gestellt würden, sondern auch dann, wenn die bei der Gestellung abgegebene summarische Anmeldung, auf deren Grundlage die Waren in ein externes Versandverfahren übergeführt worden seien, eine unrichtige Warenbezeichnung enthalte (hier „Kochgerät“ statt „Zigaretten“). Der EuGH vermengt hier ersichtlich die bei der Gestellung abzugebende Gestellungsmitteilung mit der summarischen Anmeldung, die nach bisheriger Auffassung, wie die belgische Regierung zutreffend vorgetragen hatte, zum Abschnitt Zollanmeldung gehört und nichts mehr mit dem Verbringen zu tun hat, und lässt folglich auch in diesem Fall die Zollschuld nach Art. 202 ZK entstehen. Es ist m.E. einschränkend davon auszugehen, dass diese Betrachtungsweise nur dann gelten

42) Urteil vom 16.10.2003, Rs. C-91/02, Slg. 2003, I-2077.

43) Urteil vom 23.9.2004, Rs. C-414/02, Slg. 2004, I-8633.

44) Urteil vom 3.3.2005, Rs. C-195/03, Slg. 2005, I-1667.

soll, wenn Gestellung und Abgabe der (summarischen) Anmeldung zeitlich zusammenfallen. Fraglich erscheint auch, ob jede Unrichtigkeit in der Warenbezeichnung diese Konsequenz hat, oder nur solche unrichtigen Bezeichnungen der Ware, die, wie im Streitfall, „im Kern“ falsch sind. Insoweit wirft das Urteil des EuGH mehr Fragen auf als es zu lösen vermeint.

5. Ausblick

Eine ganze Reihe interessanter Einzelfallentscheidungen zu zollschuldrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit einzelnen Zollverfahren sowie zur buchmäßigen Erfassung der Zollschuld einschließlich der Fragen der Verjährung konnte ich aus Zeitgründen hier nicht ansprechen. Zudem meine ich, dass in der Beschränkung auf das Wesentliche die Leitgedanken der zollschuldrechtlichen Rechtsprechung des EuGH klarer zutage treten. In diesem Sinne hoffe ich, Ihnen einen guten Überblick über Entwicklung und gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung auf diesem Gebiet geboten zu haben.

Abschließend erlaube ich mir eine kurze Bewertung dieser Rechtsprechung. Trotz der Kritik, die mir verschiedentlich an einzelnen Entscheidungen angezeigt erschien, ist es dem EuGH gelungen, das Zollschuldrecht in den zahlreichen Einzelentscheidungen in all den Jahren als in sich verständiges und schlüssiges System darzustellen und zu entwickeln. Für die Praxis der Verwaltungen und der Gerichte waren die Entscheidungen sehr hilfreich und haben sicher dazu beigetragen, in der gesamten Gemeinschaft ein einheitliches Zollschuldrecht durchzusetzen.

Für die im Gesetz angelegten Schwächen des Zollschuldrechts, die nicht hinwegzudiskutieren sind und deshalb die Akzeptanz des Zollschuldrechts bei vielen Wirtschaftsbeiträgigen in Frage stellen, trägt der EuGH keine Verantwortung. Er ist ebenso wie die Verwaltung und die Gerichte der Mitgliedstaaten an die gesetzgeberischen Vorgaben gebunden. Im Rahmen dieser Vorgaben hätte man sich freilich hier und dort ein Mehr an höchstrichterlichem Verständnis für die Belange der betroffenen Wirtschaftsbeiträgigen gewünscht. Das Zollschuldrecht des Modernisierten Zollkodex, das uns Prof. Witte gleich in den Grundzügen vorstellen wird, wendet hoffentlich einiges auf den Weg zum Besseren.

Zollschuld nach dem Modernisierten Zollkodex

Prof. Dr. Peter Witte
Fachhochschule des Bundes, Münster

Mein Vorredner, Herr Vorsitzender Richter am BFH Dr. Klaus Peter Müller-Eiselt, hat in seiner abschließenden Würdigung der Rechtsprechung des EuGH ausgeführt, dass bei aller berechtigten Kritik der EuGH ein in sich verständiges und schlüssiges System des Zollschuldrechts entwickelt habe, welches der Praxis weiterhelfe. Für die im Gesetz angelegten Schwächen sei der Gesetzgeber verantwortlich. Es bliebe die Hoffnung auf Änderungen des Zollschuldrechts durch den Modernisierten Zollkodex.

Genau darum geht es bei den nachfolgenden Überlegungen. Ausgehend vom am 4.6.2008 im Amtsblatt der EU veröffentlichten Text des Modernisierten Zollkodex (MZK) soll zum einen das System des neuen Zollschuldrechts aufgezeigt und des Weiteren ein erster Abgleich mit dem bisherigen Recht, insbesondere unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorgelegt werden.

Inhalt

Neue Anordnung von Zollschuld und Sicherheitsleistung

- ▶ Titel III

- ▶ Neue Reihenfolge

Erwägungsgrund 18, 22, 24

Entstehen der Zollschuld

Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr – vorübergehende Verwendung

- ▶ Überlassungsreife

- ▶ Weiterer Zollschuldner

Entstehen einer Zollschuld bei Verstößen

- ▶ Zusammenfassung der Verstöße gemäß Art. 202 bis 205 ZK

- ▶ Zollschuldner

Erlöschen der Zollschuld

- ▶ Einziehung

- ▶ Zerstörung oder Aufgabe zugunsten der Staatskasse

- ▶ Vollständige Zerstörung oder unwiederbringlicher Verlust

- ▶ Keine erheblichen Auswirkungen

- ▶ Ausfuhr

Zusammenfassende Bewertung

Neue Anordnung von Zollschuld und Sicherheitsleistung

Titel III

Wenig spektakulär ist die neue Anordnung von „Zollschuld und Sicherheitsleistung“ in Titel III. Richtigerweise gehört die Materie hierhin, direkt hinter die in Titel II wie bisher angesiedelten „Grundlagen für die Anwendung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben sowie sonstiger für den Warenverkehr vorgesehener Maßnahmen.“

Neue Reihenfolge

Formal neu ist auch die Anordnung innerhalb von Titel III.

Titel III – Zollschuld und Sicherheitsleistung

- Entstehen der Zollschuld
- Sicherheitsleistung für eine möglicherweise entstehende oder entstandene Zollschuld
- Erhebung und Entrichtung der Abgaben sowie Erstattung und Erlass des Einfuhr- und Ausfuhrabgabenbetrages
- Erlöschen der Zollschuld

Inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden.

Erwägungsgrund 18, 22, 24

Aufschluss über die Motive gesetzgeberischen Handelns geben bei EU-Verordnungen häufig die Erwägungsgründe.

In Nr. 22 wird die Sicherheitsleistung angesprochen im Hinblick auf den besseren Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Das ist eine wichtige Selbstverständlichkeit.

In Nr. 24 heißt es: „Es ist angebracht, dem guten Glauben des Beteiligten in den Fällen, in denen eine Zollschuld auf einer Nichteinhaltung zollrechtlicher Vorschriften beruht, Rechnung zu tragen und die Folgen fahrlässigen Verhaltens des Zollschuldners auf ein Mindestmaß abzumildern.“ Hier zeigt sich bereits der Paradigmenwechsel. Weg von der Zollschuld, hin zur Sanktion.

In Nr. 18 wird ein weiteres Element der Neukonzeption vorgestellt: „Es ist erstrebenswert, alle Fälle des Entstehens einer Einfuhrzollschuld – mit Ausnahme der Anmeldung zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder zur Überführung in die vorübergehende Verwendung unter teilweiser Abgabenbefreiung – zu gruppieren, um Schwierigkeiten bei der Feststellung der Rechtsgrundlage für das Entstehen der Zollschuld zu vermeiden. Das Gleiche sollte für die Fälle des Entstehens einer Ausfuhrzollschuld gelten.“

Vereinfacht gesagt geht es um zweierlei:

- Einmal soll das Zollschuldrecht kein Sanktionsrecht mehr sein. Mit dem neuen Art. 21 MZK werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen zollrechtliche Vorschriften zu schaffen. Diese müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Als Folge davon kann der Umfang von Heilungstatbeständen bzw. Erlöschensfällen bei Verstößen deutlich ausgedehnt werden.
- Zweitens sollen alle Verfehlungen in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden, um unabhängig von der konkreten Pflichtverletzung gleiche Heilungstatbestände und gleiche Zollschuldner zu haben. Die heute so wichtige Abgrenzung zwischen einer Zollschuld gemäß Art. 203 ZK wegen Entziehens von Waren aus der zollamtlichen Überwachung mit vielen Zollschuldnern und Art. 204 ZK wegen sonstiger Verfehlungen mit wenigen Zollschuldnern und umfangreichen Heilungsmöglichkeiten entfällt damit.

Bei den nachfolgenden Ausführungen soll besonders auf diese beiden Punkte geschaut werden.

Entstehen der Zollschuld

Zunächst geht es um das Entstehen der Zollschuld. Festgehalten wird selbstverständlich an der Unterscheidung zwischen Einfuhr- und Ausfuhrzollschuld. Der Aufbau der einzelnen Entstehungstatbestände ähnelt sich. Auch bei der Ausfuhr ist das Entstehen bei ordnungsgemäß durchgeführter Ausfuhr und passiver Veredelung in Art. 48 MZK und bei Verstößen in einem Tatbestand in Art. 49 MZK zusammengefasst.

Wegen der Vergleichbarkeit und der heute noch geringen praktischen Bedeutung soll jedoch auf die Darstellung der Ausfuhrzollschuld verzichtet werden.

Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr – vorübergehende Verwendung

Wie bislang gemäß Art. 201 ZK entsteht auch zukünftig eine Zollschuld durch Überführung von einfuhrabgabenpflichtigen Nichtgemeinschaftswaren in den zollrechtlich freien Verkehr bzw. die vorübergehende Verwendung unter teilweiser Befreiung von Einfuhrabgaben (Art. 44 MZK). Materielle Änderungen sind nicht gewollt. Der neue Wortlaut dient eher der Klarstellung. Inhaltlich geht es wie bisher um die Fälle ordnungsgemäßen Handelns.

Überlassungsreife

Trotz Neufassung des Wortlauts „Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr“ geht der Gesetzgeber einer Auseinandersetzung mit dem Wandel-Urteil des EuGH aus dem Weg. Darin hat der EuGH entschieden, dass eine Zollschuld bei Überführung von Waren

in den zollrechtlich freien Verkehr erst mit Überlassung entsteht. Nur wenn es zur Überlassung komme, so der EuGH, könne gemäß Art. 201 ZK eine Zollschuld entstehen.

Das hört sich auf den ersten Blick klar an, ist so aber systematisch zumindest fragwürdig. Da gemäß Art. 74 ZK eine Ware aber erst überlassen werden darf, wenn die Zollschuld beglichen oder Sicherheit geleistet worden ist, muss rein logisch die Zollschuld bereits vor der Überlassung entstehen. Das Urteil ist mithin eingeschränkt auszulegen.

Es kann also nicht auf die ausgesprochene, vollzogene Überlassung ankommen, sondern auf die von mir so genannte Überlassungsreife. Wenn im Rahmen der Überführung in das Verfahren alle Prüfungen abgeschlossen sind und – wie es Art. 73 ZK besonders hervorhebt – keine Verbote und Beschränkungen entgegenstehen, ist die Überlassungsreife gegeben. Jetzt muss nur noch gezahlt werden, dann kann dem Anmelder die Ware überlassen werden und er frei über sie verfügen. Diese Gedanken sind auch weiterhin anzuwenden.

Art. 44 Abs. 1 MZK ist folglich der neue Art. 201 Abs. 1 ZK.

Weiterer Zollschuldner

Eine inhaltliche Änderung ergibt sich allerdings bei den Zollschuldnern. Wie bislang werden der Anmelder und bei indirekter Vertretung zusätzlich auch der vertretene Hintermann Zollschuldner und zwar als Gesamtschuldner gemäß Art. 51 MZK.

Neu ist die zwingende Zollschuldnerschaft von Personen, die die für eine Zollanmeldung erforderlichen Angaben geliefert haben, wenn durch dieses Verhalten die Einfuhrabgaben ganz oder teilweise nicht erhoben werden. Dabei sind subjektive Elemente erforderlich. Die Person muss gewusst haben oder vernünftigerweise hätte wissen können, dass die Angaben unrichtig waren (Art. 44 Abs. 3 Unterabsatz 2 MZK). Bislang war diese Regelung fakultativ. Die Mitgliedstaaten konnten sie durch ergänzendes nationales Recht übernehmen. Österreich etwa hat davon Gebrauch gemacht.

Zwei Dinge seien angemerkt.

- Zum einen wird nunmehr einheitliches EU-Zollrecht geschaffen. Das ist ein besonderes Anliegen vor allem der Kommission gewesen und sehr begrüßenswert.
- Zum anderen wird damit bei Unregelmäßigkeiten im Rahmen einer an sich ordnungsgemäßen Überführung in das Zollverfahren der Kreis der Zollschuldner deutlich erweitert. Unterfakturierte Rechnungen, die falsche Zollwerte zur Folge haben, oder unrichtige Präferenznachweise mit Anwendung falscher Zollsätze sind Beispiele für derart falsche Angaben, bei denen der Lieferant der Angaben weiterer Zollschuldner werden kann.

Entstehen einer Zollschuld bei Verstößen

Völlig neu ist die Regelung der Zollschuldentstehung bei Verstößen in einer einzigen Vorschrift, dem Art. 46 MZK.

Zusammenfassung der Verstöße gemäß Art. 202 bis 205 ZK

In Art. 46 Abs. 1 MZK werden die bisher über vier Artikel verteilten Verstöße zusammengefasst. Das gelingt leider nicht durch eine globale, knapp gehaltene Formulierung der Verstöße, wie Deutschland vorgeschlagen hatte. Vielmehr werden wohl aus Sorge nichts gegenüber der bisherigen Rechtslage zu übersehen in Art. 46 Abs. 1 Buchstaben a) bis c) MZK drei unterschiedliche Tatbestände aufgelistet.

Dabei bedarf es keiner besonderen Hervorhebung der Freizonen wie in Art. 205 ZK mehr, da das Verbringen von Waren in Freizonen und Freilagern als Unterfall der neuen Lagerung zu einem besonderen (Zoll-)Verfahren geworden ist (Art. 135 MZK).

Bezogen auf die bisherige Rechtsprechung des EuGH lässt sich damit schon vorab feststellen, dass die eigentlichen Zollschuldentstehungstatbestände wie bislang auszulegen sind. Die Urteile zum jetzigen Recht wirken im MZK fort.

Nichterfüllung von Verpflichtungen

Zunächst führt gemäß Art. 46 Abs. 1 Buchstabe a) MZK bei einfuhrabgabenpflichtigen Nichtgemeinschaftswaren die Nichterfüllung jedweder Verpflichtung in Bezug

- auf das Verbringen in das Zollgebiet der Gemeinschaft,
- auf das Entziehen dieser Waren aus der zollamtlichen Überwachung und
- auf die Beförderung, Veredelung, Lagerung, vorübergehende Verwendung oder Verwertung dieser Waren in diesem Gebiet

zur Zollschuldentstehung.

Damit werden für Nichtgemeinschaftswaren bei Verstößen von Art. 46 Abs. 1 MZK praktisch alle Zollschuldentstehungstatbestände abgedeckt, die bislang schon Gegenstand von Zollschuldentstehungstatbeständen waren.

Die Zollschuld soll bei Verstößen in denselben Fällen wie bisher entstehen. Ob es dabei wirklich des besonderen Erwähnens des Entziehens von Waren bedurft hätte, braucht nicht weiter erörtert zu werden. Für die eigentliche Zollschuldentstehung ist jedoch die bislang so wichtige Unterscheidung völlig unerheblich geworden.

Verfehlungen im Zusammenhang mit der Endverwendung

In Art. 46 Abs. 1 Buchstabe b) MZK wird ein Einzelfall der Pflichtverletzung im Zusammenhang mit der Endverwendung von Gemeinschaftswaren im Rahmen des bisherigen freien Verkehr zur besonderen Verwendung geregelt. Inhaltlich ergeben sich keine Unterschiede zum heutigen Art. 204 Abs. 1 Buchstabe a) ZK. Die besondere Hervorhebung beruht wohl darauf, dass hier Gemeinschaftswaren vorliegen.

Fehlende Voraussetzungen für die Überführung in ein Zollverfahren oder die Gewährung von Abgabefreiheit bei Endverwendung

Art. 46 Abs. 1 Buchstabe c) MZK regelt die heute in Art. 204 Abs. 1 Buchstabe b) ZK verankerten Fälle, dass Waren in ein Zollverfahren übergeführt werden, ohne dass die Voraussetzungen dafür oder die mit der besonderen Verwendung verbundenen Zollfreiheit vorliegen. Änderungen ergeben sich nicht.

Keine Heilungsmöglichkeiten

Anders als es bisher vor allem in Art. 204 ZK durch die „Es-sei-denn-Formel“ und in Art. 206 ZK vorgesehen ist, führen sog. Heilungstatbestände nicht mehr zum Nichtentstehen einer Zollschuld.

Geregelt sind all diese Aspekte erst beim Erlöschen der Zollschuld gemäß Art. 86 MZK.

Zollschuldner

Die Zollschuldner sind nicht wie bisher im jeweiligen Abs. 3 zusammengefasst, sondern auf Art. 46 Abs. 3 und Abs. 4 MZK verteilt. Mehrere Zollschuldner haben gemäß Art. 51 MZK als Gesamtschuldner einzustehen.

Zollschuldner gemäß Art. 46 Abs. 3 MZK

Abs. 3 nennt die Zollschuldner bei Zollschulden gemäß Art. 46 Abs. 1 Buchstaben a) und b) MZK.

In den Fällen nach Abs. 1 Buchstaben a) und b) ist Zollschuldner,

- a) wer die betreffenden Verpflichtungen zu erfüllen hatte;
- b) wer wusste oder vernünftigerweise hätte wissen müssen, dass eine zollrechtliche Verpflichtung nicht erfüllt war, und im Auftrag der Person handelte, die diese Verpflichtung zu erfüllen hatte, oder an der Handlung beteiligt war, die zur Nichterfüllung der Verpflichtung führte;
- c) wer die betreffenden Waren erworben oder in Besitz genommen hat und zum Zeitpunkt des Erwerbs oder der Inbesitznahme der Waren wusste oder vernünftigerweise hätte wissen müssen, dass eine zollrechtliche Verpflichtung nicht erfüllt war.

Nicht exklusiv genannt wird der Handelnde, der bei Art. 202 Abs. 3 und Art. 203 Abs. 3 ZK als erste Person als Zollschuldner in Betracht kommt. Ob sich daraus inhaltliche Unterschiede ergeben, hängt davon ab, ob der Handelnde in anderer Funktion einer der vorstehend aufgelisteten Zollschuldner wird.

Pflichtiger als Zollschuldner gemäß Art. 46 Abs. 3 Buchstabe a) ZK

Unabhängig vom Vorliegen subjektiver Elemente ist zum einen der Pflichtige Zollschuldner. Wer dies im konkreten Fall ist, ergibt sich aus dem jeweiligen der Verfehlung zu-

grunde liegenden Tatbestand. Es kann der Verbringer sein, der die Beförderung Übernehmende oder auch der Inhaber eines (Zoll-)Verfahrens.

Diese Situation entspricht weitgehend der heutigen Rechtslage.

Immer dann, wenn der Pflichteninhaber selbst handelt, wird auch der Handelnde Zollschuldner, etwa beim vorschriftswidrigen Verbringen, dem bisherigen Einfuhrschmuggel, oder eigenen Entziehschuldungen.

Beauftragte und Beteiligte als Zollschuldner gemäß Art. 46 Abs. 3 Buchstabe b) ZK

Beim Vorliegen entsprechender subjektiver Elemente werden auch Beauftragte und Beteiligte Zollschuldner. Das ist eine deutliche Verschärfung gegenüber dem bisherigen Recht.

Beteiligte, d.h. Anstifter und Teilnehmer, sind bislang bei Zollschulden gemäß Art. 204 ZK nicht genannt. Vor allem bei den normalen Verstößen, die kein Entziehen der Waren aus der zollamtlichen Überwachung beinhalten, erweitert sich der Zollschuldnerkreis erheblich.

Beauftragte als Zollschuldner bei Verstößen sind völlig neu.

- Das können einmal die Zollvertreter gemäß Art. 11 MZK sein, die nach neuer deutscher Fassung im Auftrag einer anderen Person handeln.
- Darüber hinaus kommen aber alle Personen als Zollschuldner in Betracht, deren sich der Pflichtige bei Erfüllung seiner zollrechtlichen Verpflichtungen bediente. Der aus dem Zivilrecht bekannte Begriff „Erfüllungsgehilfe“ drängt sich auf. Das können die für die Aufzeichnungen gemäß Art. 137 MZK intern verantwortlichen Mitarbeiter sein, aber auch Personen bei Versand, Lagerung, Verwendung oder Veredelung von Waren, wie Fahrer, Lagerarbeiter und in der Fabrikation Tätige.

Wiederum können Handelnde über diese Funktion ebenfalls Zollschuldner sein.

Erwerber und Besitzer als Zollschuldner gemäß Art. 46 Abs. 3 Buchstabe c) ZK

Praktisch identisch mit der heutigen Regelung in Art. 202 und 203 Abs. 3 dritter Anstrich ZK ist die Regelung der Zollschuldnerschaft von Erwerbern und Besitzern von den betreffenden Waren. Sie können beim Vorliegen entsprechender subjektiver Elemente weiterhin Zollschuldner sein.

Verschärft wird die Situation für die Fälle des bisherigen Art. 204 ZK. Heute ist derartige nicht vorgesehen.

Zollschuldner gemäß Art. 46 Abs. 4 Unterabsatz 1 MZK

Abs. 4 Unterabsatz 1 nennt die Zollschuldner bei Zollschulden gemäß Art. 46 Abs. 1 Buchstabe c) MZK.

Inhaltlich identisch zur bisherigen Rechtslage gemäß Art. 204 Abs. 3 ZK wird der Pflichtige Zollschuldner, d.h. derjenige, der die Voraussetzungen für die Überführung der Waren in ein Zollverfahren oder die Anmeldung dazu oder die Gewährung von Abgabenerleichterung bei Endverwendung zu erfüllen hat.

Zollschuldner gemäß Art. 46 Abs. 4 Unterabsatz 2 MZK

Abs. 4 Unterabsatz 2 nennt weitere Zollschuldner bei allen Zollschulden gemäß Art. 46 Abs. 1 MZK.

Wie bei Art. 44 Abs. 3 Unterabsatz 2 MZK geht es um Personen, die falsche Angaben liefern mit der Folge, dass die Zollschuld nicht oder nur teilweise erhoben wird. Das ist folgerichtig, da es keinen Unterschied machen kann, ob bei grundsätzlich ordnungsgemäßem Verhalten falsche Angaben gemacht werden oder bei Verfehlungen.

Der Kreis der Zollschuldner vergrößert sich auch dadurch gegenüber der bisherigen Rechtslage ganz erheblich.

Abgleich mit der heutigen Rechtsprechung

Die Vielzahl neuer Zollschuldner wird zu ganz neuen Ergebnissen bei der Inanspruchnahme führen. Bereits bei der Ausübung des Auswahlermessens seitens der Zollbehörde kommt es zu anderen Konstellationen. Allerdings gelten die heutigen Grundsätze weiter.

Erlöschen der Zollschuld

Nachdem nunmehr vor allem die Verschärfungen im Zollschuldrecht benannt wurden, ist in einem zweiten Schwerpunkt zu klären, ob die bisherigen und gesetzestechnisch abgeschafften Heilungstatbestände durch die Neuregelungen beim Erlöschen der Zollschuld teilweise ausgedehnt auf alle heutigen Zollschuldentstehungstatbestände übernommen worden sind und auf welche Personen sie Anwendung finden. Der Weg dorthin führt über Art. 86 MZK, das Erlöschen der Zollschuld.

Vor allem aus Art. 86 Abs. 5 und 6 MZK wird deutlich, dass es nicht in allen Fällen zum vollständigen Erlöschen kommt, sondern in machen Fällen nur in Bezug auf einzelne Zollschuldner.

Art. 86 – Erlöschen

1. Unbeschadet ... erlischt die Einfuhr- oder Ausfuhrzollschuld:

(...)

- d) wenn einfuhr- oder ausfuhrabgabepflichtige Waren eingezogen werden;
- e) wenn einfuhr- oder ausfuhrabgabepflichtige Waren beschlagnahmt und gleichzeitig oder später eingezogen werden;

- f) wenn einfuhr- und ausfuhrabgabenpflichtige Waren unter zollamtlicher Überwachung zerstört oder zugunsten der Staatskasse aufgegeben werden;
 - g) wenn das Verschwinden der Waren oder die Nichterfüllung der zollrechtlichen Verpflichtungen darauf zurückzuführen ist, dass die betreffenden Waren aufgrund ihrer Beschaffenheit, infolge unvorhersehbarer Ereignisse oder höherer Gewalt oder auf Anweisung der Zollbehörden vollständig zerstört worden oder unwiederbringlich verloren gegangen sind; für die Zwecke dieses Buchstabens gilt eine Ware als unwiederbringlich verloren gegangen, wenn sie von niemandem mehr zu verwenden ist;
 - h) wenn die Zollschuld nach Art. 46 oder 49 entstanden ist und die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:
 - i) Der Verstoß, durch den die Zollschuld entstanden ist, hatte keine erheblichen Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Abwicklung des betreffenden Zollverfahrens und war kein Täuschungsversuch;
 - ii) nachträglich werden alle notwendigen Förmlichkeiten erfüllt, um die Situation der Waren zu bereinigen;
 - i) wenn Waren, die aufgrund ihrer Endverwendung einfuhrabgabenfrei oder zu einem ermäßigten Einfuhrabgabensatz zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen wurden, mit Zustimmung der Zollbehörden ausgeführt worden sind;
- (...)
- k) wenn vorbehaltlich des Abs. 5 die Zollschuld nach Art. 46 entstanden ist und den Zollbehörden nachgewiesen wird, dass die Waren nicht verwendet oder verbraucht, sondern aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt worden sind.
- (...)
5. Im Falle des Abs. 1 Buchstabe k) erlischt die Zollschuld nicht für Personen, die einen Täuschungsversuch unternommen haben.
6. Ist die Zollschuld nach Art. 46 entstanden, so erlischt sie für Personen, die keinen Täuschungsversuch unternommen haben und die zur Betrugsbekämpfung beigetragen haben.

Einziehung

Schaut man sich Art. 86 Abs. 1 Buchstaben d) und e) MZK an, erkennt man eine erste einschneidende Änderung.

Jedwede Einziehung führt unabhängig vom Zeitpunkt zum Erlöschen der Zollschuld.

Damit kehrt die Regelung zum Urzustand des Art. 233 Buchstabe c) ZK zurück, der bis Dezember 1996 Ähnliches vorsah. Konkret bedeutet das, dass die Zollschuld also auch noch Jahre später erlöschen kann, wenn etwa in einem Steuerstrafverfahren die Ware als Nebenfolge der Straftat eingezogen wird. Das verdeutlicht den neuen Grundsatz Sanktionen statt Zollschuld.

Staatliche Organe können damit die Zollschuldentstehung zum Erlöschen bringen, also quasi „heilen“.

Zerstörung oder Aufgabe zugunsten der Staatskasse

Gemäß Art. 86 Abs. 1 Buchstabe f) MZK erlischt die Zollschuld bei Zerstörung unter zollamtlicher Überwachung und bei Aufgabe zugunsten der Staatskasse.

Zerstörung

Die Zerstörung von Waren kann nach Art. 125 MZK von den Zollbehörden verlangt werden.

Die Ware nimmt nicht am Wirtschaftskreislauf teil. Es bedarf keiner Zollschuldenerhebung. Entstandene Zollschulden erlöschen. Auch hier kann der Staat gestalten.

Aufgabe zugunsten der Staatskasse

Bei der mit dem Modernisierten Zollkodex auch in Deutschland möglichen Aufgabe der Waren zugunsten der Staatskasse kann der Wirtschaftsbeteiligte gemäß Art. 127 MZK das Erlöschen der Zollschuld und damit die „Heilung“ herbeiführen.

Vollständige Zerstörung oder unwiederbringlicher Verlust

Art. 86 Abs. 1 Buchstabe g) MZK greift den Gedanken des Art. 206 ZK auf und lässt die Zollschuld erlöschen, wenn das Verschwinden der Waren oder die Nichterfüllung der zollrechtlichen Verpflichtungen darauf zurückzuführen ist, dass die betreffenden Waren aufgrund ihrer Beschaffenheit, infolge unvorhersehbarer Ereignisse oder höherer Gewalt oder auf Anweisung der Zollbehörden vollständig zerstört worden oder unwiederbringlich verloren gegangen sind.

Über die bisherigen Fälle des Art. 202 und 204 Abs. 1 Buchstabe a) ZK hinaus ist der Erlöschenstatbestand damit auf alle Fälle von Verstößen anwendbar. Mithin gibt es weitere „Heilungsfälle“.

Keine erheblichen Auswirkungen

Art. 86 Abs. 1 Buchstabe h) MZK greift den bislang nur in Art. 204 ZK enthaltenen Gedanken auf, dass es keiner Zollschuldentstehung bedarf, wenn Verstöße gegen die Zollvorschriften keine erheblichen Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Abwicklung des

betreffenden Zollverfahrens haben. Aus dem heutigen Art. 859 ZK-DVO werden als weitere Voraussetzungen übernommen, dass

- kein Täuschungsversuch vorliegen darf und
- nachträglich alle notwendigen Förmlichkeiten erfüllt werden, um die Situation der Waren zu bereinigen.

Hierzu wird es wohl wieder Durchführungsvorschriften geben, um den Anwendungsbereich der Regelung zu konkretisieren.

Damit wird der so wichtige Heilungstatbestand auf alle Verstöße mit zollschuldrechtlichen Folgen ausgedehnt.

Ausfuhr

Art. 86 Abs. 1 Buchstaben i) und k) MZK regeln die Fälle des Erlöschens bei der Ausfuhr. Erfasst wird davon auch die heutige Wiederausfuhr.

Endverwendung

Art. 86 Abs. 1 Buchstabe i) MZK entspricht Art. 206 Abs. 2 ZK und führt zum Erlöschen bei Zollschulden wegen Verstößen im Rahmen der Endverwendung. Die ggf. ursprünglich entstandene Zollschuld bei ordnungsgemäßer Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr gemäß Art. 44 MZK wird, wie auch heute, davon nicht berührt.

Ausfuhr ohne vorherige Nutzung

Art. 86 Abs. 1 Buchstabe k) MZK regelt das Erlöschen bei Ausfuhren von Waren, die nicht verwendet oder verbraucht, sondern „nur“ aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt werden. Erstaunlicherweise findet er nur Anwendung bei Zollschulden gemäß Art. 46 MZK.

Die Zollschuldentstehung bei Verstößen kann also durch gezieltes Handeln des Wirtschaftsbeteiligten geheilt werden. Dabei darf jedoch kein Täuschungsversuch vorliegen. Nur der Redliche kann heilen.

Damit wird ein völlig neuer Erlöschenstatbestand geschaffen, der nicht nur dann weiterhilft, wenn vertragswidrig insbesondere fehlerbehaftet geliefert worden ist, sondern auch die Fälle erfasst, in denen die Waren nach Verstößen gegen Zollvorschriften aus welchen Gründen auch immer im Zollgebiet der Gemeinschaft nicht verwendet werden.

Bei ordnungsgemäßigem Verhalten ist die Ausfuhr als solche dagegen kein Erlöschensgrund.

Beispiele

- Importeur I erhält vom amerikanischen Lieferanten eine zum freien Verkehr überlassene fehlerhafte Ware. Er verweigert die Annahme. Die Zollschuld gemäß Art. 44 MZK erlischt nicht bereits bei Ausfuhr. Vielmehr bedarf es eines Rückgriffs auf die Regelung zu Erlass/Erstattung.

- Importeur I überführt Waren in den freien Verkehr, um sie für seinen Abnehmer A weiter zu verarbeiten. A meldet Insolvenz an. I führt die Waren aus. Die Zollschuld erlischt nicht schon, wenn die Waren noch nicht verwendet, sondern ausgeführt worden sind. Möglich ist aber nach heutiger Rechtslage unter weiteren Voraussetzungen die rückwirkende Bewilligung einer aktiven Veredelung mit der Folge der Ungültigkeit der Zollanmeldung und des Erlöschens der Zollschuld.

Zusammenfassende Bewertung

Bewertet man die Neukonzeption des Zollschuldrechts, ergibt sich ein positiver Eindruck.

- Bei ordnungsgemäßigem Verhalten ändert sich bis auf mögliche weitere Zollschuldner nichts.
- Bei Verstößen kommt es nicht mehr auf die Art des Verstoßes an. Heilungsmöglichkeiten entfallen. Alle Unregelmäßigkeiten werden auch hinsichtlich der Zollschuldner praktisch gleich behandelt.
- Die heutige Heilung wird ersetzt und inhaltlich ausgedehnt durch umfangreiche Erlöschenstatbestände.
- Im Ergebnis wird das zu weniger Zollschulden wegen Unregelmäßigkeiten führen. Wenn jedoch kein Erlöschen Grund vorliegt, kann die Zollverwaltung regelmäßig auf eine Vielzahl von Schuldern zurückgreifen.
- Erkauft wird das neue Konzept durch ein neues Sanktionsrecht. Richtigerweise verliert damit die Zollschuld ihren heute teilweise bestehenden Sanktionscharakter.
- Bestehender Unsicherheitsfaktor ist die Ausgestaltung des Sanktionsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten. Hier können nationale Unterschiede zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Quellen und weiterführende Hinweise

- VO (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) – ABl. (EU) L 145, S. 1 vom 4.6.2008
- EuGH-Urteil (C-66/99) vom 1.2.2001, <http://curia.europa.eu/de>.
- FG Bremen, Vorlagebeschluss vom 2.2.1999, 29503K 2, ZfZ 1999, 161
- Witte, Einfuhrzollschuld beim Entfernen angemeldeter Waren, AW-Prax 2000, 146
- Witte, Die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, AW-Prax 2000, 190
- Zitzmann/Masorsky, Zollverfahren und Zollschuld, AW-Prax 2001, 188
- Reuter, Verwaltungsstrafen im Modernisierten Zollkodex?, AW-Prax 2005, 117

Wer spricht künftig mit wem? Neue Kommunikationsstrukturen in der Bundeszollverwaltung ¹⁾

Dr. Horst Seelig
Präsident der Bundesfinanzdirektion Südost, Nürnberg

Gliederung

1. Einleitung
2. Bisherige Kommunikationsstrukturen
3. Neuorganisation der Zollverwaltung
 - 3.1 Von der Oberfinanzdirektion zur Bundesfinanzdirektion
 - 3.2 Neue Sachgebiete bei den Hauptzollämtern
 - 3.3 Errichtung des Bildungs- und Wissenschaftszentrums
 - 3.4 Das neue Ideen- und Wissensmanagement
4. Künftige Ansprechpartner der Wirtschaftsbeteiligten
 - 4.1 Ansprechpartner auf der Ortsebene
 - 4.2 Ansprechpartner auf der Mittelebene
 - 4.3 Informations- und Wissensmanagement
 - 4.4 Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung
5. Fazit

1. Einleitung

*„Die Zollverwaltung ist nicht als reine Hoheitsverwaltung,
sondern auch als Dienstleistungsbetrieb zu sehen“.*

Helmut Schmidt, Bundesminister der Finanzen,
Grünbuch zur Lage der Zollverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1974

Seit dieser für die damalige Zeit bemerkenswerten programmatischen Aussage bezeichnet sich der Zoll gerne als „moderne Wirtschaftsverwaltung“ und versteht sich als „Partner der Wirtschaft“. Auf dem 12. Europäischen Zollrechtstag im Jahre 2000 in Salzburg habe ich in einem Beitrag die Frage gestellt, ob wir diesem Ruf gerecht werden und mit den Wirtschaftsbeteiligten wirklich partnerschaftlich umgehen, um Konflikte zu

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

vermeiden, pragmatische Problemlösungen zu finden und Verfahrensabläufe zu beschleunigen²⁾. Die Frage ist nach wie vor berechtigt und im Hinblick auf die – auf den ersten Blick nur den internen Dienstbetrieb betreffende – Neustrukturierung der Bundeszollverwaltung gegenwärtig aktueller denn je.

Ich möchte heute einen wichtigen Aspekt einer so verstandenen Partnerschaft thematisieren, den der (vertrauensvollen) Kommunikation zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und der Verwaltung. Leider finden sich hierzu im „Feinkonzept“³⁾ keine Aussagen; wie überhaupt der Wirtschaftsbeteiligte, Zollbeteiligte oder Kunde in dem immerhin über 130 Seiten starken Papier so gut wie nicht vorkommt. In der Vorbemerkung hierzu wird die Zollverwaltung auch lediglich als „klassische Hoheitsverwaltung“ bezeichnet; von (moderner) Wirtschaftsverwaltung oder Bürgerservice ist bedauerlicherweise nicht die Rede. Ich gehe davon aus, dass die Nichterwähnung dieses so wichtigen Faktors zöllnerischer Arbeit auf einem redaktionellen Versehen beruht. Deshalb werden die Zöllnerinnen und Zöllner weiterhin ihr Handeln – wie im neu entworfenen „Leitbild der Zollverwaltung“ formuliert – selbstverständlich auch am Adressaten ausrichten und die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben als Dienstleistung verstehen.

Eine entsprechende Empfehlung enthält auch die Kommissionsmitteilung zur „Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion“ vom 1.4.2008, in der die Zollbehörden aufgefordert werden, „weiterhin erstklassige Dienstleistungen für EU-Bürger und Unternehmen zu gewährleisten“. Übergeordnetes Ziel sei, „die Schlüsselposition des Zolls als moderner, effizienter Partner für den Handel zu erhalten“, um so die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu fördern⁴⁾.

Für die Bürger und Wirtschaftsbeteiligten ist es zunächst einmal wichtig zu wissen, wo ihre Ansprechpartner in der neu organisierten Zollverwaltung zu finden sind: auf welcher Ebene und an welchem Ort. Dies kann schon deshalb Probleme bereiten, weil die den fünf Bundesfinanzdirektionen zugewiesenen „Zentralen Facheinheiten“ nicht immer scharf abzugrenzen sind. Für die Unternehmen wird darüber hinaus von großer Bedeutung sein, ob die Aufgaben der bisherigen Vororte, Zentralstellen und Koordinierenden Stellen, die grundsätzlich aufzulösen und in die „Zentralen Facheinheiten“ zu integrieren sind, in verlässlicher Qualität fortgeführt werden. Im Folgenden möchte ich – auf einem kursorischen Rückblick aufbauend – die durch die Umorganisation der Zollverwaltung veränderten Kommunikationsstränge in der gebotenen Kürze darstellen.

2. Bisherige Kommunikationsstrukturen

Miteinander sprechen ist allemal besser als übereinander reden, schafft Vertrauen sowie Verständnis für die nicht immer übereinstimmenden Interessen, Zwänge und Be-

2) Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung aus deutscher Sicht, Tagungsband des 12. Europäischen Zollrechtstags des EFA, Köln 2001, S. 101ff.

3) Feinkonzept Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung (Zollverwaltung), November 2007.

4) KOM (2008) 169, S. 4ff.

dürfnisse des Partners. Mit dieser Einstellung haben wir in der Vergangenheit im Bezirk der ehemaligen Oberfinanzdirektion Nürnberg gute Erfahrungen gemacht (insbesondere mit der „Nürnberger Zollplattform“, dem gemeinsam mit der IHK Nürnberg ausgerichteten „Nürnberger Zollseminar“, den Firmenpraktika und der Kundenbefragung). Eine von einem besseren Verständnis für die Interessen und Zwänge des anderen geprägte „Fehlervermeidungsstrategie“ hat nicht nur dem Personalabbau in unserer Verwaltung Rechnung getragen, sondern auch die Effizienz unserer Arbeit deutlich verbessert.

Die Ansprechpartner der Wirtschaftsbeteiligten in Zollfragen bestimmten sich dabei im Wesentlichen nach dem **Regionalprinzip**: in Bayern waren es die Oberfinanzdirektion Nürnberg, sieben Hauptzollämter mit derzeit 34 Zollämtern, die Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt München und die Zolllehranstalt in Fürth. Daneben gab es auf der Mittelebene bundesweit zuständige Zentralstellen mit Außenwirkung, wie die „Zentralstelle Gewerblicher Rechtsschutz“, „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ und „Einzigge Bewilligung“.

Um nach der Auflösung zahlreicher örtlicher Dienststellen im Zuge der „Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung (2001)“⁵⁾ den Informations- und Beratungsservice zu verbessern, hat die damalige Oberfinanzdirektion Nürnberg in ihrem Bereich zwei **„Regionale Zoll-Servicecenter“** in Fürth und München eingerichtet. Vorrangiges Ziel war, ein wirtschaftsorientiertes Dienstleistungsangebot von hoher Fachkompetenz in der Nähe der Unternehmen bereitzustellen, um den ständigen Kontakt mit der regionalen Wirtschaft aufrecht zu halten und auf deren spezielle Interessen bezogene Problemlösungen anbieten zu können. Im internen Bereich sollten die beiden Kompetenzzentren Anfragen der Zolldienststellen beantworten und damit die Entscheidungswege innerhalb der Verwaltung verkürzen. Die kompetente, schnelle und umfassende Information und Beratung durch die beiden bayerischen Zoll-Servicecenter wurde insbesondere von mittelständischen Unternehmen hervorragend angenommen: Die Zahl der Anfragen steigerte sich von 2001 bis 2007 kontinuierlich auf knapp 220.000 pro Jahr, davon rund 85% von Firmen. Inhaltliche Schwerpunkte bildeten neben den zahlreichen verfahrensrechtlichen Änderungen im Zollbereich (z.B. IT-Verfahren ATLAS-Einfuhr, -Ausfuhr und -Versand, AEO, Zoll online 2005), Informationsgespräche zur zollrechtlichen Abwicklung von Import- und Exportgeschäften mit regionalen Wirtschaftsbeteiligten, die sich in der Existenzgründung befanden oder erstmals im Drittlandshandel tätig wurden.

Insgesamt waren die Information und die Unterstützung der Wirtschaftsbeteiligten bisher dezentral ausgerichtet. Die regionalen Ansprechpartner des Zolls waren bekannt und die beratende Kommunikation konnte auch vor Ort stattfinden. Insoweit wichtige Arbeitseinheiten wie etwa die für die Verbindlichen Zollarifauskünfte zuständigen Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalten befanden sich unter dem koordinierenden Dach der Mittelinstanz, die in Bayern – nach innen wie nach außen – die Rolle des Zolls als kooperativen Partner der Wirtschaft immer stark betont hat.

5) Feinkonzept zur „Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung“, August 2001; die Zahl der Hauptzollämter reduzierte sich bundesweit von 84 auf 43, die der Zollämter von 388 auf 277.

3. Neuorganisation der Zollverwaltung

Die Bundeszollverwaltung ist seit zwei Jahrzehnten einem ständigen Anpassungsprozess unterworfen, der im Wesentlichen auf der Binnenmarktentwicklung, dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten und der Wiedervereinigung fußt. Anfang dieses Jahres trat das „Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze“ (2. FVGuaÄndG)⁶⁾ in Kraft, das in Verbindung mit dem vorliegenden Konzept zur Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung (Zoll) nicht unerhebliche Veränderungen für die Zollbeteiligten mit sich bringt.

3.1 Von der Oberfinanzdirektion zur Bundesfinanzdirektion

Zum 31.12.2007 wurden die acht bisherigen Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen aufgelöst und zum 1.1.2008 fünf neue Bundesfinanzdirektionen mit den Standorten Hamburg, Potsdam, Köln, Nürnberg und Neustadt/Weinstrasse errichtet. Die im Jahre 1998 eingeleitete Trennung von Bund und Land in der Mittelinstanz ist damit endgültig vollzogen; der (bewährte) dreistufige Verwaltungsaufbau wurde jedoch beibehalten. Die Bundesfinanzdirektionen sollen künftig im Rahmen der ihnen obliegenden Rechts- und Fachaufsicht (nur) dafür sorgen, dass die strategischen Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen umgesetzt werden.

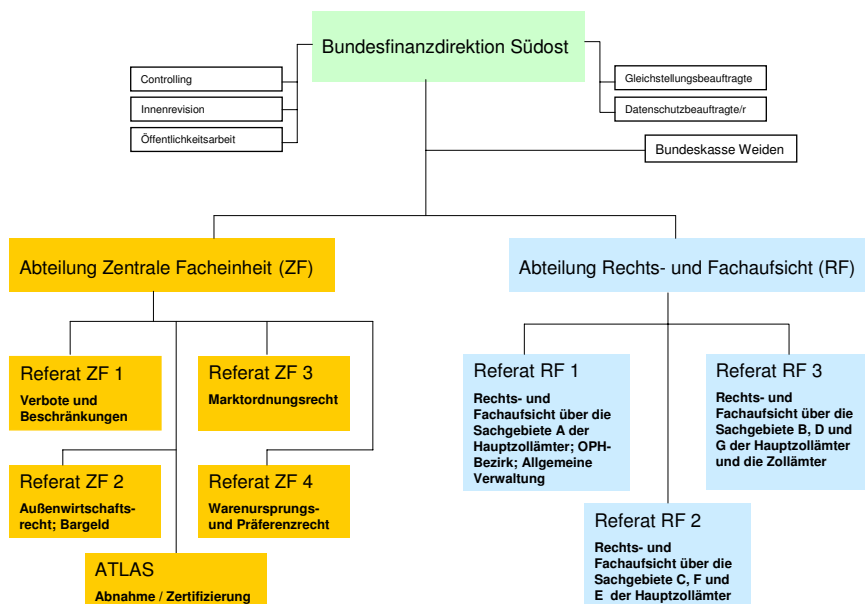
Den Schwerpunkt der Neuorganisation der Mittelebene bildet die Einrichtung von „Zentralen Facheinheiten“ bei den Bundesfinanzdirektionen, in denen die Fachaufgaben des Zolls einschließlich der bisherigen Vororte, Zentralstellen und Koordinierenden Stellen zusammengefasst werden. Jeder der fünf Bundesfinanzdirektionen ist ein Fachpaket mit bundesweiter Zuständigkeit zugewiesen (siehe Organigramm der Bundesfinanzdirektion Südost)⁷⁾.



6) Gesetz vom 13.12.2007 (BGBl. I S. 2897ff.).

7) Zur Zuweisung der Fachpakete vgl. Feinkonzept (2007), S. 13. Die Zuständigkeit des Zollkriminalamts für die Strafverfolgung bleibt bestehen.

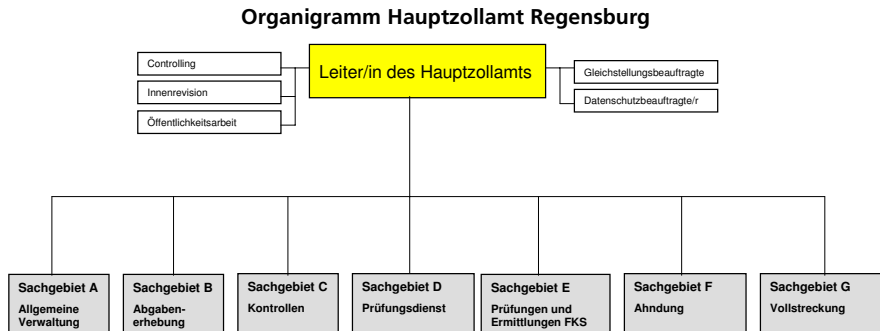
Organigramm der Bundesfinanzdirektion Südost



3.2 Neue Sachgebiete bei den Hauptzollämtern

Die Präsenz der Zollverwaltung auf Ortsebene bleibt (zunächst) unberührt⁸⁾. Die Hauptzollämter werden insoweit gestärkt, als nunmehr alle operativen Aufgaben bei ihnen angesiedelt sind. Sie haben damit nicht nur die (alleinige) personalwirtschaftliche und organisatorische Verantwortung für ihren Bezirk, sondern müssen sich auch fachlich neu ausrichten (insbesondere Übernahme der Bereiche Außenwirtschafts- und Marktordnungsrecht). Nachdem sich ihre Zahl im Jahre 2001 zunächst von 84 auf 54 und nach der EU-Osterweiterung auf 43 verringerte, wurden nunmehr die Sachgebiete der Hauptzollämter neu zugeschnitten und vereinzelt mit Sonderaufgaben betraut (siehe Organigramm Hauptzollamt Regensburg).

8) Nach dem Feinkonzept, S. 63f., sollen die Binnenzollämter ab 2010 zu wirtschaftlicheren Betriebsgrößen zusammengefasst werden.



3.3 Errichtung des Bildungs- und Wissenschaftszentrums

Mit Wirkung vom 1.1.2008 hat das Bundesministerium der Finanzen alle Bildungseinrichtungen im neu errichteten Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) in Münster zusammengefasst⁹⁾. Die bisher den jeweiligen Oberfinanzdirektionen zugeordneten Zolllehranstalten (ZLA) wurden zum gleichen Zeitpunkt aufgehoben und in das BWZ integriert. Die Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalten (ZPLA) sollen im 2. Halbjahr 2008 ebenfalls in das BWZ – unter Einrichtung eines Bereichs „Wissenschaft und Technik“ – überführt werden, obwohl diese Einheiten ganz überwiegend Gutachtertätigkeit für die Veranlagung wahrnehmen (rund 90%). Das als eigenständige Behörde eingerichtete BWZ verfügt damit künftig über bundesweit 23 (!) Dienstsitze, die nicht nur fachlich, sondern auch organisatorisch und personalwirtschaftlich zentral von Münster zu betreuen sind.

3.4 Das neue Ideen- und Wissensmanagement

Die Bundeszollverwaltung will ein umfassendes und einheitliches Informations- und Wissensmanagement Zoll (IWM) mit Sitz in Dresden einführen, das sowohl den internen Informationsaustausch durch ein Intranet-Portal als auch den Informationsfluss mit Zollbeteiligten (Unternehmen und Bürger) durch Zentralisierung der allgemeinen Auskunftserteilung sicherstellen soll (darunter fallen auch die Auskünfte, die die bisherigen ZLA erteilt haben)¹⁰⁾. Ohne das dem IWM zugrunde liegende Konzept näher zu kennen, wird dort wohl auch das mit der „e-zoll-Entscheidung“ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.1.2008¹¹⁾ geforderte Zollportal integriert.

9) Feinkonzept (2007), S. 103ff. i.V.m. Organisationserlass vom 19.12.2007 – PSZ – O 1000/07/009.

10) Feinkonzept (2007), S. 121ff.

11) Entscheidung Nr. 70/2008/EG im ABl. (EU) L 23, S. 21ff. vom 26.1.2008.

4. Künftige Ansprechpartner der Wirtschaftsbeteiligten

Die Wirtschaftsbeteiligten werden sich auch künftig in konkreten Einzelfällen an ihre örtliche Zolldienststelle – etwa im Rahmen der Abfertigung an das Zollamt, bei der Veranlagung an das Hauptzollamt – wenden. Da nunmehr das gesamte operative Geschäft der Ortsebene zugewiesen ist, werden mündliche, schriftliche und persönlich vorgetragene Anfragen in der täglichen Praxis grundsätzlich von den örtlichen Zolldienststellen beantwortet. Letztere halten zudem engen Kontakt zu ihrer Industrie- und Handelskammer, einem zentralen Gesprächspartner der Zollverwaltung.

Für grundsätzliche oder komplexe Rechtsfragen sollten Ansprechpartner auf der Mittel-ebene (Zentrale Facheinheiten), ggf. im Bundesministerium der Finanzen gesucht werden. Auskünfte allgemeiner Art soll künftig das IWM in Dresden bundesweit beantworten.

4.1 Ansprechpartner auf Ortsebene

Der zentrale Ansprechpartner der Zollbeteiligten vor Ort ist das neue Sachgebiet B, in dem die bisherigen Sachgebiete B (Zölle und Verbrauchsteuern) und C (Abfertigungsbezogene Sachbearbeitung) sowie Aufgaben aus den Gebieten des Außenwirtschafts- und Marktordnungsrecht zusammengefasst sind¹²⁾.

Die Zusammenlegung der Sachgebiete in Verbindung mit der in den Zollkodex eingeführten Rechtsfigur des AEO bietet die Chance, die Kommunikation zwischen Unternehmen und Hauptzollamt zu optimieren: Die Regelungen des AEO sehen auf Seite des Bewilligungsinhabers einen Ansprechpartner vor, dem auf Zollseite ebenfalls ein Ansprechpartner gegenüber stehen könnte, der das Unternehmen in sämtlichen Zollangelegenheiten betreuen könnte¹³⁾. Dieser „**Key Account Manager**“ oder Kundenkoordinator¹⁴⁾, der die spezifischen Belange und Interessen des Unternehmens kennt, bildet die Schnittstelle des Unternehmens zur Zollverwaltung („one face to the customer“). Aber nicht nur klare, personalisierte Zuständigkeiten werden so geschaffen; die Zollverwaltung kann daneben durch kluge zolltechnische Unterstützung die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen fördern, um sie als Kunden nicht zu verlieren¹⁵⁾. Dieser „Key Account Manager“ steht für alle zollrechtlichen Belange des AEO zur Verfügung und wird von einem Team unterstützt, das alle Zollangelegenheiten des AEO bearbeitet (z.B. Vereinfachungen Einfuhr/Ausfuhr, Präferenzen, Abrechnung vereinfachter Verfahren, Auswertung Prüfberichte, Erstattung/Nacherhebung, Prüfungsanordnungen).

12) Art. 10 FVGuaÄndG (Änderung AWG) und (insoweit nicht konsequent) Art. 11 FVGuaÄndG (Änderung MOG).

13) So in Schweden der „Personal Customs Officer“ (Client Coordinator), der seinen „Kunden“ auch über für ihn interessante Änderungen der Zollvorschriften informiert; hierzu J.M. Natzel, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, EFA-Schriftenreihe, Band 31 (2007), S. 13.

14) COMPACT-Modell der EU zum AEO, Arbeitsunterlage TAXUD/2006/1452 vom 13.6.2006.

15) Hierzu H. Seelig, Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung aus deutscher Sicht, Tagungsband 12. Europäischer Zollrechtstag (Köln 2001), S. 101ff., 102; beim HZA München haben wir solche Ansprechpartner für Großkunden mit Erfolg eingesetzt.

Dieses Team könnte im Hinblick auf den „Modernisierten Zollkodex“ in naher Zukunft auch die Anlaufstelle für die Zollanmeldungen im Rahmen der „Zentralisierten Zollabwicklung“ sein. Da hier alle Informationen über das Unternehmen gebündelt vorliegen („Monitoring“), kann so auch eine auf den Beteiligten bezogene sachgerechte Risikoanalyse vorgenommen werden.

Sonderzuständigkeiten einzelner Hauptzollämter

Eine qualitativ wie quantitativ bedeutsame Sonderzuständigkeit erhält das Hauptzollamt Hannover, das künftig für die Erteilung aller **verbindlichen Zolltarifauskünfte (vZTA)** und – sofern nicht die Zuständigkeit des DIHT gegeben ist – der verbindlichen Ursprungsaukünfte (vUA) nach Art. 12 ZK zuständig ist.

Anträge auf Erteilung von verbindlichen Zolltarifauskünften (derzeit ca. 34.000 pro Jahr) sind mit den erforderlichen Unterlagen und Warenproben/Warenmustern künftig beim Hauptzollamt Hannover als bundesweit zuständiger Behörde zu stellen. Diese beauftragt „den zuständigen Dienstsitz des Bildungs- und Wissenschaftszentrums“ (bisher die Wissenschaftliche Abteilung einer ZPLA) mit der Erstellung des Gutachtens und entscheidet abschließend eigenverantwortlich über die Erteilung der verbindlichen Zolltarifauskunft. Anträge auf **verbindliche Ursprungsaukünfte** (etwa 1.500 pro Jahr) werden für die Zollverwaltung ebenfalls zentral in Hannover beschieden. Bei Zweifeln, ob Lieferungen oder beabsichtigte innergemeinschaftliche Erwerbe unter die Steuerermäßigung nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz fallen, können weiterhin „**Unverbindliche Zolltarifauskünfte für Umsatzsteuerzwecke**“ – künftig bei den Dienstsitzen des BWZ (früher: ZPLA) – beantragt werden¹⁶⁾. Die Rechts- und Fachaufsicht für das Hauptzollamt Hannover übt die Bundesfinanzdirektion Mitte mit Sitz in Potsdam aus. Einsprüche gegen die Auskunftserteilung, gegen die Rücknahme oder gegen den Widerruf bzw. Änderung einer vZTA oder vUA sind beim Hauptzollamt Hannover einzulegen, etwaige Klagen vor dem auch für Niedersachsen in Zollsachen zuständigen Finanzgericht Hamburg zu führen. Mit der Umsetzung dieser veränderten Zuständigkeit ist 2009 zu rechnen.

Die **Zentralstelle „Einzigste Bewilligung“**, die in den gesamten Prozess zur Erteilung grenzüberschreitender (einziger) Bewilligungen eingebunden ist (vor und bei Antragstellung durch Auskünfte und Informationen an Unternehmen, im Konsultationsverfahren insbesondere zur Klärung von Sonderregelungen zwischen Firma und Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten und nach Bewilligungserteilung bei Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten und Unternehmen) wurde mit Wirkung vom 1.6.2008 zum Hauptzollamt Nürnberg verlagert. Das Gleiche gilt für die Zentralstelle AEO, deren Schwerpunkt derzeit in der Unterstützung der Wirtschaftsbeteiligten in der Entscheidungsphase (soll ich/muss ich AEO werden; welche Vorteile/Nach-

16) Hierzu Verwaltungsanweisung vom 27.12.1983 (BStBl. I 1983, 567 Zz.5) und BMF-Schreiben vom 5.8.2004 (BStBl. I 2004, 638).

teile habe ich) und bei der Antragstellung liegt. Diese beiden Zentralstellen sollen nach dem „Anhang zum Feinkonzept“ zwar künftig dem Sachgebiet B des HZA Nürnberg angegliedert werden, die bisherigen Ansprechpartner und die gewohnte Dienstleistung bleiben den Unternehmen damit jedoch am Standort Nürnberg erhalten¹⁷⁾.

Die **Zentralstelle „Zollwert“** (derzeit Bundesfinanzdirektion West), die im Hinblick auf die einheitliche Anwendung der Vorschriften über den Zollwert nicht nur interne Dienstleistungen erbringt, sondern auch Auskünfte und Informationen für interessierte Wirtschaftskreise erteilt, soll im Zuge der Neuorganisation dem Hauptzollamt Köln – Sachgebiet D – zugeschlagen werden (voraussichtlich 2010).

4.2 Ansprechpartner auf der Mittelebene

Zunächst einmal üben die Bundesfinanzdirektionen (mit einem deutlich reduzierten Personalkörper) die Rechts- und Fachaufsicht über die Ortsbehörden ihres Bezirks aus. In soweit werden wohl auch künftig tatsächlich oder rechtlich schwierige Einzelfälle verwaltungsseitig oder von Wirtschaftsbeteiligten an sie herangetragen.

Daneben haben die Bundesfinanzdirektionen jeweils eine Zentrale Facheinheit, denen bestimmte Aufgabenbereiche mit bundesweiter Zuständigkeit übertragen sind. Neben der sicher nicht immer einfachen Abgrenzung der „Fachpakete“ wird die Praxis zeigen, ob – und in welcher Form – die auch für die „Regelung fachlicher Fragestellungen im Grundsatz“ zuständigen Zentralen Facheinheiten künftig mit den Zollbeteiligten kommunizieren werden. Hier sitzen künftig die Spezialisten für einen zöllnerischen Aufgabenbereich, die in die Erarbeitung von Gesetzen, Verordnungen und Dienstvorschriften eingebunden werden und wohl auch weiterhin (wie die bisherigen Vororte) an Ausschusssitzungen in Brüssel teilnehmen werden. Diese personalstarken „Kompetenzzentren“ sollten in die Kommunikation zwischen Wirtschaft und Verwaltung – mit Ausnahme der Behandlung anhängiger Einzelfälle – eingebunden werden. Sie könnten Ansprechpartner für Unternehmen, Verbände und Industrie- und Handelskammern sein,

- um durch koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene verstärkt die Anliegen der deutschen Wirtschaft in der Rechtsetzungsphase einzubringen,
- zur Klärung von Grundsatzfragen (die später in die Standards für die Aufgabenerledigung einfließen können),
- für einen Erfahrungsaustausch bei der Umsetzung zollrechtlicher Regelungen,
- zur Organisation von gemeinsamen Informationsveranstaltungen.

Bei fachlichen Fragestellungen würde der Wirtschaft mit dem jeweiligen zentralen Fachpaket ein bundesweit zuständiger Ansprechpartner zur Verfügung stehen, der nach dem Konzept zudem ein fachliches Weisungsrecht gegenüber den anderen Bundesfinanzdirektionen zur Umsetzung der eigenen Rechtsauffassung hat. Die notwendigen fachli-

17) Anlage 8, S. 99; fachlich zuständig für diese beiden Zentralstellen soll die für das Allgemeine Zollrecht zuständige Zentrale Facheinheit der Bundesfinanzdirektion Nord sein (Anlage 8, S. 89).

chen, organisatorischen und personellen Veränderungen in der Mittelinstanz sollen bis Mitte 2009 abgeschlossen sein. In Nürnberg werden wir im Jahr 2009 den Dialog zwischen der regionalen Wirtschaft, den Industrie- und Handelskammern und der Zollverwaltung mithilfe der „**Nürnberger Zollplattform**“ fortführen. Dieses gemeinsame Informations- und Gesprächsforum, das erstmals im Herbst 2000 durchgeführt wurde, hat zum Ziel, miteinander zu sprechen, Einblick in die (unterschiedlichen) Betriebs- und Verwaltungsprozesse gewinnen, die Interessenlage des anderen zu verstehen und so einen Mentalitätswandel auf beiden Seiten herbeizuführen: Zollverwaltung und Wirtschaftsbeteiligte sollten miteinander partnerschaftlich umgehen. Wir wollen alles tun, um Konflikte zu vermeiden, Verfahrensabläufe zu beschleunigen und – im Rahmen des rechtlich möglichen – pragmatische Problemlösungen anzubieten.

Zentralstellen auf der Mittelebene

Die in München ansässige „**Zentralstelle Gewerblicher Rechtsschutz**“ bleibt weiterhin zentraler Ansprechpartner für derzeit rund 600 Rechteinhaber im Kampf gegen Marken- und Produktpiraterie in Deutschland. Diese nunmehr der Zentralen Facheinheit der Bundesfinanzdirektion Südost angegliederte Einheit mit Sitz in München koordiniert nicht nur bundesweit das Grenzbeschlagnahmeverfahren, sondern leistet auch umfassende Hilfestellung bei der Durchsetzung bestehender Schutzrechte. Daneben unterstützt sie Verbände sowie staatliche und private Einrichtungen bei deren Informationsarbeit. An dieser bewährten Zusammenarbeit wird sich durch die Umorganisation faktisch nichts ändern.

Neue Ansprechpartner gibt es im Bereich der IT-Fachverfahren: Mit der durch die Einrichtung der Zentralen Facheinheit „**Allgemeines Zollrecht**“ bei der Bundesfinanzdirektion Nord einhergehenden Auflösung der **KoSt ATLAS** werden die bisher in Karlsruhe von rund 100 Beschäftigten wahrgenommenen Funktionen auf neue Standorte verteilt:

- | | |
|---|--|
| • Fachkonzepterstellung | Bundesfinanzdirektion Nord |
| • Realisierung | ZIVIT und externer Dienstleister (wie bisher) |
| • Test/Abnahme | Bundesfinanzdirektion Südost |
| • Zertifizierung von ATLAS-Teilnehmersoftware | Bundesfinanzdirektion Südost
(Dienstort Weiden) |
| • Dokumentation | Informations- und Wissensmanagement Zoll |

Bei Störungsmeldungen oder für fachliche Anfragen im Zusammenhang mit den IT-Fachverfahren der Bundesfinanzverwaltung steht den Teilnehmern und Nutzern der beim ZIVIT in Frankfurt eingerichtete zentrale Service-Desk zur Verfügung¹⁸⁾. Der sukzessive Aufgabenübergang bei KoSt ATLAS soll nach derzeitigen Planungen bis Mitte 2010 abgeschlossen sein.

18) E-Mail: servicedesk@zivit.de.

Für das elektronische Verbrauchsteuerversandverfahren **EMCS**¹⁹⁾, das bei innergemeinschaftlichen Beförderungen verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung die gegenwärtig notwendigen Begleitdokumente durch EDV-unterstützte Meldungen ersetzen soll, gilt diese Aufgabenverteilung mit der Maßgabe, dass in die Fachkonzepterstellung die für Verbrauchsteuern zuständige Zentrale Facheinheit bei der Bundesfinanzdirektion Südwest eingebunden ist und die Bundesfinanzdirektion Südost unmittelbar für die Abnahme des Fachverfahrens sowie die Zertifizierung der Teilnehmersoftware verantwortlich ist.

Die neuen Strukturen sind nicht nur bei Fragen und Problemen in fachlicher wie IT-technischer Hinsicht zu beachten, sondern auch für die ca. 70-80 Firmen von Bedeutung, die Teilnehmersoftware für die Zollfachverfahren herstellen und zertifizieren lassen.

4.3 Informations- und Wissensmanagement

Nach dem dieser Gesetzesänderung zugrunde liegenden „Feinkonzept zur Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung (Zoll)“ vom November 2007 soll darüber hinaus ein umfassendes und einheitliches „Informations- und Wissensmanagement Zoll“ (IWM) mit Sitz in Dresden eingeführt werden, das für „den Informationsfluss mit Beteiligten (Privatpersonen und Wirtschaftsbeteiligten)“ bundesweit zuständig sein soll; darunter fallen auch die Auskünfte, die die mit Ablauf des 31.12.2007 aufgehobenen Zolllehranstalten bisher erteilt haben²⁰⁾. Der zentralisierten Auskunftserteilung durch das IWM fallen (bedauerlicherweise) auch die beiden überaus erfolgreichen Regionalen Zoll-Servicecenter in Bayern zum Opfer²¹⁾. Die Bundesfinanzdirektion Südost wird bemüht sein, den Service für die Wirtschaft in Bayern solange vorzuhalten, bis die neue Zentralstelle in Dresden ihre Arbeit aufnimmt. Ob das IWM die gewohnten Hilfen bei der zollrechtlichen Abwicklung von Import- und Exportgeschäften insbesondere bei Existenzgründungen in der bisherigen Form wird leisten können, bleibt abzuwarten.

4.4 Bildungs- und Wissenschaftszentrum

Gleichzeitig „mutierte“ das Bildungszentrum in Münster zu einem „Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung“ mit zusätzlichen Aufgaben²²⁾. Die bisher den Oberfinanzdirektionen angegliederten Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalten in Berlin, Frankfurt, Hamburg, Köln und München werden ebenso wie die bishe-

19) Das „Excise Movement Control System“ ist ein EU-Projekt, für das auf Gemeinschaftsebene die Europäische Kommission (GD TAXUD, Direktion D) verantwortlich ist und bis 2009 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt sein soll. In Deutschland wird dies in Form eines (BMF-)Projektes erfolgen.

20) Feinkonzept (2007), S. 121ff.

21) Grobkonzept zur „Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung“ vom Oktober 2006, S. 101 und Feinkonzept (2007), S. 123; auch die Auskunfts- und Beratungsstelle Hafen in Hamburg wurde im März dieses Jahres aufgelöst.

22) Art. 1 FVGuaÄndG und Feinkonzept (2007), S. 103ff.

rigen elf Zolllehranstalten im „Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ)“ in einem neu geschaffenen Bereich „Wissenschaft und Technik“ unter Beibehaltung ihrer Standorte zusammengeführt.

5. Fazit

Das Projekt Strukturentwicklung Bundesfinanzverwaltung (Zoll) hat umfangreiche Veränderung zur Folge: Die Bundeszollverwaltung ordnet den Vollzug ihrer Aufgaben neu, gibt sich eine neue Struktur und tauscht in wesentlichen Bereichen ihr Personal aus. In dieser Umbruchsituation sollten wir unsere „Kunden“, die Unternehmen und Bürger, nicht aus dem Auge verlieren. Wir sollten im Gegenteil die Veränderungen als Chance nutzen, unserem Anspruch als „Partner der Wirtschaft“ in der Praxis gerecht zu werden und dabei durch Serviceorientierung, Effizienz und Kundennähe auch die eigenen Arbeitsplätze sichern. Dazu gehört auch, dass wir den Zollbeteiligten alsbald einen „Wegweiser“ durch die neuen Zollstrukturen anbieten, damit aus Umordnung nicht Unordnung wird.

Die durch die regionalen Zoll-Servicecenter bisher entlasteten Hauptzollämter werden prüfen müssen, in welcher Form sie den vorhandenen Beratungsbedarf vornehmlich kleinerer und mittlerer Unternehmen in Zollfragen künftig befriedigen können. Wenn auch nach dem Feinkonzept regionale Beratungsstellen nicht ausdrücklich vorgesehen sind, sollten sie als eine auch für die Verwaltung effiziente und pragmatische Möglichkeit in Betracht gezogen werden: Unterstützung und Betreuung der regionalen Wirtschaft sollte, wie die positiven Erfahrungen in Bayern zeigen, regional ausgerichtet sein.

Für Zollbeteiligte mit vielfältigen Zollaktivitäten (Großkunden) sollte im neuen Sachgebiet B der Hauptzollämter ein zentraler Ansprechpartner („Key Account Manager“) zur Verfügung stehen. Zu guter Letzt, ein kleiner

Wegweiser durch den Zoll

Allgemeine Auskünfte	IWM Dresden
Einzelne Zollabfertigung	Zuständiges Zollamt
Veranlagung/Verfahrensfragen	Zuständiges Hauptzollamt (SG B) „Key-Account-Manager“

Kompetenzzentren für

• Zollrecht	Bundesfinanzdirektion Nord
• VuB, AWR, MO, WuP	Bundesfinanzdirektion Südost
• Verbrauchsteuern	Bundesfinanzdirektion Südwest
• AO, Zollkostenrecht	Bundesfinanzdirektion Mitte
• FK Schwarzarbeit	Bundesfinanzdirektion West

Zentrale Sonderzuständigkeiten einzelner Hauptzollämter

- Verbindliche Zolllarif- und Ursprungsankünfte HZA Hannover
- AEO/Einzige Bewilligung HZA Nürnberg
- Zollwert HZA Köln

Zentrale Sonderzuständigkeiten auf der Mittelebene

- Gewerblicher Rechtsschutz Bundesfinanzdirektion Südost
- ATLAS/SMCS (Zertifizierung) Bundesfinanzdirektion Südost
- ATLAS/EMCS (User Help Desk) ZIVIT

Diskussion

**Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke, Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Dr. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

Im Anschluss an die Vorträge von Herrn Prof. Dr. Thomas von Danwitz (Richter am EuGH, Luxemburg), Herrn Dr. Klaus Peter Müller-Eiselt (Vorsitzender Richter am BFH, München) und Herrn Prof. Dr. Peter Witte (FH des Bundes, Münster) schloss sich eine Diskussion zu den Themen der Referate an. Diese Diskussion wurde von Herrn Prof. Dr. Reginhard Henke (FH des Bundes, Münster) geleitet.

Zunächst stellte Herr Dr. Volker Olbrich (Hessisches Finanzgericht, Kassel) die Frage, ab wann der Modernisierte Zollkodex (MZK) gelten wird. Herr Prof. Dr. Peter Witte antwortete auf diese Frage, dass der Modernisierte Zollkodex definitiv ab dem 24.6.2008 in Kraft tritt. Ab wann jedoch der Modernisierte Zollkodex anzuwenden sei, sei derzeit schwierig zu beantworten. Eine Regelung für seine Anwendung befinde sich am Ende des Modernisierten Zollkodex. Diese Regelung sehe vor, dass die Ermächtigungsgrundlagen sofort gelten. Die Anwendung der übrigen Vorschriften hänge von der Schaffung der zur Durchführung des Modernisierten Zollkodex notwendigen Durchführungsverordnung zum ZK (ZK-DVO) ab. Für die Schaffung der ZK-DVO sei ein Zeitraum von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des MZK vorgesehen.

Herr Anton Zeilinger (Bundesministerium der Finanzen, Wien) ging in seiner Wortmeldung noch einmal näher auf die von Herrn Prof. Dr. Witte vorgestellten neuen Erlöschensstatbestände der Zollschild im Modernisierten Zollkodex ein und fragte, ob in den Erlöschensstatbeständen die Verwirklichung des Wirtschaftszollgedankens gesehen werden könne. Herr Prof. Dr. Witte erklärte, dass das Erlöschen einer Zollschild mit dem Wirtschaftszollgedanken verbunden sei. Derzeit seien die Erlöschensstatbestände noch nicht abschließend in der ZK-DVO aufgeführt. Herr Prof. Dr. Witte äußerte, dass er es spannend finde, wie die Fallgruppen des Erlöschens „es sei denn, der Verstoß hat sich nicht ausgewirkt“ ausgestaltet sein werden und ob sich der Wirtschaftszollgedanke in „Reinnatur“ durchsetzen werde.

Herr Reiner Beußel (Bundesfinanzdirektion Mitte, Hannover) fragte in Bezug auf den neuen Art. 46 Nr. 1 MZK (Zollschuldentstehung bei falscher Warenangabe), was passieren würde, wenn in der Summarischen Anmeldung (SumA) eine falsche Warenangabe gemacht wird und dies bei einer nachträglichen Zollprüfung auffalle. Herr Prof. Dr. Witte erklärte, dass es sich bei der Falschangabe in einer SumA um einen „Fehler“ handelt, der zur Entstehung der Zollschild führt. Erst in einem weiteren Schritt könne geschaut werden, ob ein Tatbestand gegeben ist, der ein Erlöschen der Zollschild vorsieht. Möglicherweise wird gesetzlich in der ZK-DVO vorgesehen sein, dass eine neue SumA zwecks Heilung abgegeben werden kann.

Herr Prof. Dr. Witte sah in diesem Zusammenhang die Schwierigkeit vor allem darin, dass die Pflicht zur Abgabe einer SumA in Form einer Vorabanmeldung bereits ab dem 1.7.2009 gilt, während der Modernisierte Zollkodex und die neue ZK-DVO erst zu einem späteren Zeitpunkt Anwendung finden. Um die Fälle einer falschen SumA in den Griff zu bekommen, müsste es seiner Auffassung nach für die Übergangszeit einen Heilungstatbestand geben. Ansonsten würden für den Zeitraum des Übergangs die Fälle „brutal“ nach dem alten Zollschuldrecht gelöst werden. Es würde lediglich einen Unterschied geben. Für die Zukunft werde wohl die Rechtsprechung des EuGH in der Angelegenheit „Papismedow“ greifen. Die Vorabanmeldung wird zur Gestellung gehören, denn bei der Gestellung ist auf die SumA zu verweisen. Liegt diese nicht für die gestellte Ware vor, ist ein Einfuhrschmuggel nach Art. 202 ZK gegeben. Um diese „unglückliche Situation“ zu vermeiden, ist seiner Ansicht nach der Gesetzgeber gefordert.

Auf Nachfrage von Herrn Prof. Dr. Henke ergänzte Herr Müller-Eiselt, dass er die Zollschuldentstehung bei einer falschen SumA in Form der Vorabanmeldung genauso sehe wie Herr Prof. Dr. Witte. Er sehe derzeit keine Lösung für die Übergangszeit. Der BFH müsse sich an das geltende Recht halten und könne nicht in Vorgriff auf den Modernisierten Zollkodex handeln. Insoweit stünden die Wirtschaftsbeteiligten schutzlos da.

Herr Michael Lux (Europäische Kommission TAXUD, Brüssel) schloss sich den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Witte und Herrn Müller-Eiselt zum neuen Zollschuldrecht des Modernisierten Zollkodex an. Er ergänzte, dass bereits mit dem Zollkodex 2005 ein Heilungstatbestand eingeführt worden ist. Möglich sei, dass dieser nicht ausreichend ist, um die anstehenden Fälle zu lösen. Im Hinblick auf die Frage der Anwendung des Modernisierten Zollkodex erläuterte Herr Lux, dass spätestens 2013 der Modernisierte Zollkodex anzuwenden sein wird. Eine frühere Anwendung sei jedoch rechtlich möglich. Er hoffe, dass bereits im Jahre 2010 die neue ZK-DVO abstimmungsreif sein werde. Das Problem bestehe auf der praktischen Seite. Die elektronische Verknüpfung der IT-Systeme der Mitgliedstaaten sei vor 2013 kaum umsetzbar. Daher werde der Modernisierte Zollkodex wohl zum spätmöglichsten Zeitpunkt anwendbar sein.

Herr Michael Hundebek (KPMG, Frankfurt) fragte Herrn Prof. Dr. Witte, ob er es richtig verstanden habe, dass bei der gerichtlichen Einziehung einer Ware im strafrechtlichen Verfahren als Folge einer Zollschuldentstehung es zu einem Erstattungsanspruch kommen könne. Derzeit erlösche die Zollschuld auch durch Zahlung. Könne es tatsächlich sein, dass eine Zollschuld zweimal erlischt?

Herr Prof. Dr. Witte erklärte, dass dies eine spannende Frage sei. Herr Hundebek habe völlig Recht. Es müsse gefragt werden, ob die Einziehung zurückwirkt oder ob die Einziehung nach dem Erlöschen kommt. Dieser Punkt müsse geklärt werden. Es könne nicht sein, dass die Dauer des Strafverfahrens von entscheidender Bedeutung sei. Es dürfe nicht so sein, dass die Zollbehörden bei einem langen Strafverfahren Glück haben, weil die Zollschuld bis dahin beglichen worden ist und bei einem kurzen Strafverfahren mit der Folge der Einziehung keine Zollschuld mehr zu zahlen ist. Dies könne kein sinnvolles Ergebnis sein. Vor allem habe die Einziehung zur Folge, dass Ware nicht in

den Kreislauf eingeht. Problematisch seien dann aber Waren, die bis zur Einziehung genutzt werden. Er wisse derzeit keine sinnvolle Lösung dieses Problems.

Herr Lux wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kommission grundsätzlich versucht habe, zu verhindern, dass eine Zollsschuld entsteht, wenn Ware gar nicht in den Wirtschaftskreislauf eingeht. In den Fällen der Einziehung werde es interessant, wenn Strafverfahren länger als drei Jahre dauern. Der EuGH habe bereits geurteilt, dass auf Strafverfahren nicht zu warten sei und auch die Zollbehörden eine strafrechtliche Einziehung aussprechen können. Die Konsequenzen aus diesem Urteil für das Erlöschen der Zollsschuld überlasse er der Wissenschaft und den Ausführungen in der neuen ZK-DVO.

Herr Hundebeck ergänzte, dass er es nicht verstehe, warum keine Regelung im Modernisierten Zollkodex getroffen worden sei, dass eine Zollsschuld nicht entsteht, wenn die Einziehung der Ware stattfindet. Eine solche Regelung würde bewirken, dass keine Konkurrenz verschiedener Erlöschenstatbestände statfinde.

Herr Lux antwortete, dass er dies genau umgekehrt sehe. Er halte die jetzige Regelung des Art. 204 ZK für eine komplizierte Konstruktion, weil zunächst davon ausgegangen werde, dass die Zollsschuld entstanden ist, dann werde geschaut, ob das Verfahren nicht belastet worden ist, um dann festzustellen, dass rückwirkend keine Zollsschuld entstanden ist. Dies sei eine typische Konstruktion von Juristen. Der Wirtschaftsbeteiligte verstehe dies nicht. Sein jetziger Ansatz sei logischer. Es werde geschaut, ob die Zollsschuld entstanden, aber erloschen ist, sodass sie rückwirkend nicht entstanden ist. Dann trete auch die Folge ein, dass wenn gezahlt wurde, eine Erstattung verlangt werden kann. Dies sei leichter nachzuvollziehen als die Fiktion der Rückwirkung.

Frau Waltraud Kreutzer (Quelle AG, Nürnberg) merkte an, dass es für Dienstleister im Seeverkehr wegen der ab dem 1.7.2009 abzugebenden Vorabanmeldung wichtig sei, dass eine Heilungschance für den Fall gegeben wird, dass eine falsche SumA abgegeben worden ist. Denn nicht immer werde mit dem Vorsatz gehandelt, als Schmuggler aufzutreten. Sie rege deshalb an, eine Korrekturmöglichkeit für die SumA gesetzlich umzusetzen.

Herr Prof. Dr. Witte verwies darauf, dass derzeit die Möglichkeit bestehe, eine falsche SumA bis zur Gestellung der Ware durch Abgabe der richtigen Informationen zu heilen. Diese Regelung sei nicht praxisgerecht. Problematisch werde es, wenn erst bei der Beschau der Ware festgestellt wird, dass eine andere Ware angemeldet wurde. In diesen Fällen müsse seiner Auffassung nach zwischen Strafrecht und Zollrecht unterschieden werden. Es müsse geschaut werden, wie derjenige, der die falsche SumA abgegeben hat, „aus der Sache rauskommt“. Dazu wäre es sinnvoll, dass der jetzige Heilungstatbestand auch auf diese Fälle angewandt wird. Dies dürfe aber nur mit einer Umkehr der Beweislast einhergehen. Nicht der Zoll müsse beweisen, dass die SumA falsch war, sondern derjenige, der die SumA falsch abgegeben hat, müsse beweisen, dass er dies nicht grob fahrlässig oder in arglistiger Täuschung getan hat.

Frau Kreutzer ergänzte, dass die Vorabanmeldung oft nicht vom Wirtschaftsbeteiligten selbst, sondern von einer anderen Person abgegeben wird. Herr Prof. Dr. Witte führte dies weiter aus, indem er erklärte, dass es in der Praxis regulär der Beförderer ist, der die SumA abgibt und Zollschuldner bei der Abgabe einer falschen SumA wird. Lasse sich der Beförderer vertreten, z.B. durch den Empfänger, und der Verbringer verlässt sich auf diesen, stelle sich die Frage, ob der Empfänger oder der Verbringer Zollschuldner wird. Im Falle der Vertretung bei der Abgabe einer SumA stelle sich also die Frage, ob derjenige Zollschuldner wird, der die Vorabanmeldung abgeben hat oder derjenige, der die Vorabanmeldung abzugeben verpflichtet gewesen ist. Diese Verteilung der Risikosphäre stehe noch aus.

Herr Müller-Eiselt erklärte, dass es nicht zwingend sei, alle Fälle eines kleinen Versehens unter Art. 203 ZK fallen zu lassen. Bei kleinen Versehen könne er sich vorstellen, eine Lösung über Art. 204 ZK mit der Möglichkeit der Heilung zu finden. Wenn allerdings eine SumA im Kern falsch sei, könne nur Art. 203 ZK herangezogen werden. Ferner könne eine Lösung darin gesehen werden, die Frage der Gesamtschuldnerschaft stärker zu prüfen. Dies erfordere, dass sich die Verwaltung über ihr Auswahlermessen Gedanken machen müsse. Dieses Auswahlermessen sei zu begründen.

Herr Kolja Mendel (Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Witten) berichtete, dass er die Möglichkeit aus dem Hause der Kommission gehört habe, dass es unter dem Stichwort „phasing in“ unterschiedliche Zeitpunkte des Inkrafttretens der ZK-DVO geben könnte. Dies würde bedeuten, dass alter und neuer Zollkodex parallel gelten. Dies stelle er sich in der Praxis sehr schwierig vor. Herr Lux erklärte, dass eine parallele Geltung nicht stattfinden wird. Der Modernisierte Zollkodex werde in Gänze in Kraft treten. Lediglich die elektronischen Systeme würden unterschiedlich umgesetzt. Dies beruhe auf den Problemen, die mit einer einheitlichen elektronischen Umsetzung einhergehen.

Im Anschluss an die Statements und Antworten der Referenten wurden aus dem Plenum Fragen gesammelt, die anschließend beantwortet wurden. Im Rahmen dieser Fragen ging Herr Helmut Columbus (Columbus Customs Consulting, Handorf) noch einmal näher auf die Abgabe einer falschen SumA ein und bildete ein Beispiel. In diesem Beispiel wurde bedingt durch einen Arbeitsfehler eine SumA unter Verletzung der 40-Tage-Frist abgegeben. Herr Columbus führte aus, dass im Modernisierten Zollkodex diese Frist des Art. 49 ZK fehle und fragte, was Folge dessen für das Beispiel sei.

Herr Dr. Harald Jatzke (Richter am Bundesfinanzhof, München) fragte, ob er es richtig verstanden habe, dass der Begriff der Ausfuhr als physischer Vorgang zu verstehen ist und ob es deswegen für eine Ausfuhr und damit für das Erlöschen einer Zollschuld ausreicht, wenn ein Dieb Ware aus einem Lager stiehlt und damit in die Schweiz flüchtet. Herr Ludwig Pohl (Roche Diagnostics GmbH, Mannheim) stellte die Frage, ob mit dem Modernisierten Zollkodex vorgesehen sei, dass auch gegen juristische Personen Sanktionen bei Zollschuldverfehlungen ausgesprochen werden.

Herr Reinhard Fischer (Deutsche Post AG, Bonn) wollte von Herrn Herr Müller-Eiselt wissen, ob er davon ausgehe, dass sich zukünftig die Fälle aufgrund des neuen Zollschuldrechts verringern werden. Außerdem wurde von Herrn Prof. Dr. Santiago Ibanez Marsilla (Universidad de Valencia, Valencia) die Frage gestellt, ob auch auf Art. 46 MZK abzustellen sei, wenn Verstöße bei der Abgabe einer Zollanmeldung vorliegen. Zum Abschluss der Fragen erkundigte sich Herr Uwe Reimer (BDO Schürmann & Glashoff Steuerberatungs GmbH, Frankfurt), ob er es richtig verstanden habe, dass es für das Erlöschen einer Zollschuld nicht mehr auf die grobe Fahrlässigkeit ankommt.

Herr Lux antwortete auf die Fragen, die von dem Plenum gestellt wurden. Zunächst erklärte er, dass derzeit in Deutschland nicht vorgesehen ist, dass auch juristischen Personen gegenüber Sanktionen ausgesprochen werden. Es werde aber die Möglichkeit vertreten, dass dies grundsätzlich möglich sei. Dies werde vor allem von Herrn Hetzer, der zu dem Thema einen Beitrag in der EuZW geschrieben habe, vertreten. Der Begriff der Ausfuhr sei im Übrigen dahingehend zu verstehen, dass der Täuschungsversuch auch den Dieb erfasst, sodass er von der Zollschuld nicht entlastet wird. Auf die Frage, ob auch Art. 46 MZK bei Verfehlungen bei Zollanmeldung anzuwenden ist, erklärte er, dass bei Verstößen bei der Abgabe einer Zollanmeldung Art. 45 MZK einschlägig sei.

Herr Müller-Eiselt erklärte, dass er es bezweifelt, dass sich die Arbeit des BFH vermindert. Grund dafür sei, dass das derzeit geltende Recht noch lange Jahre anzuwenden ist. Er persönlich halte das neue Zollschuldrecht für gelungen, weil es die Probleme zufriedenstellend löse. Vor allem die Rückkehr zum alten Grundsatz „Zollschuld entstanden – Zollschuld erloschen“ halte er für gut gelungen. Für das Problem, welches ab dem 1.7.2009 bestehe, rege er eine Vorschrift an, die ein Wahlrecht für das Gericht dahingehend eröffnet, dass neues Zollschuldrecht anzuwenden ist, wenn dieses für den Wirtschaftsbeteiligten günstiger ist. Außerdem berücksichtige das neue Zollschuldrecht, dass Spediteure mit falscher Warenbescheinigung als Zollschuldner herangezogen werden können. Den Verwaltungen werde durch solche Regelungen ermöglicht, den richtigen Zollschuldner heranzuziehen.

Herr Prof. Dr. Witte antwortete auf die Frage von Herrn Reimer, dass das Kriterium der groben Fahrlässigkeit bei der Frage des Erlöschens einer Zollschuld tatsächlich entfallen ist, es komme vielmehr nur noch auf starke subjektive Elemente an. Auf die Frage der Mehrheit von Zollschuldnern von Herrn Pohl äußerte er, dass es verstärkt darauf ankommen wird, dass der richtige Zollschuldner gefunden wird. Auch einzelne Personen könnten im Übrigen Zollschuldner werden. Zu der Aussage von Herrn Jatzke erklärte Prof. Dr. Witte, dass der Dieb, der nicht weiß, dass er die Ware aus einem Zolllager stiehlt, seiner Ansicht nach kein Zollschuldner wird, weil der Täuschungsversuch stets mit dem Zollrecht in Verbindung stehen muss.

Zum Abschluss der Diskussion bedankte sich Herr Prof. Dr. Henke für eine rege Teilnahme und erklärte, dass er sich sicher sei, dass sich das EFA mit den diskutierten Themen noch einige Jahre befassen wird. Er regte an, dass die Möglichkeit genutzt werden solle, sich aktiv in die Gestaltung der neuen ZK-DVO bis in das Jahr 2013 einzubringen.

Die Umsetzung des AEO in Deutschland

Gerda Koszinowski

Leiterin der Kontaktstelle AEO, Bundesfinanzdirektion Südost, Nürnberg

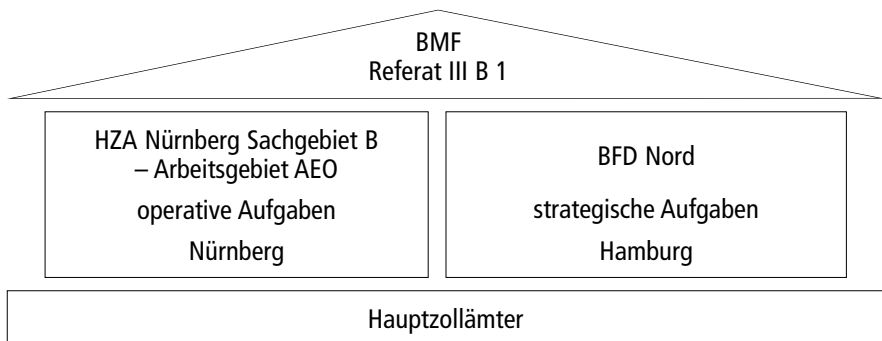
1. Einführung

Die EFA-Tagungen 2007 in Hamburg und 2006 in Bonn haben sich intensiv mit den Sicherheitsänderungen im Zollrecht beschäftigt. Dabei wurden sowohl die Anforderungen an die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten als auch die Vorstellungen und Forderungen der Wirtschaft sowie die Vorgaben der Kommission für die rechtliche und IT-technische Umsetzung dieser Regelungen diskutiert und bewertet.

Der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO) als einer der Kernpunkte dieses Gesamtkonzepts stand besonders im Zentrum der Betrachtung.

Deshalb ist es aus meiner Sicht nur konsequent, jetzt, fünf Monate nach Inkrafttreten der entsprechenden Vorschriften, in einer vergleichenden Betrachtung – in der Art eines „benchmarks“ – die tatsächliche Umsetzung der Regelungen zum AEO in den einzelnen Mitgliedstaaten unter die Lupe zu nehmen. Ist es den Mitgliedstaaten und der Kommission – wie versprochen – gelungen, die Vorschriften zum AEO einheitlich umzusetzen? Werden in den Mitgliedstaaten – soweit man hierzu jetzt bereits Aussagen treffen kann – einheitliche Maßstäbe angewandt und was ist vor allem zu veranlassen, um dies zu erreichen? Und – in welchem Umfang haben die Wirtschaftsbeteiligten bislang von der Möglichkeit, AEO zu werden, Gebrauch gemacht.

Dies sind interessante und wichtige Fragen – ich freue mich, Ihnen heute einen kurzen Überblick über die Herangehensweise und Umsetzung in Deutschland sowie über den aktuellen Stand der Anträge und Zertifikate geben zu dürfen. Gestatten Sie mir bitte, Ihnen zunächst die Arbeitseinheit, von der ich komme, im Kontext der neuen Strukturen in der deutschen Zollverwaltung kurz vorzustellen:



Bei den 42 Hauptzollämtern liegt die Hauptlast. Hier werden die Bewilligungen beantragt und bearbeitet und die Zertifikate erteilt. Diese Zuständigkeitszuweisung entspricht unserer Systematik bei der Erteilung zollrechtlicher Bewilligungen. Insofern wurde der Weg, die Bearbeitung und Bewilligung durch eine einzige zentrale Stelle vorzunehmen, wie dies beispielsweise in Großbritannien und Frankreich geschieht, nicht gegangen.

Daneben wurde in Deutschland eine Stelle eingerichtet, die bundesweit als eine Art „national contact point“ für die Durchführung des Informations- und Konsultationsverfahrens zuständig ist. Zusätzlich unterstützt diese Stelle die Hauptzollämter in der Antragsphase, stellt z.B. durch Besprechungen bei den Bundesfinanzdirektionen anhand konkreter Anträge eine einheitliche Vorgehensweise und einheitliche Maßstäbe bei der Prüfung sicher und führt Informationsveranstaltungen zur Antragstellung für die Wirtschaftsbeteiligten durch.

Diese Stelle, die bislang bei der Bundesfinanzdirektion Südost angesiedelt war, gehört seit dem 1.6.2008 zum Hauptzollamt Nürnberg.

Die Wahrnehmung der strategischen Aufgaben, insbesondere Fragestellungen zur Einbettung des AEO in den Gesamtkontext des Zollkodex, die Klärung von Grundsatzfragen, die Unterstützung des Bundesministeriums der Finanzen bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften sowie die Erstellung der sog. Standards erfolgt durch die Bundesfinanzdirektion Nord als Zentrale Facheinheit für das Allgemeine Zollrecht.

Das Bundesministerium der Finanzen schließlich trägt die Gesamtverantwortung, insbesondere im Hinblick auf konzeptionelle und strategische Fragestellungen, ist zuständig für die Abstimmung mit beteiligten Ressorts innerhalb der Bundesregierung und vertritt Deutschland in den diversen internationalen Gremien.

Nach der Darstellung dieser organisatorischen Aspekte möchte ich Ihnen jetzt einige Punkte der fachlichen Ausgestaltung des AEO in Deutschland aufzeigen: Wie hat sich die deutsche Zollverwaltung auf die Einführung des AEO vorbereitet, wie ist die aktuelle Situation der gestellten Anträge und erteilten Zertifikate, welchen Prüfungsansatz verfolgt Deutschland und wie sind die ersten Erfahrungen und die Resonanz der Unternehmen?

2. Umsetzung in Deutschland

2.1 Vorbereitung

Die deutsche Zollverwaltung hat sich intensiv auf die Einführung des AEOs vorbereitet.

Seit Juni 2007 wurden in mehr als 15 Lehrgängen ca. 400 Angehörige der Zollverwaltung geschult. Zielgruppe dieser Schulungen waren insbesondere diejenigen, die in den Hauptzollämtern für die Bearbeitung der Anträge zuständig sind sowie Angehörige des Prüfungsdienstes. Im Zentrum der Schulungen standen neben den Rechtsgrundlagen

insbesondere die nationale Dienstvorschrift sowie der auf den Leitlinien der EU-Kommission basierende nationale Fragenkatalog zur Selbstbewertung. Aufgrund der Tatsache, dass die Bewilligungen bei 42 Hauptzollämtern bearbeitet werden, kommt den Lehrgängen im Hinblick auf eine einheitliche Herangehensweise und einheitliche Prüfungsmaßstäbe eine große Bedeutung zu.

Daneben hat Deutschland ein eigenes nationales E-Learning-Programm erarbeitet, das allen Angehörigen der Zollverwaltung im behördeninternen Intranet zur Verfügung steht.

Um eine elektronische Sachbearbeitung zu ermöglichen und dadurch das Bewilligungsverfahren zu beschleunigen, hat die deutsche Zollverwaltung eine nationale Datenbank zur Registrierung und Erfassung der AEO-Anträge und -Zertifikate aufgebaut, die ein eigenes Modul innerhalb des deutschen elektronischen Abfertigungssystems ATLAS darstellt. Diese Datenbank verfügt zusätzlich über eine elektronische Verknüpfung zum System der EU (AEO central system) und unterstützt so den elektronischen Informationsaustausch mit den anderen Mitgliedstaaten.

Um die mit der AEO-Bearbeitung befassten Zöllner umfassend und aktuell mit den notwendigen Informationen auszustatten, wurde eine interne Wissensdatenbank geschaffen, auf die alle Angehörigen der Zollverwaltung zugreifen können. In dieser Wissensdatenbank sind alle Informationen zum AEO, die aufbereiteten Antworten des „helpdesk“ der Kommission, eine FAQ-Liste sowie Arbeitshilfen zusammengestellt.

Die Wirtschaft wurde durch zahlreiche Informationsveranstaltungen bei den Industrie- und Handelskammern und bei Verbänden in ihren Vorbereitungen zur Beantragung des AEOs unterstützt.

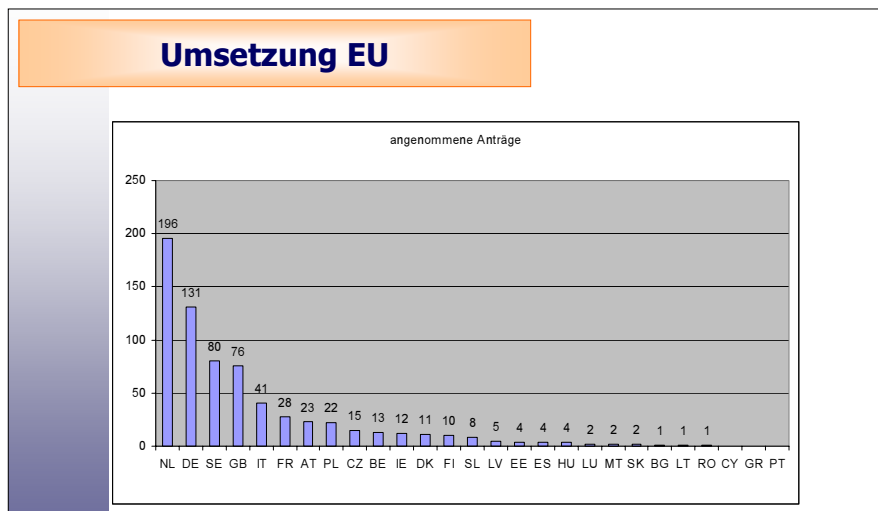
Bereits vor Erlass der nationalen Dienstvorschrift erfolgte deren Abstimmung mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft.

Auf Anregung der Verbände wurde insbesondere der nationale Fragenkatalog zur Selbstbewertung nochmals überarbeitet und gestrafft und eine Klarstellung durch verbesserte Ausfüllhinweise zum Fragenkatalog aufgenommen. Der Kritik der Verbände im Bereich des Datenschutzes wurde durch eine Präzisierung insbesondere hinsichtlich des Umfangs der an Dritte zu übermittelnden Daten Rechnung getragen.

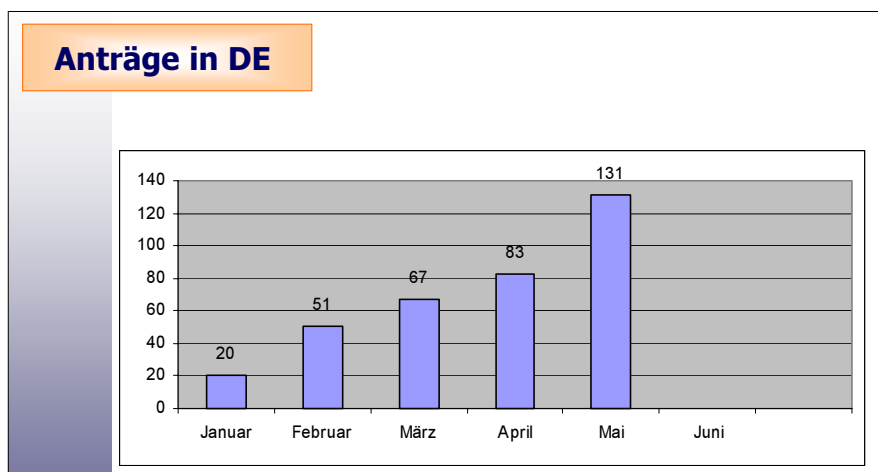
Daneben hat die Kommission von Anfang an die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des AEO unterstützt. Zunächst wurden umfangreiche Leitlinien erarbeitet, die in vielen Bereichen als Arbeitshilfe und zur Klarstellung dienen. Zudem gibt die Kommission durch ihren „helpdesk“ die Möglichkeit, konkrete Fragen zu stellen, die sehr schnell und professionell beantwortet werden. Insbesondere diese Möglichkeit hat sich als besonders hilfreich erwiesen und leistet einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Sicherstellung einer einheitlichen Umsetzung in allen Mitgliedstaaten. Bislang wurden insgesamt mehr als 100 Fragen beantwortet, die in einem Dokument der Kommission zusammengestellt sind.

2.2 Aktuelle Situation Anträge/Zertifikate in EG und DE

Anzahl der Anträge EU-weit



Die Resonanz der Wirtschaft auf die Möglichkeit, AEO zu werden, ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während in einigen Mitgliedstaaten (Niederlande, Schweden, Großbritannien und Deutschland) bereits eine beachtliche Anzahl von Anträgen gestellt wurde, ist dies in anderen Mitgliedstaaten bislang nicht geschehen.

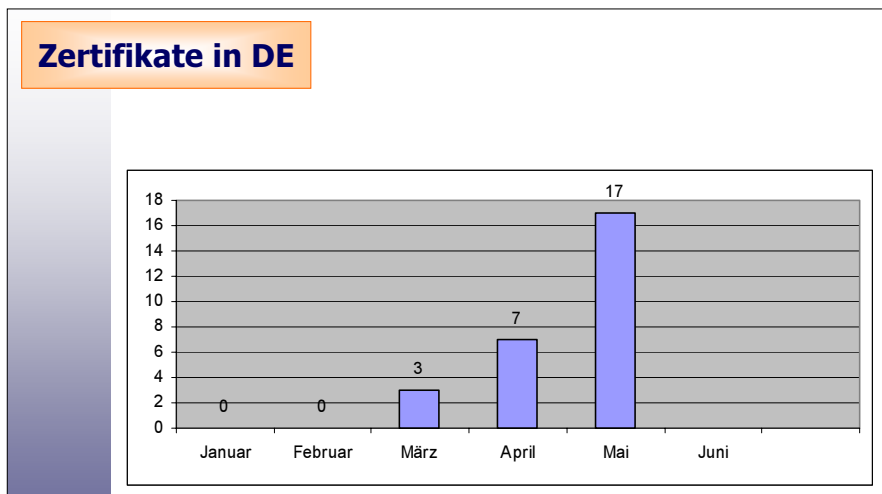


In Deutschland wurden bislang 137 Anträge (Stand Ende Mai) gestellt. Zusätzlich befinden sich derzeit ca. 70 Anträge in der Vollständigkeitsprüfung gemäß Art. 14f. ZK-DVO. Diese Zahl an gestellten Anträgen entspricht den Erwartungen, insbesondere seitdem klar war, dass die Vereinfachungen und Erleichterungen nicht so weitreichend sein würden, wie ursprünglich angedacht bzw. erhofft.

Derzeit bereiten sich etliche Unternehmen auf die Stellung des Antrags vor. Da die Vorbereitungszeit insbesondere bei größeren Unternehmen sich nicht selten über mehrere Monate erstreckt, rechnet die deutsche Zollverwaltung noch in diesem Jahr mit einer größeren Antragswelle.

Wie erwartet hält sich die Anzahl der Konsultationsverfahren in Grenzen. Bis Ende Mai wurden fünf Verfahren eingeleitet. Erfahrungen sind deshalb noch nicht vorhanden. Ähnlich verhält es sich mit den sachdienlichen Informationen, die an andere Mitgliedstaaten weitergeleitet wurden und die zu einer Ablehnung eines Antrags führen könnten.

Erteilte Zertifikate



Deutschland hat bisher 22 AEO-Zertifikate (Stand Ende Mai) erteilt. Sie sehen, dass die mögliche Bearbeitungszeit von 300 Tagen nicht ausgenutzt wird, allerdings stellt sich die Bearbeitung teilweise doch sehr aufwendig dar. So dauerte der Antrag einer Spedition mit 99 Anlagen und vielen Niederlassungen doch seine Zeit.



Deutscher Prüfungsansatz

Der deutsche Ansatz bei der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen sieht eine umfassende Selbstbewertung durch das antragstellende Unternehmen vor. Zu diesem Zweck hat Deutschland, basierend auf den Leitlinien der Kommission, einen Fragenkatalog entwickelt, der Teil der nationalen Dienstvorschrift ist und vom Antragsteller zusammen mit dem Formantrag abzugeben ist. Die Fragen zur Selbstbewertung beziehen sich auf die Bereiche „Allgemeine Informationen über das Unternehmen“, „bisherige Einhaltung der Zollvorschriften“, Buchführung und Logistiksystem“, „Zahlungsfähigkeit“ und „Sicherheitsanforderungen“.

Intention dieses recht ausführlichen Fragenkatalogs ist es, ein möglichst umfassendes Bild des Unternehmens zu erhalten. Zu diesem Zweck enthält der Fragebogen keine „kick-off“ – Fragen und keine Fragen, die mit ja/nein zu beantworten sind. Entscheidend ist es, dass die Vorgehensweise zu den einzelnen Kriterien dargestellt wird. Betrachtet und bewertet werden soll nicht der Einzelfall, sondern der Gesamtprozess insbesondere im Hinblick auf Organisations- und Verfahrensanweisungen.

Ziel ist es, bereits vor dem eigentlichen Audit vor Ort eine umfassende Risikobewertung vornehmen zu können. Das Audit selbst, das zwingend erfolgt, soll dann möglichst kurz und mit wenig Belastung für den Antragsteller durchgeführt werden und sich vor allem auf die Prüfung offener Punkte aus dem Fragenkatalog und die stichprobenweise Überprüfung der Angaben des Antragstellers beschränken.

Je gründlicher und umfassender also der Fragebogen ausgefüllt wird, desto zügiger gestaltet sich der Bewilligungsprozess bei den Hauptzollämtern. Bewährt hat sich auch, dass die Hauptzollämter bereits in dieser Vorbereitungsphase den Unternehmen beratend zur Seite stehen.

Erste Erfahrungen/Resonanz der Unternehmen

Die ersten Erfahrungen zeigen, dass bei den Firmen teilweise bereits sehr hohe Sicherheitsvorkehrungen bestehen. Allerdings zeigt sich auch, dass teilweise Anpassungen vertraglicher Bestimmungen mit Geschäftspartnern erforderlich werden, da sich zeigt, dass die Sicherung der Lieferkette über das hinausgeht, was bislang an Maßnahmen zur Verhinderung von Diebstahl oder Industriespionage getroffen wurde. Die Sensibilität, dass es nicht nur darum geht, dass man sich gegen Diebstahl schützt, sondern dass es auch entscheidend ist, dass keine Waren unbeobachtet hinzugefügt werden, muss erst noch wachsen. Somit ist die Beantragung des AEO auch Gelegenheit, seine internen Organisationsstrukturen und seine Vereinbarungen mit Partnern kritisch zu beleuchten.

Die zunächst spürbare Unsicherheit der Unternehmen vor möglicherweise unrealistischen Erwartungen der Zollverwaltung ist mittlerweile weitgehend gewichen. Im Gegenteil, es macht sich die Einsicht breit, dass der AEO nur dann ein Qualitätssiegel sein wird, wenn eine ausreichende Prüfung der Voraussetzungen erfolgt und er nicht zu einer Art „Allerweltszertifikat“ wird.

2.3 Ausblick

Was sind die nächsten wichtigen Schritte bei der Umsetzung des AEO-Konzepts? Der wichtigste ist wohl die gegenseitige Anerkennung, die erst die entscheidenden Vorteile für die Unternehmen bringt. Derzeit sind wohl eher die sog. indirekten Vorteile, wie sie die Kommission in ihren Leitlinien beschreibt, Motor für die Beantragung des AEO. Insofern darf man auf die Ausführungen von Frau Aigner zum Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO gespannt sein.

Weitere Maßnahmen, die auf die einheitliche Umsetzung des AEO in den Mitgliedstaaten abzielen, werden die Monitoringbesuche der Kommission gemeinsam mit jeweils zwei Mitgliedstaaten sein. In Deutschland wird dieser Besuch Anfang Juli stattfinden.

Daneben gilt es, einige offene Punkte aus der praktischen Arbeit wie Fragen des Rechtsschutzes im Rahmen von Konsultationsverfahren, wenn die Auskunft eines konsultierten Mitgliedstaates zu einer Ablehnung einer Bewilligung führt oder die Problematik unselbständiger Niederlassungen zu klären.

Schließlich wird die gesamte Verfahrensweise nach ersten Erfahrungen zu überprüfen sein, wie dies auch die Leitlinien vorsehen.

Die AEO-Zertifizierung aus der Sicht eines kleinen Landes

Henri Nimax

Stellv. Abteilungsleiter, Luxemburger Zoll- und Akzisendirektion, Luxemburg

Ehe das eigentliche Thema behandelt wird, folgt zunächst eine kleine Vorstellung der luxemburgischen Zollverwaltung, damit nachher einige Argumente und Situationen besser verständlich sind. Wenn von einem kleinen Land wie Luxemburg gesprochen wird, mit knapp 500.000 Einwohnern, so ist die Größe der Verwaltungen im Allgemeinen und der Zollverwaltung im Einzelnen dementsprechend. 486 Zollbeamte sind für das ganze Land zuständig, wovon rund 80 in der Direktion tätig sind. Diese verteilen sich auf 6 Abteilungen mit unterschiedlichem Personalbestand und zwar von 3 bis 33 Beamte.

Für den normalen Arbeitsaufwand funktioniert die Zollverwaltung und die Direktion mit dem aktuellen Personalbestand zur vollsten Zufriedenheit deszolldirektors, respektiv des Finanzministers, dem obersten Dienstherrn der Zollverwaltung. Falls aber, wie am Anfang des Jahres 2007, die Europäische Kommission in Brüssel mit der Richtlinie 1875 zwecks Einführung des AEO in den Mitgliedstaaten, die nationalen Zollverwaltungen anspricht, kann dies die luxemburgische Zollverwaltung vor größere Probleme stellen. Nachdem die ersten Informationen auf dem Tisch lagen, stellten sich für die Zollverwaltung mehrere wichtige Fragen:

- Welcher Umfang an zusätzlicher Arbeit wird die Einführung dieser Richtlinie für die Verwaltung darstellen?
- Welche Abteilung ist für diese Richtlinie zuständig, d.h. Teilnahme an den Sitzungen in Brüssel, in Luxemburg, Verantwortung für die Umsetzung und das Funktionieren in der Praxis?
- Muss eventuell eine neue Abteilung geschaffen werden oder wird die zusätzliche Arbeit einer bestehenden Abteilung übertragen?

Im April 2007, als die Richtlinie konkret vorlag, wurden die Weichen für die weitere Vorgehensweise der Verwaltung getroffen. Eine neue Abteilung AEO zu schaffen, wie bei den meisten europäischen Zollverwaltungen, war schnell vom Tisch, da dies eine langwierige Prozedur bedeutet, bei der das Gesetz der Organisation der Zollverwaltung geändert werden müsste. Folglich wurde der AEO einer bestehenden Abteilung zugeordnet und nach einigem Hin und Her fiel die Wahl auf die Abteilung „Contentieux, Enquêtes et Recherches“, insbesondere zuständig für die Strafverfolgung, die internationale Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen und die Nacherhebungsverfahren. Die Abteilung besteht aus vier Beamten und ist zuständig für das Entgegennehmen der Anträge, die Bearbeitung derselben, des Audits sowie zum Schluss das Ausstellen der Zertifikate, die vomzolldirektor unterschrieben werden.

Die vorbereitenden Arbeiten der Europäischen Kommission in Brüssel waren zu dieser Zeit bereits in vollem Gange, sodass die Abteilung sich schnellstmöglich auf den aktuellen Stand bringen musste. Die Zahl der zu erwartenden Anfragen in den 27 Mitgliedstaaten ging zu diesem Zeitpunkt in die Tausende, wenn nicht sogar in die Zehntausende. Die ersten Prognosen in Luxemburg gingen von 150 bis 200 Anfragen für das Jahr 2008 aus. Diese Zahlen und der Umstand, dass man auf dem Gebiet von Sicherheit völlig neues Neuland betrat, brachte manche Sorgenfalte auf die Stirn der zuständigen Beamten. Auch die ersten Sitzungen des „AEO-NETWORK“ in Brüssel waren nicht sehr beruhigend. Aber das Sprichwort „Kommt Zeit, kommt Rat“ war hier nicht fehl am Platz. Die Überlegung der Zollverwaltung war folgende: soweit wie möglich auf bereits existierende Strukturen und Mechanismen zurückgreifen, um die Bestimmungen der Kommission bestmöglich zu erfüllen, ohne die zuständige Abteilung bzw. die anfragenden Firmen mit zusätzlicher Arbeit unnötig zu belasten. Vor allem der Bereich Sicherheit war nicht zu unterschätzen und zu vernachlässigen. Die Beschlüsse aus den AEO-Sitzungen in Brüssel und konstruktive Gespräche seitens der Zollverwaltung mit den Wirtschaftsverbänden sowie interne Konsultationen mit anderen Abteilungen innerhalb der Verwaltung brachten nach und nach eine zufriedenstellende Lösung. So wurde in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden ein luxemburgischer Fragebogen ausgearbeitet, der übrigens zum größten Teil auf dem Fragebogen der britischen Zollkollegen beruht, und durch seine detaillierten Fragen eine große Anzahl Informationen abrufen. Dies erleichtert sowohl die Arbeit der anfragenden Firma als auch die der Verwaltung. Der Bereich Sicherheit wird durch das Anerkennen anderer Zertifikate wie vor allem des „Habibited agent“, also des „befugten Zollagenten“, abgedeckt. Somit entfällt ein großer Teil von Arbeit für die Abteilung. Falls die anfragende Firma kein Zertifikat der Sicherheit betreffend vorlegen kann, muss das diesbezügliche Audit von der Verwaltung erledigt werden. Hier hat sich die Abteilung durch Besuchen entsprechender Arbeitsgruppen bzw. durch Gespräche mit anderen Zollverwaltungen das nötige Wissen zugelegt, um auch diese Aufgabe zur vollsten Zufriedenheit lösen zu können.

Auch die Aktion „Monitoring“ in Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission erlaubt es der Abteilung, den ausländischen Kollegen über die Schulter zu schauen und so von ihrer Erfahrung zu profitieren, und somit das Verfahren der AEO-Zertifizierung in Luxemburg ständig zu verbessern und auf dem verlangten Niveau zu halten. Somit kann aus den eigenen sowie aus den Fehlern der anderen Mitgliedstaaten gelernt werden, um die Prozedur auf dem letzten Stand zu halten.

Der Bereich Zoll des AEO wird durch den Fragebogen und seine Anhänge sowie durch ein Audit bei der Firma selbst durch die Abteilung abgedeckt. Zusätzlich werden jedoch auch die Vorsteher der zuständigen Zollbüros in die Arbeit mit eingebunden, indem sie einen schriftlichen Bericht über die Beziehungen zwischen der Firma und dem Zollbüro verfassen. Sie haben durch ihren alltäglichen Kontakt mit der Firma die beste Übersicht über die Zahlungsmoral und die Zusammenarbeit mit dem Zoll.

Das Strafregister der Firma und ihrer entscheidungstragenden Mitarbeiter wird in Zusammenarbeit mit der Justizverwaltung überprüft und über Internet werden allgemeine, aber nützliche Informationen über die Firma eingeholt.

In der Praxis hat die Verwaltung bis jetzt drei Anfragen für eine AEO-Zertifizierung seitens der Firmen erhalten. Alle drei sind für ein AEO F, also für Zoll und Sicherheit, und im Transport, Speditions- und Zollagenturwesen tätig. Die Hoffnung, nicht von Anfang an mit Anfragen überhäuft zu werden, hat sich also erfüllt. Dies war auch nötig, da Anfang des Jahres 2008, also bei der offiziellen Einführung der Richtlinie, Probleme in der Informatikabteilung der Zollverwaltung auftauchten, bedingt durch einen Unfall des zuständigen Beamten. Auch die IT-Abteilung hat nur acht Mitarbeiter zur Verfügung und so musste ein Kollege die zusätzliche Arbeit für den AEO im Informatikbereich übernehmen. So konnte erst nach einigen Wochen eine zufriedenstellende Verbindung zum IT-System der Europäischen Kommission in Brüssel aufgebaut werden.

Die geringe Anzahl der Anfragen bis zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich wahrscheinlich durch den Umstand erklären, dass die Firmen im Moment nur zusätzliche Arbeit sehen und in der Praxis keine großen Vorteile ersichtlich sind. Dies wird sich sicher ändern, wenn die Verhandlungen zum gegenseitigen Anerkennen der jeweiligen Zertifizierungen wie z.B. AEO mit dem C-TPAT der USA oder mit den großen asiatischen Wirtschaftsländern wie China oder Japan abgeschlossen werden können.

Abschließend kann man für die luxemburgische Zollverwaltung feststellen, dass die eher abwartende Haltung bezüglich der AEO-Zertifizierung einen Vorteil darstellen könnte, da man noch intensiver die einzelnen Anfragen bearbeiten kann und zusammen mit dem frühen Monitoring der Mitgliedstaaten der Bewertung seitens der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten mit ruhigem Gewissen entgegensehen kann. Die Aussicht, eine „AEO-Billig Flagge“ zu werden, ist somit in weite Ferne gerückt.

L'opérateur économique agréé dans la pratique: Rapport du Portugal

Dr. António Brigas Afonso
Ministère des Finances, Lissabon

Tout d'abord, je veux souligner que c'est pour moi un grand plaisir et un grand honneur d'être ici pour dire quelques mots concernant la pratique des douanes portugaises en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne l'octroi du statut d'opérateur économique agréé. Toutefois, je dois aussi dire que je suis ici en représentation de la Faculté de Droit du Porto et pas en représentation des Douanes Portugaises.

Comme vous le savez, la sécurité est, aujourd'hui, une des préoccupations majeures de l'Union européenne, notamment la sécurité des marchandises qui franchissent les frontières internationales.

Dans un environnement international marqué par la menace du terrorisme, les Etats membres ont voulu renforcer la sécurité de la chaîne logistique internationale. A ce propos, le Parlement européen et le Conseil ont approuvé le règlement (CE) n.º 648/2005 et le règlement (CE) n.º 1875/2006. Le premier impose aux opérateurs intervenant dans la chaîne logistique internationale la transmission électronique préalable de la déclaration sommaire, au détail ou simplifiée, à l'importation et à l'exportation. Le second précise les conditions et les modalités auxquelles les opérateurs du commerce international seront soumis, à compter du premier juillet 2009, en vue de transmettre de manière anticipée et sous format électronique, les données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risques à des fins de sécurité et de sûreté.

Pour obtenir des contrôles plus rapides et mieux ciblés l'Union européenne a introduit un certain nombre de mesures, notamment:

- l'obligation de transmettre des déclarations préalables à l'arrivée et au départ;
- des critères uniformes pour la sélection des risques;
- le concept d'opérateur économique agréé (OEA).

Les dispositions relatives aux opérateurs économiques agréés sont entrées en vigueur à compter du premier janvier 2008 et donc, après cette date, tous les Etats membres sont obligés à examiner les demandes de statut qui sont formulées par les opérateurs et d'effectuer les audits. Ce statut d'opérateur économique agréé sera valable dans l'ensemble de l'Union européenne et permettra de distinguer les opérateurs communautaires les plus fiables.

Les États membres pourront accorder le statut d'opérateur économique agréé à tout opérateur économique établi au sein de l'Union européenne qui remplit les critères suivants:

- respecter la législation douanière et fiscale;
- posséder solvabilité financière satisfaisante;
- posséder un système efficace de gestion des registres commerciaux et des transports permettant les contrôles douaniers.

Les avantages du statut d'opérateur économique agréé sont un aspect très important du statut, parce qu'il offre aux opérateurs les conditions suivantes:

- réduction du nombre de contrôles physiques et documentaires;
- traitement prioritaire des envois en cas de sélection pour un contrôle;
- facilité d'accès aux simplifications douanières;
- réduction de l'ensemble de données dans les déclarations sommaires;
- notification préalable.

A part des avantages ci-dessus référés pour les opérateurs économiques possédant un certificat d'opérateur économique agréé, je dois mentionner la reconnaissance mutuelle entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Ce pas a été donné lors de la 7ème réunion du Comité Mixte de Coopération Douanière Etats-Unis/Union européenne où on a reconnu que les conditions, la méthodologie et les critères en ce qui concerne l'opérateur économique agréé, établis dans le projet législative de l'Union européenne, renforceront la sécurité de la chaîne de ravitaillement.

En conformité avec cette stratégie communautaire, les Douanes Portugaises ont, naturellement, adopté des mesures au niveau national.

Ainsi, en ce qui concerne l'opérateur économique agréé, les Douanes Portugaises ont:

- approuvé des instructions nationales pour aider les opérateurs à accomplir les formalités et satisfaire les conditions nécessaires à l'obtention du statut d'opérateur économique agréé;
- organisé des séminaires destinés à informer les opérateurs de ces mesures;
- diffusé dans le site Internet toutes les informations concernant l'obtention de ce statut.

Selon les instructions nationales, la première étape est la demande d'octroi du statut d'opérateur économique agréé (le formulaire peut être téléchargé du site des Douanes Portugaises – www.dgaiec.min-financas.pt). Cette demande devra être accompagnée d'un questionnaire d'autoévaluation (également disponible dans le site) et d'une autorisation pour vérifier la situation fiscale et les contributions sociales du demandeur dans les sites respectifs et doit être présentée à la Direction des Services de Réglementation Douanière de la Direction Générale des Douanes à Lisbonne, où il doit faire preuve des exigences cumulatives suivantes:

- absence, pendant les trois dernières années précédentes, d'infractions graves et récidives à la législation douanière tant de la société que des cadres dirigeants ou des principaux actionnaires de l'entreprise ou représentants juridiques pour les affaires douaniers;
- compatibilité et accessibilité du système comptable et logistique aux exigences du contrôle douanier;
- obligation de disposer d'un système logistique qui distingue les marchandises communautaires de celles qui ne le sont pas;
- utilisation de procédures visant à la détection d'irrégularités ou de fraudes (contrôle interne et recours à des mesures correctives);
- si nécessaire, pratique d'une bonne gestion des licences ou autorisations relatives aux mesures de politique commerciale ou agricole;
- sensibilisation des employés en ce qui concerne la fraude ou les irrégularités et communication avec la douane en cas de difficultés à se conformer aux exigences;
- protection et sécurité des systèmes informatiques;
- solvabilité financière.

Pour les certificats sécurité et sûreté, les critères spécifiques sont les suivants:

- respecter les normes strictes en matière de protection contre les intrusions des bâtiments et des lieux de stockage des marchandises;
- contrôler les unités de transport lors de la réception et de l'expédition des marchandises;
- gestion et identification différenciée des marchandises prohibées ou soumises à des restrictions;
- engagement de l'opérateur en ce qui concerne ses partenariats afin de rendre secourir la chaîne logistique internationale;
- contrôle des antécédents des employés appelés à occuper des postes sensibles au plan de la sécurité;
- existence d'un programme de sensibilisation en ce qui concerne les problèmes de sécurité pour le personnel affecté aux tâches de gestion de la logistique internationale.

La Direction des Services de Réglementation Douanière effectue une recevabilité formelle de la demande et du questionnaire. Si la demande ne contient pas tous les éléments requis, le demandeur est invité, dans un délai de trente jours civils suivant la réception de la demande, à fournir les informations manquantes.

Lorsque le dossier de demande aura été jugé recevable, les services informent l'opérateur de la recevabilité de sa demande. La demande est alors transmise à la Direction

des Services de Surveillance de la Fraude qui sera chargée de l'audit de l'entreprise candidate. Le problème principal que ces services ont trouvé c'est le contrôle des exigences en matière de sécurité et sûreté. S'agissant d'une nouvelle tâche, les services douaniers portugais comme, d'ailleurs, tous les autres, ne sont pas préparés pour effectuer ce genre de contrôle.

A cet effet, l'Administration Douanière portugaise a contracté une entreprise de formation dans le domaine de la protection et sécurité ayant pour but d'obtenir le nécessaire support technique pour les auditeurs douaniers qui iront effectuer les audits préalables référés.

Si les services chargés de l'audit donnent ses avis favorable, le Directeur général des douanes délivre le certificat demandé. Si, par contre, les services ont l'intention de rejeter la demande, l'opérateur sera notifié, préalablement à la décision finale, de l'intention, ainsi que des raisons, qui ont motivé cette intention, de rejeter le statut demandé. Selon la réponse de l'opérateur la décision finale est adoptée.

Jusqu'à présent, les Douanes Portugaises ont seulement reçu deux demandes formelles et trois opérateurs ont manifesté l'intention de présenter aussi des demandes. Toutefois, les deux demandes ne portaient pas toutes les pièces requises raison pour laquelle ces demandeurs ont été invités à fournir les informations manquantes.

Considérant que l'univers d'opérateurs au Portugal c'est d'environ 25.000, il s'avère un peu difficile de comprendre les raisons par lesquelles si peu de demandes ont été présentées jusqu'à ce moment. Donc, nous pensons qu'il faut analyser les raisons de cette situation.

Toutefois, il faut tenir compte que les opérateurs ont l'opinion que les exigences sont lourdes et coûteuses, notamment pour les petites entreprises, et que les avantages, pour le moment, ne sont pas, probablement, évidentes.

Donc, il y a beaucoup à faire ...

Merci beaucoup de votre attention!

Kontakt

António Brigas Afonso

Tel.: +351 218814325

E-Mail: abafonso@dgaiec.min-financas.pt

Authorised Economic Operators Practice in Denmark

Carsten Willemoes Jørgensen
School of Business, University of Aarhus

This rapport is about what the customs administration in Denmark has done to prepare itself and the private business sector for the Authorised Economic Operators (AEO) scheme and how the work with the certification of companies is organized in Denmark.

Before the 1st January 2008 the customs administration in Denmark established a project-group with the purpose of preparing the customs administration and the private business sector for the Authorised Economic Operators scheme. The project-group was given the task to inform about Authorised Economic Operators and to get some experience especially about the certification process and how to use the guidelines from the European Commission.

The project-group started out with a number of meetings. Some general meetings where all companies involved in import or export transactions were invited and some meetings with the different trade and business organizations with special interests in import and export.

The project-group also sent out a couple of newsletters to the companies informing about the Authorised Economic Operators certificate, the certification process and practical information about where to apply for the certification and who to contact for questions.

In the middle of 2007, a pilot project was established with three companies. The purpose of the pilot project was to get some experience of the certification process. The customs administration gathered experience working with the guidelines from the European Commission both inside the administration and within the companies. The pilot project and the project-group were closed at the end of 2007.

On 1st January 2008 a central AEO-unit was established within the customs administration to coordinate all work with the Authorised Economic Operators in Denmark. The central AEO-unit provides information about the Authorised Economic Operators both directly to the companies and general information on the internet. The central AEO-unit should also help the local customs offices with training and information about Authorised Economic Operators, and coordinating the local work.

All applications must be sent to the central AEO-unit, where the first assessment test is done to be sure that the application has all the right information and that the Danish customs authorities are the right ones to address. Up to May 2008, 20 companies have applied for the status of Authorised Economic Operator. Because there are very few applications, all handling of the applications took place in the central AEO-unit. But the

intention is that the handling of the applications should take place at the five local customs offices. It is also intended that the local customs offices should handle the daily contact with and supervision of the Authorised Economic Operators.

From the 1st January 2008 until May 2008, one company was granted the AEO-status. This company was one of the pilot companies. With only one certificate issued, this is only the start of a practice for the Authorised Economic Operator in Denmark.

AEO implementation in Poland

Tadeusz Senda
Ministry of Finance, Warsaw

Preparations of the Polish customs administration (PAC) to implement the AEO provisions were focused on a few issues: determining competences of customs authorities, drawing up guidelines for examination criteria and requirements, setting rules for the internal consultation procedure, organizing trainings for customs officers and information campaigns, carrying out an AEO pilot and constructing a national AEO system.

I would like to underline that there are no local requirements in Poland. In all EU member states the same requirements are in force based on the Community Customs Code and its implementing provisions.

Differences can result only from methods of examination or kind of evidence confirming the fulfilment of the criteria (e.g. specific documentation required by Polish law regarding rules for running businesses).

However, the procedure looks like in most EU countries. We ask the applicant to fill in a self-assessment questionnaire before submitting the application. It is very helpful for both the applicant and the customs authority. The applicant checks if he is well prepared to apply for an AEO status. Customs authority has a solid base and helpful material to start the audit. As a next step we collect the information from the customs data base and from the applicant and control the applicant's premises. Then the customs authority makes its decision.

Competent customs authorities were determined in Regulation of the Ministry of Finance of 24 September 2007. According to the Regulation the application can be submitted in three regional customs offices:

- customs chamber in Szczecin
- customs chamber in Warsaw
- customs chamber in Wrocław

Only one customs office, which is the customs chamber in Wrocław, is responsible for the consultation procedure. The criteria and requirements are examined by all customs chambers located in the places where the company is established. The legal basis for cooperation is the Decision of Minister of Finance of 21 December 2007. All documents are collected and processed by the customs office which is the nearest to the company. It is the best solution for both the customs authority and the economic operator.

The above mentioned division of the issuing customs authority and customs authority responsible for audit caused the necessity to organize an internal consultation proce-

cedure, obligatory in cases when customs activity is conducted on the territory of a customs chamber different from the issuing authority.

The Polish customs administration prepared national guidelines for the procedure of issuing AEO certificates. They consist of three separate documents:

- National guidelines for procedure of acceptance of the application,
- National AEO questionnaire for self-assessment,
- National instruction manual for examination of the AEO criteria and requirements.

The first two documents are related to customs and trade, the last one is an instruction for customs officers how to prepare the audit.

A very important point of the implementation of the AEO were trainings for customs officers. PAC started the activities in December 2006, just after the provisions were adopted. Until December 2007 several training sessions for customs officers were conducted, usually in two blocks:

- general training (regarding procedure)
- specific training sessions (criteria and requirements, methods of examination, etc.)

Customs administration also organized specialist training sessions, for example on examining the financial situation of an economic operator. A special manual was developed on this issue, which is used not only in AEO procedure, but also in other procedures.

As a help for customs officers and commerce, Poland appointed on regional level a network of AEO coordinators, who are responsible for regional trainings, information campaigns and are the first contact in the administration.

The PAC tried to encourage economic operators to apply for the AEO certificates by organizing information campaigns and involving them in the work on the AEO implementation. At the beginning of the year 2007 two sessions of workshops for customs and economic operators were organized. We worked together on the AEO guidelines and prepared the first draft of it. Then economic operators were invited to send comments and remarks concerning the AEO provisions, guidelines and procedure to the national AEO coordinators on central and regional level.

The Ministry of Finance organized a press campaign related to AEO seminars for trade associations representatives. The event took place in autumn 2007. There were several articles concerning the AEO published in the press. We launched a website and e-mail address dedicated for AEO issues. We received several e-mails and phone calls with questions concerning the AEO issues. We printed and distributed many brochures, leaflets and posters. The information action was conducted on the central but also on the regional level.

The PAC organized an AEO pilot action, which allowed us to train in practise the AEO procedure and gave a picture of the preparations of both customs administration and commerce for implementing AEO provisions. The objectives of the pilot were: examination of the national guidelines and manual instructions, training of customs officers, training and information campaign among traders, assessment of the preparation of the Polish traders for being granted the AEO status.

Eight economic operators participated in the pilot (two from ten customs offices did not join the pilot but cooperated with neighbours). The period of the pilot was too short and some of the criteria were not examined deeply enough, however the pilot activity was very useful. Thanks to the pilot we affirmed that the national guidelines and manual instructions are very useful. There was a little bit of improvement after the pilot action. The economic operators who participated in the pilot were quite well prepared for obtaining the AEO certificate, however they needed some improvement. The conclusion from the pilot was passed on to the economic operators who participated in the pilot as a support in improving some elements in the future, before submitting the application.

The Polish customs administration prepared a national AEO system, which is a copy of the Community AEO system. The Polish AEO system allows to download data from the Community AEO system and gives the possibility of automatic verification of the AEO certificates by others customs systems.

Situation in May

The PAC has accepted 23 applications so far and several are being examined on the basis of art. 14f CCIP. Poland did not receive as many applications as expected, but the interest in the AEO status in Poland is quite big. The PAC received several questions by e-mail or by phone concerning applications, procedure, criteria and requirements. Many companies declared that they prepared to submit an application.

The PAC did not identify any problems at the stage of the formal procedure however economic operators need support in filling in applications. Currently we collect experiences in audit and the problem we face is, that it takes a lot of time to examine all criteria. So far the PAC has not issued any certificates. We expect the first one at the beginning of the second half of the year.

With the purpose to improve the AEO procedure in the future the PAC initiates work on the extension of the competences to issue AEO certificates. As it was mentioned above at the moment three customs offices are authorized to issue the AEO certificates. Now PAC is planning to authorize all main regional offices, which was not possible at the first stage of implementing the AEO provisions.

To sum up, one has to notice, that despite of a long period of AEO institution's implementation as well as a very intense information campaign promoting this solution, the

number of applications for certificate is surprisingly low. The main reason for that is undoubtedly the lack of advantages for entrepreneurs. The truth is that the certificate brings nothing but the possibility to put it on the wall. In my opinion, only the implementation of several advantages included in the Customs Code (concerning control, passing the border) and connecting AEO with C-TPAT may possibly change the approach of business environment to the AEO. Apart from that we consider in Poland extending AEO with some facilities related to taxes, e.g. payment facilities or control.

AEO – Erfahrungen aus den Mitgliedstaaten

Dipl.-Finanzwirt (FH) Jochen Schmidt ¹⁾
PricewaterhouseCoopers AG, Hamburg

Die folgenden Thesen basieren auf einer persönlichen Einschätzung des Verfassers anhand praktischer Erfahrungen bei der PricewaterhouseCoopers AG WPG Deutschland in den letzten Monaten vor und nach der Einführung des Status AEO. Die Thesen beruhen damit nicht auf einer wissenschaftlichen empirischen Untersuchung und erheben auch nicht den Anspruch, dass alle Wirtschaftsbeteiligten die gleichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Zollbehörden gemacht haben.

I.

In der Phase vor der Einführung der Status AEO herrschte auch und gerade bei den örtlichen Hauptzollämtern eine teilweise deutliche Unsicherheit in Hinblick auf das Projekt AEO. Eine wesentliche Erleichterung bewirkte diesbezüglich die Dienstanweisung des Bundesministeriums der Finanzen, die für die jeweiligen Voraussetzungen der Bewilligung Fiktionen zur Erfüllung/Teilerfüllung vorsieht. Zu jedem Zeitpunkt herrschte jedoch eine hohe Kooperationsbereitschaft der Kontaktstelle AEO in Nürnberg, die bereitwillig und kompetent dem Wirtschaftsbeteiligten Auskunft gab.

II.

Grundsätzlich zeigen sich die lokalen Behörden zu einem kooperativen Umgehen mit den Wirtschaftsbeteiligten bereit. Teilweise werden die AEO-Anwärter als Chance gesehen, ein AEO-Verfahren zu begleiten, um so Routine zu gewinnen. Mancherorts wird der Prozessverlauf aber auch durch eine starke Zurückhaltung bei verbindlichen Aussagen schwieriger und langwieriger. Steigende Antragszahlen lassen jedoch erwarten, dass entstandene Missverständnisse und Konflikte ausgeräumt werden.

III.

Die Gruppe der Wirtschaftsbeteiligten ist weiterhin uneins über die Notwendigkeit der Stellung eines Antrags zur Bewilligung des Status AEO.

1) Jochen Schmidt ist Leiter der Zoll-, Verbrauchsteuer- und Außenwirtschaftsberatung der PricewaterhouseCoopers AG WPG am Standort Hamburg. Das Thesenpapier gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

1. Angesichts der rechtlich zulässigen Bearbeitungszeit seitens der Verwaltung ergibt sich allerdings i.d.R. der Bedarf, schnellstmöglich mit einem entsprechenden AEO-Projekt zu starten.
2. Die Beantragung des Status AEO dient i.d.R. nicht dem Erwerb weiterer zusätzlicher Vereinfachungen, sondern vielfach der Sicherung bereits erworbener Positionen.
3. Es entsteht der Eindruck, dass in der Wirtschaft eine gegenseitige Erwartungshaltung entsteht, den Status AEO zu erreichen, um die komplette Lieferkette in eine „Green Lane“ mit sicheren Handelspartnern zu verwandeln.

IV.

Zusammenfassend ist der Verfasser daher der Ansicht, dass:

1. der AEO in Deutschland von der Wirtschaft angenommen wird und diese Entwicklung sich absehbar beschleunigen und verstetigen wird.
2. die Rahmenbedingungen für den AEO in Deutschland gerade durch die Dienstvorschrift des BMF und die Kooperationsbereitschaft der Behörden positiv ausgestaltet sind, wobei jedoch ein noch umfangreicherer und schnellerer Informationsfluss gegenüber der Verwaltung vor Ort als auch den Wirtschaftsbeteiligten wünschenswert ist.
3. die Bedeutung des AEO durch die weiteren Vereinfachungen des Modernisierten Zollkodex und die zu erwartende gegenseitige Anerkennung entsprechender Status mit Vertragspartnern der EU weiter zunehmen wird.
4. die Entwicklung und Einführung eines sog. Konzern-AEO über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinaus zukünftig wünschenswert ist, um ein umfassendes Zertifikat für alle Konzerngesellschaften zu erhalten. Hierbei sollte man an die positiven Erfahrungen in Deutschland mit der Zollzweckgemeinschaft bzw. der einzigen Bewilligung anknüpfen.

Gegenseitige Anerkennung des AEO

Dr. Susanne Aigner

Hauptverwaltungsrätin, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel ¹⁾

Weltweit gibt es mehr an Bedrohung durch Terrorismus und internationale organisierte Kriminalität. Es ist daher sehr wichtig, eine globale Antwort auf diese Bedrohung zu geben. Die Annahme des SAFE Framework durch die WZO war daher ein sehr wichtiger Schritt. Es ist klar, dass die Sicherheit der Lieferkette nur dann verstärkt werden kann, wenn möglichst viele Staaten Sicherheitsmaßnahmen umsetzen und auch gegenseitige Anerkennung der Maßnahmen anstreben. Das SAFE gilt als globales Modell für die Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich AEO, um den Handel nicht mit unterschiedlichen Bestimmungen zu belasten und auch, um gegenseitige Anerkennung von gleichgelagerten Bestimmungen mit Drittstaaten erreichen zu können.

Die Kommission sieht, dass die Europäische Gemeinschaft sowie ihre wichtigsten Handelspartner eine wichtige Vorreiterrolle bei der Umsetzung vor allem in Hinblick auf gegenseitige Anerkennung haben. Wenn diese Maßnahmen richtig umgesetzt werden (d.h. Gegenseitigkeit und gegenseitige Anerkennung), bringen diese Maßnahmen auch mehr an Handelserleichterungen.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass unser Hauptziel die gegenseitige Anerkennung von Kontrollen, Standards und Systemen durch internationale Abkommen mit unseren Handelspartnern sein sollte. Dies sollte zu möglichst wenig Handelsbehinderung durch striktere Sicherheitsvorschriften und soweit als möglich einheitlichen Vorschriften für die Wirtschaft führen. Nur gegenseitig anerkannte und reziproke Systeme werden tatsächlich dazu beitragen können, die internationalen Verteilerketten von einem Ende zum anderen Ende zu sichern.

Ein positiver Effekt dieser gegenseitigen Anerkennung, wie ihn die EG anstrebt, ist ja, dass dadurch möglichst gezielt und damit effizient kontrolliert wird und die Wirtschaft dadurch so wenig als möglich behindert wird. Da der Zoll eine Kontrollentscheidung trifft, bevor die Waren ins Zollgebiet der Gemeinschaft kommen (Vorankündigungen!), kann der Einführer über den Großteil der Waren ab Einlangen im Zollgebiet frei verfügen bzw. schon davor Abmachungen mit seinen Kunden treffen. Wenn die Ausfuhrkontroll-Ergebnisse einer Vertragspartei durch die andere Vertragspartei bei der Einfuhr anerkannt werden, wird im Regelfall eine Einfuhrkontrolle unterbleiben können. Die Wirtschaftsbeteiligten werden daher nicht zweimal kontrolliert, sondern können über ihre Waren gleich nach Einlangen im jeweiligen Zollgebiet verfügen. Das damit eingesparte Zollpersonal kann für Ausfuhrkontrollen und AEO-Prüfungen eingesetzt werden. Dasselbe gilt auch für die gegenseitige Anerkennung von AEOs: Wenn Vertragspartner die

1) Dieses Thesenpapier gibt die Meinung der Autorin wieder und bindet nicht die Europäische Kommission.

AEOs gegenseitig anerkennen, bedeutet dies, dass die AEOs der EG Vorteile auch in Drittstaaten haben (weniger Kontrollen bei Einfuhr, weil niedrigerer Risikowert; bevorzugte Behandlung; Anerkennung als sicherer und zuverlässiger Partner, und damit verbesserte Chancen auf Märkten in Drittstaaten). Jene Länder, die derzeit in anderen Ländern die Zuverlässigkeit von Wirtschaftsbeteiligten kontrollieren, können durch die gegenseitige Anerkennung Personal einsparen und für Ausfuhrkontrollen und dergleichen einsetzen.

Ein Beispiel für die verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Zollbereich ist die Zusammenarbeit mit den USA im Rahmen des auf Sicherheit ausgedehnten Abkommens zur Zollzusammenarbeit. Das Abkommen wurde am 22.4.2004 ergänzt, um eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zu ermöglichen und die Weichen für eine gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen zu stellen. Ein Aktionsplan, der u.a. die Vereinbarung von gemeinsamen Kontrollstandards in Häfen und ein gemeinsames Threat assessment vorsieht, wurde vereinbart und einige Aktionen wurden bereits 2005 abgeschlossen (z.B. Threat assessment, das jährlich aktualisiert wird; gemeinsame Kontrollstandards in Häfen; Mindeststandards in CSI-Häfen, damit in Zukunft keine Stationierung von U.S.-Beamten in EG-Häfen nötig ist; ein Pilotprojekt betreffend Transshipments; Austausch von Risikoinformationen) bzw. werden weitergeführt (Erarbeitung von Gemeinsamen Risikoindekatoren; Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung, z.B. betreffend elektronische Zollverschlüsse).

Im Frühjahr 2007 haben die USA und die EG festgestellt, dass die Sicherheitsbestimmungen von C-TPAT und AEO gleichwertig sind und daher zu gleichen Sicherheitsniveaus führen. Ein Gipfeltreffen zwischen USA und EG hat im November 2007 beschlossen, dass gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT schon 2009 erreicht werden sollte und hat auch eine „roadmap“, die die Schritte zur gegenseitigen Anerkennung festlegt, zur Kenntnis genommen. Ein Gemischter Ausschuss EG-USA hat dann im März 2008 diese roadmap verabschiedet und vereinbart, im Laufe des Jahres 2008 die nötigen Schritte zu setzen, sodass im Jahr 2009 die gegenseitige Anerkennung zwischen AEO und C-TPAT tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden kann. Beide Seiten arbeiten daran, dass dem nichts im Wege steht. Die gegenseitige Anerkennung wird in der Praxis dazu führen, dass U.S. CBP seltener Überprüfungen von C-TPAT-Zulieferern vornehmen wird – dies wurde auch während dieser Tagung von Michael Mullen (Assistant Commissioner CBP) bestätigt; es wird von beiden Seiten ein völliger Wegfall dieser Kontrollen angestrebt. Das Herzstück der gegenseitigen Anerkennung ist ja, dass die Audits und Überprüfungen der jeweils anderen Verwaltung als gleichwertig jener der eigenen Verwaltung anerkannt werden und damit Kontrollen im Territorium der Partner nicht nötig sind.

Bevor gegenseitige Anerkennung von AEO in einem Abkommen festgelegt werden kann, muss ein Vergleich der Gesetzgebung und ein Vergleich der praktischen Umsetzung positiv abgeschlossen werden. Beides wurde hinsichtlich AEO und C-TPAT über-

prüft, sodass derzeit die Details der gegenseitigen Anerkennung (z.B. welche gegenseitigen Vorteile werden gewährt; genauer Inhalt der Entscheidung) verhandelt werden.

Es gibt im Rahmen eines Pilotprojektes EG-China, das die Sicherheit der Lieferkette von einem Ende zum anderen und auch das SAFE der WZO testet, auch eine enge Zusammenarbeit hinsichtlich gegenseitige Anerkennung von AEO-Programmen/Gesetzen mit China. China setzt seit 1.4.2008 ein AEO-Gesetz um, das derzeit mit dem EG-AEO verglichen wird und nach erstem Anschein gleichwertig erscheint. Es wird derzeit auch eine Überprüfung der praktischen Umsetzung geplant. Ein Ergebnis des Pilotprojektes wird aller Wahrscheinlichkeit nach eine Empfehlung an den Gemischten Ausschuss EG-China sein, Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung des AEO zu beginnen. Nachdem die Gleichwertigkeit der Gesetzgebung und Umsetzung schon im Rahmen des Pilotprojektes stattgefunden haben wird, sollten die Verhandlungen relativ rasch zu einem Resultat führen.

Es findet derzeit auch eine Zusammenarbeit EG-Japan statt, die in weiterer Folge ebenfalls zur gegenseitigen Anerkennung des AEO zwischen EG und Japan führen sollte. Auch hier wird eine möglichst zeitnahe Umsetzung angestrebt.

Was die Verhandlungen mit der Schweiz zur gegenseitigen Anerkennung von AEOs und Kontrollergebnissen und Sicherheitsstandards betrifft, wurde kürzlich Einigung betreffend den Verzicht auf Vorabanmeldungen zwischen Schweiz und EG erzielt. Die Schweiz wird allerdings gleichwertige Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Risikoanalyse umsetzen müssen; auch der AEO „Sicherheit“ wird eingeführt werden, da die gleichwertigen Sicherheitsstandards Bedingung für einen Verzicht auf Voranmeldungen darstellen. Gleichgelagerte Verhandlungen werden auch mit Norwegen geführt; Norwegen arbeitet bereits an der Umsetzung gleichwertiger Maßnahmen. In beiden Fällen wird das Abkommen per 1.7.2009 umgesetzt werden, um Staus an den Grenzen mit der Schweiz oder andere Probleme (da Norwegen ja Zollkontrollen und -abfertigungen für Schweden und Finnland durchführt) durch die Anwendung der Voranmeldepflichten ab 1.7.2009 zu verhindern.

Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO

Hermann Kästli

Abteilungschef, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Die Schweiz verfolgt die Entwicklung der gegenseitigen Anerkennung des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) in der Europäischen Union (EU) mit großem Interesse. Gleichwohl hat sie selber den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten bis heute noch nicht eingeführt. Dies deshalb, weil sie vorerst erste Ergebnisse der Verhandlungen mit der EU über die Änderung des Abkommens vom 21.11.1990 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr (Güterverkehrsabkommen) abwarten will. Dieses Abkommen soll künftig auch als Rechtsgrundlage für Verfahren im Bereich der Sicherheit dienen und damit all die Fragen um die Vorausanmeldepflicht, welche wegen der Zollkodex-Änderung aufgrund der VO (EG) Nr. 648/2005 zum 1.7.2009 in Kraft treten wird, beantworten. Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU wurden am 19.7.2007 aufgenommen. Am 30.5.2008 hat die vierte Verhandlungsrunde stattgefunden. Die Delegationen der Schweiz und der EU-Kommission einigten sich auf einen gemeinsamen Lösungsansatz, der einen sicheren Waren- und Verkehrsfluss garantieren soll. Dieser Ansatz sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

- genereller Verzicht auf eine Vorausanmeldung im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU unter bestimmten Bedingungen
- Vorausanmeldung von Sicherheitsdaten im direkten Warenverkehr mit Nicht-EU-Staaten
- Schaffung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) im schweizerischen Zollrecht
- Monitoring
- Evolutivklausel
- Inkrafttreten zum 1.7.2009

Der nun vereinbarte Lösungsansatz bedingt, dass die Schweiz an ihren internationalen Flughäfen (Zürich, Genf und Basel-Mülhausen) für Luftfracht von und nach Ländern außerhalb der EU das EU-Sicherheitsregime übernimmt. Volumenmäßig betrifft dies etwa 1% des Handels mit Nicht-EU-Staaten. Wer die Sendungen, welche im Transit durch die EU nach Nicht-EU-Staaten versandt werden, auf Sicherheit kontrolliert, ist noch Gegenstand der Verhandlungen.

Die Schweiz wird den Status des AEO zum 1.7.2009 eingeführt haben. Wie viele Firmen diesen Status beantragen werden, ist schwer abzuschätzen. Verschiedene Firmen haben sich jedoch bereits bei der Schweizer Zollverwaltung erkundigt, ob und wann der AEO in der Schweiz eingeführt werde. Die Schweiz wird den AEO in ihrem Zollrecht so regeln, dass er im Wesentlichen demjenigen der EU entspricht.

Podiumsdiskussion

zur Umsetzung des AEO in Deutschland, den Praxisberichten zum AEO aus den Mitgliedstaaten und dem Status der gegenseitigen Anerkennung des AEO

**Moderation: Dr. Bettina Vogel-Lang, Bundesministerium für Finanzen, Wien
zusammengefasst von Dr. Nils Harnischmacher, Münster**

Frau Dr. Vogel-Lang leitete die Podiumsdiskussion kurz damit ein, dass als Ergebnis der Praxisberichte feststehe, dass die Wirtschaftsbeteiligten noch sehr zögerlich mit der Antragstellung zum AEO sind. Es stelle sich daher die Frage, wie der bürokratische Aufwand, der mit der Zulassung zum AEO verbunden ist, in der Lieferkette in Relation zu der tatsächlichen Hebung der Sicherheit gesehen werde. Eventuell könne als Anreiz für die Wirtschaft der AEO noch attraktiver gestaltet werden. Möglicherweise bestehe aber auch gar kein Spielraum mehr, um noch weitere Vorteile zu schaffen.

Herr Godfried Smit (EVO, Rotterdam) erklärte, dass man in den Niederlanden derzeit versuche, die bestehenden Vorteile auszuweiten. Ziel sei es, in drei Jahren die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Zoll auf den bestmöglichen Stand zu bringen. Zudem solle die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft nicht auf den Bereich des Zolls begrenzt werden. Die gewonnenen Erkenntnisse und Informationen sollen auch andere Ministerien nutzen, um bestehende Verfahren zu verbessern. Ferner müssten die bereits bestehenden 16 Vorteile den Unternehmen deutlicher gemacht werden.

Frau Dr. Vogel-Lang wies darauf hin, dass wenn in den Niederlande mehr Vorteile gewährt würden als im Zollkodex und der Durchführungsverordnung vorgesehen seien, dies aufgrund nationaler Vereinbarungen geschehe.

Herr Jürgen Böer (Schott AG, Mainz) ergänzte, dass man sich im BDI-Arbeitskreis Zoll Gedanken mache, wie man die gegenwärtige Situation noch verbessern könne. Problematisch sei in der Tat der Aufwand, der für die Unternehmen mit der Antragstellung verbunden sei. So sei insbesondere der Sicherheitsaspekt in den Unternehmen bezüglich Art und Umfang eine Herausforderung. Diese Herausforderung sei aber für die Unternehmen zu bewältigen. Seiner Ansicht nach werde der größte Vorteil des AEO in der gegenseitigen Anerkennung liegen. Es müsse aufgepasst werden, dass die Unternehmen nicht in die Mühlen verschiedener Sicherheitsstandards gelangen. Anschließend erinnerte er an die Gesetzgebung zum Luftsicherheitsgesetz, die sich in weiten Teilen mit den derzeitigen Anstrengungen zur supply chain security überschneide. Wichtig sei, dass es bei der supply chain security nur einen internationalen Standard gebe. Es wäre schlimm, wenn man zwar AEO wäre, die Sendung aber am Flughafen stehen bleiben würde, weil ein anderer Standard nicht erfüllt sei. Ferner müssten die Anforderungen an die Wirtschaft vereinfacht werden. So sei z.B. im Rahmen des WCO Framework of Standards das Nummernschild des transportierenden Lkws ein Datum, welches den Unter-

nehmen i.d.R. bei Beauftragung des Transports nicht vorliegen würde. Wenn jetzt neue Feldinhalte hinzukommen würden, müsse man sich vorher mit der Wirtschaft zusammensetzen, um zu überlegen, welche Feldinhalte von der Wirtschaft tatsächlich erbracht werden könnten. Er habe die Befürchtung, dass die Anforderungen an die klein- und mittelständischen Betriebe durch diese Konzepte enorm erhöht würden und diese Unternehmen an Flexibilität einbüßen würden. Speziell hier müssten Lösungen gefunden werden, die den Betrieben erlauben, ihre Flexibilität beizubehalten.

Daraufhin fragte Frau Dr. Vogel-Lang, ob der AEO eventuell an der Praxis vorbeigehe, da er für kleinere Unternehmen gar nicht umsetzbar sei.

Frau Dr. Susanne Aigner (Europäische Kommission TAXUD, Brüssel) antwortete, dass man dies bei der Kommission anders sehe. Kontakte mit den einzelnen Zollverwaltungen hätten gezeigt, dass kleinere Firmen leichter geprüft werden könnten und viel einfachere Strukturen haben als große Firmen. Es komme immer auf den Einzelfall an. In kleineren Firmen würden die Sicherheitsmaßnahmen anders umgesetzt als in den großen Firmen. Dies sei den Verwaltungen auch bewusst und würde bei der Prüfung berücksichtigt. Es würde ferner mit allen Seiten gesprochen und versucht, einheitliche Regelungen zu schaffen. Auch in den Mitgliedstaaten geschehe dies, damit nicht unterschiedliche Kriterien festgelegt würden.

Frau Dr. Vogel-Lang erklärte, dass diese Aussagen geeignet seien, den geäußerten Befürchtungen entgegenzuwirken. Es stelle sich nun die Frage, ob einem europäischen Unternehmer für den Export in die USA der Status AEO zusätzliche Vorteile bringen würde, wenn er bereits C-TPAT zertifiziert sei.

Herr Michael Mullen (Customs and Border Protection, N.W. Washington D.C.) antwortete, dass er es langfristig für eine gute Idee halte, an beiden Programmen teilzunehmen. Aus der gegenseitigen Anerkennung würden weniger Prüfbesuche resultieren. Wenn jemand AEO sei, bräuchten die USA ihre Leute nicht in das Unternehmen zu schicken, um dessen Lieferkette zu überprüfen, da man das Vertrauen habe, dass die EU dies bereits getan habe. In den USA habe man sich bislang nur auf die sicherheitsorientierten Vorteile konzentriert. Es sei zwar nicht so, dass keine wirtschaftlichen Vorteile existieren. Dennoch sei die EU insoweit in einer besseren Position, als dass hier ein höheres Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen und den sicherheitsrelevanten Aspekten bestünde. Er denke, dass der Ansatz der EU gut sei und dass man in den USA noch nach weiteren Vorteilen suchen werde, um das Programm zu verbessern. Weiterhin hätten in den USA bislang auch viele kleine Betriebe an dem Programm teilgenommen. Insoweit stimme er Frau Dr. Aigners Ansicht zu, dass diese einfachere Lieferketten haben und die Bewertungen bei ihnen relativ zügig vorgenommen werden können. Der Zoll- und Grenzschutz wisse, dass der Antragsstellungsprozess für die kleinen Betriebe einfacher gestaltet werden müsse. Dennoch würden die Sicherheitsstandards für die kleinen Betriebe nicht verringert, sondern nur anders gestaltet. Der Vorteil eines freiwilligen Programms sei nämlich, dass man flexibel sein könne in Bezug auf einzelne Unternehmen.

Sodann stellte Frau Dr. Vogel-Lang die Frage, ob die Schweiz bei der Einführung des AEO dieselben Voraussetzungen übernehme wie die EU, insbesondere ob Ausführer aus der Schweiz bei dem Export in Drittstaaten mit summarischen Anmeldungen rechnen müssten.

Herr Hermann Kästli (Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion Bern) antwortete, dass alle Transporte in Nicht-EU-Länder denselben Bedingungen unterliegen würden wie Transporte aus den EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz werde diese Vorschriften bei den Flughäfen übernehmen, da über diese für die Schweiz direkte Wege in Drittstaaten bestehen. Es müsse aber noch diskutiert werden, wer die Kontrollen durchführen werde.

Frau Dr. Vogel-Lang leitete nun über zu dem Problem des Haftungsrisikos. Insbesondere in Österreich bestehe insoweit Unsicherheit.

Herr Dr. Harald Hohmann (Hohmann & Partner Rechtsanwälte, Büdingen) legte dar, dass er von mehreren Hauptzollämtern gehört habe, dass Verstöße gegen § 30 OWiG und gegen § 130 OWiG bei Unternehmen mit AEO-Status nicht durchgeführt würden. Hierbei würde es sich aber nicht um einen Erlass, sondern um gängige Verwaltungspraxis handeln. Anschließend fragte er, was die gegenseitige Anerkennung für deutsche Unternehmen, die bereits C-TPAT registriert sind, bedeute. Es sei für solche Unternehmen interessant zu wissen, ob sie noch zusätzliche Anforderungen erfüllen müssten, um AEO zu werden. Zudem erkundigte er sich danach, was der Status C-TPAT oder AEO in Bezug auf das hundertprozentige Scanning bedeute. Insoweit müssten doch Ausnahmen gemacht werden. Zuletzt fragte er Frau Dr. Aigner, ob das neue AEO-Programm in Bezug auf Japan reine Praxis oder gesetzlich reguliert sei.

Frau Dr. Aigner antwortete bezüglich der letzten Frage, dass der japanische Zoll das Programm entwickelt habe und einerseits in Gesetzgebung und andererseits in Regelungen ähnlich der Leitlinien der Gemeinschaft verabschiedet habe und anwende. Bezüglich der gegenseitigen Anerkennung von AEO und C-TPAT sei es so, dass eine deutsche Firma, welche bereits C-TPAT zertifiziert sei, noch zusätzlich AEO-Kriterien erfüllen müsse. Dies seien in erster Linie Kriterien, die sich nicht auf die Sicherheit bezögen. Die Sicherheitskriterien seien bereits mit der C-TPAT-Zertifizierung erfüllt. Bevor die gegenseitige Anerkennung in einem Abkommen festgelegt werde, sei es bereits so, dass die C-TPAT-Zertifizierung vom Zoll wie ein ISO-Standard zur Kenntnis genommen und nur noch eine stichprobenweise Untersuchung stattfinden werde.

Frau Waltraud Kreutzer (Quelle GmbH, Nürnberg) wies darauf hin, dass es zwar drei verschiedene Arten des AEO gebe, jedoch den ganzen Nachmittag nur über Sicherheit und nicht mehr über den Zoll-AEO gesprochen werde. Daher stelle sich die Frage, ob die Unterscheidung überhaupt noch Sinn mache. Zudem würden die Ausführungen des Herrn Smit belegen, dass die Mitgliedstaaten zueinander in einen Wettbewerb hinsichtlich des AEO treten. Die Standards bzw. Vorteile sollten jedoch aus unternehmerischer Sicht in Europa einheitlich sein.

Frau Dr. Vogel-Lang ergänzte, dass es sich bei der einheitlichen Anwendung der Vorschriften um ein sensibles Thema handle. In der Europäischen Gemeinschaft gebe es zwar mit dem Zollkodex und der Zollkodex-DVO einen gemeinsamen Rechtssockel. Darüber hinaus könnten einzelne Mitgliedstaaten aber zusätzliche Maßnahmen ergreifen.

Frau Dr. Aigner erläuterte, dass in der derzeitigen Phase alle noch lernen würden, den AEO umzusetzen. Die Verwaltung würde die Wirtschaft auffordern, weitere Vorteile zu nennen, die gewährt werden sollen. Bei der derzeitigen Situation handle es sich nicht um ein Problem der uneinheitlichen Umsetzung, sondern um ein Erarbeiten von weiteren Vorteilen. Zudem gebe es AEO-Networking-Meetings, welche der Erarbeitung von best practices dienen. Es werde nicht dazu kommen, dass in einem Mitgliedstaat mehr Vorteile gewährt würden als in den anderen Mitgliedstaaten.

Herr Tadeusz Senda (Finanzministerium Polen, Warszawa) sagte, dass eine einheitliche Anwendung des AEO in allen europäischen Mitgliedstaaten notwendig sei. Dies ergebe sich im Übrigen auch aus Art. 2 ZK.

Frau Dr. Vogel-Lang erklärte, dass die Umsetzungsvorbereitungen in allen Verwaltungen fast gleich gewesen seien. Dies gelte auch für Formulare etc.

Herr Roland Fietz (Phillip Morris GmbH, München) entgegnete, dass er in den acht Standorten seines Unternehmens in Europa die Beantragung des AEO begleitet habe und die Unterschiede allein hinsichtlich des Fragenkataloges sehr groß seien. Die Anforderungen in Deutschland seien z.B. wesentlich höher als in den Niederlanden.

Herr Dr. Hohmann ergänzte, dass Österreich auf viele Dokumente verzichte, die in Deutschland erforderlich seien. Es gebe die Leitlinie, längere Dokumente nur bereit zu halten. In Deutschland hingegen müsse möglichst viel Papier mitgeschickt werden.

Frau Dr. Vogel-Lang wandte ein, dass man allerdings in Österreich von Seiten der Wirtschaft höre, dass in Deutschland alles viel einfacher ausgestaltet sei. Es handle sich daher vermutlich nur um einen subjektiven Aspekt. Das Monitoring werde klären, ob tatsächlich Unterschiede bestehen würden.

Frau Dr. Andrea Reuter (Zollamt St. Pölten Krems Wiener Neustadt, St. Pölten) berichtete, dass aus Sicht der Verwaltung die Umsetzung des AEO in Österreich gut funktioniere. Der Dialog und die Beziehung zwischen Zoll und Wirtschaft hätten sich durch die gemeinsame Arbeit verbessert. Man dürfe aber nicht vergessen, dass man derzeit noch am Anfang der Umsetzung des AEO stehe. Eine Diskussion über die Vorteile sei daher verfrüht. Ferner sei ein Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der falsche Weg, insbesondere im Hinblick auf die USA, die den AEO anerkennen sollen.

Herr Smit erläuterte, dass man in den Niederlanden keinen Wettbewerb wolle. Vielmehr versuche man eine best practice zu erreichen. Anschließend erklärte er, dass er vor einem Jahr bei einem Vortrag der polnischen Verwaltung gewesen sei. Dort habe man dargelegt, dass der AEO eigentlich nicht für kleine Unternehmen geeignet ist. Das Re-

sultat sei, dass es in Polen noch nicht viele Anträge gibt. Es sei also auch wichtig, in allen Mitgliedstaaten die gleiche Werbung zu machen.

Nach Ansicht von Frau Evelyn Irigaray (ODASCE, Paris) sei der Grund für einen Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten die fehlende Harmonisierung von Sanktionen, welche in die Zuständigkeit der Kommission falle. Zwischen dem Norden und dem Süden Europas bestehe ein starkes Gefälle hinsichtlich der Sanktionen. Eine Harmonisierung der Sanktion müsse daher Priorität haben. Im Hinblick auf die USA und C-TPAT wäre eine gegenseitige Spiegelung von Vorteil.

Frau Dr. Vogel-Lang erklärte, dass nun die letzten Fragen gesammelt würden, um gemeinsam beantwortet zu werden.

Zunächst wies Herr Ludwig Pohl (Roche Diagnostics GmbH, Mannheim) darauf hin, dass die Frage von Herrn Dr. Hohmann bezüglich AEO, C-TPAT und hundertprozentigem Scanning noch nicht beantwortet sei. Dann erläuterte er, dass er aus seiner Arbeit beim Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI) und dem Arbeitskreis Zoll bei der IHK wisse, dass vielen Betrieben nicht klar sei, wo der Vorteil des AEO auf der Zollseite liege, im Vergleich zu dem Aufwand der betrieben müsse. Diese Frage gehe in die Richtung von Frau Kreutzer, die bereits gefragt hatte, ob der Zoll-AEO überhaupt noch einen Sinn habe. Die nächste Frage sei, ob überhaupt eine Notwendigkeit bestehe, dass alle an der supply chain beteiligten Firmen AEO werden oder die Sicherheitserklärung ausfüllen müssten. Die Zahl der Lieferanten bei einer größeren Firma könne schnell auf 5.000 anwachsen und dies würde einen enormen Verwaltungsaufwand bedeuten. Zudem seien viele Unternehmen derzeit noch mit AES beschäftigt und wollen sich erst im Anschluss daran um AEO kümmern.

Herr Reiner Beußel (Bundesfinanzdirektion Mitte, Hannover) merkte zunächst zu der Haftungsfrage an, dass es insoweit intensive Gespräche gebe. Dies würde zum einen bei dem Vorausanmeldeverfahren die Datenqualität betreffen. Zum anderen die Frage, inwieweit bei der Containersicherheit die Garantie bestehe, dass Unbefugte keinen Zugang zu den Containern der Unternehmen haben. Auch die Sicherheitserklärung und die Folgen, wenn die darin enthaltenen Angaben nicht mit der Realität übereinstimmen, würden derzeit heftig diskutiert. Zuletzt fragte er Frau Dr. Aigner, die in ihrer Präsentation, insbesondere bei dem Chinaprojekt, eine Verknüpfung zwischen dem gewerblichen Rechtsschutz und dem AEO hergestellt habe, ob insoweit auch Vereinbarungen getroffen werden könnten. Es würde die Zollkontrollen bei der Wareneinfuhr erheblich erleichtern, wenn Kunden insoweit zuverlässiger wären als andere.

Herr Kolja Mendel (Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Witten) erinnerte an einen der letzten Zollrechtstage, wo von einem Referenten die Vergleichbarkeit von AEO und C-TPAT mit dem Argument angezweifelt worden sei, dass es sich bei C-TPAT vorwiegend um ein einführseitiges Projekt handele. Letzteres habe Herr Mullen heute auch noch einmal bestätigt, wobei dem Projekt nun noch zusätzliche Aspekte zugeordnet würden. Es stelle sich daher die Frage, ob es tatsächlich zu einer gegenseitigen Anerkennung kommen könne oder nicht eher eine bloß einseitige Anerkennung bezüglich der Einfuhr.

Frau Dr. Vogel-Lang erläuterte, dass in dem gegenseitigen Abkommen die Rechte und Pflichten festgeschrieben seien.

Frau Dr. Aigner ergänzte, dass in dem Abkommen genau festgelegt sei, warum Gleichwertigkeit bestehe. Aus Sicht der Kommission sei es besser, eine gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT zu haben, auch wenn Ausführer aus den USA in manchen Fällen schlechter gestellt seien. Wie bei jeder Verhandlung sei es darauf angekommen sich zu einigen und so das Abkommen trotz der relativen Einseitigkeit abzuschließen, da die Vorteile überwiegen. Es gebe aber in den USA auch bezüglich der Ausfuhr Bemühungen. Wenn bei Einfuhr und Ausfuhr die gleichen Standards angewendet werden, komme auch der Ausführer in den Genuss der gegenseitigen Anerkennung.

Herr Mullen stimmte zunächst Frau Dr. Aigner hinsichtlich der Exporte zu. Dann erläuterte er, dass der Prozess der gegenseitigen Anerkennung die USA gezwungen habe, den Export näher zu untersuchen. Dies sei bislang nicht geschehen, da dieser Bereich nicht in der Verantwortung seiner Behörde, sondern bei anderen Teilen der amerikanischen Verwaltung gelegen habe. Man sei dabei sich insoweit weiterzuentwickeln. Ferner sollte seiner Ansicht nach niemand hundertprozentig gescannt werden. Anschließend erklärte er, dass man mit den Informationen, die man erhalte, eine zielgerichtete Analyse mache. Sodann werde ein kleiner Prozentsatz von Ladungen definiert, welche unter ein hohes Risiko fallen und deshalb gescannt werden. Man wolle in den USA die Informationsanforderungen ausweiten. Einem Unternehmen werde C-TPAT zwar gewährt, die Vorteile werden aber auf der Basis von einzelnen Ladungen angewendet. Es sei die Information an sich, welche die USA in die Lage versetze, jedem einzelnen Transport Vorteile zu gewähren. Ohne die Informationen würde man sich nicht sicher fühlen und das Risiko bei jeder einzelnen Ladung prüfen. Des Weiteren wies er darauf hin, dass Unterschiede zwischen Antragstellung und Realität bei C-TPAT und AEO darauf zurückzuführen seien, dass es sich um freiwillige Programme handelt. Zuletzt wies er darauf hin, dass bei der Behandlung von Vorfällen, wie etwa terroristischer Angriff oder Naturkatastrophe, der AEO-Status ein Faktor sei, wenn es ein System der gegenseitigen Anerkennung gibt. Dies stelle einen Versicherungsaspekt gegen die genannten Vorfälle dar.

Abschließend bedankte sich Frau Dr. Vogel-Lang bei allen Teilnehmern der Diskussion und fasste kurz zusammen, dass die Verwaltung der Wirtschaft noch mehr Informationen über den AEO geben müsse, die USA bei ihren Standards blieben, aber offen für neue Standards seien, insbesondere bei der Ausfuhr. Den Schwerpunkt werde die USA allerdings weiterhin auf den Sicherheitsaspekt legen. Dieser sei ihrer Ansicht nach auch der ursprüngliche Grund der EU-Rechtsetzung gewesen. Zuletzt klärte sie die Teilnehmer noch über das Verhältnis von Zollschuld und summarischer Anmeldung auf. Hier habe es im Laufe des Tages Diskussionen gegeben. Mit der summarischen Anmeldung werde vornehmlich das Sicherheitsrisiko abgeschätzt. Der zollschuldrechtliche Aspekt komme nur dann ins Spiel, wenn gleichzeitig eine Anmeldung für die Überführung in den freien Verkehr oder für ein anderes Verfahren abgegeben werde.

Neuer Richtlinienvorschlag zur Änderung der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie

Dr. Harald Jatzke
Richter am Bundesfinanzhof, München

I. Ausgangslage und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

Seit der Vollendung des Binnenmarktes am 1.1.1993 sind die besonderen Verbrauchsteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke, Tabakwaren und Energieerzeugnisse harmonisiert¹⁾. Die grundlegenden Bestimmungen über den innergemeinschaftlichen Verkehr mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren enthält die sog. Systemrichtlinie²⁾. Der von der Europäischen Kommission im Februar 2008 vorgelegte Richtlinienvorschlag³⁾ soll diese Richtlinie vollständig ersetzen. Es handelt sich damit um die erste umfassende Überarbeitung und Neufassung des im Februar 1992 verabschiedeten Rechtsakts.

Bereits vor vier Jahren hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung von Art. 7 bis 10 der Systemrichtlinie vorgelegt⁴⁾. Diese Bestimmungen befassen sich mit dem innergemeinschaftlichen Handel von bereits versteuerten Waren, z.B. mit dem Versandhandel. Im Januar 2005 wurden die Beratungen über diesen Vorschlag ergebnislos eingestellt. Die damals beratenen Änderungsvorschläge wurden in den neuen Vorschlag weitgehend übernommen.

Bisher haben insgesamt drei Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Finanzfragen stattgefunden. Es zeigt sich, dass fast keine Bestimmung des auf Art. 93 EGV gestützten Vorschlages die danach erforderliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten gefunden hat. Von einem Konsens ist man noch weit entfernt. Dabei wäre eigentlich besondere Eile geboten. Denn das Herzstück des neuen Vorschlags ist die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Beförderung und Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren – das sog. Excise Movement and Control System (EMCS), dessen Einführung am 1.4.2009 erfolgen soll.

Bereits im Juni 2003 haben das Europäische Parlament und der Rat eine Entscheidung getroffen, nach der die bisher verwendeten Begleitdokumente durch ein papierloses

1) Vgl. zum EG-Verbrauchsteuerrecht Bongartz in Peters/Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, S. 16ff. und Jatzke, Das System des deutschen Verbrauchsteuerrechts, S. 23ff.

2) Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25.2.1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. (EG) L 76, S. 1 vom 23.2.1992).

3) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das allgemeine Verbrauchsteuersystem, KOM (2008) 78.

4) Vgl. Bericht der Kommission über die Anwendung der Art. 7 bis 10 der Systemrichtlinie, KOM (2004) 227 endg.

elektronisches Verfahren ersetzt werden sollen⁵⁾. Damit soll eine zeitnahe Kontrolle der Warenbewegungen noch vor dem Transportbeginn ermöglicht werden. Für die Entwicklung und Einführung des EMCS wurden 35 Mio. Euro in den EU-Haushalt eingestellt. Nach Schätzungen der Kommission führt das System zur Vernetzung von ca. 100.000 Wirtschaftsbeteiligten.

II. Das neue Excise Movement and Control System

Das IT-Verfahren soll folgendermaßen funktionieren: Über das EDV-gestützte System hat der Versender der zuständigen Behörde in seinem Mitgliedstaat noch vor dem Versand einen Entwurf des elektronischen Verwaltungsdokuments zu übermitteln. Nach elektronischer Überprüfung der Daten auf Vollständigkeit und Richtigkeit wird für dieses Versandverfahren ein Referenzcode (administrative reference code) zugeteilt; dann wird das Verwaltungsdokument auf elektronischem Wege an die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats übermittelt, die das Dokument an den Empfänger (zugelassener Steuerlagerinhaber oder berechtigter Empfänger) weiterleitet. Anhand der Kontrollnummer lässt sich die Ware im System identifizieren und ihre Beförderung nachvollziehen. Nach dem Empfang der Ware hat der Empfänger eine Eingangsmeldung in das System einzuspeisen. Zurzeit diskutiert man über eine Frist von ca. 15 Tagen. Die Meldung wird von den Behörden des Bestimmungslandes überprüft und an die Behörden des Abgangsmitgliedstaates weitergeleitet, die ihrerseits den Versender über den Eingang informiert. Mit der Eingangsmeldung wird der Nachweis der Beendigung des innergemeinschaftlichen Versandverfahrens geführt. Abweichende Regelungen sind für Streckengeschäfte und für die Ausfuhr vorgesehen. In Ausnahmefällen – z.B. bei einer Systemstörung – soll das Versandverfahren noch mit den alten Begleitdokumenten erfolgen können. Ausnahmen und Vereinfachungen können die Mitgliedstaaten für Beförderungen vorsehen, die ausschließlich in ihrem Hoheitsgebiet erfolgen.

Nach einem Beschluss des Verbrauchsteuerausschusses soll das EMCS im April 2009 eingeführt werden. Da die neue Richtlinie jedoch noch nicht verabschiedet worden ist, fehlen bis jetzt die Rechtsgrundlagen für die gemeinschaftsweite Implementierung des Systems und für die entsprechende Verpflichtung der Wirtschaftsteilnehmer, an diesem Verfahren teilzunehmen. Zur elektronischen Übermittlung der Datensätze des Begleitdokuments bedarf es einer speziellen Software, die den beteiligten Unternehmen zur Verfügung gestellt werden muss. Die Kommission und die einzelnen Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen technischen Voraussetzungen schaffen, um eine gemeinschaftsweite Vernetzung der benötigten Rechner und die datenschutzgerechte Speicherung und Weitergabe der Daten zu ermöglichen.

5) Entscheidung Nr. 1152/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.6.2003 über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Beförderung und Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. (EU) L 162, S. 5 vom 1.7.2003).

Es verwundert, dass die Kommission erst im Februar 2008 einen Vorschlag zur notwendigen Änderung des Gemeinschaftsrechts eingebracht hat. Seit nahezu fünf Jahren ist der vorgegebene Termin für die Einführung des EMCS bekannt. Auch konnte kein Zweifel daran bestehen, dass das geltende Gemeinschaftsrecht keine ausreichende Rechtsgrundlage zur Einführung des EDV-gestützten Systems enthält. Über das Erfordernis einer Rechtsänderung sind sich die Mitgliedstaaten einig.

Mit der Verabschiedung des Richtlinienvorschlags allein ist es jedoch nicht getan. Zu berücksichtigen ist, dass die Mitgliedstaaten zur Umsetzung des neuen Gemeinschaftsrechts ein Gesetzgebungsverfahren einleiten müssen. Zudem brauchen die Verwaltung und die betroffenen Unternehmen einen zeitlichen Vorlauf, um sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen zu können. Auch der Verbrauchsteuerausschuss benötigt Zeit, um seinem in Art. 27 des Vorschlags festgelegten Auftrag nachzukommen, den Aufbau und den Inhalt der elektronischen Meldungen festzulegen und sich über die Verfahren für den elektronischen Informationsaustausch zu einigen. Die Entwicklung der hierzu erforderlichen Verfahrensanweisung (Functional Excise System Specification) und die Verzahnung mit den zollrechtlichen IT-Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Bei realistischer Betrachtung wird der Einführungszeitpunkt im April 2009 kaum zu halten sein. Es ist zu erwarten, dass die Verschiebung des Termins ein Thema auf der für Juli geplanten Sitzung der Generaldirektoren sein wird. Denkbar ist eine Verschiebung bis in das Jahr 2010 oder die Weiterverwendung der bisher verwendeten Begleitdokumente neben dem elektronischen Verfahren für einen großzügig bemessenen Übergangszeitraum.

Neben den notwendigen Rechtsgrundlagen für die Einführung des EMCS enthält der neue Richtlinienvorschlag eine Vielzahl von anderen Regelungen, die eine rasche Kompromissfindung und Verabschiedung erschweren. Aufgrund des Zeitmangels werde ich nur auf die wichtigsten Änderungen eingehen.

III. Änderungen beim Handel mit Waren des freien Verkehrs

Einige Änderungen betreffen den Handel mit Waren des freien Verkehrs. Bei den Verhandlungen über die alte Systemrichtlinie hat man die Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels mit bereits versteuerten Waren deutlich überschätzt. Es liegt wohl an dem als zu aufwendig empfundenen Entlastungsverfahren, dass die Wirtschaft von dieser Möglichkeit nur zurückhaltend Gebrauch macht. Nach den Ergebnissen einer vor Jahren im Auftrag der Kommission erstellten Studie beträgt der Anteil an versteuerten und entlastungsbedürftigen Waren am Gesamtvolumen des Handels mit verbrauchssteuerepflichtigen Waren nur etwa 3%.

Grundsätzlich bleibt im Verkehr mit bereits versteuerten Waren zu gewerblichen Zwecken alles beim Alten. Die Waren werden im Bestimmungsmitgliedstaat erneut versteuert und im Abgangsmitgliedstaat von der dort bereits entrichteten Steuer entlastet. Vo-

oraussetzung ist die Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens, insbesondere die Verwendung der Begleitdokumente bzw. der künftigen elektronischen Verwaltungsdokumente. Nach dem Vorschlag soll auch der Verkäufer auf Antrag die Möglichkeit erhalten, Sicherheit zu leisten und die Steuerschuldnerschaft im Bestimmungsland zu übernehmen. Dies schafft mehr Flexibilität in der Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen.

Neu ist, dass der Versandhandel ausdrücklich auf die Belieferung von Privatpersonen für den privaten Verbrauch beschränkt ist. Bisher ließ der Wortlaut von Art. 10 der Systemrichtlinie die Deutung zu, dass auch Unternehmer beliefert werden können. Neu ist auch, dass der Versandhändler von der zuständigen Behörde des Abgangsmitgliedstaats eine Zulassung erhält (identification document), die er bei der Sicherheitsleistung im Bestimmungsmitgliedstaat vorzuweisen hat. Der Bestimmungsmitgliedstaat teilt sodann eine Kennnummer zu, die in den die Ware begleitenden Handelsdokumenten auszuweisen ist. Ein elektronisches Verwaltungsdokument ist für den Versandhandel jedoch nicht vorgesehen. Durch den Verbrauchsteuerausschuss soll der notwendige Inhalt der Zulassung, der Handelsdokumente und der vom Versandhändler abzugebenden Steueranmeldungen festgelegt werden. Wie man sieht, wird das Verfahren nicht einfacher sondern durch das offensichtliche Bemühen um eine effektivere Kontrolle der Warenbewegungen noch bürokratischer. Dies lässt die Prognose zu, dass der Versandhandel mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren auch in Zukunft kein boomender Markt sein wird.

IV. Änderungen im privaten Reiseverkehr

Zumindest in Bezug auf alkoholische Getränke und Tabakwaren wird der Versandhandel auch durch die Pläne zur Liberalisierung des Reiseverkehrs beeinträchtigt. Gerade in diesem Bereich offenbaren sich für jedermann die Vorteile des Binnenmarktes. Die geltende Rechtslage scheint eindeutig. Nach Art. 8 der Systemrichtlinie werden Steuern für verbrauchsteuerpflichtige Waren, die Privatpersonen für ihren Eigenbedarf erwerben und die sie selbst befördern, ausschließlich im Erwerbsland erhoben. Solange der Reisende die Zigaretten oder die Spirituosen und den Champagner höchstpersönlich befördert und die Suchtmittel auch selbst verbraucht, braucht er keine Mengenbeschränkungen einzuhalten. Nach der Rechtsprechung des EuGH entfällt jedoch die Steuerbefreiung, wenn die Waren im Ausland nur bestellt und von einer anderen Person oder durch die Post befördert werden⁶⁾. Dabei ist es ohne Bedeutung, ob die Beförderung aus Gefälligkeit oder gegen Entgelt erfolgt⁷⁾. Ausgeschlossen von der Befreiung – weil bei den Verhandlungen in 1992 wohl vergessen – sind auch Umzugs-, Erbschafts- und Heiratsgut.

Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag sah wesentliche Erleichterung vor. Nach den Vorstellungen der Kommission sollte die grenzüberschreitende Beförderung von im Ausland bestellten alkoholischen Getränken durch einen damit beauftragten Spediteur oder

6) EuGH-Urteil vom 2.4.1998, Rs. C-296/95, EuGHE 1998, I-1605.

7) EuGH-Urteil vom 23.11.2006, Rs. C-5/05, EuGHE 2006, I-11075.

die Aufgabe per Post als Geschenksendung nicht mehr zu einer Besteuerung der Waren im Bestimmungsland führen. Der Widerstand der Mitgliedstaaten veranlasste die Kommission sehr schnell zu einer Änderung dieses weitgehenden Vorschlags. Übrig geblieben ist die Steuerfreistellung von privaten Geschenksendungen jedoch unter Einbeziehung von Tabakwaren. Zurzeit ist noch offen, ob auf dieser Basis ein Kompromiss erzielt werden kann. Es ist bedauerlich, dass das Problem der steuerlichen Behandlung von Umzugs-, Erbschafts- und Heiratsgut immer noch nicht gelöst wird. In der Zollbefreiungsverordnung gibt das Zollrecht hier eindeutige Vorgaben⁸⁾. Es ist bemerkenswert, dass der Binnenmarkt in diesen Fällen eine Verschlechterung der Zustände gegenüber der Rechtslage vor dem 1.1.1993 gebracht hat.

V. Kein Steueraussetzungsverfahren bei zollrechtlichen Nichterhebungsverfahren

Neu geregelt wird die Ein- und Ausfuhr von verbrauchsteuerpflichtigen Waren. Nach der bisherigen Rechtslage gelten verbrauchsteuerpflichtige Waren als unter Steueraussetzung stehend, wenn ihr Herkunfts- oder Bestimmungsort in einem Drittland liegt oder sie sich in einem zollrechtlichen Versandverfahren befinden (Art. 5 Abs. 2 Systemrichtlinie). Dies bedeutet zunächst ein Nebeneinander von Steueraussetzungsverfahren und Zollverfahren. Zukünftig gelten die Regelungen der Systemrichtlinie über das steuerliche Lager- und Beförderungsverfahren dann nicht mehr, wenn sich die Waren in einem zollrechtlichen Nichterhebungsverfahren befinden (Versand- und Zolllagerverfahren, aktive und passive Veredelung, Umwandlung sowie vorübergehende Verwendung⁹⁾). Mit diesen Regelungen soll ein Gleichlauf mit Art. 275 und 279 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie¹⁰⁾ erreicht werden. Ein Nebeneinander von Steueraussetzungsverfahren und Zollverfahren wird es danach nicht mehr geben. Ausgereift scheint mir der Vorschlag noch nicht zu sein. Es scheint fraglich, ob es eine gute Idee ist, sich ohne Korrekturmöglichkeiten bedingungslos den Zollverfahren auszuliefern. Zu bedenken ist dabei, dass die Verbrauchsteuern im Gegensatz zum Zoll vollständig den Mitgliedstaaten zustehen und dass man sich steuerliche Erfassungsprobleme nicht leisten sollte.

VI. Verdrängung des Entstehungstatbestandes bei bestimmten Fehlmengen

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen darüber hinaus die steuerliche Behandlung von Fehlmengen und die Erhebungskompetenz bei Unregelmäßigkeiten neu geregelt werden. In den Fällen der Vernichtung, des unwiederbringlichen Verlustes – ge-

8) Vgl. Titel II bis IV der VO (EWG) Nr. 918/83 des Rates vom 28.3.1983 über das gemeinschaftliche System der Zollbefreiungen (ABl. (EG) L 105, S. 1 vom 23.4.1983).

9) Vgl. Art. 84 Abs. 1 ZK.

10) Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28.11.2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. (EU) L 347, S. 1 vom 11.12.2006).

meint ist der Untergang – und des Schwunds findet eine steuerliche Freistellung nicht mehr über eine obligatorische Steuerbefreiung sondern über eine Verdrängung des Steuerentstehungsstatbestandes statt. Denn diese Vorgänge führen nicht zu einer Überführung der Waren in den freien Verkehr. Es lässt sich unschwer erkennen, dass das Zollrecht Pate gestanden hat. Nach dem Motto „zurück zum Zoll“ werden unvollständig die Regelungen des Art. 206 ZK übernommen. Nicht berücksichtigt werden dabei die neuen Regelungen nach dem Modernisierten Zollkodex¹¹⁾. Nach Art. 86 des Modernisierten Zollkodex führen Untergang, Vernichtung und Schwund zum Erlöschen der Zollschild und nicht dazu, dass eine Zollschild nicht entsteht.

Im Gegensatz zum Zollrecht lässt der Richtlinienvorschlag den Verlust der Ware durch höhere Gewalt unerwähnt. Da der Vorschlag verlangt, dass der unwiederbringliche Verlust dazu geführt haben muss, dass die Ware von niemandem mehr genutzt werden kann, erfahren gestohlene Waren keine Steuerfreistellung. In den Fällen des Schwunds wird eine Freistellung von der Steuer zwar grundsätzlich anerkannt, doch wird die Festlegung von Schwundsätzen in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt. Wünschenswert wäre aus meiner Sicht eine stärkere Harmonisierung der Schwundsätze, zumindest die Festlegung einer Bandbreite.

VII. Neue Regelung bei Unregelmäßigkeiten

Bei der Neuregelung von Unregelmäßigkeiten bei der Beförderung von unter Steueraussetzung stehenden Waren schlägt der Vorschlag die entgegengesetzte Richtung ein. Hier lautet das Motto: Weg vom Zoll! Seinerzeit wurde Art. 20 der Systemrichtlinie wörtlich aus der Verordnung über das zollrechtliche Versandverfahren übernommen. Nunmehr soll dieses zollrechtliche Fossil aus der Systemrichtlinie eliminiert werden. Auf den ersten Blick präsentiert sich die neue Vorschrift in verblüffender Schlichtheit. Der Vorschlag unterscheidet nicht wie die bisherige Regelung zwischen Unregelmäßigkeiten oder Zuwiderhandlungen. Entscheidend ist, dass der eigentliche Empfänger der Ware diese nicht übernommen hat oder dass die Ware nicht ausgeführt worden ist.

Für den Fall, dass während der Beförderung eine Unregelmäßigkeit auftritt, die zu einer Überführung der Waren in den freien Verkehr führt, ohne dass Ort oder Zeitpunkt dieser Ereignisse bestimmt werden können, gilt die Steuer als im Abgangsmitgliedstaat entstanden. Im Ergebnis führt dies in allen Fällen des ungewissen Verschwindens von Waren während des Transports zur Erhebungscompetenz des Abgangsmitgliedstaates, unabhängig davon, welcher Mitgliedstaat die Unregelmäßigkeit auf dem Transport festgestellt hat. Im Gegensatz zur alten Regelung in Art. 20 Abs. 2 der Systemrichtlinie entfällt damit die Erhebungscompetenz des Mitgliedstaates, der auf seinem Hoheitsgebiet eine Unregelmäßigkeit feststellt, jedoch deren Ort nicht bestimmen kann. Die neue Regelung wird zu einem Mehraufkommen bei den großen Mitgliedstaaten führen, von de-

11) VO (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. (EU) L 145, S. 1 vom 4.6.2008).

nen aus eine hohe Anzahl von Versandverfahren eröffnet wird. Die kleinen Durchführstaaten haben das Nachsehen. Wird der Ort der Unregelmäßigkeit innerhalb von drei Jahren nach dem Versand nachträglich ermittelt, ist die Besteuerung im Abgangsmitgliedstaat wieder rückgängig zu machen. In diesem Fall steht die Erhebungskompetenz dem Mitgliedstaat zu, in dem die Ware tatsächlich in den freien Verkehr gelangt ist.

VIII. Der registrierte Versender

Eine begrüßenswerte Verfahrenserleichterung ist die Einführung des registrierten Versenders (registered consignor). Damit soll einem Bedürfnis der Wirtschaft Rechnung getragen werden. Nach der bisherigen Rechtslage können nur Inhaber von Steuerlagern ein steuerliches Versandverfahren mit unversteuerten Waren eröffnen. Dies führt zu einer Beschränkung des Warenverkehrs bei der Einfuhr von verbrauchsteuerpflichtigen Waren und deren Abfertigung zum zollrechtlich freien Verkehr. Denn eine Weiterbeförderung unter Steueraussetzung setzt voraus, dass sich an der Eingangszollstelle ein Steuerlager befindet, dessen Inhaber ein steuerliches Versandverfahren eröffnen kann. Um sog. gebrochene Verkehre, bei denen nur zollrechtlich eine Überführung der Ware in den freien Verkehr stattfindet, vom Ort der Einfuhr zu ermöglichen, enthält der Vorschlag eine Regelung, nach der die Mitgliedstaaten eine natürliche oder juristische Person zum Versand der Waren unter Steueraussetzung und zur Stellung der Sicherheit ermächtigen können. Die registrierten Versender sollen die Funktion eines Steuerlagerinhabers übernehmen, ohne über entsprechende Örtlichkeiten verfügen zu müssen. In Betracht kommen daher Transportunternehmen oder auch Zollagenten.

IX. Neuregelung der Erhebungskompetenz beim Abhandkommen von Steuerzeichen

Nach wie vor ermöglicht die neue Richtlinie die Verwendung von Steuerzeichen, die als Beweiszeichen oder als echte Wertzeichen ausgegeben werden können. Bekanntlich hat Deutschland Steuerzeichen als Wertzeichen ausgestaltet. Die Banderolen sind vor dem Verkauf von Tabakwaren von der Zollverwaltung zu beziehen und an den Packungen anzubringen. Der Betrag, der hierfür aufzuwenden ist, wird als Steuerzeichenschuld bezeichnet. Die Tabaksteuer entsteht mit der Entfernung der Tabakwaren aus dem Steuerlager – i.d.R. der Herstellungsbetrieb –, durch die Steuerzeichenverwendung ist die Steuer jedoch bereits entrichtet. Das System der Steuerzeichenverwendung kann in Diebstahlsfällen zu einer doppelten Belastung des Herstellers führen. Sowohl in den Fällen, in denen nur die Steuerzeichen gestohlen werden, als auch in den Fällen, in denen fertige Zigarettenpackungen samt den darauf angebrachten Banderolen entwendet werden, stellt sich die Frage, ob die Belastung mit der Steuerzeichenschuld Bestand haben kann, wenn die Tabaksteuer in einem anderen Mitgliedstaat erhoben wird¹²⁾.

12) Vgl. zur Problemstellung Jatzke, Anmerkung zum Vorlagebeschluss des FG Düsseldorf vom 6.9.2006, 4 K 6310/04, ZfZ 2006, 355.

Der EuGH¹³⁾ hat in zwei Urteilen eine Verpflichtung des die Steuerzeichen ausgebenden Mitgliedstaates zur Erstattung des für den Bezug der Steuerzeichen aufgewandten Betrages verneint. Eine mögliche Zusatzbelastung des betroffenen Wirtschaftsbeteiligten liege im System der Steuerzeichenverwendung, auf das sich der Unternehmer freiwillig einlasse. Das Diebstahlsrisiko habe er folglich selbst zu tragen. Um in diesen Fällen Abhilfe zu schaffen, schlug die Kommission zunächst eine Pflicht zur Erstattung des für den Bezug der Steuerzeichen bezahlten Betrages vor, wenn die Tabaksteuer in einem anderen Mitgliedstaat entstanden und dort entrichtet worden ist. Diese Lösung vermag in den Fällen nicht zu überzeugen, in denen die mit Steuerzeichen versehenen Zigaretten ohne Beachtung der vorgeschriebenen Versandverfahren durch mehrere Mitgliedstaaten transportiert werden. Denn in einem solchen Fall entsteht in jedem Durchführstaat die Tabaksteuer, da die Waren in diesem zu gewerblichen Zwecken in Besitz gehalten werden. Ist jedoch der die Steuerzeichen ausgebende Mitgliedstaat sogleich das Bestimmungsland, in dem die Zigaretten auf dem schwarzen Markt verkauft werden, müsste die Finanzverwaltung an den Hersteller den für die Steuerzeichen gezahlten Betrag zurückzahlen und die Tabaksteuer bei demjenigen einfordern, in dessen Besitz sich die Tabakwaren befinden. Ist der mit den Zigaretten aufgegriffene Schwarzhändler vermögenslos, geht der Staat leer aus. Es liegt auf der Hand, dass dieses Ergebnis unerwünscht ist, denn im Ergebnis käme es zu einer Schwächung des das Steueraufkommen sichernden Systems der Steuerzeichenverwendung. Dies mag einer der Gründe sein, warum Deutschland dem ursprünglichen Vorschlag nicht zugestimmt hat.

Nunmehr hat die Kommission den Vorschlag zurückgezogen. Eine Erstattungspflicht soll es nicht geben. Stattdessen schlägt die Kommission vor, dass in den Fällen von Unregelmäßigkeiten nicht dem Abgangsmitgliedstaat die Erhebungskompetenz zusteht, sondern dem Mitgliedstaat, der die Steuerzeichen ausgegeben hat. Zumindest für den Bereich der Versandverfahren unter Steueraussetzung wird mit dem neuen Vorschlag eine mehrfache Belastung des Versenders vermieden. Ungelöst bleibt jedoch die Frage einer mehrfachen Abgabenerhebung beim Transport bereits in einem anderen Mitgliedstaat versteuerter Tabakwaren.

X. Ausblick

Wie bereits angedeutet, ist mit einer Verabschiedung des Richtlinienvorschlags vor der Sommerpause nicht zu rechnen. Da noch viele Detailfragen ungeklärt sind, könnte es sein, dass die Kommission und die französische Präsidentschaft den Vorschlag nochmals wesentlich abändern werden. Am Ende könnte sogar eine Situation eintreten, in der die Regelungen zur Umsetzung und Einführung des EMCS abgetrennt und isoliert vorrangig beraten werden, um den ehrgeizigen Zeitplan einzuhalten.

13) EuGH-Urteile vom 15.6.2006, Rs. C-494/04 und vom 13.12.2007, Rs. C-374/06.

Podiumsdiskussion

zu dem Referat von Dr. Harald Jatzke

**Moderation: Prof. Dr. Sabine Schröer-Schallenberg, Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Dr. Nils Harnischmacher, Münster**

Frau Prof. Schröer-Schallenberg leitete die Podiumsdiskussion kurz damit ein, dass die Systemrichtlinie vor 15 Jahren Thema des Zollrechtstages in Berlin war. Nun seien zahlreiche Änderungen, wie etwa EMCS, angedacht. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips müsse hinsichtlich vieler Fragen ein Konsens gefunden werden.

Herr Godfried Smit (EVO, Rotterdam) erkundigte sich nach dem Zusammenhang von Verbrauchsteuern mit dem EMCS-System und den Ausfuhrverfahren. Er wisse, dass in Brüssel diskutiert worden sei, im Ausfuhrverfahren nur EMCS zu verwenden. Falls diese Idee nicht umgesetzt würde, fürchte er eine große administrative Belastung durch ein doppeltes Verfahren.

Herr Dr. Harald Jatzke (Bundesfinanzhof, München) erklärte, dass tatsächlich diskutiert würde, zwischen der Ausgangszollstelle und der Ausfuhrzollstelle sich nur an das Zollverfahren zu hängen und auf dieser Strecke das Steueraussetzungsverfahren nicht anzuwenden. Die Kommission wolle vermeiden, dem Wirtschaftsbeteiligten mit einem Zollverfahren und einem Steueraussetzungsverfahren ein doppeltes Verfahren aufzulegen und so eine Vereinfachung schaffen. Anschließend erläuterte er, dass es problematisch sei, dass einige Gebiete, wie etwa die kanarischen Insel oder die Kanalinseln, zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehören, nicht jedoch zum Verbrauchsteuergebiet. Bei einer Einfuhr in diese Gebiete handele es nicht um eine Einfuhr im zollrechtlichen Sinne. Es sei aber geregelt, dass für diese Verfahren die Zollvorschriften sinngemäß gelten. Dies könne auch eine denkbare Lösung für die Ausfuhr sein.

Frau Prof. Schröer-Schallenberg ergänzte, dass das BMF die Absicht hatte, ein eigenständiges Verfahren durch die Verzahnung von Zoll und Verbrauchsteuern zu schaffen. Dies sei nicht auf fruchtbaren Boden gestoßen. Bei der sinngemäßen Anwendung von Zollvorschriften müsse bedacht werden, dass die Verbrauchsteuern den einzelnen Mitgliedstaaten zustünden. Dies sei der große Unterschied zum Zoll, dessen Vorschriften eine folglich andere Zielrichtung haben.

Frau Gesa Schumann (Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalt, Berlin) erkundigte sich danach, ob das elektronische Verfahren für alle Unternehmer verpflichtend sei oder ob es eine Befreiung für Kleinunternehmer geben werde. Als Beispiel führte sie an, dass ein berechtigter Empfänger in Berlin alle zwei Monate aus Italien eine Palette Wein abhole. Er möchte jedoch auf Papiere zurückgreifen, weil er die Kosten der Software scheue.

Herr Dr. Jatzke erklärte, dass für Weinsendungen eine Ausnahme bestehe, weil in Deutschland keine Weinsteuer erhoben würde. Dies rechtfertige Erleichterungen. Es sei

auch vorgesehen, dass Mitgliedstaaten bei ausschließlicher Beförderung in ihrem Hoheitsgebiet Erleichterungen einführen und vielleicht auf das elektronische Verfahren verzichten können. Problematisch sei in der Tat, dass Unternehmen, die das System nutzen wollen, sich die entsprechende Soft- und Hardware beschaffen müssen. Sodann führte er aus, dass Herr Dr. Müller-Eiselt am Tag zuvor erläutert habe, dass ein Eingabefehler im System ATLAS dazu führe, dass die Zollschuld entstehe. Auch im Verbrauchsteuerverfahren könnten Fehler bei der Eingabe zur Steuerentstehung führen. Dies sei noch ein ungelöstes Problem.

Frau Sigrid Diedrich (Bundesfinanzdirektion West, Köln) ergänzte als Mitglied der EMCS-Arbeitsgruppe, dass auch für Kleinunternehmer das System verpflichtend sei. Es bestehe aber die Möglichkeit der Internetanmeldung. Dabei müsse nicht die Software beschafft werden, sodass eine Vereinfachung gegeben sei.

Frau Prof. Schröer-Schallenberg erläuterte, dass nun letzte Fragen gesammelt würden, um diese dann gemeinsam zu beantworten.

Frau Nicole Thieme (Nestlé Deutschland AG, Frankfurt a.M.) erkundigte sich danach, ob und wenn ja wie sich die Änderung der Systemrichtlinie auf die nationale Kaffeesteuer auswirken werde.

Herr Michael Hundebeck (KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft AG, Frankfurt a.M.) wies darauf hin, dass das Finanzgericht Düsseldorf sich in zwei Verfahren mit der Steuerschuldentstehung im Steueraussetzungsverfahren beschäftigt. Problematisch sei in diesen Verfahren, dass der Versender nicht gewusst habe, dass sein Kunde in einem anderen Mitgliedstaat kein berechtigter Empfänger war. Anschließend fragte er, ob die Änderung der Systemrichtlinie in dieser Frage Klarheit bringen werde.

Herr John van Soest (Haromex Development GmbH, Brüggen) fragte zunächst, ob das Umsatzsteuerrecht sinngemäß anzuwenden sei. Danach erkundigte er sich, ob beim Versandgeschäft an Privatleute in jedem Mitgliedstaat eine ID-Nummer besorgt und Sicherheit geleistet werden müsse.

Frau Prof. Schröer-Schallenberg erläuterte zuerst, dass die Kaffeesteuer nicht harmonisiert ist. Hieran würden auch die angedachten Neuerungen der Systemrichtlinie nichts ändern.

Herr Dr. Jatzke erklärte sodann, dass die derzeitige Richtlinie keine Bestimmung zur Steuerentstehung enthält, wenn der Empfänger kein berechtigter Empfänger und kein Steuerlagerinhaber sei, also nicht an dem Steueraussetzungsverfahren teilnehmen könne. Auch der Richtlinienvorschlag bringe insoweit keine Klarstellung oder Änderung. Die jetzige Verwaltungspraxis sei, dass in solchen Fällen die Steuer entstehen würde. Das Risiko liege also allein beim Versender. Dieser könne sich nur durch eine Anfrage in der SEED-Datei vergewissern, ob sein Handelspartner ein Steuerlager hat. Da eines der angesprochenen Verfahren derzeit vor dem BFH anhängig ist, könne er keine Stellungnahme zu dessen Ausgang abgeben.

Frau Prof. Schröder-Schallenberg ergänzte, dass sich die Gründe für die Entstehung einer Steuerschuld unter dem EMCS-Verfahren verstärken würden. Bei einer Versendung der Ware an einen Nichtberechtigten werde der Versender von dem System keine Bestätigung erhalten, dass die Ware losgeschickt werden kann. Im Gegensatz zur jetzigen Rechtslage würden dann bei Versendung nicht mehr nur Formalien nicht eingehalten.

Herr Dr. Jatzke wies darauf hin, dass man sich in jedem Mitgliedstaat melden, als Steuerschuldner auftreten und Sicherheit leisten müsse, wenn man an Privatpersonen liefere. Hintergrund sei, dass es verschiedene Steuersätze gebe und jeder Mitgliedstaat die Erhebungskompetenz habe. Die einzige Erleichterung sei, dass hierfür eine zentrale Zollstelle in jedem Mitgliedstaat benannt werde. Man könne aber, sofern dies im Einzelfall wirtschaftlich sei, einen Fiskalvertreter bestellen.

Abschließend bedankte sich Frau Prof. Schröder-Schallenberg bei allen Teilnehmern der Podiumsdiskussion und deutete an, dass die Systemrichtlinie vermutlich noch auf weiteren Zollrechtstagen thematisiert werden würde.

Anlastungen durch die Europäische Kommission: Verwaltungsfehler auf Kosten der Wirtschaft?

Alexander Schoenmakers

Oberregierungsrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Vorbemerkung zur Begrifflichkeit

Der Begriff „Anlastungen“ ist dem Marktordnungsrecht entnommen¹⁾, hat sich aber fachumgangssprachlich für Fallgestaltungen durchgesetzt, in denen die Europäische Kommission von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Zoll-Sachverhalten im weitesten Sinne Gelder fordert, die aus dem nationalen Haushalt oder durch Weitergabe der Belastung an konkrete Wirtschaftsbeteiligte aufgebracht werden müssen.

I. Einleitung: Zolleinnahmen stehen der Gemeinschaft zu

Da das hier besprochene Thema – soweit ersichtlich – lediglich vereinzelt Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen ist²⁾, soll zunächst in kleinen Schritten an das Problem herangeführt werden. Will man einem von Zollrechtskenntnissen Unbelasteten erklären, wie das funktioniert mit den Zöllen und den traditionellen Eigenmitteln der Europäischen Union, so kann man sich ganz kurz fassen und sagen: Die von den Mitgliedstaaten erhobenen Zölle werden nach Abzug einer Pauschale für die Kosten der Erhebung an die Europäische Union weitergeleitet und tragen somit zu einem gewissen – wenn auch geringen – Teil zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts bei³⁾.

Steigt man etwas tiefer in die rechtlichen Hintergründe ein, so weist man auf die Differenzierung zwischen zollrechtlichen und eigenmittelrechtlichen Regelungen hin. Auf der einen Seite regeln der Zollkodex⁴⁾ und eine Vielzahl von Spezialvorschriften die Erhebung der Zölle beim Wirtschaftsbeteiligten. Vor allem sind die tarifliche Einreihung, der Wert und der Ursprung der Ware für die Berechnung der Zollschuld von Bedeutung. Auf der anderen Seite regelt die Eigenmittel-Verordnung⁵⁾ die Modalitäten der Abführung der eingenommenen Zölle an die Europäische Kommission⁶⁾.

1) Zum Beispiel Art. 32 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21.6.2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. (EU) L 209, S. 1 vom 11.8.2005).

2) Zum Beispiel Gellert, Finanzielle Haftung der Mitgliedstaaten, AW-Prax 2008, S. 29.

3) Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a), Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 Unterabsatz 3 des Eigenmittelbeschlusses (Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7.6.2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. (EU) L 163, S. 17 vom 23.6.2007).

4) VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12.10.1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1 vom 19.10.1992).

5) VO (EG, EURATOM) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22.5.2000 (ABl. (EG) L 130, S. 1 vom 31.5.2000).

6) A.a.O., zweite Begründungserwägung.

II. Neuere Entwicklung: „Abstraktionsprinzip“

Dass die Formulierung „Abführung der eingenommenen Zölle“ nicht die ganze Wahrheit wiedergibt, ist spätestens seit dem 15.11.2005 deutlich geworden. An jenem Tage veröffentlichte der Europäische Gerichtshof (EuGH) sein Urteil in der Rechtssache C-392/02, einem von der Europäischen Kommission gegen Dänemark eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren⁷⁾. Quintessenz dieses Urteils ist – vereinfacht gesagt –, dass Zölle auch dann an die Europäische Kommission abzuführen sind, wenn sie von den mitgliedstaatlichen Zollbehörden nicht eingenommen worden sind.

Das klingt zunächst verwirrend, dürfte im Ergebnis aber nicht zu beanstanden sein⁸⁾. Betrachtet man den Art. 17 Abs. 1 der Eigenmittel-Verordnung, so spricht dieser in Bezug auf die Mittel-Abführung nicht von den „eingenommenen Beträgen“, sondern von „Beträgen, die den festgestellten Ansprüchen entsprechen“. Darüber hinaus müssen die Ansprüche noch nicht einmal positiv festgestellt sein. Es genügt gemäß Art. 2 der Eigenmittel-Verordnung, dass die Bedingungen für die buchmäßige Erfassung der Abgaben nach den Zollvorschriften erfüllt sind.

Der EuGH macht sich diese feine Differenzierung in seinem Urteil C-392/02 zunutze. Er manifestiert eine Abstraktion zwischen zollrechtlicher Realität und eigenmittelrechtlichen Folgen⁹⁾. Das bedeutet in der Tat, dass die Mitgliedstaaten unter Umständen Gelder nach Brüssel abführen müssen, die sie überhaupt nicht eingenommen haben. Das gilt nach dem Urteil nicht etwa nur für Fälle, in denen im sich an die buchmäßige Erfassung anschließenden Erhebungsverfahren nachlässig gearbeitet wurde, sondern gerade auch für solche Fälle, in denen – wie im konkret entschiedenen Sachverhalt – aus Rechtsgründen bereits von der nachträglichen buchmäßigen Erfassung abgesehen werden muss¹⁰⁾.

Hinzu kommt, dass in jenem Fall die Entscheidung, von der Nacherhebung abzusehen, von der Europäischen Kommission getroffen worden ist, diese dem betroffenen Mitgliedstaat also mittels einer Entscheidung auferlegt hat, die Beträge beim beteiligten Unternehmen nicht geltend zu machen.

Jedoch dürfte das Urteil sowohl juristisch als auch in seiner Konsequenz Zustimmung verdienen. In der Tat war den Behörden ein Fehler unterlaufen, der für diese Behörden vermeidbar gewesen wäre¹¹⁾. Der Grundsatz ist richtig: Wer fehlerhaft handelt, sollte die Konsequenzen dieses Handelns tragen. Daran ändert sich nichts dadurch, dass der Handelnde hier ein Staat mit seinen Organen ist.

7) Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15.11.2005 in der Rechtssache C-392/02, Slg. 2005, I-9811.

8) A.A. Gellert a.a.O. S. 31 für die Fallgruppe des Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK.

9) EuGH, a.a.O., Abs. 58.

10) A.a.O., Abs. 62.

11) Zum Sachverhalt: a.a.O., Abs. 21 bis 25.

Wie das Urteil aber über seinen unmittelbaren Entscheidungsgegenstand hinaus anzuwenden ist, ist nicht ganz klar bzw. wird von den verschiedenen Akteuren unterschiedlich eingeschätzt. Die Europäische Kommission scheint dem Urteil eine nahezu unbegrenzte Haftung der Mitgliedstaaten zu entnehmen, wobei „unbegrenzt“ in diesem Zusammenhang nicht nur die Höhe, sondern auch die denkbaren Fallgestaltungen meint: Ansprüche, die nach den Zollvorschriften festgestellt worden sind bzw. hätten festgestellt werden müssen, müssen von den Mitgliedstaaten in Eigenmittelform nach Brüssel abgeführt werden. Entschuldigungsgründe werden nicht anerkannt – von ganz vereinzelten Ausnahmen einmal abgesehen.

III. Konsequenzen aus der EuGH-Rechtsprechung und ihrer Auslegung durch die Europäische Kommission

Versucht man, diese Entwicklung der Rechtsprechung wohlwollend zu betrachten, so wird man auf die Stärkung der Einnahmeseite des Gemeinschaftshaushalts verweisen¹²⁾. Die Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, das gemeinschaftliche Zollrecht mit größtmöglicher Sorgfalt anzuwenden, um Ansprüche der Gemeinschaften auf Eigenmittel in sämtlichen Fällen, in voller Höhe und so zügig wie möglich festzustellen. Das ist freilich zu begrüßen. Gerade aber in Fällen, in denen auch diese größtmögliche Sorgfalt Einnahmeausfälle nicht verhindern kann, birgt das Urteil C-392/02 des EuGH Gefahren, sofern man es so auslegt wie es die Europäische Kommission gegenwärtig tut.

Eine Gefahr wurde unmittelbar deutlich: Es ist zumindest theoretisch denkbar, dass die mitgliedstaatlichen Behörden – haben sie über Erlass/Erstattung oder Absehen von der nachträglichen buchmäßigen Erfassung zu befinden – nicht mehr unbefangen entscheiden. Das Privileg, uneigennützig und unparteiisch handeln zu können, hat der EuGH nämlich ausdrücklich der Europäischen Kommission zugesprochen für die Fälle, in denen diese einen Fall zur Entscheidung vorgelegt bekommt¹³⁾, weil ihr die Eigenmittel in jedem Falle und unabhängig von ihrer konkreten Entscheidung zustehen¹⁴⁾.

Den mitgliedstaatlichen Behörden hingegen ist seit dem Urteil klar, dass sich jede positive Erstattungs-Entscheidung¹⁵⁾, die durch eine behördliche Verhaltensweise begründet ist (z.B. Irrtum im Sinne des Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK), zwar wie bisher unmittelbar den Wirtschaftsbeteiligten begünstigt, sich auf der anderen Seite jedoch direkt zu Lasten des nationalen Haushalts auswirkt. Insbesondere bei höheren Erstattungsbeträ-

12) So indirekt auch der EuGH: a.a.O., Abs. 54.

13) Fallgruppen in Art. 871 Abs. 1 und 905 Abs. 1 ZK-DVO (VO (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2.7.1993 mit Durchführungsvorschriften zu der VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 253, S. 1 vom 11.10.1993).

14) EuGH, a.a.O., Abs. 65.

15) Der Begriff „Erstattung“ wird hier und im Folgenden – soweit sich aus dem Zusammenhang nicht etwas anderes ergibt – als Oberbegriff für Erstattung, Erlass und Absehen von der nachträglichen buchmäßigen Erfassung verwendet.

gen dürfte diese Konsequenz zumindest im Hinterkopf als Entscheidungskriterium mit hineinspielen – vor allem in Fällen, in denen beide Entscheidungsalternativen gut vertretbar wären. Die Europäische Kommission kann eine solche Entwicklung nicht verhindern, weil sie bei ablehnenden nationalen Entscheidungen nicht zu beteiligen ist.

Erste Konsequenz: Restriktive Erstattungspolitik der Mitgliedstaaten zulasten der Wirtschaft

Die nächste Gefahr, die nach dem Urteil mittelbar droht, betrifft nicht die Erstattungsseite, sondern direkt die Ebene der Abgabenerhebung.

Die Mitgliedstaaten können nur dann mit Gewissheit davon ausgehen, dass sie keine Einnahmeausfälle verursachen und aus dem eigenen Haushalt tragen müssen, wenn sie Zölle so umfassend wie möglich erheben. Damit ist nicht nur das „Ob“ der Zollerhebung, sondern auch die Höhe gemeint. War bisher beispielsweise eine tarifliche Einreihung oder die Ursprungsbestimmung nicht ganz eindeutig geregelt, so konnte ein Mitgliedstaat seine eigene Rechtsauffassung zugrunde legen¹⁶⁾. Heutzutage wird er auch die möglichen eigenmittelrechtlichen Folgen in seine Überlegungen einbeziehen. Soweit diese den Ausschlag für die Entscheidung des Mitgliedstaats geben, der Mitgliedstaat also nicht bereit ist, Anlastungen in Kauf zu nehmen, wird er notwendigerweise zulasten des Wirtschaftsunternehmens entscheiden, z.B. durch Erhebung des höheren von zwei im Ergebnis in Betracht kommenden Zollsätzen oder Verneinung des vom Beteiligten angemeldeten Ursprungs.

Zweite Konsequenz: Wirtschafts unfreundliche Auslegung des Zollrechts

Entsprechendes gilt für die Sicherung von möglichen Zollschulden. Anlastungen kann ein Mitgliedstaat von vornherein nur dann ausschließen, wenn er zu erwartende Abgaben in voller Höhe absichert. Es bedarf keiner gesonderten Erwähnung, dass die vom Zoll geforderten Sicherheiten für die Wirtschaft nicht zum Nulltarif erhältlich sind. Wenn der Zoll nun die Anforderung von Sicherheiten von Fällen, in denen die Abgabenerstehung durchaus realistisch erscheint, auf solche Fälle ausdehnt, in denen eine Abgabenerstehung zwar möglich, aber doch eher unwahrscheinlich ist, so stellt dies eine Zusatzbelastung für weite Kreise von Wirtschaftsbeteiligten dar.

Ein praxisnahes Beispiel kann dem Zolllagerverfahren entnommen werden: Die Sicherheit¹⁷⁾ soll die Abgaben, die für die Entnahmen von Waren aus dem Lager entstehen, abdecken. Es besteht aber zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass der Lagerinhaber oder ein unbefugter Dritter in rechtswidriger Weise sämtliche Waren aus dem Lager entfernt. Soll ein solches Worst-Case-Szenario in die Berechnung der Höhe der Sicherheit einfließen mit der Folge, dass europaweit sämtliche Lagerinhaber in Höhe ihres gesamten Lagerbestandes Sicherheit leisten müssen?

16) Zum Beispiel in der lange ungeklärten ursprungsrechtlichen Problematik, die dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 13.12.2007 in der Rechtssache C-372/06 zugrunde liegt („Türkische Fernseher“).

17) Art. 88 und 104 ZK.

Freilich darf der nachlässige Verzicht eines Mitgliedstaats auf die Erhebung einer Sicherheit für realistischere zu erwartende Zollschulden nicht folgenlos bleiben. Davon müssen aber Fälle unterschieden werden, in denen ein Mitgliedstaat die Sicherheit sorgfältig berechnet und regelmäßig überprüft hat. Unerwartete Ereignisse können nicht zulasten des einzelnen Mitgliedstaats gehen. Ein entsprechender Einnahmeausfall muss von der EU insgesamt hingenommen werden. Zu dieser Erkenntnis hat sich die Europäische Kommission bislang aber noch nicht durchringen können.

Dritte Konsequenz: Wirtschaftsbelastende Erhebung von Sicherheiten

IV. Möglichkeiten der Abhilfe

Nun wäre es unredlich, hier lediglich auf die negativen Konsequenzen zu verweisen in dem Wissen, dass diese unabänderlich rechtlich vorgegeben sind. Dem ist jedoch nicht so. Sieht Art. 17 der Eigenmittel-Verordnung in seinem Abs. 1 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, alle Maßnahmen zu treffen, um die Eigenmittel der Kommission zur Verfügung zu stellen, so findet sich direkt im nächsten Absatz ein möglicher Lösungsweg.

Art. 17 Abs. 2 der Eigenmittel-Verordnung entbindet die Mitgliedstaaten von der genannten Verpflichtung, wenn die Einziehung der Beträge aus nicht von ihnen zu vertretenden Gründen unmöglich ist. Diese Vorschrift legt einen Haftungsmaßstab fest, der bei entsprechender Konkretisierung einen Weg zur Lösung der beschriebenen Probleme darstellen kann.

Eine lediglich kleine Hürde auf diesem Weg bildet das Argument, dass Art. 17 der Eigenmittel-Verordnung lediglich auf das Erhebungsverfahren anzuwenden sei und nicht auf das zeitlich davor angesiedelte Verfahren der buchmäßigen Erfassung der Abgabebeträge. Würde dieses Argument akzeptiert werden, so müssten Beträge, die bei einem insolventen Schuldner trotz zügiger und umfassender Vollstreckungsversuche nicht erhoben werden können, niemals bereit gestellt werden, weil der zuständige Mitgliedstaat die Erfolglosigkeit des Vollstreckungsverfahrens nicht zu vertreten hat.

Richtigerweise muss der Anwendungsbereich des Art. 17 Abs. 2 der Eigenmittel-Verordnung wohl umfassend verstanden werden. Dementsprechend sind beispielsweise spätere Forderungsausfälle, die auf Nachlässigkeit der mitgliedstaatlichen Behörden bei der Berechnung einer Sicherheit für möglicherweise künftig entstehende Abgabebeträge beruhen, vom Mitgliedstaat zu vertreten. Das bedeutet umgekehrt aber auch, dass ein Mitgliedstaat sich auf seine im Vorfeld der Zollschuldentstehung geübte Sorgfalt berufen können muss.

Eine mögliche Fallkonstellation ist oben mit dem Zolllagerfall bereits abgesprochen worden. Sieht die mitgliedstaatliche Praxis die Erhebung einer Sicherheit in einer Höhe vor, die die aufgrund regelmäßiger Entnahmen entstehenden Abgaben sogar übersteigt, so liegt kein Vertretenmüssen vor, wenn durch betrügerisches Verhalten unerwartet ei-

ne Abgabenschuld entsteht, die durch die geleistete Sicherheit nicht in voller Höhe gedeckt ist. Rechtsprechung ist zu diesem Problemkreis bislang noch nicht ergangen, so dass die Gelegenheit genutzt werden sollte, in vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten fallweise Verschuldenskriterien zu entwickeln. Eine strikte Ablehnung jeglicher Exkulpationsmöglichkeit führt jedenfalls mittelbar zu den oben beschriebenen nachteiligen Konsequenzen für die Wirtschaft.

Der hier beschriebene Lösungsweg ist indes nicht ganz neu. Bereits jetzt ist allgemein anerkannt, dass Mitgliedstaaten eigenmittelrechtlich nicht haften in Fällen, in denen einem Wirtschaftsbeteiligten Vertrauensschutz gemäß Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK zu gewähren ist, weil ein drittländisches Ursprungszeugnis für ihn nicht erkennbar unrichtig war. Der Irrtum wird dann dem Drittland zugeschrieben und der Einfuhrmitgliedstaat ist eigenmittelrechtlich entlastet. Bislang hat sich aber noch niemand offiziell dazu durchringen können, dies als Fallgruppe des Art. 17 Abs. 2 der Eigenmittel-Verordnung zu klassifizieren. Man stellt sich eher auf den Standpunkt, dass es sich hier um eine schlichte Nichtanwendung des an sich auch diese Fallkonstellation umfassenden Urteils C-392/02 des EuGH handelt.

Meines Erachtens steht diese Lösung aber in völligem Einklang mit der EuGH-Rechtsprechung. Der EuGH sagt klar und deutlich, dass ein Mitgliedstaat nur dann gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn er es unterlässt, Beträge der Kommission zur Verfügung zu stellen, ohne dass eine der in Art. 17 Abs. 2 der Eigenmittel-Verordnung vorgesehenen Bedingungen erfüllt ist¹⁸⁾. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Eigenmittel der Kommission nicht zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn der Mitgliedstaat die Nichteinziehung nicht zu vertreten hat. Dieses „Vertretenmüssen“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der freilich noch mit Leben zu füllen ist. Dass dies bislang noch nicht geschehen ist, darf nicht dazu führen, dieses durch Gesetz und Rechtsprechung vorgegebene einschränkende Kriterium völlig unbeachtet zu lassen.

V. Ergebnis

Mit der ergangenen Rechtsprechung des EuGH wird man leben müssen. Es ist jetzt aber ein Zusammenwirken aller Beteiligten erforderlich, um drohende negative Konsequenzen aus dieser Rechtsprechung zu verhindern. Insbesondere die Europäische Kommission ist im Interesse der Akzeptanz der bestehenden Regelungen und der Vermeidung ungerechtfertigter Belastungen für Wirtschaft und Mitgliedstaaten aufzurufen, bei eigenmittelrechtlichen Entscheidungen im Grundsatz und im Einzelfall Augenmaß zu bewahren. Rechtliche Hürden sind insoweit nicht ersichtlich.

18) Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15.11.2005 in der Rechtssache C-392/02, Slg. 2005, I-9811, Abs. 68.

Anlastungen der Europäischen Kommission – Verwaltungsfehler auf Kosten der Wirtschaft aus Sicht der österreichischen Zollverwaltung

Dr. Andrea Reuter

Vorständin des Zollamts St. Pölten, Krems, Wiener Neustadt, Österreich

Im Grundsatzurteil C-392/02 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die Mitgliedstaaten zur Feststellung eines Anspruchs der Gemeinschaften verpflichtet sind, sobald die Zollbehörden in der Lage sind, den Abgabebetrag zu berechnen und den Zollschuldner zu bestimmen. Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) Zollkodex (ZK) befreit als Folge eines qualifizierten Verwaltungsfehlers nur den gutgläubigen Abgabenschuldner von seiner Zahlungsverpflichtung, nicht aber den Mitgliedstaat von seiner Pflicht zur Feststellung und Abfuhr der Eigenmittel an die Gemeinschaft. Dadurch kommt es zu einer „Entflechtung“ des Zollrechts im Verhältnis Verwaltung und Schuldner vom Eigenmittelrecht im Verhältnis Verwaltung und Gemeinschaft.

Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK sieht ein Absehen von der Nacherhebung vor, wenn die entsprechenden Voraussetzungen, vor allem ein entsprechend „qualifizierter“ Fehler der Verwaltung, erfüllt sind. Die Regelung ist somit keine „Kann“-Bestimmung, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen zwingend zu beachten und zu vollziehen.

Die den österreichischen Zollbehörden sehr wohl bekannte Möglichkeit einer Haftung der Zentralstelle (Bundesministerium für Finanzen) für die der Gemeinschaft entgangenen Eigenmittel im Falle einer Anwendung des Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK hat nach Ansicht der Verfasserin nicht die Folge, dass dem Antragsteller/Wirtschaftsbeteiligten diese Möglichkeit verwehrt wird. Allerdings kommt es zu einer strengen Prüfung der Voraussetzungen – auch nach dem Vorbild der Spruchpraxis der Europäischen Kommission – und unter Umständen zu einer Ablehnung in der ersten Instanz, wobei es dann der Entscheidung des einzelnen Wirtschaftsbeteiligten obliegt, ob er einen Rechtsbehelf ergreift. Dies bisherige Spruchpraxis der Gerichte in Österreich in derartigen Fällen zeigt jedoch eher die Tendenz zur Bestätigung erstinstanzlicher Entscheidungen, was auf ihr rechtskonformes Ergehen hindeutet.

Auf diejenigen Fälle, in denen die Verwaltung allenfalls den Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK als Lösungsmöglichkeit für unterlaufene Fehlleistungen angesehen hat, und zwar unter Umständen auch dann, wenn sie tatsächlich nicht ausreichend qualifiziert genug waren, um einen Irrtum im Sinne des Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK darzustellen, kann die nunmehrige Spruch- und Verwaltungspraxis jedoch Einfluss haben, wobei konkrete Quantifizierungen hier nicht möglich sind.

Somit kommt es nach Ansicht der Verfasserin zu einer an den gesetzlichen Voraussetzungen und der Spruchpraxis der Europäischen Kommission und der Gerichte orientier-

ten Anwendung des Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK. Die Bereitschaft der Verwaltung in Zweifelsfällen, bei denen die für den Beteiligten sprechenden Kriterien (Gutgläubigkeit, Erkennbarkeit des Irrtums) nicht ganz klar sind, zugunsten einer Nichtnacherhebung gemäß Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK zu befinden, wird möglicherweise geringer sein als bisher.

Der These des Vertreters der deutschen Verwaltung, dass eine erweiterte Auslegung von Art. 17 Abs. 2 der EigenmittelVO die Situation entschärfen könnte, wird im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut dieser Regelung, die auf bereits buchmäßig erfasste Beträge abstellt, nicht zugestimmt. Ebenso wenig lassen sich andere Formen von Anlastungen auf die Entscheidung der Rechtssache C-392/02 zurückführen, weil diese erst 2005 ergangen ist, Anlastungen aber die gängige Praxis seit rund 20 Jahren darstellen.

Die künftige Entwicklung wird auch davon abhängen, ob und wie die Zentralstellen der Mitgliedstaaten auf Anlastungen der Europäischen Kommission reagieren. Wenn diese Faktoren gezielt in eine Leistungsbeurteilung der Ämter oder auch in Messgrößen für Qualitätsmanagementrichtlinien einfließen, könnte die Sensibilität in diesem Bereich erhöht werden. Besonders in einer kleinen Verwaltung wie der österreichischen (Anmerkung: 1.700 Bedienstete im Vergleich zu 41.000 in der deutschen Zollverwaltung) wird verstärkt mit Zielvorgaben und deren Erreichungsgrad bezogen auf die Schlüsselzahlen von Kernprozessen gearbeitet.

Anlastungen durch die EU-Kommission

Dr. Michael Tervooren ¹⁾

Rechtsanwalt, PricewaterhouseCoopers AG, Düsseldorf

Die folgenden Thesen basieren auf einer persönlichen Einschätzung des Verfassers anhand praktischer Erfahrungen bei der PricewaterhouseCoopers AG WPG Deutschland in den letzten Jahren. Die Thesen beruhen damit nicht auf einer wissenschaftlichen empirischen Untersuchung und erheben auch nicht den Anspruch, dass alle Wirtschaftsbeteiligten die gleichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Zollbehörden gemacht haben.

I.

Der Europäische Gerichtshof hat die recht harte Haltung der Kommission der Europäischen Union in seinem Urteil aus dem Jahre 2007 in der Rechtssache C-19/05 ²⁾ bestätigt. Hinsichtlich dieses Urteils teilt der Verfasser die Ansicht von Dr. Gellert ³⁾. Zölle als Eigenmittel der EU-Kommission sind nur dann abzuführen, wenn alle Vorschriften des Zollkodex (einschließlich der Vorschrift vom Absehen von der Nacherhebung) beachtet wurden.

II.

Die Umsetzung dieser Rechtsprechung führt nach der persönlichen Erfahrung und Einschätzung des Verfassers zu nachhaltigen negativen Folgen für die Wirtschaftsbeteiligten. Diese sollen nachfolgend kurz benannt werden und gleichsam als eine Basis für eine bessere Zusammenarbeit mit der deutschen Zollverwaltung dienen:

1. Zollrechtliche Außenprüfungen werden ohne angemessene Rücksicht auf die Kosten der Prüfung durchgeführt. Dies betrifft sowohl die Kosten für die Zollverwaltung selbst als auch die Kosten für den Wirtschaftsbeteiligten, der für die Zeit der Betriebsprüfung oftmals einen Ansprechpartner bereitstellt, der sich nicht seinen alltäglichen Geschäftsvorfällen widmen kann. Der Verfasser kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Kosten einer umfangreichen Prüfung in Kauf genommen werden, um sich ja nicht dem Vorwurf auszusetzen, die Eigenmittel der EU nicht richtig zu ver-

1) Dr. Michael Tervooren ist Rechtsanwalt bei PricewaterhouseCoopers AG WPG. Er leitet die Zoll-, Verbrauchsteuer- und Außenwirtschaftsberatung am Standort Düsseldorf. Das Thesenpapier gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

2) Urteil des Gerichtshofs (EuGH) vom 18.10.2007, C-19/5, Rn. 35 m.w.N.

3) Gellert, Finanzielle Haftung der Mitgliedstaaten, AW-Prax 2008, S. 31.

walten. Zu nennen sind hier beispielsweise umfangreiche Nachprüfungen der Präferenzkalkulation, bei der schon zu Beginn der Prüfung feststeht, dass die mögliche maximale Nacherhebung gering ist.

Die Schlussbesprechung führt in aller Regel nicht zu einer richtigen Diskussion, sondern es werden nur Ergebnisse vorgetragen. Argumente der Wirtschaftsbeteiligten werden nicht ausreichend gewichtet.

Stellungnahmen vor Auswertung werden ebenfalls nicht ausreichend gewürdigt bzw. die rechtlichen Bedingungen/Würdigungen aufgrund vorgefertigter Meinungen nicht berücksichtigt.

2. Außergerichtliche Rechtsbehelfe haben immer seltener Erfolg. Die Bereitschaft zur eingehenden Prüfung und Abwägung von Einsprüchen/Argumenten nimmt zusehends ab.
3. Gerichtliche Verfahren werden immer häufiger notwendig. Auch bei klarer Rechtslage und richterlichem Hinweis kommt es zu keinen Anerkenntnisurteilen durch die Zollverwaltung. Nichtzulassungsbeschwerden werden fast automatisch eingelegt, auch wenn die Erfolgsaussichten mehr als gering sind. Die Reaktion des BFH konnten wir schon in einigen seiner Beschlüsse feststellen. Diese Beschlüsse zeigen der Bundeszollverwaltung deutlich auf, dass nicht jedes Urteil per Nichtzulassungsbeschwerde angegriffen werden sollte.

Zu bedenken sind die Folgen, die ein jahrelanger Rechtsstreit für die (insbesondere kleinen und mittelständischen) Wirtschaftsbeteiligten hat:

- Rechtsunsicherheit
 - Kapitalbindung (Aussetzungszinsen, Gerichts- und Steuerberaterkosten)
 - Auswirkung auf die Kreditwürdigkeit (Basel II)
4. Es entsteht der Eindruck, dass einzelne Zolltechnische Prüfungs- und Lehranstalten in Zweifelsfällen nach dem höchsten Zollsatz einreihen.
 5. Bußgeldverfahren werden aus Prinzip eingeleitet ohne vorherige Prüfung der Umstände, der rechtlichen Voraussetzungen und ohne Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit.
 6. Die Erfolgsaussichten von Erlassanträgen aus Billigkeit nach § 227 AO und Art. 239 ZK driften (auch wenn die Voraussetzungen nicht deckungsgleich sind) gleichwohl immer weiter auseinander.

III.

Als ersten Schritt schlägt der Verfasser zwei Punkte vor, um die Diskussion mit der Bundeszollverwaltung aufzunehmen:

1. Nach der neuen Verfahrensweise zur Mitteilung der Uneinbringlichkeit von Ansprüchen auf traditionelle Eigenmittel der EU (VSFN 2008 18 Nr. 95) besteht gerade im Bereich bis 50.000 Euro ein recht großer Gestaltungsspielraum. Hier fehlt es nach Ansicht des Verfassers aber an einer klaren Richtschnur, wie sich die Beamten der Bundeszollverwaltung im Einzelfall verhalten sollen.
2. Zum Punkt der Einleitung von Bußgeldverfahren wäre es angezeigt, in einer Dienst-anweisung festzulegen, dass Bußgeldverfahren erst ab einer bestimmten Abgabenhöhe (z.B. 1.000 Euro für den Einzelfall oder 30.000 Euro für den gesamten Prüfungs-zeitraum) automatisch eingeleitet werden.

Nach Einschätzung des Verfassers stehen die Wirtschaftsbeteiligten weiteren Diskussionen offen gegenüber.

Podiumsdiskussion

mit Statements

**Moderation: Dr. Lothar Gellert, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
zusammengefasst von Dr. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

Der zweite Veranstaltungstag des 20. Europäischen Zollrechtstages schloss im Anschluss an die Statements von Dr. Andrea Reuter (Zollamt St. Pölten, Krems, Wiener Neustadt), Herrn Dr. Michael Tervooren (PriceWaterhouseCoopers AG, Düsseldorf) und Herrn Michael Lux (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel) mit einer Podiumsdiskussion ab. Diese Diskussion wurde von Herrn Dr. Lothar Gellert (Bundesministerium der Finanzen, Bonn) moderiert.

Bevor die Diskussion eröffnet wurde, wies Herr Dr. Gellert darauf hin, dass seines Erachtens nach zwei Thesen, die in den Statements der Referenten aufgeworfen wurden, die Stellungnahme der Zollverwaltung herausfordern. Dies sei zum einen die These, Bußgelder als Kompensationsmöglichkeit für Anlastungen zu sehen und zum anderen die These, Verbindliche Zolltarifauskünfte im Zweifel zulasten des Wirtschaftsbeteiligten mit dem höchsten Zollsatz zu erteilen.

Bevor Herr Alexander Schoenmakers (Bundesministerium der Finanzen, Bonn) auf die von Herrn Dr. Gellert angesprochenen Thesen aus der Sicht der deutschen Zollverwaltung näher einging, erklärte sich Herr Lux bereit, zunächst aus der Sicht der Europäischen Kommission ein Statement zu den von Herrn Schoenmakers dargestellten Anlastungen abzugeben.

Herr Lux erklärte, dass es richtig sei, dass die Erhebung von Zollschulden gegenüber dem Wirtschaftsbeteiligten und Anlastungen getrennt gesehen werden müssen. Gute Beispiele dafür, dass es diese Trennung gebe, seien Art. 220 Abs. 2 Buchstabe b) ZK (Absehen von der Zollschuld) und Art. 239 ZK (Erlass/Erstattung einer Zollschuld aus besonderen Gründen).

Auf diesem Gebiet habe die Rechtsprechung schon oft entschieden, dass keine Zollschuld zu zahlen ist, wenn die Zollverwaltung einen Fehler gemacht hat und dieser Fehler für das Unternehmen nicht erkennbar war. Auf dieser Grundlage geht die deutsche Zollverwaltung davon aus, dass sie Einfuhrabgaben nur zahlt, wenn sie einen schweren Fehler gemacht hat, nicht aber, wenn nur ein leichter Fehler vorliegt. Grund dafür sei, dass die Verordnung unklar und nicht zulasten der Mitgliedstaaten ausgelegt werden könne.

Herr Lux erklärte zu dieser Auffassung der Zollverwaltung, dass es nicht die Europäische Kommission allein sei, die Verordnungen erlasse. Vielmehr sei eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich, wozu auch Deutschland gehöre. Ihm sei nicht klar, warum Deutschland zustimme, wenn die Verordnung inhaltlich nicht verstanden werde.

Außerdem werde von der Zollverwaltung als Grund für eine unterlassene Zahlung angeführt, dass die Leistung von Sicherheiten im Zollrecht nicht harmonisiert sei. Herr Lux erklärte, dass er in den letzten Jahren versucht habe, die Vorschriften für das Leisten einer Sicherheit zu vereinheitlichen. Dieses Bestreben sei von einzelnen Mitgliedstaaten verhindert worden. Dieses Verhindern führe dazu, dass die Kommission eine strenge Haltung dahingehend habe, dass sie der Auffassung ist, dass Mitgliedstaaten Sicherheiten entsprechend dem Risiko erheben können und wenn sie dies nicht tun, selbst Schuld seien, wenn ihnen anschließend die Mittel zur Begleichung von Anlastungen fehlen.

Herr Lux wies darauf hin, dass dieses Problem mit dem Modernisierten Zollkodex gelöst werden könne, sofern die Mitgliedstaaten dem zustimmen. Mit dem Modernisierten Zollkodex sollen Regeln für Nichterhebungsverfahren geschaffen werden, wie Sicherheiten zu bemessen sind. Hält sich der Mitgliedstaat an diese Regeln und tritt ein Nichteinnahmefall ein, wird er nicht belastet, d.h. der über die Sicherheit hinausgehende Betrag werde ihm nicht angelastet.

Außerdem führte Herr Lux drei Argumente dafür an, dass das Urteil über die Zahlung von Anlastungen im Grundsatz richtig ist. Die Mitgliedstaaten behalten 25% der Einnahmen. Dies seien erhebliche Beträge, die aus Sicht der Kommission höher seien als die Kosten, sodass ein Überschuss verbleibe. Ferner seien die 25% Anreiz dafür, Fehler zu vermeiden, also sorgfältig zu arbeiten. Außerdem müsse beachtet werden, dass Fehler eines Mitgliedstaates dazu führen, dass zur Abdeckung von Defiziten Leistungen von anderen Mitgliedstaaten aus deren Haushalten (Bruttosozialprodukt) zu erbringen sind.

Nach diesen Ausführungen von Herrn Lux zu den von Herrn Schoenmakers dargestellten Anlastungen ging Herr Schoenmakers auf die Ausführungen des Statements von Herrn Tervooren näher ein. Er erklärte, dass ihm aufgefallen sei, dass Herr Tervooren es so dargestellt habe, dass der Zoll verstärkt die Unternehmen prüfe und bei diesen Zollprüfungen keine Rücksicht auf die Unternehmen genommen werde. Seiner Auffassung nach dürfe dieses Problem nicht mit der Frage der Anlastungen im Zusammenhang gesehen werden. Durch die Zollprüfung würden Fehler erst aufgedeckt, die anschließend zu einer Nacherhebung führen könnten.

Die Ansicht von Herrn Tervooren, dass die Zollverwaltung den Rechtsweg ohne Rücksicht auf Verluste einschlägt, ist seiner Ansicht nach ein generelles Problem. Außerdem beschreite auch die Wirtschaft den Rechtsweg, um Ansprüche abzuwehren oder durchzusetzen.

Der Auffassung von Herrn Tervooren, dass die Zolltechnischen Prüf- und Lehranstalten (ZPLA) stets nach den höchsten Zollsätzen einreihen, lehnte Herr Schoenmakers ab. Der höchste Zollsatz könne die Folge einer Einreihung sein, müsse aber nicht. Bei der Einreihung von Waren werde sich an Gesetz und Recht gehalten. Verständlich sei, dass hohe Zollsätze von den Unternehmen als belastend empfunden werden.

Diese Anmerkung aus der Zollverwaltung nutzte Herr Günter Roeder (BASF, Ludwigshafen) für eine Anmerkung aus der Wirtschaft. Er wies darauf hin, dass er heute erneut

von einem Vertreter aus der Beraterschaft (Herrn Tervooren) gehört habe, dass Unternehmen gegenüber der Zollverwaltung kritische Anschauungen vertreten. Er habe es wohl richtig verstanden, dass Herr Tervooren diese Anschauungen aus den Erfahrungen aus seinem Unternehmen berichtet, nicht aber diese auf alle Unternehmen stützen möchte.

Herr Tervooren antwortete, dass seine Ausführungen eine Einschätzung der Fälle der letzten Jahre seien, mit denen sich sein Unternehmen beschäftigt habe. Er nehme nicht in Anspruch, für alle Wirtschaftsbeteiligten zu sprechen.

Herr Ludwig Pohl (Roche Diagnostics GmbH, Mannheim) ging auf die vorangegangenen Referate thematisch ein. Er berichtete, dass Richtlinien der Verwaltung oft derart ungenau erlassen werden, dass die Richtlinien in den einzelnen Bundesländern verschieden ausgelegt werden. Er spreche aus Erfahrung, weil sein Unternehmen in den vergangenen Jahren u.a. mit Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hamburg zu tun gehabt habe und immer wieder feststellen musste, dass die Hauptzollämter die Verhängung von Bußgeldern aufgrund unterschiedlicher Richtlinien unterschiedlich handhaben.

Herr Schoenmakers erwiderte, dass die deutsche Zollverwaltung eine Bundesverwaltung sei und eine einheitliche Umsetzung auf jeder Ebene der Verwaltung angestrebt werde, indem eine Konkretisierung von Vorgaben stattfinde. Dies betreffe insbesondere den Zollkodex und die Zollkodex-DVO, die auf europäischer Ebene recht allgemein erlassen werden und in Deutschland durch das Bundesfinanzministerium national ausgestaltet werden müssen, wobei die Ausgestaltungen auf die mittlere Ebene weitergegeben werden und es zu lokalen Besonderheiten kommen könnte. Diese Praxis führe dazu, dass geringe Abweichungen in der täglichen Praxis auftreten.

Herr Dr. Harald Hohmann (Hohmann & Partner Rechtsanwälte, Büdingen) ging noch einmal näher auf den Vortrag von Herrn Tervooren ein. Sein Bestreben sei es, zwei der von Herrn Tervooren vorgetragenen Punkte zu relativieren. Dies sei zum einen die Ansicht von Herrn Tervooren, dass Schlussbesprechungen im Unternehmen fast sinnlos seien, weil kaum etwas aufgenommen werde. Seine Erfahrung sei es, dass es in Schlussbesprechungen häufig gelinge, die Hälfte der Punkte zum Tragen kommen zu lassen, die zuvor mit dem Unternehmen abgesprochen worden seien. Dies erfordere eine strenge Zusammenarbeit mit dem Unternehmen, indem diesem klar gemacht wird, warum der eine oder andere Grund nicht zum Tragen kommen kann, es aber versucht werde, alle Punkte zum Tragen kommen zu lassen. Insoweit habe er eine etwas positivere Erfahrung mit Zollprüfungen als Herr Tervooren.

Dies gelte auch für die Erteilung verbindlicher Zollarifauskünfte durch die Zolltechnischen Prüf- und Lehranstalten. Wenn sehr gute Argumente vorgebracht werden, sei es möglich, die Einreihungspraxis zu ändern.

Herr Dr. Christoph Hölscher (BDO Deutsche Warentreuhand AG, Frankfurt) äußerte, dass er den Bericht von Herrn Tervooren, der seiner Auffassung nach als Tatsachenbericht bezeichnet werden könne, als im Wesentlichen zutreffend anerkenne.

Im Übrigen wolle er seine Wortmeldung nutzen, um eine Frage zu stellen, die er sich bereits oft gestellt habe. Er frage sich, inwieweit aus den eigenmittelrechtlichen Vorschriften die zwingende Verpflichtung erwachse, Ansprüche gegen den Wirtschaftsbeteiligten bis in die letzte Instanz durchzusetzen, obwohl bereits die erste Instanz richtig entschieden habe.

Herr Prof. Dr. Achim Rogmann (Brunswick European Law School, Wolfenbüttel) ging ebenfalls noch einmal auf die Thematik der Anlastungen ein. Er wies darauf hin, dass die Rechtslage zu den Anlastungen ein gutes Argument dafür sei, eine einheitliche Ausbildung und einen einheitlichen Kenntnisstand der Zollbeamten zu schaffen, weil es erforderlich sei, die Regelungen der Anlastungen einheitlich anzuwenden.

Ferner wies Herr Rogmann darauf hin, dass Anlastungen auch zulasten der Steuerzahler der Mitgliedstaaten gehen. Grund dafür sei, dass Einfuhrabgaben abgeführt werden müssen, die gar nicht bei den Unternehmen erhoben wurden, aber dennoch zu zahlen sind. Diesen Schaden trage der Steuerzahler. Hier bestehe die Möglichkeit, Verschuldungssubventionen dem Wirtschaftsbeteiligten gegenüber zu gewähren, die nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung auftauchen. Ein Vertragsverletzungsverfahren, angestoßen durch die Europäische Kommission, sei wohl eher unwahrscheinlich.

Als Vertreter der Zollverwaltung ging Herr Dr. Gellert zunächst auf die Anmerkung von Herrn Dr. Hohmann näher ein. Er freue sich, dass Herr Dr. Hohmann positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung gemacht habe und die Zusammenarbeit gar nicht so negativ aussehe. Sodann übergab er Herrn Schoenmakers das Wort.

Herr Schoenmakers ging daraufhin auf die Bemerkung von Herrn Dr. Hölscher näher ein. Er erklärte, dass die Geltendmachung von Zollansprüchen gegen den Wirtschaftsbeteiligten nicht im direkten Zusammenhang mit den Anlastungen zu sehen ist. Einfuhrabgaben seien in jedem Fall abzuführen, unabhängig davon, ob diese rechtskräftig durchgesetzt wurden. Zwar sei es finanziell von Vorteil, wenn sich die Zollverwaltung beim Wirtschaftsbeteiligten schadlos halten könne. Allerdings würden die Ansprüche auf Zahlung von Einfuhrabgaben nicht auf Biegen und Brechen durchgesetzt, wenn keine Aussicht auf Erfolg bestehe, insbesondere wenn Rechtsgründe vorliegen und die Vorgabe aus Brüssel von der Europäischen Kommission besteht, dass von einer Nacherhebung abgesehen ist.

Frau Dr. Reuter ging zum Abschluss der Diskussion noch einmal auf die These ein, dass Verwaltungsfehler zulasten der Wirtschaft gehen. Sie erklärte, dass sie die Situation ähnlich wie Herr Lux einschätze. Die Gemeinschaft müsse sich durch die Eigenmittelquellen finanzieren. Dies gelte auch für die Mitgliedstaaten, welche Mittel an die Gemeinschaft abzugeben haben. Diese Mittel können nur aus dem Staatshaushalt kommen. Zolleinnahmen müssen trotz Erlass der Zollschild abgegeben werden, sodass al-

le Steuerzahler belastet werden. Dies habe zur Folge, dass Steuerzahler anteilig für die Einfuhrabgaben haften, von denen andere freigestellt werden.

Herr Dr. Gellert fasste die Diskussion sodann zusammen. Er stellte heraus, dass aus allen Stellungnahmen deutlich hervorgehe, dass die Dreiecksbeziehung zwischen Kommission, Zollverwaltung und Wirtschaft aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht spannend bleibe. Ferner sei das Ergebnis der Diskussion, dass der Dialog zwischen den Beteiligten sehr wichtig sei, um eine gute Zusammenarbeit zu gewährleisten.

The Benefits of a Risk-based Strategy for Securing and Facilitating Trade

Michael C. Mullen

Assistant Commissioner, U.S. Customs and Border Protection, Washington D.C.

zusammengefasst von Willi Vögele

Leitender Regierungsdirektor a.D., Freiburg

Bericht aus den USA

Michael Mullen, Assistant Commissioner, U.S. Customs and Border Protection, Washington DC, erläuterte das U.S.-Sicherheitsprogramm C-TPAT (Customs Trade Partnership against Terrorism) für eine sichere internationale Lieferkette und stellte die Vorteile einer risikoübergreifenden Prüfung für Sicherheit und Freihandel in den Vordergrund seiner Ausführungen. Grundlage der Risikoeinschätzung ist der von den Unternehmen selbst gelieferte sog. „10+2“-Datensatz. Die „10“ wendet sich an U.S.-Importeure – mittelbar an die Exporteure – mit 10 Vorab-Angaben; die zusätzliche „2“ richtet sich an Frachtführer.

Die C-TPAT-Zertifizierung kommt nur für vertraute Partner in Frage; die Partnerschaft biete ein geringeres Risiko. Um die gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT zu erzielen, vollzieht sich ein „Beitritt“ in drei Etappen: Vergleich der Programme, Normen müssen einander entsprechen und Prüfungen bedürfen der Realisierung. Die Unterzeichnung eines Abkommens EU-USA im Jahr 2009 ist das Ziel. Nicht nur die Einfuhr, sondern auch die Ausfuhr ist in Risiken und Prüfungen einzubeziehen. Gleiche Maßnahmen – gleiche Sicherheit!

Aufgrund der Ausnahmesituation in den Vereinigten Staaten von Amerika nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001 sei im Jahre 2002 eine Risikoanalyse mit Risikobewertung für den globalen Handelsverkehr „organisiert“. Mit der Überarbeitung 2006 fand sie als C-TPAT-Projekt ihre gesetzliche Absicherung und gewährt den Unternehmen Vorteile. Sie bietet eine lückenlose Nachverfolgung der Ware und ihrer Verstaung im Container. Die Ausrüstungen sind je nach Hafen sehr aufwendig. Die Logistikgeräte – 24 Stunden scannen – sind teuer und anfällig z.B. bei Regen. 100% scannen bedeutet nicht 100% Sicherheit. Die Bilderübertragung, ggf. über Satelliten, ist kostspielig und bedarf viel und hochqualifiziertes Personal.

Mit dem Handel bzw. den Unternehmen erfolgt jeweils rechtzeitig eine eingehende Beratung, um die Daten der Logistikkette zu sichern. Technische Informationen gehen der Wirtschaft bereits vor staatlichen Maßnahmen – Gesetzen – zu. Pilotprojekte der Datenbankvernetzung werden auch auf Partnerländer ausgerichtet. Die Umsetzung der Pilotierung muss internationale Abkommen berücksichtigen. In der Seeverkehrssicherheit sind große Fortschritte erzielt worden, u.a. mit spezieller Einrichtung zum Scannen in Hochsicherheitsrisiko-Häfen.

KEY LEGISLATION

- Trade Act of 2002
- SAFE Port Act of 2006
- 9/11 Commission Act of 2007



U.S. Customs and
Border Protection

TRADE ACT OF 2002

- 24 hour rule
 - Elements of manifest data
 - Changed timeline, not number, of elements
- Discussions with trade community on "how"
 - Carriers decision to submit entire manifest
- Informed compliance
- NTC
 - Automated risk assessment
 - International Officers – JA and EU



U.S. Customs and
Border Protection

TRADE ACT OF 2002

MANIFEST AND ENTRY FILINGS



DID NOT REACH BACK TO POINT OF STUFFING



U.S. Customs and
Border Protection

SAFE PORT ACT OF 2006

- Advanced supply chain security data
 - Point of stuffing: elements of entry data at 24 hour deadline
- Authorization of post 9/11 programs
 - CSI: 58 ports – 86% of U.S. imports
 - C-TPAT: 8.000 members
- Overseas scanning pilot
- Consultations with trade – 14 areas



U.S. Customs and
Border Protection

SUPPLY CHAIN DATA

- Basis for risk assessment
 - C-TPAT benefits
- Point of stuffing-transparency
- Importer Security Filing – 10+2
- NPRM in Federal Register Jan 2
 - Comment period extended to March 18
 - Analyzing over 200 submissions
 - Final rule by fall 2008



U.S. Customs and
Border Protection

DATA ELEMENTS

Required Manifest data

- Bill of Lading Number
- Foreign Port before vessel departs for U.S.
- Carrier SCAC
- Carrier Assigned Voyage Number
- Date of Arrival at First U.S. Port
- U.S. Port of Unlading
- Quantity
- Unit of measure of Quantity
- First Foreign Place of Receipt
- Commodity Description (description/ HTS-6)
- Commodity Weight
- Shipper Name
- Shipper Address
- Consignee Name
- Consignee Address
- Vessel Name
- Vessel Country
- Vessel Number
- Foreign Port of Lading
- Hazmat Code
- Container numbers
- Seal Numbers
- Date of departure from Foreign Port
- Time of Departure from Foreign Port

Security Filing Data

- Manufacturer (Supplier) name/address
- Seller (Owner) name/address
- Container Stuffing location
- Consolidator name/address
- Buyer (Owner) name/address
- Ship to name/address
- Importer of record number
- Consignee number
- Country of origin
- Commodity HTS-6

Stow Plan Data

Container Status Message Data

Entry Data Elements

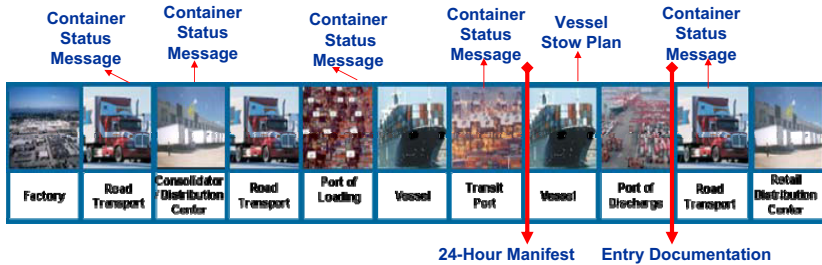
- Entry Number & Type
- Entry – Dist & Entry – Port
- Filer Code
- Importer of Record
- Ultimate Consignee
- Surety Number
- Filing Date & Time
- Importing Carrier
- Vessel Name
- Country of Origin
- Exporting Country
- Exporting Date
- Foreign Port of Arrival
- Estimated Arrival Date
- Entry Value
- HSUSA (10)
- Manufacturer ID



U.S. Customs and
Border Protection

SUPPLY CHAIN DATA 2008

MANIFEST AND ELEMENTS OF ENTRY DATA



INFORMATION FROM OTHER PHASES OF SUPPLY CHAIN OPERATIONS CAN ASSIST CBP SELECTIVITY AND TARGETING EFFORTS



U.S. Customs and Border Protection

IMPORTER SECURITY FILING

- Pilot project
 - 70 companies
 - ISF, Stow Plans, CSM
 - Proved value and feasibility
- Implementation approach
 - Data set requirements
 - Informed compliance period
- GTX – not going forward



U.S. Customs and Border Protection

SCANNING PILOT PROJECT

- 100% scanning pilot in 3 ports
 - Puerto Cortes, Honduras
 - Port Qasim, Pakistan
 - Southampton, UK
- Technology
 - Non-intrusive imaging
 - Radiation detection
- Expansion – Hong Kong, Busan, Salalah
- Report to Congress – April, 2008



U.S. Customs and
Border Protection

OVERSEAS SCANNING ISSUES

- Technical
 - **Acquiring/installing equipment – weather conditions**
 - Health and safety concerns
 - Protecting data privacy
- Logistical
 - Re-configuring port layouts – efficiency
 - **Cost of buying, operating, maintaining equipment**
 - **Cost of transferring images to U.S.**
 - **Adequate staff in U.S. and in foreign port**
- Operational
 - Response protocols for alarms
 - Role of terminal operator/customs agency
 - Facilitation benefits
- Diplomatic
 - **Agreements with foreign nations**
 - Licensing requirements for scanning technology



U.S. Customs and
Border Protection

9/11 COMMISSION ACT OF 2007

- Scan all U.S.-bound containers by July 2012
- Two-year extensions beyond 2012
 - Systems not available for purchase
 - False alarm rates too high
 - Port infrastructure limitations
 - Systems cannot be integrated with existing systems
 - Significantly impact trade capacity and cargo flow
 - Inadequate automated risk notification
- Consistent with WCO Framework and other international agreements



U.S. Customs and
Border Protection

OVERSEAS SCANNING

- President Bush, 9/11 Act Signing, August 3, 2007
 - We will "work with Congress to ensure the workability of the cargo-screening provisions in a way that increases our vigilance on homeland security while ensuring the continuance of vital commerce."
- Secretary of Homeland Security Michael Chertoff – November 15, 2007
 - I am hopeful that the report we submit to Congress in April on our scanning results will open a constructive new dialogue on this issue.
- Deputy Commissioner Ahern – April 2, 2008
 - Many challenges and significant costs
 - Focus resources on more significant threats – better use of taxpayers' dollars
 - 100% scanning does not equal 100% security
 - Worthwhile investment only in high-risk trade corridors



U.S. Customs and
Border Protection

Kontakt

Michael C. Mullen

Tel.: +1 202 3443000

E-Mail: michael.mullen@dhs.gov

New Cross-border Research Association (CBRA) study: Preferred benefits model for EU AEO

Juha Hintsa
CBRA Lausanne, Switzerland

New CBRA study: Preferred benefits model for EU AEO

- Study goal: to explore and rank the preferred strategic and operational benefits European companies are expecting/appreciating while planning their possible participation in the EU AEO program
- Method: we use a stated preference analysis (Conjoint) as the main scientific approach in this study
- Invited participants: all manufacturing, trading and logistics companies who have legal entities in the EU, and who participate in international supply chains (i.e. are EU AEO eligible)
- Study partners: the study is prepared by CBRA and ASIS International; other trade and logistics organizations may join during the summer (tbd).
- Schedule: the trial version of the study was launched with a small group of companies April/May 2008; the full target audience is invited to join during June/July 2008. The study will close in Sep/Oct 2008.



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Study questionnaire, four sections

1. General segmentation information on company and person; industry sector; company size etc,
2. Preferred benefits for EU AEO participation; choose preferred options from around 16 potential benefits
3. Identify three most attractive benefits to join EU AEO; reason why; estimate the likelihood of achieving
4. Estimate the costs for EU AEO certification process, and for any anticipated investments



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Preferred benefits model for EU AEO – Section 2

- Reduce customs and other import controls
- Reduce customs and other export controls
- Create proactively better corporate reputation and image
- Protect corporate image and brand reputation
- Gain new customers
- Prevent losing customers
- Introduce a comprehensive supply chain security management (SCSM) system in the company
- Complement your existing SCSM system
- Reduce insurance premiums
- Reduce theft rates
- Prepare for centralized clearance in the EU
- Improve overall relations with customs authorities in the EU
- Ensure smooth flow of exports to the US
- Ensure smooth flow of exports to other regions of the world
- Get priority in high alert and/or post-incident situations
- Improve supply chain visibility and efficiency



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Hopefully several companies here will join the study!

- Manufacturers, importers/exporters, traders, shippers ...
- Freight forwarders, road/sea/air carriers ...
- Study brochure available during the conference
- Main email contact for the study: tamanna@cross-border.org



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Annex – TranSec Presentation on EU AEO



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

EU AEO – Lessons learnt during the first 6 months

TranSec, Amsterdam, 26.6.2008

Mr. Juha Hintsa, Ms. Tamanna Khan & Mr. Juha Ahokas
Cross-border Research Association,
& HEC Lausanne, Switzerland



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Cross-border Research Association (CBRA)

- CBRA was formally established in 2005, as a spin-off research entity with HEC University of Lausanne and EPFL; our team works in the field of Supply chain security management (SCSM) research since year 2002
- CBRA acts as an independent, objective, research partner, to create better understanding of SCSM Standard and regulation implications for international supply chains
- CBRA works both with companies (trade and logistics), with government agencies (customs, transportation, police), and with politicians (parliamentarians) understanding the objectives and constraints of both sides of the table, without promoting one over the other
- Our team has following the nationalities (in alphabetical order) since the past few years: Bangladesh, Brazil, China, Colombia, Finland, Germany, India, Italy, Jordan, Netherlands, Romania, Senegal, Switzerland, UK, USA
 - We look always for new, highly motivated collaborators
 - We also have one PhD-student position open in Lausanne



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Agenda

1. EU AEO – few facts
 2. Historical marching order
 3. Corporate approaches
 4. Customs-to-customs activities
 5. Problems and issues in the current EU AEO system
 6. Costs and benefits
 7. The role of CBRA in this
 8. Way forward – what next?
- Annexes



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

1. EU AEO – few facts

- EU AEO = European Union Authorized Economic Operator
- Legislation based, voluntary supply chain security management (SCSM) program
- At the end of July 2003, the Commission presented to the Parliament and Council a series of measures to address security issues.
 - These measures can be found in two Communications and a proposal for amending the Community Customs Code.
- Three options: EU AEO F = Full (Combined certificate), S = Safety and Security certificate and C = Customs simplifications.
- Started officially 1 January 2008, at all EU27



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

EU AEO – few facts (cont.)

- Covers import-transit-export transactions
- DG TAXUD provided the general guidelines, which each member state is expected to follow
 - Member states have their own self-assessment forms
- Customs has 30 days time to reply if the application has been accepted
 - And 100 days for final decision (currently: 300 days)
 - And legal validation takes 10 days
- Five sections in AEO guidelines
 - Section V for safety and security, with 13 sub-sections
- EU AEO Status will reduce the pre-departure and pre-arrival data requirements (as in regulation 1875; data requirements should come in force as of 1.7.2009, to-be-seen)



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

EU AEO guidelines (DG TAXUD)

- Section 1: Company's Information
- Section 2: Compliance record
- Section 3: Company's accounting and logistical system
- Section 4: Financial solvency
- Section 5: Safety and security requirements

Section 5: Safety and security requirements

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Security assessment conducted by the economic operator | 7. Incoming goods |
| 2. Entry and access to premises | 8. Storage of goods |
| 3. Physical security | 9. Production of goods |
| 4. Cargo units | 10. Loading of goods |
| 5. Logistical processes | 11. Security requirements |
| 6. Non-fiscal requirements | 12. Personnel security |
| | 13. External services |



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

EU AEO statistics (DG TAXUD) info from 30 May 14:30

- 104 Certificates, 71 valid, 1 revoked
- 69 AEOF, 32 AEOC, 2 AEOS
- 39 issued in SE, 22 in NL, 18 in DE, 9 in AT, 8 in UK, 4 in CZ, 2 in FI, 1 each in DK and HU
- 868 applications, 44 rejected (accepted by error)
- 668 applications for AEOF, 167 for AEOC and 33 for AEOS
- Publicly available information on the Internet
 - http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/aeohome_en.htm



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

File Edit View Favorites Tools Help

Address http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/cgi-bin/aeoaeolist?lang=EN&Name=&Country=&Types=AEOC%2CAEOS%2CAEOF&Offset=1 Go Links

Taxation and Customs Union English (en)

The European Commission > Taxation and Customs Union > Databases > Authorised Economic Operators > Authorised Economic Operators Query > Authorised Economic Operators - Certificate holders Mail Box | Search

Help | What's New ? | Information | FAQ

Authorised Economic Operators - Certificate holders

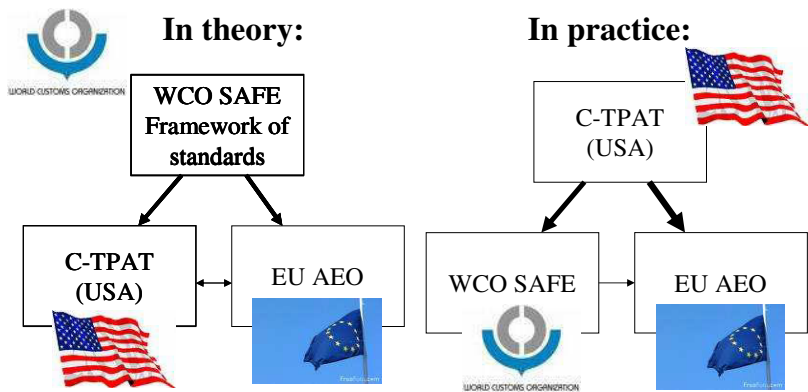
Holder - 1-20 of 64

Country -

Type AEOC,AEOS,AEOF

Row	Holder	Country	Type	Eff. Date	
1	Dieter Grube Export-Import	Germany	AEOC	08/05/2008	Details
2	PANALPINA Welttransport GmbH Eurologistic Import	Germany	AEOF	13/05/2008	Details
3	Pannon Air Cargo Nemzetközi Szállítványozó és Vámügynök Kft.	Hungary	AEOF	16/05/2008	Details
4	LPL Projects + Logistics GmbH	Germany	AEOF	23/05/2008	Details
5	GE Healthcare Buchler GmbH & Co. KG	Germany	AEOF	27/05/2008	Details
6	Friesland Foods B.V.	Netherlands	AEOF	24/05/2008	Details
7	GE Caledonian Limited	United Kingdom	AEOF	20/05/2008	Details
8	Nellen & Quack GmbH & Co. KG	Germany	AEOF	06/05/2008	Details
9	SW Zoll-Beratung GmbH	Germany	AEOF	07/05/2008	Details
10	Green Cargo AB	Sweden	AEOC	13/05/2008	Details
11	InfraNordic AB	Sweden	AEOC	13/05/2008	Details
12	Retlog AB	Sweden	AEOC	13/05/2008	Details
13	Interast Transport AB	Sweden	AEOC	13/05/2008	Details
14	Geodis Wilson Sweden AB	Sweden	AEOF	13/05/2008	Details

2. Historical marching order – upside down?



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Historical marching order – it is like a typical Finn climbing a tree ...?



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

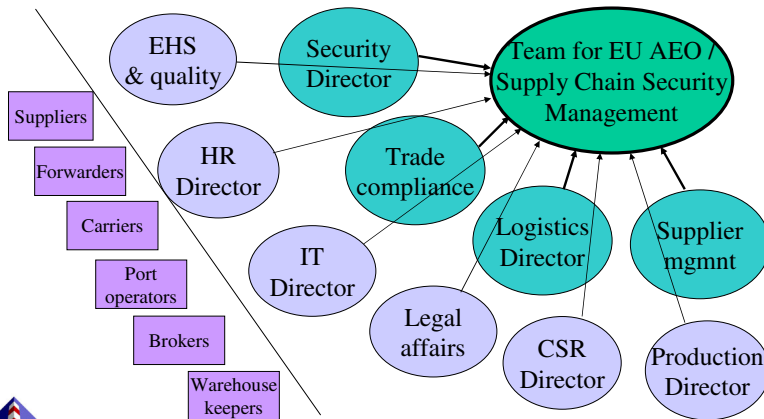
3. Typical Steps in EU AEO process (as in any other supply chain security certification)

- Fill in questionnaires/checklists/self-assessment forms (multi-page)
- Verify the security management of your suppliers, logistics partners, etc.
- Possibly invest in new security measures, processes, services and technologies
- Open your "supply chain books" to customs agencies



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Multi-function participation during the EU AEO process



Which types of companies appear to have chosen a proactive approach?

- Companies with knowledge (or belief) that their customers and/or business partners will require it
- Companies with two or three "vested SCSM interests"
- Companies with strict compliance and/or corporate social responsibility policies
- Companies with "mission critical" customs relationships
- Companies who did not have any coherent supply chain security management system in place before



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Two cases on European wide EU AEO application approach

- Case 1: Cigarettes
 - Manufacturing in 8 EU countries; leaf imports from 3 regions
 - Global EU AEO template created centrally, with HQ and one country (by CBRA team)
 - 4 factories have filed local self-assessment forms; still 4 to go
- Case 2: Clothing
 - Around 700 suppliers, mainly in Asia
 - Distribution and sales in the whole of the EU
 - "Customs operations" organized via two countries (NL for total of 6 countries & SE for total of 2 countries)
 - This is enabled by "non-AEO bilateral agreements" between the countries, a pathway towards Single European Authorization (SEA) and centralized clearance



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

4. Customs-to-customs activities, few sample topics

- Within EU
 - So far 4 meetings with national AEO contacts
 - Member state monitoring has started (FR & DK done); all 27 done by Feb. 2009
 - Major IT-developments (following M ASP)
 - Discussion how to monitor AEO-status afterwards
- With 3rd countries – focus on mutual recognitions
 - US: common roadmap exists; goal for mutual recognition in 2009 (C-TPAT will probably need export side)
 - NO, CH: appears that former proceeding faster than latter
 - Japan: technical comparison done
 - China: SSTL customs-to-customs pilot (now also business-to-customs pilot)



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Some differences between member states (snapshot from interviews)

- Self-assessment forms
 - E.g. NL = 4 pages; PL = 11, GR = 13, PT< = 22, DE&CZ = 27
- Centralized vs. regional customs offices/contact points
- Number and skill level of "AEO officers"
 - In 2007 some country had just 1; now e.g. UK = 150
- Reporting structure inside customs
 - E.g. criminal investigations
- Did customs have any (real) piloting experience?
- "... perception is building that some countries are becoming (much) easier than others ..."



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

5. Problems and issues in the current EU AEO System

- Overall slow application/adoption rate
- Time consuming application process, with lots of non-security details
- Business benefits not very clear
- Mutual recognitions with 3rd countries are not in place
- There might be lack of both supply chain and security expertise at several member states customs
- In practice, EU AEO is not considered today as a real supply network initiative, i.e. "the weakest link" is not taken into consideration



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Weakest link not currently considered – it is like Swedish boys holding hands and dancing around the stick, the midsummer night ...



You never know who is most drunk and will fall first, causing possibly a domino effect ...



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Other issues (few snapshots from interviews)

- Customs finding some "security problems" at companies, including:
 - Physical security in practice (CCTVs, checkpoints etc.)
 - Security awareness and training
- Companies having issues with customs (sometimes with single officers):
 - Biotech company executives and main shareholders asked for personal details (with addresses), raising fear of information leaks
 - Criminal records asked in some countries from the whole management team; but some (foreign) directors might not be able to provide this
 - Some companies are being asked for balance sheet figures to assess liquidity (might not be the best measure)
 - Not known to us: is customs "fishing" somewhere to learn about "any other violations"?
- Role of 3rd parties (security, inspection, management consultants) remains somewhat unclear:
 - Industry association(s) lobbying – so far in vain
 - Some customs hinting to companies the benefit of external security review
 - Not known to us: any case of customs using 3rd parties to carry (part of) their work (and customs paying)?
- How to monitor (renew/revoke) AEO status for the long run?



© COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

6. Costs and benefits (not well measured, yet)

- Cost of EU AEO certification process?
 - varies per company; could be anything from 5.000 euros (SME) to 0.5 mill. euros (MNC)
- Cost of security improvements/investments?
 - No data yet on this
 - But it seems that "actual EU AEO investments" will be quite limited
- EU AEO expected vs. realized benefits?
 - No data on this yet, new study needed
 - One can learn something from previous real surveys (2 exist: BASC & C-TPAT)



© COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

7. CBRA roles relating to EU AEO

- Multiple case studies at multinational companies, since 2005:
 - Helping them to prepare the EU AEO application documents
 - Supporting them in further analysis and development of holistic supply chain security management (SCSM) processes and systems
- New survey study, to be launched in July 2008:
 - Study goal: to explore and rank the preferred strategic and operational benefits European companies are expecting/appreciating while planning their possible participation in the EU AEO program
 - Method: we use a stated preference analysis (Conjoint) as the main scientific approach in this study
 - Invited participants: all manufacturing, trading and logistics companies who have legal entities in the EU, and who participate in international supply chains (i.e. are EU AEO eligible)
 - Study partners: the study is prepared by CBRA and ASIS International; other trade and logistics organizations may join later in the study, tbd.
 - Schedule: the trial version of the study has been launched with a small group of companies at the end of May 2008; launch with the full target audience during July 2008. The study will close in October 2008. First results will be published in November 2008 (likely in conference in the UK)



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Preferred benefits model for EU AEO – Ranking of expectations

1. Reduce customs and other import controls
2. Reduce customs and other export controls
3. Create proactively better corporate reputation and image
4. Protect corporate image and brand reputation
5. Gain new customers
6. Prevent from losing customers
7. Introduce a comprehensive supply chain security management (SCSM) system in the company
8. Complement your existing SCSM system
9. Reduce insurance premiums
10. Reduce theft rates
11. Prepare for centralized clearance in the EU
12. Improve overall relations with customs authorities in the EU
13. Ensure smooth flow of exports to the US
14. Ensure smooth flow of exports to other regions of the world
15. Get priority in high alert and/or post-incident situations
16. Improve supply chain visibility and efficiency

Benefit categories:

1. Government
2. Strategic
3. Operational
4. High alert
5. Etc.



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

8. The way forward – what next?

- **Urgent actions for customs side:**
 - Mutual recognitions with the relevant 3rd countries
 - Easier application process for multinational companies
 - More clear policy on recognition of previous/other supply chain security standards/certifications
 - And the usual wish list: tangible AEO-benefits; real e-customs; centralized clearance; etc. etc.
- **Topics for future analysis:**
 - Does the EU AEO program really help in security; is it an (cost) effective approach?
 - Do customs have adequate level of expertise in both supply chains and security (facility, transport, human resources etc.)?
 - Risk discrimination (one day): what should be the maximum nr/percentage of trade with EU AEOs? (but not to become a trade barrier)
- **EU AEO Preferred benefit study (by CBRA & ASIS) can provide important research results for companies, customs and policy makers**
 - Please join the study! Email tamanna@cross-border.org for details



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

Sources and acknowledgements

- CBRA usual research partners (in manufacturing, trade, freight forwarding, shipping lines)
- Cotecna (CH), KPMG (UK)
- EFA Conference June 2008 (PT, PL, DE, DK, NL, DG TAXUD, CBP)
- DG TAXUD, multiple sources



COPYRIGHT 2005-2008. Cross-border Research Association

40 Jahre Zollunion in Europa Erfahrungen und Herausforderungen

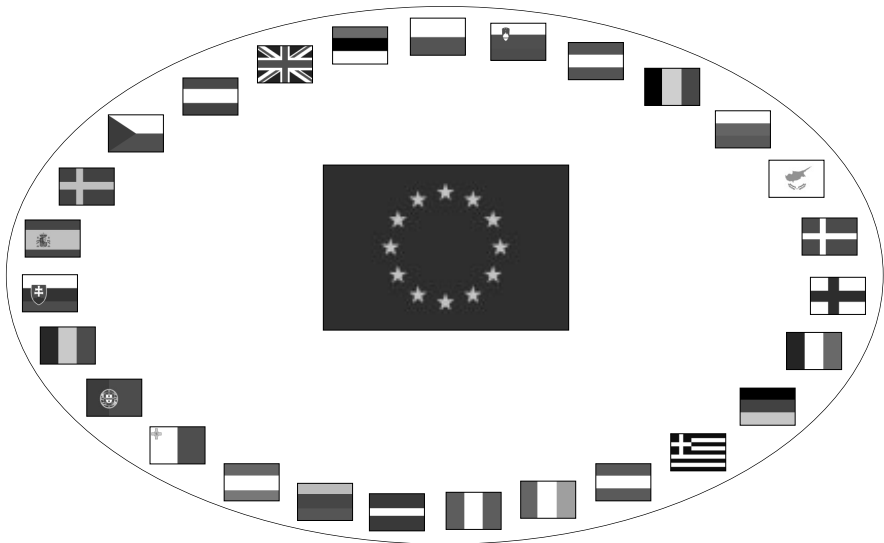
Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn
Jürgen Böer, Schott AG, BDI Arbeitskreis Zoll, Mainz

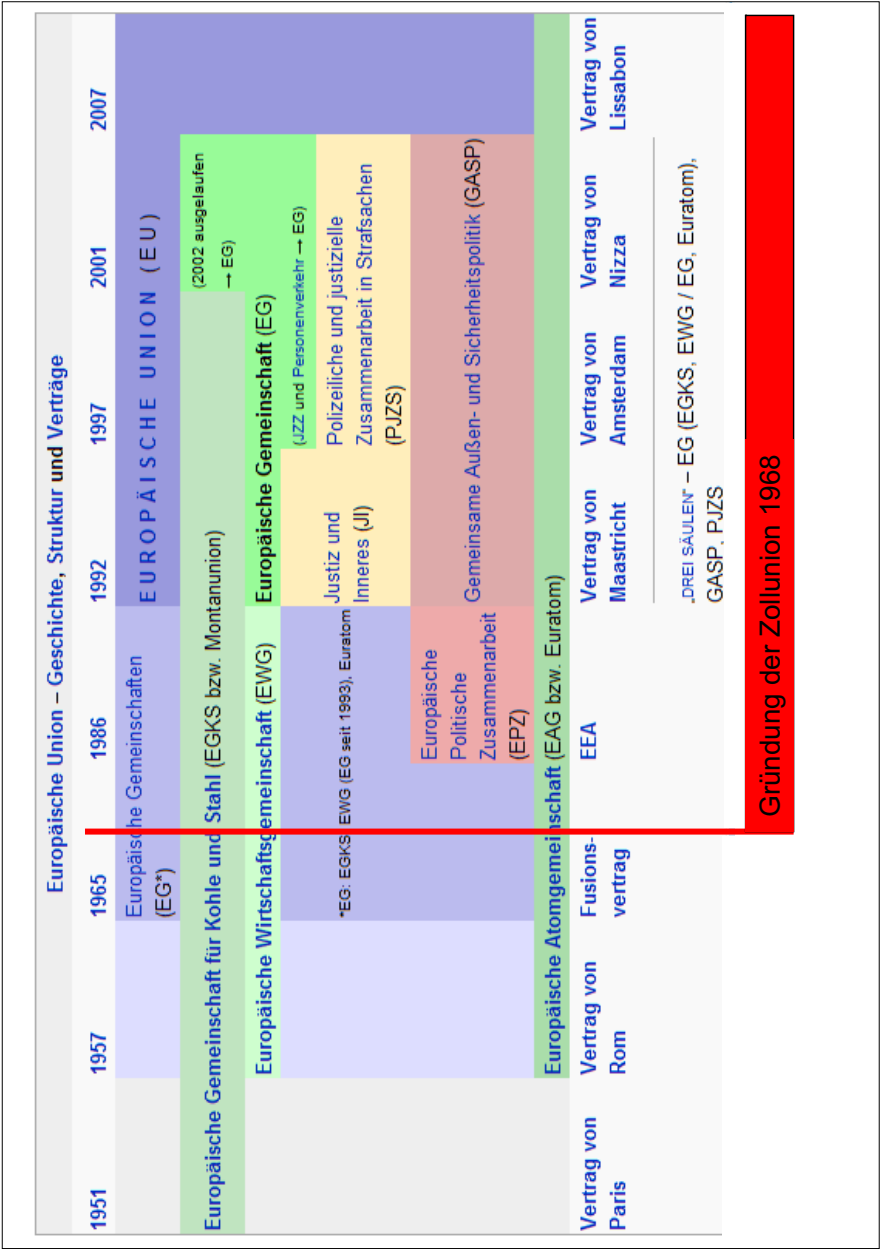
Anmerkung des Verlags: Zur besseren Lesbarkeit wurde im folgenden Beitrag auf die Darstellung als Power-Point-Präsentation verzichtet und die Inhalte untereinander gereiht wiedergegeben.

Ziele der Zollunion

- Aufhebung aller Zölle und Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten
- Schaffung eines gemeinsamen Zolldarfs mit Abführung der Einnahmen an die Gemeinschaft
 - Tarif intégré des Communautés européennes (TARIC)
- Gemeinsame Repräsentation der Zollunion als Bestandteil der europäischen Handelspolitik

27 Erfahrungen führen zu 27 unabhängigen Herausforderungen





Vorteile der Zollunion

1. politisch
2. rechtlich
3. operativ
4. administrativ

1. Politische Vorteile der Zollunion

- gemeinsamer Außenzoll
- höheres Gewicht bei politischen Verhandlungen
- Einbindung weiterer Partner unter Nutzung europäischer Standards

2. Rechtliche Vorteile der Zollunion

- gemeinsame Rechtsvorschriften
- Rechtssicherheit in Zollfragen
- gemeinsame höchstrichterliche Instanz (EuGH)

3. Operative Vorteile der Zollunion

- gemeinsamer Binnenmarkt
- hohe Abfertigungsstandards im globalen Vergleich
- Option von EU-weiten Zollverfahren mit Überschreitung nationaler Grenzen der Mitgliedstaaten
- vereinfachter Warenverkehr mit assoziierten Staaten

4. Administrative Vorteile der Zollunion

- EU-einheitliches Formularwesen
- Nutzung gemeinsamer Datenbanken
- durchgängiges Organisationskonzept – Binnen-/Grenzzollstellen

Herausforderungen der Zollunion

1. politisch
2. rechtlich
3. operativ
4. administrativ

1. Politische Herausforderungen

- Konsens erforderlich trotz unterschiedlicher nationaler Ziele
- zeitintensive Abstimmungsprozesse im zwischenstaatlichen Bewilligungsverfahren
- Harmonisierung des Umsatzsteuersystems
- fehlende Umsetzung der Rechtsoption auf Heilung bei Zollschuld tatbeständen
- vorherige EU-weite Abstimmung von nationalen Zusagen zu bi-/multilateralen Abkommen
- Vermeidung von pro-aktiven Initiativen zulasten der europäischen Wirtschaft

2. Rechtliche Herausforderungen

- Orientierung der Rechtsentwicklung an Benchmarking und Best Practice
- echte Vorteile für den Authorized Economic Operator/AEO
- Einschränkung des freien Warenverkehrs durch administrative Aufwände im Binnenmarkt
- lange Laufzeiten bei Rechtsänderungen
- zeitnahe Umsetzung der Rechtsoption auf Heilung bei Zollschuld tatbeständen
- Wettbewerbsbeschränkungen im Rahmen des Vertretungsrechts
- Entbürokratisierung bei der Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer

3. Operative Herausforderungen

- keine flächendeckende Durchdringung der Abfertigungsstandards
- fehlende Option der Überlassung von Waren vor Ankunft im Zollgebiet
- unterschiedliche Auslegung der Feldbelegung im Einheitspapier
- Beschränkung der Datenerhebung auf das Notwendige

4. Administrative Herausforderungen

- fehlende gemeinsame IT-Verfahren trotz EU-Rechtsrahmens
- hoher Verwaltungsaufwand bei Lieferungen im Binnenmarkt
- uneinheitliche Prozesse bei der Erteilung von Gutachten, die für die Gemeinschaft bindend sind
- Schaffung von IT-Anbindungen zu weiteren am Warenverkehr beteiligten Behörden
- zentrale Reklamationsstelle bei der zuständigen Zollbehörde

40 Jahre Zollunion in Europa – wie geht es weiter?

Michael Lux ¹⁾

Abteilungsleiter, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

1. Die Errichtung der Zollunion und des Binnenmarktes

Bei Abschluss des EWG-Vertrages im Jahre 1957 (Inkrafttreten 1958) standen für die Verfasser folgende Fragen im Vordergrund:

1. Zwischen den EWG-Mitgliedstaaten sollten die mengenmäßigen Beschränkungen sowie alle Abgaben und Maßnahmen gleicher Wirkung innerhalb von zwölf Jahren abgeschafft werden.
2. Die EWG-Mitgliedstaaten sollten bis zum 1.1.1970 ihre Zölle und handelspolitischen Maßnahmen gegenüber Drittländern vereinheitlichen.

Da die EWG (später EG) eine Rechtsgemeinschaft ist, sollten diese beiden Ziele im Wesentlichen durch den Erlass entsprechender Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien) erreicht werden. Am 1.7.1968 (also noch vor dem Zieldatum 1.1.1970) waren die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft und Verordnungen zu folgenden Rechtsbereichen in Kraft getreten:

- Zollgebiet,
- Gemeinsamer Zollltarif einschließlich Antidumpingzölle,
- Zollwert und
- nichtpräferenzeller Ursprung.

Wir feiern dieses Datum deshalb als den Beginn der Zollunion, auch wenn im Wesentlichen nur die Zollltarifunion verwirklicht war. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass die Vereinheitlichung der Drittlandszölle nicht ausreicht, wenn die Verfahren zu deren Erhebung, Aussetzung oder Befreiung unterschiedlich geregelt sind. Außerdem war es notwendig, die Zollverfahren, die über das Gebiet eines Mitgliedstaats hinausgehen (z.B. Versand), miteinander zu verknüpfen.

In der Folgezeit wurden deshalb weitere für das Funktionieren der Zollunion wesentliche Regelungen erlassen, insbesondere in Bezug auf

- das Versandverfahren,
- den Erlass, die Erstattung die Nacherhebung von Zöllen,
- die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen,

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

- die vorübergehende Verwendung,
- die Zollbefreiungen,
- die aktive und passive Veredelung sowie das Umwandlungsverfahren,
- das Einheitspapier,
- die Kombinierte Nomenklatur und den TARIC,
- den Zollanmelder, die Zollschild, den Zollschildner und Sicherheiten für Zollschilden sowie
- verbindliche Zollarifauskünfte.

Diese Auflistung in der Reihenfolge des Inkrafttretens der Verordnungen macht den schrittweisen Ansatz bei der Errichtung der Zollunion deutlich.

Nächster Höhepunkt war dann der 1.1.1993, als der Binnenmarkt verwirklicht werden konnte. Dies bedeutete

- die Abschaffung der Warenkontrollen an den Grenzen zwischen den EG-Mitgliedstaaten
- und – da das Einheitspapier nicht mehr im Handel zwischen den Mitgliedstaaten verwendet wird – die Einführung neuer Berichtspflichten für den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf
 - die Mehrwertsteuer,
 - besondere Verbrauchsteuern und
 - die Intrahandelsstatistik.

Zum 1.1.1994 wurden dann auch der Zollex (ZK) und die Durchführungsvorschriften hierzu (ZK-DVO) anwendbar, in denen die oben genannten zollrechtlichen Verordnungen bzw. Richtlinien in zwei unmittelbar geltenden Rechtsakten zusammengefasst wurden, ausgenommen

- die zollariflichen Regelungen,
- die Zollbefreiungen und
- die gegenseitige Unterstützung.

Außerdem wurden in den ZK und die ZK-DVO neue Regelungen eingefügt über

- zollrechtliche Entscheidungen und
- das Rechtsbehelfsverfahren in Zollsachen.

Damit hatte die Konsolidierung des Zollrechts ihren Abschluss erreicht. In der Folgezeit wurden nur punktuelle Anpassungen an den ZK und die ZK-DVO vorgenommen, insbesondere

- die Vereinheitlichung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung (2002),

- die Einführung der Vorabanmeldung bei der Einfuhr und Ausfuhr, der Risikoanalyse und des AEO (2005, 2006) und
- die Einführung der einzigen Bewilligung für die vereinfachte Zollanmeldung und das Anschreibeverfahren (2008).

Dieser historische Überblick zeigt uns sehr deutlich: Die Errichtung und Fortentwicklung der Gemeinschaft – und damit auch der Zollunion – erfolgte in vielen Schritten. Das wird auch nach der Einführung des Modernisierten Zollkodex so sein, selbst wenn die rechtliche Verpflichtung zur Nutzung und Vernetzung elektronischer Systeme in Bezug auf alle Arten von Anmeldungen (die in Bezug auf das Versand- und Ausfuhrverfahren sowie die Vorabanmeldung bereits in der ZK-DVO festgelegt ist) eine besonders wichtige Etappe darstellt.

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Zollunion dürfen wir die anderen für das Funktionieren des Binnenmarkts wichtigen Meilensteine nicht vergessen, insbesondere

- die Vereinheitlichung der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen und deren Abschaffung für den innengemeinschaftlichen Warenverkehr (Gesundheits- und Umweltschutz, Schutz des geistigen Eigentums), wobei der Erlass oder die Beibehaltung strengerer nationaler Vorschriften zugelassen wurden,
- die Einführung einer einheitlichen Währung, des Euro, für die meisten EG-Mitgliedstaaten und
- die Abschaffung der Personenkontrollen zwischen den meisten EG-Mitgliedstaaten.

Diese Auflistung macht ein Merkmal deutlich, das bis zur Einführung des Binnenmarkts (fast) nicht existierte, nämlich das „opt out“ einzelner EG-Mitgliedstaaten oder das „Europa der zwei Geschwindigkeiten“. Man mag dies bedauern, aber es war der einzig mögliche Weg, im Binnenmarkt weitere Fortschritte zu erreichen. Die „variable Geometrie“ wird auch in Zukunft in manchen Fällen unvermeidbar sein, allerdings wird dies im Zollbereich weiterhin die Ausnahme bleiben.

2. Die Herausforderungen für die Zollunion

Der internationale Handel hat in den letzten 40 Jahren enorm zugenommen. In 2006 wurden ca. 173 Mio. Zollanmeldungen in den EG-Mitgliedstaaten abgegeben; solche Mengen können nur mit sehr effizienten Systemen behandelt werden, wenn Verzögerungen vermieden und gleichwohl illegale Transaktionen und Betrug entdeckt werden sollen.

Der Fokus des Zollrechts und der Zollbehörden hat sich wegen der ständig sinkenden Bedeutung der Zölle verlagert auf andere Vorgaben, insbesondere

- die Sicherheit der Bürger vor gefährlichen Importwaren zu schützen,
- internationale Embargos und das Verbot der Geldwäsche durchzusetzen,

- die europäische Wirtschaft gegen Produktpiraterie zu schützen,
- das Steueraufkommen der Mitgliedstaaten aus der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern zu sichern, soweit diese Steuern im Zusammenhang mit der Einfuhr erhoben und der Ausfuhr erstattet werden und
- die Zollförmlichkeiten für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte so wenig belastend wie möglich zu gestalten und die vorhandenen Ressourcen auf risikobehaftete Warenströme zu konzentrieren.

Eine weitere Herausforderung stellt die Tatsache dar, dass die Gemeinschaft ständig erweitert worden ist

- von zunächst 6 zu jetzt 27 Mitgliedstaaten und
- von zunächst 4 zu jetzt 23 offiziellen Sprachen.

Da die Mitgliedstaaten i.d.R. für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts verantwortlich sind, bedeutet dies, dass das Zoll- und Außenhandelsrecht dezentral von 27 nationalen Verwaltungen mit eigener Organisation, Struktur, Kultur, eigenen Verwaltungsanweisungen und IT-Systemen angewendet und unter 27 nationalen Gerichtssystemen im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des nationalen Verwaltungshandelns überprüft wird. Dies kann eine ungleichmäßige Rechtsanwendung, Handelsverlagerungen und Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben, wenn effektive Mechanismen zur Durchsetzung einer einheitlichen Rechtsanwendung fehlen.

Soll die ZK-DVO geändert werden, muss eine qualifizierte Mehrheit dieser Mitgliedstaaten im Ausschuss für den Zollkodex oder in Bezug auf den Zollkodex im Rat – dann zusammen mit dem Parlament – zustimmen. Dies macht häufig Kompromisse erforderlich, die in manchen Fällen zulasten der Klarheit gehen oder komplizierte Lösungen (die es jedem recht machen sollen) zur Folge haben.

Soweit einzelne Rechtsbereiche nicht harmonisiert sind – wie z.B. das Rechtsbehelfsverfahren, die Betriebsprüfung und die Ahndung von Zuwiderhandlungen – können sich daraus Unterschiede in der Behandlung der Wirtschaftsbeteiligten ergeben. Dies verstößt zwar nicht gegen die GATT-Bestimmungen, stellt aber einzelne Wirtschaftsbeteiligte in der Gemeinschaft schlechter als andere. Neben den Zollvorschriften sind bei der Einfuhr und Ausfuhr von Waren weitere gemeinschaftliche oder nationale Regelungen zu beachten, insbesondere in Bezug auf:

- die Mehrwertsteuer,
- Verbrauchsteuern,
- Maßnahmen der Landwirtschafts-, Außenhandels-, Gesundheits- und Umweltschutzpolitik.

Diese Vorschriften sowie das Handeln der hierfür zuständigen Behörden sind nicht immer aufeinander abgestimmt oder lassen Spielraum für nationale Besonderheiten.

Im Ergebnis führen alle diese Faktoren zu einer erheblichen Komplexität und Unübersichtlichkeit der bei der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren zu beachtenden Vorschriften und ihrer Anwendung durch die nationalen Verwaltungen.

3. Mittel für das Funktionieren der Zollunion

Das traditionelle Rollenverständnis der Zollverwaltungen, gemäß dem auf dem eigenen Territorium alles Verwaltungshandeln nach nationalen Vorstellungen zu handhaben ist, hat ausgedient. Diese Erkenntnis setzt sich nach 40 Jahren Zollunion langsam durch, wobei die neuen Mitgliedstaaten von Anfang an die Bereitschaft zeigten, einheitliche und gemeinschaftsfreundliche Lösungen zu unterstützen.

Natürlich werden die traditionellen Mittel zur Gewährleistung des Funktionierens der Zollunion auch in Zukunft eingesetzt werden, insbesondere

- der Abschluss und die Umsetzung internationaler Übereinkommen, die den Vorteil haben, dass auch unsere Handelspartner die gleichen Regeln anwenden, sodass dies unseren Export in diese Länder fördert,
- die ständige Vereinfachung des Zollrechts, die sich zurzeit mit der Erarbeitung der Durchführungsvorschriften zum Modernisierten Zollkodex in einer wichtigen Phase befindet,
- die Ergänzung der Vorschriften durch Erläuterungen und Leitlinien, die nationale Auslegungen des Gemeinschaftsrechts ersetzen bzw. vermeiden sollen,
- die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH auf Ersuchen nationaler Gerichte,
- Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat, die insbesondere durch eine Beschwerde ausgelöst werden können,
- Entscheidungen der Kommission (verbindliche Zolltarifauskünfte, Erstattung von Antidumpingzöllen, Erlass/Erstattung, Absehen von der Nacherhebung von Zöllen),
- gemeinsame Seminare, ein Programm und Aktionen zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Aus- und Fortbildungsmaterial (Zoll 2013).

Eine Schlüsselstellung nimmt indessen der Einsatz der Informationstechnologie ein. Denn wo gemeinsame Systeme eingesetzt werden (z.B. NCTS, ECS, TARIC), müssen zwangsläufig die Datenelemente und Verfahrensregeln aneinander angepasst werden.

Außerdem stellt die Gemeinschaft Foren für die Diskussion von Zollfragen zur Verfügung, insbesondere

- den Ausschuss für den Zollkodex,
- die Gruppe Zollpolitik (hier treffen sich die für Zollfragen zuständigen Direktoren und Generaldirektoren),
- die eZoll-Gruppe,

- die Handelskontaktgruppe (hier wird die Kommission von den europäischen Verbänden beraten) und
- die Arbeitsgruppe Zollunion im Rat.

4. Ein Blick in die Zukunft

Ich habe bisher die „klassischen“ Mittel beschrieben, die dazu dienen, das Funktionieren der Zollunion zu sichern. Ein Blick in die Zukunft erfordert, auch die bisherigen Strukturen und Arbeitsmethoden in Frage zu stellen. Diese lassen sich verkürzt so darstellen: Brüssel macht die Gesetze, die Mitgliedstaaten wenden sie an.

Diese Aufgabenverteilung führt zu Reibungsverlusten und Mehrkosten, da dieselben Regeln von 27 Verwaltungen interpretiert und umgesetzt werden müssen. Die naheliegendste Lösung, nämlich die Einrichtung einer europäischen Zollverwaltung, lässt sich in naher und mittlerer Zukunft nicht realisieren, da seitens der Mitgliedstaaten der politische Wille und seitens der Kommission die Mittel hierfür fehlen. Außerdem sind die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten auch mit anderen Aufgaben (z.B. Mehrwertsteuer, Sicherheit) beauftragt, sodass eine Trennung der Behörden zwischen Gemeinschafts- und nationalen Aufgaben schwierig, wenn nicht sogar kontraproduktiv wäre.

Ein weniger weit gehender Schritt wäre die Errichtung einer Zollagentur, die bestimmte Aufgaben übernimmt, wie z.B. die Erteilung von verbindlichen Zolltarifauskünften, deren Speicherung bereits auf Gemeinschaftsebene erfolgt. Auch insoweit besteht zurzeit keine große Neigung zu einer solchen Lösung und zwar aus folgenden Gründen:

- die Mitgliedstaaten sind nicht bereit, Kompetenzen an die EU abzugeben, und
- die Kommission befürchtet eine Schwächung ihrer Stellung, wenn ein Teil ihrer Kompetenzen einer Agentur übertragen wird.

In dieser Situation muss vor allem eine Harmonisierung und Standardisierung der Arbeitsmethoden angestrebt werden. Der Begriff „Arbeitsmethoden“ ist hier im weitesten Sinne zu verstehen und umfasst

- die Rechtsauslegung (z.B. mittels Leitlinien, Erläuterungen),
- die Verfahrensweise bei der Einfuhr- und Ausfuhrabwicklung sowie den Zolllaboren,
- die IT-technische Ausrüstung, Organisation und Abwicklung,
- die Aus- und Fortbildung.

Als Mittel zum Erreichen dieses Ziels bieten sich an:

- gemeinsame Prozessbeschreibungen (sog. process mapping),
- gemeinsame Daten und Verfahren für die Risikoanalyse,
- ein gemeinsamer Rahmen für IT-Systeme, soweit diese nicht von der Kommission betrieben werden,

- gemeinsame Qualitätsstandards, gemeinsames Monitoring,
- Wissensaustausch (z.B. über centres of excellence).

Der Modernisierte Zollkodex sowie die Entscheidung für ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel bieten bereits einen Rahmen für eine Harmonisierung und Standardisierung der Arbeitsmethoden. Darüber hinaus sollte angestrebt werden, solche Standards international festzulegen, insbesondere im Rahmen der WCO (z.B. SAFE Framework, Erläuterungen zum Kyoto-Übereinkommen) und der WTO (z.B. geplantes Übereinkommen über Handelserleichterungen).

Als Beispiele aus dem Modernisierten Zollkodex und der ihn unterstützenden eZoll-Entscheidung sollen nur die folgenden Reformen zitiert werden, die ohne eine Standardisierung nicht funktionieren können:

- Die zentralisierte Einfuhrabwicklung, die es dem Einführer ermöglicht, die Waren an seinem Sitz in ein Zollverfahren (z.B. Zollagerverfahren, Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr) überzuführen und dort ggf. die Zölle zu zahlen, obwohl die Waren sich an einem anderen Ort (z.B. der Eingangszollstelle) befinden; die gleichzeitige Zentralisierung der Einfuhrumsatzsteuer wäre zwar wünschenswert, wird aber zurzeit wegen mangelnder politischer Unterstützung nicht verfolgt.
- Selbstveranlagung anstelle einer transaktionsbezogenen Zollabwicklung für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte; soll die Bewilligung über die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats hinaus gelten, ist AEO-Status erforderlich; auch insoweit ist die Einfuhrumsatzsteuer nicht einbezogen und die statistischen Meldepflichten bleiben.
- Single Window, d.h. eine gemeinsame Schnittstelle für alle Einfuhr- und Ausfuhrmöglichkeiten, unabhängig von der jeweils zuständigen Behörde (z.B. Zoll-, Veterinär-, Gesundheitsbehörde). Dies kann mit einem gemeinsamen Informationsportal kombiniert werden.
- One-Stop-Shop, d.h. die Zentralisierung aller Warenkontrollen am selben Ort und zur selben Zeit, unabhängig von der jeweils zuständigen Behörde.
- Interoperabilität zwischen den Zollabwicklungssystemen der EU-Mitgliedstaaten (besteht bereits in Bezug auf Versand und Ausfuhr/Ausgang, muss noch eingeführt werden in Bezug auf Eingang/Einfuhr).
- Ein zentrales System für die Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten, einschließlich AEO und Inhaber grenzüberschreitender Bewilligungen.
- Ein System für die Speicherung und den Austausch von Risikoinformationen sowie gemeinsame Aktionen.

Während diese Aktionen sich bereits in der Planung oder Einführungsphase befinden, müssen die folgenden Aufgaben noch angepackt werden:

- die Harmonisierung der Ahndung von Verstößen gegen die Zollbestimmungen;

- die zukünftige Behandlung des nationalen Anteils (25%) an den Zolleinnahmen, da die derzeitige Regelung ein Hindernis für die zentralisierte Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ist;
- eine bessere Verzahnung zwischen dem Zollrecht einerseits und dem Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuerrecht andererseits, einschließlich einer besseren Zusammenarbeit der damit befassten Behörden, da die mangelnde Abstimmung den Nutzen einer zentralisierten Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr erheblich mindert;
- eine bessere Verzahnung zwischen dem Zollrecht einerseits und agrar-, außenhandels-, gesundheits-, umweltschutzpolitischen und statistischen Maßnahmen andererseits, sowie eine bessere Zusammenarbeit der damit befassten Behörden;
- die weltweite Harmonisierung und Standardisierung der Verfahren und Datenanforderungen, um unterschiedliche und mehrfache Anmeldungen zu vermeiden und den Einfuhr- bzw. Ausfuhrvorgang zu vereinfachen.

Der Vertrag von Lissabon wird für die Zollunion insofern Verbesserungen bringen, als die künstliche Aufspaltung zwischen Maßnahmen des ersten und dritten Pfeilers entfällt.

Ich hoffe, dieser Überblick macht deutlich, dass trotz des 40-jährigen Bestehens der EU-Zollunion noch viel zu leisten ist. Wir können uns nur wünschen, dass anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Zollunion ein großer Teil der hier beschriebenen Aufgaben erledigt sein wird.

The Customs Union celebrates its 40th anniversary – What does the future hold?

Michael Lux¹⁾

Head of Department, European Commission, TAXUD, Brussels

1. The establishment of the Customs Union and the Internal Market

When the EEC Treaty was adopted in 1957 (before coming into force in 1958), the paramount objectives for its drafters were:

- 1) abolition of quantitative restrictions and all customs duties and measures of equivalent effect between Member States within 12 years;
- 2) harmonisation of Member States' customs duties and commercial policy measures for third countries by 1st January 1970.

As the EEC (which later became the EC) is a community based on the rule of law, these two goals were to be achieved primarily through the adoption of the relevant legislation (regulations and directives). On 1st July 1968 (before the target date of 1st January 1970) customs duties and quantitative restrictions between Member States were abolished and regulations came into force in the following areas:

- the customs territory;
- the Common Customs Tariff including anti-dumping duties;
- customs value;
- non-preferential origin.

This date thus marks the beginning of the customs union, even though in practice it was only a tariff union. Time has shown that harmonisation of third country duties is not enough, given that the procedures for their collection, suspension and exemption also need to be harmonised. Customs procedures applying beyond national borders (e.g. transit) also had to be aligned.

This was why further rules were adopted in the following areas which were considered vital to the functioning of the Customs Union:

- the transit procedure;
- remission, repayment and post-clearance recovery of duties;
- mutual assistance between customs administrations;

1) Head of the "Customs Procedures" unit at the EU Commission. This presentation reflects the personal opinion of the author.

- temporary admission;
- duty relief;
- inward and outward processing and processing under customs control;
- the Single Administrative Document (SAD);
- the Combined Nomenclature and TARIC;
- the declarant, customs debt, customs debtor and guarantees for customs debts;
- Binding Tariff Information (BTI).

This list following the order in which the regulations were adopted demonstrates the gradual process involved in establishing the Customs Union.

The next landmark was 1st January 1993 when the Internal Market was completed. This meant:

- checks of goods at borders between Member States were abolished;
- and – as the SAD was no longer used for trade between Member States – new reporting obligations were introduced for movements of goods between Member States in relation to:
 - value added tax;
 - excise duties;
 - statistics for trade between Member States (Intrastat).

The Customs Code (CC) and its Implementing Provisions (CCIPs) applied with effect from 1st January 1994. The customs regulations and directives described above were combined in these two directly applicable legal acts, with the exception of:

- the tariff regulations;
- duty relief;
- mutual assistance.

New rules were also introduced in the CC and CCIPs on:

- customs decisions;
- the appeal procedures on customs matters.

This marked the end of the consolidation process with regard to customs law. Since then, only specific aspects of the CC and CCIPs have been amended, in particular:

- simplification of customs procedures with economic impact (2002),
- pre-arrival and pre-departure declarations, risk analysis and AEO (authorised economic operator) status (2005, 2006);
- introduction of Single Authorisations for simplified customs declarations and the local clearance procedure (2008).

This historical overview highlights the fact that the establishment and development of the Community – and hence of the Customs Union – has been a step by step process. It will continue to be so even after the introduction of the modernised Customs Code, although the legal obligation to use and link up electronic systems for all types of declarations (this is already stipulated in the CCIPs for the transit and export procedures and for pre-arrival and pre-departure declarations) will be a particularly significant stage.

We must not overlook the other milestones in the development of the Customs Union which have been important for the functioning of the Internal Market, including in particular:

- harmonization of measures with equivalent effect to quantitative restrictions and their abolition in intra-Community trade (health and environmental protection, protection of intellectual property), with the adoption or maintenance of stricter national provisions being allowed;
- introduction of a single currency, the euro, in the majority of Member States;
- abolition of checks on persons between most Member States.

It is clear from this list that until the introduction of the Internal Market there was one particular phenomenon, namely the "opt-out" granted to some Member States, also known as the "two-speed Europe", which did not exist (or hardly existed). This might be regrettable but it was the only way of making further progress in the Internal Market and other areas. Such "variable geometry" will be inevitable in the future in many areas but will continue to be the exception in the customs field.

2. The challenges facing the Customs Union

International trade has expanded rapidly over the last 40 years. In 2006 some 173 million customs declarations were lodged in the Member States; very efficient systems are required to process such quantities in order to avoid delays and detect unlawful transactions and fraud.

On account of the ever-diminishing importance of customs duties, the focus of customs law and of the customs administrations has shifted to other tasks such as:

- protecting individuals against dangerous imports;
- implementing international embargos and anti-money laundering measures;
- protecting European business against counterfeit products;
- safeguarding Member States' tax revenue from VAT and excise duty levied on imports and refunded on exports;
- simplifying customs formalities for reliable traders as far as possible and concentrating existing resources on high-risk flows of goods.

Another challenge has been the enlargement of the Community:

- from the original six to its current 27 members and
- from the original four to the current 23 official languages.

As the Member States are in most cases responsible for enforcing Community law, this means that customs and foreign trade law are applied decentrally by 27 national administrations, each with their own organisation, structure, culture, administrative instructions and IT systems, and that the lawfulness of national administrative measures is monitored under 27 national court systems. This can result in divergent application of the law, deflections of trade and distortions of competition unless there are effective mechanisms to enforce uniform application of the law.

Any changes to Customs Code implementing provisions require the approval by a qualified majority of Member States in the Customs Code Committee and changes to the Customs Code in the Council – then in conjunction with Parliament. This often means that compromises have to be made which, in many cases, lead to a lack of clarity or to complicated solutions (in order to satisfy everyone).

If individual areas of the law are not harmonised – such as appeal procedures, auditing and measures to deal with offences or irregularities – this may lead to different treatment of traders. Although this is not contrary to GATT rules, it does mean some traders are placed at a disadvantage compared with other traders in the Community. In addition to customs legislation, there are other Community or national rules, particularly in the following areas, which have to be observed by importers or exporters:

- VAT,
- excise duties,
- agricultural, foreign trade, health and environmental policy measures.

These rules and the measures taken by the relevant authorities to apply them are not always coordinated or leave room for national peculiarities.

Ultimately, all these factors lead to considerable complexity and a lack of transparency in the rules which have to be observed by importers or exporters and in their application by national authorities.

3. How will the Customs Union function in future?

Customs administrations have traditionally applied all administrative procedures on their own territory according to their national models, but this is no longer a feasible option. This realisation has slowly sunk in over the 40 years of the Customs Union's existence. The new Member States have from the very start shown a willingness to support a coordinated Community approach.

The Customs Union will, of course, continue to function as it has done in the past:

- through the adoption and implementation of international agreements, which have the advantage of ensuring that our trading partners also apply the same rules, thereby promoting our exports to these countries;
- through continuing simplification of customs law, which has reached a crucial stage with the preparation of implementing provisions for the modernised Customs Code;
- through the adoption of explanatory notes and guidelines to supplement legal provisions, the aim being to replace/avoid national interpretations of Community law;
- through the interpretation of Community law by the ECJ at the request of national courts;
- through infringement proceedings against a Member State which may in particular be initiated following complaints;
- through Commission decisions (Binding Tariff Information, repayment of anti-dumping duty, remission/repayment, waiver of post-clearance recovery of customs duties);
- through joint seminars, a program and actions monitoring the application of Community law, training manuals (Customs 2013).

Information technology will however play a key role. Where common systems are used (e.g. NCTS, ECS, TARIC), data and procedural rules will have to be harmonised.

The Community also provides the following forums for discussion of customs issues:

- the Customs Code Committee;
- the Customs Policy Group (where directors and directors-general responsible for customs matters meet);
- the eCustoms Group;
- the Trade Contact Group (where the Commission consults European trade associations);
- the Council Customs Union Working Party.

4. Looking ahead

So far, I have described the "classic" ways in which the Customs Union is able to function. Current structures and working methods may have to be revised in the future. To put it simply: Brussels makes the laws and the Member States apply them.

This division of labour leads to frictions and additional costs as these rules have to be interpreted and implemented by 27 administrations. The most logical solution, viz. the creation of a European customs administration, will not be achieved in the immediate future or in the medium term as there is no political will on the part of the Member States and as the Commission does not have the necessary resources. National customs

administrations also have other responsibilities (e.g. VAT and security) which make it difficult to assign Community and national tasks to different authorities, something which may even be counter-productive.

A less ambitious step would be to set up a customs agency that would take over certain tasks such as the issuing of BTI already stored in a Community database. At present, there is no great support even for this, for the following reasons:

- the Member States are not ready to cede powers to the EU;
- the Commission fears its role would be weakened if some of its powers were transferred to an agency.

In these circumstances, the harmonisation and standardisation of working methods is the main way forward. The term "working methods" in its broadest sense is to be understood as covering:

- interpretation of law (e.g. through guidelines and explanatory notes);
- import and export procedures and customs laboratory practices;
- IT equipment, organisation and procedures;
- training.

This objective could be achieved through:

- common process mapping;
- common risk analysis data and procedures;
- a common framework for IT systems not operated by the Commission;
- common quality standards and joint monitoring;
- exchange of expertise (e.g. through centres of excellence).

The modernised Customs Code and the decision on a paperless environment for customs and trade (eCustoms) already provide a framework for harmonising and standardising working methods. Efforts should also be made to adopt such standards at international level, in particular at the WCO (e.g. the SAFE Framework, Explanatory Notes to the Kyoto Convention) and at the WTO (e.g. planned Trade Facilitation Agreement).

Some examples from the modernised Customs Code and the accompanying eCustoms Decision include the following reforms, which will not work without standardisation:

- centralised import clearance allowing importers to place goods under a customs procedure (e.g. warehousing, release for free circulation) and, if necessary, pay the duty at their place of establishment even if the goods are located elsewhere (e.g. customs office of entry); centralisation of import VAT would also be desirable but is unlikely at present given the lack of political support;

- self-assessment instead of transaction-based customs clearance for reliable traders; AEO status is required if the authorisation applies beyond national borders; this does not apply to import VAT and statistical reporting obligations;
- Single Window, i.e. a common interface for all import and export formalities, regardless of the authority responsible (e.g. customs, veterinary or health authorities). This could be combined with a common information portal;
- One-Stop-Shop, i.e. all checks on goods are centralised at one place and one time, regardless of the authority responsible;
- inter-operability of Member States' customs clearance systems (this already exists for transit and export/exit procedures but has not yet been introduced for entry/import procedures);
- a central system for the registration and identification of traders, including AEOs and holders of cross-border authorisations;
- a system for the storage and exchange of risk information and joint actions.

The above measures are already planned or are being introduced but there are other tasks which need to be tackled:

- harmonisation of customs penalties;
- future treatment of the national share (25%) of customs revenue as the current rules are an obstacle to centralised release for free circulation;
- better coordination of customs law and of VAT and excise duty rules, including closer cooperation between the relevant authorities, as lack of coordination greatly reduces the benefits of centralised release for free circulation;
- better coordination of customs law and agricultural, trade, health and environmental policy and statistical measures and closer cooperation between the relevant authorities;
- international harmonisation and standardisation of procedures and data requirements to obviate the need for several different declarations and to simplify import/export procedures.

The Lisbon Treaty will improve the Customs Union as it abolishes the artificial separation between first and third pillar measures.

I hope this overview has demonstrated that there is still much to be done even though the EU Customs Union is now celebrating its 40th anniversary. We can only hope that many of the tasks I have described will have been accomplished by the Customs Union's 50th anniversary.

40 ans d'union douanière – Quid de l'avenir?

Michael Lux ¹⁾

Chef de service, Commission Européenne, TAXUD, Bruxelles

1. L'établissement de l'union douanière et du marché intérieur

En concluant le traité CEE, en 1957 (entré en vigueur en 1958) ses auteurs eurent en vue les objectifs primordiaux suivants:

- 1) l'abolition, entre les États membres de la CEE, des restrictions quantitatives, des droits de douane ainsi que des mesures d'effet équivalent, dans un délai de 12 ans;
- 2) l'harmonisation des droits de douane et des mesures de politique commerciale des États membres vis-à-vis des pays tiers, à compter du 1er janvier 1970.

Puisque la CEE (CE par la suite) est une communauté de droit, ces deux objectifs devaient être atteints essentiellement par l'adoption de la législation correspondante (règlements, directives). Le 1er juillet 1968 (donc avant la date butoir du 1er janvier 1970) les droits de douane et les restrictions quantitatives entre les États membres furent supprimés et des règlements sont entrés en vigueur dans les domaines suivants:

- le territoire douanier,
- le tarif douanier commun, y compris les droits antidumping,
- la valeur en douane et
- l'origine non préférentielle.

Cette date marque donc le commencement de l'union douanière, même si en pratique il s'agissait seulement d'une union tarifaire. L'expérience a en fait montré que l'uniformisation des droits de douane vis-à-vis des pays tiers ne suffisait pas et que les procédures relatives au recouvrement, à la suspension et à l'exemption de ces droits devaient également être harmonisées. En outre, il était nécessaire d'aligner les régimes douaniers s'appliquant au-delà du territoire d'un État membre (par exemple le transit).

C'est pourquoi d'autres règles furent adoptées dans les domaines suivants, considérés comme vitaux pour le fonctionnement de l'union douanière:

- le régime de transit,
- la remise, le remboursement et le recouvrement a posteriori des droits de douane,
- l'assistance mutuelle entre les administrations douanières,

1) Chef de l'Unité „Procédures douanières“ à la Commission Européenne. Cette présentation reflète l'opinion personnelle de l'auteur.

- l'admission temporaire,
- les franchises douanières,
- les perfectionnements actifs et passifs ainsi que la transformation sous douane,
- le document administratif unique (D.A.U.),
- la nomenclature combinée et le TARIC,
- le déclarant en douane, la dette douanière, le débiteur et les garanties pour la dette douanière ainsi que,
- les renseignements tarifaires contraignants (R.T.C.).

L'adoption de ces règles dans l'ordre indiqué illustre le processus graduel d'établissement de l'union douanière.

La prochaine étape fut alors le 1er janvier 1993, avec la réalisation du marché intérieur. Cela a signifié:

- la suppression des contrôles des marchandises aux frontières entre les États membres de la CE,
- et puisque le document administratif unique n'était plus utilisé dans le commerce entre États membres, l'introduction de nouvelles obligations déclaratives pour les mouvements de marchandises entre les États membres concernant:
 - la taxe sur la valeur ajoutée (TVA),
 - les droits d'accises et
 - les statistiques du commerce intracommunautaire (Intrastat).

Au 1er janvier 1994, entrèrent en application le code des douanes (CD) et ses dispositions d'application (DAC). Les règlements et/ou directives relatifs à la réglementation douanière mentionnés ci-dessus furent rassemblés dans ces deux actes applicables directement, à l'exception:

- des règlements en matière tarifaire,
- des franchises douanières et
- de l'assistance mutuelle.

En outre, de nouvelles règles firent insérées dans le CD et les DAC concernant:

- les décisions douanières et
- les procédures de recours en matière douanière.

Ceci marqua la fin du processus de consolidation de la législation douanière. A partir de là, seules des adaptations ponctuelles au CD et aux DAC ont été entreprises, en particulier:

- la réforme des régimes douaniers économiques (2002),
- l'introduction de la déclaration préalable à l'importation et à l'exportation, l'analyse des risques et l'Opérateur Economique Agréé (2005-2006), et

- l'introduction de l'autorisation unique pour la déclaration en douane simplifiée et la procédure de domiciliation (2008).

Cet aperçu historique montre très clairement que l'établissement et le développement ultérieur de la Communauté – et donc également de l'union douanière – représentent un processus par étapes. Il continuera à en être ainsi même après l'introduction du code des douanes modernisé, étant entendu que l'obligation juridique d'utiliser et d'interconnecter des systèmes électroniques pour tous les types de déclarations (comme c'est déjà le cas dans les DAC pour le transit et l'exportation et pour les déclarations préalables d'entrée et de sortie) représentera une étape particulièrement importante.

Nous ne pouvons pas non plus négliger les autres jalons importants dans le développement de l'union douanière, qui ont joué un rôle important pour le fonctionnement du marché intérieur, en particulier:

- l'harmonisation des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives et leur suppression dans les échanges intracommunautaires (protection de l'environnement et de la santé, protection de la propriété intellectuelle), auquel cas le décret ou le maintien des dispositions nationales plus strictes a été permis,
- l'introduction d'une monnaie unique, l'Euro, dans la majorité des États membres et,
- la suppression des contrôles des personnes entre la plupart des États membres.

Cette énumération illustre clairement une caractéristique qui n'existait pas (ou dans une moindre mesure) jusqu'à l'introduction du marché intérieur, à savoir „l'opt out” accordé à certains États membres, encore qualifié de „l'Europe à deux vitesses”. On peut regretter cela, mais c'était la seule manière de réaliser des progrès dans la réalisation du marché intérieur ainsi que dans d'autres domaines. Une telle „géométrie variable” sera également inévitable à l'avenir dans plusieurs domaines, même si elle restera l'exception dans le domaine douanier.

2. Les défis pour l'union douanière

Les échanges commerciaux internationaux ont augmenté énormément au cours des 40 dernières années. En 2006, environ 173 millions de déclarations en douane ont été déposées dans les États membres; de tels volumes ne peuvent être traités qu'avec des systèmes très efficaces, si on veut éviter des retards tout en étant capables de détecter des transactions illégales et des fraudes.

A cause de la diminution constante du niveau des droits de douane, le centre de gravité de la législation douanière et de l'intervention des autorités douanières s'est déplacé vers d'autres tâches, en particulier:

- protéger les citoyens contre les importations dangereuses,
- appliquer les embargos internationaux et les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux,

- protéger l'économie européenne contre le piratage des produits,
- garantir les recettes fiscales des États membres fondées sur la TVA et les droits d'acise perçus à l'importation et remboursés à l'exportation,
- simplifier autant que possible les formalités douanières pour des opérateurs économiques fiables et concentrer les ressources existantes sur les flux de marchandises à risques.

Un nouveau défi a été l'élargissement de la Communauté:

- d'abord de 6 à maintenant 27 États membres et
- d'abord de 4 à maintenant 23 langues officielles.

Puisque les États membres sont généralement responsables de l'application du droit communautaire, cela signifie que la législation en matière douanière et de commerce extérieur est appliquée de façon décentralisée par 27 administrations nationales, chacune ayant sa propre organisation, sa structure, sa culture, ses instructions administratives et ses systèmes informatisés, le contrôle de la légalité des mesures administratives nationales étant laissé à 27 systèmes tribunaux nationaux. Cela peut conduire à une application du droit inégale, au détournement des échanges commerciaux et à des distorsions de concurrence, à moins que des mécanismes efficaces soient en place afin de garantir une application uniforme de la législation.

Toute modification des DAC implique l'accord d'une majorité qualifiée d'États membres au sein du comité du code des douanes, ou en ce qui concerne le Code des Douanes, du Conseil – conjointement avec le Parlement. Cela impose fréquemment de trouver des compromis qui vont quelquefois aboutir à un manque de clarté ou à des solutions compliquées (afin de donner satisfaction à chacun).

Dans la mesure où certains domaines de la législation ne sont pas harmonisés – comme, par ex. les procédures de recours, l'audit et la sanction des infractions ou des irrégularités – il peut en résulter des différences de traitement des opérateurs économiques. Cela ne contrevient certes pas aux règles du GATT, mais place certains opérateurs économiques dans la Communauté dans une situation moins bonne que d'autres. Outre les règles douanières, les importateurs et exportateurs doivent respecter d'autres règles communautaires ou nationales, en particulier dans les domaines suivants:

- la TVA,
- les droits d'accises,
- les mesures relevant des politiques agricole, commerciale, de la santé et de l'environnement.

Ces règles, ainsi que l'action des autorités compétentes en vue de leur mise en oeuvre, ne sont pas toujours coordonnées ou laissent de la place à des particularités nationales.

Finalement, tous ces facteurs conduisent à une complexité et à un manque de transparence considérables en ce qui concerne les règles à respecter par les importateurs et les exportateurs et leur application par les autorités nationales.

3. Comment l'union douanière fonctionnera-t-elle dans l'avenir?

Les administrations douanières ont traditionnellement appliqué toutes les procédures administratives par référence à leurs modèles nationaux mais c'est une approche qui n'est plus valable. Cette constatation s'impose lentement après 40 ans d'union douanière, les nouveaux États membres s'étant montrés, dès le début, enclins à soutenir une approche communautaire coordonnée.

Bien sûr, l'union douanière continuera à fonctionner comme elle l'a fait dans le passé, par le biais de:

- la conclusion et la mise en oeuvre d'accords internationaux, qui ont l'avantage de garantir que nos partenaires commerciaux appliquent également les mêmes règles, de sorte que cela encourage nos exportations vers ces pays,
- la simplification constante de la législation douanière, qui se trouve actuellement dans une phase importante avec l'élaboration des dispositions d'application du code des douanes modernisé,
- la production, en complément des dispositions légales, de notes explicatives et de lignes directrices, destinées à remplacer/éviter des interprétations nationales du droit communautaire,
- l'interprétation du droit communautaire par la Cour de Justice sur demande des tribunaux nationaux,
- des procédures en manquement, qui peuvent être déclenchées notamment suite à des plaintes contre un État membre,
- des décisions de la Commission (révocation de renseignements tarifaires contraignants, remboursement des droits antidumping, remise/remboursement, non recouvrement a posteriori des droits de douane),
- des séminaires conjoints, un programme et des actions de suivi de l'application du droit communautaire, des manuels de formation, etc. (Douanes 2013).

Toutefois, l'application de la technologie de l'information jouera un rôle clé. En effet, lorsque des systèmes communs sont utilisés (p. ex. NCTS, ECS, TARIC), les données et les règles de procédure doivent être harmonisées.

En outre, la Communauté met à disposition les forums suivants pour discuter des questions douanières:

- le comité du code des douanes,

- le groupe de la politique douanière (au sein duquel se réunissent les directeurs et les directeurs généraux compétents pour les questions douanières),
- le groupe pour la douane électronique,
- le groupe de contact avec le commerce (au sein duquel la Commission consulte les associations européennes d'opérateurs du commerce international) et
- le Groupe Union Douanière du Conseil.

4. Vers l'avenir

J'ai décrit jusqu'ici les moyens „classiques” qui servent à assurer le fonctionnement de l'union douanière. Une perspective d'avenir exige aussi de revoir les structures et les méthodes de travail actuelles, que l'on peut résumer ainsi: Bruxelles fait les lois, les États membres les appliquent.

Cette répartition des tâches entraîne des surcoûts et des conflits, puisque les mêmes règles doivent être interprétées et mises en oeuvre par 27 administrations. La solution la plus logique, à savoir la création d'une administration des douanes européenne, ne peut pas être réalisée dans un avenir proche ou même à moyen terme, dans la mesure où les États membres n'ont pas la volonté politique pour cela et où la Commission manque de moyens à cet effet. En outre, les administrations des douanes des États membres sont aussi chargées d'autres tâches (p. ex. TVA, sécurité), de sorte qu'il serait difficile, voire contre-productif, d'attribuer à des autorités différentes les tâches communautaires et nationales.

Une étape moins ambitieuse serait l'établissement d'une agence douanière qui se chargerait de certaines tâches, comme par ex. la délivrance des renseignements tarifaires contraignants qui sont déjà stockés dans une base de données communautaire. Même sur ce point il n'existe pas actuellement un réel soutien, pour les raisons suivantes:

- les États membres ne sont pas prêts à céder des compétences à l'UE, et
- la Commission craint un affaiblissement de sa position, si une partie de ses compétences était transférée à une agence.

Dans cette situation, ce sont l'harmonisation et la normalisation des méthodes de travail qui doivent être poursuivies. La notion de „méthodes de travail” est à comprendre ici au sens le plus large et comporte:

- l'interprétation du droit (p. ex. au moyen de lignes directrices et de notes explicatives),
- les procédures d'importation et d'exportation ainsi que les pratiques des laboratoires douaniers,
- l'équipement informatique, l'organisation et les procédures,
- la formation.

Les moyens disponibles visant la réalisation de cet objectif sont les suivants:

- descriptions communes de processus (ce que l'on appelle en anglais 'process mapping'),
- données et procédures communes d'analyse des risques,
- un cadre commun pour des systèmes informatisés, lorsqu'ils ne sont pas directement mis en oeuvre par la Commission,
- des normes de qualité communes et un suivi commun,
- échange de savoirs (p. ex. via des centres d'excellence).

Le code des douanes modernisé, ainsi que la décision sur un environnement de travail sans papier pour les douanes et les opérateurs économiques offrent déjà un cadre pour une harmonisation et une normalisation des méthodes de travail. En outre, il faut chercher à faire adopter au niveau international de telles normes, en particulier dans le cadre de l'OMD (p. ex. le cadre SAFE, des Notes Explications de la Convention de Kyoto) et de l'OMC (p. ex. l'accord prévu sur la facilitation des échanges commerciaux).

A titre d'exemples de réformes résultant du code des douanes modernisé et de la décision sur la douane électronique qui l'accompagne, et qui ne pourront pas fonctionner sans une telle normalisation, on peut citer:

- Le dédouanement centralisé à l'importation, qui permet à l'importateur de placer des marchandises sous un régime douanier (par ex. l'entreposage, la mise en libre pratique) et, si nécessaire, de payer les droits au lieu de son établissement même si ces marchandises se trouvent ailleurs (par ex. auprès du bureau douane d'entrée); la centralisation simultanée de la TVA à l'importation serait certes souhaitable, mais elle n'est pas envisageable actuellement par manque de soutien politique.
- L'autoévaluation au lieu d'un dédouanement fondé sur chaque transaction, accordée à des opérateurs économiques fiables; si l'autorisation doit s'appliquer au-delà des frontières d'un État membre, le statut d'OEA sera nécessaire; ceci ne pourra pas non plus s'appliquer à la TVA à l'importation ni aux obligations de déclaration statistique.
- L'interface unique („Single Window”), c'est-à-dire une interface commune pour toutes les formalités d'importation et d'exportation, quelle que soit l'autorité responsable (p. ex. autorités douanières, vétérinaires ou sanitaires). Cela peut être combiné avec un portail commun d'information.
- Le guichet unique („One-Stop-Shop”), c'est-à-dire la centralisation de tous les contrôles des marchandises à la même place et en même temps, quelle que soit l'autorité responsable.
- L'interopérabilité entre les systèmes de dédouanement des États membres (cela existe déjà pour le transit et les procédures d'exportation/sortie mais n'a pas encore été introduit en ce qui concerne les procédures d'entrée/importation).

- Un système central pour l'enregistrement et l'identification des opérateurs économiques, y compris les OEA et les titulaires d'autorisations impliquant plusieurs États membres.
- Un système pour le stockage et l'échange des informations sur les risques ainsi que des campagnes d'actions conjointes.

Les mesures mentionnées plus haut sont déjà planifiées ou en voie d'être introduites mais les tâches suivantes doivent encore être assurées:

- l'harmonisation des sanctions pour des infractions douanières;
- le futur traitement de la part nationale (25%) des recettes douanières, puisque les règles actuelles sont un obstacle à une mise en libre pratique centralisée;
- une meilleure coordination entre la réglementation douanière d'une part et les règles en matière de TVA et de droits d'accises, y compris une meilleure coopération entre les autorités concernées, dans la mesure où le manque de coordination réduit considérablement les bénéfices d'un dédouanement centralisé pour la mise en libre pratique;
- une meilleure coordination entre la réglementation douanière et les mesures des politiques relatives à l'agriculture, au commerce, à la santé et à l'environnement ainsi qu'avec les mesures statistiques, et une meilleure coopération entre les autorités concernées;
- l'harmonisation et la normalisation internationales des procédures et des exigences de données, pour éviter d'avoir à déposer plusieurs déclarations différentes et afin de simplifier les procédures d'importation/exportation.

Le traité de Lisbonne apportera des améliorations pour l'union douanière, dans la mesure où il élimine la distinction artificielle entre les mesures relevant du „premier pilier” et du „troisième pilier”.

J'espère que cet aperçu a démontré que, malgré les 40 années d'existence de l'union douanière, il reste encore beaucoup à faire. Nous pouvons seulement souhaiter qu'à l'occasion du 50^e anniversaire de l'union douanière, on aura accompli une grande partie des tâches décrites ici.

Diskussion

zu den Referaten von Michael Mullen, Jürgen Böer/Reinhard Fischer und Michael Lux

Moderation: Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

zusammengefasst von Karina Witte, LL.M., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

Auf dem Podium saßen Herr Michael Mullen (Assistant Commissioner, U.S. Customs and Border Protection, Washington D.C.), Herr Jürgen Böer (Bundesverband der Deutschen Industrie, Arbeitskreis Zoll Schott AG Mainz), Herr Reinhard Fischer (Deutsche Post World Net, Bonn) und Herr Michael Lux (Abteilungsleiter Europäische Kommission TA-XUD, Brüssel).

Diese Abschlussdiskussion wurde von Herrn Fischer (Deutsche Post) mit der Frage eröffnet, ob die Europäische Kommission in Zukunft plane, der Wirtschaft Zugriff auf die Systemdaten der Supply Chain Security zu ermöglichen.

Daraufhin äußerte sich Herr Lux dahingehend, dass die Missbrauchsgefahr einer solchen Zugriffsmöglichkeit zu hoch sei. Zudem bestehe die Möglichkeit, nach Zustimmung des Beteiligten, den AEO-Status sichtbar zu machen. Damit bestehe keine Notwendigkeit, die Zollnummer anderer Firmen zu veröffentlichen.

Die nächste Anregung kam von Herrn Röder (BASF) und betraf das Thema Zollrecht und Umwelt. Er richtete die Frage an Herrn Lux, ob Border-Tax-Adjustments als Zoll oder Verbrauchsteuer eingeführt werden solle.

Eine Ausgestaltung als Zoll sei nach der Aussage von Herrn Lux wegen der enumerativen Festlegung von Zöllen nicht möglich. Deswegen könne Border-Tax nur als Verbrauchsteuer erhoben werden.

Abschließend erkundigte sich Herr Mendel (Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Witten) bei Herrn Mullen zum Thema „10+2“ bezüglich

1. der Erwähnung des Herstellers in der Anmeldung, da es sich dabei um sensitive Daten handeln könne
2. der Übergangsfrist und diesbezüglich der Unterscheidung zwischen der mandatorischen und der Folgephase
3. der Gefahr, dass das gesamte Verfahren der Eingangsanmeldung aufgehoben wird, bis mögliche Diskrepanzen zwischen den geforderten Daten für die Eingangsanmeldung und den für das „10+2“-Verfahren erforderlichen Daten aufgehoben sind.

Die Antwort von Herrn Mullen umfasste alle Aspekte und war dahingehend, dass

1. es auch unter den Behörden Diskussionen über die Bereitstellung von möglicherweise sensitiven Daten gegeben habe und diese Diskussion zudem noch nicht vollständig abgeschlossen sei. Jedoch würden in jedem Fall Datenschutzgesichtspunkte berücksichtigt. Seiner Ansicht nach liege die Frage vielmehr auf der Umsetzbarkeit des Erhalts der Datenmengen. Um den Verlust sensibler Daten müsse man sich wegen der Diskretion der amerikanischen Behörden nicht sorgen.
2. die Umsetzungsfrist ca. ein Jahr betrage. In dieser Frist würden keine Sanktionen verhängt, vielmehr sollten die Unternehmen in Kooperation mit den Behörden arbeiten. Erst im Anschluss daran werde die Angabe der Daten obligatorisch. Bis dahin würden sich die Behörden auch mit weniger Informationen zufrieden geben.
3. die meisten Daten den Unternehmen schon vorher bekannt seien. Folglich sollte die Weitergabe an die Behörden keine größeren Schwierigkeiten mehr bereiten. Somit könnten die Eingangserklärung und die „10+2“-Erklärungen deckungsgleich sein und in einem Dokument zusammengefasst werden.

Auch wenn noch einige Fragen zur Diskussion gestanden hätten, bedankte sich Prof. Dr. Wolffgang aufgrund der Kürze der Zeit bei Referenten und Teilnehmern des Zollrechtstages für die rege Beteiligung.

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

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

Zur Geschichte

Am 5.1.1988 wurde die Deutsche Zolljuristische Vereinigung e.V. (DZV) gegründet. Ziel war und ist, über die in der Praxis vor allem zwischen Wirtschaft und Verwaltung häufig anzutreffende Frontenbildung hinweg ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Von Beginn an strebt die Vereinigung das Gespräch zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten an. Die Satzung erwähnt namentlich die Berufsgruppen der in der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, den freien Berufen und der Forschung und Lehre tätigen Personen.

Entsprechend vielfältig sind die Themen, denen man sich in den letzten 20 Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchssteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21.6.1995 anlässlich des 7. Deutschen Zollrechtstages in Dresden eine Namensänderung erfolgte. Die DZV nannte sich um in „Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 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 15 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben 20 Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern“ (ZfZ) und der „Aussenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen 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-/Energiesteuern“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349ff.; ZfZ 2000, S. 364ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von Henke, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93ff.; ZfZ 2001, S. 362ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293ff.; ZfZ 2002, S. 407ff.
- Berlin 2003 „10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms (The Internal Market: 10 Years On – EU Enlargement – eCustoms)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2003; AW-Prax 2003, S. 341ff.; ZfZ 2003, S. 402ff.

- Graz 2004 „EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement (EU Enlargement in Practice – International Risk Management; L'élargissement de l'UE en pratique – La gestion internationale de risques)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2004; AW-Prax 2004, S. 339; ZfZ 2005, S. 8ff., 42ff.
- Bonn 2005 „Partnerschaft oder Subordination? – Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2005; AW-Prax 2005, S. 327ff.; ZfZ 2005, S. 297ff. (Teil I), S. 331ff. (Teil II)
- Esslingen 2006 „Neue Chancen und Risiken für die europäische Wirtschaft – Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter/Zoll und Umsatzsteuer/Neues Energiesteuergesetz/ Neuer Präferenzursprung“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2007; AW-Prax 2006, S. 327ff., S. 374ff.; ZfZ 2006, S. 280ff.
- Hamburg 2007 „Zoll im Wandel vom Abgaben- zum Sicherheitsrecht? – Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz“, Tagungsband, hrsg. von Henke und Gellert, Witten 2007; AW-Prax 2007, S. 332ff., S. 369ff.; ZfZ 2007, S. 260ff.
- Luxemburg 2008 „40 Jahre Zollunion in Europa“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2008; AW-Prax 2008, S. 330ff., S. 377ff.; ZfZ 2008, S. 197ff.

Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßig Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein Außenwirtschaftsrechtstag in Münster statt. Er wird veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster.

Kooperation in Europa

Das EFA hat die auf den deutschsprachigen Raum begrenzten Tätigkeiten erweitert, indem es Kontakte zu vergleichbaren Organisationen im europäischen Ausland knüpfte. Mit der französischen Vereinigung ODASCE besteht seit 1999 ein Kooperationsabkommen. Mit der britischen Organisation SITPRO werden rege Kontakte gepflegt. Die drei Vereinigungen treten seit 2004 gemeinsam unter dem Namen Duquesne Group auf. 2008 hat sich die niederländische Organisation EVO dieser Gruppe angeschlossen.

Elektronisches Forum: Die Mailing-Liste „EFA-L“

Seit 1998 bietet EFA seinen Mitgliedern ein neues Forum des Gedanken- und Informationsaustauschs an, die Mailing-Liste „EFA-L“. Über diese Liste können EFA-Mitglieder mittels E-Mail allen eingeschriebenen EFA-Mitgliedern Nachrichten und Informationen zukommen lassen oder aktuelle Fragen diskutieren.

EFA-Schriftenreihe

Wissenschaftliche Literatur zum Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollrecht aus der EFA-Schriftenreihe ist zum kostenlosen Download als PDF-Datei unter www.efaschriften.de zugänglich. Die EFA-Schriftenreihe aus dem Mendel Verlag kann auch in Printversion bezogen werden; senden Sie Ihre Bestellung an efa@uni-muenster.de.

Wissenschaftlicher Beirat und Vorstand

Kennzeichnend für die Vereinigung ist die von Anfang an gute Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Beirat. Während ersterer auch aus arbeitstechnischen Gründen einen Schwerpunkt in Münster hat, spiegelt sich im Beirat die Vielfalt der angesprochenen Berufsgruppen wider.

Wissenschaftlicher Beirat

- Prof. Dr. Dirk Ehlers (Vorsitzender), Direktor des Instituts für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster
- Dr. Albert Beermann, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs a.D., München
- Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn
- Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
- Serge Gummy, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt, Vorsitzender Richter am Bundesfinanzhof, München
- Dr. Hans-Joachim Prieß LL.M., Rechtsanwalt, Brüssel
- Günter Roeder, Rechtsanwalt, Zentralabteilung Steuern und Zölle der BASF AG, Ludwigshafen
- Dr. Horst Seelig, Präsident der Bundesfinanzdirektion Südost, Nürnberg
- Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Finanzen, Münster
- Christoph B. Wolf, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin
- Prof. Dr. Achim Rogmann, Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel, Fachbereich Wirtschaftsrecht

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang (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 a.D., 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 8321100

Telefax: +49 251 8321102

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Internet: www.efa-muenster.de

Der elektronische Zollkodex mit Zollkodex-DVO

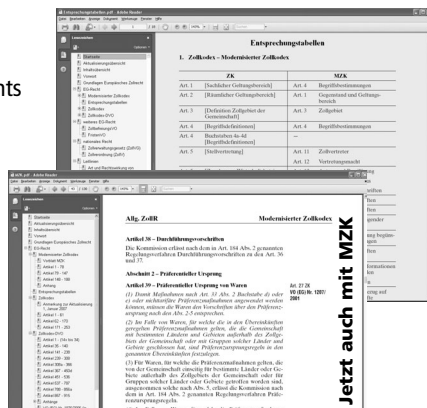
herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

WICHTIGES ZUM WERK

Diese elektronische Arbeitshilfe ermöglicht es, das umfangreiche Regelwerk des Zollrechts einfach zu handhaben. Neben dem Modernisierten Zollkodex, dem Zollkodex und der Zollkodex-Durchführungsverordnung enthält sie auch die jeweils aktuellen konsolidierten Fassungen von ZollbefreiungsVO, FristenVO, Zollverwaltungsgesetz, Zollverordnung sowie verschiedene relevante Leitlinien der Europäischen Kommission.

DER INHALT IM ÜBERBLICK

- ✓ Grundlagen des europäischen Zollrechts
- ✓ Modernisierter Zollkodex (MZK)
- ✓ Entsprechungstabelle ZK/MZK
- ✓ Zollkodex (ZK)
- ✓ Zollkodex-DVO (ZK-DVO)
- ✓ ZollbefreiungsVO
- ✓ FristenVO
- ✓ ZollVG sowie ZollV
- ✓ Leitlinien



UNSCHLAGBAR 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 MZK, ZK und ZK-DVO ist Dank des Einsatzes von Marginalien kein Problem mehr: Sie möchten wissen wo Sie Inhalte aus dem ZK im MZK wiederfinden oder Sie recherchieren im ZK 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 Vorschriften, wie z.B. die VSF.

Der Zollkodex mit Zollkodex-DVO ist ein Fortsetzungswerk und in der elektronischen Variante auf CD-ROM – im Print in 2 handlichen Ordnern – erhältlich.

ZU BEZIEHEN BEIM

Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Gerichtsstr. 42, 58452 Witten, Deutschland
Tel.: +49 2302 202930, Fax: +49 2302 2029311, E-Mail: info@mendel-verlag.de

Handbuch der Einfuhr-Nebenabgaben

betreut von der Außenwirtschaftsredaktion des Mendel Verlags

ZUM WERK

Bei der Kalkulation eines Marktpreises in Exportländern dürfen neben den Kosten für Transport, Handling und Zoll die Einfuhrnebenabgaben nicht übersehen werden. Auch niedrige Zollsätze können hohe Steuern und sonstige Abgaben nicht kompensieren, wenn die Produkte im Vergleich zur Konkurrenz am Ende zu teuer sind. Auch für DDP-Offerten müssen alle erhobenen Abgaben berücksichtigt werden, um eine Fehlkalkulation zu vermeiden.

In fast allen Bestimmungsländern werden entweder Mehrwertsteuern oder aber Sales oder Goods and Services Taxes mit verschiedenen Steuersätzen und mitunter umfangreichen Befreiungstatbeständen erhoben. Üblich sind ebenfalls Verbrauch-, Luxus-, oder Sondersteuern, die bestimmte Waren besonders belasten. Die betroffenen Waren können hierbei weit über den in der EG bekannten und teilweise harmonisierten Warenkreis (Alkohol, Tabak, Energieprodukte) hinausgehen.

Das Handbuch der Einfuhr-Nebenabgaben ist die einzige Publikation, die sich der Thematik der zusätzlichen Abgaben bei der Einfuhr von Waren in Form von speziellen Länderberichten widmet. Dabei werden derzeit über 120 Länder betrachtet, Haupthandelspartner und weitere Teilnehmer des internationalen Warenverkehrs von allen Kontinenten.

Das bereits seit 50 Jahren erscheinende Standardwerk wurde in den letzten 2 Jahren umfangreich überarbeitet und neu strukturiert, damit die Informationen zu den allgemeinen und besonderen Steuern und Abgaben, zuständigen Behörden, Bemessungsgrundlagen, Registrierung, Vertretung und Erstattung übersichtlich dargestellt und schnell aufgefunden werden können.

Besonders hervorzuheben ist die Auflistung der einzelnen Tariffinformationen nach dem Schema des Harmonisierten Systems (HS), die die genaue Bestimmung der Waren und den Abgleich mit den Einfuhrzolltarifen der betreffenden Länder ermöglicht.

Übersichten zu Reisefreimengen und Bestimmungen für Geschenksendungen vervollständigen die Länderberichte.

ZU BEZIEHEN BEIM

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstr. 42, 58452 Witten
Deutschland
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de



Böhne · Mendel · Möller · Mutscheller · Schumann

Zolltarif und Nomenklatur

Schlüssel zum internationalen Warenverkehr

Warennummern begegnen Außenhandelsbeteiligten ganz regelmäßig in verschiedenen Zusammenhängen. Dabei entstammen diese Warennummern unterschiedlichen Nomenklaturen, von denen es wiederum unterschiedliche Versionen gibt.

Ob Zolltarif, Außenhandelsstatistik, Einfuhrliste, Ursprungsregeln, Umschlüsselungsverzeichnis, Steuergesetzgebung oder weitere in- oder ausländische Bestimmungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr – stets sind die verschiedenen Regelungen und Maßnahmen mit Warennummern verknüpft oder nehmen auf diese Bezug. Die eigenen Waren über die Warenbeschreibung konkret den zutreffenden Warennummern zuzuordnen ist nicht trivial, schließlich sind Zolltarif-schemata abstrakt gehalten und umfassen in der Regel viele tausend Unterpositionen. Nur die korrekte Einreihung führt aber zu den richtigen angewendeten Maßnahmen und ist daher von entscheidender Bedeutung, wenn unliebsame Überraschungen vermieden werden sollen.

Das Fachbuch „Zolltarif und Nomenklatur – Schlüssel zum internationalen Warenverkehr“ führt in die (Rechts-)Grundlagen von Nomenklaturen und Zolltarifen ein, erläutert den Elektronischen Zolltarif (EZT) und seine Maßnahmen, erklärt die allgemeinen Regeln der Einreihung, gibt eine Vielzahl von praktischen Beispielen für verschiedene Warengruppen (u.a. Textilien, Maschinen, Spielwaren) und beleuchtet Aspekte des internationalen Warenverkehrs. Weiterhin werden Hilfsmittel der Einreihung sowie das wichtige Instrument der verbindlichen Zolltarifauskunft dargestellt.

Die Publikation stellt somit sowohl eine umfassende fundierte Erläuterung des Gegenstands als auch eine praktische Arbeitshilfe für die Einreihung dar.



ZU BEZIEHEN BEIM

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstr. 42, 58452 Witten
Deutschland
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de

Mendel Verlag

MendelOnline

ist ein neues, außenwirtschaftliches Internet-Portal, in dem Informationen zu tarifären und nichttarifären Maßnahmen l nderbezogen dargestellt und verknüpft werden.

4 MODULE FÜR DIE OPTIMIERUNG IHRER FOREIGN TRADE COMPLIANCE

①

Modul Warenverzeichnis (deutsch und englisch)

Im Modul Warenverzeichnis können Sie kostenfrei Suchen in deutsch- und englischsprachigen Nomenklaturen durchführen – aktuell haben wir dort HS 1996, 2002 und 2007 sowie die KN 2005 bis 2008 für Sie hinterlegt.

②

Modul Zolltarife (deutsch und englisch)

Das Modul Zolltarife bietet Ihnen detaillierte Informationen zu den Einfuhrabgaben von mehr als 100 Ländern. In den Ergebnissen werden nicht nur der Meistbeg nstigungszollsatz (MFN) und ggf. der Allgemeine Zollsatz aufgeführt, sondern fallweise auch Pr ferenzzolls tze, Einfuhrnebenabgaben und Zusatzinformationen wie z.B. Kontingente.

③

Modul Importformalit ten (englisch)

Sie wollen Waren in ein bestimmtes Land einführen und möchten wissen, welche Dokumente für Zollabfertigung und Marktzugang erforderlich sind? Das Modul Importformalit ten bietet Ihnen eine ausführliche Übersicht der notwendigen Formalitäten bei der Einfuhr von Ihrer Ware in mehr als 70 Länder. Entsprechende Prozeduren sind detailliert beschrieben und zu verwendende Formulare regelmäßig aus der Originalsprache (z.B. Arabisch)  bersetzt.

④

Modul Ursprungsregeln (deutsch)

Das Modul Ursprungsregeln bietet Ihnen einen schnellen und extrem übersichtlichen Vergleich der Verarbeitungslisten aller (mit Ausnahme von Syrien) von der EU angewendeten Pr ferenzregelungen referenziert zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

IHRE VORTEILE

- Weltweit und rund um die Uhr verfügbar
- Zweisprachig: ein Großteil der Informationen ist in Deutsch und Englisch abrufbar – damit ist **MendelOnline** international einsetzbar
- Ausführliche und verständliche Hilfen
- Integrierter Update-Service: Änderungen werden zeitnah in den Datenbestand eingepflegt

ROHDATEN UND INDIVIDUELLE RECHERCHEN

Seit über einem Jahrzehnt recherchieren wir kundenspezifische Informationen zu außenwirtschaftlichen Fragenstellungen mit dem Schwerpunkt auf tarifären und nichttarifären Maßnahmen von Drittstaaten. Die Ergebnisse werden nach Ihren Wünschen z.B. in übersichtlichen Dossiers aufbereitet oder auch in schnittstellenkompatiblen Datenformaten zum Einladen in Ihr EDV-System bereitgestellt – ganz so, wie Sie es benötigen. Für ein individuelles Angebot sprechen Sie uns bitte an!

www.mendel-online.eu