

## **17. Europäischer Zollrechtstag am 9./10. Juni 2005 in Bonn Thema: Partnerschaft oder Subordination ?**

**– Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex –**

*Bericht von Willi Vögele, Freiburg im Breisgau*

Das Europäische Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA), eine Vereinigung von über 250 an internationalen Wirtschaftsfragen interessierten Personen und Institutionen, veranstaltete am 9. und 10. Juni 2005 in Kooperation mit der Deutschen Post World Net seine 17. Jahrestagung – den sogenannten Europäischen Zollrechtstag – zu dem Thema „Partnerschaft oder Subordination ? Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex“.

Die Europäischen Zollrechtstage bieten Referate aus differenzierter Sicht, aber auch die Gelegenheit zu Kontakten in Gesprächen mit Vertretern der EG-Kommission, Weltzollorganisation, Hochschulen, deutscher, österreichischer und der schweizerischer Administration / Gerichtsbarkeit und mit Experten der Außenhandelspraxis aus mittelständischen Unternehmen und Konzernen.

### **Inhalt**

#### **Begrüßung**

Dr. Peter E. Kruse, Vorstand der Deutschen Post World Net, Bonn

#### **Eröffnung und Geleitwort**

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster

#### **Pressekonferenz**

Leitung: Prof. Dr. Reginhard Henke, Münster

#### **Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte im modernen Zollrecht**

Themen und Referenten am 9. Juni 2005

Tagungsleitung: Prof. Dr. Peter Witte, Münster

#### **Die zukünftige Rolle des Zolls**

Jouko Lempiainen, Director „Compliance an Facilitation“, WCO, Brüssel

#### **Der Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch ?**

Hans-Joachim Stähr, Ministerialdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

#### **Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter und zentrale Zollabwicklung**

Michael Lux, Abteilungsleiter, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel

#### **Die Modernisierung des Zollkodex – Fortschritt oder Rückschritt für die Wirtschaft ?**

Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn

#### **Die rechtliche Stellung des Wirtschaftsbeteiligten im Außenhandel**

Dr. Walter Summersberger, Unabhängiger Finanzsenat (UFS), Außenstelle Salzburg

### **Podiumsdiskussion**

Statements: Claudia Kurz, VCI, Roland Hirt, Eidg. Zollverwaltung, Jürgen Böer, Schott AG, Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke

### **Wirtschaftsbeteiligte im Fokus der Risikoanalyse**

Themen und Referenten am 10. Juni 2005

### **Risikomanagement und Risikoanalyse**

Professor Dr. David Widdowsen, Centre for Customs and Excise Studies, University of Canberra, Australia

### **Risikoanalyse als Mittel der Betrugsbekämpfung**

Jürgen Marke, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Brüssel

### **DEBBI und der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte**

Frank Herrmann, Oberamtsrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

### **Beteiligtenbewertung in Österreich**

Kurt Matoy, stellv. Projektleiter, Zollkoordination, Bundesministerium der Finanzen, Wien

### **Die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter elektronischer Überwachung**

Dr. Martin Scheuer, Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

### **Podiumsdiskussion**

Statements: Markus Zeller, Eidg. Zollverwaltung, Dr. Heiko Willems, BDI, Rüdiger Schoen, Siemens AG

Moderation: Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt

### **Abschluss der Veranstaltung**

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Vorsitzender des EFA, Münster

## **Begrüßung durch Dr. Peter E. Kruse, Deutsche Post World Net, Bonn**

In seinen Grußworten hieß Dr. Kruse die Teilnehmer der Veranstaltung im Posttower, dem Hause der Deutschen Post, herzlich willkommen und wünschte eine anregende, ergiebige Tagung. Die Deutsche Post AG sei als weltweit operierender Konzern in den Bereichen, Transport, Logistik und Finanzdienstleistungen (Deutsche Post, DHL, Postbank) stetig mit Zollfragen befasst. Er sei auch deshalb gerne bereit gewesen, die Tagung in seinem Hause durchzuführen.

Neue Initiativen und neue Verfahren seien gefordert. Wir werden uns den veränderten Bedingungen anpassen. Neuregelungen müssten sich mit den heutigen Standards umsetzen lassen, führte Kruse zu den Anforderungen im globalen Handel und Wettbewerb aus. Die Wertschöpfung habe sich gewaltig geändert, Prozesse seien komplexer geworden. Zollfragen müssen erledigt werden.

## **Eröffnung des 17. Europäischen Zollrechtstages**

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang begrüßte als EFA-Vorsitzender die Teilnehmer zum 17. Europäischen Zollrechtstag und eröffnete die Veranstaltung vor 250 Teilnehmern. Dem

Vorstand der Deutschen Post World Net, Herrn **Dr. Peter E. Kruse**, dankte er für die Gastfreundschaft im Posttower, der die Skyline von Bonn präge.

Die große Nachfrage – es mussten Absagen erteilt werden - bewiese, dass der Europäische Zollrechtstag sich in den nunmehr 17 Jahren seines Bestehens zu **dem** maßgeblichen Forum der Zoll- und Verbrauchsteuerszene im deutschsprachigen Bereich entwickelt habe. Aufgrund zahlreicher internationaler Kontakte nehmen auch immer mehr Teilnehmer aus nicht-deutschsprachigen Ländern an der Tagung teil. Die Simultanübersetzungen Englisch und Französisch machen dies möglich. Sie alle heiße ich herzlich willkommen. Langjährige gute Beziehungen bestehen zu den mit EFA verbundenen Organisationen ODASCE unter Leitung von Peter Wilmott und SITRO, repräsentiert durch Andrew Grainger.

Aus Polen ist erneut unser EFA-Mitglied **Prof. Czacowicz** gekommen. Im letzten Jahr konnte ich ihm in Graz zu seiner Ernennung zum polnischen Generalzolldirektor gratulieren. Wider seiner eigenen Erwartung übt er das Amt immer noch aus. Was uns wiederum freut und zeigt, dass Sie die schwierige Aufgabe meistern. Ich brauche nur den Beitritt Polens zur EU und die damit verbundenen personalpolitischen Maßnahmen zu erwähnen; dann haben wir alle eine ungefähre Vorstellung von der Herkulesaufgabe.

Ein besonderer Gruß gilt der deutsche Zollverwaltung, an der Spitze **Ministerialdirektor Stähr**, Bundesministerium der Finanzen, der vor zwei Jahren in Berlin beim 15. Europäischen Zollrechtstag eine öffentliche Rede zur Fortentwicklung der Zollverwaltung gehalten habe und auch heute wieder zu uns sprechen wird.

Besonders erwähnen möchte ich auch Herrn **Oberfinanzpräsidenten von Alm**, in dessen Oberfinanzbezirk Köln der Zollrechtstag stattfindet. Ihnen verdanken wir die musikalische Gestaltung durch die Zollkapelle beim heutigen Empfang im Rathaus.

In den Willkommgruß schließt *Wolfgang* die Vertreter der **österreichischen und der eidgenössischen Zollverwaltung**, Dr. Bettina Vogl-Lang, Wien, Roland Hirt, Bern, und die Richter der **Finanzgerichtsbarkeit** aus Deutschland und Österreich ein. Ihm scheine, dass sich der Kontakt zwischen dem Bundesfinanzhof bzw. den Finanzgerichten und den Unabhängigen Finanzsenaten in Österreich gut entwickelt habe, vielleicht sei das auch eine Folge der Zollrechtstage.

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

### **Organisatorische und finanzielle Unterstützung**

Kein Zollrechtstag sei ohne **Unterstützung** ideeller und finanzieller Art möglich. Besonderer Dank gebühre der Deutschen Post. Sie ermögliche überhaupt erst die Durchführung der Tagung; besonders hervorzuheben ist Herr **Reinhard Fischer**, der persönlich und mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seit Monaten mit den finanziellen und organisatorischen Vorbereitungen befasst war.

Dank sei aber auch den **Sponsoren** zu sagen, betonte *Wolfgang*, ich hebe besonders hervor die Firmen SAP, den Bundesanzeiger Verlag und wie immer die Aussenwirtschaftsakademie –AWA- Münster.

### **Einführung des EFA-Vorsitzenden in die Thematik der Tagung**

Am ersten Tag werden die Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte vorgetragen und diskutiert. Die aktuellen – sicherheitspolitisch motivierten – Reformbestrebungen im europäischen Zollrecht führen zu tiefgreifenden Veränderungen der Zollprozesse in den Unternehmen und Verwaltungen. So verlangen z.B. die Figur des “zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten”, die Verpflichtung zur Anmeldung von Waren vor der Ein- oder Ausfuhr und die grundsätzliche Umstellung auf elektronische Kommunikation, dass gewohnte **Verfahrensabläufe** durchleuchtet und angepasst werden müssen.

Ohne den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, führt *Wolfgang* weiter aus, wird künftig kein Unternehmen mehr qualifiziert im- oder exportieren können. Betroffen werden aber auch Spediteure und andere Dienstleister im Außenwirtschaftsverkehr sein. Wir wollen die rechtlichen Rahmenbedingungen betrachten und der Frage nachgehen, ob die Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte im modernisierten Zollrecht als **Fortschritt** oder **Rückschritt** anzusehen sind.

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

### **Pressekonferenz am 9. Juni 2005 zu „Auswirkungen der Sicherheitspolitik auf den internationalen Handel“**

Die aktuellen – sicherheitspolitisch motivierten – Reformbestrebungen im internationalen und europäischen Zollrecht beeinflussen die Durchgängigkeit der Supply Chain und führen zu tiefgreifenden Veränderungen der internen Prozesse in den Unternehmen und Verwaltungen. Thema der Pressekonferenz anlässlich des 17. Europäischen Zollrechtstages ist das Spannungsverhältnis *Sicherheit* und *Handelserleichterungen* auf dem Hintergrund der europäischen Gesetzgebung und der Administration am Puls der Zeit.

Nach der Vorstellung des EFA als ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und den praktischen Erfahrungsaustausch in Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollfragen durch den Vorsitzenden, **Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang**, und den Ausführungen zu aktuellen Aufgaben und Belastungen der Unternehmen im Welthandel durch **Reinhard Fischer**, Deutsche Post AG, Bonn, richten Vertreter der Presse/Medien Fragen zu den Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte in dem sich wandelnden Zollrecht – nicht zuletzt unter dem Aspekt der ständig ins Feld geführten Risikoanalyse und des Risiko-Managements.

Die Frage nach der Inkraftsetzung des Entwurf des neuen Zollrechts beantwortet **Jouko Lempiäinen**, WCO, Brüssel, dahingehend, dass die in der EG-Kommission beschlossene Vorlage mit dem Ministerrat der EU beraten und ins Europäische Parlament eingebracht werde, das dauere bis zur Inkraftsetzung erfahrungsgemäß ca. 3 Jahre. Das sei im Gesetzgebungsverfahren in der Gemeinschaft normal, ergänzt **Michael Lux**, EG-Kommission, Brüssel. Die Weltzollorganisation setze den Rahmen, den Standard (Entwurf des Zollkodex und der Zollkodex-DVO auf der Webseite der WCO). Die Ausführung des modernisierten Zollrechts obliege der Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten.

Auf eine entsprechende Frage aus der Sicht eines Unternehmens, dem schon alle gängigen Verfahrensvereinfachungen zugebilligt sind, erwidert **Reinhard Fischer**: Neu hinzu gekommen sei die Sicherheit, deren Beherrschung einen großen Aufwand erfordere. Im internationalen Handel müssen alle Beteiligten – Exporteur, Importeur, beauftragte Speditionen – dieselbe Sicherheitsstruktur haben, damit kein Austausch von Waren erfolgen könne (Verhinderung der Manipulation).

Zu der wiederholten Frage nach Anhaltspunkten für die Bezifferung des Aufwandes für Verfahren und Sicherheit, u.a. zur Einführung des Wirtschaftsbeteiligten nach der Verordnung (EG) Nr. 648/2005, nimmt Ministerialdirektor **Hans-Joachim Stähr**, Zollabteilung im Bundesfinanzministerium, Stellung: „Verfahren kosten Geld. Man könne im Interesse der Wirtschaft nicht alles weltweit harmonisieren und gleichzeitig alles haben – wie in Deutschland, es erfordere ein langfristiges Denken. Angezeigt seien bessere, schlanke Abläufe in Transport und Logistik.“ **Michael Lux** führt aus Sicht der Kommission an, dass der modernisierte Zollkodex erst langfristig den Nutzen bringe. Es bestehe ein Zwang zur Vereinheitlichung der verschiedenen IT-Systeme in der EU (z.Zt. 24!).

Das Sicherheitssystem, das es einzurichten gelte, sei sehr aufwändig, wird vorgebracht. Dazu werden z.B. für die Überseebeförderung zusätzliche Dollarbeträge von 12 bis 15 je Container genannt, je nach Ware jedoch ein Mehrfaches davon. **Michael Lux** führt dazu aus: Die Kontrolle soll so erfolgen, dass der Container gar nicht geöffnet werden müsse, ggf. auch durch Scannen der Sendung bzw. der Vorrichtungen. Prof. **Dr. Reginhard Henke**, Leiter der Pressekonferenz, erläutert die Belange der Wirtschaft einerseits und die Aufgaben der Zollverwaltung andererseits im Interessen-Ausgleich und ergänzt: „Zu den erhöhten Daten fallen Kosten als Sicherheitsaufwand an, dafür aber gebe es die Gewährung von Handelserleichterungen.“

## **Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte im modernen Zollrecht**

In der Pressekonferenz wurde deutlich, dass der Aufwand für das einzurichtende Sicherheitssystem mit der Gewährung von Handelserleichterungen auszugleichen sind – so die Forderung der Wirtschaft. Bietet dazu der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ nach dem Artikel 5a des Zollkodex 2005 eine Chance ?

Neue restriktive Maßnahmen für Außenhandel und Außenwirtschaft führen zu einer besonderen Belastungsprobe. Im Wege des kritischen Dialogs versuchte der Zollrechtstag belastbare Lösungsansätze in der Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen freier Wirtschaft und Zollverwaltung in Europa zu finden. In den nachfolgenden Referaten und Diskussionsforen werden Wege aufgezeigt.

## **Die zukünftige Rolle des Zolls**

*Jouko Lempiainen, Director „Compliance and Facilitation“, World Customs Organization - WCO-, Brüssel*

*Lempiainen* stellte in seinem Referat eingangs die Weltzollorganisation mit ihren 166 Mitgliedern in der internationalen Kooperation mit UN, WTO, IMO, ICC vor, in dem Bestreben einer weiteren Verbesserung der Zollverfahren („Enhance Customs Processes“).

Das **Umfeld des weltweiten Handels** werde im 21. Jahrhundert durch Globalisierung, Handelswachstum, Just-In-Time, Just-In-Case, Vorausschaubarkeit, regionale Handelsabkommen und den Wettbewerb durch Logistik bestimmt.

Als **Herausforderungen** an den **Zoll** gerichtet führt der Referent horizontale Einführungs- und Beratungsstellen, die Einnahmen, den Schutz der Wirtschaft, die Handelspolitik und die Statistik als traditionelle Aufgabengebiete an. Er stellt die Frage, welche Bedeutung dem Zoll für die Staatseinnahmen zukomme. Auf diese Frage und damit verbunden Sicherheit und Handelserleichterungen im Spannungsverhältnis der Interessen von Administration und Wirtschaft geht *Lempiainen* detailliert mit Folgerungen ein. Differenzierte Organisationsmodelle jeweils den Gegebenheiten angepasst und ein integriertes Grenzmanagement (Single Windows, WTO) zu erstellen, seien u.a. Zukunftsaufgaben des Zolls im 21. Jahrhundert.

Als Rahmen für die Standards von **Sicherheit** und **Handelserleichterungen** nennt er die 17 WCO-Standards, die Säulen „Customs to Customs Pillar“ und „Customs-Business Pillar“ und den – wie heute bezeichnet – zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorized Economic Operator).

Als **strategische Ziele** führt *Lempiainen* in den Blickpunkt: Balance zwischen Kontrolle und Handelserleichterungen - alle Transportarten betreffend - bei unterschiedlicher Geschäftsabwicklung verschiedener Geschäftstypen, die physische und wirtschaftliche Sicherheit, alle Bedrohungsarten, den globalen Rahmen und die Beherrschung der Lieferkette.

**Kernkomponenten** seien die im voraus einzugebenden Zolldaten, das Risikomanagement und dessen Bewertung nach der WCO Kyoto Convention, die besonders risikobehafteten Warenlieferungen auf der Grundlage der Zollangaben/Zolldaten (27 Data Elements; WCO Data Model; Intelligence Strategy) und die Nutzung anderer Quellen.

**Weitere Kernkomponenten** seien das internationale Zoll-Management, basierend auf den Gebrauch bilateraler und multilateraler Instrumente, die Programme auf Überprüfung der Siegelbarkeit, die Partnerschaft Zoll-Wirtschaft, der Kapazitätsaufbau („Capacity Building“) und die Definition eines universalen Handelsgeschäftsmodells für Zollzwecke.

Zur Vorgehens- und Arbeitsweise stellen sich die Fragen: *Wer gibt die Informationen ? Was für Informationen ? An wen und wie ?*“ Aus der Beantwortung ergeben sich die wirtschaftlichen und rechtlichen Konsequenzen.

In einem weiteren Frage- und Antwort-Komplex behandelte der Referent die **Herausforderungen für Wirtschaft und Verwaltung** und warnte vor unbedachtem Sicherheitsdenken („Illusion of Security“). Der moderne Zugangsweg führe über die Sichtweise unterschiedlicher Aspekte: Entbindung von der Sicherheit, fiskalische und Handelspolitik, die Belohnung von Unternehmen durch Handelserleichterungen für die Befolgung gesetzlichen Verhaltens, nationale Lösungen auf der Grundlage internationalen Standards.

## **Der Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch ?**

*Hans-Joachim Stähr, Ministerialdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn*

Regierungen und Transportwirtschaft sind sich der Bedrohungslage durch etwaige Anschläge auf die internationale Transportlogistik bewusst. Wie können Wirtschaft und Verwaltung

gemeinsam einer solchen Bedrohung entgegenwirken? Dazu analysierte *Stähr* konkret die Ausgangslage und stellte den Part der Zollverwaltung dar.

Neben dem ureigensten Tätigkeitsfeld der Zollverwaltung - die Steuererhebung als hoheitliche Aufgabe - sei es das gemeinsame Ziel der Wirtschaft und der vom internationalen Warenverkehr betroffenen Behörden, ein möglichst **hohes Maß an Sicherheit** auf der gesamten Kette des Warenhandels herbeizuführen. Diese beginne beim Hersteller und ende beim Endverteiler, dem Einzelhändler. Vereinfacht ausgedrückt: Das Produkt eines Herstellers werde

- in einem anerkannt „gesicherten“ Umfeld produziert,
- an einen anerkannt „sicheren“ Spediteur weitergegeben,
- in einem anerkannt „gesicherten“ Lagerhaus zwischengelagert und
- von einem anerkannt „sicheren“ Reeder mit einem „sicheren“ Schiff exportiert.

Über die Frage, was denn als „sicher“ anzusehen ist, werde in einer Vielzahl von Gremien wie der International Maritime Organisation (IMO), der Weltzollorganisation (WZO), der EG-Kommission etc. verhandelt. In diesem Zusammenhang werden auch die verschiedenen Modelle von Sicherungssystemen wie „elektronische Siegel“, „Smart Container“, „Hochsicherheitssiegel“ erörtert. Die Zollverwaltungen seien **wichtige Elemente in der Transportkette**, nämlich am Ausgangspunkt des Exportlandes und am Eingangspunkt im Importland. Sie haben sicherzustellen, dass Waren, die in ein Land eingeführt werden, keine Gefährdung für die Bevölkerung darstellen.

Der **Ausgangszollstelle** falle nach den zwischen der EU und den USA vereinbarten Regelungen zur „Container-Security-Initiative/CSI“ unter anderem die Aufgabe zu, auf Anfrage der Importzollstelle des Empfangslands eine **Überprüfung der Ausfuhrsendung vor Verladung** auf ein Schiff durchzuführen, um den Weitertransport einer sicherheitskritischen Lieferung zu verhindern. Damit übernehme die Zollverwaltung des Exportlandes eine neue Verantwortung, nämlich für die Zollbehörden eines anderen Staates sicherheitsrelevante Kontrollen durchzuführen; ein echtes Novum und gleichzeitig auch Beleg für die „Globalisierung“ des Zolls.

### **Vorabübermittlung von warenbezogenen Daten**

Angesichts der ungeheuren Warenmengen müssen diese **Kontrollen**, um effektiv zu sein, **zielgerichtet** erfolgen. Grundlage für die Einstufung einer Sendung als verdächtig oder sicherheitskritisch sei die Auswertung der durch die Wirtschaft an das Importland übermittelten Waren- und Transportdaten. Diese Übermittlung geschehe im Rahmen einer Vorabinformation. Der Zoll werte diese Angaben anhand einer Risikoanalyse mit speziell entwickelten Risikoparametern aus. Die **Vorabübermittlung warenbezogener Daten** sowie die **Handelserleichterungen der Unternehmen** nach Anerkennung als „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ führt der Referent dazu an, um den mit den Sicherheitsanforderungen verknüpften Aufgaben der Zollverwaltung gerecht zu werden.

Die Weltzollorganisation entwickle im Rahmen des „*Framework of Standards to secure and facilitate Global Trade*“ gemeinsam mit der Wirtschaft derzeit einen **globalen Mechanismus** zur Sicherheit der Lieferkette. Er enthalte die wesentlichen Elemente der EU/US-Vereinbarung und die durch die EG-Kommission im Rahmen der Überarbeitung des Zollkodex vorgesehenen Instrumentarien wie „**Authorised Economic Operator -AEO**“ (zugelassener Wirtschaftsbeteiligter), **Vorabübermittlung** von warenbezogenen Daten und die wichtigsten **Risikoindikatoren** für die Risikoanalyse. Ziel sei es, die Sicherheit in der

Transportkette zu erhöhen und gleichzeitig Verzögerungen im weltweiten Warenhandel zu verhindern.

Diese teilweise sehr komplex erscheinenden Mechanismen hätten **Vorteile für den Handel**: So sei die Verladewirtschaft durch die frühzeitige Übermittlung von Frachtdaten und der damit verbundenen Planungssicherheit in der Lage, die notwendige Transportlogistik schneller zur Verfügung zu stellen. Die Abläufe entlang der Lieferkette werden transparenter und damit kalkulierbarer.

Die kurzfristig zu erwartenden Mehrkosten - insbesondere im Bereich technischer Installationen - werden durch **langfristige Vorteile** mehr als kompensiert, betonte der Referent ausdrücklich.

### **Risikoanalyse und Beteiligtenbewertung**

Als weiteres Beispiel des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Verwaltung und Wirtschaft nannte *Stähr* die Beteiligtenbewertung. Sie sei eines der Standbeine der Risikoanalyse der deutschen Zollverwaltung, die zum Ziel habe, Zollkontrollen auf Waren mit hohem Risiko zu konzentrieren, so dass der Großteil der grenzüberschreitenden Warenströme von Zollkontrollen entlastet werden könne.

Von diesem Gedanken sei die Beteiligtenbewertung geprägt. Immer wieder hörte man in der Vergangenheit den Begriff des „zollredlichen Beteiligten“. In Zollvorschriften sei oft die Rede vom „zuverlässigen Beteiligten“, einem unbestimmten Rechtsbegriff, der von der Verwaltung bei ihren Entscheidungen ausgelegt werden müsse. Eine **Objektivierung** bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs der einheitlichen Anwendung des Zollrechts sei förderlich. Zu dem Begriff des „zuverlässigen Beteiligten“ trage auch dem Umstand Rechnung, den zollredlichen Beteiligten von Zollkontrollen weitestgehend zu entlasten.

### **Der Referent zur Beteiligtenbewertung in der deutschen Zollverwaltung:**

*„Wie sieht die Beteiligtenbewertung der deutschen Zollverwaltung aus? Welche Faktoren kennzeichneten deren Entwicklung? Und vor allem, welchen Einfluss hat dies auf die Partnerschaft des Zolls zur Wirtschaft? Die deutsche Zollverwaltung ist nicht die einzige, die eine solche Bewertung von Beteiligten vornimmt. Das Bundesministerium der Finanzen hat sich bestehende Bewertungssysteme in den USA und in EU-Mitgliedstaaten sehr genau angesehen. Bei der Entwicklung der deutschen Beteiligtenbewertung mussten wir besonders dem Umfang des Warenverkehrs Rechnung tragen, der über den deutschen Teil des Zollgebiets der Europäischen Union abgewickelt wird.“*

Keine andere Zollverwaltung in der EU nehme so viele **Zollanmeldungen** an wie die deutsche Zollverwaltung, und sie habe es auch mit der größten Anzahl an Beteiligten zu tun, denen sie traditionell die ganze Bandbreite an **Erleichterungen** anbiete, die das Europäische Zollrecht zulasse. Die Beteiligtenbewertung müsse bei den Betroffenen auf **Akzeptanz** stoßen. Dies lasse sich nur über **Transparenz** erreichen. Das deutsche System der Beteiligtenbewertung sei deshalb zunächst den Spitzenverbänden der Wirtschaft im Rahmen einer Informationsveranstaltung vorgestellt worden. Auf Wunsch der Spitzenverbände sei ein zweijähriger Probetrieb vereinbart worden. Dabei werden nur Bewertungen in dem hierfür geschaffenen IT-Verfahren DEBBI (dezentrale Beteiligtenbewertung) erfasst.

Um noch weiter der Transparenz Rechnung zu tragen, habe das BMF den **Bewertungskatalog** und die **Funktionsweise der Beteiligtenbewertung** in den VSF-

Nachrichten N 76 2004 vom 28. Oktober 2004 veröffentlicht. Beide Dokumente seien auch auf den Internetseiten der Zollverwaltung jedermann zugänglich. Jedem Beteiligten sei das Recht eingeräumt, Auskunft darüber zu erhalten, ob und welche Bewertung über ihn vorgenommen wurde.

**Aspekte der Beteiligtenbewertung** in der Einflussnahme der Wirtschaft durch Einräumung des von ihr geforderten Probebetriebs, in Veröffentlichungen über die Funktionsweise und das Auskunftsrecht der Beteiligten seien Ausdruck des Bemühens des Zolls um ein partnerschaftliches Verhältnis zu den zollredlichen Beteiligten.

Mit den Worten:

**„Die genannten Beispiele geben mir die Überzeugung: Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch und immer mehr!“** beendete *Stähr* sein Referat.

## **Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter und zentrale Zollabwicklung**

*Michael Lux, Abteilungsleiter, Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel*

Der Zollkodex ist im Hinblick auf sicherheitsrelevante Aspekte durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 vom 13. April 2005 geändert worden (Amtsblatt EU Nr. L 117, S. 13 ff. vom 4. Mai 2005). Sie ist Ermächtigungsgrundlage für eine erforderliche Ausgestaltung der praktischen Handhabung durch die Zollkodex-DVO. Dazu gab Michael Lux einen Überblick:

Mit der **VO (EG) Nr. 648/2005**, in Kraft getreten am 11. Mai 2005, wurde das Konzept des „**zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten**“ eingeführt, dessen Status innerhalb der Europäischen Union anerkannt ist und dem - neben Erleichterungen in Bezug auf Sicherheitskontrollen - zollrechtliche Vereinfachungen gewährt werden können. Die wichtigste Vereinfachung ist die Bewilligung der zentralen Einfuhrabwicklung, die es gestattet, die Waren am Sitz des Einführers anzumelden, obwohl sie von einer anderen Zollstelle (insbesondere der Eingangszollstelle) überlassen werden. Dadurch kann der zusätzliche Aufwand eines *Versandverfahrens*, das dem eigentlich beabsichtigten Zollverfahren vorgeschaltet wird, vermieden werden.

### **Zollabwicklung heute und in Zukunft**

Im Falle der **Ausfuhr** ist die zentrale Zollabwicklung – soweit kein vereinfachtes Verfahren verwendet wird - nicht von einer Zulassung des Wirtschaftsbeteiligten abhängig, sondern als Regelfall festgelegt. Auch bei der **Einfuhr** ist die zentrale Zollabwicklung unter Nutzung des vereinfachten Anmelde- bzw. Anschreibeverfahrens bereits nach der heutigen Rechtslage zulässig, sofern eine entsprechende Bewilligung gemäß Art. 76 Zollkodex vorliegt. In der Praxis ergeben sich Komplikationen insbesondere dann, wenn der Ort, in dem der Anmelder niedergelassen ist, und der Ort, an dem die Waren in die bzw. aus der Gemeinschaft verbracht werden, in zwei **verschiedenen** Mitgliedstaaten liegen. Die Ursachen liegen darin, dass verschiedene Verwaltungen mit unterschiedlichen IT- und Kontrollsystemen beteiligt sind und dass die Gemeinschaft zwar aus einem einheitlichen Zollgebiet, aber aus 25 Steuer- und Statistikgebieten bestehe.

In seinem Referat zeigt *Lux* auf, inwieweit eine **zentralisierte Zollabwicklung** am Sitz des Einführers bzw. Ausführers heute schon möglich ist und welche Konsequenzen sich voraussichtlich aus der VO (EG) Nr. 648/2005 sowie dem Entwurf eines modernisierten Zollkodex zukunftsweisend ergeben werden. Seine Ausführungen bezogen sich

- auf die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen,

- die vereinfachte und papierlose Umgebung für Zoll und Handel,
- das einzige Zugangsportal (Zollanmeldung über den nationalen oder kommerziellen Systemzugang; Zollabfertigung bei der Eingangszollstelle),
- die Ausfuhr- und Einfuhrabwicklung und
- Mehrwertsteuerfragen.

### **Zu den Grundlagen seines Konzepts führt Lux aus:**

In der Mitteilung KOM (2003) 452, S. 36, *über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen* schlägt die Kommission eine Rationalisierung und Steigerung der Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen vor, die im Falle der Einfuhr in folgender Weise erreicht werden soll:

- Sicherheitskontrollen zum Schutz der Bevölkerung werden grundsätzlich am Ort des Eingangs in die Gemeinschaft durchgeführt.
- Sonstige Kontrollen - insbesondere zum Schutz der steuerlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten - finden in der Regel bei einer Binnenzollstelle oder in den Räumlichkeiten des Beteiligten statt.

In der Mitteilung KOM (2003) 452, S. 2, *über eine vereinfachte und papierlose Umgebung für Zoll und Handel* hat die Kommission die Vorteile einer zentralen Zollabwicklung dargestellt:

- Konzentration der Arbeit der Grenzzollstellen auf die Kontrolle der Zulässigkeit der Einfuhr sowie der Sicherheit der in die Gemeinschaft verbrachten Waren und
- Durchführung aller übrigen Kontrollen im Hinblick auf Zölle, Steuern und handelspolitische Maßnahmen durch die Binnenzollstellen, sofern keine Kontrolle an der Grenze erforderlich ist.

**Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte** sollen – statt die Einfuhrwaren bei der Zollstelle des Eingangs in die Gemeinschaft zum Versandverfahren oder einem sonstigen Zollverfahren anzumelden - zwischen folgenden zusätzlichen Möglichkeiten wählen können:

1. **zweistufige Anmeldung:** Elektronische Anmeldung am Niederlassungsort des Beteiligten vor Ankunft der Waren mit einem begrenzten Datenkranz (soweit möglich, einschließlich der Angabe des gewünschten Zollverfahrens, z. B. zollrechtlich freier Verkehr oder ein Nichterhebungsverfahren wie z. B. Zolllager) und Überführung der Waren in dieses Verfahren an der Eingangszollstelle auf der Grundlage der angemeldeten Daten, so dass die Waren **ohne Versandverfahrens** an ihren Bestimmungsort befördert werden können; anschließend erfolgt die periodische Abgabe elektronischer vollständiger Zollanmeldungen bei der für den Niederlassungsort des Beteiligten zuständigen Zollstelle; ersatzweise kann der Beteiligte dieser Zollstelle Zugang zu den erforderlichen Anmeldedaten und Unterlagen in seinem IT-System gewähren; oder
2. **einstufige Anmeldung:** vollständige elektronische Anmeldung der Waren am Niederlassungsort des Beteiligten, auch wenn dieser Ort sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet als demjenigen, in dem die Waren in die Gemeinschaft verbracht werden.

In beiden Fällen werden die Waren nach einem **Datenaustausch**, begrenzt auf den für die Überlassung der Waren erforderlichen Datenkranz, zwischen der Zollstelle am Niederlassungsort des Anmelders und der Eingangszollstelle - ausnahmsweise nach einer Warenbeschau - dem Anmeldeur bzw. Transporteur überlassen. Der Zoll wird am Niederlassungsort des Anmelders gezahlt. Die Waren brauchen nicht zu der für den Einführer

zuständigen Zollstelle befördert zu werden, sie können direkt zum Abnehmer der Waren verbracht werden, auch wenn dieser in einem **anderen Mitgliedstaat** ansässig ist. Somit können multinationale Unternehmen ihre Einfuhren in die EU über eine **einzig**e Zollstelle abwickeln.

### „Single Access Point“ für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Als Alternative zur zentralen Zollabwicklung, die nur *zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten* offen steht, soll ferner ein „**einziges Zugangsportal**“ ("Single Access Point") geschaffen werden, das die Übertragung vereinfachter oder vollständiger Anmeldedaten an andere Mitgliedstaaten ermöglichen soll. Der Beteiligte kann damit über seinen nationalen Systemzugang Waren zur Einfuhr anmelden und diese Anmeldung wird dann weitergeleitet an die Zollstelle, die zuständig ist für den Ort, an dem die Waren gestellt wurden oder zu stellen sind, auch wenn diese Zollstelle sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet.

In diesem Fall ist allein die **Zollstelle**, an welche die Zollanmeldung **geleitet** wird, zuständig für die Abwicklung der Zollanmeldung, die Warenbeschau, die Erhebung der Abgaben und die Überlassung der Waren. Anders als bei der zentralen Einfuhrabwicklung findet also keine Aufgabenteilung statt zwischen der Zollstelle am Sitz des Einführers und der Zollstelle, bei der die Waren anlässlich der Einfuhr gestellt werden. Die Einführung dieser Lösung setzt allerdings eine weitgehende Harmonisierung der Anmeldedaten voraus, da interoperable IT-Systeme **einheitliche Datenstrukturen und -elemente** erfordern. Bei der zentralen Zollabwicklung brauchen dagegen nur die Angaben der vereinfachten Anmeldung bzw. der Anschreibungsmitteilung für den erforderlichen Datenaustausch harmonisiert zu werden.

Bei der **Warenausfuhr**, führt *Lux* des Weiteren aus, sei die **zentrale Zollabwicklung** seit der Einführung des Zollkodex das **Regelverfahren**. Dies habe einem Wunsch der Mitgliedstaaten entsprochen, die Zuständigkeit für die Kontrolle über die aus ihrem Gebiet ausgeführten Waren auch dann zu behalten, wenn sich die Ausgangszollstelle in einem anderen Mitgliedstaat befindet.

Die zentrale **Einfuhrabwicklung** – insbesondere wenn mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind – sei noch immer die **Ausnahme** und nicht die Regel. Die wichtigsten Gründe hierfür:

1. Die derzeitigen Zollkodexvorschriften zur Bestimmung des Ortes, an dem die Zollschuld bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr entsteht, stehen einer **Zollschuldentstehung** am Sitz des Unternehmens entgegen, soweit eine vereinfachte oder vollständige Anmeldung bei der Eingangszollstelle abgegeben wird. Nur im Falle des Anschreibeverfahrens entsteht die Zollschuld am Ort der Anschreibung, also am Sitz des Anmelders. Liegt keine einzige Bewilligung (die zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten vereinbart werden muss) vor, so muss ein Versandverfahren vorgeschaltet werden.
2. Die elektronischen Abfertigungssysteme der Mitgliedstaaten können nicht untereinander Daten austauschen und sind deshalb nicht interoperabel (Ausnahme: NCTS).
3. Die Aufteilung des von den Mitgliedstaaten einbehaltenen **Anteils von 25 %** der **Einfuhrzölle** (Erhebungskostenpauschale) bereitet im Falle der Überführung in den freien Verkehr ebenso Schwierigkeiten wie die Regelung der umsatz- und verbrauchsteuerlichen sowie statistischen Erfordernisse.
4. Teilweise werden unterschiedliche Auffassungen über die Methoden zur Kontrolle der Waren vertreten und die für die Erteilung einziger Bewilligungen erforderliche Einigung hierüber erfordert deshalb zuviel Zeit.

Zur Ausfuhr- und Einfuhrabwicklung macht Lux ergänzend Ausführungen zur geltenden Rechtslage, zu aktuellen Änderungen des Zollkodex und auf die Zukunft gerichtet zu Regelungen des modernisierten Zollkodex (automatisiertes Ausfuhr- und Einfuhrsystem).

### **Mehrwertsteuerfragen**

Anlässlich der Konsultation über den modernisierten Zollkodex hätten Wirtschaftsbeteiligte das Konzept der zentralen Zollabwicklung zwar begrüßt, führt *Lux* aus, aber mit dem Anliegen verbunden, auch in Bezug auf die Mehrwertsteuerregeln Vereinfachungen vorzusehen.

Die Überlegungen seien kompliziert und vielgestaltig mit allen Vor- und Nachteilen. Eine noch größere Vereinfachung wäre zu erreichen, wenn die Verwendung eines Zollverfahrens den Wegfall mehrwertsteuerrechtlicher Förmlichkeiten in Bezug auf den innergemeinschaftlichen Handel zur Folge hätte, und die Mehrwertsteuer direkt in dem Mitgliedstaat gezahlt würde, in dem die Waren verbleiben.

### **Schlussfolgerung des Referenten**

Die **zentrale Zollabwicklung** sei kein neues Konzept; bei der Ausfuhr sei sie bereits die Regel. Bei der Einfuhr könne sie schon in Anspruch genommen werden, allerdings unter erschwerten Bedingungen. Vonseiten der Wirtschaft sei mit Nachdruck die Forderung vorgebracht worden, die zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr auf breiter Ebene zugänglich zu machen. Diese Zielsetzung werde von der Kommission nachdrücklich unterstützt. Die Mittel zur Erreichung dieses Ziels seien:

- die Modernisierung des Zollkodex (und seiner Durchführungsvorschriften),
- die Einführung des gemeinschaftsweiten „Automatisierten Einfuhrsystems (AIS)“,
- die Erfassung der Wirtschaftsbeteiligten in einem Register, das jedem von ihnen eine gemeinschaftsweit gültige Kennnummer zuteilt und gegebenenfalls erteilte Bewilligungen für Verfahrensvereinfachungen angibt.

Vieles lasse sich schon vor der Modernisierung des Zollkodex erreichen. Aus diesem Grunde sollte das Konzept der **zentralen Zollabwicklung** sowie des einzigen **Zugangsportals** in Seminaren und Arbeitsgruppen unter Teilnahme der Wirtschaftsbeteiligten intensiv behandelt werden, damit Hindernisse einer breiten Nutzung dieser Vereinfachungen nicht länger entgegenstehen. Dies werde – wie in der *Agenda von Lissabon* vorgesehen – zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit und mehr Wachstum in der Gemeinschaft führen.

Die nationalen Zollverwaltungen werden überall in der EU zusammenarbeiten, als wären sie eine einzige Verwaltung, und auf diese Weise ihren Beitrag dazu leisten, dass die Zollunion und der Binnenmarkt besser funktionieren. Eine weitere Herausforderung werde darin bestehen, die übrigen an den **Grenzen tätigen Behörden** (z. B. Polizei, Veterinär-, Umweltschutzbehörden) dazu zu bringen, so zu handeln, als wären sie eine **einzige Behörde** (*Single Window, One-Stop-Shop*), um die Förmlichkeiten aus anderen als zollrechtlichen Gründen (z.B. Steuerrecht, Statistik) im Sinne einer zentralisierten Einfuhrabwicklung zu erleichtern.

Das Konzept der **zentralen Zollabwicklung** müsse durch eine **Datenbank** mit gemeinschaftsweiten Kenn-Nummern für die Wirtschaftsbeteiligten unterstützt werden, die in den kommenden Jahren entwickelt werden soll. Ferner sollen gemeinschaftsweit geltende Kriterien für die Zulassung zu erleichterten Verfahren festgelegt werden.

## Die Modernisierung des Zollkodex – Fortschritt oder Rückschritt für die Wirtschaft ?

*Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn*

Zu dieser Fragestellung referierte Reinhard Fischer, verantwortlich für Zoll und Außenhandel bei der Deutschen Post AG. Durch die Änderung des Zollkodex werde das bestehende Gleichgewicht zwischen Zoll und Wirtschaft gestört. Die aus Sicherheitsaspekten motivierten neuen Anforderungen des Zolls korrespondierten nicht mit den heutigen Abläufen der Supply Chain und werden zu Verzögerungen führen. Seinem Referat stellte Fischer folgende Agenda voran:

- Der Konzern Deutsche Post World Net – Struktur und Zoll
- Weltwirtschaftliche Trends und Zoll in der Supply Chain
- Der Einfluss der US-Sicherheit auf den Zollkodex
- Die Sicherheitsanforderungen des Zollkodex
- Die Forderungen der Wirtschaft an die EU-Kommission
- Die Forderungen der Wirtschaft an den deutschen Zoll

In Grafiken präsentierte *Fischer* die Konzern-Struktur der Deutschen Post World Net als *Markenarchitektur* vor, hierbei **Zoll als Organisation** des Unternehmens mit strategischen und operativen Aufgaben im Zollnetzwerk in allen Kontinenten.

Zu den **Trends der Weltwirtschaft** führte *Fischer* Schlagworte an, die er den fachkundigen Teilnehmern des Zollrechtstages nicht zu erläutern brauche, deren Problematik er jedoch in bestimmten Zusammenhängen seines Vortrages wieder ansprach: Globalisierung, Outsourcing, One Stop Shop, Single Window, Digitalisierung, zollstrategische Elemente der Supply Chain, standardisierte Daten, harmonisierte Systeme, schnelle und zentrale Zollabfertigung, Risiko-Management.

Diese Aufzählung verdeutliche auch den **Interessenkonflikt** zwischen den Aufgaben des Zolls (Abgabenerhebung und Sicherheit) und den Anforderungen der Wirtschaft (schnelle Abfertigung, EU-weite Verfahren). Es bestehe die Sorge, dass bei der Gefahrenabwehr die Wirtschaft vergessen werde. Zu bedenken sei auch der globale Einfluss der US-Sicherheit auf den Zollkodex und das Kontrollvolumen in den USA.

### Die Elemente des WCO Framework of Standards

Im weltweiten Außenhandel setze die Weltzollorganisation den Rahmen, die Standards, die die Europäische Union für ihren Bereich umzusetzen habe:

- Grundsätzliche Voranmeldung von Waren
- Festlegung von Datenelementen für die Voranmeldung
- Anwendung von Zeitfenstern für die Voranmeldung
- Einführung eines *Secure Economic Operator*

Die Änderung des Zollkodex durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 vom 13. April 2005 sehe als Regelungen für die Gemeinschaft die „*Summarische Anmeldung*“, den „*Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten*“ und ein „*EU-weites Risk-Management*“ vor.

Die „*Summarische Anmeldung*“ erfordere zusätzlichen Zeitbedarf für Import und Export, einen erhöhten Aufwand für die Bereitstellung der Daten, hohe Kosten für die Umstellung der Informations- und Kommunikationstechnik (IT), einen hohen Kommunikationsaufwand zwischen den Beteiligten der Lieferkette (Supply Chain); des weiteren verbinde sich damit eine zusätzliche Belastung der EU-Außengrenzen, führte *Fischer* zu den Folgen der „*Summarischen Anmeldung*“ aus.

### **Die Folgen des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“**

- hohe Kosten für die Qualifizierung und Statuserhaltung
- hoher Aufwand auf Grund von nicht harmonisierten Bewilligungsverfahren
- Kosten für die physische Sicherheit

Es sei noch unklar, welche Kosten für die physische Sicherheit entstehen werden, möglicherweise der Aufwand für zusätzliche Maßnahmen zum Schutz von Behältern, die Verwendung von „*High Security Seals*“, die zusätzliche Absicherung von Gebäuden, Transportmitteln und Verkehrswegen, verschärfte Zugangskontrollen, zusätzliche Personalkontrollen.

Fragen stellten sich zum EU-weiten **Risiko-Management**: Welche Kriterien werden bei der Bewertung der Beteiligten angewendet? Was für Folgen haben negative Bewertungen in anderen EU-Staaten? Alle Unternehmen im Außenhandel werden über ein EU-weites Risiko-Management bewertet. Die Kriterien für die Einstufung müssen sich an den Vorstellungen der liberalen Mitgliedstaaten orientieren, bekräftigte *Fischer*. Über diese Thematik werde im Rahmen des Zollrechtstages noch gesprochen.

### **Die Forderungen der Wirtschaft an die EU-Kommission**

- Stärkere internationale Präsenz
- Förderung einheitlicher weltweiter Standards
- Durchsetzung von liberalen Verfahrensweisen in der EU
- Berücksichtigung der Wirtschaftsinteressen bei der Entwicklung der Zollkodex-DVO
- Kompensation der Kosten für die neuen Sicherheitsanforderungen

Zur Kompensation der neuen Anforderungen müsse die EU-Kommission **Erleichterungen** in folgenden Bereichen gewähren, forderte *Fischer* im Interesse der Wirtschaft: Überlassung der Waren vor der Ankunft in der EU, Einführung EU-einheitlicher IT-Abfertigungsverfahren, Bereitstellung von Single Window / One Stop Shop, Erhöhung der Wertgrenzen für Kleinsendungen, Abschaffung der Einschränkung des Vertretungsrechts in einigen EU-Mitgliedstaaten, wirtschaftsgerechte Version des Zollkodex und der Zollkodex-DVO.

### **Zoll ist Wirtschaftsdienst**

Auch die deutsche Zollverwaltung könne durch einen besseren Service für die Wirtschaft, offene Kommunikation mit allen Beteiligten und durch eine höhere Präsenz in Brüssel (EU und WCO) für eine bessere Vertretung **deutscher Interessen** beitragen. Ein besserer Service

für die Bewältigung der Komplexität der Zollpräferenzen und die weitere Entwicklung des Einheitspapiers wären wünschenswert.

### **Fazit des Referenten**

Die Regelungen des neuen Zollkodex werden zunächst als Rückschritt betrachtet. „Wir werden aber eine Aussicht auf Fortschritte haben“, betonte *Fischer* abschließend auf den großen Zuhörerkreis der EFA-Veranstaltung gerichtet.

## **Die rechtliche Stellung des Wirtschaftsbeteiligten im Außenhandel**

*Dr. Walter Summersberger, Unabhängiger Finanzsenat (UFS), Außenstelle Salzburg*

Der Zollkodex 2005 verfolge das Ziel, ein gleichwertiges Schutzniveau bei Zollkontrollen zu schaffen, es soll eine harmonisierte Anwendung der Zollkontrollen erreicht werden. Neben den abgabenrechtlichen Belangen werden neue Aufgabenbereiche wie die verstärkte Beachtung von Verboten und Beschränkungen und die Gewährleistung der Sicherheit im Warenverkehr in den Vordergrund treten. Konkret sehe der Zollkodex 2005 folgende Schwerpunkte vor:

- Neue Definitionen in Art 4 Zollkodex (Eingangs- und Ausgangszollstelle, Einfuhr- und Ausfuhrzollstelle, Risiko, Risikomanagement),
- Verbindliche Anwendung der Risikoanalyse,
- Abgabe von Vorab-Anmeldungen sowie
- als Kernstück die **Einführung eines besonderen Status**, des "zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten" in Art 5a Zollkodex.

### **Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (ZWB)**

Die Europäisierung des Zollrechts sei ein Prozess, der unumkehrbar ist. Die Rechtsstellung als "zugelassener Wirtschaftsbeteiligter" sei in einem immer weiter fortschreitenden Harmonisierungsprozess in seiner Bedeutung und Tragweite nicht zu unterschätzen, allerdings auch nicht zu überschätzen. Das Rechtsinstitut des ZWB habe unter anderem die Aufgabe, die Wirtschaftsfreiheiten des EG-Vertrages zu verwirklichen. Es würde nicht den Prinzipien des freien Marktes entsprechen, 25 Genehmigungen einzuholen um grenzüberschreitend tätig sein zu können, führte *Summersberger* als Beispiel an.

### **Formelle Voraussetzungen für die Anerkennung**

Begünstigter als ZWB ist ein Unternehmen, d.h. eine Person nach Art 4 Nr. 1 Zollkodex, sei es eine GmbH, eine OHG oder ein Einzelunternehmer. Voraussetzung ist, dass der Wirtschaftsbeteiligte in der Gemeinschaft ansässig ist. Das "Ansässigkeitsprinzip" richte sich nach Art 4 Nr. 2 Zollkodex; es komme darauf an, wo die juristische Person oder Personenvereinigung ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre dauernde Niederlassung habe. Dieses "Ansässigkeitsprinzip" gelte jedoch nicht uneingeschränkt. Im Ausschussverfahren werden Ausnahmen von diesem Prinzip normiert werden.

### **Status und Kriterien für die Zulassung**

Nach Art 5a Abs. 2 Zollkodex 2005 normiere der Gemeinschaftsgesetzgeber mehrere Voraussetzungen, deren Erfüllung zwingendes Erfordernis für die Bewilligung des Status als ZWB sei und zwar:

- die angemessene Einhaltung der Zollvorschriften,
- ein zufriedenstellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls auch der Beförderungsunterlagen, das geeignet sein müsse, angemessene Zollkontrollen zu ermöglichen,
- gegebenenfalls die nachweisliche Zahlungsfähigkeit,
- gegebenenfalls angemessene Sicherheitsstandards.

Die **Einhaltung der Zollvorschriften**, verbunden mit besonderer Zuverlässigkeit und einer Prognose, wie hoch die Wahrscheinlichkeit eines Risikos beim Wirtschaftsbeteiligten ist, sei ein besonders bedeutsames **Kriterium für die Zulassung** als ZWB. Der Verordnungsgeber erwarte nicht eine vollständige und lückenlose Rechtstreue, sondern nur eine "angemessene". Die Zollbehörde werde in jedem Einzelfall zu prüfen haben, ob die gebotene Sorgfaltspflicht des Wirtschaftsbeteiligten diesem Maßstab entspricht.

#### **In Art 4 Zollkodex 2005 ist zu „Risiko“ eine Legaldefinition eingefügt:**

*„Risiko ist die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalls im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und Drittländern befördert werden, sowie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Waren ohne Gemeinschaftsstatus.“*

Nicht jeder Vorfall sei für die Zulassung als ZWB schädlich, betonte *Summersberger*, sondern nur der, der

- die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindere, oder
- den finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten schade, oder
- die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährde, d.h. Beachtung der Verbote und Beschränkungen.

#### **Prüfung der Zuverlässigkeit**

Wie prüft nun die Zollbehörde die Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten, welche Parameter werden hier angewendet ? Was sind Verstöße gegen das Zollrecht ? Fragen, die nach Auffassung des Referenten noch nicht gelöst sind. Nur Zollrecht im engeren Sinne, oder auch Zollrecht im weiteren Sinne, etwa Verstöße gegen Verbote und Beschränkungen, gegen exportkontrollrechtliche Vorschriften ?

Die **Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten** sei in der Tat eng mit flankierenden Bestimmungen im Zollkodex 2005 verknüpft, betonte *Summersberger* ausdrücklich. In den Erwägungsgründen des *Gemeinsamen Standpunktes* werde ausgeführt, dass ein gleichwertiges Schutz- und Zollkontrollniveau erreicht werden soll, das auf gemeinsam vereinbarten Normen und Risikokriterien beruhe - mit einem Wort: **Risikomanagement**. Der gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement umfasse die Anwendung und Beachtung dieser Kriterien durch den Wirtschaftsbeteiligten. Beachtet der Wirtschaftsbeteiligte diese Vorschriften, wird ihm quasi ein "Sicherheitsausweis" ausgestellt, der **Erleichterungen** bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen zur Folge habe.

#### **Beteiligtenbewertung**

Österreich und Deutschland haben eine "Beteiligtenbewertung" eingeführt. "*Dezentrale Beteiligtenbewertung*" (*DEBBI*) in Deutschland, "*Index für Unternehmenstätigkeit*" (*IDU*) in Österreich, die sich inhaltlich nur unwesentlich unterscheiden und ebenso abgestuft Risiken

bewerten. Da die Beteiligtenbewertung Gegenstand anderer Vorträge sei, möchte er hier nicht näher darauf eingehen.

Herausgreifen möchte er die zu **schützenden Rechtsgüter** Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Schädigung der Umwelt, Schädigung von Verbraucherinteressen, kurz die Gesamtheit der Verbote und Beschränkungen und die Frage, welche Möglichkeiten dem Wirtschaftsbeteiligten offen stehen, gegen eine negative Bewertung vorzugehen. Es fehle die Harmonisierung von Verboten und Beschränkungen. Die Frage nach dem Rechtscharakter der Beteiligtenbewertung befinde auch über den **Rechtsschutz** gegen eine negative Bewertung.

### **Bindungswirkung – Bewilligung als ZWB - Vorbehaltsklausel**

Der Rechtsnatur nach handle es sich bei der Bewilligung als „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ um einen so genannten "*transnationalen Verwaltungsakt*", ein Verwaltungsakt, der sich dadurch auszeichne, dass er grenzüberschreitend Wirkung entfalte. Wesentliche Voraussetzung sei, dass eine jedenfalls in Grundzügen **einheitliche Rechtssituation** in allen Mitgliedstaaten vorherrsche, sowie auch die Verwaltungspraxis in der Gemeinschaft ein einheitliches Niveau aufzuweisen habe. Durch den modernisierten Zollkodex müssen diese Voraussetzungen als erfüllt angesehen werden.

Der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wird von den Zollbehörden in allen Mitgliedstaaten **vorbehaltlich** der Regeln und Voraussetzungen nach Absatz 2 und unbeschadet der Zollkontrollen anerkannt (Art. 5a Absatz 1 Unterabsatz 3 Zollkodex 2005).

Eine Bindungswirkung zur Rechtmäßigkeit der Bewilligung als ZWB werde zwar die Regel, aber nicht zwingend sein. Die Wirkungen des Status als ZWB bleiben – zumindest was die Bestimmungen im ZK 2005 selbst betrifft – hinter den Erwartungen der Wirtschaft zurück. Die Bindungswirkung einer vZTA werde nur im Ansatz erreicht.

### **Erleichterungen**

Dem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligter werden Erleichterungen gewährt, die zum einen **sicherheitsrelevante Zollkontrollen** und zum anderen **Vereinfachungen** nach den Zollvorschriften betreffen (Art. 5a Abs. 1 Unterabsatz 2 Zollkodex 2005).

Der ZWB genieße eine besondere Stellung, führte *Summersberger* dazu aus. Aufgrund der Zuverlässigkeitsprüfung werde ihm besonderes Vertrauen von der Zollbehörde entgegengebracht. In Folge der Erfüllung eines anhand des Zollrechts zu beurteilenden "Sorgfaltsmaßstabes" werden Erleichterungen bei **sicherheitsrelevanten** Zollkontrollen eingeführt. Der Gemeinschaftsgesetzgeber verweist auf das Ausschussverfahren, das Maß der Kontrollen sei noch ungewiss.

Ist schon das System der **gegenseitigen Anerkennung** des Status als ZWB durch die Vorbehaltsklausel nicht lückenlos, müsse die gegenseitige Anerkennung von **Verfahrenserleichterungen** ebenfalls als ein nicht geschlossenes System bezeichnet werden, da die Vorbehaltsklausel auch hier greife. Der Status als ZWB und die Ausübung des Rechts auf Verfahrensvereinfachungen seien strikt zu trennen, denn die Anerkennung als ZWB berechtige nicht automatisch dazu, die in den Mitgliedstaaten der EU vorgesehenen Vereinfachungen in Anspruch zu nehmen.

## Resümee des Referenten

Eine abschließende Bewertung könne kaum substantiiert sein. Eine Reihe von wesentlichen Bestimmungen fehle noch (Durchführungsbestimmungen zum Zollkodex !). Besondere Probleme seien in der mangelnden Harmonisierung und bei der praktischen Abwicklung zu sehen – zu viele Verweise auf das Ausschussverfahren !

## Podiumsdiskussion mit Statements

Nachdem die Referenten des Tages, erweitert durch Claudia Kurz, (VCI), Roland Hirt (Oberzolldirektion Bern), Jürgen Böer (Schott AG, BDI-Arbeitskreis Zoll), Dr. Christian Haid (Wirtschaftskammer Steiermark) und Andrew Grainger (SITPRO Ltd.), die Podiumsrunde gebildet hatten, erteilte Prof. **Dr. Reginhard Henke**, Moderator des Round-Table-Gesprächs diesen das Wort zu den **Statements**:

### **Claudia Kurz, Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI), Frankfurt am Main**

Die Chemische Industrie erkenne an, dass aufgrund der terroristischen Ereignisse der jüngsten Vergangenheit ein erhöhtes Sicherheitsniveau im Warenverkehr erforderlich ist. Gebotene Maßnahmen werden von uns mitgetragen. Dies gelte grundsätzlich auch für Maßnahmen im Rahmen des modernisierten Zollkodex. Wegen der damit verbundenen erheblichen Einschnitte für die Unternehmen werde aber ein rechtliches Instrument zur Erlangung von Verfahrensvereinfachungen von großer Bedeutung sein. Der Wert der insoweit vorgesehenen Rechtsfigur des „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (AEO) für die Unternehmen werde maßgeblich davon abhängen, wie hoch der **Aufwand** für die Zulassung ist und ob ihr ein angemessener **Gegenwert** in Form von tatsächlichen **Erleichterungen** gegenübersteht.

Die Unternehmen der deutschen chemischen Industrie stellten schon heute sicher, dass auf ihrer Seite alle ein- und ausfuhrrelevanten Vorgaben einschließlich denen der Exportkontrolle eingehalten werden, führte *Claudia Kurz* weiter aus. Sie verpflichten außerdem die von ihnen beauftragten Spediteure auf Einhaltung transport-, gefahrgut- und umweltschutzrechtlicher Vorschriften. Die begriffliche Ausfüllung der Zulassungsvoraussetzungen, insbesondere der Sicherheits- und Schutzstandards, wie sie durch die Zollkodex-DVO erfolgen soll, müsse sich im vertretbaren Rahmen bewegen.

Die gewährten Erleichterungen dürfen sich nicht lediglich in einer **Reduzierung der Kontrolldichte** erschöpfen. Dem erheblichen administrativen und kostenmäßigen Aufwand zur Erlangung des AEO müssen angemessene Erleichterungen gegenüberstehen, z.B.

- die Gewährung der im *Non Paper* genannten Voranmeldefristen einschließlich der Möglichkeit der vollständigen Befreiung für AEO: Beibehaltung der Globalmitteilung (Verzicht auf Einzelanzeige),
- Zulässigkeit alternativer Begleitdokumente, z.B. automatisierte Ausfertigung einer vereinfachten Ausfuhranmeldung, Ausfuhrkontrollmeldung oder Handelsdokument als Ersatzpapier.

## **Roland Hirt, Eidg. Zollverwaltung, Oberzolldirektion Bern**

Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte in der Schweiz, die nicht zur Europäischen Union gehöre, sei in ihrer Ausgestaltung nicht vergleichbar mit dem nach Art. 5a des modernisierten Zollkodex vorgesehenen „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“, er erfülle jedoch dessen Ziele.

Der **Rahmen** sei in hohem Maße durch das elektronische Kommunikationssystem der Schweizer Zollverwaltung bestimmt, dazu führe er einige Zahlen an:

- **Anzahl Zollanmeldungen 2004**

Einfuhr	12.2 Mio	davon elektronisch	91 %
Ausfuhr	5.9 Mio	davon elektronisch	82 %
Transit	7.1 Mio	davon elektronisch	95 %

- Elektronische Anmeldungen werden von Zollbeteiligten mit besonderem Status (Bewilligung, Vereinbarung) übermittelt.
- 720 "Zugelassene Empfänger + Versender"  
200 Betreiber "offener Zolllager"  
890 Teilnehmer "vereinfachte Ausführregelung" (VAR)  
910 Elektronische Anmelder (Firmen)

Weitere zugelassene Wirtschaftsbeteiligte gebe es in den Bereichen Mineralölsteuer, sogenannte Lenkungsabgaben, andere Verbrauchssteuern und Ursprung (ca. 2500 ermächtigte Ausführer).

Die **Zulassung der Beteiligten** erfolge, wenn die Rahmenbedingungen erfüllt sind, mit Entscheid des Zolls, Zuteilung einer Identifikationsnummer und ggf. Zuteilung eines Kontroll-/Betreuungszollamts. Ein **Entzug** des Status erfolge, wenn Zulassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind sowie bei wiederholten Verstößen. **Sanktionen** wie Leistungspflicht für hinterzogene Abgaben und Strafverfolgung (gegen Firmen und natürliche Personen) bleiben vorbehalten.

## **Jürgen Böer, Schott AG, Vorsitzender des BDI-Arbeitskreises Zoll**

Ein Europa benötige eine einfache und harmonisierte Auslegung der Zollvorschriften (Zollkodex/Zollkodex-DVO), dieses Postulat stellte Böer an den Anfang seiner Ausführungen. Erhöhte Sicherheitsanforderungen und der verstärkte Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung prägten die Novelle zur Modernisierung des Zollkodex. Die Wirtschaft unterstütze den Gedanken, den internationalen Warenverkehr durch Einführung von Qualitätsstandards sicherer zu machen.

Sollte sich allerdings der Eindruck verstärken, dass zusätzlich zu den gestiegenen Sicherheitsanforderungen, die für sich alleine gesehen schon eine erhebliche Belastung der Wirtschaft darstellen, auch die bestehenden Verfahrenserleichterungen dramatisch zurückgenommen werden, könne nicht mit einer **Akzeptanz** der Regelung gerechnet werden. Sorge bereite der ausgewählte Ansatz zur automatisierten Umsetzung der Ausführverfahren in Verbindung mit der ausnahmslosen Voranmeldung jeder Exportsendung – ohne Rückmeldung kein Export.

Es sei für die Wirtschaft nicht verständlich, dass zum einen eine **Entbürokratisierung** gefordert werde, zum anderen Systeme entwickelt werden, die bezogen auf den Aufwand, Bearbeitungszeiten und hoch administrativen **EDV-Einsatz** exorbitante **Kostensteigerungen** nach sich ziehen. Größte Bedeutung habe die Gestaltung der Zollkodex-DVO unter aktiver Beteiligung der Wirtschaft mit dem Ziel der Ausgestaltung ohne negative Zeiteinflüsse auf die Logistikkette.

Gleiches gelte für die Ausgestaltung des „*zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten*“ und die EU-weite Anerkennung von **Verfahrenserleichterungen**. Der EU-Status „zugelassener (sicherer) Wirtschaftsbeteiligter“ müsse harmonisiert sein. National unterschiedliche Auslegungen von Exportverfahren könnten nicht hingenommen werden, Ziel könne nicht sein, Quasi-Verfahrenserleichterungen zu formulieren, die zu einer erheblichen Verschlechterung im Vergleich zum „Status Quo“ führen.

### **Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz**

*Haid* bezeichnete in seinem Statement den Zoll als **Partner der Wirtschaft**. Diese Partnerschaft habe der österreichische Generalzolldirektor bereits beim Zollrechtstag 2000 in Salzburg hervorgehoben.

Die Frage stelle sich schon, ob im Spannungsfeld zwischen behördlicher Kontrolle im Bereich der fiskalischen Überwachung bzw. unter dem Blickwinkel „Risikomanagement“ jemand noch als Partner auftreten könne. Feste Teams zur Bewältigung der Aufgaben müssten beide bilden. „**Es müsse in den Köpfen beide r etwas passieren !**“ beteuerte *Haid*.

In den 10 Jahren des Beitritts zur EU habe sich in Österreich insbesondere der **Zugang zu Informationen** verbessert. Datenbanken der EU wie TARIC, EUR-Lex, Quota, MADB, VZTA seien auf vehementes Fordern der Wirtschaft freigegeben worden. Der allgemeine Zugang zu Zollrechtsvorschriften soll für Chancengleichheit sorgen.

### **Einheitliche Rechtsanwendung ?**

Trotz Automatisierung – Menschen stehen dahinter – sei eine möglichst **einheitliche Auslegung** und **Vorgangsweise** bei der Anwendung der Vorschriften vonnöten. Das Projekt „Zollkodex Neu“ mit seiner umfassenden Diskussion - nicht nur zwischen den Kommissionsdienststellen und der jeweiligen Verwaltung – sondern auch unter Einbindung der Vertreter der **Wirtschaftsbeteiligten** könne so ein richtiger Ansatz sein.

Die Durchsetzung des Single-Window-Prinzips nicht nur für den Zoll, sondern auch für die Steuer/Verbrauchssteuern könne dazu führen, dass beide besser miteinander **kommunizieren** können.

Die Umsetzung der Teamstruktur im Mai 2004 in Österreich werde aus meiner Sicht positiv beurteilt; die Ansprechpartner bzw. die Betreuer der Firmen seien Erstansprechpartner, in Spezialfragen werden zusätzlich Spezialisten beigezogen. Nach anfänglichen Übergangsproblemen funktioniere das System recht gut.

### **Nachträgliche Änderung der Voraussetzungen**

Beide Partner – Behörden und Wirtschaft – müssen sich an die Spielregeln und an ausgemachte Regeln halten, bekräftigte *Haid*. Es könne nicht sein, dass einer der Partner nachträglich im Zuge von Betriebsprüfungen die Regeln verändere oder sich dahinter

verschanze, für diesen Teilbereich eigentlich nicht zuständig zu sein. Auch Unternehmungen werden im Bereich der Zoll- oder auch Ausfuhrkontrolle immer als Gesamtes gesehen und erst in zweiter Linie werde ein „Verantwortlicher“ gesucht. Wenn einer der beiden Partner seit Jahren müßig ist, genaue Abwicklungsregeln bekannt zu geben, so könne er nicht im Nachhinein Dinge fordern, die er von Beginn an nicht verlangt habe; es sei allerdings ein österreichisches Detailproblem im Zuge von Betriebsprüfungen im Zusammenhang mit den Varianten der mehrwertssteuerfreien Überführung in den zoll- und steuerrechtlich Verkehr mit daran anschließender innergemeinschaftlicher Lieferung (Abfertigungscode 4200).

### **Andrew Grainger, Deputy Director, Trade Procedures, SIPRO Ltd., London**

*Grainger* stellte seinen Ausführungen **SITPRO „Trade Facilitation Organization“** voran, für die er tätig sei. SITPRO beruhe auf der UN Recommendation No 4 (1974), die zur Gründung von Partnerschaften zwischen Handel und öffentlichen Verwaltungen aufrufe. Das soll durch Vereinfachungen, Standardisierung, Harmonisierung und Modernisierung von Handelsverfahren erfolgen.

Es gelte weitreichende Irrtümer zu überwinden, resultierend aus zu befürchtenden Wettbewerbsschwierigkeiten. Die Europäische Union habe im Hinblick auf eine für die Wirtschaft bezogene positive Zukunftsperspektive die **Kosten des Aufwands** nicht gemindert und **Wettbewerbsverzerrungen** nicht vermieden. Ohne tatkräftige Unterstützung maßgebender Stellen werde kaum eine Besserung eintreten. Ein effektives Projektmanagement und eine zielgerichtete Projektsteuerung seien unverzichtbar.

Eine sinnvolle Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben müsse die fehlende Harmonisierung abweichender Systeme in Betracht ziehen und nach Lösungen suchen. Mit den notwendigen Ressourcen könnte durch den „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ ein größerer Handlungsspielraum erzielt werden. Andere Komponenten der Administration dürften nicht vergessen werden.

Das Konzept der **Partnerschaft** zwischen der Wirtschaft und der Zollverwaltung sollte sowohl der Implementierung als auch der Verwaltung und Umsetzung des Zollkodex 2005 zugrunde gelegt werden. Wenn es nicht zu dieser Zusammenarbeit auf europäischer Ebene komme, bestehe die Gefahr, dass die Vorteile für die Wirtschaft verloren gingen. Die Wirtschaftsverbände wären diesbezüglich gut beraten, entsprechende Lobbyarbeit zu betreiben. Das Konzept für den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten müsse sicherstellen, dass die Partnerschaft zwischen der öffentlichen Verwaltung und den zuverlässigsten und vertrauenswürdigsten Unternehmen fortgeführt werde.

### **Einbeziehung des Auditoriums in die Fragestellung/Diskussion**

Nach der Gliederungsvorgabe sind die Teilnehmer zu den Punkten „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“, Ankunfts- und Abgangsanzeigen, zentralisierte Einfuhrabfertigung und Partnerschaft Zoll- Wirtschaft in die Diskussion mit Fragen und Anmerkungen einbezogen worden. In Stichworten werden Antworten und Aussagen wiedergegeben:

*Rüdiger Schoen, Siemens AG, Erlangen:* Warum brauchen wir einen „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“, da wir doch schon so vieles an Vereinfachung und Erleichterungen haben ? Es gebe **Handelshemmnisse, sonst nichts** ! Darauf *Dr. Henke:* Ich sehe das anders, die Zentralisierung der Abfertigungen biete Vorteile; die internationale Sicherheitspolitik verlange eine Umstellung, Stichwort **sichere Lieferkette**. *Michael Lux, EG-Kommission:*

Wesentlich sei schon der Umstieg von Papier auf EDV; wenn das in Deutschland als Rückschritt angesehen werde, dann werde das in anderen Ländern positiv vermerkt.

*Dr. Peter Witte*, dem auch die Leitung der Tagung mit Einführung in die einzelnen Referate, übertragen wurde, zu Fragen **durchgehender Sicherheitskontrollen** mit einer Fallgestaltung: Was nützt mir als Zollamt, dass der Empfänger zuverlässig ist, nicht jedoch der Spediteur, zumal es auch auf Spediteure mit Sitz außerhalb der EU ankomme. Es müsse eine nachvollziehbare Kette effizienter Sicherheit geben ! *Lux*: Die Anerkennung der Sicherheitskontrollsysteme müsse auf Gegenseitigkeit beruhen (USA), ggf. durch Vertrag erreicht werden. Die Schifffahrt könne nicht ausgenommen werden.

Auf die Frage, wann die **Zollkodex-DVO** zur Verordnung (EG) Nr. 648/2005 **in Kraft** treten werde, erklärte *Lux*: Am 13. Juli 2005 beginnt die Freigabe der Dokumente, so könne im Laufe des Jahres **2006** mit dem Inkrafttreten gerechnet werden. Es könne ein Zugriff auf bereits vorhandene DV-Systeme erfolgen; eine Risikoanalyse-Prüfung sei dazu durchzuführen. Die wirtschaftliche und politische Argumentation seien unterschiedlich; wenigstens müsse eine **behelfsmäßige** Kontrolle erfolgen, jedoch dürfe es kein „Vorschriftenloch“ geben. Wo keine DV-Lösung möglich ist, müsse sich die Risiko-Kontrolle auf „Papier“ beziehen.

### **Rahmenprogramm**

Nach der Diskussionsrunde standen mehrere Busse vor dem Posttower bereit, um die Teilnehmer der Tagung zum Empfang der Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn, Bärbel Dieckmann, ins Rathaus zu bringen. Danach fand eine Schifffahrt auf dem Rhein in bester abendlicher Stimmung statt.

### **Wirtschaftsbeteiligte im Fokus der Risikoanalyse**

Risikoanalyse und Risikomanagement halten verstärkt Einzug ins Wirtschaftsleben. Ziel ist es, ein gleichwertiges Schutzniveau bei der Überwachung der internationalen Handelskette zu schaffen. In der EU werden vor diesem Hintergrund gemeinsame Risikokriterien erarbeitet und harmonisierte Regeln für das Risikomanagement erlassen. Mit diesen Worten leitete der Vorsitzende des Europäischen Forums für Außenwirtschaft (EFA), Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, die Fortsetzung des 17. Europäischen Zollrechtstages am 10. Juni 2005 in Bonn ein.

Die erhöhten Sicherheitsanforderungen nach dem modernisierten Zollkodex, verbunden mit einer bürokratischen Mehrbelastung der Wirtschaft stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen Administration und Außenhandelsunternehmen. Die in Deutschland neu eingerichtete Dezentrale Beteiligtenbewertung (DEBBI) ist Teil der Sicherheitsstrategie. Unabhängig vom Risiko einzelner Warensendungen wird festgelegt, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass Beteiligte direkt oder indirekt Zollvorschriften verletzen. Viele Rechtsfragen auf diesem Felde seien noch offen, vielleicht gelingt es dieser Tagung für Klärung zu sorgen, beteuerte *Wolfgang* seinen Blick auf die große Zuhörerschaft von weit über 200 Teilnehmern der Tagung gerichtet.

## Risikomanagement und Risikoanalyse

*Professor Dr. David Widdowsen, Centre for Customs and Excise Studies, University of Canberra, Australia*

*Widdowsen* hat sich einen weltweiten Ruf durch seine Verbindungen zu supranationalen Institutionen (WTO, WCO, EU), durch Kontakte in den EU-Mitgliedsländern, u.a. mit der Universität Münster, und durch bedeutende Veröffentlichungen erworben.

Die partnerschaftlichen Beziehungen der Wirtschaft mit dem Zoll sei eine **Straße der Gegenseitigkeit**. Ein Schlüsselement der beiderseitigen Beachtung der Vorschriften sei die Herstellung einer Beziehung auf Partnerschaft und Vertrauen, führte *Widdowsen* eingangs aus. Dazu müsse das Bekenntnis kommen, Rechnung zu legen und die Beachtung der Vorschriften zu verbessern. Solche partnerschaftlichen Beziehungen müssen auf **gegenseitigen** Vorschlägen aufbauen, da die Partnerschaft zwei oder mehr Parteien impliziere, die zusammenarbeiten und nur gemeinsame Ziele verwirklichen.

Die Vollendung der Agenda für die internationalen Handelserleichterungen hänge wesentlich von den **Geschicken der Zollverwaltung** ab. Sein Beitrag prüfe den Grad, bis zu dem der partnerschaftliche Weg begehbar ist, um die Beachtung der Vorschriften durch die Wirtschaft zu erreichen. Die Fülle der Vorschriften sei eine regulative Bürde, ein **Wust**, der die internationale Handelsgemeinschaft belaste und den es zu reduzieren gelte. Gleichwohl müssen geeignete **Kontrollmaßnahmen** durchgeführt und aufrechterhalten werden.

Die unterschiedliche Betrachtungsweise der Notwendigkeit von Maßnahmen in den Erwartungen des Zolls und der Handelsgemeinschaft sei anzuerkennen. Die Weltzollorganisation ermutige und bestärke ihre Mitglieder, partnerschaftliche Beziehungen einzugehen - zwischen Zoll und Industrie durch Einführung eines risikobehafteten Modells der Beachtung von Vorschriften. Nur ein solcher Weg sei wirksam, der beide Seiten berücksichtige. Es müsse ein **Ausgleich** im partnerschaftlichen Zugang herbeigeführt werden.

In einer Übersicht erläuterte *Widdowsen* die **Compliance Management Styles**, traditionelle und auf das Risikomanagement ausgerichtete Modelle unter dem legislativen, administrativen und Risiko-Management Rahmen, ggf. durch die Informations- und Kommunikationstechnik zu erreichen. In einer „Risk-based Compliance Management Pyramid“ - Doppelpyramide zum Risikomanagement - erläutert *Widdowsen* die **Stufen** von unten nach oben *legislative Basis, Kundenservice, Befolgung der Vorschriften, Anerkennung und Durchsetzung / Anerkennung* mit den **Maßnahmen** in der aufgesetzten Pyramide die *Überzeugung* als breite Basis, darauf die *Warnung* und erst als letztes Mittel die *Strafe*.

In allen Ausführungen des Referenten dominierte in der gelungenen Video-Präsentation und in den Antworten auf Nachfragen die **partnerschaftliche Überzeugung**, nicht der Zwang ohne wechselseitige Rücksichtnahme.

## Risikoanalyse als Mittel der Betrugsbekämpfung“

*Jürgen Marke, OLAF, Referat für operative Analyse und technische Unterstützung, Brüssel*

Gesichtspunkte der Risikoanalyse bei OLAF – Amt für Betrugsbekämpfung - seien zum einen die von außen angeregte Ermittlungstätigkeit, zum anderen die Eigenanalyse aufgrund vielfältiger Erkenntnisse aus gespeicherten Vorgängen, Fällen und Statistiken, um nur einige zu nennen, führte *Marke* eingangs aus. OLAF sei als „Lieferant“ risikorelevanter Ergebnisse

auch eine **Service-Plattform** für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und andere Generaldirektionen der Kommission.

Möglichkeiten für eine **Risikoanalyse im Zoll- und Agrarbereich** seien die Marktbeobachtung, eine automatisierte Warenstrom-Analyse (Kreisverkehre, Handelsverschiebungen), eine Dokumentation der Fälle mit festgestellten Unregelmäßigkeiten (Ware, Land, Beteiligter), Ermittlung von Indikatoren und Selektion mit Transaktionen. Die Analyse sei wahlweise wert- oder mengenbedingt. Eine geografische Visualisierung gebe einen Einblick in 67 Länder, auch in zeitlicher Visualisierung.

Ein anderes Projekt bei OLAF im Bereich der Risikoanalyse sei die Arbeit mit Unregelmäßigkeitsmeldungen von den Mitgliedstaaten. Außerdem habe OLAF in den vergangenen Jahren über 20 Zolloperationen unterstützt, bei denen Zolldienste verschiedenster Mitgliedstaaten zusammengearbeitet haben und während eines bestimmten Zeitraumes auf ein spezifisches Thema verstärkt Zollkontrollen durchführten.

Sammlung und Analyse von Unregelmäßigkeiten im Agrarbereich, ausgehend von den Berichten der EU-Mitgliedstaaten, bieten eine Plattform für die Unterstützung gemeinsamer Zolloperationen mittels virtueller und ständiger Operations-Koordinierungseinheiten. Hinzu komme eine spezielle Warenstrom-Analyse für den Prüfungsdienst.

## **DEBBI und der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte**

*Frank Hermann, Oberamtsrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn*

Die **dezentrale Beteiligtenbewertung** (DEBBI) ist eine **Software der deutschen Zollverwaltung**, mit der auf Tatsachenfeststellungen basierende personenbezogene Erkenntnisse bewertet werden, so bezeichnete *Hermann* die im November 2004 in Betrieb genommene Software DEBBI. Sie diene der Bewertung der Wirtschaftsbeteiligten, die am grenzüberschreitenden Warenverkehr teilnehmen und bei der deutschen Zollverwaltung Zollanmeldungen abgeben.

DEBBI sei die auf objektiven Grundlagen beruhende **Einschätzung**, wie hoch die Wahrscheinlichkeit der Verletzung von Zollvorschriften durch am grenzüberschreitenden Warenverkehr teilnehmende Wirtschaftsbeteiligte ist, oder etwas anders ausgedrückt die Bewertung von personenbezogenen zollrelevanten Erkenntnissen.

Die **Risikoanalyse** habe zum Ziel, Zollkontrollen auf die Bereiche zu konzentrieren, von denen Risiken bei der Ein- oder Ausfuhr von Waren ausgehen können, die hinsichtlich der Besteuerung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs oder der Abwehr von Gefahren für Menschen, Tiere und Pflanzen, also unserer Umwelt, auftreten können.

Wesentlich sei, den Großteil der grenzüberschreitenden Warenströme von Zollkontrollen zu entlasten. Von diesem Gedanken sei auch die Beteiligtenbewertung geprägt. In Zollvorschriften sei immer schon vom „zuverlässigen Beteiligten“ ausgegangen worden, einem unbestimmten Rechtsbegriff, der von der Zollverwaltung bei ihren Entscheidungen z.B. über beantragte Verfahrenserleichterungen auch in der Vergangenheit ausgelegt werden musste. Eine Objektivierung bei der Auslegung des Rechtsbegriffs der einheitlichen Anwendung des Zollrechts durch die deutschen Zollstellen sei förderlich.

Eine Objektivierung des Begriffs des „zuverlässigen Beteiligten“ trage auch dem Umstand eines bundesweit einheitlichen Verwaltungshandeln Rechnung, dass der **zuverlässige**

**Beteiligte** von Zollkontrollen **weitestgehend** entlastet werden kann. Die Objektivierung werde durch die Festlegung und einheitliche Anwendung von Kriterien erreicht.

### **Beteiligtenbewertung**

Voraussetzung für die Bewertung eines Beteiligten sei die Abgabe von Zollanmeldungen in der Vergangenheit, die Zuteilung einer Zollnummer, eine Dokumentation, wie sie in Betriebsprüfungsberichten zu finden sei und die Bewertung von Einfuhr- und Ausfuhrvorgängen. Bewertet werde mit 4 Ziffern - getrennt nach den Fachbereichen:

- Ziffer „0“ Es liegen keine Erkenntnisse vor oder die Gültigkeit der nachgenannten Bewertungen 2 und 3 sind abgelaufen;
- Ziffer „1“ Kein oder ein zu vernachlässigendes Risiko, das vom Beteiligten ausgeht;
- Ziffer „2“ Mittleres Risiko;
- Ziffer „3“ Hohes Risiko.

Als **zuverlässig** gelten Beteiligte mit den Bewertungen „0“ (keine Erkenntnisse) und „1“ (zuverlässig). Die Bewertungsziffern werden nach einem bundesweit einheitlichen **Bewertungskatalog** vergeben, der Gegenstand der Verfahrensweisung für das IT-Verfahren DEBBI ist. Das Unternehmen erhält von der Bewertung Kenntnis.

### **Bewertungsziffern als Handlungsanweisung ?**

Nach der Erfassung in DEBBI werden die Bewertungsziffern den Zollstellen bei der Abgabe bzw. Bearbeitung von Zollanmeldungen oder Anträgen auf Verfahrenserleichterungen im IT-Verfahren ATLAS angezeigt. Es gebe jedoch **keine Handlungsanweisung** an Abfertigungsbeamte nach Anzeige bestimmter Bewertungen, zwingend Zollkontrollen durchzuführen. Sie entscheiden auf Grund der Hinweise im Rahmen ihres Ermessensspielraumes über die Durchführung und die Art der Zollkontrollen. Die Bewertungen werden einzelfallbezogen im Rahmen der Bearbeitung von Zollanmeldungen angezeigt, immer unter dem Vorbehalt, dass tatsächlich eine Bewertung vorhanden ist.

Der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“, eingeführt mit der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 zur Änderung des Zollkodex, bedürfe als *unbestimmter Rechtsbegriff* noch der Konkretisierung durch eine **Ergänzung in der Zollkodex-DVO**, wie dies bereits zur Sprache gekommen sei. Dem Wirtschaftsbeteiligten werde ein Status verliehen, der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen in allen 25 Mitgliedstaaten der EU ermögliche.

Die Konkretisierung der Kriterien, die zur Verleihung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten führen sollen, dürften das deutsche System der Beteiligtenbewertung mittels DEBBI und Systeme in anderen Mitgliedstaaten möglicherweise verändern. Es werde zu einer EU-weit einheitlicheren Anwendung des Europäischen Zollrechts beitragen.

### **Beteiligtenbewertung in Österreich**

*Kurt Matoy, stellv. Projektleiter, Zollkoordination, Bundesministerium der Finanzen, Wien*

Die Ausführungen von *Matoy* beruhen auf Denkansätzen der österreichischen Arbeitsgruppe zum „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorized Economic Operator –AEO-).

Der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wirke sich bei der **Zuerkennung von Erleichterungen** im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten Zollkontrollen und bei der Bewilligung von Vereinfachungen gemäß den sonstigen Zollvorschriften aus. Zielsetzung sei eine **EU-weit einheitliche** und in **allen Mitgliedstaaten anerkannte Bewertung** der Kontrollsysteme und der Zahlungsfähigkeit des Wirtschaftsbeteiligten sowie der Einhaltung der Auflagen. Der Status wirke sich nicht bei der Bewertung der sonstigen spezifischen Voraussetzungen für Bewilligungen aus. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Voraussetzungen erfüllt werden.

Für die Zuerkennung von Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen ist der Status **ein** Faktor bei der Risikoanalyse. Als Beispiel nannte *Matoy* die Einfuhr von Textilien aus Fernost als Risikopotential in der **Lieferkette**: *Produzent – Händler – Transporteur – Spedition oder Reederei* in Drittländern, *Transporteur LKW bzw. Spedition Hafen – Spedition – Empfänger* in der EU. Zur Gesamtrisikoabschätzung seien die „Akteure“ (Glieder) in der Lieferkette zu bewerten. Je mehr Wirtschaftsbeteiligte in der Lieferkette, umso geringer sei das Risiko !

### **Einführung eines AEO-Netzwerkes**

Es müsse ein AEO-Netzwerk in der EU mit Infrastruktur und Wartung angestrebt werden. Eine zentrale Datenbank nach Auffassung des Referenten soll u.a. zum Inhalt haben:

- die allgemeinen und einheitlichen Zugangsvoraussetzungen zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten,
- die aktuell zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten,
- eine AEO-Netzwerklandschaft, gegliedert nach Produzenten, Dienstleistern, Händlern, jederzeit abrufbar von jedem (Datenschutz ?).

In das AEO-Netzwerk sollten auch die EU-weit einheitlichen Standard-Kriterien, die Regeln der Zuständigkeit zur Bewertung und Netzwerkverantwortliche auf EU-Ebene und national aufgenommen werden. Das System sei von den Mitgliedstaaten laufend zu warten und zu aktualisieren; und müsse automatisch und nahezu unbemerkt im Hintergrund arbeiten (Monitoring); es sei auch Teil des Risikomanagements.

Für die **Wirtschaft** bieten sich Vorteile in der transparenten und öffentlichen Darstellung der Wirtschaftsbeteiligten im Internet (ISO-Zertifizierungswerke als Vorbild) und Wettbewerbsvorteile durch erhöhte Sicherheit mit und unter AEO-Netzwerkmitgliedern. Für die **Verwaltung** seien Vorteile ein einheitliches, einfaches und modernes Informationssystem für die Bewilligungserteilung, die gesameinheitliche Betrachtung der Lieferkette und daraus resultierend die Möglichkeit gesameinheitlicher Einschätzung des Risikos in Bezug auf die Akteure der Lieferungen und im Hinblick auf sicherheitsrelevante Zollkontrollen.

### **Resümee des Referenten**

Ein gut gewartetes Netzwerk bringe der Wirtschaft und Verwaltung in der Europäischen Union Vorteile. Des Weiteren als Postulat gesehen sollte eine Prüfung der Möglichkeit und der Form der Einbindung von Wirtschaft und Verwaltung aus **Nicht-EU-Mitgliedstaaten** erwogen werden.

## Die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter elektronischer Überwachung

*Dr. Martin Scheuer, Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn*

Dieses Thema füge sich, so *Scheuer*, nahtlos in den Kontext der heutigen Veranstaltung ein, die unter dem Motto „**Wirtschaftsbeteiligte im Fokus der Risikoanalyse**“ stehe. Er gehe jedoch mit seinen Ausführungen noch darüber hinaus. Zum einen seien vom Verbrauchsteuerversandverfahren nicht nur die Wirtschaftsbeteiligten, sondern auch die Kommission und die nationalen Verwaltungen betroffen. Zum anderen geht es nicht nur um Überwachung bzw. Risikomanagement, sondern auch um **Erleichterungen** - sozusagen als Kehrseite der Medaille.

Das Verbrauchsteuerversandverfahren stelle einen **Teil des Steueraussetzungsverfahrens**, wie es in Art. 4 der sog. Systemrichtlinie definiert ist, dar und umfasse die steuerliche Regelung, die auf die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren innerhalb der Europäischen Gemeinschaft Anwendung findet. Beim Verbrauchsteuerversandverfahren zwischen zwei Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft müsse jeder verbrauchsteuerpflichtigen Ware ein vom Versender ausgestelltes **Begleitdokument** beigegeben werden.

Dieses papiergestützte Verfahren soll nunmehr auf EDV, mit anderen Worten auf eine **computergestützte** oder **elektronische** Anwendung umgestellt werden. Soweit es dabei um den Aspekt der **Überwachung** gehe, soll diese **qualitativ**, nicht quantitativ verbessert werden.

Wesentlicher Unterschied zum (Regel-) Zollversandverfahrens sei vereinfacht ausgedrückt, dass das Verbrauchsteuerversandverfahren nicht zwischen zwei Zollstellen, sondern zwischen zwei **Wirtschaftsbeteiligten** abgewickelt werde, führte *Scheuer* aus. Allein schon aus diesem Grund sei nicht ohne weiteres eine **Kompatibilität** beider Verfahren gewährleistet. Inwieweit auf das elektronische (Zoll-) Versandverfahren **NCTS** (= New Computerized Transit System), zurückgegriffen werden kann, werde sich zeigen.

### Elektronisches Verbrauchsteuerversandverfahren (EMCS)

Was verbirgt sich nun hinter diesem geplanten elektronischen Verbrauchsteuerversandverfahren? Was sind die Ziele und wie sieht die Umsetzung aus? Dazu erklärte sich *Scheuer* mit folgenden Worten:

„Das Europäische Parlament und der Rat haben am 16. Juni 2003 entschieden, dass ein EDV-gestütztes System zur Beförderung und Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS = Excise Movement and Control System) innerhalb von 6 Jahren ab dem Inkrafttreten der Entscheidung eingeführt werden soll, d.h. es soll Mitte 2009 funktionsfähig sein. Soweit wie möglich soll auf das NCTS – Verfahren zurückgegriffen werden.“

Die Kommission sei 30 Monate nach dem Inkrafttreten der Entscheidung, also zum 1. Dezember 2005, verpflichtet, einen **Zwischenbericht** an den Verbrauchsteuerausschuss über die Entwicklung und Einführung des EMCS zu erteilen. Bevor das EMCS in Betrieb gehe, werde die Kommission zunächst mit den Mitgliedstaaten und der Wirtschaft Maßnahmen zur **Verbesserung** des derzeitigen papiergestützten Systems überprüfen.

Mit dem EMCS-System soll – wie bereits erwähnt – in erster Linie die **elektronische Übermittlung** des begleitenden Verwaltungsdokumentes ermöglicht und das derzeitige

papiergestütztes System ersetzt werden. Es versteht sich von selbst, dass diese Veränderung auch eine Änderung der Systemrichtlinie und der Verordnung über das Mitführen des begleitenden Verwaltungsdokumentes nach sich ziehen werde. Als Folge dieser Änderungen seien auch die nationalen Rechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen, Dienstvorschriften) anzupassen.“

### **Einschränkungen des EMCS**

Das EMCS werde nicht die Fälle der unmittelbaren (zollrechtlichen) Einfuhr aus einem Drittland und die unmittelbare (zollrechtliche) Ausfuhr in ein Drittland sowie die Beförderung innerhalb des nationalen Steuergebietes abdecken. Hierzu seien Überlegungen in Richtung NCTS und ACS (= *Exit Control System*) sowie auf ein - bisher nicht vorhandenes - nationales EDV-System anzustellen (Schnittstellenproblematik). Das EMCS werde ferner nicht die Fälle erfassen, in denen sich verbrauchsteuerpflichtige Waren bereits im steuerrechtlich freien Verkehr eines Mitgliedstaates befinden.

### **Ziele des EMCS nach der Entscheidung des EU-Parlaments**

Neben der elektronischen Übermittlung des begleitenden Verwaltungsdokumentes und der Vereinfachung des Begleitscheinverfahrens soll das System den Behörden die Kontrolle der Warenbewegungen in Echtzeit (Verbesserung der Kontrollen) ermöglichen und einen Beitrag zur effektiveren **Betrugsbekämpfung** bei der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung zwischen den Mitgliedstaaten leisten. Die mit der Einführung des EMCS verbundene elektronische Erstellung und Erledigung des Begleitdokuments bedeute insbesondere für die Wirtschaftsbeteiligten eine erhebliche Vereinfachung des Verfahrens, betonte *Scheuer*.

Mit der Einführung des EMCS soll die in der Regel vom Versender wegen des mit der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren verbundenen Risikos zu leistende Sicherheit **zügiger** freigegeben werden. Auch dieser Schritt bedeute für den Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt eine wesentliche **Erleichterung** und **Kostenersparnis**.

Ferner soll der **illegale Handel mit un versteuerten Waren** (z.B. Manipulation bei der Steueraussetzung, Unversteuertes in den Verkehr bringen, Schmuggel) erschwert werden.

Im Bereich der **Steueraussetzung** seien mit der geplanten Einführung des EMCS-Verfahrens (Begleitscheinverfahren, elektronische Überwachung der Steueraussetzung) und der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern, die am **1. Juli 2005** in Kraft treten wird, nach Auffassung der Kommission die erforderlichen Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die „*Zusammenarbeits-Verordnung*“ führe u.a. ein EDV-gestütztes **Frühwarnsystem** in den Mitgliedstaaten ein, durch das Informations- und Warnmeldungen **vor** der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren ausgetauscht werden, die Grundlage für eine **Risikoanalyse** sein können.

### **Wie soll das System funktionieren ?**

Weitere Ausführungen des Referenten folgten zur Organisation und Umsetzung der Projektplanung. Vereinfacht ausgedrückt soll das System die Wirtschaftsbeteiligten untereinander verbinden, wobei die elektronischen Meldungen über die Verwaltungen der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten laufen sollen. Dadurch könne dem Versender innerhalb kürzester Zeit die Ankunft der verbrauchsteuerpflichtigen Waren beim Empfänger mitgeteilt werden, so dass die **Sicherheitsleistung** rasch **freigegeben** werden kann. Zum anderen

verfügen die nationalen Verwaltungen über die Möglichkeit, die Beförderung dieser Waren in Echtzeit zu verfolgen und können die ggf. erforderlichen **Vorab-Kontrollen** veranlassen.

Damit das System bestmöglich funktioniere – so das Resümee von *Scheuer* – sei eine gute **Zusammenarbeit** zwischen **Verwaltung** und **Wirtschaft** gerade jetzt in der Anfangsphase von besonderer Bedeutung. Einen ersten wichtigen Schritt bedeute die am 12. Mai 2005 durchgeführte **Besprechung** zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und Vertretern von Wirtschaftsverbänden, die beachtenswerte Ergebnisse geliefert habe. Weitere Schritte müssen und werden folgen!

## **Podiumsdiskussion mit Statements**

Die abschließende Podiumsdiskussion am 10. Juni 2005 zum Tagesthema *Risikoanalyse, Risikomanagement und Beteiligtenbewertung (DEBBI)* haben Markus Zeller, Oberzolldirektion Bern, Dr. Heiko Willems, BDI, Berlin und Rüdiger Schoen, Siemens AG, Erlangen, mit Statements eröffnet. In der nachfolgenden angeregten Diskussionsrunde von Referenten und Teilnehmern aus dem Auditorium hatten die Vertreter der Wirtschaft für erforderliche Sicherheitsmaßnahmen zwar Verständnis, kritisierten jedoch die EU- und die nationale Bürokratie. Als Schwerpunkt wurden die Beteiligtenbewertung, die Risiko-Einstufung und ihre Folgen erörtert.

*Moderation: Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt, Richter am Bundesfinanzhof, München*

### **Risikomanagement der schweizerischen Zollverwaltung**

*Markus Zeller, Chef Risikoanalyse, Oberzolldirektion, Bern, Schweiz*

„Die Sicherheit ist ein globales Anliegen. Die Europäische Union und die Schweiz unterstützen den Kampf gegen Terrorismus. Der Kampf muss bei Personen, Fahrzeugen, Kapitaltransfer und beim Warenverkehr geführt werden“ leitete *Zeller* seinen Kurzvortrag ein. In der Analyse und im Ziel sei man sich einig. Die EU wolle die Zollverfahren auf elektronischer Basis vereinheitlichen und vernetzen, um dadurch im Warenverkehr ein umfassendes Risikomanagement zu ermöglichen. Die Wirtschaftsbeteiligten sollen im Verkehr mit der EU grundsätzlich zur **elektronischen Voranmeldung** für ein- und ausführende Waren verpflichtet werden.

Das Risikomanagement der Schweizerischen Zollverwaltung richte sich nach **Leistungsauftrag** und **Leistungsvereinbarungen**. Der EDV-Anteil der Abfertigungen der Schweizer Zollverwaltung sei über 90% bei der Einfuhr und über 70% bei der Ausfuhr. Über 5 Mio. LKW pro Jahr überquerten im Handelswarenverkehr die Grenze EU – Schweiz. Jährlich werden von der schweizerischen Zollverwaltung über 24 Mio. Zollabfertigungen vorgenommen (Einfuhr 11.4 Mio., Ausfuhr 5.7 Mio., Transit 7.2 Mio.). Diese Zahlen müsse man sich in der Bewältigung der Sicherheitskontrollen bewusst machen,

Die **Risikoanalyse** in der Schweiz sei **gesamtschweizerisch** und **lokal** („2 Säulen“). Sie umfasse eine systematische Bewertung der Zollbeteiligten (Spediteure, Deklaranten) und eine lokale Risikobeurteilung durch Zollämter. Jährlich gehen 550 Meldungen über Risikofälle von den Zollämtern ein, davon 40 bis 50 mit gesamtschweizerischer Relevanz. Eine Informationsplattform im Intranet enthalte Risikohinweise.

Vorgegeben seien keine Kontrollquoten, sondern **risikogerechte** und **ergebnisorientierte Kontrollen** im Rahmen einer Umfeld-Analyse und des Arbeitsumfeldes der schweizerischen Zollverwaltung – ergänzt durch statistische Angaben über Unregelmäßigkeiten und deren

Verfolgung. **Mobile Röntgenanlagen** für LKW-Kontrollen und die **Vorausmeldung** werden der Zollverwaltung Vorteile bringen mit der Folge einer verbesserten Risikoanalyse.

### **Risikoanalyse aus der Sicht der Industrie**

*Dr. Heiko Willems, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Berlin*

Der geänderte Zollkodex trage dem Schutzbedürfnis an den Außengrenzen Rechnung. Das Zollrecht diene nicht mehr nur der Verfolgung fiskalischer Ziele und der Überwachung handelspolitischer Instrumente, sondern zunehmend auch der Durchsetzung der Sicherheitsinteressen. Die **Risikoanalyse** könne Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten vor allem im fiskalischen Bereich liefern. Insofern werde sie von der Wirtschaft grundsätzlich unterstützt. Die im Rahmen des geänderten Zollkodex können aber keinen wirksamen Schutz vor Terroranschlägen gewährleisten, betonte *Willems*.

Maßnahmen der Risikoanalyse müssen sich auf das konzentrieren, was mit diesem Instrument erreichbar sei. **Transparenz** gegenüber den **Betroffenen** sei unentbehrlich. Die Kriterien zur Bewertung der Risiken müssen europaweit harmonisiert sein, sonst bestehe Ungleichheit.

Zur Frage, ob die Kriterien der dezentralen Beteiligtenbewertung (DEBBI) richtig gewählt sind, erwiderte *Willems*: **Positiv** sei zu vermerken, dass das Verhältnis zwischen nicht entrichteten Abgaben und dem Gesamtvolumen der Einfuhr berücksichtigt werden müsse und der Verdacht auf das Vorliegen einer Straftat/Ordnungswidrigkeit nicht ausreichen dürfe. Problematisch erscheine insbesondere bei Ordnungswidrigkeiten die Schwelle der **Verfahrenseinleitung**, die zu niedrig sei.

Bei der **Umsetzung** von **DEBBI** sei zu beachten, dass eine positive Einstufung zu einer Beschleunigung der Abläufe und zu einer Fokussierung auf kritisch erscheinende Vorgänge führen sollte. Es dürfe nicht zu einer „*Quotenvorgabe*“ bei der Kategorisierung der Zollbeteiligten kommen. Es müsse ein neutrales System sein! Letztlich könne das Ergebnis der dezentralen Beteiligtenbewertung nur eine **Leitlinie für Kontrollen** darstellen und dürfe nicht zu einem Automatismus führen.

### **Risikoanalyse und Beteiligtenbewertung (DEBBI)**

*Rüdiger Schoen, Leitung Zoll, Siemens AG, Erlangen*

Artikel 13 Absatz 2 Zollkodex biete für die Risikoanalyse die Grundlage eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement, gemeinsame Kriterien und prioritäre Kontrollbereiche. Die Mitgliedstaaten erstellen in Zusammenarbeit mit der Kommission ein **elektronisches System** für die Umsetzung des Risikomanagement.

Zu den **Auswirkungen der Beteiligtenbewertung** in Deutschland führte *Schoen* aus:

- Eine Schlechterstellung der Risikostufe erfolge bereits bei Einleitung eines Ermittlungsverfahrens mit der Folge von Verzögerungen bei den ATLAS Antwortnachrichten bzw. vermehrte Beschauanforderungen bei der Abwicklung von Im- und Exporten.
- Häufigere Ermittlungsverfahren mit der Folge der Einstellung oder Verhängung von Bußgeldern (erhöhter Arbeits- und Kostenaufwand).

- Die Verhängung von rechtskräftigen Bußgeldbescheiden gegen Firmen führt in Deutschland zum Eintrag ins Gewerbezentralregister mit der Folge des Ausschlusses bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wegen Unzuverlässigkeit.
- Keine Unterscheidung zwischen "zugelassenem Wirtschaftsbeteiligten" und "Normalbeteiligten" = Einzelanmeldung.
- 3 Bewertungsklassen führen aufgrund einer restriktiven Handhabung und Aufgabe des Prinzips der "Unschuldsvermutung" (in dubio pro reo) zu sofortigen Restriktionen beim Wirtschaftsbeteiligten.

Es fehlen der **gemeinsame Rahmen** und die **gemeinsamen Kriterien** innerhalb der einzelnen EU-Staaten, wie es Art. 13 Absatz 2 Zollkodex festlegt. Ein gemeinsames elektronisches System innerhalb der EU gemäß Art 13 Abs. 2 letzter Absatz scheiterte schon im Ansatz und führe in Deutschland zu einer **Schlechterstellung der Wirtschaftsbeteiligten** gegenüber anderen Ländern, folgerte *Schoen* nach den o.a. Auswirkungen der Beteiligtenbewertung in Deutschland.

### **Diskussion zu den Referaten und Statements im Podium unter Einbeziehung des Auditoriums**

*Dr. Müller-Eiselt* leitete als Moderator die **Diskussionsrunde** mit den Worten ein: „Der Sorge und Befürchtung, es werde einen gläsernen Wirtschaftsbeteiligten geben, müsse entgegen getreten werden. Transparenz sei wichtig mit positiven und negativen Seiten. Negative Seiten dürften jedoch den Status des *zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten* weder als Person noch als Unternehmen beeinflussen. Auch wenn ein rechtlicher Auskunftsanspruch - wie im Zollkodex - im **Zollverwaltungsgesetz** nicht verankert sei, so werden ungeachtet dessen dem Unternehmen **Informationen** gegeben z.B. bei der Beteiligtenbewertung. Damit werde der Erwartung Rechnung getragen, das System transparenter, durchschaubarer zu machen.“

### **Ausschnitte der zahlreichen Fragen, Antworten und Anmerkungen werden zusammengefasst nachfolgend wiedergegeben.**

Einen Schwerpunkt bildeten Fragen und kritische Äußerungen zur **Einstufung** und **Änderung der Beteiligtenbewertung** aus unterschiedlichen Gesichtspunkten und Perspektiven. Ob die Einstufung für den Konzern, die Tochtergesellschaft oder den Standort oder für alle gelte, beantwortete *Frank Herrmann*, BMF, Bonn, wie folgt: Eine Bewertung müsse sich derjenige zurechnen lassen, den sie betreffe. Maßstab sei der Zollkodex. Eine Zollnummer erhalte jede rechtlich selbständige Person, d.h. auch ein Tochterunternehmen - daraus schließend, dass dieses sich eine etwaige Schlechtereinstufung des Konzerns nicht zurechnen lassen müsse. Die Zurechnung erfolge getrennt.

### **Auswertung von Betriebsprüfungsergebnissen**

Auf Frage nach dem Einfluss einer Betriebsprüfung auf die Bewertung, erwiderte *Herrmann*: Abwarten bis das Ergebnis im Prüfungsbericht dokumentiert ist und das Hauptzollamt den Bericht dem Pflichtigen zusendet. Nur der **Einleitungsvermerk** des Prüfers für ein Ermittlungsverfahren könne zu einer möglichen Änderung der Bewertung führen.

Die **Auswertung der Prüfungsergebnisse** für die Bewertung sei ein Pendant zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, wurde aus dem Auditorium entgegen gehalten. Es stelle sich die Frage, ob nicht zunächst abzuwarten sei und die Beteiligtenbewertung zu einem späteren

Zeitpunkt vorgenommen werden könne, oder ob die Behörde nur eine vorläufige Bewertung abgebe, aus der zunächst keine Konsequenzen gezogen werden.

Die Verwaltung müsse das Recht haben, sich eine freie Meinung zu bilden. Die Beteiligtenbewertung sei Ausdruck dieser **Meinungsbildung**. Diese ergehe auf Grund der Betriebsprüfungsergebnisse, weil hierin die **Tatsachen** enthalten seien, die nach Ansicht der Verwaltung für ihre Meinungsbildung erforderlich seien, führte *Herrmann* dazu aus.

### **Rechtskräftige Gerichtsentscheidung für die Änderung der Beteiligtenbewertung ?**

Zu der Äußerung, dass nur **Entscheidungen eines Gerichts** als Tatsachen zu bewerten seien, alles andere hingegen Meinungen, erwiderte *Herrmann*, dass die Risikoanalyse zum Ziel habe, Zollkontrollen wirksam durchzuführen. Erhalte z.B. ein Beteiligter in Hamburg ein negatives Betriebsprüfungsergebnis, könne diese Erkenntnis einem Zollbeamten an der Schweizer Grenze zur Verfügung gestellt werden. Sofern dieser eine entsprechende Zollkontrolle bei dem Beteiligten durchführe, könne mit seinem Befund das Verfahren in Hamburg beeinflusst werden. Somit diene die Beteiligtenbewertung der **Tatsachenermittlung** und der **Qualität des gesamten Verfahrens**. Die Verfahren können schneller zum Abschluss gebracht werden. Eine **rechtskräftige Entscheidung** abzuwarten würde der Umsetzung einer Risikoanalyse nicht entsprechen, die es gebiete, rasch einzugreifen und gegebenenfalls Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Auf Frage, ob nach amtlicher Anweisung eine **Änderung** der Einstufung des Unternehmens nach erfolgter Beteiligtenbewertung schon bei der **Einleitung** eines Bußgeldverfahrens erfolgen müsse, erwiderte *Herrmann*: Nach den augenblicklichen Regelung ja, aber vielleicht werde noch eine Änderung in Betracht gezogen.

### **Auswirkungen einer neuen Risikoeinstufung**

Die Einstufung wurde in der Diskussion auch unter dem Gesichtspunkt des **Versagens einer Bewilligung**, z.B. einer passiven Veredelung beleuchtet und hierbei die Besorgnis der Wirtschaft zum Ausdruck gebracht. *Herrmann* bekräftigte, dass es keine Weisung an die zuständigen Stellen gebe, einem Beteiligten, der mit der Stufe 3 bewertet worden ist, bei einer schlechten Bewertung, z.B. mit Ziffer 3, eine Bewilligung zu versagen. Denkbar sei aber, dass solche Unternehmen nicht genauso behandelt werden wie Unternehmen, über die keine negativen Erkenntnisse vorliegen.

*Dr. Martin Scheuer*, BMF, Bonn, merkte dazu an: „Wirtschaftsbeteiligte sehen die Bewertung zu negativ. Es gehe nicht um eine Verurteilung.“

### **Gutschriften/Erstattungen, Verbesserung der betrieblichen Organisation**

Auf die Äußerung von *Rüdiger Schoen*, Siemens AG, dass trotz allem Bewertungen und Kontrollen fraglich seien. Man müsse Gutschriften/Erstattungen positiv einfließen lassen und die Kontrollen danach ausrichten, erwiderte *Scheuer*: Beide Pole „bei Guten wird nichts geprüft – bei Schlechten alles“ seien unrichtig. *Herrmann* ergänzte auf Frage: Bei „Gutschriften“ sei eine Änderung nicht vorgesehen.

Auf die Nachfrage, ob bei einer vorausgegangen schlechtereinstufung nach guten Vorzeichen eine Änderung der Einstufung erfolgen könne, entgegnete *Herrmann*: Die Bewertung gelte für 12 Monate und in diesem Zeitraum können keine Änderungen vorgenommen werden. Eine Besserstellung sei in der DEBBI-Verfahrensweisung nicht

vorgesehen, ggf. nach der vorgesehenen Erprobungsphase. Dazu *Müller-Eiselt*: Man sollte jedoch darüber nachdenken !

**Zuruf aus dem Auditorium:** „Ich muss doch nach verbesserter Organisation, z.B. nach Austausch der Bearbeiter im Unternehmen, von der schlechten Bewertung wieder wegkommen, wenn ich in die Falle hinein gekommen bin!“

### **Wie wird in den Nachbarländern verfahren ?**

*Dr. Peter Witte* hatte die Teilnehmer um eine Aussage gebeten, ob in der Schweiz und in Österreich die Unternehmen die Möglichkeit haben, in eine andere Kategorie zu kommen oder ob dort Bonuspunkte verteilt werden.

Dazu *Markus Zeller*, Risikoanalyse, Oberzolldirektion Bern: Es gebe kein System der dezentralen Beteiligtenbewertung für die **gesamte Schweiz**. Eine Prüfung der Unternehmen erfolge nur bei einer Vereinbarung über den Status eines zugelassenen Empfängers oder eines zugelassenen Versenders. Die Beteiligtenbewertung sei eine **lokale** Angelegenheit und bedeute, dass die Zollämter, die im Verkehr mit den Beteiligten die Abfertigung vornehmen, ihre Beteiligten einstufen und für ihren Bereich eine eigene Risikoanalyse erarbeiten. Die Möglichkeit einer Besserstellung in dem hier diskutierten Sinne gebe es in der Schweiz nicht. Jedoch können die Zollämter durch den Kontakt vor Ort schnell reagieren und je nachdem, mehr oder weniger kontrollieren. Die Zollstellen seien bei den Kontrollen flexibel.

*Kurt Matoy*, BMF, Wien, erklärte, dass man in **Österreich** gelernt habe, dass Zolldelikte üblicherweise auch Steuerdelikte seien. Deshalb versuche man in Österreich eng mit der Steuer zu kooperieren. Es werden Informationen zum einen aus dem Bereich der Steuer, zum anderen aus dem Bereich des Zolls bezogen. Alle Informationen werden in das neue E-Zollsystem eingegeben. Es werde versucht, mit Fingerspitzengefühl zu handeln und Informationen dann wieder aus der Bewertung herauszunehmen, wenn sie nicht mehr zutreffend seien. Je aktueller die Information ist, desto besser sei die Risikoanalyse. Weniger Beschau, dafür entsprechende Qualität und entsprechenden Nutzen. Das Ganze müsse einen Sinn haben, bekundete *Matoy* abschließend

### **Fragen des Moderators an das Auditorium, was ist wirklich Risiko:**

Abgabenerhebung (Sicherung), Verbote und Beschränkungen –VuB- (Lebensmittel) mit Anhaltefunktion. Sicher könne nicht jede unzutreffende Tarifnummer oder Zollwertangabe ein „Risiko“ im Sinne des modernisierten Zollkodex sein, fügte der Moderator an. Die Beantwortung offener Fragen durch Unternehmen und Verwaltung war differenziert. *Willems* hierzu: Zur Klärung in einer Risikoanalyse wäre eine bessere Beteiligung der Wirtschaft im nationalen Bereich erforderlich, weniger bei der EU in Brüssel.

*Müller-Eiselt* beendete die Diskussion mit den Worten des Dankes an die Referenten und die Teilnehmer auf dem Podium und aus dem Auditorium. Die Beteiligtenbewertung werde uns noch lange beschäftigen. Zukunftsorientiert werde sich das Europäische Forum (EFA) mit dieser Thematik beschäftigen. Eine frühe Koordinierung zwischen Staat und Wirtschaft sei wichtig.

## Schlusswort

Zum Abschluss der Tagung griff der Vorsitzende des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA), **Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang**, rückschauend einige Schwerpunkte auf, die allen in guter Erinnerung bleiben werden: Die Notwendigkeit von Sicherheitsmaßnahmen im Konsens, die Partnerschaft von Administration und Wirtschaft, die Umsetzung der Vorschriften des modernisierten Zollkodex müssen den Bedürfnissen der Wirtschaft entsprechen, Angemessenheit und Geeignetheit mit Augenmaß seien die Richtschnur.

Den Dank für die gelungene Durchführung der Tagung richtete *Wolfgang* an alle Mitwirkenden, die Deutsche Post AG als Gastgeber, an das Team der Außenwirtschaftsakademie –AWA- Münster für die Organisation unter Leitung von Herrn von Eichel-Streiber und an die Dolmetscher, die schwierige Themen zu übersetzen hatten.

Referate und Diskussionsbeiträge werden in einem Tagungsband der EFA-Schriftenreihe veröffentlicht.

Der 18. Zollrechtstag wird am 1. und 2. Juni 2006 in Esslingen am Neckar stattfinden.

*WILLI VÖGELE*