

Protokoll zum
Bochumer Steuerseminar für Praktiker und Doktoranden
vom 14. Januar 2011^{*}

Dr. Karina Leuschner
ORR Zollverwaltung

**„Zollabwicklung – effizient durch IT und
Risikoanalyse?“**

^{*}Dipl.-Kff. Dr. Isabel Gabert, LL.M., wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Steuerrecht, Bochum.

1. Einleitung	2
2. Zollverwaltung als Teil der Bundesfinanzverwaltung	2
3. Zielkonflikt zwischen Außenhandelserleichterungen, effizienter Kontrolle und Wirtschaftlichkeit	4
4. Ablauf der Warenerfassung	5
5. Zollverfahren	5
5.1 Überführung in den freien Warenverkehr	6
5.2 Versandverfahren	6
5.3 Zolllagerverfahren	7
5.4 Aktive Veredelung	7
5.5 Umwandlungsverfahren	8
5.6 Vorübergehende Veredelung	8
5.7 Passive Veredelung	9
5.8 Ausfuhrverfahren	9
6. Zollpolitische Instrumente zur Auflösung des Zielkonflikts	9
6.1 Modernisierung des Zollrechts	10
6.2 Risikomanagement	12
7. Fazit	15
8. Diskussion	15
Literaturhinweise	17

1. Einleitung

Frau Dr. Leuschner stellt zu Beginn den geplanten Aufbau ihres Vortrags vor. Sie werde zunächst auf die Zollverwaltung als Teil der Bundesfinanzverwaltung eingehen. Anschließend wolle sie den Zielkonflikt, der zwischen Außenhandelserleichterungen, effizienter Kontrolle und Wirtschaftlichkeit bestünde, darstellen. Der Zoll werde oft als Hindernis wahrgenommen. Die Zollverwaltung habe eine starke Schutzfunktion und stehe damit einer fließenden Warenwirtschaft entgegen. In einem dritten Abschnitt wolle sie daher auf die zollpolitischen Instrumente zur Auflösung des Zielkonflikts eingehen. Hierbei handele es sich um die Modernisierung des Zollrechts und das Risikomanagement.

2. Zollverwaltung als Teil der Bundesfinanzverwaltung

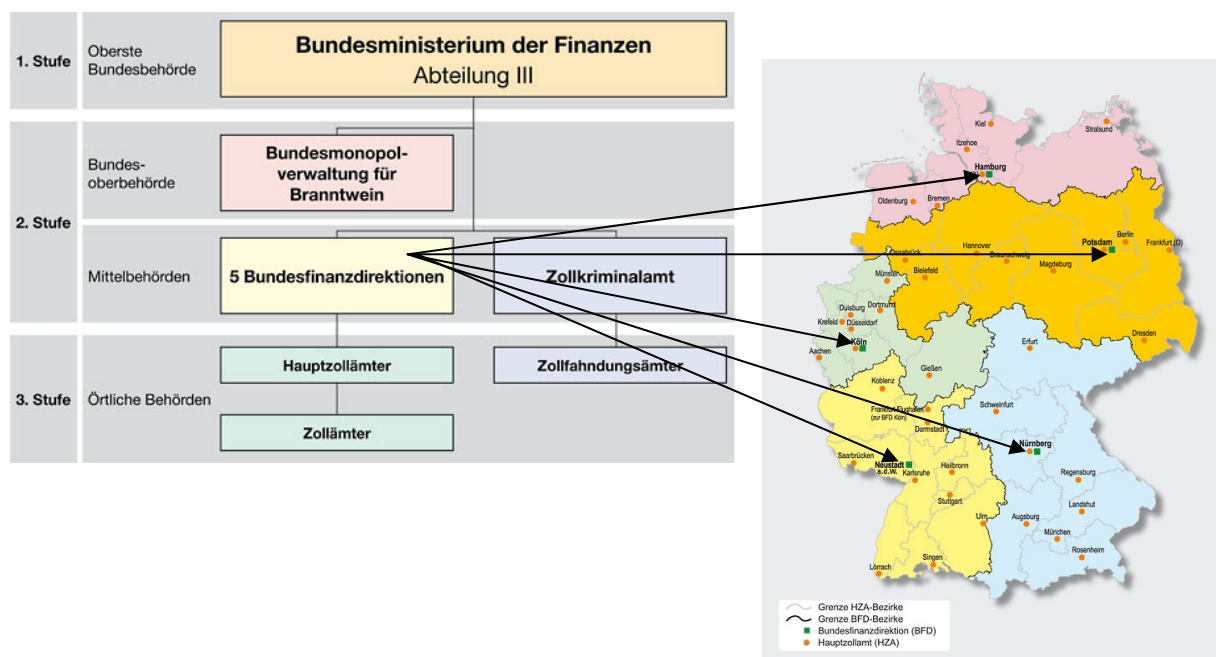
Frau Dr. Leuschner geht zu Beginn ihrer Ausführungen zum Abschnitt „Zollverwaltung als Teil der Bundesfinanzverwaltung“ auf die durch die Zollverwaltung im Jahr 2009 erzielten Einnahmen ein. Im Jahr 2009 habe der Bundeshaushalt 303,3 Mrd. € betragen. Davon seien durch die Zollverwaltung insgesamt 102,5 Mrd. € eingenommen worden, die sich in 3,6 Mrd. € Einnahmen für die EU (Zölle) und 98,9 Mrd. € nationale Einnahmen untergliederten. Diese nationalen Einnahmen bestünden aus Verbrauchsteuern mit 63,8 Mrd. € und Ein-

fuhrumsatzsteuer mit 35,1 Mrd. €. Bei den Verbrauchsteuern sei die EnergieSt mit 39,8 Mrd. € die wichtigste Steuer gefolgt von der TabakSt mit 13,4 Mrd. € und der StromSt mit 6,3 Mrd. €. Durch die Vollstreckung öffentlicher Forderungen habe die Zollverwaltung 1,0 Mrd. € eingenommen. Diese Zahlen zeigten, welche wichtige Rolle die Zollverwaltung spielt. *Frau Dr. Leuschner* geht anschließend auf die Aufgaben der Zollverwaltung ein. Die wichtigste Aufgabe sei die Abfertigungen zum grenzüberschreitenden Warenverkehr. Zudem habe die Zollverwaltung im Jahr 2009 die folgenden Aufgaben zum Schutz von Sicherheit und Ordnung übernommen:

- Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität
- Bekämpfung des Zigarettenschmuggels (281 Mio. Stück sichergestellte Zigaretten)
- Bekämpfung des Waffenschmuggels
- Überwachung des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs (15,5 Mio. sichergestellte Barmittel)
- Bekämpfung der Marken- und Produktpiraterie (Wert der beschlagnahmten Waren: 363,7 Mio. €)
- Artenschutz.

Weitere Aufgaben seien die Durchführung der EG-Marktorganisation in Deutschland, die internationale Amts- und Rechtshilfe mit EU-Staaten und Drittländern, zollamtliche Untersuchungen und Gutachten, Ursprungsauskünfte sowie die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung.

Anschließend stellt *Frau Dr. Leuschner* die Organisation der Zollverwaltung anhand folgender Grafik dar:



Insgesamt seien ca. 34.000 Vollzeitbeschäftigte bei der Zollverwaltung beschäftigt. Es gebe fünf Bundesfinanzdirektionen mit je einem fachlichen Schwerpunkt und ein Zollkriminalamt sowie 43 Hauptzollämter, acht Zollfahndungsämter, 182 Binnenzollämter und 93 Grenzzollämter.

3. Zielkonflikt zwischen Außenhandelserleichterungen, effizienter Kontrolle und Wirtschaftlichkeit

Im weiteren Verlauf ihres Vortrags geht *Frau Dr. Leuschner* auf den Zielkonflikt zwischen den drei Ausgangslagen Außenhandelserleichterungen, effizienter Kontrolle und Wirtschaftlichkeit ein. Die Ausgangslagen würden sich aus dem in Art. 2 MZK kodifizierten Auftrag der Zollverwaltung ergeben. *Frau Dr. Leuschner* weist darauf hin, dass der Modernisierte Zollkodex (MZK)¹ im Juni 2008 in Kraft getreten sei, die wesentlichen Bestimmungen aber erst mit In-Kraft-Treten der ZK-DVO voraussichtlich zum 24.6.2013 gelten würden. Unter die effizienten Zollkontrollen würden die Sicherung der Einnahmen, also von Zöllen und anderen Abgaben, die Terrorismusbekämpfung, der Schutz vor organisierter Kriminalität, der Gesundheitsschutz und der Schutz vor Produktpiraterie fallen. Der reibungslose Außenhandel würde die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Europa, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten in der EU, die Sicherung der Wirtschaftsketten und die Schnelligkeit umfassen. Unter Wirtschaftlichkeit seien der effektive Ressourceneinsatz bei Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligten und die effiziente Abwicklung zu verstehen. Um dem Zielkonflikt zwischen den drei beschriebenen Ausgangslagen gerecht zu werden, sei ein einheitliches Risikomanagement entwickelt und das Zollverfahren modernisiert worden. Zudem bestünde eine gegenseitige Zusammenarbeit in Form einer wechselseitigen Anerkennung der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) und des Informationsaustausches. Das einheitliche Risikomanagement umfasse die „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (AEO), Risikoprofile und die elektronische „Summarische Eingangsanmeldung“. Das Zollverfahren sei durch den MZK und die dazugehörige Durchführungsverordnung, die Nutzung von Informations- und Kommunikationsverfahren und das sog. *Single Window* modernisiert worden.

¹ VO (EG) Nr. 450/2008.

4. Ablauf der Warenerfassung

Im weiteren Verlauf ihres Vortrags stellt *Frau Dr. Leuschner* für das bessere Verständnis zunächst den Ablauf der Warenerfassung durch den Zoll dar. Als Gründe für die zollamtliche Überwachung des Warenverkehrs über die Grenze nennt *Frau Dr. Leuschner* die Risikoüberwachung aufgrund der Vorab-Anmeldung, die Sicherung und Erhebung der Einfuhrabgaben – nach dem ZK seien dies Zölle und Abgaben gleicher Wirkung und aufgrund des ZollVG auch verbrauchsteuerpflichtige Waren – sowie die Beachtung der handelspolitischen Maßnahmen. Zunächst werde vom Zollbeteiligten eine sog. Summarische Eingangsmeldung abgegeben. Durch sie werde ein umfangreicher Datensatz übermittelt und es werde sichergestellt, dass die für eine Risikoanalyse erforderlichen Daten rechtzeitig vor Verbringen der Waren den Zollstellen vorliegen. Sie sei mittlerweile grundsätzlich in elektronischer Form abzugeben. Die Eingangszollstelle vergebe aufgrund der Summarischen Eingangsmeldung eine Referenznummer für die anschließende Gestellung der Waren. Danach würden die Waren in das Zollgebiet verbracht. Ab diesem Zeitpunkt würden die Waren zollamtlich überwacht, z. B. durch den Zollstraßenzwang. Es folge die Gestellung, d. h. die Mitteilung an die Zollbehörde, dass sich die Waren an dem dafür vorgesehenen Ort befinden. Ab jetzt hätten die Zollstellen die konkrete Möglichkeit, Waren zu erfassen und Zollkontrollen vorzunehmen. Mittels der Referenznummer könne Bezug auf die Vorab-Anmeldung genommen werden. Bei der Gestellung werde die Ware heute nicht mehr zum Zollamt gebracht, sondern an einen vorher genehmigten Ort, z. B. das Unternehmen, für das die Ware bestimmt ist. Der Gestellung folge ggf. eine Vorbesichtigung durch die Beteiligten. So könne z. B. das Unternehmen, das die Ware empfangen hat, prüfen, ob es die Ware überhaupt möchte. Es schließe sich ggf. eine vorübergehende Verwahrung an. Diese betrage grundsätzlich 20, im Seeverkehr 45 Tage. In dieser Zeit könne sich der Beteiligte überlegen, was er mit der Ware tun möchte. Dem folgten die Bestimmungspflicht und die Zollanmeldung. Abschließend werde die Ware überlassen, womit die zollamtliche Überwachung ende.

5. Zollverfahren

Frau Dr. Leuschner verdeutlicht, dass die Überführung in ein Zollverfahren nach Art. 4 Nr. 16 ZK auf die folgenden Arten erfolgen könne:

- zollrechtlich freier Verkehr
- Versandverfahren

- Zolllagerverfahren
- aktive Veredelung
- Umwandlungsverfahren
- vorübergehende Verwendung
- passive Veredelung
- Ausfuhrverfahren.

Weil eine vorherige Bewilligung erforderlich ist, sind das Zolllagerverfahren, die aktive Veredelung, das Umwandlungsverfahren, die vorübergehende Verwendung und die passive Veredelung Verfahren von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Als sonstige zollrechtliche Bestimmung führt *Frau Dr. Leuschner* das Verbringen in eine Freizone oder ein Freilager, die Wiederausfuhr aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft, die Vernichtung oder Zerstörung und die Aufgabe zugunsten der Staatskasse an.

5.1 Überführung in den freien Warenverkehr

Frau Dr. Leuschner beginnt mit einer Darstellung des Verfahrens der Überführung in den freien Warenverkehr. Hierbei handele es sich um Nichtgemeinschaftswaren, die endgültig im Zollgebiet der Gemeinschaft verbleiben und in den Wirtschaftskreislauf der EU eingehen sollen. Hier entstünden Einfuhrabgaben (Zoll und Einfuhrumsatzsteuer) sowie ggf. auch besondere Verbrauchsteuern. Mit der Zahlung der Einfuhrabgaben bzw. Leistung einer Sicherheit würden die in den zollrechtlich freien Verkehr angemeldeten Waren als überlassen gelten. Sie erhielten dann den zollrechtlichen Status einer Gemeinschaftsware und könnten im Wirtschaftsverkehr ohne weitere zollamtliche Überwachung frei verwendet werden.

5.2 Versandverfahren

Das nachfolgend dargestellte Versandverfahren stelle sicher, dass Waren unverändert und zeitnah zwischen zwei von den Zollbeamten zugelassenen Orten unter zollamtlicher Aufsicht befördert werden (Art. 91 Abs. 1 ZK). *Frau Dr. Leuschner* weist darauf hin, dass für Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführt werden und dort in den Wirtschaftskreislauf treten sollen, die Einfuhrabgaben grundsätzlich im Zeitpunkt des Grenzübertritts zu entrichten seien. Da die Waren aber in vielen Fällen nicht am Grenzzort verblieben, sondern für den Empfänger im Landesinneren (Binnenland) bestimmt sind, sei mit den Versandverfahren ein Verfahren geschaffen worden, das die Möglichkeit bietet, die Verzollung am endgültigen Be-

stimmungsort der Ware vorzunehmen. Die Verlagerung der Abfertigung von der Außengrenze in das Binnenland biete eine Reihe von Vorteilen für die Wirtschaftsbeteiligten und für die beteiligten Zollverwaltungen. Durch die Abfertigung in Betriebsnähe könne der Empfänger die Ware begutachten und feststellen, ob sie seinen Ansprüchen genügt oder schadhaft ist. Durch die Verlagerung der zeitaufwendigen Abfertigungshandlungen weg von der Grenze würden die Grenzzollstellen entlastet und der Verkehr könne schneller fließen. Gleichzeitig biete sich das Versandverfahren auch für die Fälle an, in denen Waren nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft verbleiben sollen und zur (Wieder-) Ausfuhr oder lediglich zur Durchfuhr bestimmt sind.

5.3 Zolllagerverfahren

Wenn die endgültige zollrechtliche Bestimmung noch nicht feststeht oder vorerst keine Einfuhrabgaben gezahlt werden sollen, bestehe die Möglichkeit, die eingeführten Waren in das Zolllagerverfahren zu überführen. Dabei sei ein Zolllager ein von den Zollbehörden zugelassener und unter zollamtlicher Überwachung stehender Ort, an dem die gelagerten Waren als noch nicht im Wirtschaftskreislauf der EU befindlich gelten. Anschließend würden die Waren einer zulässigen neuen zollrechtlichen Bestimmung zugeführt, wobei ggf. Einfuhrabgaben entstehen könnten.

5.4 Aktive Veredelung

Bei diesem Verfahren erfolge eine Veredelung von Nichtgemeinschaftswaren im Zollgebiet, in deren Anschluss die Ware wieder ausgeführt wird. Dabei seien die eingeführten Nichtgemeinschaftswaren von den Einfuhrabgaben befreit. Bei den Veredelungsvorgängen könne es sich um die Bearbeitung von Waren einschließlich ihrer Montage oder Zusammensetzung, die Verarbeitung von Waren oder die Ausbesserung von Waren einschließlich ihrer Instandsetzung oder Regulierung handeln. Die anschließende Wiederausfuhr, die das Verfahren der aktiven Veredelung kennzeichnet, begründe die Einfuhrabgabenfreiheit. So könnten z. B. im Rahmen der aktiven Veredelung Karosserieteile für PKW aus Südafrika in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeführt und in der Fahrzeugherstellung eingesetzt werden. Die produzierten Fahrzeuge werden dann anschließend in die USA ausgeführt. Für die Karosserieteile seien in diesem Beispielsfall keine Einfuhrabgaben zu entrichten. Für die Beteiligten könne dies ein

aus wirtschaftlicher Sicht sinnvolles Verfahren sein. Wenn aber Waren aus der Veredelung im Zollgebiet der Gemeinschaft verbleiben, entstünden ggf. die Einfuhrabgaben.

5.5 Umwandlungsverfahren

Auch bei diesem Verfahren werden Nichtgemeinschaftswaren in das Zollgebiet ohne die Erhebung der Einfuhrabgaben eingeführt. Diese Waren würden dann nach Aussage von *Frau Dr. Leuschner* be- oder verarbeitet und anschließend in den zollrechtlich freien Verkehr überführt. Einfuhrabgaben würden dann nur für das durch die Umwandlung entstandene Erzeugnis erhoben. *Frau Dr. Leuschner* weist darauf hin, dass dieses Verfahren unter wirtschaftlichen Aspekten insbesondere dann sinnvoll sei, wenn der Einfuhrabgabenbetrag für die umgewandelte Ware niedriger ist als der, der für die ursprünglich eingeführte Ware anzuwenden wäre und/oder die Erhaltung der geltenden technischen Vorschriften bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr sichergestellt werden soll. Als Beispiele führt *Frau Dr. Leuschner* die Umwandlung von Waren aller Art in Abfälle oder Reste, z. B. Kunststoffwaren in Kunststoffabfälle, sog. Kunststoffcermets, und die Umwandlung von Textilstoffen in Einzelmuster oder Musterkollektionen an.

5.6 Vorübergehende Veredelung

Unter der vorübergehenden Veredelung sei die Verwendung von Nichtgemeinschaftswaren, die zur späteren Wiederausfuhr bestimmt sind, für bestimmte Zwecke im Zollgebiet zu verstehen. Hier käme es zu einer vollständigen oder teilweisen Befreiung von Einfuhrabgaben in Abhängigkeit von der Ware sowie der Art ihrer Verwendung in der Gemeinschaft. Hierbei handele es sich um Gegenstände, die von Anfang an nur für eine kurze Zeit im Zollgebiet bleiben sollen. Als Beispiele für derartige Verwendungsmöglichkeiten nennt *Frau Dr. Leuschner*:

- persönliche Gebrauchsgegenstände für eine Reise, zu Sportzwecken verwendete Waren sowie Berufsausrüstungen, die von Personen eingeführt werden, die außerhalb der EG ansässig sind
- Waren, die ausschließlich zur Werbung verwendet werden
- Waren, die Gegenstand von Tests, Experimenten oder Vorführungen sind bzw. zur Durchführung dieser verwendet werden
- Waren, die für Ausstellungszwecke eingeführt werden.

5.7 Passive Veredelung

Bei der passiven Veredelung komme es zu einer vorübergehenden Ausfuhr von Gemeinschaftswaren, damit diese im Drittland veredelt werden können. Bei ihrer Rückkehr in das Zollgebiet würden die dabei entstandenen Veredelungserzeugnisse in den zollrechtlich freien Verkehr unter besonderer Berechnung der Einfuhrabgaben überführt. Bei derartigen Veredlungsvorgängen könne es sich um die Bearbeitung von Waren einschließlich ihrer Montage oder Zusammensetzung, die Verarbeitung von Waren oder die Ausbesserung von Waren einschließlich ihrer Instandsetzung oder Regulierung handeln. Wirtschaftliche Vorteile würden sich unter anderem durch die oft günstigeren Lohnkosten im Drittland ergeben. Bei der besonderen Berechnung der Einfuhrabgaben würde berücksichtigt, dass sich in den Veredelungserzeugnissen auch Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft befinden. Hierzu führt *Frau Dr. Leuschner* folgendes Beispiel an: Kugelschreiberhüllen, Minen, Federn und Kappen aus Deutschland werden zur Montage nach Moldawien geliefert. Im Anschluss daran werden die fertigen Kugelschreiber in die Gemeinschaft eingeführt. Der Betrag der Einfuhrabgaben der fertigen Kugelschreiber werde um den Betrag der Einfuhrabgaben gemindert, der im gleichen Zeitpunkt bei einer Einfuhr auf die Kugelschreiberhüllen, Minen, Federn und Kappen zu erheben wäre.

5.8 Ausfuhrverfahren

Bei diesem Verfahren werden Gemeinschaftswaren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeführt. Hier würden die sog. handelspolitischen Maßnahmen angewendet und die Ausfuhrförmlichkeiten erfüllt. Für den Zoll gelte es zu prüfen, ob die Ware das Land auch tatsächlich verlässt.

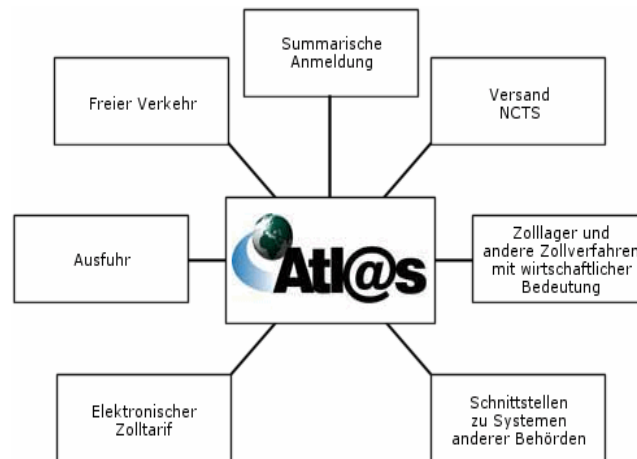
6. Zollpolitische Instrumente zur Auflösung des Zielkonflikts

Im weiteren Verlauf ihres Vortrags geht *Frau Dr. Leuschner* auf die zollrechtlichen Instrumente zur Auflösung des bereits angesprochenen Zielkonflikts zwischen Außenhandelserleichterungen, effektiven Zollkontrollen und der Wirtschaftlichkeit ein. Hierbei stellt sie zunächst dar, welchen Beitrag eine Modernisierung des Zollrechts zur Auflösung dieses Zielkonflikts leisten kann.

6.1 Modernisierung des Zollrechts

Frau Dr. Leuschner weist darauf hin, dass Zollverfahren in Zukunft einfacher ablaufen sollen. Dabei sollten alle zollrechtlichen Bestimmungen vereinfacht werden. Mit dem Inkrafttreten des MZK sei eine Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr vorgesehen. Besondere Verfahren seien der Versand, die Lagerung, die Verwendung und die Veredelung. Die Modernisierung solle zur Erleichterung der Zollförmlichkeiten bei Verwaltung und Beteiligten führen. Auch im Fokus der Modernisierung des Zollrechts stünde die Zollanmeldung. Diese sei „die Handlung, mit der eine Person die Absicht bekundet, eine Ware in ein bestimmtes Zollverfahren zu überführen.“ Derzeit sei es noch der Grund- und Normalfall, dass die Zollanmeldung schriftlich auf einem vorgeschriebenen Vordruck, dem sog. Einheitspapier, erfolgt. Aufgrund der voranschreitenden Entwicklungen im Informatikbereich bestünden aber bereits jetzt umfangreiche Möglichkeiten, die Zollanmeldung mit Mitteln der Datenverarbeitung, wie dem IT-Verfahren ATLAS oder Internetzollanmeldungen, zu erledigen. Art. 107 Abs. 1 MZK sehe die elektronische Zollanmeldung als Normalfall an. *Frau Dr. Leuschner* weist darauf hin, dass in bestimmten, wirtschaftlich untergeordneten Fällen die Zollanmeldung auch in mündlicher Form bzw. durch bestimmte Verhaltensweisen erfolgen könne. Unter die mündliche Zollanmeldung fielen nach Art. 225 ZK-DVO z. B. Reisemitbringsel, die nicht abgabenfrei sind, kommerzielle Einfuhrsendungen mit einem Wert bis 1.000 Euro, bestimmte, abgabenfreie Rückwaren, vorübergehend eingeführte Rundfunk- und TV-Ausrüstung oder vorübergehend eingeführte Tiere zum Weiden oder Arbeiten.

Frau Dr. Leuschner stellt folgend das IT-Verfahren ATLAS vor. ATLAS steht für Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungs-System. Seine Nutzung sei auf verschiedene Arten möglich. Zum einen sei eine Teilnehmereingabe vorgesehen. Diese erfolgt dann vom Ort des Unternehmens mit zertifizierter Software oder per Internet. Zum anderen gebe es die Benutzereingabe, d. h. die eigene Eingabe der Daten am Arbeitsplatz oder durch Zollbedienstete. Die Zollnummer als Ordnungsprinzip sei seit 2009 zur europaweit gültigen EORI-Nummer (Economic Operator Registration and Identification) weiterentwickelt worden. Mit Hilfe von ATLAS könne eine ganzheitliche Bearbeitung von der elektronischen Erfassung seitens des Anwenders über die elektronische Übermittlung der Zollstelle bis zur Sachbearbeitung durch die Zollbehörde erfolgen. Zur Verdeutlichung der sieben Komponenten, die ATLAS beinhaltet und die Maßnahmen zur Vereinfachung des Zollverfahrens darstellten, führt *Frau Dr. Leuschner* folgende Grafik an:



Im weiteren Verlauf ihres Vortrags stellt *Frau Dr. Leuschner* das Konzept des *Single Window* (Einziges Fenster) zur Abgabe standardisierter Informationen und Dokumente mit einem einzigen Eintrittspunkt, um alle Regeln bei Einfuhr, Ausfuhr und Versand zu erfüllen, vor. Danach soll die Datenabgabe künftig nur noch an die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten erfolgen und die Zollverwaltung ist als einzige Ansprechbehörde bei Ein- und Ausfuhr vorgesehen. Eine Herausforderung für Deutschland stelle dabei dar, dass für die einzelnen Regelungen der Verbote und Beschränkungen zu Arzneimitteln, Futtermitteln, Lebensmitteln und Waffen verschiedene Länderzuständigkeiten existierten, so dass bislang kein abschließendes Konzept für das *Single Window* bestünde.

Herr Prof. Seer stellt fest, dass die Zollverwaltung nicht mehr eine Zollverwaltung im engeren Sinne sei, sondern mit anderen Überwachungsaufgaben bepackt worden sei. Er fragt deshalb, ob dies eine internationale Entwicklung sei, die man auch in anderen Staaten findet. Zudem müsse man sich fragen, ob die Zöllner entsprechend ausgebildet seien. Sie müssten in Anbetracht der verschiedenen Aufgabenbereiche des Zolls ja fast auch Zoologen, Ökotoxikologen und Pharmazeuten seien. *Frau Dr. Leuschner* antwortet auf die erste Frage, dass dies nicht überall so sei, es aber auch manche Staaten gebe, in denen diese Entwicklung noch ausgeprägter sei. Am Beispiel der Futtermittel macht *Frau Dr. Leuschner* bei der Beantwortung der zweiten Frage deutlich, dass der Zoll hier nur der erste Ansprechpartner sei und die Überwachung und Überprüfung dann durch das Veterinäramt erfolge. *Herr Dr. Peuss* weist darauf hin, dass die arzneimittelrechtlichen Zuständigkeiten schon europaweit sehr unterschiedlich geregelt seien. Die Kompetenzen seien unabhängig vom Föderalismus in Deutschland schon in den unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten sehr ungleich. *Frau Dr. Leuschner* ergänzt, dass es erstrebenswert sei, wenn die Abläufe in jedem Mitgliedstaat für sich funktionieren würden. Eine europaweite Vereinheitlichung sei sicherlich auf längere Sicht das Ziel,

man müsse dies aber in kleinen Schritten verfolgen. Auf der ersten Stufe stehe die Harmonisierung, die auf Rechtsseite voranschreite und auf einer zweiten Stufe stehe dann das operative Geschäft, bei dem es gelte, die behördlichen Förmlichkeiten zu vereinheitlichen.

6.2 Risikomanagement

Frau Dr. Leuschner geht dann auf die Einführung eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement nach Art. 13 MZK ein. Hierunter verberge sich eine Vereinheitlichung der systematischen Ermittlung von Risiken im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Warentransporten unter Verwendung elektronischer Systeme, insbesondere durch das Sammeln von Daten und Informationen sowie deren Weitergabe, das Vorschreiben und Umsetzen von Maßnahmen, die Analyse und Bewertung von Risiken und die Einführung und kompatible Gestaltung von IT-Systemen für das automatisierte Risikomanagement und den Datenaustausch zwischen den Zollstellen. *Herr Prof. Seer* fragt, ob Art. 13 MZK auf Zoll im technischen Sinne ausgerichtet sei. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass hierunter die Erhebung von Einfuhrabgaben und alles, was der Zoll sonst noch zu bewerten habe, jedoch nicht das Lebensmittelrecht, fielen. Aus dem *Publikum* wird angemerkt, dass der Zoll in manchen Fällen nur Hilfstätigkeiten für die Sonderbehörden ausüben würde, was auch zentralisiert werden könnte. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass es so scheinen würde, als sei dies nicht schwierig. Die Ware kommt in das Land hinein, aus einem Datensatz und der Warenbeschreibung muss das IT-Verfahren dann rausfiltern, dass etwas z. B. unter das WaffenkontrollG fällt. Aus der Warenbeschreibung soll sich das IT-Verfahren also heraussuchen, ob ein Risiko besteht oder nicht. Aus dem *Publikum* wird angemerkt, dass das Verschlüsselungsverzeichnis ein Ansatzpunkt sein könnte. *Frau Dr. Leuschner* führt an, dass der Zoll zur Risikobestimmung über das Verschlüsselungsverzeichnis und das Herkunftsland gehe. Nach Ansicht von *Herrn Prof. Seer* sei es als Risiko anzusehen, wenn z. B. ein Container kommt, aber man nicht weiß, was sich in dem Container befindet. Er fragt dann nach, worin das Risiko gesehen werde, darin, dass das formale Dokument nicht dem Ist-Zustand entspricht oder rein formal darin, dass ein falscher Tarif angewandt wurde? *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass zuerst das formale Risiko, dass in der Zollanmeldung die Angaben falsch sind, gesehen werde. Aufgrund der falschen Angabe könne es dann sein, dass kein oder zu wenig Zoll abgeführt wird oder eine Ware eingeführt wird, die nicht eingeführt werden dürfte. Zudem könne es sein, dass sich in dem Container nicht die angemeldeten Waren befinden. Hier würde z. B. geprüft, ob der Container zu groß für das ist, was drin sein soll. Im *Publikum* wird gefragt, wie man feststellen könnte dass

es sich um eine Stradivari-Geige handelt, wenn die Angabe in der Zollanmeldung „Naturholzprodukt mit Tierprodukt“ lautet. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass es auch eine Code-Nr. für Geigen gebe. Wenn bekannt wird, dass in größerem Umfang ein Schmuggel mit Geigen betrieben wird, müssten Risikoindikatoren festgestellt werden, die in das IT-System eingearbeitet und dann entsprechend ausgewertet werden.

Frau Dr. Leuschner erläutert, dass nach Art. 36 ff. bzw. 182a ff. MZK die summarische Anmeldung bereits vor dem Verbringen der Ware abgegeben werde. Hierzu würden unterschiedliche Fristen existieren. Im Seeverkehr müsse die Anmeldung von Containerfracht grds. mindestens 24 Stunden vor dem Verladen im Abgangshafen erfolgen. Im Flugverkehr müsse dies bei Kurzstreckenflügen spätestens beim tatsächlichen Abheben und bei Langstreckenflügen mindestens vier Stunden vor der Ankunft auf dem ersten Flughafen im Zollgebiet der Gemeinschaft geschehen. Bei Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr gelte eine Frist von mindestens zwei Stunden vor der Ankunft bei der Eingangszollstelle im Zollgebiet der Gemeinschaft. Beim Straßenverkehr sei schließlich eine Frist von mindestens einer Stunde vor der Ankunft bei der Eingangszollstelle im Zollgebiet der Gemeinschaft zu beachten. *Frau Dr. Leuschner* weist darauf hin, dass Waren in dem Moment als in das Zollgebiet der EG „gebracht“ gelten, in dem sie die Grenze des Zollgebietes passiert haben. Dabei sei es unerheblich, ob der Grenzübertritt auf dem Land-, See- bzw. Schienenwege, im Luftverkehr oder in Rohrleitungen erfolgt. Im Publikum wird gefragt, woher man weiß, wann die Ware verladen wird. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass ein Unternehmen dies durch entsprechende innerorganisatorische Strukturen sicherstellen müsse. Aus dem *Publikum* schließt sich daraufhin die Frage an, wie man sich davor schützen könne, dass die Anmeldung zu spät kommt. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass man den Spediteur oder Frachtführer beauftragen müsse, weil er den Zeitpunkt der Verladung kennen wird. Der Spediteur werde auch für eine ordnungsgemäße Abwicklung verantwortlich gemacht. Aus dem Publikum wird erwidert, dass der Glaube, alles stehe schon lange vorher fest, falsch sei. In der Realität könnten Fristen vielleicht nicht umgesetzt werden.

Frau Dr. Leuschner weist darauf hin, dass die Vorab-Anmeldung ab dem 1.1.2011 nur noch auf elektronischem Wege erfolgen solle und die papiergestützte Vorab-Anmeldung daher zur Ausnahme werde. Da die Daten für eine effektive Risikoanalyse geeignet sein müssen, werde ein deutlich umfangreicherer Datensatz als bisher verlangt. So müssten u. a. Angaben zur Anzahl der Positionen und der Packstücke, zum Empfänger, Versender, Beförderer, Warenort, Versandzeichen oder der Meldeanschrift gemacht werden.

Frau Dr. Leuschner stellt im weiteren Verlauf ihres Vortrags die Einführung des Status des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“, des *Authorized Economic Operator* (AEO) nach Art. 5a MZK zum 1.1.2008 vor. Eine Bewilligung werde für jeden Wirtschaftsbeteiligten erteilt, der die folgenden, vorgeschriebenen Kriterien erfüllt:

- Bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften,
- Zufriedenstellendes System für die Verwaltung der Geschäfts- und Beförderungunterlagen, das geeignete Zollkontrollen ermöglicht,
- nachgewiesene Zahlungsfähigkeit,
- gegebenenfalls geeignete Sicherheitsstandards.

Der Status des AEO sei in allen Mitgliedstaaten gültig und zeitlich nicht befristet. Andere Mitgliedstaaten würden im Rahmen eines von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Informations- und Kommunikationssystems beteiligt. Ziel des Status des AEO sei die Absicherung der durchgängigen internationalen Lieferkette ("supply chain") vom Hersteller einer Ware bis zum Endverbraucher, die sich anhand folgender Grafik verdeutlichen lasse:



Beim AEO kenne man drei Varianten, das AEO-Zertifikat „Zollrechtliche Vereinfachungen“ (AEO C), das AEO-Zertifikat „Sicherheit“ (AEO S) und das AEO-Zertifikat „Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheiten“ (AEO F). Zwischen den verschiedenen Zertifikaten gebe es Unterschiede hinsichtlich der Bewilligungsvoraussetzungen und den damit verbundenen Vergünstigungen. Bislang am häufigsten vergeben sei das Zertifikat AEO F. Wenn man den Status des AEO erlangt hat, würden sich die folgenden Erleichterungen ergeben:

- Keine erneute Prüfung der Voraussetzungen für bestimmte zollrechtliche Vereinfachungen (z.B. vereinfachtes Anmeldeverfahren, Anschreibeverfahren, zugelassener Empfänger/Versender)
 - Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens
 - Erleichterung für europaweit tätige Unternehmen.
- Abgabe von summarischen Eingangs- und Ausgangsanmeldungen mit reduzierten Datensätzen.
- Seltener Prüfung von Waren oder Unterlagen. Sofern nach der Risikoanalyse dennoch eine weitergehende Prüfung erforderlich ist: vorrangige Durchführung und vorherige Information des Bewilligungsinhabers.
- Bei Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen für AEO C:

- Reduzierung der Höhe der Sicherheitsleistung
- in bestimmten Fällen Nutzung der zentralisierten Zollabwicklung.

Im *Publikum* wird gefragt, ob man den Status eines AEO haben muss, um überhaupt Ware bewegen zu können. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass man den Status nicht benötige. Es sei aber zu bedenken, dass größere Unternehmen nur noch mit Unternehmen in Kontakt treten würden, die den Standard erfüllen. Sie führt ferner aus, dass es bislang ca. 30.000 zugelassene Wirtschaftsbeteiligte in der EU gebe, die ca. 60 % des Außenhandels abdecken würden. Derzeit gebe es zudem Verhandlungen mit Drittländern, insbesondere mit den USA und China, die zu einer weltweiten Anerkennung des Status führen sollen. Es bestünden schon Abkommen z. B. mit der Schweiz und Norwegen sowie mit Japan, die allerdings unterschiedliche Anerkennungsmechanismen hätten. Im Modell Schweiz/Norwegen gebe es eine möglichst umfassende gegenseitige Anerkennung der Zollsicherheitsstandards, die durch die Schweiz und Norwegen erst zu schaffen seien. Beim Modell Japan dagegen existiere die gegenseitige Anerkennung vorerst nur i. S. e. Berücksichtigung als risikomindernder Faktor. Andere Vorteile stünden erst in Aussicht und die Zollförmlichkeiten bestünden grds. weiter unverändert.

7. Fazit

Zusammenfassend hält *Frau Dr. Leuschner* fest, dass die Einführung einheitlicher Abwicklungssysteme auf nationaler und Gemeinschaftsebene sehr aufwendig und zeitintensiv sei. Bereits jetzt sei absehbar, dass nicht alle zollrechtlichen Vorgänge bis 2013 nach einheitlichen Regeln automatisiert werden. Daher sollten die Informatiksysteme phasenweise verwirklicht werden. Eine überhastete Einführung führe zu erhöhten Kosten und einer Fehleranfälligkeit. Man sollte eine ausreichende Zeit zur Information der Wirtschaftsbeteiligten und Zollbediensteten einplanen.

8. Diskussion

Herr Prof. Seer leitet die Diskussionsrunde mit der Frage ein, ob die Zertifizierung zum AEO nur eine Erleichterung darstelle oder ob der AEO vielleicht auch stärker in die Pflicht genommen würde. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass die Zertifizierung zum AEO als reiner Zugewinn anzusehen sei. Ab dem Zeitpunkt der Bewilligung habe er nur noch Vorteile. *Herr Prof. Seer* schließt die Frage an, ob der AEO weiterhin einer Evaluierung bezüglich sei-

nes Status unterliege. So sei doch z. B. denkbar, dass sich jemand zunächst „compliant“ zeigen würde und sich dann nach der Zertifizierung gegenteilig, aber unauffällig verhält. Gibt es hier Vorkehrungen? *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass dieses Risiko nicht als übermäßig stark bewertet werde. Der AEO werde auch im Rahmen der BP geprüft und dann würde auch untersucht, ob die Bewilligungsvoraussetzungen noch erfüllt sind. Aus dem Publikum wird eingewandt, dass der AEO dieselben Rechte und Pflichten habe wie ein Nicht-Zertifizierter. Der Vorteil bestehe doch nur in der nachlassenden Kontrollintensität. *Frau Dr. Leuschner* erwidert, dass der AEO schon entlastet werde. Er könne die Erleichterungen so lange in Anspruch nehmen bis den Zollbehörden Tatsachen bekannt werden, die dagegen sprechen. Ein großer Vorteil sei, dass bei einem AEO die Zollkontrollen vorher angekündigt werden und der AEO sich somit auf derartige Kontrollen besser einstellen kann. *Herr Prof. Seer* hegt Sympathien für dieses Konstrukt und gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass man Unternehmen, die bei Betriebsprüfungen kaum Mehrergebnisse produzieren und die ihre Steuererklärungen stets fristgerecht abgeben auch bevorzugt behandeln könnte. Den Gleichheitssatz sieht er in diesem Zusammenhang nicht verletzt, weil jeder den Status erfüllen könne und er sich nach Wohlverhalten richte. *Herr Schäfers* fragt, ob es im Aufgabenbereich der Zollfahndung oder der Hauptzollämter liegen würde, wenn z. B. ein Container bei der Gestellung auffällig erscheint. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass dies im Tätigkeitsbereich der Hauptzollämter und nicht der Zollfahndung liegt. Es werde erst geprüft, ob die Zollschuld entstanden ist. Die Frage, ob und ab wann ein strafrechtlicher Tatbestand eingreift, stelle sich erst nach der Begutachtung der Ware. Aus dem Publikum wird gefragt, ob große Unternehmen den Status des AEO eher bekämen als kleine Unternehmen. *Frau Dr. Leuschner* sagt, dass ihr hierzu keine Statistiken bekannt seien. Die AEO selbst hätten aber Einblick in ein europaweites Kommunikationsverfahren. Sie gibt zu bedenken, dass gerade größere Unternehmen mit unsertifizierten Unternehmen nicht so gerne zusammenarbeiten würden wie mit zertifizierten. *Frau Dr. Rüping* fragt, ob DHL die zollrechtliche Abfertigung durchführen würde, wenn eine Privatperson z. B. in Hongkong Ware bestellt. *Frau Dr. Leuschner* weist darauf hin, dass mit der DHL keine gesetzliche Vertretung bestehe, die Deutsche Post aber automatisch Vertreter sei. Im Speditionsvertrag mit der DHL werde aber wohl die zollrechtliche Zuständigkeit auf DHL übertragen. *Frau Dr. Rüping* fragt ferner, ob es als Risiko eingestuft würde, wenn auf einem Paket „Geschenk“ steht. *Frau Dr. Leuschner* bejaht dies. Derartige Pakete würden oft überprüft, weil sie ein Risiko darstellten und sich gezeigt habe, dass hier die Zollangabe auch oft falsch ist. *Herr Dr. Krumm* fragt, ob die DHL das Paket, das aus Hongkong kommt, öff-

nen darf. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass im Falle einer Beschauung DHL öffnen müsse. Der Zoll dürfe nicht öffnen.

Im *Publikum* wird auf die Diskussion um die E-Bilanz hingewiesen und gefragt, ob die Angaben zwischen den Behörden abgeglichen werden. *Frau Dr. Leuschner* antwortet, dass die Daten nur zollintern genutzt würden, weil das Steuergeheimnis beachtet werden müsse. Auch nach Einführung des Single-Window-Konzepts müsse sichergestellt werden, dass die Daten nur an die zuständige Behörde gelangen. *Herr Prof. Seer* ist der Ansicht, dass die datenschutzrechtliche Lage beim Datenverbund zwischen den Behörden klar sei. Man brauche hier eine gesetzliche Grundlage und es sei zudem das Verbot der Vorratsdatenspeicherung zu beachten. Er ist aber der Ansicht, dass wenn man sagt, für welche Zwecke die Daten weitergeleitet werden, eine derartige Weiterleitung möglich sein müsste. Wenn ein berechtigtes Interesse besteht, seien derartige Datenverbünde zu befürworten, weil es nicht einzusehen sei, dass ein Datenabgleich zur Missbrauchsverhinderung nicht möglich sein soll. Aus dem *Publikum* wird darauf hingewiesen, dass es europaweit keine einheitliche Erhebung des Zolls gibt. Es könne nicht richtig sein, dass man über bestimmte Länder Ware einführt und die Ware in diesen Ländern anders behandelt wird als wenn sie in Deutschland eingeführt würde. *Herr Prof. Seer* weist darauf hin, dass ein ungleicher Vollzug schon durch eine unterschiedliche Ausbildung entstehen würde. Defizite bestünden bestimmt, man sei aber auch schon sehr weit gekommen. Auch das Steuergeheimnis werde in den einzelnen Staaten unterschiedlich behandelt. Hier gebe es verschiedene „Levels“ beim Datenschutz. Der Datenschutz sei in Deutschland auf einem recht hohen Niveau und wegen der Datenschutzrichtlinie auch europaweit. In Deutschland bestehe keine Gefahr des Datenmissbrauchs durch die öffentliche Hand. Er sehe eher das umgekehrte Problem, dass dem Staat relevante Daten fehlen. Dem stimmt *Frau Dr. Leuschner* zu. Die Zollverwaltung wisse oft weniger als der im Zollverkehr Beteiligte.

Literaturhinweise

Fischer, Sandra/Kirchhainer, Ellen: ATLAS Ausfuhr – Neue Anforderungen an die Exportwirtschaft, DStR 2009, 2518-2523

Hölscher, Christoph: Der Modernisierte EU-Zollkodex kommt!, BB 2008, 1597-1602

Wolffgang, Hans-Michael/Natzel, Julia: Fortentwicklung des Zollrechts durch Sicherheitsänderung und modernisierten Zollkodex, EuZW 2008, 39-44