



Das Europäische Zollrecht

Teil 1: Zollbegriff, Zolltheorien, Rechtsgrundlagen, Zollkodex (Allgemeine Regeln)

Von Talke Ovie, Münster

Die Verfasserin ist Doktorandin bei Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Institut für Steuerrecht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster und Rechtsreferendarin am OLG Hamm.

Das heute in Deutschland geltende Zollrecht beruht nicht mehr nur allein auf nationalen Rechtsnormen. Mit dem „Zollkodex“ und der „Durchführungsverordnung zum Zollkodex“ ist es der Europäischen Gemeinschaft gelungen, ein in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Zollrecht zu schaffen. Der folgende Beitrag, der aus insgesamt 4 Teilen besteht, soll eine Einführung in dieses vereinheitlichte „Europäische Zollrecht“ geben. Es werden sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die wesentlichen aktuellen Regelungen praxisorientiert dargestellt. Ferner wird in die Zukunft geblickt und anstehende Änderungen berücksichtigt.

Inhalt

Teil 1

- Zollbegriff
- Zolltheorien
- Rechtsgrundlagen
 - Internationales Völkerrecht
 - WTO
 - WCO
 - Europäisches Gemeinschaftsrecht
- Zollkodex
 - Allgemeine Regeln
 - Anwendungsbereich
 - Definitionskatalog
 - Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter
 - Risikoprüfung
 - Zollgeheimnis
 - Rechtsschutz

Teil 2, AW-Prax 09/2007

Teil 3, AW-Prax 10/2007

Teil 4, AW-Prax 11/2007

Zollbegriff

Zölle gehören zu den ältesten staatlich erhobenen Abgaben. Seit es Staaten gibt, ist ihre Erhebung bekannt. Sprachlich lässt sich das Wort „Zoll“ auf die griechische Vokabel „telos“ (Ziel, Ende, endgültige Zahlung) und das lateinische Wort „teloneum“ (Abgabe) sowie den niederdeutschen Begriff „tol“ zurückführen. Und auch heute noch bezeichnet der Ausdruck „toll“ im englischen Sprachgebrauch

als eine Art Wege Zoll oder Maut die Benutzungsgebühr für Straßen und Brücken. Eine rechtlich verbindliche Begriffsbestimmung gibt es trotz dieser langen Entwicklungsgeschichte nicht. Der Begriff „Zoll“ wird heute allgemein für Abgaben verwendet, die bei der Ein- und Ausfuhr von Waren über Staatsgrenzen erhoben werden.

Zolltheorien

Die Erhebung von Zöllen diente stets unterschiedlichen Zwecken. Während im Mittelalter Wege- oder Brückenzölle als *Finanzzölle* vor allem zur Erzielung von Staatseinnahmen genutzt wurden, wurden Zölle mit dem zunehmenden Warenverkehr über Grenzen als *Schutzzölle* zum Schutz der heimischen Wirtschaft vor unerwünschter Konkurrenz aus anderen Staaten eingesetzt.

Die Zölle, die in der heutigen Zeit erhoben werden, sind im Wesentlichen vom *Wirtschaftszollgedanken* geprägt. Dieser wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts vom Zollrechtstheoretiker Karl Lamp entwickelt und knüpft den Zollanspruch eines Staates an den Eingang einer Ware in den Wirtschaftskreislauf an. Sobald eine ausländische Ware in den inländischen Markt überführt wird und an der inländischen Preisbildung beteiligt ist, gilt die Zollsuld als entstanden. Eine Zollerhebung für Waren, die durchgeführt, gelagert oder

verwendet werden, ohne in den Wirtschaftskreislauf einzugehen, verstößt gegen den Gedanken des Wirtschaftszollrechts.

Zwar wird der Wirtschaftszollgedanke in den geltenden Vorschriften des Europäischen Zollrechts nicht mehr ausdrücklich genannt, theoretisch allerdings liegt er den Regelungen im Zollschuldrecht immer noch zugrunde.

Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen des Europäischen Zollrechts sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Zu diesen Ebenen gehören das internationale Völkerrecht und das Europäische Gemeinschaftsrecht.

Internationales Völkerrecht

Das Europäische Zollrecht wird durch das internationale Völkerrecht beeinflusst. Von maßgeblicher Bedeutung sind völkerrechtliche Verträge, deren Grundlage internationale Abkommen und Übereinkommen sind und unter dem Dach internationaler Organisationen ausgehandelt und abgeschlossen werden.

Welthandelsorganisation (WTO)

Eine der wichtigsten internationalen Organisationen, die wesentlichen Einfluss auf das Zollrecht hat, ist die *Welthandelsorganisation* (World Trade Organisation - WTO), die zum 01.01.1995 mit Sitz in Genf (Schweiz) gegründet wurde und der derzeit (Stand Juli 2007) 150 Mitgliedstaaten angehören, wie z.B. die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die USA, Japan, China und seit 2007 auch Vietnam. Über einen Beitritt Russlands wird noch verhandelt.

Unter dem Vorsitz der WTO wurden zahlreiche für das in der Gemeinschaft geltende Zollrecht relevante Abkommen erarbeitet. Dazu gehört auf dem Gebiet des weltweiten Handels mit Gütern das *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen* (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT), welches in seiner ersten Fassung bereits am 30.10.1947 als GATT 47 in Kraft trat und im Verlauf der Uruguay-Runde zum *GATT 94* fortentwickelt wurde.

Dieses Abkommen hat das Ziel, den weltweiten Handel durch den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen zu fördern und zu erleichtern. Dies soll vor allem durch das „Prinzip der Meistbegünstigung“ gewährleistet werden. Danach sollen alle Zollbegünstigungen und Zollbefreiungen, die im zwischenstaatlichen Handel einem Vertragsland gewährt, auch den anderen Vertragsstaaten zugute kommen.

Die Bemühungen der WTO auf dem Gebiet des globalen Güterverkehrs führten dazu, dass in einzelnen *Handelsrunden*, die in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden, die von den Industrieländern auf gewerbliche Güter erhobenen Zölle insoweit vermindert werden konnten, dass sie an kommerzieller Bedeutung verloren. Und auch weiterhin ist die WTO bestrebt, die derzeit noch bestehenden Zölle abzubauen, um einen freien weltweiten Handel zu ermöglichen.

Um dies verwirklichen zu können, hat das höchste Organ der WTO, die Ministerkonferenz, eine neunte Handelsrunde, die sog. „Doha-Runde“ eingeleitet. Das Programm, welches dieser Handelsrunde zugrunde liegt, wird auch als „Doha Development Agenda“ (DDA) bezeichnet. Diese Bezeichnung soll deutlich machen, dass insbesondere die Stärkung der Entwicklungsländer Inhalt und Ergebnis der Handelsrunde sein soll. Aber auch die sog. „Singapur-Themen“ spielen eine große Rolle. Im Mittelpunkt dieser Themen stehen unter dem Schlagwort „Trade Facilitation“ Handelserleichterungen, welche der Vereinfachung und Harmonisierung internationaler Handelsverfahren dienen sollen und durch die Einführung von Informationstechnik geprägt sind.

Ursprünglich war der Abschluss der Doha-Runde für Anfang 2005 ge-

plant. Dieser Zeitplan konnte aufgrund der gescheiterten Ministerkonferenz in Cancun (Mexiko) im Jahre 2003 nicht eingehalten werden und auch die Ergebnisse der Ministerkonferenz im Jahre 2005 in Hong Kong (China) brachten nur kleine Erfolge. Die Dauer der Doha-Runde wurde daher stets verlängert. Derzeit finden unter Beteiligung der G8-Staaten zahlreichen Treffen statt, in denen stets bekräftigt wird, die Gespräche unter den Mitgliedstaaten zu intensivieren und so die Doha-Runde bis Ende 2007 (erfolgreich) abzuschließen.

Weltzollorganisation (WCO)

Neben der WTO spielt die *Weltzollorganisation* (World Customs Organisation - WCO), die 1952 als „Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens“ (RZZ) mit Sitz in Brüssel gegründet wurde und der derzeit (Stand Juli 2007) 171 Mitgliedstaaten angehören, ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung des Europäischen Zollrechts. Der WCO wurde die Aufgabe übertragen, sich mit der Vereinfachung, Verbesserung und Vereinheitlichung des Zollrechts der Mitgliedstaaten zu befassen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurden unter ihrer Federführung grundlegende Instrumente für die zollrechtliche Abwicklung des Welthandels erarbeitet und zahlreiche Konventionen geschlossen.

Zu den wichtigsten dieser Konventionen gehört das „Internationale Übereinkommen zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren“, welches im Jahre 1973 in Anlehnung an den Ort seiner Unterzeichnung als „Kyoto-Konvention“ in Kraft trat. Allerdings stellte sich schnell heraus, dass diese Konvention einen zu geringen Grad an völkerrechtlicher Verbindlichkeit besaß und nicht den Anforderungen an ein modernes Zollrecht entsprach. Dieser Missstand wurde mit der „revidierten Kyoto-Konvention“, die seit dem 03.02.2006 in Kraft ist, beseitigt.

Um die Aktualität und Einhaltung der Kyoto-Konvention zu gewährleisten, wurde der *Verwaltungsausschuss* gebildet. Dessen Aufgabe ist es, die Bestimmungen des Übereinkommens durch Ergänzungen auf dem neuesten Stand zu halten und deren einheitliche

Anwendung durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Die Anschläge am 11.09.2001 in New York haben dazu geführt, dass die WCO derzeit im hohen Maße gefordert ist, die von den USA angestoßenen Sicherheitsaspekte in das Europäische Zollrecht zu integrieren. Dazu hat der Rat für Zusammenarbeit in Zollfragen (Customs Cooperation Council = CCC) auf seiner Sitzung im Juni 2005 die „Resolution of the Customs Cooperation Council on the Framework of Standards to secure and facilitate global Trade“, kurz das „SAFE Framework“ verabschiedet.

Praxistipp:

Das SAFE Framework der WCO ist elektronisch abrufbar unter: www.wcoomd.org/ie/en/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Resolution%20E%20June%202006.pdf (Stand Juli 2007).

Dieses SAFE Framework enthält Leitlinien, die in Form von Minimalstandards sowohl der Absicherung der *internationalen Lieferkette* („supply chain“) vom Hersteller bis zum Endverbraucher dienen, als auch den (rechtmäßigen) grenzüberschreitenden Warenverkehr erleichtern sollen. Insgesamt enthalten die Standards vier Kernelemente, welche für die Entwicklung des Europäischen Zollrechts von großer Bedeutung sind und mittels Reformen bereits darin verankert wurden. Dazu gehören die Abgabe einer (elektronischen) *Vorab-Anmeldung*, die Einführung eines *Risikomanagements* mittels einer elektronischen *Risikoanalyse* sowie der Status des *Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten*. Auf diese vier Kernelemente soll, sofern sie bereits in das Europäische Zollrecht integriert wurden, an entsprechender Stelle näher eingegangen werden.

Die Regelungen des SAFE Framework und ihre darin enthaltenen Standards sind allerdings nicht verbindlich. Den Mitgliedstaaten wird jedoch von der WCO empfohlen, das SAFE Framework anzunehmen und in ihr Recht umzusetzen. Mehr als 150 WCO-Mitgliedstaaten haben ihre Bereitschaft zur Umsetzung erklärt. Dazu zählen auch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten. Dies bezeugt bereits die Aufnahme wichtiger Kernelemente in das Zollrecht.

Europäisches Gemeinschaftsrecht

Neben dem Internationalen Völkerrecht stellt das Europäische Gemeinschaftsrecht eine weitere wesentliche Rechtsgrundlage des Europäischen Zollrechts dar. Auf dieser Ebene spielt insbesondere der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)“ in der Fassung des „*Vertrages von Amsterdam*“ (EG) aus dem Jahre 1997 eine wichtige Rolle.

Dieser Vertrag sieht in Art. 2 vor, dass die Errichtung eines *Gemeinsamen Marktes* zu den primären Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft gehört. Ein Gemeinsamer Markt soll dazu führen, dass alle Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel beseitigt und alle nationalen Märkte derart miteinander verschmolzen sind, dass seine Bedingungen denen eines Binnenmarktes möglichst nahe kommen.

Art. 14 Abs. 2 EG definiert den *Binnenmarkt* als einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren gewährleistet wird. Grundlage dieser Warenverkehrsfreiheit soll gem. Art. 23 Abs. 1 EG eine *Zollunion* sein. Diese wurde mit Festlegung der Freizügigkeit für Waren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, der Abschaffung aller Ein- und Ausfuhrzölle sowie zollgleicher Abgaben zwischen den Mitgliedstaaten und der Schaffung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten verwirklicht.

Zollkodex

Zur Verwirklichung des Binnenmarktes und der Zollunion musste das bis dahin bestehende nationale Zollrecht der Mitgliedstaaten umfangreich angeglichen werden. Die „*Verordnung Nr. 2913/92 vom 21.10.1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften*“, kurz *Zollkodex* (ZK) genannt, ist seit dem 01.01.1994 für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft das einheitlich geltende „Zollgesetz“. Jahrzehntelange Bemühungen, die vom Erlass vieler einzelner Vorschriften zur Harmonisierung des Zollrechts geprägt waren, führten damit zum Erfolg.

Als Verordnung ist der Zollkodex gem. Art. 249 EG ein unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltendes Recht. Er genießt gemeinschaftsweiten *Anwen-*

dungsvorrang vor nationalem Recht, welches denselben Sachverhalt abweichend regelt. Nur sofern der Zollkodex einen Sachverhalt nicht regelt, verbleibt dem nationalen Recht eine ergänzende Funktion. In Deutschland werden die wenigen verbliebenen Kompetenzen durch das Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) und die Zollverordnung (ZollV) näher ausgestaltet.

Ob und inwieweit die Vorschriften der *Abgabenordnung* (AO) neben dem Europäischen Zollrecht, vor allem dem Zollkodex, zur Anwendung gelangen, wird nicht einheitlich beurteilt. Die Anwendung der Abgabenordnung ist unproblematisch, wenn das Europäische Zollrecht auf diese Vorschriften verweist. In allen anderen Fällen kann die Abgabenordnung aufgrund des Vorrangs von Gemeinschaftsrecht nur ergänzend herangezogen werden, sofern der Zollkodex keine eigenen Regelungen enthält.

In seinen insgesamt 9 Titeln und 253 Artikeln enthält der Zollkodex die grundsätzlichen Bestimmungen des Europäischen Zollrechts. Einzelheiten dazu finden sich in den 915 Artikeln und 113 Anhängen der „*Durchführungsverordnung zum Zollkodex*“, der *ZK-DVO*, die alle dem Zollkodex systematisch zugeordnet sind.

Der Zollkodex enthält insgesamt drei Schwerpunktbereiche. Dazu gehören die allgemeinen Regeln (Titel I, VIII und IX), das Verfahrens- bzw. formelle Recht (Titel III - V) und das Abgaben- bzw. materielle Recht (Titel II, VI und VII). Über diese drei Bereiche und ihre für die Praxis wichtigsten Regelungen soll im Folgenden ein kurzer Überblick gegeben werden.

Allgemeine Regeln

Allgemeine Regeln, die für das gesamte Europäische Zollrecht gelten, sind zu Beginn und am Ende des Zollkodex angesiedelt. Insbesondere sind in Titel I des Zollkodex grundlegende Vorschriften vor die Klammer spezieller Regelungen gezogen worden, die sowohl für das formelle, als auch für das materielle Zollrecht Anwendung finden. Die für die Praxis wichtigsten dieser Vorschriften sollen im Folgenden in Kürze dargestellt werden.

Anwendungsbereich (Art. 1 - 3 ZK)

In den allgemeinen Regeln ist zunächst der Anwendungsbereich des Zollkodex festgelegt. Danach erstreckt sich der *sachliche Anwendungsbereich* weder auf den Dienstleistungs-, noch auf den Kapitalverkehr, sondern nur auf den grenzüberschreitenden *Warenverkehr* zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittländern (Art. 1 S. 2 ZK). Dabei wird der Begriff der *Ware* nicht näher definiert. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs werden darunter alle beweglichen Sachen verstanden, die einen Geldwert haben und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können. Dazu sollen auch Gas und Elektrizität gehören.

Der *räumliche Anwendungsbereich* des Zollkodex erstreckt sich auf die in Art. 3 Abs. 1 ZK genannten Gebiete, wobei vom Prinzip her das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten grundsätzlich als das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft angesehen werden kann, welches auch die Küstenmeere und die innerhalb der Küstenlinie gelegenen Meeresgewässer sowie den Luftraum umfasst (Art. 3 Abs. 3 ZK). Jedoch können historische, geographische und/oder wirtschaftliche Besonderheiten Korrekturen dieses Gebietes erfordern (Art. 2 Abs. 1 ZK). Deshalb gehört beispielsweise Helgoland aus historischen Gründen nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft (Art. 3 Abs. 1, 3. Anstrich ZK).

Am 01.05.2004 sind 10 Staaten der Europäischen Union beigetreten. Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern gehören seit dem ebenfalls zum Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft. Ferner sind am 01.01.2007 Bulgarien und Rumänien der derzeit (Stand Juli 2007) 27 Mitgliedstaaten umfassenden Europäischen Union beigetreten. Weitere Beitrittsverhandlungen werden derzeit mit der Türkei und Kroatien geführt.

Definitionskatalog (Art. 4 ZK)

Art. 4 ZK beinhaltet grundlegende Begriffsbestimmungen, die für das Verständnis und die Anwendung des Zollkodex unerlässlich sind. Diese Begriffsbestimmungen wurden mit der Reform des Europäischen Zollrechts im Jahre

2005, der VO (EG) Nr. 648/2005, die auch als „Zollkodex 2005“ bezeichnet wird, um Definitionen ergänzt. Insbesondere wurde der Definitionskatalog um die Begriffe „Zollkontrollen“ und „Risikomanagement“ erweitert.

Diese Ergänzungen stellen einen der vielen erforderlichen rechtlichen Schritte dar, derer es zur Integration von weltweit gemeinsamen Sicherheitsbelangen in das Europäische Zollrecht bedurfte, wie sie derzeit auf Initiative der USA von der WCO mit ihrem SAFE Framework verfolgt wird.

Vor allem die Aufnahme des Begriffs „Risikomanagement“ ist auf die Umsetzung eines der Kernelemente des SAFE Framework der WCO zurückzuführen. Demnach wird unter „Risikomanagement“ die systematische Ermittlung eines Risikos und Durchführung aller zur Begrenzung des Risikos erforderlichen Maßnahmen verstanden. Dazu sollen in erster Linie Tätigkeiten der Zollverwaltungen wie beispielsweise das Sammeln von Daten gehören (Art. 4 Nr. 26 ZK). Als *Risiko* gilt dabei die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Vorfalls in Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr, bei dem gegen das geltende Zollrecht verstoßen und die Sicherheit der Gemeinschaft oder der Bevölkerung gefährdet wird (Art. 4 Nr. 25 ZK).

Trotz seines stetig angestiegenen Umfangs ist der Definitionskatalog des Art. 4 ZK nicht abschließend. Weitere Definitionen sind über den gesamten Zollkodex verstreut. Insbesondere enthalten Vorschriften zu den Zollverfahren weitere grundlegende Begriffsbestimmungen. Sofern erforderlich, wird auf diese in den folgenden Ausführungen an entsprechender Stelle Bezug genommen. Dies gilt ebenso für die weiteren in Art. 4 ZK enthaltenen Definitionen.

Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (Art. 5a ZK)

Ein zusätzlicher Schritt zur Integration weltweit gemeinsamer Sicherheitsbelange in das Europäische Zollrecht stellt die Einführung des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorised Economic Operator = AEO) in Art. 5a ZK dar. Die Schaffung dieser Figur war einer der zentralen Punkte des „Zollkodex 2005“ und ist ein weiteres Kernelement der von der WCO

im SAFE Framework verfassten Leitlinien.

Dieser dem Europäischen Zollrecht bislang unbekannt Status soll jedem im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässigem Wirtschaftsbeteiligten bewilligt werden können, der mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr beschäftigt ist. Dabei werden je nach angestrebtem Status und Rechtsfolgen verschiedene Varianten unterschieden, die dem Antragsteller in Form von unterschiedlichen „AEO-Zertifikaten“ erteilt werden.

Je nach dem, welche Variante der Wirtschaftsbeteiligte begehrt, hat er bestimmte Bewilligungsvoraussetzungen zu erfüllen. Einzelheiten dazu werden neben Art. 5a Abs. 2 ZK in den Artikeln 14a bis 14x ZK-DVO, die mit der VO (EG) Nr. 1875/2006 in Kraft getreten sind, geregelt.

Zu den Voraussetzungen gehören vor allem die Einhaltung der Zollvorschriften (Art. 14h ZK-DVO), ein zufrieden stellendes System für die Buchführung, welches Zollkontrollen ermöglicht (Art. 14i ZK-DVO) und die nachgewiesene Zahlungsfähigkeit (Art. 14j ZK-DVO). Außerdem ggf. der Nachweis geeigneter Sicherheitsstandards (Art. 14k ZK-DVO).

Um die Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten zu prüfen, hat die deutsche Zollverwaltung zum 01.11.2004 das *IT-Verfahren DEBBI* (Dezentrale Beteiligtenbewertung) eingeführt. Unabhängig vom Risiko einzelner Warensendungen wird mittels DEBBI elektronisch festgelegt, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass der Wirtschaftsbeteiligte Zollvorschriften verletzt. Jedem Wirtschaftsbeteiligten, der eine negative Beteiligtenbewertung erhält, wird der Status als Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter versagt.

Einzelheiten zu dem Bewertungsverfahren sind in der (vorläufigen) „Verfahrensanleitung zum IT-Verfahren DEBBI“ und in der Anlage zur Verfahrensanleitung enthalten.

Praxistipp:

Die „Verfahrensanleitung zum IT-Verfahren DEBBI“ und der Anhang zur Verfahrensanleitung sind elektronisch abrufbar unter: www.zoll.de/h0_wir_ueber_uns/b3_beteiligtenbewertung/index.html (Stand Juli 2007)

Welches die positiven Rechtsfolgen der Bewilligung sind, listet Art. 5a Abs. 1 ZK nur ansatzweise auf. Vorgesehen ist auf jeden Fall, dass dem Wirtschaftsbeteiligten *Vereinfachungen* gewährt werden. Dazu gehört beispielsweise, dass die Bewilligungsvoraussetzungen bestimmter Vereinfachungen, wozu der Status als „Zugelassener Empfänger“ oder „Zugelassener Versender“ gehört, im Falle der Beantragung nicht erneut geprüft werden, da die Bedingungen zum Erhalt denen des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten entsprechen. Außerdem sollen weitaus weniger *Zollkontrollen* vorgenommen werden.

Zum besseren Verständnis hat die Europäische Kommission „Leitlinien zu Standards und Kriterien“ zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten verfasst.

Praxistipp:

Die „Leitlinien zu Standards und Kriterien“ der Europäischen Kommission sind elektronisch abrufbar unter: http://www.zoll.de/eO_downloads/fo_dont_show/leitlinien_zug_wirtschaft.pdf (Stand Juli 2007).

Um dem Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten eine internationale Bedeutung zu verschaffen, laufen derzeit Verhandlungen mit den USA, China und der Schweiz, die zu einer *gegenseitigen Anerkennung* führen sollen.

Auf nationaler Ebene können an dem Status interessierte Wirtschaftsbeteiligte diesen ab dem 01.01.2008 beantragen. Für das Antragsverfahren ist das *Hauptzollamt*, in dessen Bezirk sich die Hauptbuchhaltung des Beantragenden befindet, sachlich und örtlich zuständig. Ferner ist eine „Zentralstelle AEO“ bei der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion in Nürnberg eingerichtet worden. Diese Zentralstelle ist für die mitgliedstaatsübergreifende Koordination des Bewilligungsverfahrens sachlich und örtlich zuständig. Zur Unterstützung dieser Zusammenarbeit wird derzeit das „*IT-Verfahren EORI*“ entwickelt.

Praxistipp:

Die Kontaktdaten der „Zentralstelle AEO“ (Stand Juli 2007) lauten:
Oberfinanzdirektion Nürnberg Zentralstelle AEO
90332 Nürnberg
E-Mail: aeo@ofdn.bfnd.de

Eine Verpflichtung zur Beantragung und zum Erhalt des Status als Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter besteht *nicht*. Dies bedeutet, dass auch ohne den Status alle dem Wirtschaftsbeteiligten bewilligten Vereinfachungen, wie z.B. der Status als „Zugelassener Versender“ oder als „Zugelassener Empfänger“ oder die Inanspruchnahme vereinfachter Anmeldeverfahren erhalten bleiben. Außerdem stellt der Status keine Voraussetzung für die Beantragung und Bewilligung zukünftig begehrter anderweitiger Vereinfachungen dar. Dies bedeutet:

Jedes Unternehmen muss unter Abwägung aller Vor- und Nachteile entscheiden, ob und inwieweit der Status benötigt wird. Dabei darf nicht verkantet werden, dass der Status im weltweiten Geschäftsverkehr auch als Qualitätssiegel verstanden wird, so dass ein *faktischer Zwang* bei der Entscheidung für oder gegen den Status nicht gelegnet werden kann.

Sofern der Status als Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter bewilligt wird, wird dieser in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft anerkannt (Art. 14q Abs. 2 ZK-DVO). Dies resultiert daraus, dass es sich bei der Bewilligung des Status um eine *zollrechtliche Entscheidung* i.S.v. Art. 6 ZK handelt. Zollrechtliche Entscheidungen einer nationalen Behörde entfalten eine transnationale Wirkung (Art. 250 Abs. 1 EG). Insoweit wird die Bewilligung zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten als *transnationaler Verwaltungsakt* bezeichnet.

Risikoanalyse (Art. 13 ZK)

Mit dem „Zollkodex 2005“ hat in Art. 13 ZK der Begriff der „Zollkontrolle“ seinen Eingang gefunden. Unter Zollkontrollen werden besondere von den Zollbehörden durchgeführte Handlungen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der zollrechtlichen und sonstigen Vorschriften umfasst (Art. 4 Nr. 14 ZK). Allerdings stellt Art. 13 ZK keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Zollkontrollen dar, vielmehr wird auf das *geltende Recht*, also auf das Gemeinschaftsrecht und das Recht der Mitgliedstaaten verwiesen (Art. 4 Nr. 23 ZK).

In Art. 13 ZK werden vielmehr nur gemeinsame Regeln für die Durchführung von Zollkontrollen festgelegt. Zum ei-

nen werden die Bereiche genannt, die in den Mitgliedstaaten Gegenstand von Zollkontrollen sein sollen. Dabei handelt es sich um zollrechtliche und sonstige Vorschriften, die beim Eingang, Ausgang und Versand und bei der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren zu beachten sind (Art. 13 Abs. 1 ZK). Zum anderen wird festgelegt, dass die Zollkontrollen mit Ausnahme von Stichprobenkontrollen auf einer *Risikoanalyse* basieren, die unter Verwendung einer automatisierten Datenverarbeitung, also elektronisch, durchzuführen ist (Art. 13 Abs. 2 ZK).

Auch im Bereich der *zollamtlichen Überwachung*, die ab dem Verbringen der Ware in das Zollgebiet der Gemeinschaft, also dem Grenzübertritt der Ware, möglich ist, hat damit die elektronische Zollabwicklung Einzug gehalten. Dabei geht es bei der *warenbezogenen Risikoanalyse*, anders als bei dem IT-Verfahren DEBBI, die eine personenbezogene Analyse vorsieht, um die elektronische Erkennung risikoreicher Warensendungen, auf die sich die Zollkontrollen im jeweiligen Stadium der Zollabwicklung beschränken sollen. Mittels einer solchen Beschränkung der Zollkontrollen kann das Gleichgewicht zwischen zur Einhaltung des Zollrechts erforderlichen Zollkontrollen und Erleichterungen für den rechtmäßigen Handel erreicht werden und dem Erfordernis eines gemeinsamen Risikomanagements i.S.v. Art. 4 Nr. 26 ZK Folge geleistet werden.

Um eine europaweite Risikoanalyse zu schaffen, bedarf es der Schaffung eines gemeinsamen elektronischen Systems. Die Einzelheiten dazu werden in der ZK-DVO noch näher ausgestaltet. Dies betrifft vor allem die Frage, welche Daten elektronisch auszuwerten sind sowie die Festlegung gemeinsamer Kriterien und Kontrollbereiche.

In Deutschland wurde die *elektronische Risikoanalyse* bereits in das IT-Verfahren ATLAS, welches die elektronische Zollabwicklung unterstützt, integriert und wird von der „Zentralstelle Risikoanalyse“ (ZORA) mit Sitz in Münster betreut.

Praxistipp:

Die Kontaktdaten der „Zentralstelle Risikoanalyse“ (Stand Juli 2007) lauten:

Oberfinanzdirektion Köln
Zentralstelle Risikoanalyse
Andreas-Hofer-Straße 50
48124 Münster
E-Mail: poststelle@zora.bfinv.de

Zollgeheimnis (Art. 15 ZK)

Mit dem Zollgeheimnis besitzt das Europäische Zollrecht eine eigenständige Regelung zum Schutz solcher Informationen, an welche die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten gelangt sind. Eines Schutzes der Informationen bedarf es, weil bei der Teilnahme am grenzüberschreitenden Warenverkehr und der Zollabwicklung ein weitgehend einseitiger Informationsaustausch zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden stattfindet.

Insoweit ist der Wirtschaftsbeteiligte verpflichtet, den Zollbehörden auf deren Verlangen alle Unterlagen und Angaben zur Verfügung zu stellen und jede erforderliche Unterstützung zu gewährleisten (Art. 14 ZK). Als Ausgleich zu dieser weit reichenden *Informationspflicht* muss sich der Wirtschaftsbeteiligte darauf verlassen können, dass ihm aus der Preisgabe dieser Informationen durch die Weitergabe an andere öffentliche Stellen keine Nachteile entstehen. Dies gilt insbesondere für die seinerseits abzugebenden *unternehmensbezogenen Daten*.

Dabei wird die Einhaltung des Zollgeheimnisses und anderer datenschutzrechtlicher Vorschriften umso bedeutender, als dass die Übermittlung von Daten auf dem elektronischen Wege, wie bereits das Bundesverfassungsgericht auf nationaler Ebene in seinem *Volkszählungsurteil* festgestellt hat, den Missbrauch der Informationen und Daten durch die (unberechtigte) Weitergabe an andere öffentlichen Stellen begünstigt und die Datenwege entgegen dem vom Datenschutz geforderten Grundsatz der *Transparenz* für den Wirtschaftsbeteiligten nur sehr schwer nachvollziehbar sind, was sich auch auf die Geltendmachung von Rechten in Form von *Auskunfts-, Berichtigungs- oder Lösungsansprüche* auswirkt.

Rechtsschutz (Art. 245 ff. ZK)

Der Rechtsschutz in Zollsachen ist einer der wichtigsten Grundsätze des Europä-

ischen Zollrechts. Gem. Art. 243 Abs. 1 ZK ist es jeder Person im Sinne des Zollrechts möglich, gegen Entscheidungen der Zollbehörde Rechtsbehelfe einzulegen, wenn sie unmittelbar und persönlich betroffen ist.

Zu den Personen im Sinne des Zollrechts gehören gem. Art. 4 Nr. 1 ZK alle natürlichen und juristischen Personen (GmbH, AG), sowie Personenvereinigungen, die zwar keine Rechtspersönlichkeit besitzen, aber im Rechtsverkehr wirksam auftreten können (OHG, KG). Diese sind stets unmittelbar und persönlich betroffen, wenn sie Adressat der Entscheidung sind.

Ist dies der Fall, können Rechtsbehelfe in einem *zweistufigen Verfahren* sowohl auf Verwaltungsebene, als auch auf Gerichtsebene eingelegt werden (Art. 243 Abs. 2 ZK). Diese Möglichkeit erlangt vor allem bei der Anfechtung von Bescheiden im Abgabenrecht Bedeutung, wozu in erster Linie *Steuerbescheide* (Art. 155 ff. AO) zählen.

Alle Einzelheiten des zollrechtlichen Rechtsschutzverfahrens sind im Zollkodex nicht geregelt. Art. 245 ZK verweist zur Konkretisierung auf die Regelungen des nationalen Rechts. Dazu gehören in Deutschland die Vorschriften der Abgabenordnung (§§ 347 - 367 AO), der Finanzgerichtsordnung (FGO) und der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Dieser Verweis hat zur Folge, dass gem. Art. 243 Abs. 2 Buchst. a ZK, § 347 AO der *Einspruch* gegen Entscheidungen einer Bundesfinanzbehörde statthaft ist, bei dessen Ablehnung vor dem *Finanzgericht* Klage erhoben werden kann.

Ein *Einspruch* hat nur Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist. Dies bedeutet, dass zum einen alle verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Einspruch erfüllt sein müssen. So muss der Einspruch schriftlich oder zur Niederschrift und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Bescheides eingelegt werden. Nähere Angaben dazu enthält die *Rechtsbehelfsbelehrung*, die dem Bescheid beizufügen ist. Ist der Einspruch zulässig, wird seine Begründetheit geprüft, d.h. ob der Bescheid sachlich zu Recht oder Unrecht ergangen ist.

In Abweichung zu sonstigen Bereichen des Verwaltungsrechts wird durch die Einlegung eines Einspruchs gegen einen *Steuerbescheid* seine *Vollziehung* durch die Verwaltung *nicht gehemmt*.

Dies bedeutet:

Trotz der Einlegung eines Einspruchs gegen den Steuerbescheid ist die Erhebung von Einfuhrabgaben nicht gehemmt. Die Abgaben sind also grundsätzlich erst einmal zu zahlen.

Allerdings kann unter bestimmten Voraussetzungen die Vollziehung des Steuerbescheides ausgesetzt werden. Diese Möglichkeit besteht beispielsweise dann, wenn durch die Zahlung des Steuerbetrages die wirtschaftliche Existenz des Steuerschuldners gefährdet wird. Diese *Aussetzung der Vollziehung* kann auf Antrag des Steuerschuldner oder von Amts wegen durch die Finanzbehörde oder das Finanzgericht gewährt werden (§ 361 AO). ■

(Teil 2 folgt in AW-Prax 9/07)