

22. Europäischer Zollrechtstag 24./25. Juni 2010 in Düsseldorf

Thema: Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft

Zu dem Thema „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft“ veranstaltete das Europäische Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA) am 24. und 25. Juni 2010 in Düsseldorf den 22. Europäischen Zollrechtstag mit Referaten und Podiumsdiskussionen unter Einbeziehung der Teilnehmer. Kontrovers wurden Erfahrungen aus der Praxis der Unternehmen vorgetragen, negative Vorkommnisse nicht selten verallgemeinert, was die Vertreter des Zolls so nicht stehen ließen und sich auf ihre Aufgaben im Rahmen der Bestimmungen beriefen.

Bericht von Willi Vögele, Freiburg im Breisgau

Inhalt

Begrüßung / Eröffnung

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

Grußwort

Dr. Gerhard Eschenbaum, Stellv. Hauptgeschäftsführer der IHK Düsseldorf

Einführung „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft“

Christoph Wolf, DIHK, Berlin

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen

Reinhard Fischer, Deutsche Post DHL, Bonn

Bernd Stadler, Hugo Boss AG, Metzingen

Peter Wilmott, Präsident EUROPRO, London

Dr. Andrea Reuter, Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt

Hermann Kästli, Vizedirektor, Eidg. Zollverwaltung, Oberzolldirektion Bern, Schweiz

Marianne Rowden, CEO AAEL, Washington D.C.

Michael Lux, EU-Kommission, TAXUD, Brüssel

Diskussion

Moderation: Christoph Wolf, DIHK, Berlin

Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis

Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes (FH), Münster – Einführung

Christian Schaade, Bundesfinanzdirektion (BFD) Nord, Hamburg

Frank Görtz, Director International Trade, Lufthansa Technik AG, Hamburg

Frank Heijmann, Counsellor Customs and International Affairs, Finanzministerium NL

Michael Lux, EU-Kommission TAXUD, Brüssel

Risikomanagement im Zoll – Grundlagen und Umsetzung

Risikomanagement als Rechtsproblem

Dr. Lothar Harings, Rechtsanwalt, Graf von Westphalen, Hamburg

Risikomanagement in der Zollpraxis

Dr. Herwig Heller, Abteilungsleiter, BMF, Wien

Birgit Wellen, Oberregierungsrätin, ZORA, Münster

Markus Zeller, Sektionschef Risikoanalyse, Oberzolldirektion Bern, Schweiz

EFA-Race am Abend

Freitag, 25. Juni 2010

Plenum

EU-Energiesteuer-Richtlinie

Alexander Wiedow, Direktor, EU-Kommission, TAXUD, Brüssel

Compliance im Unternehmen

Dr. Klaus Moosmayer, Compliance Operating Officer, Siemens AG, München

Sektion 1: Energiesteuern

CO2-Grenzausgleich an der EU-Außengrenze

Prof. Dr. Reinhard Quick, LL.M, Verband der chemischen Industrie (VCI), Brüssel

Praxisprobleme der Energiesteuer und Stromsteuer

Dr. Roland Stein, Rechtsanwalt, Freshfields Bruckhaus Deringer, Berlin

Diskussion

Moderation: Dr. Harald Jatzke, Richter am Bundesfinanzhof, München

Sektion 2: Compliance

Internal Compliance Programme

Georg Pietsch, Abteilungspräsident, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)

Personalscreening als Complianceanforderung

Dr. Klaus Pottmeyer, Rechtsanwalt, Datenschutzbeauftragter der Rheinmetall AG

Diskussion

Moderation: Matthias Merz, Geschäftsführer der AWA Münster

Plenum

Herausforderungen der europäischen Zollpolitik

Dr. Walter Deffaa, Generaldirektor, EU-Kommission, TAXUD, Brüssel

Diskussion

Schlusswort

Prof. Dr. Hans Michael Wolfgang, EFA-Vorsitzender

Begrüßung / Eröffnung durch den EFA-Vorsitzenden

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Universität Münster, hieß die 330 Teilnehmer aus 13 Ländern aus dem deutschsprachigen Raum sowie aus USA, Mexiko, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden herzlich willkommen. Einen besonderen Gruß richtete er an Dr. Gerhard Eschenbaum, Stellv. Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Düsseldorf, die in Zusammenarbeit mit EFA die Durchführung hier in der Rheinterrasse unter besten Rahmenbedingungen ermöglichte, dazu noch sonniges Wetter.

Dem Forumsgedanken folgend sind die Teilnehmer aus allen Bereichen gekommen, die sich mit dem Zoll beschäftigen: Verwaltung, Finanzgerichtsbarkeit und besonders Unternehmen. Die Jahrestagung des EFA habe den „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft“ zum Thema, heute im ersten Teil Erfahrungen der Unternehmen und Verwaltung aus internationalem Blick, im zweiten Teil Selbstbewertung und Überwachung in Theorie und Praxis, danach Risikomanagement im Zoll – Grundlagen und Umsetzung. Der Bundesrechnungshof habe angemahnt, die Kontrollen der Zollbehörden zu verschärfen.

Am Abend werde uns ein Pferderennen auf der Galopprennbahn Düsseldorf („EFA-Race“) erfreuen und ein Barbecue geboten, gesponsert vom Bundesanzeiger Verlag. Wie bei Rennwetten können wir alle auf eines der fünf galoppierenden Pferde setzen – mehr des Spaßes wegen. Alte Kontakte werden gepflegt, neue angeknüpft.

Allen Teilnehmer – darunter sind viele, die zu jedem dieser Zollrechtstage erscheinen – wünschte *Wolfgang* eine schöne Tagung und erfolgreiche Diskussionen bei besten Rahmenbedingungen.

Grußwort von Dr. Gerhard Eschenbaum, IHK Düsseldorf

Nach dem Willkommgruß im Namen der IHK Düsseldorf bekundete **Dr. Eschenbaum** seine Freude, diese hochkarätige und informative Veranstaltung als Partner mit unterstützen zu können. Die Thematik des Kongresses passe hervorragend hier hin, denn Düsseldorf zählt zu den internationalsten Plätzen Deutschlands. Zollthemen besitzen in der Kammerarbeit einen hohen Stellenwert.

Trotz Globalisierung und Zollabbau existieren für den internationalen Handel eine Fülle von Regelungen, die den Unternehmen das Leben schwer machen. In der Wirtschaft löse das Thema Zoll normalerweise keine Begeisterung aus. Unternehmen denken an Bürokratie, an Formulare, an Abgaben und Betriebsprüfungen.

Dem Zoll begegnet man mit einer gewissen Zurückhaltung. Das sei verständlich und erkläre wohl auch, warum einer der meist gebrauchten Begriffe innerhalb des Programms des Zollrechtstages das Wort „Dialog“ ist. Dialog sei stets notwendig und insbesondere da, wo staatliche Verwaltung mit hoheitlichen Maßnahmen auf Unternehmen einwirkt. Diesen Dialog wünschen wir uns aber nicht erst dann, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, sondern im Vorfeld. Hier gebe es durchaus noch Verbesserungspotential. Beispiele hierfür sind die Neubewilligung des „Zugelassenen Ausführers“ oder die vielfältigen Taric-Codierungen. Ein vorheriger Meinungs austausch hätte manches Problem vermeiden können.

Mit großer Besorgnis verfolgen wir zudem den Trend, dass Zoll- und Außenwirtschaftsrecht sich in seiner Komplexität der des Steuerrechts annähern, führte *Eschenbaum* weiter aus. Dort sind wir von der mir persönlich sehr sympathischen Lösung, die Steuererklärung auf dem Bierdeckel abzugeben, bekanntlich Lichtjahre entfernt. Ich kann nur dringend davor warnen, eine ähnliche Perfektion auf anderen Gebieten wie beispielsweise dem Zollrecht anzustreben. Dabei werde niemand, und auch ich nicht, die Notwendigkeit einer leistungsfähigen Zollverwaltung in Frage stellen. Dies gilt umso mehr, als sich die Rolle des Zolls gewandelt habe.

Die fiskalische Funktion des Zolls ist gegenüber der Aufgabe, mehr Sicherheit im internationalen Handel zu erreichen, in den Hintergrund getreten. An seine Stelle trete zunehmend die Funktion, Terrorakten und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen durch eine Überwachung der internationalen Transportwege und Lieferketten präventiv zu begegnen. Diese Anstrengungen verdienen Unterstützung. Allerdings: Die Erfahrung scheinbar säkular sinkender Logistikkosten dürfte der Vergangenheit angehören. Stattdessen werden wir eher mit steigenden Kosten rechnen müssen.

Manches wäre allerdings vermeidbar. Parallele Kontrollschemata wie der „Authorized Economic Operator - AEO“ der EU und die „Customs Trade Partnership Against Terrorism“ der USA (C-TPAT) wollen letztlich das Gleiche, bestehen aber parallel. Für die Unternehmen bedeutet dieser Dualismus eine Doppelbelastung. Wir unterstützen daher alle Bemühungen, zu einer gegenseitigen Anerkennung dieser Systeme zu gelangen.

Einführung „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft“

Christoph Wolf, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Berlin

Als Moderator für die nachfolgende Podiumsdiskussion wolle er mit seinen Ausführungen aus den Erfahrungen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) in Berlin und der Industrie- und Handelskammern vor Ort - wie von ihm gewohnt - kritisch dazu beitragen, bei den Verantwortlichen der EU-Kommission und den Behörden der Zollverwaltung die Belastungen für Unternehmen anzumehmen, um Abhilfe zu schaffen.

Die Verwaltung im weitesten Sinne sollte nur eingreifen, soweit es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Interessen erforderlich ist. Sicherheitsinteressen stehen im Vordergrund, sind auch substantielle Interessen der Unternehmen. Die Rolle der nationalen Zollverwaltungen weiche von der Aufgabenstellung der Europäischen Union ab, europäisches Zollrecht zu setzen und fortzuschreiben.

Wie bringe ich unsere Interessen, d.h. der Zollverwaltung und der Unternehmen, in die Interessen der EU ein? Dazu gebe er vier Denkanstöße:

- Gleiche nachvollziehbare Verwaltungspraktiken in Europa. Schauen wir auf die Nachbarländer, die „leichter“ die Vorschriften handhaben
- Wirtschaftsgerechte Umsetzung europäischer Vorgaben, weniger Verwaltungsaufwand, praktisch für die Wirtschaft
- Umstellung auf elektronische Abwicklung der Auslandsgeschäfte unter frühzeitiger Einbeziehung der Wirtschaft in die Planung; mündliche Anmeldung bis 1000 €, was auch große Unternehmen tangieren wird
- Angemessene Verwaltungseingriffe im Rahmen gesetzlicher Vorschriften. Der Zoll soll und muss Dienstleister der Wirtschaft sein

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen aus deutscher und internationaler Sicht

Reinhard Fischer, Deutsche Post DHL, bezeichnet das Verhältnis Zoll und Außenwirtschaft verbesserungswürdig. Deutschland sei Wirtschaftsstandort und müsse auf der sehr sicheren Umgebung in Europa, besonders in Deutschland – das sei positiv anzumerken - auf internationaler Ebene den Dialog führen, die Situation in der Weltzollorganisation bedenken, Kontakte in anderen Ländern pflegen und die Kommunikation in internationalen Organisationen betreiben.

Der Dialog auf **EU-Ebene** müsse die „EU Trade Contact Group“ sowie in der Diskussion zwischen Wirtschaft und EU-Kommission weitere Arbeitsgruppen einbeziehen. Die

Vertretung von Wirtschaftsinteressen durch die deutsche Zollverwaltung müsse forciert werden.

Im Dialog zwischen Wirtschaft und Zoll in **Deutschland** müsse der Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten im Auge behalten werden, die interne Kommunikation auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene und die Nutzung der letzten und zukünftigen Strukturreform verbessert werden.

Als Lösungen und Vorschläge zur Verbesserung schlage er vor:

- Gegenseitige Information über alle Kommunikationskanäle
- Einführung eines organisierten Dialogs
- Konzentration auf den Kunden - nicht nur aus Sicht des Risikomanagements
- Abschaffung der Doppelfunktionalitäten im Wirtschafts- und Finanzministerium
- Aufbau eines EU-Referats im Bundesfinanzministerium
- Bedürfnisse müssen an supranationale Organisationen weitergereicht werden, Gesetze werden in Brüssel gemacht

Wenn der Zoll nicht organisiert, versagt der Staat, waren seine Worte in dem mit Kritik gespickten Redebeitrag.

Bernd Stadler, Hugo Boss AG, Metzingen, trägt aus der Sicht eines Unternehmens vor, dass die zollpolitischen Ziele der EU mit wirtschaftlicher Relevanz nur unvollständig umgesetzt werden. Die Sicherheitsinitiative 2006 habe die gleichberechtigte Komponente „Handelserleichterungen“ in den Hintergrund gedrängt. Die einheitliche Anwendung des Zollrechts innerhalb der EU sei lange nicht erreicht und führe auch in Deutschland zu Wettbewerbs- und Standortnachteilen. Das IT-Verfahren ATLAS überlagere den Zollkodex.

Das Ausfuhrverfahren habe sich verschlechtert. Er könne ein gleichwertiges Niveau von Zollkontrollen mit einheitlicher Anwendung der Vorschriften nicht feststellen. Bei der Einfuhr sei die Streichung des „echten“ Anschreibeverfahrens zu vermerken. Der AEO bedeute einen hohen Aufwand und geringen Nutzen. Teure Software und regelmäßige Betriebsprüfungen belaste Unternehmen. Vertrauen sollte von den Zollbehörden auch gelebt werden. Deutschland solle die Vereinfachungen auf andere Länder „niederziehen“.

Er wünsche sich eine gleichwertige Priorisierung der Handelserleichterungen, sowie diese bei der Aus- und Fortbildung der Zollbeamten stärker zu berücksichtigen und in der täglichen

Praxis umzusetzen, und schließlich die einheitliche Anwendung des Zollrechts innerhalb der EU zur Verwirklichung des Binnenmarktprinzips.

Godfried Smit, Manager Legal Affairs, Zoetemeer, der für den niederländischen Verlager- und Logistikverband EVO tätig ist, vertritt auf europäischer Ebene das "European Shippers Council" in der Trade Contact Group, dem Gremium, das den Kontakt zur DG TAXUD unterhält.

Die Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und Wirtschaft gebe es auf vielen Gebieten, führt *Smit* einleitend aus. Das Lösen von Problemen geschehe durch „Beratschlagungen“. Für Kontakte zwischen Zoll und einzelnen Unternehmen sind neun über das ganze Land verteilte Regionalbüros zuständig.

Das zentrale Gremium für Besprechungen zwischen Zoll und Wirtschaft entwickelt sich zu einer dynamischen Diskussionsplattform, in der auf Basis von Transparenz und in Gemeinsamkeit die Aufgaben und Interessen der Wirtschaft auf gleichwertiger Ebene besprochen und abgewogen werden. Fachgremien befassen sich mit der Rechtsanwendung, Informationstechnologie, Überwachung und Kontrolle.

Aus der Wirtschaft sind sämtliche Sektoren vertreten: Arbeitgeberverband, Schiffsmakler und Terminalbetreiber, Straßengüterverkehr, Luftfrachtspediteure und Verlager. Das zentrale Gremium für Besprechungen zwischen Zoll und Wirtschaft trifft sich viermal jährlich.

Smit beendete seine Ausführungen mit den Worten: „Wir können aus niederländischer Sicht mit der Zusammenarbeit zufrieden sein; wir merken jedoch, dass eine Kluft zwischen der politischen Ebene und der Umsetzung auf Arbeitsebene entsteht. Schließlich möchten wir gerne eine aktivere Rolle bei der Erstellung von Mitteilungen an die von uns vertretenen Organisationen spielen.“

Peter Wilmott, Präsident EUROPRO, London, sprach für die „Europäische Vereinigung für Handelsvereinfachungen“. Handelsvereinfachungen - ein einfaches Wort, führt *Wilmott* aus, dennoch hätten sie Kosten-Auswirkungen in der ganzen Welt, nicht selten 15-fache Kosten des Wertes der Waren. Sie müssen reduziert werden, zu erreichen durch Zusammenarbeit. Dialog sei auch Zuhören, um etwas zu verstehen, in der Folge bessere Problemlösung, dann Schlussfolgerung: Es gehöre Mut und Selbstbewusstsein für den Dialog, um festzustellen, dass etwas falsch gemacht worden ist.

Leichte Kritik müsse er auch gegen Unternehmen anmerken, die nicht erklären, wie sie etwas besser machen können. Eine Partnerschaft mit unterschiedlichen Interessen könne durch Dialog verbessert werden. Man müsse Verständnis für den jeweils anderen Partner (Zoll – Wirtschaft) aufbringen. Die Zollunion besteht 42 Jahre, große Ersparnisse können erzielt werden, wenn die Arbeit richtig gemacht wird.

Im Wettbewerb gelte es heute auch mit China, Indien und Brasilien zu bestehen – neue Märkte, aber auch größeren Sicherheitsmaßnahmen, was mehr Kosten bedeute. Die Kostenlücke werde noch größer, wenn der Dialog gescheitert ist. Behörden müssen mitarbeiten.

Dr. Andrea Reuter, Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt, Österreich

Aus ihren Erfahrungen mit der Wirtschaft sei ein regelmäßiger Dialog zwischen beiden Partnern, Zoll und Wirtschaft, sinnvoll. Einmalige Treffen sind zwar nützlich im Hinblick auf die erforderliche Weitergabe von Informationen oder Neuerungen, zu einem wirklichen Dialog gehören aber ein Vertrauensverhältnis und eine gemeinsame Basis, auf der man aufbauen und an die man anknüpfen kann.

Ihr Amt veranstalte regelmäßig runde Tische mit der Wirtschaft, durchschnittlich 5 bis 8 pro Jahr, zusätzlich Informationsveranstaltungen zu Spezialthemen. Es soll ein möglichst breites Forum erreicht werden. Das funktioniert in Österreich durch eine Kooperation mit den Wirtschaftskammern und Berufsverbänden. Es komme erfahrungsgemäß eine Themenmischung aus „Dauerbrennern“, wie etwa die Weiterentwicklung des elektronischen Zollsystems „e-zoll“, sowie aktuelle Themen, wie Neuerungen rechtlicher Natur, am besten an.

Ihr Wunsch wäre – speziell für die Situation in Österreich - der Aufbau einer fundierten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeit für die Mitarbeiter in Zollbüros von Unternehmen. In der Praxis habe man es in der Zollverwaltung nur allzu oft mit ungeschulten Bürokräften zu tun. Diese unbefriedigende Situation führe bisweilen zu Zollschuldenstellungen in enormer Höhe, weil einschlägige Rechtsvorschriften mangels ausreichender Kenntnisse nicht befolgt werden.

Den Rechtsvorschriften und deren Beachtung komme entsprechende Bedeutung zu. Wirklich haltbare Lösungen lassen sich nur auf Basis der geltenden Rechtsgrundlagen finden. Doch es werde teilweise versucht, den für Interpretationen noch möglichen Bereich sehr weit auszudehnen, weil Vorschriften quasi als „hinderlich“ oder „lästig“ empfunden werden. Aber

die Wirtschaft wie die Verwaltung unterliegen Kontroll- und Nachprüfungsmechanismen, von den Gerichten bis hin zu den Rechnungshöfen und Außenprüfungsorganen.

Es sollte daher der Dialog zur Beachtung der Vorschriften und darauf aufbauender tragfähiger Lösungen geführt werden oder ein Dialog der gemeinsamen Anstrengung zur Abänderung der als unbefriedigend erachteten Vorschriften. Rechtsfragen können hinterfragt, aber nicht umgangen werden

Sie wünsche sich weiter, dass mehr Diskussionen in der Sache mit konkreten Lösungsvorschlägen statt lapidarer Aussagen geführt werden, dass es überall anders, etwa in einem anderen Mitgliedstaat, besser läuft und/oder man es nicht so streng mit der Kontrolle sehe. Eine Diskussion in der Sache könne so nicht geführt werden und vor allem auch nicht die bestmögliche Lösung für den eigenen Mitgliedstaat, die eigene Verwaltung und das eigene Unternehmen finden. Es gebe ein großes Potenzial für Verbesserungen, der Weg dorthin könne nur ein gemeinsamer und von sachlichen Argumenten bestimmter Weg sein. Wir sollten ihn entschlossener und bewusster angehen.

Hermann Kästli, Vizedirektor, Eidg. Zollverwaltung, Oberzolldirektion Bern, Schweiz

Vielfach werfen die Zollbeteiligten der Verwaltung vor, dass mit ihr kein Dialog stattfindet oder, dass trotz des Dialogs die Wünsche und Bedürfnisse der Wirtschaft nicht gebührend berücksichtigt würden. Es scheine ihm wichtig, zuerst den Rahmen zu definieren, innerhalb welchem ein Dialog möglich ist.

Seine Ausführungen basierten ausschließlich auf Erfahrungen der Schweizerischen Zollverwaltung –EZV–, die u.a. den gesetzlichen Auftrag habe, den grenzüberschreitenden Warenverkehr zu überwachen, die vorgesehenen Abgaben zu erheben sowie die so genannten nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes - Verbote und Beschränkungen - zu vollziehen. Dieser Auftrag sei in ca. 150 Gesetzen und Verordnungen verankert.

Ist die Wirtschaft mit einer bestehenden gesetzlichen Regelung nicht einverstanden, müsse sie ihre Wünsche und Bedürfnisse den betreffenden Lobbyisten im Parlament zur Kenntnis bringen. Die Zollverwaltung habe diesbezüglich keinen Spielraum, um mit der Wirtschaft zu verhandeln. Die Verwaltung sei aufgrund des Legalitätsprinzips gehalten, die Gesetze nach rechtsstaatlichen Grundsätzen korrekt anzuwenden, führte *Kästli* aus.

In Bereichen, in denen die Zollverwaltung ein gewisses Maß an Mitgestaltungsrecht bei der Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrages in die Praxis hat, bemühe sie sich darum, für die

Wirtschaftsbeteiligten die Hürden so niedrig wie möglich zu gestalten. Diese müssen gut begründet sein und dürfen den grenzüberschreitenden Verkehr nicht unnötig erschweren.

Anhand von zwei Beispielen zeigte *Kästli* auf, wie die Zollverwaltung die Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz bei der Entstehung, Einführung oder Umsetzung von neuen Bestimmungen einbeziehe und welches die Konsequenzen davon sein können.

Beispiel AEO

Mit dem Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit haben die EU und die Schweiz die rechtlichen Grundlagen geschaffen, damit die AEOs gegenseitig anerkannt werden. Da die Schweizerische Zollverwaltung keine Erfahrung in diesem Bereich hatte, wurde eine **gemischte Arbeitsgruppe** - bestehend aus Vertretern der Bundesverwaltung sowie der Wirtschaft - einberufen, die den Auftrag hatte, die nötigen Sicherheitskriterien zu definieren, damit der AEO-Status einerseits von der EU-Kommission und andererseits weltweit anerkannt wird. Sie hatte darzustellen, mit welchen Mitteln (finanzieller und personeller Art) die Sicherheitskriterien kontrolliert werden. Mit diesem Vorgehen ist erreicht worden, dass der Status AEO bei den Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz gut aufgenommen wurde.

Beispiel „all e-dec“

Hier handelt es sich um das schweizerische **elektronische Zollanmeldesystem**. Es sei vergleichbar mit ATLAS in Deutschland. Diese EDV-Applikation werde laufend weiterentwickelt. Zunächst wurde versucht, eine kleine, effiziente Gruppe aus Vertretern der Wirtschaft und der Zollverwaltung im Rahmen des Gesamtprojekts „e-dec“ zu bilden. Damit wollte man sicherstellen, dass die Wünsche und Bedürfnisse der Wirtschaft optimal berücksichtigt werden.

Anstatt einer konsolidierten Meinung wurden in der Praxis zahlreiche verschiedene Meinungen eingebracht. Die sog. Kontaktgruppe Externe wuchs außerdem auf über 30 Personen an und mutierte zu einer Informationsplattform. Im Teil-Projekt e-dec Ausfuhr waren Großfirmen mit eigenem Verzollungsdienst dagegen, dass ein Spediteur die von der Firma deklarierten Angaben ändern kann. Auf der anderen Seite waren die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) froh, dass ein Spediteur fehlende oder unrichtige Angaben anlässlich der Grenzüberschreitung „formlos“ korrigieren oder ergänzen konnte. In diesem Fall entschied die Schweizer Zollverwaltung aufgrund rechtlicher Überlegungen zugunsten der Großfirmen.

Zurzeit ist die Schweizerische Zollverwaltung daran, eine Internet-Applikation (Web-dec) zu entwickeln. Die KMU wünschen eine einfache Lösung, die sich problemlos in ihre eigenen Applikationen einbauen lasse. Der Spediteurverband hingegen verlangt eine Lösung, welche die Applikation e-dec nicht konkurrenziert.

Kästli zieht aus beiden Beispielen die **Schlussfolgerung**, das die EZV den vom Gesetzgeber vorgegebenen Auftrag mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln vollziehen müsse. In der Regel ist kein Verhandlungsspielraum vorgesehen. Bei der betrieblichen Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften ist die Schweizerische Zollverwaltung selbst daran interessiert, Hürden so niedrig wie möglich zu halten, weil dadurch auf beiden Seiten weniger Ressourcen benötigt werden.

Wenn die Wirtschaftsbeteiligten untereinander für ihre Wünsche und Bedürfnisse keinen gemeinsamen Nenner finden, sei die Zollverwaltung gezwungen, nach Abwägung der Rechtslage und der vorhandenen Fakten zu entscheiden, bekräftigte der Vortragende nochmals. Dabei gebe es Gewinner und Verlierer. Es wäre daher der Wunsch der EZV, dass sich die Wirtschaftsbeteiligten zuvor miteinander absprechen und nach gemeinsamen Lösungen suchen und - wenn immer möglich - gegenüber der Zollverwaltung geeint auftreten, um mit **einer** Sprache zu reden.

Marianne Rowden, CEO AAEL, Washington D.C.

Rowden zeigte ein positives Bild der Vereinfachungen des Welthandels unter Einbeziehung notwendiger Sicherheitsmaßnahmen aus der Sicht der American Assoziation of Exporters and Importers – AAEL- in dem Kreislauf Compliance – Facilitation – Security –Safety als PowerPoint-Präsentation und erläuterte Inhalte, Verfahren, Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft.

Zoll- und Exportkontrollen in der Lieferkette seien für die Produktsicherheit – auch im Wettbewerb – von großer Bedeutung. 35 verschiedene Sicherheitsprogramme der USA bieten eine effektive Nutzung von Daten, 7 weitere Programme im Jahr 2008 sind hinzugekommen.

Rowden zog Vergleiche zwischen dem europäischen AEO, den es anzunehmen gelte, und dem C-TPAT-Programm der USA. Compliance Programme (AEO-Compliance: ISA Status) können auch ausufernd sein. Sehr wichtig sei die Beteiligung der Wirtschaft an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Programme, insbesondere bei Übernahme von Sicherheitsprogrammen (Benchmarking, Feedback).

Auf Rückfrage aus dem Plenum: Die Sicherheitsprogramme haben ihre Erwartungen erfüllt, deshalb kommen ständig neue Firmen dazu. Damit wird die Ausfuhr gefördert mit Auswirkungen auf die Partnerschaftsprogramme. Die gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT spare Zeit und Geld. Der Mangel an Effizienz koste eine Menge Geld.

Mit den Worten „Time to Deliver on the promise of the SAFE Framework?“ – Erwartungen, das Rahmenwerk für Sicherheitsaspekte ansprechend und mit einem hoffnungsvollen Blick in die Zukunft, beendete Rowden ihre Ausführungen.

Michael Lux, EU-Kommission TAXUD, Brüssel, äußerte sich zu offenen Fragen, die auch er nicht immer ausreichend zu beantworten wisse, da z.B. Verfahrensregelungen oft einer zeitaufwändigen Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten bedürfen und deshalb nur der augenblickliche Stand der Verhandlungen wiedergegeben werden könne. Auch insoweit sei ein Dialog dienlich.

Die EU-Kommission organisiere den Dialog nach Einreichung schriftlicher Eingaben, in ihrem Internetauftritt mit Hinweis, Anregungen zu Planungsvorgaben mitzuteilen, ferner in Foren, Arbeitsgruppen. Ein Eingreifen der Kommission erfolge nur, soweit es notwendig ist. Es bestehen jedoch Meinungsunterschiede, was ist „notwendig?“

Probleme gebe es z.B. gleiche Wettbewerbsbedingungen für 27 Länder – Verwaltungen – zu erreichen, besonders schwierig bei den unterschiedlichsten IT-Systemen; dabei müssen rechtliche Vorschriften die IT-Systeme sichern. In der Zielvorgabe der Verfahrensabwicklung müsse alles elektronisch erfolgen, kein Papier mehr möglich.

Die Automatisierung habe ihren Preis; jetzt werde wegen der Kosten hierzu geklagt, wengleich dies von Anfang an bekannt war. Die Kostensteigerung müsse sich indessen beschränken. Die EU-Mitgliedstaaten seien oft nicht bereit, IT-Verfahrensabschnitte einzuführen.

Der EU-Rechnungshof mahnte an, mehr zu kontrollieren. Eine sehr schmerzhaft Diskussion sei über erheblich ausdehnende VuB-Kontrollen zu erwarten. Schwierigkeiten gebe es in der Nachkontrolle, weil die Ware schon auf dem Markt ist, was wiederum zu einer Gefahr für vereinfachte Verfahren führen werde.

Diskussion

Unter der Moderation von **Christoph Wolf**, DIHK, wurden Verfahrensvereinfachungen, IT-Verfahren, Aus- und Fortbildung in Verwaltung und Wirtschaft angesprochen.

Reinhard Fischer, Deutsche Post DHL: Es bestehe weiter Diskussionsbedarf, der Dialog sei weiterzuführen, die Kleingrenze bis 1000 € für formlose Anmeldungen müsse wieder eingeführt werden. Fragen von Dienstleistern und rechtsberatenden Berufen betreffen eine bessere Information bzw. Kommunikation.

Michele Petitgenet, Presidente de l'ODASCE, sprach sich für eine Ausbildung im Welthandel bereits in der Schule aus, zum einen werde dadurch sehr frühzeitig eine Sensibilisierung für Fragen der Abwicklung von Auslandsgeschäften erreicht, zum andern diene die Ausbildung für den Einstieg in den Beruf mit begleitender Aus- und Fortbildung.

In seiner Schlusserklärung führt *Wolf* aus: „Europa hat noch einen weiten Weg, wie ein Vergleich mit den USA zeigt. Wer gibt schon sein Land, seine Sprache auf. Wir Europäer müssen auf dem Weltmarkt bestehen“.

Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis

Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes (FH), Münster, führte in die Thematik des zweiten Abschnitts des Zollrechtstages ein, der sich mit dem Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) befasste. Die Schwierigkeiten der Antragstellung mit einem anfänglich sehr umfangreichen Fragebogen nach Leitlinien der EU-Kommission seien von allen Seiten erkannt und bemängelt worden, insbesondere die Unsicherheit, detailliert Angaben zu machen. Nach und nach habe die Verwaltung sich auf weniger Anforderungen beschränkt und die Unternehmen in Mitteilungen, z.B. auf den Internetseiten des Zolls (www.zoll.de), in den VSF-Nachrichten und/oder in firmenbezogenen Schreiben unterrichtet.

Christian Schaade, Leitender Regierungsdirektor, Bundesfinanzdirektion (BFD) Nord, Hamburg

Die Instrumente der Selbstbewertung und des Monitorings, wie die fortlaufende Überwachung nach Erteilung einer Bewilligung genannt wird, sind eng mit den Vorschriften zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten - AEO - verknüpft.

Eingangs führt *Schaade* die Veränderungen im Welthandel nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001 an, in der Folge, dass die Sicherheit des Handels auch im Fokus der Zollverwaltung

liegt. 161 Länder haben der Weltzollorganisation erklärt, die Inhalte des „SAFE Framework of Standards“ in ihrem Land umzusetzen.

Dazu gehöre in den Mitgliedstaaten der EU auch die Einführung des Status des „AEO“, der als anerkanntes Qualitätsmerkmal mit seinen Zertifikaten für Unternehmen als ein **Gütesiegel** für den Zoll gelte und dem Wirtschaftsbeteiligten bescheinigt, er werde als besonders vertrauenswürdig und sicher angesehen.

Die Leitlinien der Kommission – insbesondere der von ihr entwickelte Fragebogen - enthalten eine Auflistung wichtiger Punkte, anhand derer sowohl der Wirtschaftsbeteiligte, als auch die Zollbehörden leichter beurteilen können, ob die AEO- Kriterien erfüllt sind. Die Leitlinien bieten die Grundlage für einen nationalen Fragebogen zur **Selbstbewertung**, in Deutschland ein Fragenkatalog, welcher zusammen mit dem Antragsvordruck von der Website des Zolls (www.zoll.de) heruntergeladen werden kann.

Bei der Erarbeitung des Fragebogens wurde darauf geachtet, die Fragen so stellen, dass die Antworten möglichst aussagekräftig ausfallen. Eine Frage, die mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann, gebe keine Antworten über das „Wie“ und genau das sind die Informationen, die Zollbehörden brauchen. Von einer sorgfältigen Selbstbewertung profitieren sowohl der Zoll als auch der Antragsteller selbst. Damit wird auch eine einheitlich Praxis gefördert.

Auch nach einer Zertifizierung müssen Zoll und Wirtschaft weiterhin Arbeit und Aufwand in die Aufrechterhaltung des Status AEO investieren. Um das hohe Niveau zu gewährleisten, müssen die Zollbehörden laufend überwachen, ob die AEO-Zulassungs-Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Hierzu wird bereits nach der Zertifizierung ein sogenannter Monitoring-Plan für jeden AEO erstellt und fortgeschrieben. Er enthält Termine, zu denen nach Absprache mit dem AEO gewisse Nachbesserungen vorgenommen und Restrisiken behoben sein müssen.

Die von der Verordnung (EG) Nr. 1192/2008 vorgeschriebene Überprüfung sämtlicher Bewilligungen für vereinfachte Verfahren bis zum 31.12.2011 (20.000 Zugelassene Ausfuhrer, 6.500 vereinfachte Verfahren Einfuhr) stelle eine große Herausforderung dar, der sich die deutsche Zollverwaltung unter Einsatz prozessorientierter Vorgehensweisen stelle, betonte *Schaade* abschließend.

Frank Görtz, Director International Trade, Lufthansa Technik AG, Hamburg

Selbstbewertung und Überwachung sei kein Widerspruch, sondern die Chance für die europäische Wirtschaft auch künftig wettbewerbsfähig zu sein. Mit dem AO-Zertifikat sollten zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte Vereinfachungen bei den Zollverfahren und/oder Erleichterungen bei den sicherheitsrelevanten Zollkontrollen erhalten. Es bestehe die Möglichkeit mithilfe von **Selbstbewertungen** Verfahrensvereinfachungen umzusetzen.

Tatsächlich sei der Nutzen aber fraglich, führte *Görtz* aus nannte **Kritikpunkte mit Lösungsvorschlägen:**

- Der AEO-Status bleibe bei der Zollabfertigung sowie in Zoll- und Außenprüfungen unberücksichtigt. Die Vereinfachung und die Vorzugsbehandlung sollten konkret und präzise in der Dienstvorschrift bzw. in den Verfahrensanweisungen zum IT-Verfahren ATLAS geregelt werden. Nach AEO-Zertifikat mehr Kontrollen! Die Umfrage nach vorheriger Unterrichtung für Kontrollen – praktisch nein. Wegfall der routinemäßigen Zollbetriebsprüfungen und der Steueraufsichtsmaßnahmen wäre geboten.
- Die Abfertigungszeiten bei der Ausfuhr haben sich erhöht. Es sollten am AEO-Status orientierte Bearbeitungszeiten festgelegt werden. Wegfall automatischer Wartezeiten in ATLAS werde ebenfalls dringlich gefordert.
- Unter Berücksichtigung einer EU-weit einheitlichen Rechtsanwendung sollte im Rahmen der AEO-Zertifizierung ein Mitarbeiter-Screening nicht gefordert werden dürfen.
- Strengere Voraussetzungen an das Anschreibeverfahren statt Vereinfachung. Auf die Anschreibemitteilung sollte verzichtet werden.
- Da der Zoll den Referenzbetrag der Sicherheit im Versandverfahren überwacht, sollte der Hauptverpflichtete davon befreit sein. Für Doppelarbeit bestehe kein Bedürfnis.
- Vor Einleitung eines Bußgeldverfahrens sollte das Verschulden geprüft und der AEO-Status berücksichtigt werden; das könnte durch eine Ergänzung der Dienstvorschriften geschehen, die an die Adresse der Bußgeldbehörden gerichtet sind.

Ein Problem sei auch die **uneinheitliche Software** im automatisierten Exportsystem AES. Die Abfertigung an der Ausgangszollstelle im Rahmen einer indirekten Ausfuhr sollte mit Vorlage des Ausfuhrbegleitdokuments in Papierform erlaubt werden. Auf eine elektronische Mitteilung über die Zoll-EDV des Ausgangsmitgliedstaates sollte im Falle von Anmeldungen eines nicht in diesem Staat ansässigen Unternehmen verzichtet werden.

Zusammenfassend schwächt *Görtz* seine Kritikpunkte im Gesamtbild mit Verständnis an die Sicherheitserfordernisse mit einem Postulat ab:

„Vereinfachungen bei den Zollverfahren und Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen sind notwendige Voraussetzungen für die Wirtschaft, um wettbewerbsfähig zu sein. Das Ziel, den Zoll und die Wirtschaftsbeteiligten partnerschaftlich zu verbinden, ist noch nicht erreicht. Durch gegenseitiges Vertrauen kann ein weiterer Schritt in diese Richtung gemacht werden. Die Überwachungsaufgaben des Zolls anhand der Nutzung der Selbstbewertungen an die Wirtschaftsbeteiligten zu übergeben, wird dazu beitragen, den bislang erheblichen bürokratischen Aufwand in Zollangelegenheiten abzubauen und Verfahrensvereinfachungen umzusetzen, welche für die Weiterentwicklung des europäischen Zollrechts notwendig sind.“

Frank Heijmann, Counsellor, Finanzministerium, NL Customs

In seine Ausführungen „The Pipe Line Interface“ – *Schnittstelle* - zu den Sicherheitsanforderungen im Welthandel sprach *Heijmann* eingangs das Container-Sicherheitssystem an. Die Zukunft sei darauf gerichtet, weniger einzelne Ladungen zu sichern, sondern den ganzen Warenstrom. Kern des Projekts INTEGRITY ist die Weiterentwicklung des Shared Intermodal Container Information Systems (SICIS), folgend dem Supply Chain Event Management (SCEM). Mehr Informationen zu diesem Projekt bieten die Internetseiten Integrity (www.integrity-supplychain.eu).

Die Logistikkette bewirke, dass der Zoll mit der Abfertigung einer Warensendung im Durchschnitt nur mit 8 Sekunden befasst ist. In Anhang 31A Zollkodex-DVO werden Daten gefordert, die nichts nützen. 70 von Hundert seien keine Logistikkosten, den Zoll betreffend weniger. Vorbereitung und Nachbereitung sind aufwändiger. Die Zollsysteme müssten an die Systeme der freien Wirtschaft angepasst werden. Dazu zeigte *Heijmann* alle denkbaren Variationen der Zollabwicklung, Deklaration und Erfassung elektronischer Daten auf die internationalen Handelssysteme weltweit gerichtet an.

Mit den Worten “The Pipe Line Interface – the step to the future” - *Schritt in die Zukunft* - beendete der Referent seine anhand einer PowerPoint-Präsentation mit Vehemenz vorgetragene Thematik aus Sicht der Niederlande.

Michael Lux, EU-Kommission, TAXUD, Brüssel

In seinen Ausführungen zur „Selbstveranlagung nach Art. 116 des Modernisierten Zollkodex (MZK)“ legt *Lux* dar, welche Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen auf der Grundlage dieser

Vorschrift vereinfacht bzw. auf vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte übertragen werden könnten.

Der Vorschlag der Kommission über den MZK vom 30.11.2005 habe keine dem Art. 116 MZK entsprechende Vorschrift enthalten; der Vorschlag sah in seinem Art. 35, der weitgehend dem Art. 19 Zollkodex entspricht, lediglich vor, dass die Kommission in Durchführungsvorschriften **Vereinfachungen** für die Anwendung des Zollkodex vorsehen kann. Diese Vorschrift wurde in Art. 183 Abs. 2 c) MZK übernommen.

Während der Beratungen des Vorschlags im Rat haben die Mitgliedstaaten Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich vorgeschlagen, eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen, die die Zollbehörden ermächtigt, die Durchführung bestimmter Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten zu übertragen.

Da insbesondere die Verlagerung von Zollkontrollen auf den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten (d.h. eine Selbstkontrolle) den traditionellen Vorstellungen über die Zollabfertigung widerspreche, wurde über diesen Vorschlag kontrovers diskutiert und als Kompromiss der – nicht leicht verständliche – **Art. 116 MZK** angenommen. Unterschiedliche Vorstellungen darüber, welchen möglichen Anwendungsbereich diese Vorschrift hat, bestehen weiterhin. Dazu erläutert *Lux* anhand des MZK die **Zollförmlichkeiten** und **Zollkontrollen**, das **Verhältnis zu**

- sonstigen Vereinfachungen
- sonstigen zollrechtlichen Vorschriften (Zollanmeldung, Gestellung und Überlassung, Zollschuld und buchmäßige Erfassung, Erledigung eines besonderen Zollverfahrens, Unterschiede zwischen Anschreibeverfahren und Selbstveranlagung)
- anderen als zollrechtlichen Vorschriften, u.a. Verbote und Beschränkungen (VuB), Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern
- möglichen Vereinfachungen und Bedingungen hierfür

Art. 116 MZK gebe Anhaltspunkte dafür, was in den Durchführungsbestimmungen zu regeln ist. Die Zollverfahren, für die eine Selbstveranlagung genutzt werden kann, sowie die Bedingungen, unter denen dies zulässig ist – einschließlich der Bedingungen in Bezug auf VuB-Waren – seien festzulegen. Die schwierigste Phase liege in der Grauzone bei VuB-Waren – Unterscheidung schwierig !

In seinem **Ausblick** auf die Zukunft betont *Lux*, die Einführung der Selbstveranlagung im Zollrecht sei ein großer Schritt in Richtung auf System-orientierte – anstelle von Transaktions-bezogenen – Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen. Da die Zollbehörden ohnehin nicht alle Waren kontrollieren können und das Volumen des internationalen Handels ständig ansteigt, sei eine **Partnerschaft** zwischen vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden erforderlich. Diese Partnerschaft habe zur Folge, dass bestimmte Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen Wirtschaftsbeteiligten übertragen werden können, die in der Lage sind, die Einhaltung der Zoll- und sonstigen Einfuhr- und Ausfuhrvorschriften zu garantieren.

Eine solche Übertragung bedürfe einer sorgfältigen Analyse und eines vorsichtigen Vorgehens, insbesondere weil auch andere Rechtsbereiche – wie z.B. die Einfuhrumsatzsteuer sowie Verbote und Beschränkungen – betroffen sind. Als erster Schritt sollten solche Vereinfachungen in einem beschränkten Umfang und nur für besonders vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte vorgesehen werden. Ferner müssen die unterschiedlichen Vorstellungen aller Beteiligten zu einer gemeinsamen Lösung zusammengeführt werden. Bis zur Annahme der Durchführungsbestimmungen zu Art. 116 MZK können sich deshalb noch wesentliche Änderungen ergeben.

Diskussion

In der Diskussion zur Selbstbewertung und Überwachung – Selbstveranlagung - unter der Moderation von **Prof. Dr. Witte** gab es kritische Äußerungen zum Fragenkatalog – Fragebogen -, wengleich zwischenzeitlich eine Vereinfachung erfolgte. Der Nutzen des AEO in der Praxis wurde angezweifelt. *Görtz*, Lufthansa, sprach eine Zollabfertigungszeit von 2 Stunden an. *Witte* erwiderte, Einzelfälle dürften nicht verallgemeinert werden. Kontrollen müssten auch Unternehmen mit AEO-Zertifikat hinnehmen. Das gebräuchliche Anschreibeverfahren reiche in der Regel aus. Im ECS sei die vereinfachte Anmeldung nicht mehr vorgesehen, sagte *Lux*, EU-Kommission.

Risikomanagement im Zoll – Grundlagen und Umsetzung

Risikomanagement als Rechtsproblem

Dr. Lothar Harings, Rechtsanwalt, Graf von Westphalen, Hamburg

Bezugnehmend auf die Definitionen der Begriffe „Risiko“ und „Risikomanagement“ in Art. 4 Ziff. 25 und 26 Zollkodex, stellte *Harings* in seinem Referat das Risikomanagement vor, das als „Rechtsproblem“ überwiegend nicht wahrgenommen werde. Die datenmäßige

„Entblößung“ der Unternehmen werde vom europäischen Gesetzgeber als notwendige „Eintrittskarte“ in den internationalen Warenhandel verstanden. Die Sinnhaftigkeit der Datenerhebung könne auch in Frage gestellt werden. Im Bedarfsfall müsse etwas geschehen.

Faktoren, die das Risiko beeinflussen, sind die Ware selbst, der Einführer/Ausführer oder beide (Waren- und Beteiligtenrisiko). Maßnahmen des Risikomanagements seien daher ebenfalls Waren- und Beteiligten bezogen, folgerte *Harings*. Bei der rechtlichen Bewertung ist zwischen diesen beiden Risikokategorien zu unterscheiden.

Als „Spinne“ im Netz des Risikomanagements stellte er die „ZORA“ (Zentralstelle Risikoanalyse) in einen Kreislauf des Datenaustausches mit dem Zollkriminalamt, den Zollfahndungsämtern, den (Haupt-) Zollämtern, dem Bildungs- und Wissenschaftszentrum sowie den Steuerverwaltungen der Länder und der anderen Mitgliedstaaten statt. Es werden insoweit Personen-/Unternehmens- und Waren- bezogene Daten erhoben, ausgetauscht, elektronisch verarbeitet und gespeichert. Der Informationsaustausch berge Fehlerquellen. Mittels Datenverarbeitungsprogrammen werden Kontrollen oder andere Eingriffe angeordnet.

Systematisch entspreche die Tätigkeit der ZORA - Verknüpfung von Daten unterschiedlicher Herkunft zur Herausfilterung möglicher Gefährdungen - einer Rasterfahndung, einem automatisierten Abgleich mit anderen Daten. Durch Beteiligten bezogene Maßnahmen des Zolls im Rahmen des Risikomanagements können Unternehmen in erheblichem Maße belastet werden.

Aus der informationellen Selbstbestimmung folge, dass die Erhebung, Übermittlung, Speicherung und Nutzung Unternehmens bezogener Daten einen Grundrechtseingriff darstellt, der einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Eine Betroffenheit der Grundrechte kann auch bei „freiwilligen“ Angaben gegeben sein, etwa beim Informationsaustausch im Rahmen der AEO-Antragstellung.

Mit der Weitergabe betriebsinterner Daten gehen Unternehmen hohe wirtschaftliche Risiken ein. Ein Unternehmen, das den AEO-Status beantragt, wird zu einem „gläsernen Unternehmen“. Es leistet so dem „Gläsernen Bürger“, dem „Gläsernen Steuerzahler“ und dem „Gläsernen Patienten“ Gesellschaft.

Durch die zunehmende „Pflicht zur Freiwilligkeit“ werde die Distanz zwischen Verwaltung und Wirtschaftsbeteiligten aufgehoben; die Grundrechte der Unternehmen werden zurückgedrängt.

Es bestehe die Gefahr des Datenmissbrauchs: Gefahr der Heimlichkeit, Belange von Drittpersonen, Schwere des Eingriffs, Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, verhängnisvolle Verkettung von Umständen, dazu werde eine Sensibilisierung im konkreten Fall vermisst.

Mit der Sicherheitsinitiative sind Begriffe in Art. 4 h Zollkodex-DVO eingefügt worden, die einen Kontrollrahmen bieten:

„Die gemeinsamen prioritären Kontrollbereiche umfassen bestimmte zollrechtliche Bestimmungen, Arten von Waren, Verkehrswege, Verkehrsträger oder Wirtschaftsbeteiligte, die während eines bestimmten Zeitraums in höherem Maße der Risikoanalyse und Zollkontrollen zu unterwerfen sind.“

Grundlegende Verbesserungen der Situation durch den Modernisierten Zollkodex seien nicht zu erwarten. Gerichte werden wohl das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Unternehmen, d.h. den „Datenschutz für Unternehmen“, ausbauen. Damit wachsen die rechtlichen Anforderungen an die Begründung und die Ausgestaltung von Datenverarbeitungssystemen durch die Rechtsprechung, verbunden mit einem steigenden Rechtfertigungsdruck für den Gesetzgeber bei Eingriffen in Unternehmensrechte. Der heutige Stand der Gesetzgebung werde auf mittlere Sicht nicht ausreichen, die Eingriffe in die Rechte der Unternehmen zu rechtfertigen.

Risikomanagement in der Zollpraxis **Dr. Herwig Heller, Abteilungsleiter, BMF, Wien**

Heller sprach zum Risikomanagement in der Zollpraxis und führte Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 als Grundlage für das Risikomanagement auf Gemeinschaftsebene an (CRMS – Common Risk Management System). Risikomanagement im Zoll beschäftige sich mit den Grundlagen des Risikomanagements und zeige, für welche Bereiche in welcher Weise dies zum Einsatz kommt. **Ziele des Risikomanagements** sind

- Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft,
- Sicherheit der EU, öffentliche Gesundheit, Umweltschutz, Verbraucherschutz — CRMS,
- Gleichgewicht zwischen Handelserleichterungen und Kontrollen – nur die Sendungen mit hohem Risiko werden kontrolliert.

Analysen werden durch eine Zentrale Risikoanalyse (RIA = ZORA) und lokale Risikoanalysen auf allen Gebieten der Zollverwaltung für die folgenden Bereiche durchgeführt

- vor der Zollanmeldung in Form von Pre-Audits für AEO und im Zuge der Erteilung von Bewilligungen für Verfahrensvereinfachungen,
- bei der Zollanmeldung mittels Profilen im nationalen e-zoll System,
- Nachkontrollen (Belegprüfungen und Betriebsprüfungen Zoll),
- Trendanalysen, Marktbeobachtungen, Monitoring in aktuellen Fällen.

Heller zeigte auf, auf welche **Datenquellen** die österreichische Zollverwaltung Zugriff hat und welche Arten von Profilen im elektronischen Zollsystem Österreichs integriert werden. Als Behörde können auch spezielle Register anderer Verwaltungen wie Steuer, Polizei, Strafjustiz und ausländische Zollverwaltungen kontaktiert werden.

Als Datenquellen führte er offene (Google) und geschlossene Datenbanken (Zoll- und Steuerdatenbanken). Profile im e-zoll System unterscheidet man in Verfahrensprofile, Risikoprofile und Sicherheitsprofile. Während Risikoprofile leichter auf konkrete Risikoabfertigungen zugeschnitten werden können, sieht die Situation bei Verfahrensprofilen um einiges schwieriger aus. Letztlich sind sie Grundlage für das allgemeine Risikobewertungssystem für alle Kunden.

Bei den Profilen sei eine **Differenzierung** zwischen den Unternehmen angesagt. Das Reduzieren des Risikos ist abhängig von einer individuellen Risikobewertung des Unternehmens. Als ersten Schritt hat Österreich für AEO eine 50%ige Reduktion der Kontrollquote eingeführt. Nicht immer werden in Zollanmeldungen AEO-Nummer und EORI-Nummer zu Recht angeführt – das System fällt darauf herein!

In der Zukunft könnte es zu einem eigenen **Bewertungssystem** bei Zollkunden kommen, wobei einige rechtliche Fragen zu lösen sein werden. Für die österreichische Finanzverwaltung sei wichtig, dass es auf dem Gebiet der Steuer und des Zolls zu möglichst synchronen Lösungen kommt. Letztendlich sollen alle Kunden der Zollverwaltung bewertet sein. Kriterien werden sein die Verlässlichkeit des Kunden in Richtung der Qualität seiner Zollanmeldungen, der Warenkreis und die Sicherheit der Lieferkette. Anders gesagt wird ein Unternehmen, dessen schlecht bezahltes Personal wenig Zollkenntnisse hat, eine höhere Risikobewertung haben.

Die höchste Risikoeinstufung werden Unternehmen aufweisen, die jeden Kunden akzeptieren und jede Kundenerklärung über Waren und den Preis ungeprüft übernehmen; dieses Profil passt am ehestens auf Schnelldienste. Eine weitere Frage werde die **Öffentlichkeit** dieses

Risikobewertungssystem sein. Wenn ein Unternehmen seine Bewertung kennt, kann es sich auch verbessern. Aufgabe der Zollverwaltung werde es sein, dem Unternehmen zu signalisieren, wie es sich verbessern kann.

„Die weitere Entwicklung einschließlich der Umsetzung des Modernisierten Zollkodex wird noch mehr als bisher auf Risikomodelle aufbauen. Die Frage der Spannung zwischen Handelserleichterungen und gesetzlichen Kontrollbedürfnissen wird uns auch im Risikomanagement erhalten bleiben.“ Mit diesen auf die Zukunft gerichteten Worten beendete *Heller* seine Ausführungen aus österreichischer Sicht.

Birgit Wellen, Oberregierungsrätin, BFD West, ZORA, Münster

Die Referentin stellte das Risikomanagement in der Zollpraxis der deutschen Zollverwaltung vor und blickte einleitend auf die Entstehungsgeschichte der Risikoanalyse Zoll (ZORA) zurück.

Nach der Entscheidung der EU, in den Mitgliedstaaten eine systematische Risikoanalyse zu implementieren, wurde am 1. Januar 2002 die Risikoanalyse in Münster/Westfalen eingerichtet. Mit der Umsetzung des Projektes Strukturentwicklung 2008 erweiterten sich die Aufgaben um die Bereiche Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Kontrolleinheiten Verkehrswege und innergemeinschaftliche Verbrauchsteuern.

Aufgaben der ZORA – Informationen - Risikoanalyse

Die wesentlichen Aufgaben der ZORA sind der Betrieb und die Fortentwicklung der zentralen Risikoanalyse, die Mitwirkung an der Entwicklung, Umsetzung und Pflege der IT-gestützten Risikoanalyse, der Austausch von risikorelevanten Informationen mit nationalen Behörden und EU-Mitgliedstaaten und die Mitwirkung in nationalen und internationalen Gremien zur Weiterentwicklung der Arbeitsmethode Risikoanalyse.

Die Kernaufgabe im Rahmen des Betriebs der zentralen Risikoanalyse ist das Erstellen von Risikoprofilen. Im Vorfeld kommt dem Sammeln von Informationen eine erhebliche Bedeutung zu. Zwischen ZORA und Zollkriminalamt (ZKA) bestehe ein ständiger Datenaustausch. Informationsquellen sind u.a. die ATLAS-Datenbank, die Auswertung von Prüfungsberichten, Tarifgutachten und Handelsstatistiken sowie das Intranet der Bundesfinanzverwaltung.

Hinzu kommen Einzelinformationen, die von den Kontrolleinheiten unmittelbar der ZORA zugeleitet werden, sowie Risikoinformationen, die über die Informationsaustauschsysteme der Europäischen Union übermittelt werden. Einbezogen werden die risikorelevanten Informationen, die die ZORA vom Zollkriminalamt erhält. Die unterschiedlichen Informationen werden miteinander verknüpft und ausgewertet, um mögliche Risiken zu erkennen und zu bewerten, führte *Wellen* in einer erweiterten Darstellung aus.

So stehen den Beschäftigten der ZORA umfangreiche IT-gestützte Anwendungen zur Verfügung. Das Datenarchiv des Abfertigungssystems ATLAS stellt das zentrale Rechercheinstrument dar. Jeder Beschäftigte der ZORA hat Zugriff auf die Daten im laufenden und zurückliegenden Abfertigungsprozess.

Auswertung von Informationen – Erstellen von Risikoprofilen

Es gelte, Informationen auszuwerten, durch Recherchen im Abfertigungsprozess Risiken zu erkennen, diese methodisch zu bewerten und durch gezielte Parametersteuerung entsprechende Risikoprofile zu erstellen, die den Dienststellen durch eine zielgerichtete IT-gestützte Steuerung zur Anwendung zur Verfügung gestellt werden.

Wird im Ergebnis ein **mögliches** Risiko festgestellt, so erstellt die ZORA – in Abstimmung mit der jeweils fachlich zuständigen Zentralen Facheinheit der Bundesfinanzdirektionen - mittels einer eigens hierfür entwickelten IT-Anwendung ein Risikoprofil, das in Abhängigkeit von der Komplexität des Risikos ein oder mehrere Risikohinweise beinhalten kann.

Zentrale Punkte sind die **Festlegung der Risikoparameter** zur automatisierten Steuerung der Risikohinweise, die Darstellung des Risikosachverhalts einschließlich der Würdigung der rechtlichen Aspekte, die durch die Kontrolleinheit vorzunehmenden Maßnahmen sowie die Angabe, wie die Kontrollergebnisse an die Risikoanalyse Zoll zurückzumelden sind.

Erfolgskontrolle der Risikoprofile

Wichtiges Element im Risikoanalysekreislauf ist auch die **regelmäßige** Erfolgskontrolle der bestehenden Risikoprofile. Besondere Bedeutung kommt der Rückmeldung der Kontrolleinheit aufgrund der Risikoprofile zu. Nur eine umfassende Erfolgskontrolle garantiere einen hohen Qualitätsstandard der Risikoprofile und zeige gleichzeitig einen eventuell anfallenden Optimierungsbedarf auf. Aufgrund des Ergebnisses der Erfolgskontrolle werde entschieden, ob die vorhandenen Risikoprofile unverändert bestehen bleiben, verändert oder aufgehoben werden müssen.

Internationale Zusammenarbeit

Ein weiterer Schwerpunkt der ZORA bilde der internationale Informationsaustausch in Form von Austauschaufenthalten und Arbeitsbesuchen, der sich nicht auf die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union beschränke, sondern auch Kontakte zu Zollverwaltungen außerhalb der Europäischen Union einschlieÙe.

Es bestehe auch bei Staaten außerhalb der Europäischen Union ein großes Interesse, die ZORA in Münster kennen zu lernen. Im letzten Jahr fanden mehrere Arbeitsbesuche statt, u.a. aus Japan, Zypern und Israel. Erfahrungsaustausche mit Gegenbesuchen wurden mit verschiedenen Ländern gepflegt, z.B. die Kooperation mit der Ukraine und der Türkei.

Ausblick

Die ZORA strebe die Optimierung der vorhandenen IT-gestützten Anwendungen an, wodurch die Benutzerfreundlichkeit und die Effektivität stetig gesteigert werden. Das Risikoprofilsystem sei ständig zu optimieren, um eine präzisere Steuerung der Risikoprofile zu ermöglichen. Die Weiterentwicklung der zur Verfügung stehenden Recherchedatenbanken sei erforderlich, um die Analyse und Bewertung von Risiken kontinuierlich zu verbessern.

Markus Zeller, Sektionschef Risikoanalyse, Oberzolldirektion Bern, Schweiz

Die EU und die Schweiz sind in Abkommen durch grenzüberschreitende Logistikketten verbunden. Beide Handelspartner weisen gleichwertige Sicherheitsstandards bei der Terrorismusbekämpfung auf, führt *Zeller* aus und berichtet zum Risikomanagement über Grundlagen und Umsetzung in der Schweizerischen Zollverwaltung.

Der setze sich für eine gute **Zusammenarbeit** mit den Auftraggebern und den Zollbeteiligten ein und trage deren Bedürfnissen Rechnung, soweit das Recht und die Pflicht zur Aufgabenerfüllung dies zulassen. Er vollziehe die gesetzlichen Aufgaben sachkundig, rasch und mit dem bestmöglichen Verhältnis zwischen Aufwand und Wirkung. Dabei beachte er die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Rechtsgleichheit und Verhältnismäßigkeit.

Im grenzüberschreitenden Warenverkehr führe der hohe Anteil an IT-Verzollungen (Einfuhr 94,8% mittels elektronischem Import-Zollverfahren, Ausfuhr 90%, Transit international 100%) zu einem weitgehend automatisierten Veranlagungsprozess. Die Beschauquote liege bei 1%. Die Belastung des Personen- und Warenverkehrs werde mit Hilfe zeitgemäÙer

Verfahren und Arbeitsmittel, risikogerechter und wirksamer Interventionen sowie gezielter Maßnahmen so gering wie möglich gehalten.

Mit den Kontrollen trage die Schweizerische Zollverwaltung dazu bei, Bürgerinnen und Bürger vor bestimmten Gefahren zu schützen. Der Zoll habe keine Kontrollquoten. Nicht die Anzahl der Kontrollen, sondern die Qualität einer Kontrolle sei der Schlüssel zum Erfolg. Jede Zollkontrolle erfolge aufgrund einer **Risikobeurteilung**. Über festgelegte Leistungsziele werde der Erfolg der Kontrollen festgehalten, wobei jede Zollstelle für ihre Kontrollen verantwortlich ist.

Die **Risikoanalyse** nehmen die Oberzolldirektion als Zentrale und die **Risikoanalyse-Teams** bei den Zollstellen wahr (2-Säulen-System). Unter Zollkontrolle gestellte Waren werden vom Zollbeteiligten mittels elektronischer Datenübermittlung zur Einfuhr angemeldet. Das IT-System des Zolls „selektioniere“ die eingegangenen Zollanmeldungen aufgrund von Ergebnissen aus der zollinternen Risikoanalyse.

Mittels **Risikoprofilen**, einer **Informations-Plattform** im Intranet des Zolls und verschiedenen weiteren Produkten werden die Zollstellen wirkungsvoll unterstützt, damit alle Kontrollen zielorientiert und risikogerecht erfolgen können.

„EFA-Race“ und Barbecue

Prof. Dr. Wolfgang, hatte bei seiner Ankündigung nicht zuviel versprochen, zum Ausklang des ersten Veranstaltungstages ein Pferderennen auf der Galopprennbahn Düsseldorf erleben zu können und das bei sommerlicher Temperatur. Mit köstlichen Speisen aller Art, Getränken für den Durst und Genuss, ließen sich bei bester Stimmung die Teilnehmer an diesem Abend verwöhnen.

Einen Impressionsfilm zeigen das EFA (www.efa-muenster.de) und der Bundesanzeiger Verlag auf seinen Internetseiten (www.aw-portal.de > Aktuelles > Veranstaltungen > Impressionen).

Einführung in den 2. Veranstaltungstag

Am 25. Juni 2010 wurde der Zollrechtstag mit Referaten und Diskussionsbeiträgen zur Energiesteuer und zu Compliance in Unternehmen fortgesetzt. **Prof. Dr. Hans-Michael**

Wolfgang ließ die Ergebnisse des ersten Veranstaltungstages mit den Erfahrungen aus Wirtschaft und Verwaltung in der gebotenen Kürze Revue passieren. Besondere Aufmerksamkeit werde wie bisher in Zukunft dem „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ – AEO – zukommen. Etwa 2000 Bewilligungen in den Mitgliedstaaten der EU seien noch zu wenig. Es bestehe eine steigende Tendenz - von Tag zu Tag zunehmend.

Die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsstandards nehme einen sehr hohen Stellenwert ein. Mit der Verwirklichung der Partnerschaftsprogramme wachse auch die Bedeutung des AEO. Abkommen mit der Schweiz und Norwegen sind abgeschlossen, die Verhandlungen mit Japan weit fortgeschritten. China und USA lassen noch etwas warten, vielleicht bis Ende 2010. Das Partnership-Programm C-TPAT der USA sei Import-orientiert und für den Export zur Annäherung an den AEO zu ergänzen. Standards müssen in der ganzen Welt gleich sein.

Heute am zweiten hochsommerlichen Veranstaltungstag werden im Plenum zur EU-Energie-Richtlinie, die uns schon in den vergangenen Zollrechtstagen beschäftigte, und zu Compliance im Unternehmen Einführungsvorträge gehalten. In getrennten Räumen werden die Energiesteuern (Sektion 1) und Compliance (Sektion 2) aus unterschiedlichen Sichtweisen in Referaten behandelt und darüber diskutiert, um vielleicht zu einem Ergebnis zu kommen. Abschließend wird Dr. Walter Deffaa, Generaldirektor, TAXUD, EU-Kommission, Brüssel, über „Herausforderungen der europäischen Zollpolitik“ im Plenum zu uns sprechen.

EU-Energiesteuer-Richtlinie

Alexander Wiedow, Direktor, EU-Kommission, TAXUD, Brüssel, definierte Energieerzeugnisse in ihrer Nutzung als Heizstoff und Treibstoff. Die Steuersätze sprechen für keinerlei Logik. Sie unterstützen die Energieeffizienz und die Reduzierung der CO₂-Emissionen zu 50%, durch den Emissionshandel ETS (*Emission Trading System*) abgedeckt, die Quote ergebe den Preis.

Verbesserungen sind angestrebt, z.B. durch eine bessere Abstimmung zwischen ETS und Steuer, Beseitigung der Doppelbelastung, ggf. Begrenzung der Steuerbefreiungen, CO₂-Relevanz, das habe Vor- und Nachteile. Lediglich Steuerstruktur für CO₂-Steuer.

Vorteil sei eine Binnenmarkt-konforme Anwendung, keine Doppelbelastung. Dagegen weiterhin keine neutrale Besteuerung und keine klare Antwort auf die Besteuerung alternativer Energien. Eine wesentliche Verbesserung wäre, die Gesamtbesteuerung der Energieerzeugnisse überarbeiten.

Ziele sind

- Neutralität der Energiebesteuerung,
- Entwicklung / Gebrauch erneuerbarer Energien,
- einfache Anwendung für Verwaltung und Nutzer.

Für das CO₂-bezogene **Steuerelement** ist ein Mindeststeuersatz für nationale Ziele zur Wirksamkeit notwendig. Für den CO₂-bezogenen **Steueranteil** stelle sich die Frage, ob Alternativinstrumente denkbar sind und/oder das Problem „Carbon leakage“ im Wettbewerb gegenüber Drittländern; Steuergutschriften auf der Verbrauchsbasis.

Ein weites Feld bieten Rahmenbedingungen für Umstellung auf „saubere“ Fahrzeuge (LKW und PKW) mit einem Mindeststeuersatz mit der Besonderheit Benzin / Dieselkraftstoff; Biotreibstoffe als alternative Treibstoffe.

Es gelte eine neue **ökologische** Steuerreform anzugehen. Orientierungshilfe wurde in der Kommission am 23.6.2010 in Brüssel gegeben, ein wichtiges Indiz für Ambitionen der Kommission.

Compliance im Unternehmen

Dr. Klaus Moosmayer, Compliance Operating Officer, Siemens AG, München, referierte über das „Compliance Programm von Siemens“, entstanden in den Jahren 2007 und 2008 als Reaktion auf die strafrechtlichen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft München im Korruptionsfall „Siemens“, der hohe Kosten verursachte und personelle Konsequenzen auf der Führungsebene zur Folge hatte.

Der Konzern entwickelte ein umfassendes neues Compliance Programm und implementierte es weltweit. Es beruhe auf einer klaren Systematik, der sich alle Compliance-Maßnahmen im Konzern zuordnen lassen müssen, führte *Moosmayer* einleitend aus.

Die Verantwortung für Compliance liege beim Management. Die Compliance Organisation stelle hierzu die Prozesse zur Verfügung. Schrittweise wurden 2008 Compliance Programm, Organisation, Training und Instrumente bestimmt und eingerichtet, 2009 mit Verbesserungen fortgesetzt.

Die **Compliance Organisation** soll nicht statisch, sondern zu den anderen Stabs- und operativen Einheiten des Unternehmens hin durchlässig sein. Es ist für den Erfolg der Compliance von zentraler Bedeutung, dass die Arbeit in der Compliance Organisation als

Karriereschritt begriffen wird. Hierzu sei in Zusammenarbeit mit der Personalabteilung ein eigenes Programm zum Kompetenzaufbau entwickelt worden („Competency Management“), das zu einer systematischen Förderung der Mitarbeiter in der Compliance Organisation beitragen soll.

Compliance bietet die Geschäftsgrundlage mit Nachhaltigkeit. Für das Top-Management bestehen Rechtsrisiken mit persönlicher Haftung. Das mittlere Management habe Vorbildfunktion, größte Herausforderung, sich in die Compliance-Prozesse einzubinden und zu schulen.

Drei-Säulen-Compliance-Programm von Siemens

Für die Implementierung von Compliance führte *Mossmayer* 3 Säulen an:

- Vorbeugen (Business Conduct Guidelines, Programmvermittlung, Training, Zentralisierung für einheitliche Arbeitsprozesse und Qualitätsstandards, Compliance Helpdesk, Integration in Personalprozesse)
- Aufdecken (Untersuchungen, Meldung und Ermittlung von Verstößen, Prüfung und Kontrollen durch eine eigene Abteilung *Compliance Audit* neben der zentralen Revisionsorganisation)
- Reagieren (Beurteilung von Fehlverhalten, disziplinarische Ahndung, globale Fallverfolgung, Monitoring – kontinuierliche Auswertung)

Fortlaufende Verbesserung (Continuous Improvement)

Das **Compliance Programm von Siemens** müsse sich stets fortentwickeln, um auf Erkenntnisse aus den Compliance-Prozessen und aus dem Geschäft zu reagieren, bekräftigte *Moosmayer*. Entscheidend sei allerdings, dass die entsprechenden Quellen auch genutzt werden. Hierzu zählen in erster Linie die Mitarbeiter. Beim Compliance Helpdesk ist daher eine weitere Funktion „*Improve it*“ eingerichtet worden, bei der die Mitarbeiter die Möglichkeit haben, Anregungen und Verbesserungsvorschläge zu adressieren.

Eine weitere wichtige Quelle sind die Erkenntnisse aus **Compliance Untersuchungen**, die im Rahmen der „*Remediation*“, d.h. der strukturellen Nachbereitung der Fälle und der „*Compliance Reviews*“ gewonnen werden. Das Compliance Programm von Siemens werde daher nie „endgültig“ fertig gestellt sein, sondern sich in einem fortlaufenden Veränderungs- und Verbesserungsprozess befinden.

Mahnruf und Ausblick des Referenten

Regelungen treffen, ohne sie umzusetzen, helfen dem Unternehmen nicht! IT-gestützte Instrumente stellen sicher, dass die Richtlinien effektiv umgesetzt werden. Mitarbeiterbefragung sei notwendig zur Einschätzung der Effektivität.

Es müssen **Bündnisse gegen Korruption** geschlossen werden (Collective Action), Zusammenarbeit mit Unternehmen, Regierungen, Interessengruppen, um den Weg zu einem korruptionsfreien Wettbewerb zu finden und zu gewährleisten. Wer von den handelnden Mitarbeitern Interesse zeigt, Werte und rechtmäßiges Handeln anerkennt, und bereit ist, Verantwortung zu übernehmen, der ist auf der sicheren Seite.

Nach der erfolgreichen Einführung des Compliance Programms bei Siemens mit den dargestellten **Elementen** „Vorbeugen (*Prevent*) – Aufdecken (*Detect*) – Reagieren (*Respond*)“ und fortlaufende Verbesserung (*Continuous Improvement*)“ komme es nun auf die nachhaltige Verankerung im Unternehmen an. Letztlich geht es um einen umfassenden „Change Management Process“, der langfristig angelegt ist. Besondere Bedeutung kommt hierbei der richtigen Kommunikation von Compliance durch das **Management** zu: Compliance müsse als selbstverständlicher Teil der Geschäftsprozesse verstanden werden.

Sektion 1: Energiesteuern

CO2-Grenzausgleich an der EU-Außengrenze

Prof. Dr. Reinhard Quick, LL.M, Verband der Chemischen Industrie (VCI), Brüssel, referierte als Leiter der VCI-Verbindungsstelle zu diesem Thema. Das Kyoto-Protokoll sehe vor, dass Maßnahmen zur Durchsetzung der Kyoto-Ziele in Einklang mit den Welthandelsregeln stehen sollen. Daraus ergebe sich eine Verpflichtung zur WTO-Treue.

Die WTO erlaube den Ausgleich indirekter Steuern, zum Beispiel der Mehrwertsteuer, an der Grenze: Exporte werden entlastet, Importe werden belastet. Umstritten ist, ob Energiesteuern oder eine Steuer auf den sog. CO2-Footprint von den WTO-Regeln zum **Grenzausgleich** erfasst werden. Noch umstrittener in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob das europäische Emissionshandelssystem auf Importe ausgedehnt werden könnte.

Der **Emissionshandel** ist eine durch Gesetz verursachte Belastung der Produktion, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie im Vergleich zu ausländischen Wettbewerbern beeinträchtigt, er kann nach seiner Auffassung nicht als Steuer auf Produkte angesehen werden. Die WTO akzeptiere Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung, sie baue auf dem

Gedanken der internationalen Arbeitsteilung auf und überlasse es ihren Mitgliedern, die Höhe von Umwelt-, Verbraucher- und Sozialstandards festzulegen.

Sollte man der Auffassung sein, dass eine **Grenzausgleichsabgabe** beim Emissionshandel zulässig ist, dann müsste dargelegt werden, warum der Nachteil, der durch das Umweltgesetz Emissionshandel geschaffen wird, an der Grenze ausgeglichen werden kann, während Nachteile, die durch andere nationale Gesetze geschaffen werden, nicht ausgeglichen werden können. Die WTO ist zu Recht skeptisch gegenüber unilateralen Handelsmaßnahmen. Sie hat ein Streitbeilegungssystem, das gerade kleine und schwächere Staaten vor unilateralen Übergriffen der Handelsgroßmächte schützt.

Die **WTO** stellt hohe Hürden gegen **unilaterale** Maßnahmen auf, die darauf ausgelegt sind, anderen Staaten ein bestimmtes Verhalten abzuverlangen. Dies sei auch richtig, weil hiermit das Völkerrechtsprinzip der staatlichen Souveränität berücksichtigt und dem Unilateralismus eine grundsätzliche Absage erteilt wird. Wenn sich die Völkergemeinschaft in internationalen Umweltverhandlungen nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen könne, dann darf die WTO nicht dazu missbraucht werden, den nichtvorhandenen Umweltkonsensus durch handelspolitische Sanktionen herzustellen.

Die **Politik** sollte die Industrie nicht damit locken, dass Wettbewerbsnachteile durch Grenzabgaben ausgeglichen werden können, wenn diese WTO-widrig sind und letztendlich zu einem Handelskrieg mit unseren wichtigsten Handelspartnern führen können. Wir dürfen unsere umweltpolitischen Ziele nicht mit einer Art "Zuckerbrot und Peitsche" gegenüber anderen Ländern durchsetzen.

Die **Europäische Union** werde keine andere Wahl haben, als alle die Länder von einer **internationalen** Lösung zum Schutze des Klimas zu überzeugen, die im Moment noch skeptisch sind. Dies werde aber nur dann zum Erfolg führen, wenn die EU die Sorgen und Skepsis dieser Länder aufgreift und gemeinsam mit ihnen um Lösungen ringt. Die EU müsse aufhören zu glauben, dass sie Länder aus umweltpolitischen Gründen zu einem bestimmten Verhalten zwingen kann.

Praxisprobleme der Energiesteuer und Stromsteuer

Dr. Roland Stein, Rechtsanwalt, Freshfields Bruckhaus Deringer, Berlin, nahm Stellung zum Referentenentwurf des BMF, durch den ungewollte umweltpolitische Folgen des Herstellerprivilegs in § 26 EnergieStG in Zukunft vermieden werden. Der Verzicht auf die

Differenzierung zwischen Herstellungsbetrieben und sonstigen Unternehmen beseitige eine nicht zu rechtfertigende Differenzierung. In der Praxis werde es jedoch weiterhin zu **Auslegungsproblemen** bei Betrieben kommen, die sowohl Energieerzeugnisse als auch energetische Produkte herstellen.

Zur Entlastung für Anlagen führte Stein aus, dass die stromsteuerrechtliche Rechtsprechung zur „Anlage“ sich mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen getrennte Module eine einheitliche Anlage darstellen. Die begrüßenswerte BFH-Entscheidung vom 11.11.2008, VII R 33/07, werde nicht alle praktischen Probleme beseitigen.

Die **Rechtsprechung** lege bei der „Anlage“ in § 53 Absatz 1 EnergieStG den Begriff weit aus. Entscheidend ist der Verbrauch eines Energieerzeugnisses zur Aufrechterhaltung der KWK-Anlage. Eine willkürliche Trennung von einheitlichen Prozessen sei nicht sachgerecht, ferner gebiete der Umweltschutz eine Anlagen-bezogene Auslegung. Entschieden ist das für die Rauchgasreinigung. Auch im noch ungelösten Fall der Abhitzeessel-Zusatzfeuerung ist eine umweltgerechte Auslegung zu erwarten.

Das **Urteil des BFH vom 28.10.2008**, VII R 6/08, zu den Anforderungen des „anderen Zwecks“ bei Dual-use-Gütern im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 1 d) EnergieStG gehe von der richtigen Annahme aus. Die Anknüpfung der Verwendung des Heizstoffes als Roh-, Grund- oder Hilfsstoff im industriellen Verfahren ist sinnvoll. Die Einschränkung, dass die Erzeugung von Wärmeenergie in den Hintergrund treten soll, finde keine gesetzliche Grundlage und werde in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen; sie überzeuge nicht.

Die Einführung der CO₂-Steuer werde zu einer weiteren **Erhöhung der Komplexität** des Energiesteuerrechts und vermutlich zu einer **Mehrbelastung für die Wirtschaft** führen. Die Möglichkeit einer Befreiung für Bereiche, die dem Emissionshandel unterliegen, ist nicht eindeutig geregelt. Bedenklich sind auch die Pläne der Kommission, die Grundlage der Energiebesteuerung zu ändern.

Der **Spitzenausgleich in § 55 EnergieStG** und **§ 10 StromStG** müsse wegen des Auslaufens der Klimaschutzvereinbarung und der beihilferechtlichen Genehmigung neu geregelt werden und mit Art. 17 EnergieStRL vereinbar sein. Für den Industriestandort Deutschland ist eine Verlängerung dringend notwendig.

Weitere Unklarheiten bringe das Eckpunktepapier der Bundesregierung mit sich. Die Ankündigungen lassen befürchten, dass bestehende Begünstigungen in erheblichem Maße eingeschränkt werden – offen ist, welche Unternehmen davon betroffen sind. Bedenklich sind ferner die Pläne der Bundesregierung zur **Besteuerung der Kernenergie**. Hier bestehen nach seiner Auffassung erhebliche rechtliche Zweifel. Mit diesen Worten beendete der Vortragende seine Ausführungen.

Diskussion „Energiesteuern“

Dr. Harald Jatzke, Richter am BFH, München, wies in seiner "Anmoderation" darauf hin, dass es noch an einer hinreichenden Abstimmung zwischen den neuen Vorschlägen der Kommission zur Umgestaltung der Energiesteuer und den abgabenrechtlichen Folgen des Emissionshandels bedürfe. Im Schrifttum werde kontrovers diskutiert, ob es sich bei den zum Erwerb der Emissionsberechtigungen aufgewendeten Beträgen um Steuern handle und insoweit in der Zahlung eines Entgelts für die erworbenen Zertifikate eine Steuerbelastung zu sehen sei. Hinsichtlich des "*border adjustments*" müsse überprüft werden, ob ein solcher **Grenzausgleich** handels- und umweltpolitisch erwünscht und abgabenrechtlich durchsetzbar ist.

In der Diskussion zum **CO₂-Grenzausgleich** wurde in Frage gestellt, ob beim Emissionshandel die Merkmale einer Steuer verwirklicht werden und liegt ggf. eine Umgehung der EU-rechtlichen Vorgaben vor, bei der es an der „gesetzgeberischen“ Zuständigkeit mangeln würde. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit nicht unproblematisch sei und als eine Subventionierung gesehen werden könne.

Die Ersetzung des Emissionshandels durch eine reine **CO₂-Steuer** wäre problematisch. Diskutiert wurden auch etwa auftretende Probleme bei einer CO₂-Besteuerung von ins Steuergebiet verbrachten oder eingeführten Waren im Hinblick auf die bestehenden WTO-Regeln.

Die Erörterung über Praxisprobleme konzentrierte sich auf die Frage, ob die BFH-Entscheidung zur Begünstigung von Energieerzeugnissen zur Rauchgasentschwefelung in einer KWK-Anlage auch auf andere Fälle übertragbar sei oder ob es sich nur um eine Einzelfallentscheidung handle. In diesem Zusammenhang wurde auch eine mögliche

Entlastung von Energieerzeugnissen angesprochen, die in einem Abhitzekegel eingesetzt werden.

Ein Diskussionsbeitrag befasste sich mit der **Steuerentlastung** von Energieerzeugnissen, die in bestimmten Verfahren und Prozessen verwendet worden sind. Anknüpfungspunkt war die BFH-Entscheidung zur „Dual-use“-Verwendung von Energieerzeugnissen beim Absengen von Textilfasern. Es stellte sich die Frage, ob die vom BFH aufgestellten Voraussetzungen auch auf andere, in § 51 EnergieStG genannte begünstigte Verwendungen zu übertragen sind. Erörtert und differenziert gewertet wurde die Nachfrage, ob die Energieerzeugnisse gleichzeitig auch als Roh- oder Hilfsstoff eingesetzt werden müssen.

Moderator Dr. Harald Jatzke fasste die Diskussionsergebnisse zu den Referaten über den Abschnitt „Energiesteuern“ zusammen und gab zu bedenken, dass gesetzliche Grundlagen der Entwicklung nachfolgend - hier dem Fortschritt auf dem Gebiet der „Erneuerbaren Energien“ auch der Abstimmung mit den Vorgaben der EU wegen - sehr spät dem Handlungsbedarf genügen.

Sektion 2: Compliance

Matthias Merz, Geschäftsführer der AWA Münster, führte vor seiner Moderation zu Compliance zu den Grundlagen des Exportkontrollrechts „Impulsgedanken“ ein. Eine Sanktionslistenprüfung gebe allein „Compliance“ im Unternehmen nicht wieder. Export nur für Privilegierte sei ein falscher Weg. Es müsse allen Unternehmen Genüge getan werden.

Compliance und Qualität seien in Beziehung zu setzen, in einer PowerPoint-Präsentation aufzeigend in der Zuordnung von Unternehmensführung, Außenwirtschaftsrecht, Organisation, Korruptionsbekämpfung, IT-Sicherheit, Umweltschutz, Forschung, Entwicklung, Konstruktion, Qualitätskontrollsysteme.

Qualität: Summe von Eigenschaften eines Objekts, Systems, Prozesses; Bewertung in der Güte aller Eigenschaften.

Compliance: Einhalten aller für ein Subjekt geltenden geschriebenen, ungeschriebenen und per Konventionen geltenden Regeln; Bewertung: Zuverlässigkeit und Vertrauen.

Compliance Prüfungen im Außenwirtschaftsrecht mit der Fragestellung wer? Wem? Wofür? Was? Wohin? Sie stellen in der Regel aktives Handeln dar. Haftung bei Verstößen z.B. Fehlerhafte Einreihung von Waren bei der Einfuhr, fehlerhafte Anwendung von

Ursprungsregeln, Entziehung der zollamtlichen Überwachung, Nichtbeachtung von Genehmigungspflichten, Umgehungs- und Fördertatbestände.

Compliance Verstöße treffen **Unternehmen** (Bewilligungsentzug, Bußgeld), **Geschäftsführung** (Bußgeld, Geld und Freiheitsstrafe), **Mitarbeiter** bei Handeln / Täterschaft / Teilnahme im Rahmen des allgemeinen Strafrechts.

BGH, 5. Strafsenat, Urteil vom 17.6.2009: **Haftung des Compliance Officers** durch Unterlassen, im vorliegenden Fall behördlicher Leiter Recht / Innenrevision. Übertragen auf die Exportkontrolle führte Merz **Beispiele** für eine Haftung durch Unterlassen als Garant aufgrund besonderer Stellung an – im Urteil „**Garantenpflicht**“.

Zur **Enthftung** des Compliance Officers wichtig:

- vertragliche Regelung / Pflichtenkreis / Arbeitsplatzbeschreibung
- Kommunikation intern / extern
- Organisation
- Information
- Dokumentation
- Überwachung

Umfassendes Compliance Programm müsse eingeführt werden.

International Compliance Programme in der Exportkontrolle

Georg Pietsch, **Abteilungspräsident**, **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle**,

International Compliance Programme (ICP) sind internationaler Stand, führte **Georg Pietsch**, **Abteilungspräsident**, **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)**, seinen Vortrag einleitend aus und brachte als Beispiel einen Auszug aus der Homepage von Südafrika. Es gelte Unsicherheiten zu beseitigen, zu verringern für das Qualitätsmanagement.

Der Begriff **Compliance** habe seinen Ursprung weit über die Exportkontrolle hinausgehend.

Compliance bedeute im **engeren** Sinne

- Einhaltung, Befolgung, Einwilligung
- Konformität, Lernfähigkeit, Unterwürfigkeit
- rechtskonformes Verhalten (rechtmäßiges Verhalten als Prinzip eines Rechtsstaates)

Compliance im **weiteren** Sinne sei

- Prävention, Sicherstellung rechtskonformen Verhaltens
- geeignete und zumutbare Schutzvorkehrungen
- Überwachungssorgfalt der Leitungsebene und organisatorische Maßnahmen

Compliance könne in der Zielsetzung aus dem Blickwinkel des Staates und aus der Sicht des Betroffenen, der Wirtschaft, unterschiedlich fokussiert werden. Compliance für den Staat - „was muss ich“ (Einhaltung der Bestimmungen), für die Wirtschaft „was kann ich“ (ordnungsgemäße Buchführung, Verlässlichkeit, Risikomanagement).

Compliance bestehe aus der Berücksichtigung **rechtlicher Vorgaben**, hierzu sind Rahmenbedingungen zu unterscheiden; zu nennen sind das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich, Deutscher Corporate Governance Kodex, Grundsätze der Bundesregierung zur Zuverlässigkeit von Exporteuren, Runderlass Außenwirtschaft BMWi 10/2003, Kenntnis des Ausführers in § 5c AWW, Artikel 12 EG-dual-use-VO, Intra-EU-Verbringungsrichtlinie 2009/43/EC für Rüstung.

Compliance in der Exportkontrolle habe auch eine enge Verbindung zu **Zollregelungen**, besonders Zollverfahren und zur Zollsicherheitsinitiative, z.B. § 5a Zollkodex, § 14a-x Zollkodex-DVO (Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter – AEO), §§ 283, 284 Zollkodex-DVO (Zugelassener Ausführer).

Compliance könne eine **Sonderform des Risikomanagements** für den Staat darstellen „by Angst“. In der Vergangenheit seien betriebsinterne Systeme zur Sicherstellung rechtskonformen Verhaltens in der Exportkontrolle selten vorab behördlich geprüft worden. Risiken für die Geschäftsleitung / Unternehmen bestehen in zivilrechtlichen Haftungsfragen (§§ 93 AktG, 43 GmbHG) und in Straf- und Bußgeldverfahren (§§ 34 AWG, 130 OWiG).

Compliance ist aber auch ein Risikomanagement als Chance insbesondere im Hinblick auf Redlichkeit, Ansehen, Qualitätsmanagement, Risikomanagement, EU-Standards. „Wer zertifiziert werden will, müsse Unterlagen vorlegen, wer Vereinfachungen haben will, müsse zertifiziert werden“, betonte Pietsch. Zertifizierung heiße Vertrauensvorschuss.

Bei einer systematischen Betrachtung des **ICP-Stufenmodells** könne zwischen Basis und qualifiziertem ICP unterschieden werden, welche je nach Regelverfahren (Basis-ICP) oder Verfahrenserleichterungen (qualifizierte ICP) zur Anwendung kommen kann. Die Anforderungen des BAFA an einen ICP können unterteilt werden in Unternehmen,

Aufbauorganisation, Personal, Ablauforganisation, Aufbewahrung, Aufsicht / Überwachung. physische und technische Sicherheit, Verstöße.

Personalscreening als Complianceanforderung

Dr. Klaus Pottmeyer, Rechtsanwalt, Datenschutzbeauftragter der Rheinmetall AG

Zu diesem Thema sprach *Pottmeyer* einleitend die Rechtsgrundlagen, datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Personalscreenings und Personalscreening als Voraussetzung für die Anerkennung als AEO an.

Personalscreening als Complianceanforderung berühre mehrere Rechtsgebiete: das Exportkontroll-, das Zoll- und das Datenschutzrecht. Diese Rechtsgebiete treten miteinander in Widerstreit. Was das Exportkontroll- und das Zollrecht nicht nur zu erlauben, sondern sogar zu fordern scheint, untersagt möglicherweise das Datenschutzrecht.

Nach den **Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002** (sog. Terrorismuslisten) ist es untersagt, den dort genannten Personen, Gruppen oder Organisationen direkt oder indirekt Gelder oder andere wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Diese Verordnungen stellen keine Rechtsgrundlagen dar, um ein elektronisches Screening von Bewerbern und bereits im Unternehmen tätigem Personal durchzuführen.

Unternehmen haben sich auf die Terrorismuslisten eingestellt. Mittels der in allen Variationen angebotenen elektronischen Hilfsmittel screenen sie die verschiedensten Daten gegen diese Listen. So werde u.a. das eigene Personal und das im Unternehmen tätige Fremdpersonal elektronisch überprüft. Weiterhin gebe man die Namen von Bewerbern in das entsprechende Programm ein. Durch derartige Maßnahmen möchten die Unternehmen sicherstellen, auf dem Gebiet der Exportkontrolle „compliant“ zu sein.

Die obersten Datenschützer räumen den schutzwürdigen Interessen der Mitarbeiter Vorrang vor denen des Unternehmens ein. Ein Personalscreening gegen die Terrorismuslisten halten sie für datenschutzrechtlich unzulässig. Ganz anders sehen es die Zollbehörden. Im Verfahren um die Anerkennung als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (ZWB) / Authorized Economic Operator (AEO) verlangen einzelne Hauptzollämter, dass die antragstellenden Unternehmen elektronische Überprüfungen gegen die Terrorismuslisten vornehmen. Die Anerkennung als AEO werde hiervon abhängig gemacht.

Dies habe wiederum den **Bundesdatenschutzbeauftragten** auf den Plan gerufen. In einem Schreiben vom 2.11.2009 erklärte er diese Verwaltungspraxis für datenschutzrechtlich unzulässig. In den EG-Verordnungen gebe es keine Vorschrift, die die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den dort erwähnten Personen, Gruppen und Organisationen ausdrücklich gestattet. Von daher fehle es an einer Erlaubnisnorm in den EG-Verordnungen selbst.

Als **Rechtsgrundlage** komme **§ 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG** in Betracht, führt Pottmeyer aus. Nach dieser Vorschrift dürfen personenbezogene Daten eines Beschäftigten *„für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, wenn dies für die Entscheidung über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder nach Begründung des Beschäftigungsverhältnisses für dessen Durchführung oder Beendigung erforderlich ist.“* Hier ist zwischen dem Screening von Bewerbern und von demjenigen Personal zu differenzieren, das bereits im Unternehmen tätig ist.

Bewerber auf eine Übereinstimmung mit den Terrorismuslisten zu überprüfen, sei nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG zulässig, wenn dies für die Entscheidung über die Begründung des Beschäftigungsverhältnisses erforderlich ist. Für die Entscheidung, den Bewerber einzustellen oder nicht, ist die Überprüfung notwendig, ob dieser in einer der Terrorismuslisten genannt ist. Die Verarbeitung personenbezogener Daten, die dieser Zwecksetzung dient, ist folglich nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG erlaubt.

Für die **Mitarbeiter**, die bereits im Unternehmen tätig sind, gelten dieselben Grundsätze. Es komme nicht darauf an, ob es sich um Arbeitnehmer des Stammpersonals, zeitlich befristete Mitarbeiter, freie Mitarbeiter, Leiharbeitnehmer, Praktikanten / Diplomanden oder um Beschäftigte handelt, die aufgrund eines Werkvertrages mit einem Dritten im Unternehmen tätig sind. Allen diesen sei gemeinsam, dass sie Anspruch auf eine Vergütung haben. Bevor diese ausgezahlt wird, müsse sich das Unternehmen zur Vermeidung strafrechtlicher Sanktionen Klarheit darüber verschaffen, ob diese Geldzuwendung zulässig ist.

Damit sei das Screening gegen die Terrorismuslisten „zur Durchführung des Beschäftigungsverhältnisses“ notwendig und somit datenschutzrechtlich zulässig. Eine monatliche Wiederholungsüberprüfung halte sich ebenfalls im Rahmen des datenschutzrechtlich Zulässigen.

Die Frage, ob Personalscreening als Voraussetzung für die Anerkennung als AEO zulässig ist, gestaltet sich schwieriger. Kann das Unternehmen gezwungen werden, elektronische Hilfsmittel zu diesem Zwecke einzusetzen? Darf die Zollverwaltung die Anerkennung als AEO verweigern, wenn das betroffene Unternehmen kein elektronisch unterstütztes Screening durchführt?

Die **Leitlinien der Europäischen Kommission** „Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ zeigen einen Weg auf. In dem „Fragebogen zur Selbstbewertung“ des Zolls vom 26.8.2008 (Anlage zum Antrag auf Erteilung des AEO-Zertifikats) werde die Frage gestellt „Nehmen Sie Sicherheitsüberprüfungen für Bewerber/innen vor (z.B. anhand der Terrorlisten)? Wenn ja, welcher Art, und wie werden diese dokumentiert?“ Das sei noch keine Verpflichtung zu Screening, führte *Pottmeyer* aus. Es gebe für eine Überprüfung des Personals verschiedene Möglichkeiten:

- Das Unternehmen kann die Überprüfung „händisch“ anhand der Papierversion der Terrorismuslisten vornehmen.
- Das Unternehmen kann elektronische Hilfsmittel einsetzen, die keine Schnittstelle zum hausinternen System haben (z.B. dem SAP). Die Überprüfung anhand der Excel-Liste des britischen HM Treasury oder die HADDEX-CD „Sanktionenliste“ des Bundesanzeiger-Verlages ist zu nennen.
- Das Unternehmen kann elektronische Hilfsmittel verwenden, die mit dem hausinternen System vernetzt sind und die bei jeder Buchung vermeintliche Treffer anzeigen. Diese beziehen sich nicht nur auf das Personal, sondern auch auf die Kundenverwaltung.

Dem Unternehmen müsse es überlassen bleiben zu entscheiden, welche der genannten Möglichkeiten in Anbetracht seiner spezifischen Gegebenheiten die angemessene Lösung darstellt. Der Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) darf sehr wohl von einer sachgerechten Mindestorganisation in Bezug auf die Terrorismuslisten abhängig gemacht werden, nicht aber von elektronisch durchgeführten Personalscreenings.

Diskussion „Compliance“

Nach den beiden Referaten wurde die Diskussion kontrovers geführt. **Frank Görtz**, Lufthansa, erklärte, nur Deutschland fordere Personalscreening. **Matthias Merz**, Moderator, verwies auf den einheitlichen EU-Fragebogen zum Antrag auf AEO-Zertifizierung und die Übernahme der Voraussetzungen zur Antragstellung in der Verfahrensanweisung ATLAS. Danach sei Screening nicht mehr erforderlich. Das Thema sei durch Lockerung gelöst.

Görtz erwiderte, das stimme nicht, die Zollverwaltung rücke nicht vom Personalscreening bei der AEO-Antragstellung ab, wie dies aus den E-VSF-Nachrichten hervorgehe. Ein Abgleich sei notwendig und mit anderen EU-Mitgliedstaaten seien Gespräche zu führen. Abfragen bei den Teilnehmern führten zu unterschiedlichen Antworten, in Belgien nein in Deutschland ja zu Screening.

Prof. Dr. Peter Witte, FH Bund, führte aus: Produktion, Versand, IT-Anlagen sind sicherheitsrelevante Orte („Sicherheitsbereich“); auch Packer können Terroristen sein. Neue und alte Beschäftigte müssen kontrolliert werden können. Prüfung aus zweiter Hand vielleicht entbehrlich, falls z.B. eine Bank den Abgleich mit den Terroristenlisten prüft.

Reinhard Fischer, Deutsche Post DHL, es sollte Eindeutigkeit über das Erfordernis von Personalscreening als Complianceanforderung in der Exportkontrolle bestehen, d.h. für ihn sei Voraussetzung eine abgestimmte Meinung des Bundesministerium der Finanzen – nach Abstimmung mit Datenschutzbeauftragten.

Matthias Merz dankte als Moderator der Sektion 2 „Compliance“ den Referenten und Diskussionsteilnehmern für ihre engagiert vorgetragene Auffassung zu Personalscreening in der Exportkontrolle.

Herausforderungen der europäischen Zollpolitik

Dr. Walter Deffaa, Generaldirektor, EU-Kommission, TAXUD, Brüssel, begleitete seine Ausführungen mit visuellen Darstellungen "magischer Dreiecke" in der EU-Zollpolitik. Man könne die bekannten und auch auf dieser Tagung oft zitierten Zielkonflikte in einem "magischen Dreieck" wie folgt darstellen - ganz im Einklang mit dem Artikel 2 des Modernisierten Zollkodex (MZK), der den Auftrag des Zolls beschreibt:

- Schutz (Zölle, andere Abgaben, Sicherheit, Schutz des geistigen Eigentums, Gesundheits- Umweltschutz)
- Reibungsloser Handel (Schnelligkeit, Befolgungskosten)
- Wirtschaftlichkeit – Ressourcen, Effizienz (Zollverwaltung, Wirtschaftsbeteiligte)

Zwischen diesen drei Polen bestehen Spannungen, Zielkonflikte, die eine permanente Herausforderung für die Politik und die Verwaltung darstellen. Ohne ausreichende Verwaltungsressourcen sei kein effizienter Schutz gewährleistet, auch weniger Erleichterungen bei der Abwicklung der Handelströme, da diese Erleichterungen oft mit erheblichen IT-Investitionen verbunden sind – übrigens auch bei den Wirtschaftsbeteiligten.

Und zumindest auf den ersten Blick bestehe ein Zielkonflikt auch zwischen der notwendigen Kontrolltätigkeit zur Erfüllung der Schutzziele und dem Ziel von schnellen, unbürokratischen Zollabfertigungen.

Die EU habe seit mehreren Jahren Instrumente entwickelt, um diese Spannungen oder Zielkonflikte positiv aufzulösen, um sogenannte win-win-Situationen zu schaffen. Auch diese lassen sich in einem Dreieck darstellen.

Das "Zollpolitik-Instrumenten-Dreieck" kann man folgendermaßen konstruieren:

- Risikomanagement (AEO, Risikoprofile, Informationen)
- Modernisierung der Zollverfahren (MZK, DVO, E-Zoll ICT, Single Windows)
- Internationale Zusammenarbeit (Gegenseitige Anerkennung AEO, Informationsaustausch)

Dem **Risikomanagement** komme hier eine herausragende Rolle zu. Die ressourcen- und zeitintensiven Kontrollaktivitäten werden auf die Warenbewegungen konzentriert, wo das Risiko am höchsten ist, dass der öffentlichen Hand Einnahmeverluste entstehen oder die anderen Schutzziele verletzt werden. Dies komme einerseits der Erleichterung des legitimen Handels zugute und trage andererseits auch zum sparsamen Umgang mit den knappen Ressourcen bei.

Die **AEOs** – die Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten – sind eine Schlüsselkomponente im Zoll-Risikomanagement. Sie decken schätzungsweise 60 % des Handelsvolumens ab. Damit wird einmal das Ausmaß der Erleichterung für den legitimen Handel durch beschleunigte Abfertigung deutlich, andererseits werden erhebliche Kontrollressourcen für die intensivere Kontrolle risikoreicher Warenbewegungen freigestellt, - Ressourcen, die ansonsten mit Routinekontrollen gebunden gewesen wären.

Neben dem Risikomanagement stehe die ständige Modernisierung der **Zollverfahren**, die sowohl die Schutzfunktionen als auch die Handelserleichterung positiv beeinflussen; was die Ressourcen angeht, so seien kurzfristig höhere Investitionen vor allem im IT-Bereich zu erwarten, die jedoch langfristig zu Einsparungen führen sollten.

Die **internationale Zusammenarbeit** zwischen den Zollbehörden der EU und von Drittländern stellt die dritte "Ecke" im "Instrumentendreieck" der EU-Zollpolitik dar. Es geht, ganz allgemein gesprochen, darum, aus der banalen Redundanz *"Export der EU ist Import eines Drittstaates und umgekehrt"* Effizienzverbesserungen bei den Kontrollen und den Handelserleichterung zu erzielen.

Als letztes "magisches Dreieck" stellt *Deffaa* das "**Dreieck der Akteure der EU-Zollpolitik**" vor:

- EU / Europäische Kommission (EU-Zollrecht)
- Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten
- Wirtschaftsbeteiligte

Die Zollpolitik auf der Ebene der **Europäischen Union** und der **Europäischen Kommission** ist einer der am stärksten vergemeinschafteten Politikbereiche – die Zollunion wird im Artikel 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU somit auch als erste der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union genannt. Mit dem Zollkodex und den DVOs haben wir einen sehr soliden, starken EU-Rechtsrahmen, führte *Deffaa* aus.

Für die Umsetzung des EU-Zollrechts sind die **nationalen Zollverwaltungen** zuständig und verantwortlich – die zweite Ecke im Dreieck. Eine gut eingespielte, wenn auch sehr komplexe Governance-Architektur mit einer Vielzahl von Ausschüssen, soll die gleichmäßige und wirksame Umsetzung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten sicherstellen.

Der dritte Akteur sind die **Wirtschaftsbeteiligten**. Die Wirtschaft habe heute einen ganz wichtigen aktiven Part zu spielen, wenn es darum geht, die Ziele des ersten magischen Dreiecks – Schutz, reibungsloser Handel, Ressourceneffizienz – zu erreichen. Sie sind für die Sicherheit der internationalen Lieferketten verantwortlich, von der soviel für eine erfolgreiche Zollpolitik abhängt. Deshalb ist der Dialog zwischen Zollverwaltungen – auf nationaler und EU-Ebene – und den Wirtschaftsbeteiligten wichtig.

Das Dreieck der Akteure müsse stabil und solide sein. Transparenz, Vertrauen und gegenseitiges Verständnis sind entscheidend, damit wir gemeinsam die Herausforderungen für die EU-Zollpolitik in der Zukunft meistern. Ganz in diesem Sinne hat dieser Europäische Zollrechtstag den Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft gefördert. Mit diesen Worten beendete der Vortragende seine Ausführungen.

Diskussion – Europäische Zollpolitik

In der anschließenden Diskussion unter Leitung von **Prof. Dr. Wolfgang** wurde eine Untersuchung zu organisatorischen Fragestellungen angeregt, die weltweite Sicherstellung der Lieferkette angesprochen, Parallel-Strukturen missbilligt, bezogen auf das Nebeneinander von Finanzministerium und Verkehrsministerium. Der Status des AEO sollte auch im Luftverkehr gelten, wozu lt. Wortmeldung das Verkehrsministerium nichts Positives beizutragen hat.

Deffaa bezog Stellung zu den Anregungen und zur Kritik aus dem Teilnehmerkreis. Es gebe noch eine große Baustelle, leider festgefahrene Strukturen. Ressourceneffizienz durch Bündelung in mehreren Bereichen werde angestrebt, ein dickes Brett, daran werde gearbeitet.

Die Umsatzsteuern sollten mit einer Verknüpfung eingereiht werden. Modernes werde entwickelt, andere Bereiche müssen einbezogen werden, Arbeitsgruppen seien eingerichtet worden; bis 2013 nur eine pragmatische Minimallösung.

Auf das Vorbringen von *Stephan Bruni*, Novartis International AG, dass 27 Umsetzungen frustrierend seien und der USA-Export schwierig, erwiderte *Deffaa*, das sei eine Herausforderung, nicht Frustration ist angezeigt, es ist zu überlegen, ob die augenblickliche Architektur - 27 Länder – beibehalten werden soll. Macht es einen Sinn, dass Deutschland und andere Länder getrennte IT-Systeme in der Zollabwicklung einsetzen. Dialog müsse überall geführt werden, Substanz ist wichtiger als Ziel.

Witte führt an, dass die EU-Leitlinien auch mit den Mitgliedstaaten und der Wirtschaft abgestimmt worden sind.

Auf Frage zur Ausbildung aus dem Plenum, führte *Wolfgang* aus, dass die Ausbildung in den 27 Mitgliedstaaten von 3 Jahren bis zu einer Woche dauert; es gebe hierzu keine Harmonisierung. *Deffaa* ergänzte, Module sind vorhanden, was der EU-Kommission am Herzen liege. In die Mitgliedstaaten damit einzudringen, sei schwierig, geradezu delikant.

Schlusswort des EFA-Vorsitzenden

Prof. Dr. Wolfgang beschloss den 22. Europäischen Zollrechtstag mit dem Dank an die Referenten, Diskussionsteilnehmer, Sponsoren, die IHK Düsseldorf als Mitveranstalter, besonders Herrn Holger von der Burg, den Bundesanzeiger Verlag, den Verlag Carl H. Dieckmann, die Kräfte im Hintergrund unter Leitung von Herrn Cornelius von Eichel-Streiber, die Dolmetscher in der Kabine.

Der 23. Europäische Zollrechtstag wird am 30. Juni und 1. Juli 2011 in Schaffhausen in der Schweiz stattfinden, ausgerichtet von der Eidgenössischen Zollverwaltung. Ein Ausflug in die deutsche Gemeinde Büsingen als Zollausschussgebiet, umgeben vom Schweizer Hoheitsgebiet, ist eine Zollspezialität und werde die Tagung umrahmen.

- - - - -