Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 31

Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

– Entwicklung und Ergebnis des Rechtsetzungsprozesses –

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Julia Maren Natzel

aus Marl

2007

Mendel Verlag

D 6

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten

Telefon +49 2302 202930

Fax +49 2302 2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN: 978-3-930670-58-1

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

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Universitätsstr. 14-16, D-48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de

Gestaltung: KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, D-48155 Münster, Internet: www.KJM.de

© 2007 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, D-58452 Witten

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2007 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Mai 2007 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hans-Michael Wolffgang, der mir die Anregung zur Themenwahl gab und die Arbeit durch seine umfassende fachliche Betreuung, die Vermittlung wertvoller Kontakte zu internationalen Organisationen sowie meine Beschäftigung am Institut für Steuerrecht entscheidend förderte. Bedanken möchte ich mich ferner bei Herrn Privatdozent Dr. Christian Jahndorf für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei Frau Dr. Susanne Aigner sowie Herrn Michael Meyer von der EU-Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, für die stete Bereitstellung aktueller Informationen über Stand und Hintergründe des Rechtsetzungsprozesses.

Schließlich möchte ich mich ganz herzlich bei meinen Eltern bedanken für ihre uneingeschränkte Unterstützung und fortwährende Förderung meiner Ausbildung. Diese sowie die wiederholte Durchsicht trugen entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit bei.

Münster, im Mai 2007 Julia Maren Natzel

Inhaltsübersicht

Seite

Widmung V
Vorwort VII
Inhaltsverzeichnis XI
Abkürzungsverzeichnis XXXI

Teil 1: Einführung 1

A. Einleitung 1

B. Regelungsbedürfnis 2

C. Lösungsansatz 7

D. Gang der Untersuchung 8

Teil 2: Regelungskonzepte außerhalb der EU 11

A. Programme in Drittstaaten 11

B. Regelungen der Weltzollorganisation (WCO) 15

Teil 3: Modell der EG – Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte 23

A. Rechtsquellen 23

B. Zulassungsarten 82

C. Exkurs: Bisherige Zollvereinfachungen und Sicherheits-erleichterungen 83

D. Materielle Bewilligungsvoraussetzungen 88

E. Formelle Bewilligungsvoraussetzung: Antrag 210

F. Bewilligungsverfahren 219

G. Die ZWB-Bewilligung 246

H. Vorteile des ZWB-Status 275

I. Aufhebung der ZWB-Bewilligung 312

J. Rechtsschutz 336

K. Staatshaftung 371

Teil 4: Das EG-Modell im internationalen Kontext 401

A. Vergleich des EG-Modells mit den Regelungskonzepten anderer Staaten 401

B. Erfüllung der WCO-Vorgaben 409

C. Einbindung von Drittstaaten 420

Anhang 1 - 10

Entwurfsfassungen der Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex (in Auszügen) 429

Literaturverzeichnis 573

Inhaltsverzeichnis

Seite

Widmung V
Vorwort VII
Inhaltsübersicht IX
Abkürzungsverzeichnis XXXI

Teil 1: Einführung 1

A. Einleitung 1

B. Regelungsbedürfnis 2
I. Erhöhung der Sicherheit 2
II. Erleichterung des rechtmäßigen Handels 6
III. Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen 6

C. Lösungsansatz 7

D. Gang der Untersuchung 8

Teil 2: Regelungskonzepte außerhalb der EU 11

A. Programme in Drittstaaten 11
I. Australien 11
1. Frontline 11
2. Accredited Client Program 12
II. Neuseeland 12
III. Schweden 12
1. Stairway 12
2. Stairsec 12
IV. USA 13
1. Container Security Initiative (CSI) 13
2. Customs Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT) 14
3. Free and Secure Trade Program (FAST) 14
V. Kanada 14

1. Partners in Protection 14
2. The Customs Self Assessment Program (CSA) 15
3. The Free and Secure Trade Program (FAST) 15

B. Regelungen der Weltzollorganisation (WCO) 15
I. SAFE Framework 16
1. Zweisäuliges Sicherheitskonzept 16
a) Säule 1: Kooperation von Zollverwaltungen 16
b) Säule 2: Unternehmenspartnerschaften 17
2. Verbindlichkeit 18
3. Fortentwicklung 18
II. Revidierte Kyoto Konvention 19
1. Standard 3.32 20
2. Verbindlichkeit 21

Teil 3: Modell der EG – Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte 23

A. Rechtsquellen 23
I. Zollkodex (ZK) 23
1. Verortung und Regelungsgegenstand 24
2. Kompetenz zum Erlass 24
a) Verbandskompetenz der EG 24
b) Organkompetenz der handelnden EG-Organe 26
3. Rechtsetzungsverfahren 26
a) Vorbereitungsphase 26
b) Hauptphase 28
4. Rechtsnatur 32
5. Geltungsbeginn 32
II. Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZK-DVO) 33
1. Verortung und Regelungsgegenstand 33
2. Kompetenz zum Erlass 33
3. Rechtsetzungsverfahren 35
4. Rechtsnatur 38
5. Geltungsbeginn 38
III. Leitlinien 38

1. Verortung und Regelungsgegenstand 38
2. Zielsetzung und konzeptionelle Einbindung 41
3. Bestimmung der Handlungsform 45
a) Überblick über das System gemeinschaftlicher Handlungsformen 45
b) Einordnung der Leitlinien 47
4. Kompetenz zum Erlass 50
a) Spezifische Ermächtigung 51
b) Art. 211, 4. Anstrich EGV 53
c) Art. 211, 2. Anstrich EGV 53
d) Art. 211, 1. Anstrich EGV 53
aa) Meinungsstand 54
bb) Untersuchung 56
(1) Kompetenz zur präventiven Steuerung des Verwaltungshandelns 56
(2) Kompetenz zur Nutzung der Handlungsform Leitlinien 57
(a) Im direkten Vollzug von Gemeinschaftsrecht 59
(b) Im indirekten Vollzug von Gemeinschaftsrecht 60
(aa) Verstoß gegen die Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten 60
(bb) Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 62
(cc) Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit 64
cc) Zwischenergebnis 64
e) Rechtslage mit Inkrafttreten des MCC 2009 67
5. Bindungswirkung 67
a) Treuepflicht der Mitgliedstaaten (Art. 10 EGV) 68
b) Verpflichtung nationaler Gerichte zur Berücksichtigung 69
c) Psychologische und politische Wirkung 70
d) Bewertung der Bindungswirkung 72
6. Erlassverfahren 72
7. Inkrafttreten 74
IV. Erläuterungen 74
V. Nationales Recht 75
1. Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu nationalem Recht – Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts 75

2. Verbleibende Anwendbarkeit nationalen Rechts ... 77
a) Gemeinschaftsrecht bestimmt Anwendung ausdrücklich ... 77
aa) Verweis auf „geltendes“ oder „einzelstaatliches Recht“ ... 78
bb) Gemeinschaftsrecht klammert Regelungsbereich aus ... 78
cc) Befugnis zur Regelung von Einzelheiten ... 78
dd) Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe ... 79
b) Anwendbarkeit zur Lückenfüllung ... 79
aa) Keine Konzipierung des ZK als abschließende Regelung ... 80
bb) Ermittlung ausfüllungsbedürftiger Regelungslücken ... 80
cc) Schließung einer Lücke durch nationales Recht ... 81

B. Zulassungsarten ... 82
I. ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ... 83
II. ZWB-Sicherheit ... 83
III. ZWB–Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit ... 83

C. Exkurs: Bisherige Zollvereinfachungen und Sicherheitserleichterungen ... 83
I. Zollvereinfachungen ... 83
1. Vereinfachungen bei der Zollanmeldung ... 83
2. Vereinfachungen beim gemeinschaftlichen Versandverfahren ... 86
II. Sicherheitserleichterungen ... 87

D. Materielle Bewilligungsvoraussetzungen ... 88
I. Im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässiger Wirtschaftsbeteiligter ... 88
1. Wirtschaftsbeteiligter ... 89
a) Begriffsbestimmung ... 89
aa) Person ... 90
(1) Natürliche Person ... 90
(2) Juristische Person ... 90
(a) Juristische Person des Privatrechts ... 91
(b) Juristische Person des öffentlichen Rechts ... 93
(3) Personenvereinigung ... 94
(4) Sonderfall: Zollzweckgemeinschaft ... 94
bb) Im Rahmen der Geschäftstätigkeit mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten befasst ... 95

(1) Befasstsein mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten 95
(2) Im Rahmen der Geschäftstätigkeit 96
(3) Nicht erforderlich: Gewisse Dauer oder Häufigkeit 96
cc) Bedeutung des eigenständigen Begriffs „Wirtschaftsbeteiligter“ 97
b) Abgrenzung zu anderen Personen im internationalen Warenverkehr 99
aa) Abgrenzung zum „Inhaber einer Zollnummer“ 99
bb) Abgrenzung zum „Ausfuhrverantwortlichen“ 100
2. Ansässigkeit im Zollgebiet der Gemeinschaft 102
a) Anforderungen 103
aa) Zollgebiet der Gemeinschaft 103
bb) Ansässigkeit 104
(1) Anwendbarkeit der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 2 ZK 104
(2) Voraussetzungen 105
(a) Natürliche Personen 105
(b) Juristische Personen und Personenvereinigungen 105
b) Ausnahmen vom Erfordernis der Gemeinschaftsansässigkeit 107
aa) Bestimmte Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften 108
bb) Internationales Abkommen 109
cc) Bewertung 111
II. Keine einschlägige strafrechtliche Verurteilung 111
1. Zweck 111
2. Maßgeblicher Personenkreis 112
3. Verurteilung wegen einer einschlägigen schweren Straftat 113
a) Einschlägige Straftat 113
b) Erforderliche Schwere 114
c) Straffähigkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen ... 115
4. Maßgeblicher Zeitraum 117
III. Kein Insolvenzverfahren anhängig 118
1. Anordnung als allgemeine Bewilligungsvoraussetzung und Zweck . 118
2. Anforderungen 120
IV. Bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften 120
1. Zollvorschriften 121
a) Zollrecht i.S.d. Art. 1 S. 1 ZK 121

b) Sonstige Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr ... 122
aa) Bestimmung der sonstigen Vorschriften ... 122
(1) Verbote und Beschränkungen ... 123
(2) Handelspolitische Maßnahmen ... 126
(3) Marktordnungsrecht ... 128
(4) Einfuhrumsatzsteuer und Verbrauchsteuern ... 130
bb) Qualifizierung als Zollvorschriften ... 130
(1) Wortlaut ... 131
(2) Systematik ... 131
(a) Verhältnis des ZK zu den sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr ... 131
(aa) Verhältnis aus Sicht des ZK ... 131
(bb) Verhältnis aus Sicht des deutschen Rechts ... 133
(b) Auslegung vergleichbarer Begriffe in ZK und ZK-DVO ... 134
(aa) Begriffe des ZK ... 134
(bb) Begriffe der ZK-DVO ... 135
(c) Einbeziehung durch sonstige Vorschriften zum ZWB ... 136
(d) Auslegung des Begriffs durch die Leitlinien ... 137
(3) Entstehungsgeschichte ... 138
(4) Sinn und Zweck ... 139
cc) Zwischenergebnis ... 139
2. Maßgeblicher Personenkreis ... 140
a) Antragstellender Wirtschaftsbeteiligter ... 141
b) Unternehmensleitung ... 142
c) Personen, die Kontrolle über die Unternehmensleitung ausüben ... 143
d) Stellvertreter in Zollangelegenheiten ... 145
e) Für Zollangelegenheiten verantwortliche Mitarbeiter ... 145
aa) Bedeutung ... 145
bb) Bestimmung des Personenkreises ... 145
f) Exkurs: Zollredlichkeit der sonstigen Personen – Einflussmöglichkeiten des Wirtschaftsbeteiligten ... 146
aa) Handlungsmöglichkeiten bei festgestelltem Verstoß ... 147
(1) Mitarbeiter ... 147
(2) Unternehmensleitung ... 148

(3) Personen, die Kontrolle über die Unternehmensleitung ausüben ... 148
(4) Stellvertreter in Zollangelegenheiten ... 148
bb) Informationsmöglichkeiten ... 148
(1) Mitarbeiter ... 149
(2) Sonstige Personen ... 151
3. Maßgeblicher Zeitraum ... 152
4. Angemessene Einhaltung ... 152
a) Zuwiderhandlung gegen Zollvorschriften ... 152
b) Erforderliche Qualität der Zuwiderhandlung ... 153
c) Bestehen eines Beurteilungsspielraums ... 156
5. Zuhilfenahme nationaler Bewertungssysteme, insbs. DEBBI ... 157
a) Funktionsweise von DEBBI ... 158
b) Anwendbarkeit im Rahmen der Bestimmung einer „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ ... 160
aa) Mögliche Funktion von DEBBI ... 161
bb) Erforderliche Modifikationen von DEBBI ... 162
(1) Erweiterung des Personenkreises bewerteter Beteiligter ... 163
(2) Ausweitung der zeitlichen Rückschau ... 163
(3) Stärkere Berücksichtigung nicht-fiskalischer Zollverstöße ... 163
(4) Erlass einer hinreichenden Rechtsgrundlage ... 164
6. Bewertung ... 165
V. Zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher ... 166
1. Zweck ... 166
2. Verhältnis zu bisherigen Bestimmungen ... 167
3. Anforderungen ... 168
a) Gegenstand der Buchführung ... 168
b) Qualität der Buchführung ... 169
c) Katalog des Art. 14 i Abs. 1 ZK-DVO ... 169
aa) Art. 14 i Abs. 1 lit. a) ZK-DVO ... 170
bb) Art. 14 i Abs. 1 lit. b) ZK-DVO ... 171
cc) Art. 14 i Abs. 1 lit. f) und h) ZK-DVO ... 171
dd) Art. 14 i Abs. 1 lit. d) ZK-DVO ... 171
ee) Art. 14 i Abs. 1 lit. e) ZK-DVO ... 172

ff) Art. 14 i Abs. 1 lit. c) ZK-DVO ... 173
gg) Art. 14 i Abs. 1 lit. g) ZK-DVO ... 174
4. Bewertung ... 176
VI. Nachweisliche Zahlungsfähigkeit ... 176
1. Anordnung als allgemeine Bewilligungsvoraussetzung und Zweck ... 176
a) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ... 177
b) ZWB-Sicherheit ... 178
2. Zahlungsfähigkeit ... 179
3. Maßgeblicher Zeitraum ... 181
VII. Zusätzlich für ZWB-Sicherheit und ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit: Angemessene Sicherheitsstandards ... 182
1. Identität der Voraussetzungen für ZWB-Sicherheit und ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit ... 182
2. Zweck ... 183
3. Anforderungen des Katalogs des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO ... 184
a) Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO ... 185
b) Art. 14 k Abs. 1 lit. b) ZK-DVO ... 186
c) Art. 14 k Abs. 1 lit. c) ZK-DVO ... 187
d) Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO ... 189
e) Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO ... 189
f) Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO ... 190
aa) Arbeitnehmer in sicherheitsrelevanten Bereichen ... 190
bb) Sicherheitsprüfung von Stellenbewerbern ... 192
(1) Fachliche Qualifikation ... 192
(2) Charakterliche Eignung ... 192
(3) Keine Sicherheitsprüfung bereits angestellter Mitarbeiter ... 194
cc) Durchführung von „Hintergrundüberprüfungen“ ... 195
g) Art. 14 k Abs. 1 lit. g) ZK-DVO ... 197
4. Zusätzliche Voraussetzungen für Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften i.S.d. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO ... 198
a) Luftverkehrsgesellschaften ... 198
aa) Reglementierter Beauftragter ... 198
bb) International anerkanntes Sicherheitszeugnis ... 199
cc) Von der EG anerkanntes Sicherheitszeugnis ... 199
dd) Zwischenergebnis ... 200

b) Schifffahrtsgesellschaften ... 201
aa) International anerkanntes Sicherheitszeugnis ... 201
bb) Von der EG anerkanntes Sicherheitszeugnis ... 202
cc) Zwischenergebnis ... 203
5. Berücksichtigung bereits vorhandener Sicherheitszeugnisse ... 203
a) International anerkanntes Sicherheitszeugnis ... 203
b) Sicherheitszeugnis der EG ... 204
aa) Zulassung im Bereich des Luftverkehrs ... 204
(1) Reglementierter Beauftragter ... 204
(2) Bekannter Versender ... 205
(3) Betriebsgenehmigung von Luftverkehrsgesellschaften ... 205
bb) Zuverlässiges Unternehmen ... 206
c) Sicherheitszeugnis der Internationalen Organisation für Normung ... 206
d) Sicherheitszeugnisse der europäischen Normenorganisationen ... 207
e) Berücksichtigung anderer Sicherheitszeugnisse ... 208
6. Bewertung ... 208
VIII. Zusammenfassende Bewertung der materiellen Bewilligungsvoraussetzungen ... 209

E. Formelle Bewilligungsvoraussetzung: Antrag ... 210
I. Antragsinhalt ... 210
1. Bestimmung der begehrten Zulassung ... 210
2. Erforderliche Angaben und Unterlagen ... 211
3. Hinweis auf Aufzeichnungen und Betriebsstätten im Ausland ... 212
4. Angabe einer zentralen Stelle oder Kontaktperson ... 213
II. Form ... 214
III. Zuständige Behörde ... 214
1. Internationale Zuständigkeit der Behörden eines Mitgliedstaates ... 214
2. Sachliche, örtliche und instanzielle Zuständigkeit deutscher Behörden ... 217
3. Mitteilung der zuständigen Zollbehörden an die Kommission ... 218

F. Bewilligungsverfahren ... 219
I. Anwendbares Verfahrensrecht ... 219
1. Gemeinschaftliches Verfahrensrecht ... 219
2. Subsidiäre Anwendbarkeit nationalen Verfahrensrechts ... 220

a) Anwendbarkeit nationalen Verfahrensrechts zur Lückenschließung ... 220
b) Bestimmung des einschlägigen deutschen Verfahrensrechts ... 222
II. Vorprüfung: Vollständigkeit des Antrags ... 223
III. Beteiligung der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten ... 224
1. Ausgestaltung der Beteiligung ... 225
a) Stufe 1: Übermittlung des Antrags an die Zollbehörden sämtlicher Mitgliedstaaten ... 225
b) Stufe 2: Konsultation ausgewählter Zollbehörden ... 227
2. Bewertung im Vergleich zur einzigen Bewilligung ... 229
3. Einrichtung einer Zentralstelle ... 231
IV. Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen ... 233
1. Prüfung durch die Zollbehörde ... 233
2. Nachweis durch Sachverständige ... 236
V. Entscheidung über Ablehnung oder Erteilung ... 238
1. Gebundene Entscheidung ... 238
2. Entscheidungsfrist ... 239
3. Mitteilung einer voraussichtlichen Ablehnung ... 240
4. Vornahme der Ablehnung oder Erteilung ... 241
VI. Kommunikation der Entscheidung ... 241
1. Mitteilung an die Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten ... 241
2. Mitteilung an die Risikoanalysestelle ... 242
VII. Informationsaustausch ... 243
1. ZWB-Informations- und Kommunikationssystem und ZWB-Datenbank ... 243
2. Beachtung der Geheimhaltungspflicht des Art. 15 ZK ... 244

G. Die ZWB-Bewilligung ... 246
I. Rechtsnatur ... 246
II. Räumlicher Geltungsbereich ... 248
1. Gemeinschaftsweite Geltung ... 248
2. Rechtsdogmatische Konstruktion – Erfordernis einer Anerkennung durch die übrigen Mitgliedstaaten ... 250
a) Reichweite der ZWB-Bewilligung als Maßnahme im indirekten unmittelbaren Vollzug ... 251

aa) Ansicht 1: Maßnahmen im indirekten unmittelbaren Vollzug ist eine gemeinschaftsweite Geltung immanent ... 252
bb) Ansicht 2: Maßnahmen im indirekten unmittelbaren Vollzug gelten aus sich heraus nur im Gebiet des erlassenden Mitgliedstaates ... 252
cc) Stellungnahme ... 253
b) Ausweitung der Geltung auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet ... 256
aa) Ansicht 1: Übertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt auf den handelnden Mitgliedstaat durch die übrigen Mitgliedstaaten ... 256
bb) Ansicht 2: Weiterübertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt auf den handelnden Mitgliedstaat durch die EG ... 256
cc) Ansicht 3: Gemeinschaftsrechtliche Anordnung der Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaates ... 257
dd) Ansicht 4: Regelungsverzicht der übrigen Mitgliedstaaten ... 257
ee) Ansicht 5: Anordnung der gemeinschaftsweiten Geltung ... 258
ff) Ansicht 6: Anerkennung ... 258
gg) Stellungnahme ... 260
3. „Transnationalität" der ZWB-Bewilligung ... 266
III. Zeitlicher Geltungsbereich ... 269
IV. Kontrolle des Fortbestehens der Bewilligungsvoraussetzungen ... 270
1. Mittel der Kontrolle ... 270
a) Neubewertung ... 270
aa) Änderung der Rechtslage ... 271
bb) Hinweis auf Nichteinhaltung ... 271
b) Überwachung ... 272
2. Durchführung ... 273
3. Rechtsfolge einer nicht erfolgten Kontrolle ... 274

H. Vorteile des ZWB-Status ... 275
I. Rechtliche Vorteile ... 275
1. Rechtliche Vorteile innerhalb der EG ... 275
a) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ... 275
aa) Gegenwärtige rechtliche Vorteile ... 276
(1) Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen ... 276
(a) Verringerung von Zollkontrollen ... 276

(b) Vorrang bei der Durchführung ggf. erforderlicher Kontrollen 279
(c) Keine Bindung an den Amtsplatz 280
(2) Vereinfachte Bewilligung vereinfachter Verfahren 280
(a) Regelungsprinzip 280
(b) Vereinfachungen im Einzelnen 281
(aa) Bewilligung vereinfachter Zollanmeldungen 281
(bb) Bewilligung von Vereinfachungen zum Versandverfahren 283
(cc) Genehmigung eines Linienverkehrs in der Schifffahrt 284
(c) Fortgeltung bestehender Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung 284
(3) Bewertung 285
bb) Rechtliche Vorteile nach dem MCC 2009 287
(1) Vereinfachte Zollanmeldung 288
(2) Zentrale Zollabwicklung 288
(3) Sicherheitsleistungen 289
(4) Nämlichkeitssicherung 289
(5) Bewertung 290
b) ZWB-Sicherheit 290
aa) Gegenwärtige rechtliche Vorteile 291
(1) Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen 291
(a) Verringerung von Zollkontrollen 291
(b) Vorrang bei der Durchführung ggf. erforderlicher Kontrollen 292
(c) Keine Bindung an den Amtsplatz 292
(d) Vorherige Mitteilung einer Kontrolle 292
(2) Reduzierung des Datensatzes für eine Vorabanmeldung 293
(3) Bewertung 296
bb) Rechtliche Vorteile mit Inkrafttreten der „Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette“ 297
c) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit 297
2. Rechtliche Vorteile in Drittstaaten 298
a) ZWB-Sicherheit 299

b) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen 299
II. Wirtschaftliche Vorteile 300
1. Als Folge der rechtlichen Vorteile 301
2. Aufgrund der für die Bewilligungserteilung vorzunehmenden Maßnahmen 302
3. Wettbewerbsvorteile aufgrund der bevorzugten Auswahl als Vertragspartner 303
a) Bevorzugte Auswahl als Vertragspartner 303
aa) Günstigere eigene Risikobewertung des Dritten 304
bb) Mittelbare Wirkungen der Rechtsvorteile 304
cc) ZWB-Status als Qualitätskennzeichnung 304
dd) Zusätzlich für ZWB-Sicherheit: Erfüllung der C-TPAT-Vorgaben 306
b) Informationsmöglichkeiten Dritter über das Vorhandensein des ZWB-Status 307
c) Sicherstellung des ZWB-Status durch Vertragsgestaltung 310
III. Bewertung 312

I. Aufhebung der ZWB-Bewilligung 312
I. Maßnahmen nach der ZK-DVO 312
1. Aussetzung 313
a) Aussetzungsgründe 313
aa) Nichterfüllen der Bewilligungsvoraussetzungen 313
bb) Begründeter Verdacht einer Straftat 314
cc) Antrag des ZWB 315
b) Verfahren 315
aa) Vorverfahren 315
bb) Anordnung der Aussetzung 317
cc) Zeitraum der Aussetzung 318
c) Rechtsfolge 319
aa) Entfallen der rechtlichen Vorteile 319
(1) Auswirkungen auf den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ..319
(a) Entfallen der rechtlichen Vorteile nach der gegenwärtigen Rechtslage 319
(b) Entfallen der rechtlichen Vorteile nach dem MCC 2009 321
(2) Auswirkungen auf den ZWB-Sicherheit 322

(3) Auswirkungen auf den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/ Sicherheit ... 322
bb) Entfallen der wirtschaftlichen Vorteile ... 323
cc) Entfallen des ZWB-Status ... 323
d) Abschließende Entscheidung: Widerruf der Aussetzung oder der ZWB-Bewilligung ... 324
e) Besonderheiten bei Beantragung durch den ZWB ... 325
f) Information der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten ... 327
2. Widerruf ... 328
a) Widerrufsgründe ... 328
aa) Fehlende Abhilfe im Rahmen der Aussetzung ... 328
bb) Rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung ... 329
cc) Antrag des ZWB ... 330
b) Verfahren ... 330
c) Rechtsfolge ... 330
d) Sperrfrist für erneute Beantragung ... 331
II. Maßnahmen nach dem ZK ... 332
III. Maßnahmen nach der AO ... 333
IV. Aufhebung der Aufhebungsentscheidung ... 334
V. Handlungsmöglichkeiten der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten ... 334

J. Rechtsschutz ... 336
I. Wirtschaftsbeteiligter begehrt die Erteilung der ZWB-Bewilligung ... 337
1. Bei vorheriger Ablehnung der Erteilung durch die Zollbehörde ... 337
a) Einspruch ... 337
b) Klage ... 340
c) Sonderfall: Ablehnung beruht auf Mitwirkungsakt einer konsultierten Zollbehörde ... 342
2. Bei Untätigkeit der Zollbehörde ... 345
a) Einspruch ... 345
b) Klage ... 346
II. Wirtschaftsbeteiligter wendet sich gegen die Aufhebung der ZWB-Bewilligung ... 349
III. Rechtsschutz des Konkurrenten ... 349
IV. Einstweiliger Rechtsschutz ... 351

1. Bei Nichterteilung der Bewilligung: Einstweilige Anordnung 351
2. Bei Aufhebung der Bewilligung: Aussetzung der Vollziehung 354
a) Aussetzung der Vollziehung durch die Zollbehörde 355
aa) Aufhebung der Bewilligung als vollziehbare Entscheidung 355
bb) Vorliegen eines Aussetzungsgrundes 355
(1) Begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung ... 356
(2) Entstehen eines unersetzbaren Schadens 357
cc) Rechtsfolge 359
b) Aussetzung der Vollziehung durch das Finanzgericht 360
aa) Aussetzungsbefugnis des Finanzgerichts 360
bb) Anwendbarkeit der Aussetzungsgründe des Art. 244 Abs. 2 ZK . 360
cc) Aussetzungsantrag direkt an das Finanzgericht 362
(1) Vereinbarkeit eines einstufigen Verfahrens mit Art. 243 ZK 362
(2) Voraussetzungen der unmittelbaren Anrufung des Finanzgerichts 363
(a) Keine Entscheidung in angemessener Frist 363
(b) Drohen der Vollstreckung 364
c) Ablehnung eines Antrags auf Aussetzung der Vollziehung 366
V. Rechtsschutz durch Gerichte eines anderen als des die Bewilligung erteilenden Mitgliedstaates 366
VI. Rechtsschutz durch den EuGH 367
1. Nichtigkeitsklage (Art. 230 EGV) 367
2. Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV) 368
a) Zulässigkeit einer Vorlage an den EuGH 368
b) Pflicht zur Vorlage an den EuGH 369
c) Folgen eines Verstoßes gegen die Vorlagepflicht 371

K. Staatshaftung 371
I. Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) 372
1. Anspruchsvoraussetzungen 372
2. Rechtsfolge: Schadensersatz 375
a) Verursachte Mehrkosten 375
b) Gezahlte Konventionalstrafe 376
c) Entgangener Gewinn 377
d) Beeinträchtigung des guten Rufs 377

aa) Beeinträchtigung des guten Rufs als Vermögensschaden 378
bb) Beeinträchtigung des guten Rufs als Nichtvermögensschaden 378
cc) Stellungnahme 379
e) Verlust von Marktanteilen 380
f) Insolvenz 380
3. Durchsetzung 381
4. Ergebnis 381
II. Enteignungsgleicher Eingriff 381
1. Herleitung 381
2. Anspruchsvoraussetzungen 382
a) Beeinträchtigung eines geschützten Gutes 382
aa) Beeinträchtigung durch das Fehlen der rechtlichen Vorteile 382
(1) Fehlende rechtliche Vorteile als Beeinträchtigung des Eigentumsrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG 382
(a) Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Bestandteil von Art. 14 Abs. 1 GG 383
(b) Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb 383
(2) Enteignungsgleicher Eingriff bzw. Aufopferungsanspruch auch bei Eingriffen in Art. 12 Abs. 1 GG 385
(a) Literaturansicht 1: Ausweitung des Anwendungsbereichs des enteignungsgleichen Eingriffs auf Art. 12 Abs. 1 GG ... 385
(b) Literaturansicht 2: Aufopferungsanspruch 386
(c) Stellungnahme 386
bb) Beeinträchtigung durch die fehlende Qualitätskennzeichnung 387
(1) Fehlende Qualitätskennzeichnung als Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb 387
(a) Der gute Ruf als Bestandteil des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes 388
(aa) Ansicht des BVerfG 388
(bb) Ansicht des BGH und der überwiegenden Literatur 389
(cc) Ansicht von Wendt 389
(dd) Stellungnahme 390
(b) Beeinträchtigung des guten Rufs 391

(2) Folgen der fehlenden Qualitätskennzeichnung als Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb 392
b) Eingriffshandlung 393
aa) Positives Tun 393
bb) Unterlassen 393
(1) Qualifiziertes Unterlassen 393
(2) Schlichtes Unterlassen 394
(a) Ansicht der Rechtsprechung und eines Teils der Literatur 394
(b) Ansicht des überwiegenden Teils der Literatur 394
(aa) Unteransicht 1: Einbeziehung bei materieller Eigentumsbeeinträchtigung 395
(bb) Unteransicht 2: Einbeziehung bei bestehender Rechtspflicht zum Handeln 395
(c) Stellungnahme 395
c) Rechtswidrigkeit der Eingriffshandlung 396
d) Unmittelbarkeit 396
3. Rechtsfolge: Entschädigung 398
4. Durchsetzung 400
5. Ergebnis 400

Teil 4: Das EG-Modell im internationalen Kontext 401

A. Vergleich des EG-Modells mit den Regelungskonzepten anderer Staaten 401
I. Verbindlichkeit 401
II. Bestimmtheit und Detailliertheit 402
III. Prüfung der Teilnehmer 403
IV. Praktikabilität 406
V. Finanzierbarkeit 407
VI. Einbindung der gesamten Lieferkette 408
VII. Integration von Verfahrensvereinfachungen 408
VIII. Bewertung 408

B. Erfüllung der WCO-Vorgaben 409
I. SAFE Framework 409

1. Säule 2: Unternehmenspartnerschaften 409
a) Voraussetzungen 409
b) Verfahren 412
c) Vorteile 413
d) Weiterentwicklung 414
2. Säule 1: Kooperation von Zollverwaltungen 415
3. Bewertung 416
II. Revidierte Kyoto Konvention 416
1. Voraussetzungen 417
2. Vorteile 417
a) Verpflichtende Verfahrensvereinfachungen 417
b) Weitere Verfahrensvereinfachungen 419
3. Bewertung 420
III. Ergebnis 420

C. Einbindung von Drittstaaten 420
I. Anzuwendendes Konzept 421
1. Ausgestaltung des Unternehmenspartnerschaftsprogramms 422
2. Kooperation von Zollverwaltungen 423
II. Umsetzung 423
1. Abschluss von Abkommen 423
2. Konvention der WCO 425

Anhang 1 - 10

Anhang 1: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. des Vorentwurfs vom 05.07.2005 (in Auszügen) 429

Anhang 2: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 1 vom 18.10.2005 (in Auszügen) 439

Anhang 3: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 2 vom 05.01.2006 (in Auszügen) 451

Anhang 4: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 3 vom 14.02.2006 (in Auszügen) 465

Anhang 5: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 4 vom 13.04.2006 (in Auszügen) 479

Anhang 6: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 4-Corr.1 vom 03.05.2006 (in Auszügen) 495

Anhang 7: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 5 vom 19.06.2006 (in Auszügen) 511

Anhang 8: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 6 vom 13.07.2006 (in Auszügen) 527

Anhang 9: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 7 vom 08.08.2006 (in Auszügen) 543

Anhang 10: Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 7-Corr. 1 vom 23.10.2006 (in Auszügen) 557

Literaturverzeichnis 573

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEO	Authorised Economic Operator (EG) Authorized Economic Operator (WCO)
a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AOAE	Anwendungserlass zur Abgabenordnung 1977
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Arbeitsrechtliche Praxis Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts
Art.	Artikel
ATLAS	Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungs-System
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis
BadWürtt	Baden-Württemberg
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz	Bundesanzeiger
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BStBl.	Bundessteuerblatt

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister
bzw.	beziehungsweise
Corr.	Corrigenda
CSI	Container Security Initiative
C-TPAT	Customs Trade Partnership against Terrorism
DEBBI	Dezentrale Beteiligtenbewertung
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ	Deutsche Steuerzeitung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
E	Entwurf
EALR	Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht
EFA	Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
ELR	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht 1. Instanz der Europäischen Gemeinschaften

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
f., ff.	folgende(r)
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
GAO	Government Accountability Office
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
gem.	gemäß
GenG	Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften
GewArchiv	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit be-schränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GrZS	Großer Senat in Zivilsachen des BGH
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HZA	Hauptzollamt
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
insbs.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
i.S.d.	im Sinne des
ISO	International Organization for Standardization

i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
jew.	jeweils
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
letzt.	letzter
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MCC	Modernisierter Zollkodex (Modernized Customs Code)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
OBG	Ordnungsbehördengesetz
o.g.	oben genannt
OHG	offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PartGG	Partnerschaftsgesellschaftsgesetz
PolG	Polizeigesetz
Rev.	Revision
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite, Satz
s.	siehe
SCE	Societas Cooperativa Europaea
SE	Societas Europaea
Sect.	Section
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	so genannte(r)
StGB	Strafgesetzbuch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
s.u.	siehe unten
SüG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
u.	und
u.a.	unter anderem
UA	Unterabsatz
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom, vor
VA	Verwaltungsakt
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersR	Versicherungsrecht
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vor.	Vorbemerkung
vs.	versus
VSF	Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung
VSF-N	Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung – Nachrichten
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WCO	World Customs Organization
WM	Wertpapier-Mitteilungen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEB	Zentralstelle Einzige Bewilligungen
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZK	Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften
ZK-DVO	Verordnung mit Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften
ZollV	Zollverordnung
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZWB	zugelassener Wirtschaftsbeteiligter
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

Teil 1:
Einführung

A. Einleitung

Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (ZWB) – im Englischen „Authorised Economic Operator“ (AEO) – ist eine wichtige, wenn nicht sogar die zur Zeit bedeutendste Thematik im Bereich des Zollrechts.

Die Rechtsfigur des ZWB wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005,[1] die so genannte „Sicherheitsänderung“,[2] in den Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften eingeführt. Nach langen und eingehenden Beratungen – Michael Lux, der Leiter des Referats Zollverfahren der EU-Kommission bemerkte hierzu: „Noch nie ist ein Entwurf der Durchführungsbestimmungen zum Zollkodex so intensiv und kontrovers diskutiert worden“[3] – haben die Vertreter der Mitgliedstaaten im zuständigen Ausschuss für den Zollkodex am 23. Oktober 2006 den von der Kommission vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen zugestimmt.[4] Die Kommission hat daraufhin am 18. Dezember 2006 die Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 zur Änderung der Durchführungsverordnung erlassen.[5] Die Neuregelungen treten – mit weni-

---

1 Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005.

2 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (Strategiepapier der Europäischen Kommission), TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 1, 3; Authorised Economic Operator, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07. 2005, S. 2; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (281).

3 *Lux*, AW-Prax 2006, 443 (443).

4 Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, TAXUD/1250/2005 v. 23.10.2006.

5 Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 der Kommission vom 18. Dezember 2006 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006; die zugehörigen Leitlinien liegen vor in der 4. Entwurfsfassung, TAXUD/2006/1450 v. 12.06.2006; zu diesen Rechtsquellen s.u. Teil 3 A. II., III.

gen Ausnahmen – am 1. Januar 2008 in Kraft.[6]

Die neuen Bestimmungen ermöglichen es der Zollverwaltung, geprüften und als zuverlässig befundenen Wirtschaftsbeteiligten den Status eines „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ zu verleihen. Hieran sind für den Wirtschaftsbeteiligten Vorteile geknüpft in Form von Zollvereinfachungen und/oder Sicherheitserleichterungen.

Im Zollrecht wird der ZWB künftig eine zentrale Stellung einnehmen. Die Neuregelung wird erhebliche praktische Auswirkungen auf sämtliche in das Zollverfahren involvierte Stellen haben. Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligte müssen sich auf diese Veränderungen einstellen. Auch rechtlich wirft die neuartige Rechtsfigur eine Reihe von Fragen auf, die zu klären sind. Daher erscheint es angebracht und lohnend, sich mit der Neuregelung zu befassen und auf diese Weise einen Beitrag zu der sich entwickelnden wissenschaftlichen Diskussion zu leisten.

Für das Verständnis des Konzepts des ZWB ist es wichtig, sich die dahinter stehende Idee zu verdeutlichen. Welche Umstände haben zu dieser weitreichenden Änderung geführt? Zu diesem Zweck sind die Problemlage, die durch die Neuregelung gelöst werden soll, somit das Regelungsbedürfnis, darzustellen sowie der verfolgte Lösungsansatz aufzuzeigen.

B. Regelungsbedürfnis

Die Rahmenbedingungen im internationalen Handel haben sich im Laufe der letzten Jahre erheblich verändert. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Sicherheit sowie des Bedürfnisses nach einer Erleichterung des rechtmäßigen Handels.

I. Erhöhung der Sicherheit

So ist die Sicherheit im internationalen Handel gegenwärtig in höherem Maße gefährdet als zur Zeit der Abfassung des am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Zollkodex (ZK)[7] zu Beginn der 90er Jahre.[8] Der Aspekt des gestiege-

6 Art. 3 Abs. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO; Art. 14 b Abs. 2, 3 ZK-DVO gelten danach erst ab dem 1. Juli 2009.

7 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 302/1 v. 19.10.1992.

8 *Lux/Larrieu*, ZfZ 2006, 301 (304).

nen Sicherheitsbedürfnisses wird unter dem Schlagwort der „Sicherheit in der Lieferkette“[9] – „Supply Chain Security“[10] – diskutiert.

Die Thematik „Sicherheit in der Lieferkette“ ist mit den Terroranschlägen des 11. September 2001 in New York schlagartig in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Die folgenden Anschläge in Madrid (11. März 2004) und London (7. Juli 2005) haben weitere Impulse zur Beschäftigung mit diesem Thema gegeben.

Beeinträchtigt wird die Sicherheit jedoch nicht nur durch Terroranschläge und die Verbringung der dabei eingesetzten gefährlichen Gegenstände in einen Staat. Auch die organisierte Kriminalität, insbesondere in Form von Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, gewerbsmäßigem Betrug sowie Geldwäsche stellt eine Bedrohung der Sicherheit dar.[11] Durch diese Kriminalitätsformen wird zudem das Netzwerk des internationalen Terrorismus finanziert.[12]

---

9 *Wolffgang*, AW-Prax 2005, 357 (357); *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196); Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette, KOM (2006) 79/2 v. 27.02.2006; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette, KOM (2006) 79/19 v. 27.02.2006; in der „Verteilerkette“: *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (281); *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.1.

10 The Authorised Economic Operator, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2; *Vögele*, AW-Prax 2006, 327 (329); Homepage der US-amerikanischen Zollverwaltung „U.S. Customs and Border Protection” (CBP): www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat.

11 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 46; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 4, 9 ff.; Pressemitteilung der WCO anlässlich der Bekanntgabe des „Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade“ v. 12.05.2005, www.wcoomd.org/ie/En/Press/press.html.

12 National Strategy for Combating Terrorism (Februar 2003), S. 7, www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf; National Money Laundering Strategy (Juli 2002), S. 3 f., www.treas.gov/offices/enforcement/publications/ml2002.pdf; Mitteilung der Kommission über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 46.

Dieses weltweit vorhandene Bedürfnis nach einer Erhöhung der Sicherheit in der Lieferkette wird in Europa verstärkt durch drei Faktoren: die Zollunion, den Binnenmarkt sowie die Osterweiterung der EU.

So besteht seit dem 1. Juli 1968 in der EG eine Zollunion.[13] Gemäß Art. 23 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) werden zwischen den Mitgliedstaaten keine Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung erhoben, gegenüber Staaten außerhalb der Gemeinschaft gilt ein gemeinsamer Zolltarif. Dies trägt dazu bei, einen Gemeinsamen Markt i.S.d. Art. 2 EGV zu errichten.

Ausgeweitet wurde dieses Konzept eines Gemeinsamen Marktes durch die Einführung eines Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 gemäß der durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986[14] eingeführten Vorschrift des Art. 14 EGV. Geschaffen wurde ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist (Art. 14 Abs. 2 EGV). Politisch bleiben die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten erhalten, unter anderem in Bezug auf den Warenverkehr entfallen sie jedoch.[15] So ändern Waren mit Einfuhr in die EU und Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ihren zollrechtlichen Status und werden von Nichtgemeinschaftswaren zu Gemeinschaftswaren, Art. 79 ff., 4 Nr. 7 ZK. Damit endet im Regelfall gem. Art. 37 Abs. 2 ZK die zollamtliche Überwachung. Die mitgliedstaatlichen Zollbehörden haben somit grundsätzlich keine Möglichkeit mehr, die einmal in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren zu kontrollieren.[16]

Auf diese Weise entsteht eine einheitliche Außengrenze der EU, die von 25 Mitgliedstaaten überwacht wird. Die Kontrolle bei deren Übertritt wirkt daher für die anderen Mitgliedstaaten mit. Jeder Schwachpunkt an der Außengrenze stellt ein „Einfallstor in die gesamte Gemeinschaft“ dar.[17] Somit

13 Entscheidung des Rates 66/532/EWG vom 26. Juli 1966 über die Abschaffung der Zölle und das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie über die Anwendung der Zollsätze des Gemeinsamen Zolltarifs, ABl. EG Nr. L 165/2971 v. 21.09.1966.

14 Einheitliche Europäische Akte, ABl. EG Nr. L 169/1 v. 29.06.1987.

15 *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 40 f.

16 Dies ist nur ausnahmsweise möglich in besonderen Verdachtsfällen gem. § 10 Zollverwaltungsgesetz (ZollVG), wenn zumindest aufgrund „allgemeiner zöllnerischer Erfahrung“ Grund zu der Annahme besteht, die betreffende Ware unterliege weiterhin der zollamtlichen Überwachung.

17 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 8.

kommt der Gewährleistung der Sicherheit an der Außengrenze eine besondere Bedeutung zu.

Praktisch zugespitzt hat sich diese Auswirkung des Binnenmarktes durch die Osterweiterung der EU zum 1. Mai 2004. Hierbei wurden zehn neue Mitgliedstaaten aufgenommen. Deren Landesgrenzen bilden nun einen beträchtlichen Teil der Außengrenze der EU. So ist die Länge der zu überwachenden Ostgrenze von 2483 km auf 4313 km, also um beinahe 74 % gestiegen. Die Überwachung dieser Grenze obliegt den Zollverwaltungen der neuen Mitgliedstaaten. Diese sind mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts noch wenig vertraut, verfügen häufig nicht über eine moderne Verwaltungsstruktur und sind zum Teil nur unzureichend mit Personal und moderner Technologie ausgestattet.[18] Zwar erfolgt eine Unterstützung der Beitrittsländer durch die bisherigen Mitgliedstaaten im Rahmen einer „Heranführungshilfe".[19] Für eine Übergangszeit führt die Osterweiterung jedoch zu einer zusätzlichen Gefährdung der Sicherheit in der EU.

Größtmögliche Sicherheit zu gewährleisten ist unabdingbar zum Schutz der Bevölkerung. Aber auch der internationale Handel, ein wesentlicher Faktor für wirtschaftlichen Wohlstand, wird durch Kriminalität erheblich geschädigt. Aus diesem Grund ist die Weltwirtschaft auf ein sicheres Umfeld angewiesen.[20]

Angesichts dieses weltweit und insbesondere in Europa gestiegenen Bedarfs an Sicherheit besteht ein Bedürfnis nach einer Regelung, durch die die Sicherheit in der Lieferkette erhöht wird.[21]

18 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 9.

19 Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über die Koordinierung der Hilfe für die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89, ABl. EG Nr. L 161/68 v. 26.06.1999.

20 WCO, Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework), S. 6, abrufbar unter: www.wcoomd.org., s.u. Teil 2 B. I.

21 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 5; Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Zollkodex v. 26.02.2004, ABl. EG Nr. C 110 v. 30.04.2004, S. 73; Pressemitteilung IP/03/1100 v. 24.07.2003; Pressemitteilung 14726/1/04 Rev. 1 (Presse 326) v. 29.11.2004, S. 17; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2.

II. Erleichterung des rechtmäßigen Handels

Veränderte Rahmenbedingung im Bereich des internationalen Handels der EU ist zum anderen die stetige Ausweitung dieses Handels als Folge der zunehmenden Globalisierung. Hinzu kommt, dass der Handel schneller abgefertigt werden muss. Die Wirtschaftsbeteiligten sind aufgrund verkürzter Lieferfristen im weltweit praktizierten „just-in-time"-Konzept auf eine rasche Abwicklung angewiesen,[22] um auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig agieren zu können.[23] Der internationale Handel stellt für die Wirtschaft und damit auch für Entwicklung und Wohlstand in Europa einen wesentlichen Faktor dar. Gerade die EU hat sich zum größten Wirtschaftsblock der Welt entwickelt, auf den etwa ein Sechstel des gesamten Welthandels entfällt.[24] Aufgrund dieser Bedeutung gilt es, Hindernisse für den rechtmäßigen Handel so weit wie möglich zu beseitigen und ihm so optimale Bedingungen zu schaffen.[25]

III. Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen im internationalen Handel der EU haben sich somit geändert. Daher besteht das Bedürfnis, die Zollregelungen an dieses veränderte Umfeld anzupassen.[26] Die Anforderung an eine Neuregelung liegt deshalb darin, eine Lösung zu entwickeln, die die Verwirklichung beider Ziele vereint, also die Sicherheit erhöht und zugleich den rechtmäßigen

22 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 10.

23 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 4, 8.

24 Die Zollpolitik der Europäischen Union, S. 12.

25 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 12; Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 5; Mitteilung über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 54; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Zollkodex v. 26.02.2004, ABl. EG Nr. C v. 30.04.2004, S. 73; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament zum gemeinsamen Standpunkt, KOM (2004) 770 v. 30.11.2004, S. 2; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2.

26 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) v. 08.02.2001, S. 17.

Handel erleichtert.[27]

C. Lösungsansatz

Bei der Bewältigung dieser Aufgabe nimmt der Zoll eine exponierte Stellung ein. Allein die Zollverwaltungen haben die Möglichkeit, an der Außengrenze eines Staates Waren zu kontrollieren sowie gegebenenfalls die Ein- oder Ausfuhr zu verweigern und so Gefährdungen von außen abzuwehren.[28]

Ein denkbarer Lösungsansatz besteht darin, die Zollkontrollen zu intensivieren nach Art und Umfang. Dies würde den rechtmäßigen Handel jedoch faktisch zum Erliegen bringen.[29] Das zweite Ziel könnte somit nicht erreicht werden. Auch fehlen die für eine solche Vorgehensweise erforderlichen Ressourcen in Form von Personal und Finanzmitteln.[30] Dies ist somit nur eine theoretische, nicht aber eine praktikable Möglichkeit.

Der zweite Lösungsansatz liegt darin, die vorhandenen Ressourcen effektiver zu nutzen und Kontrollen gezielter durchzuführen. Dazu ist erforderlich, sichere von nicht sicheren Warensendungen zu unterscheiden, somit ein Risikomanagement zu installieren. Zu dessen Implementierung muss bestimmt werden, nach welchen Kriterien eine Risikoanalyse erfolgen soll.

Während früher die Ware im Blickpunkt des zollrechtlichen Interesses stand, hat sich der Fokus in den letzten Jahrzehnten zunehmend auf die diese

27 Erwägungsgrund (2) der ZK-ÄnderungsVO, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005; Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 5; Mitteilung über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 54; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Zollkodex v. 26.02.2004, ABl. EG Nr. C 110 v. 30.04.2004, S. 73; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament zum gemeinsamen Standpunkt, KOM (2004) 770 v. 30.11.2004, S. 2; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2; Pressemitteilung 14726/1/04 Rev. 1 (Presse 326) v. 29.11.2004, S. 17; Pressemitteilung IP/03/1100 v. 24.07.2003.

28 Vgl. WCO, SAFE Framework, S. 6.

29 WCO, SAFE Framework, S. 6: ”It is an unacceptable and unnecessary burden to inspect every shipment. In fact, doing so would bring global trade to a halt.“.

30 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 13; Mitteilung über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 53 f.

handhabenden Personen verschoben. So wurden in das Zollrecht der Gemeinschaft die Rechtsfiguren eines „zugelassenen Versenders“ (Art. 398 ZK-DVO) und eines „zugelassenen Empfängers“ (Art. 406 ZK-DVO) eingeführt.[31] Eine konsequente Fortführung dieser Entwicklung besteht in der Idee, „strategische Partnerschaften“ [32] zwischen dem Zoll und der Wirtschaft zu schließen. Auf diese Weise kann der Wirtschaftsbeteiligte mit in die Verantwortung des Zolls für die Sicherheit eingebunden werden. Er wird sozusagen „mit ins Boot“ gezogen.

Die Funktionsweise einer solchen Partnerschaft besteht darin, dass der Wirtschaftsbeteiligte sich einer umfangreichen und genauen Überprüfung seines Unternehmens unterzieht und sich zur Einhaltung vorgegebener Standards verpflichtet. Dies versetzt den Zoll in die Lage, dem so geprüften Wirtschaftsbeteiligten Vertrauen zu schenken und sich ein Stück weit aus der Zollkontrolle zurückzuziehen.

Gleichzeitig wird der rechtmäßige Handel erleichtert, die zweite Anforderung also ebenfalls erfüllt. Allein auf diese Weise kann es somit gelingen, das Gesamtziel zu erreichen.

Die EG verfolgt mit ihrem Modell des ZWB daher diesen Lösungsansatz.

Wie dargestellt, besteht im Bereich des Zolls ein globaler Regelungsbedarf. So werden nicht nur in der EU, sondern weltweit Konzepte zur Erhöhung der Sicherheit und Erleichterung des rechtmäßigen Handels entwickelt. Auch diese bauen auf dem Grundgedanken einer Partnerschaft des Zolls mit der Wirtschaft auf und gestalten ihn unterschiedlich weitreichend und verbindlich aus. Daneben existieren einige Kooperationen zwischen Zollverwaltungen, die darauf abzielen, die Sicherheit in der Lieferkette durch Zusammenarbeit mit Zollverwaltungen anderer Staaten zu erhöhen.

D. Gang der Untersuchung

Im Folgenden werden zunächst die außerhalb der EU entwickelten Regelungskonzepte dargestellt (Teil 2). Im Anschluss wird das Modell des ZWB der EG erläutert und analysiert (Teil 3). Abschließend wird gezeigt, auf wel-

31 Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 253 v. 11.10.1993.

32 Mitteilung über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 5.

che Weise das EG-Modell in den internationalen Kontext eingebunden werden kann (Teil 4).

Teil 2:
Regelungskonzepte außerhalb der EU

Auch außerhalb der EU sind Regelungskonzepte zum Zweck der Erhöhung der Sicherheit sowie der Erleichterung des rechtmäßigen Handels entwickelt worden, und zwar durch Drittstaaten sowie durch die Weltzollorganisation (WCO).

A. Programme in Drittstaaten

So haben seit Beginn der 90er Jahre weltweit Staaten Zollprogramme mit dieser Zielsetzung geschaffen. Eine besondere Dynamik hat diese Entwicklung erhalten durch die Terroranschläge des 11. September 2001 und das infolgedessen gestiegene Sicherheitsbewusstsein. Der Fokus der jüngeren Programme liegt daher verstärkt im Sicherheitsbereich.

Die wichtigsten dieser Programme sind, geordnet nach Staaten, folgende:

I. Australien

Australien[33] führt zwei Programme durch.

1. Frontline

So hat Australien im Jahr 1991 mit „Frontline“ weltweit eines der ersten Partnerschaftsprogramme aufgelegt. Ziel ist die Erhöhung der Sicherheit durch eine Kooperation des Zolls mit den Unternehmen. Durch eine von der Zollverwaltung angeleitete Selbstüberprüfung der vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen sowie Mitarbeiterschulungen soll in den Unternehmen das Bewusstsein für Sicherheitsanforderungen erhöht und so die Kriminalität im Bereich des internationalen Handels reduziert werden. Verbindliche Voraussetzungen für eine Teilnahme existieren nicht. Auch erhält das teilnehmende Unternehmen – über die Verbesserung der internen Sicherheitslage hinaus – keine Vorteile.

33 Informationen zu den Programmen enthält die Homepage des „Australian Customs Service“: www.customs.gov.au.

2. Accredited Client Program

Höhere rechtliche Verbindlichkeit wird durch das 2001 gestartete und 2003 um ein Sicherheitselement erweiterte „Accredited Client Program“ erzielt. Durch Abschluss eines Vertrages mit der Zollverwaltung („Memorandum of Understanding“) verpflichtet sich das teilnehmende Unternehmen, gewisse Sicherheitsstandards einzuhalten und erhält im Gegenzug Handelserleichterungen – in Form einer Verminderung der erforderlichen Angaben bei der Einfuhr, der Ermöglichung einer periodischen Abgabenleistung sowie einer vereinfachten Warenabfertigung.

II. Neuseeland

Australiens Nachbarstaat Neuseeland[34] betreibt seit 2001 ein ebenfalls „FrontLine“[35] genanntes Partnerschaftsprogramm. Im Rahmen dieses Programms werden „Partnership Agreements“ zwischen Zollverwaltung und Wirtschaft geschlossen. Diese Vereinbarungen sind individuell auf das jeweilige Unternehmen abgestimmt und erzeugen keine verbindlichen Rechtsfolgen. Beratung und eine verbesserte Kommunikation zwischen Zoll und Wirtschaft stehen im Vordergrund.

III. Schweden

In Schweden[36] gibt es zwei Unternehmenspartnerschaftsprogramme im Bereich des Zolls.

1. Stairway

Im Jahr 2002 wurde „Stairway“[37] eingeführt. Überprüft wird hierbei die Einhaltung von Zollvorschriften durch ein Unternehmen. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Einstufung in ein System mit fünf Stufen. Folge der Zuweisung einer hohen Stufe sind Erleichterungen bei der Grenzabfertigung.

2. Stairsec

Das zweite schwedische Partnerschaftsprogramm existiert seit 2004 und heißt „Stairsec“.[38] Hierbei wird „Stairway“ um ein Sicherheitselement erweitert. Voraussetzung für eine Teilnahme ist wie bei „Stairway“ eine nach-

34 Homepage des „New Zealand Customs Service“: www.customs.govt.nz.
35 www.customs.govt.nz.
36 Homepage des „Swedish Customs Service“: www.tullverket.se/en.
37 www.tullverket.se/en/Business/the_stairway.
38 www.tullverket.se/en/Business/the_stairsec.

gewiesene Einhaltung der Zollvorschriften. Zusätzlich werden die Sicherheitsmaßnahmen geprüft, die ein Unternehmen getroffen hat, um zu verhindern, dass Terroristen seinen Warenverkehr zum Transport von Massenvernichtungswaffen nutzen. Erfüllt ein Unternehmen diese Kriterien, wird es zugelassen und genießt Erleichterungen bei der Zollabfertigung. Zugelassene Unternehmen haben die Verpflichtung, der Zollverwaltung zulassungsrelevante Änderungen mitzuteilen. Im zeitlichen Abstand von zwei Jahren und zusätzlich bei Bedarf wird die fortbestehende Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen überprüft. Des Weiteren wird jedem zugelassenen Unternehmen ein „Personal Customs Officer" zugeordnet, der es in sämtlichen Zollangelegenheiten betreut. Auf diese Weise wird den Unternehmen ein Ansprechpartner an die Seite gestellt, der mit den Gegebenheiten des betreffenden Betriebes vertraut ist. Für das Unternehmen sinkt hierdurch die Schwelle, sachkundigen Rat bei der Zollverwaltung einzuholen.

IV. USA

In den USA[39] gibt es zwei eigenständige Zollprogramme sowie ein Kooperationsprogramm.

1. Container Security Initiative (CSI)

Als direkte Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001 wurde im Januar 2002 die „Container Security Initiative" (CSI)[40] begonnen. Zweck dieser Initiative ist der Schutz der USA vor der Einfuhr von Seecontainern, die Massenvernichtungswaffen enthalten. CSI basiert auf dem Grundgedanken, die Außengrenze für den Zweck der Sicherheitskontrollen fiktiv vom Staatsgebiet der USA weg ins Ausland zu verlegen. Vorgenommen wird ein sogenanntes „pushing out the border". Der damalige Leiter der US-amerikanischen Zollverwaltung „Customs and Border Protection" (CBP), Robert C. Bonner, formulierte diese Grundidee folgendermaßen: "Extend our zone of security outward, so that American borders are the last line of defense, not the first."

Dazu werden in den für den Handel mit den USA bedeutsamsten Häfen weltweit CBP-Bedienstete stationiert. Diese identifizieren Container auf

39 Homepage von „U.S. Customs and Border Protection" (CBP): www.cbp.gov.

40 www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/; inzwischen wurde mit Sect. 205 des „SAFE Port Act" v. 03.01.2006 eine gesetzliche Grundlage geschaffen und darauf basierend ein Strategieplan entwickelt: „Container Security Initiative: 2006-2011 Strategic Plan" v. 29.09.2006.

Schiffen mit dem Ziel USA und leiten sie bei festgestelltem erhöhten Sicherheitsrisiko weiter zur Kontrolle an die Zollbediensteten des Gasthafens. Rechtlich liegen dieser Zusammenarbeit von Zollverwaltungen bilaterale Abkommen zwischen den USA und dem jeweiligen Gaststaat zugrunde.

2. Customs Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT)

Das zweite Sicherheitsprogramm der USA heißt „Customs Trade Partnership against Terrorism“ (C-TPAT).[41] Ebenso wie CSI wurde auch C-TPAT unmittelbar als Reaktion auf die Terroranschläge in New York, und zwar im November 2001, gestartet und seitdem kontinuierlich fortentwickelt.[42] Bei C-TPAT handelt es sich um ein Partnerschaftsprogramm des Zolls mit der Wirtschaft.

Unternehmen, die vorgeschriebene Sicherheitsstandards erfüllen, erlangen den Status eines „Certified Member“ bzw. nach bestandener vor Ort-Prüfung der Betriebsgelände durch die Zollbehörden den eines „Validated Member“. Dies bewirkt eine günstigere Risikobewertung mit der Folge seltenerer physischer Warenkontrollen beim Grenzübertritt, dadurch eine Verringerung der Grenzwartezeiten sowie eine Verminderung der Prüfungen betreffend die Einhaltung sonstiger handelsbezogener Vorschriften.

3. Free and Secure Trade Program (FAST)

Bei dem „Free and Secure Trade Program“ (FAST)[43] handelt es sich um eine Kooperation der US-Zollverwaltung mit den Zollverwaltungen von Kanada und Mexiko. Hierdurch wird C-TPAT auf diese Nachbarstaaten der USA ausgeweitet.

V. Kanada

Kanada[44] führt drei Sicherheitsprogramme durch.

1. Partners in Protection

Das älteste Programm, das 1995 begonnene „Partners in Protection“,[45] dient der Erhöhung der Sicherheit durch Zusammenarbeit von Zoll und Wirt-

41 www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/.

42 Für C-TPAT wurde mit Sect. 211 ff. des „SAFE Port Act“ v. 03.01.2006 eine gesetzliche Grundlage geschaffen; vgl. auch „Securing the Global Supply Chain: C-TPAT Strategic Plan“, abrufbar unter: www.cbp.gov.

43 www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/fast/.

44 Homepage der „Canada Border Service Agency“ (CBSA): www.cbsa-asfc.gc.ca.

schaft. Teilnehmende Unternehmen geben Auskunft über ihre Sicherheitssysteme, die Zollverwaltung regt daraufhin Verbesserungen an.

2. The Customs Self Assessment Program (CSA)

2001 wurde das „The Customs Self Assessment Program“ (CSA)[46] eingeführt. Auf Antrag eines Unternehmens, in dem es Angaben zu Unternehmensgegenstand, Sicherheitsmaßnahmen und Buchhaltung macht, erfolgt eine Genehmigung der Teilnahme, die Erleichterungen hinsichtlich der Buchführung, der Modalitäten der Abgabenleistung sowie der Zollabfertigung zur Folge hat.

3. The Free and Secure Trade Program (FAST)

„The Free and Secure Trade Program” (FAST)[47] ist das kanadische Kooperationsprogramm mit der Zollverwaltung der USA. Zur Teilnahme muss ein Unternehmen die Voraussetzungen von C-TPAT sowie „Partners in Protection“ erfüllen.

B. Regelungen der Weltzollorganisation (WCO)

Angesichts der großen Bedeutung der vorgestellten Thematik für den internationalen Handel hat auch die Weltzollorganisation, im Englischen „World Customs Organization“ (WCO),[48] Regelungsmodelle erarbeitet. Im Jahr 1994 aus dem 1950 in Brüssel gegründeten Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (RZZ) – dem sog. „Brüsseler Zollrat“ – hervorgegangen,[49] gehören der WCO heute 169 Mitgliedstaaten an, die 98 % des Welthandels repräsentieren.[50]

Die WCO hat zum einen ein Sicherheitskonzept entwickelt, zum anderen auch ein Modell zur Einräumung von Zollvereinfachungen.

45 www.cbsa-asfc.gc.ca.
46 www.cbsa-asfc.gc.ca.
47 www.cbsa-asfc.gc.ca.
48 Homepage der WCO: www.wcoomd.org.
49 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 45 f.
50 www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/aboutus.html.

I. SAFE Framework

So hat die WCO die zuvor weitgehend isoliert verlaufenden Sicherheitsbestrebungen einzelner Staaten aufgenommen, weiterentwickelt und zu einem einheitlichen Regelwerk zusammengeführt, dem „Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade".[51] Dieses kurz als „SAFE Framework"[52] – abgeleitet von „Standards to Secure And Facilitate Global Trade and Environment" – bezeichnete Rahmenwerk hat der Rat der WCO im Rahmen seiner jährlichen Sitzung am 25. Juni 2005 verabschiedet.[53] Entsprechend ihrem vollständigen Titel soll die Regelung dazu beitragen, die Sicherheit in der Lieferkette zu erhöhen und zugleich den internationalen Handel zu vereinfachen.[54]

1. Zweisäuliges Sicherheitskonzept

Zu diesem Zweck legt die WCO Mindestanforderungen an staatliche Sicherheitsprogramme fest.[55] Dem SAFE Framework nach soll das Sicherheitskonzept eines jeden Staates von zwei Säulen getragen werden. Säule 1 bildet dabei ein Programm zur Kooperation mit ausländischen Zollverwaltungen („Customs-to-Customs Network Arrangements"), Säule 2 stellt ein Unternehmenspartnerschaftsprogramm („Customs-to-Business Partnerships") dar.[56] Für die Programme dieser beiden Säulen formuliert das Framework strukturierte Standards, deren Inhalt jeweils in einem Annex erläutert wird.

a) Säule 1: Kooperation von Zollverwaltungen

An die Kooperationsprogramme von Zollverwaltungen der ersten Säule werden in elf Standards folgende Anforderungen gestellt:[57]

Die teilnehmenden Zollverwaltungen müssen die Befugnis zur Kontrolle von Warentransporten besitzen (Standard 2), moderne Technologie einsetzen (Standard 3), ein Risikomanagementsystem installieren (Standard 4), das dazu geeignet ist, Hoch-Risiko-Transporte zu identifizieren (Standard 5),

51 Abrufbar unter: www.wcoomd.org.
52 WCO, AEO Guidelines, S. 1; hierzu s.u. Teil 2 B. I. 3.
53 Europäische Kommission, Fiche International context of security, S. 2; ausführlich zum WCO Framework: *Kleine Holthaus*, AW-Prax 2007, 57 ff., 111 ff.
54 WCO, SAFE Framework, S. 6.
55 WCO, SAFE Framework, S. 6; *Wolffgang*, AW-Prax 2005, 357 (357); *ders*., AW-Prax 2006, 177 (177).
56 WCO, SAFE Framework, S. 7.
57 WCO, SAFE Framework, S. 11 ff. (Standards), S. 16 ff. (Annex 1).

Vorabanmeldungen einfordern (Standard 6), ihre Kriterien zur Auswahl der zu kontrollierenden Waren mit den anderen Zollverwaltungen abstimmen (Standard 7), Statistiken über ihre Tätigkeit erstellen (Standard 8), Sicherheitsbewertungen von Warenbewegungen erarbeiten (Standard 9), die Zuverlässigkeit des Personals prüfen und verbessern (Standard 10) sowie Sicherheitskontrollen auszuführender Waren auf Anfrage des Zielstaates durchführen (Standard 11).

Standard 1 schließlich als der bedeutendste und umfassendste verlangt von den teilnehmenden Zollverwaltungen Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit in der Lieferkette. Hierzu zählt die Anforderung abgestimmter Datensätze bei der Zollanmeldung sowie insbesondere die Verpflichtung, den von einem anderen Staat verliehenen Status eines „Authorized Economic Operator“ anzuerkennen. Voraussetzung für die Anerkennungspflicht ist dabei, dass der Status eines AEO nur an solche Wirtschaftsbeteiligte vergeben wird, die an einem Unternehmenspartnerschaftsprogramm des betreffenden Staates i.S.d. Säule 2 teilnehmen und zudem eine bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften sowie ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher aufweisen.[58]

b) Säule 2: Unternehmenspartnerschaften

Unternehmenspartnerschaftsprogramme der zweiten Säule müssen folgende, in sechs Standards festgelegte, Elemente enthalten:[59]

Die teilnehmenden Unternehmen sollen eine Selbstbewertung anhand vorgegebener Sicherheitsstandards und optimaler unternehmensinterner Verfahrensabläufe vornehmen (Standard 1), Sicherheitsanforderungen einhalten (Standard 2) und moderne Technologie einsetzen (Standard 4). Erfüllen sie diese Voraussetzungen, soll ihnen von der Zollverwaltung der Status eines „Authorized Economic Operator“ (AEO) verliehen werden, der für die Unternehmen mit Vorteilen verbunden sein soll (Standard 3). Durch einen Dialog zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und der Zollverwaltung sollen sowohl die von den Unternehmen zu erfüllenden Kriterien (Standard 5) als auch die diesen gewährten Vorteile fortentwickelt werden (Standard 6).

58 WCO, SAFE Framework, S. 23.
59 WCO, SAFE Framework, S. 13 ff. (Standards), S. 36 ff. (Annex 2).

2. Verbindlichkeit

Das SAFE Framework ist als Rahmenregelung rechtlich nicht verbindlich. Den Mitgliedstaaten der WCO steht es daher frei,[60] das Rahmenwerk – oder auch nur einzelne Aspekte hieraus – in nationales Recht umzusetzen. Seine Funktion besteht somit darin, ein Modell bereitzustellen für die Entwicklung neuer und die Verbesserung bestehender einzelstaatlicher Sicherheitsprogramme. Zugleich zeigt das SAFE Framework mit der Einführung der Kooperationen von Zollverwaltungen als zweiter Säule neben den Unternehmenspartnerschaftsprogrammen erstmals auf, auf welche Weise eine Ausweitung der Sicherheit auf die gesamte Lieferkette erfolgen kann.

3. Fortentwicklung

Das SAFE Framework enthält lediglich Mindeststandards an staatliche Sicherheitsprogramme. Diese sind überwiegend unbestimmt formuliert und überlassen den Staaten damit einen weiten Umsetzungsspielraum.[61] Die WCO sieht ihren Beitrag zur Entwicklung, Verbesserung und Steuerung von Sicherheitsprogrammen jedoch nicht als abgeschlossen an. Angesichts der Dringlichkeit einer entsprechenden Regelung sollte vielmehr mit dem Framework zunächst ein Basiswerk geschaffen werden.[62] So legt das Framework selbst seine Fortentwicklung fest.[63]

Nachdem als unmittelbare Reaktion auf den Erlass des SAFE Frameworks bereits etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten der WCO ihre Zustimmung zu der Regelung ausgedrückt und die Einführung entsprechender Programme angekündigt hatte, begann die WCO im Herbst 2005 mit der Ausarbeitung detaillierterer Bestimmungen.[64] Auf diese Weise wurden die „AEO Guidelines“ entwickelt, die seit Juni 2006 das SAFE Framework ergänzen.[65] Die

60 *Wolffgang*, AW-Prax 2005, 357 (357).
61 *Wolffgang*, AW-Prax 2005, 357 (357).
62 WCO, AEO Guidelines, S. 1, www.wcoomd.org.
63 WCO, SAFE Framework, S. 8: “The Framework will be further developed in due course.”.
64 Vorversionen enthalten die Dokumente: WCO, High Level Strategic Group, Authorized Economic Operators: Conditions, Requirements and Benefits, HLSG0005E1 und HLSG0005E2; Validation and Accreditation of an AEO, HLSG0006E1; Mutual Recognition, HLSG0007E1.
65 Abrufbar über die Homepage der WCO: www.wcoomd.org, link „AEO Guidelines“; s. dort auch „Resolution of the Customs Co-Operation Council on the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade“, durch die die Ergänzung des SAFE Frameworks beschlossen wurde.

AEO Guidelines enthalten Anleitungen und Vorschläge zur Umsetzung der Standards des SAFE Frameworks. Sie gliedern sich dabei in die Bereiche „Voraussetzungen und Vorteile“ („Conditions, Requirements and Benefits“), „Prüfung und Zulassung“ („Validation and Authorization“) sowie „Gegenseitige Anerkennung“ („Mutual Recognition“). Dabei betonen die Guidelines das partnerschaftliche Grundkonzept des Sicherheitsprogramms, indem für jedes Kriterium Anforderungen sowohl an die Wirtschaftsbeteiligten als auch an die Zollverwaltungen gestellt werden.

II. Revidierte Kyoto Konvention

Eine Regelung zur Gewährung von Zollvereinfachungen an zugelassene Personen enthält die „International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures“, die sog. „Kyoto Konvention“ in ihrer revidierten Fassung.[66] Ursprünglich aus dem Jahr 1973, wurde die Kyoto Konvention Mitte der 90er Jahre modernisiert, um sie an die veränderten Anforderungen von Welthandel und staatlicher Verwaltung in Bezug auf effiziente Verfahrensabläufe im Zollbereich anzupassen.[67] Die revidierte Fassung wurde am 26. Juni 1999 verabschiedet.[68]

Drei Monate nach Beitritt des 40. Vertragsstaates[69] ist die revidierte Kyoto Konvention am 3. Februar 2006 in Kraft getreten.[70] Gegenwärtig haben 52 Staaten die Konvention ratifiziert, darunter auch die EG[71] sowie ihre Mitgliedstaaten, die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, die Schweiz, China und Japan.[72]

66 Abrufbar über die Homepage der WCO: www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html.; ausführlich hierzu: *Wolffgang/Fischer-Zach*, ZfZ 2003, 84 ff., 114 ff.

67 *Wolffgang/Fischer-Zach*, ZfZ 2003, 84 (85); Homepage der WCO: www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_wco_instruments.htm.

68 *Wolffgang/Fischer-Zach*, ZfZ 2003, 84 (85).

69 Vgl. Art. 18 Abs. 1 der revidierten Kyoto Konvention.

70 www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_wco_instruments.htm.

71 Beschluss des Rates (EG) Nr. 231/2003 vom 17. März 2003 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Änderungsprotokoll zu dem Internationalen Übereinkommen über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollvereinfachungen (Übereinkommen von Kyoto), ABl. EG Nr. L 86/21 v. 03.04.2003.

72 Stand: 10. Januar 2007; Homepage der WCO: www.wcoomd.org, Link „Revised Kyoto Convention, Current Contracting Parties”.

1. Standard 3.32

Die revidierte Kyoto Konvention besteht aus einer Grundkonvention („Body of the Convention"), einem allgemeinen Anhang („General Annex") sowie mehreren speziellen Anhängen („Specific Annexes"). Dabei beinhaltet die Grundkonvention Definitionen und Bestimmungen zu Anwendungsbereich und Aufbau, zur Verwaltung der Konvention sowie zu den Vertragsparteien. Die materiellen Regelungen sind in den Anhängen enthalten. Diese unterscheiden sich dadurch, dass die Annahme des allgemeinen Anhangs für sämtliche Vertragsstaaten verbindlich ist, während dagegen die speziellen Anhänge – quasi „à la carte"[73] – frei ausgewählt werden können.[74] Bisher haben die Vertragsstaaten von dieser freiwilligen Erweiterungsmöglichkeit kaum Gebrauch gemacht.[75]

Bereits die revidierte Kyoto Konvention von 1999 nimmt den Gedanken einer Partnerschaft des Zolls mit der Wirtschaft auf. So legt die Präambel eine solche Kooperation als Kernprinzip („Core Principle") fest. Erläuternd formuliert die WCO: "The revision process has incorporated important modern concepts. These include the application of new technology, the implementation of new philosophies on Customs control, and the willingness of private sector partners to engage with Customs in mutually beneficial alliances."[76]

Umgesetzt wird dies in Standard 3.32, der sich als Teil des 3. Kapitels des allgemeinen Anhangs mit den Zollvereinfachungen befasst.

Danach sind „zugelassenen Personen" („Authorized Persons") Vereinfachungen bei der Abwicklung von Zollverfahren einzuräumen.

Voraussetzung für eine Zulassung ist, dass die betreffende Person eine bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften sowie ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher vorweisen kann. Die Zulassungsvoraussetzungen stimmen somit mit denen eines „Authorized Economic Operators" nach dem SAFE Framework überein mit dem Unterschied, dass der AEO zusätzlich Sicherheitsanforderungen erfüllen muss.

73 *Wolffgang/Fischer-Zach*, ZfZ 2003, 114 (123).

74 Art. 12 der revidierten Kyoto Konvention.

75 Homepage der WCO: www.wcoomd.org, Link „Revised Kyoto Konvention, Current Contracting Parties", der auch Auskunft gibt über die von den einzelnen Staaten angenommenen Teile der Konvention.

76 www.wcoomd.org/ie/En/Past_Events/trade99/kyotoe.html.

Als der zugelassenen Person zu gewährende Vorteile werden bestimmt die Überlassung von Waren auf der Grundlage lediglich der zu ihrer Identifizierung erforderlichen Angaben unter späterer Vervollständigung der Zollanmeldung sowie die Warenabfertigung auf dem Betriebsgelände des Anmelders oder an einem anderen von den Zollbehörden hierfür zugelassenen Ort.

Darüber hinaus sollen den zugelassenen Personen weitere Verfahrensvereinfachungen ermöglicht werden. Beispielhaft genannt werden die Zulassung periodischer Zollanmeldungen, die Berechnung der Abgabenpflicht sowie die Kontrolle der Einhaltung von Zollvorschriften durch Zugriff der Zollverwaltung auf die Geschäftsbücher des Wirtschaftsbeteiligten sowie die Erlaubnis einer Zollanmeldung durch Anschreibung in der Buchhaltung des Wirtschaftsbeteiligten verbunden mit der Verpflichtung zur Abgabe einer späteren, ergänzenden Anmeldung.

2. Verbindlichkeit

Als verpflichtender Teil einer Konvention ist Standard 3.32 für die Vertragsstaaten rechtlich verbindlich.[77] Diese sind daher verpflichtet, die Regelung in innerstaatliches Recht umzusetzen, somit die Rechtsfigur einer „zugelassenen Person“ zu schaffen, der Vereinfachungen bei der Durchführung von Zollverfahren eingeräumt werden. Hinsichtlich der Umsetzungsfrist besteht eine Differenzierung: Während „Standards“ innerhalb von 36 Monaten umzusetzen sind, beträgt die Frist bei sog. „Transitional Standards“ 60 Monate.[78] Standard 3.32 ist ausweislich seiner Überschrift ein „Transitional Standard“. Eine einzelstaatliche Umsetzung muss daher in den 40 Anfangs-Vertragsstaaten bis zum Februar 2011 erfolgen.

77 Vgl. Art. 12 Abs. 1: “All Contracting Parties are herby bound by the General Annex.“.
78 Art. 1 lit. A, Art. 13 der revidierten Kyoto Konvention.

Teil 3:
Modell der EG – Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Um die Sicherheit im internationalen Handel zu erhöhen sowie den rechtmäßigen Handel zu erleichtern, hat die EG das Modell eines „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ entwickelt.

Im Folgenden sollen zunächst die Regelungen zum ZWB enthaltenden Rechtsquellen erläutert werden (A.). Im Anschluss (B.) werden die verfügbaren Arten einer ZWB-Zulassung vorgestellt. Um die Qualität der Neuerungen einschätzen zu können, wird in einem Exkurs die bisherige Rechtslage im Bereich der Zollvereinfachungen und Sicherheitserleichterungen zusammengefasst (C.). Den Hauptteil der Betrachtung bildet die Darstellung und Auslegung der materiellen (D.) und formellen (E.) Bewilligungsvoraussetzungen. Anschließend werden das Bewilligungsverfahren (F.) sowie die auszustellende Bewilligung selbst (G.) untersucht. Einen weiteren Schwerpunkt stellt die Bestimmung und Erörterung der Vorteile, die der ZWB-Status seinen Inhabern gewährt, dar (H.). Abschließend werden die Voraussetzungen, unter denen die Behörde die ZWB-Bewilligung aufheben kann, dargelegt (I.) sowie aufgezeigt, wie der Wirtschaftsbeteiligte gegen die ZWB-Bewilligung betreffende Maßnahmen Rechtsschutz erlangen (J.) und gegebenenfalls Staatshaftungsansprüche geltend machen kann (K.).

A. Rechtsquellen

Regelungen zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sind im Gemeinschaftsrecht auf drei Ebenen vorgesehen: Dem Zollkodex, der Durchführungsverordnung zum Zollkodex sowie den Leitlinien zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Angedacht ist zudem der Erlass von Erläuterungen. Schließlich ist zu klären, inwieweit daneben einzelstaatliches Recht anwendbar ist.

I. Zollkodex (ZK)

Basisrechtsquelle ist der Zollkodex (ZK).

1. Verortung und Regelungsgegenstand

Hierbei handelt es sich um die Verordnung (EWG) Nr. 2913/91 vom 12. Oktober 1992,[79] in die durch Änderungsverordnung vom 13. April 2005[80] ein Abschnitt 1 A mit dem Titel „Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ eingefügt wurde, der einzig einen Artikel 5 a enthält.

Artikel 5 a ZK regelt in Absatz 1 sowie in dem 1. Unterabsatz von Absatz 2 grundlegende Elemente des Konzepts des ZWB. So wird festgelegt, dass der ZWB ein Status ist, der im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsbeteiligten verliehen wird und zu Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen und/oder Vereinfachungen gemäß den Zollvorschriften berechtigt. Auch werden die Voraussetzungen für die Bewilligung des Status ihrem Gegenstand nach bestimmt. Erforderlich sind die bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften, ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen, gegebenenfalls die nachweisliche Zahlungsfähigkeit sowie gegebenenfalls angemessene Sicherheitsstandards.

In den Unterabsätzen 2 und 3 des Absatzes 2 bestimmt Art. 5 a ZK, dass die Detailregelungen im Ausschussverfahren festzulegen sind.

2. Kompetenz zum Erlass

Die EG sowie die handelnden Gemeinschaftsorgane müssen zum Erlass der Änderungsverordnung zum ZK befugt sein, somit diesbezüglich Verbands- sowie Organkompetenz besitzen.

a) Verbandskompetenz der EG

Bei Staaten folgt die Verbandskompetenz bereits aus ihrer Staatsgewalt als Herrschaftsmacht über das Staatsgebiet und die sich darin befindlichen Personen. Diese Staatsgewalt ist originär – somit nicht von anderen Gewalten abgeleitet – und sachlich umfassend, sog. Grundsatz der Allzuständigkeit

79 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 302/1 v. 19.10.1992.

80 Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005.

bzw. Universalitätsprinzip.[81] Eine gesonderte Zuweisung einer Verbandskompetenz für bestimmte Regelungsmaterien ist daher nicht erforderlich.

Die EG dagegen verfügt als völkerrechtlicher Zusammenschluss im Sinne einer „supranationalen Organisation“[82] lediglich über Rechtsetzungsgewalt, die von den Mitgliedstaaten abgeleitet und daher auf die im EGV festgelegten Regelungsbereiche begrenzt ist.[83] Auch fehlt eine „Kompetenz-Kompetenz“, somit die Fähigkeit, sich durch eigene Organe über die übertragenen hinausgehende Kompetenzen zuzuerkennen.[84] Die EG besitzt Verbandskompetenz daher nur bei Vorliegen einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage. Dieses „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ („Principe de compétence d’attribution“)[85] ist niedergelegt in Art. 5 Abs. 1 EGV, der ein Handeln der EG „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse“ verlangt.

Zur Änderung des ZK ergibt sich eine solche spezifische Einzelermächtigung der EG aus einem Zusammenspiel von vier Kompetenznormen: Art. 133 EGV, der zur Gestaltung einer gemeinsamen Handelspolitik ermächtigt, Art. 135 EGV, der eine Kompetenz zum Ausbau des Zollwesens beinhaltet, Art. 26 EGV, der die Festlegung eines gemeinsamen Zolltarifs betrifft sowie Art. 95 EGV, der die Kompetenz für die Harmonisierung von Rechtsvorschriften zur Sicherstellung eines funktionierenden Binnenmarktes verleiht.[86]

---

81 *Herdegen*, Internationales Wirtschaftsrecht, § 4, Rn. 1; Creifelds, Rechtswörterbuch, Stichwort: Staatsgewalt.

82 *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 221; *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 246 f.); *Bleckmann/Pieper*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 153; *Herdegen*, Europarecht, § 6, Rn. 8; so die überwiegende Qualifizierung der EG, ausführlich zur Rechtsnatur der EG, s.u. Teil 3 G. II. 2. a) cc).

83 *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 62; *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 55; *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 252).

84 *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 236; *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 62; in gewissem Umfang ist jedoch eine sog. „Abrundung“ (und damit Ausdehnung) der Kompetenzen möglich gestützt auf Art. 308 EGV sowie die Theorien „implied powers“ und „effet utile“, hierzu *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 62, 67.

85 *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 380; *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 62; *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 55; *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 252).

86 Die Präambel der ZK-ÄnderungsVO benennt diese Ermächtigungsgrundlagen, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.04.2005; eine solche Auflistung ist auch erforderlich: st. Rspr. des *EuGH*, vgl. Urt. v. 26.03.1987 – Rs. 45/86, Kommission vs. Rat, Slg. 1987, 1493 (Rn. 7 ff.); *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 62.

b) Organkompetenz der handelnden EG-Organe

Wie in einem Staat müssen auch in der EG die Aufgaben den einzelnen Organen zugewiesen werden, diese somit Organkompetenz zum Handeln besitzen. Diese Ausprägung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist in Art. 7 Abs. 1 UA 2 EGV normiert, der festschreibt, dass „jedes Organ ... nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse" handelt. Speziell für Rechtsetzungsakte wiederholt und bekräftigt dies Art. 249 Abs. 1 EGV, indem er ein Handeln der beteiligten Organe „nach Maßgabe dieses Vertrages" verlangt.

Art. 95, 135 EGV bestimmen eine Rechtsetzung im Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EGV, ermächtigen damit die hieran beteiligten Organe Kommission, Rat und Europäisches Parlament zum Tätigwerden. Art. 95 EGV legt zudem eine Beteiligung des Wirtschafts- und Sozialausschusses fest. Die genannten EG-Organe haben somit Organkompetenz zum Erlass der Änderungsverordnung zum ZK.

3. Rechtsetzungsverfahren

Dem eigentlichen Rechtsetzungsverfahren – hier als Hauptphase bezeichnet – war eine Vorbereitungsphase vorgeschaltet, in der sich die Idee zur Einführung der Rechtsfigur eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten schrittweise entwickelte.

a) Vorbereitungsphase

Maßgeblich vorangetrieben und bestimmt wurde das Konzept des ZWB durch zwei Mitteilungen der Kommission: Die „Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion" vom 8. Februar 2001[87] sowie die „Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel" vom 24. Juli 2003.[88]

Zu Beginn ihrer Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion unternimmt die Kommission eine Analyse der Anforderungen an den Zoll vor dem Hintergrund geänderter Rahmenbedingungen aufgrund der Erweiterung der EU, steigender Sicherheitsanforderungen sowie der Erwartung, Wirtschaftsbeteiligten durch eine schnelle, computergestützte Zollabfertigung eine wettbe-

87 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001.

88 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003.

werbsfähige Teilnahme am Welthandel zu ermöglichen.[89] Ausgehend von diesem Befund entwickelt die Kommission Vorschläge, wie der Zoll an dieses veränderte Umfeld angepasst werden kann. Neben einer qualitativen Verbesserung von Rechtsvorschriften, der Modernisierung der Verwaltungsverfahren sowie der Erneuerung der technischen Ausstattung wird in dieser Mitteilung erstmals der Gedanke einer Zusammenarbeit des Zolls mit der Wirtschaft formuliert. So stellt die Kommission fest, die gesetzten Ziele könnten nur in „enger Zusammenarbeit mit ... gesetzestreuen Wirtschaftskreisen erreicht werden."[90] Diese Einbeziehung der Wirtschaft wird an weiteren Stellen der Mitteilung bekräftigt. So seien „engere Beziehungen zwischen Zoll und Handel ... zur Anpassung an den erwarteten Zuwachs des internationalen Handelsverkehrs ... erforderlich."[91] Der Zoll müsse „auf die Unterstützung von Seiten der betroffenen Wirtschaftsbeteiligten zählen können."[92] Das angestrebte engere Verhältnis zwischen Zoll und Wirtschaft kommt auch in den Vorschlägen zur Verfahrensweise bei Rechtsänderungen zum Ausdruck. So wird eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft gefordert durch Formulierungen wie „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Vereinfachung von Zollverfahren, wo immer möglich" und „engere Zusammenarbeit mit Wirtschaftsbeteiligten zur Entwicklung und Förderung von Maßnahmen zur Handelserleichterung".[93]

Die Vorgabe, mit der Wirtschaft bereits im Vorfeld von Rechtsetzungsmaßnahmen eng zusammenzuarbeiten, wurde durch das Forum „e-Zoll" im Mai 2002 in Toledo umgesetzt. Dabei unterstützten die anwesenden Vertreter der Wirtschaft das Konzept, rechtstreuen Beteiligten nahtlose Warenbeförderungen unter minimalem Eingreifen der Zollbehörden zu ermöglichen.[94]

Die zweite Mitteilung der Kommission über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel baut auf den Ergebnissen der Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion auf und entwickelt sie in Bezug auf das Konzept des ZWB fort. So stellt die Kommission nach einer Analyse der an den Zoll gestellten Erwartungen fest, die Wirtschaft strebe eine „strategische

89 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 2.
90 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 12.
91 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 16.
92 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 17.
93 Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 20; Vorschläge 3 a), d).
94 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 22.

Partnerschaft“ mit dem Zoll an.[95] Sodann definiert sie als Ziele die Reduzierung von Zollkontrollen durch Einführung des Instruments der Risikoanalyse sowie die Förderung der Rechtstreue durch die Gewährung von Vereinfachungen.[96] Als zur Zielerreichung erforderliche Maßnahme fordert die Kommission, ein „generelles Konzept eines zugelassenen Beteiligten“ einzuführen.[97] An dieser Stelle wird erstmals der Begriff des „zugelassenen Beteiligten“ verwendet. In dem angehängten Aktionsplan schlägt die Kommission eine Änderung des ZK innerhalb der folgenden anderthalb Jahre vor.[98]

b) Hauptphase

An diese durch informelle Mitteilungen geprägte Vorbereitungsphase schloss sich die Hauptphase des förmlichen Verfahrens zur Änderung des ZK an. Aus der Bezugnahme der materiell-rechtlichen Ermächtigungen der Art. 95, 135 EGV auf Art. 251 EGV ergibt sich, dass die Rechtsetzung im Verfahren der Mitentscheidung erfolgt.

Das Mitentscheidungsverfahren wird gem. Art. 251 Abs. 2 UA 1 EGV eingeleitet durch einen Vorschlag der Kommission, den diese an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt. So hat die Kommission am 24. Juli 2003 dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag zur Änderung des Zollkodex unterbreitet.[99] Dieser setzt sich bereits zum Ziel, „gemeinsame Kriterien und einheitliche Anforderungen an die zugelassenen Beteiligten sowie die einheitliche Anwendung derselben“ zum Zweck eines Risikomanagements zu schaffen[100] und so „Verzerrungen im Binnenmarkt“ und „Sicherheitsschlupflöcher“ zu verhindern.[101] Geregelt werden sollte diese Rechtsfigur, die hier erstmals mit ihrem endgültigen Namen „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ bezeichnet wird, lediglich im Rahmen des Definitionska-

95 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 10.

96 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 08.02.2001, S. 11.

97 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 08.02.2001, S. 17.

98 Mitteilung: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 24, 26.

99 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003.

100 Erwägungsgrund (3) des Vorschlags der Kommission, KOM (2003) 452.

101 Abschnitt 2 der Begründung des Vorschlags der Kommission, KOM (2003) 452, S. 62.

talogs des Art. 4 ZK durch Anfügung einer Nummer 27. Auch eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Arten einer Zulassung zum ZWB wird hier noch nicht vorgenommen, stattdessen existiert nur eine einheitliche Zulassung, die das Vorhandensein „geeigneter physischer Sicherungsmaßnahmen“ erfordert. Eine „nachweisliche Zahlungsfähigkeit“ ist dagegen nicht Bewilligungsvoraussetzung. Weiterhin ist eine zeitliche Begrenzung des Status vorgesehen.

Im Anschluss erfolgte, wie von der Ermächtigungsnorm des Art. 95 Abs. 1 S. 2 EGV bestimmt, eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Dieser ist gem. Art. 7 Abs. 2, 257 ff. EGV ein Nebenorgan mit beratender Funktion, das sich aus 317 vom Rat ernannten Vertretern des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zusammensetzt. Daher bilden die Stellungnahmen dieses Ausschusses eine wichtige Brücke zwischen dem Rechtsetzungsprozess auf Gemeinschaftsebene und den innerstaatlichen Interessengruppen, insbesondere den betroffenen Verbänden.[102] In seiner Stellungnahme[103] „begrüßt der Ausschuss die ... vorgeschlagenen Änderungen“ und stellt dabei besonders die „klarere(n) Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit den ‚Wirtschaftsbeteiligten´“ heraus.[104]

Als nächster Verfahrensschritt hat am 7. April 2004 das Europäische Parlament zu diesem Vorschlag nach einer ersten Lesung Stellung genommen in Einklang mit Art. 251 Abs. 2 UA 1 EGV.[105] Dabei stellte das Europäische Parlament den Änderungsantrag, in den ZK einen Abschnitt 1 A „Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ mit einem Artikel 5 a einzufügen.[106] Dies entspricht der endgültigen Fassung. Ausweislich der Begründung sollte so eine allgemeine Vorschrift für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte geschaffen werden.[107] Auch inhaltlich stimmt dieser Änderungsantrag bereits weitgehend mit der Endfassung überein. Differenziert wird erstmals zwischen zwei Arten von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Hinsichtlich der Bewilligungs-

102 *Herdegen*, Europarecht, § 8, Rn. 100; *Oppermann*, Europarecht, § 5, Rn. 128.

103 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften“ v. 26.02.2004, ABl. EG Nr. C 110/72 v. 30.04.2004.

104 Stellungnahme des EWSA, ABl. EG Nr. C 110 v. 30.04.2004, S. 75.

105 Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, A5-0255/2004 v. 07.04.2004.

106 Stellungnahme des Europäischen Parlaments (EP), A5-0255/2004, S. 12.

107 Stellungnahme des EP, A5-0255/2004, S. 14.

voraussetzungen spricht der Änderungsantrag lediglich von einer „nachweislichen Einhaltung der Zollvorschriften“, was in eine „bisher angemessene Einhaltung“ geändert wurde. Die Pflicht einer „zufrieden stellenden Buchführung“ wurde explizit auf Beförderungsunterlagen erweitert. Auch fehlt noch das Erfordernis der „nachweislichen Zahlungsfähigkeit“.[108]

Aufgrund der durch das Europäische Parlament vorgeschlagenen Abänderungen hat der Rat gem. Art. 251 Abs. 2 UA 2, 3. Anstrich EGV am 29. November 2004 einen gemeinsamen Standpunkt festgelegt.[109] Die politische Einigung hierzu wurde am 18. Mai 2004 mit qualifizierter Mehrheit gegen die Stimmen von Griechenland, Italien, Malta, Portugal und Schweden erzielt.[110] Der gemeinsame Standpunkt stimmt mit der Endfassung des Art. 5 a ZK überein, lediglich der „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ wurde später noch ein „bisher“ vorangestellt. In seiner gem. Art. 251 Abs. 2 UA 2, 3. Anstrich S. 2 EGV vorgeschriebenen Begründung begrüßt der Rat die Ausgliederung des ZWB in eine eigene Vorschrift, da es sich hierbei um ein „Schlüsselelement des Verordnungsentwurfs“ handele. Positiv hervorgehoben werden zudem die Unterscheidung zwischen dem Status des ZWB und den diesem gewährten Vorteilen, die Aufnahme der finanziellen Solvenz sowie die Anpassung der im Ausschussverfahren zu regelnden Gegenstände.[111]

Zu dem gemeinsamen Standpunkt nimmt gem. Art. 251 Abs. 2 UA 2, 3. Anstrich S. 3 EGV auch die Kommission Stellung. In ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament[112] spricht sich die Kommission für die in dem gemeinsamen Standpunkt getroffene Regelung aus und zieht diese dem Änderungsantrag des Parlaments vor.[113]

---

108 Stellungnahme des EP, A5-0255/2004, S. 13.

109 Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 8/2005 vom 29. November 2004 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EG) Nr. .../2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 38 E/36 v. 15.02.2005.

110 Pressemitteilung 9081/1/04 Rev. 1 (Presse 140) v. 17.06.2004, S. 13; Bulletin EU 5-2004.

111 Gemeinsamer Standpunkt, ABl. EG Nr. C 38 E/36 v. 15.02.2005, S. 44.

112 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament zum gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Annahme eines Vorschlages für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, KOM (2004) 770 v. 30.11.2004.

113 Mitteilung der Kommission, KOM (2004) 770 v. 30.11.2004, S. 2 f.

Als nächster Verfahrensschritt folgte eine Internetkonsultation zu dem Änderungsvorschlag. Dies entspricht der im Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“[114] und der daraus entstandenen „Initiative für eine bessere Gesetzgebung“ geforderten Vorgehensweise, als deren Folge Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen aufgestellt wurden.[115] Zudem erfordert gerade der durch die Regelung des ZWB angestrebte partnerschaftliche Umgang mit den Wirtschaftsbeteiligten deren stärkere Einbindung in Rechtsetzungsvorhaben, worauf die Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion hinweist.[116] Die Internetkonsultation wurde von Dezember 2004 bis Januar 2005 durchgeführt. Die Resonanz bestand aus 236 Antworten von einzelnen Unternehmen, Verbänden, Handelskammern sowie Zollverwaltungen. Diese haben die vorgesehene Neuregelung durchgehend begrüßt, von den Wirtschaftsvertretern wurde zum Teil darauf hingewiesen, das Niveau bestehender Vereinfachungen dürfe nicht unterschritten werden.[117]

Das Europäische Parlament hat in zweiter Lesung am 3. Februar 2005 den gemeinsamen Standpunkt gebilligt[118] mit der Begründung, der Rat habe die vom Parlament in erster Lesung vorgeschlagenen Abänderungen weitgehend berücksichtigt.[119] Die Änderungsverordnung galt hiermit gem. Art. 251 Abs. 2 UA 3 lit. a), 1. Alt. EGV als erlassen. Die Ausfertigung erfolgte gem. Art. 254 EGV durch Unterzeichnung durch den Präsidenten des Europäischen Parlaments sowie den Präsidenten des Rates am 13. April 2005 und Veröffentlichung im Amtsblatt L der Europäischen Union am 4. Mai 2005.[120]

---

114 Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 v. 25.07.2001, S. 5, 13, 20 ff.; vgl. auch Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, KOM (2002) 705 v. 11.12.2002, S. 11 f.

115 Mitteilung der Kommission: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM (2002) 704 v. 11.11.2002.

116 Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion, KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 18.

117 Modernized Customs Code – Annex to Impact Assessment, Evaluation of the Questionnaire for Parties Interested in the Modernized Customs Code, S. 1, 7; abrufbar unter: europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/consultations/customs/index_ de.ht.

118 Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, A6-0021/2005 v. 03.02.2005.

119 Empfehlung für die zweite Lesung, A6-0021/2005 v. 03.02.2005, S. 5 f.

120 ZK-ÄnderungsVO, ABl. EG Nr. L 117 v. 04.05.2005, S. 1, 19.

4. Rechtsnatur

Der ZK und damit auch die Änderungsverordnung sind Verordnungen i.S.d. Art. 249 Abs. 2 EGV. Als solche haben sie allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Von ihren Rechtswirkungen her ist die Verordnung als Regelungstypus am ehesten dem innerstaatlichen Gesetz vergleichbar,[121] der EuGH bezeichnet sie daher als „fast Gesetzgebungsakt" bzw. „quasi-legislatorische Maßnahme".[122] Die geplante EU-Verfassung benennt die Verordnung deshalb auch um in „Europäisches Gesetz".[123]

5. Geltungsbeginn

Die Änderungsverordnung zum ZK ist gemäß ihres Art. 2 Abs. 1 am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, somit am 11. Mai 2005 in Kraft getreten. Der Geltungsbeginn der einzelnen Bestimmungen weicht hiervon jedoch teilweise ab. Während die Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsvorschriften des Art. 5 a Abs. 2 ZK gem. Art. 2 Abs. 2 der Änderungsverordnung bereits seit dem 11. Mai 2005 gilt, erlangt die zur Bewilligungserteilung verpflichtende Regelung des Art. 5 a Abs. 1 ZK gemäß Art. 2 Abs. 3 S. 1 der Änderungsverordnung[124] Geltung erst mit Inkrafttreten der zugehörigen Durchführungsbestimmungen am 1. Januar 2008 gem. Art. 3 Abs. 2 der Änderungsverordnung zur ZK-DVO.

121 *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 34; *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 77; a.A.: *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 413, der einen Vergleich mit dem nationalen Gesetzt für unzulässig hält, da eine Verordnung des Rates im Unterschied zu einem nationalen Gesetzgebungsakt von einem Exekutivorgan und im Rahmen einer begrenzten vertraglichen Ermächtigung erlassen werde.

122 St. Rspr. seit *EuGH*, Urt. v. 16.07.1956 – Rs. 8-55, Charbonniere vs. Hohe Behörde, Slg. 1957, 199 (229); s. auch *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 18; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 54.

123 Art. I-33 Abs. 1 UA 2 des Entwurfs des Vertrages über eine Verfassung für Europa, ABl. EG Nr. C 310/1 v. 16.12.2004; ausführlich hierzu: *Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag.

124 ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

II. Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZK-DVO)

Die zweite Ebene der Rechtsquellen zum ZWB bildet die Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZK-DVO), in die durch die Änderungsverordnung vom 18. Dezember 2006 die Art. 14 a - 14 x eingefügt werden.[125]

1. Verortung und Regelungsgegenstand

Durch die Änderungsverordnung wird die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zum Zollkodex der Gemeinschaften,[126] wie die DVO vollständig heißt, an die Vorgaben der Sicherheitsänderung des ZK angepasst. In Bezug auf den Erlass von Durchführungsbestimmungen zu Art. 5 a ZK sieht die Änderungsverordnung Folgendes vor: In die DVO wird ein Titel II A mit der Bezeichnung „Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ eingefügt. Dieser enthält in den Artikeln 14 a bis 14 x, untergliedert in drei Kapitel, Regelungen zu den in Art. 5 a Abs. 2 ZK bestimmten Bereichen. Festgelegt werden die verfügbaren Arten einer Zulassung zum ZWB, die jeweiligen Bewilligungsvoraussetzungen sowie das Bewilligungsverfahren (Kapitel 1), die Rechtswirkungen der Bewilligung sowie deren Aufhebung durch Aussetzung und Widerruf (Kapitel 2) und der Informationsaustausch zwischen den Zollbehörden (Kapitel 3).

2. Kompetenz zum Erlass

Angesichts der Geltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung bedarf der Erlass der Änderungsverordnung zur DVO einer entsprechenden Kompetenz der Kommission.

Wie gezeigt, sind grundsätzlich der Rat und das Europäische Parlament zur Rechtsetzung befugt. Der durch die Einheitliche Europäische Akte im Jahr 1987 in den EGV eingefügte Art. 211, 4. Anstrich regelt jedoch, dass der Rat der Kommission die Befugnis zum Erlass von Durchführungsvorschriften übertragen kann. Diese Bestimmung wird als „Grundsatz der Regeldelegati-

125 Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 der Kommission vom 18. Dezember zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

126 Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 253/1 v. 11.10.1993.

on“ bezeichnet.[127] Für den Erlass von Durchführungsbestimmungen zum ZK legen Art. 247, 248 ZK eine allgemeine Übertragung der Durchführungsbefugnisse an die Kommission fest.[128] Die Bestimmung in Art. 5 a Abs. 2 ZK, die den Erlass ausführender Regelungen im „Ausschussverfahren“ festlegt, womit nach der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 24 ZK das Verfahren der Art. 247 - 248 a ZK gemeint ist, ist somit lediglich deklaratorischer Natur.[129]

Hinsichtlich des zulässigen Gegenstands einer Übertragung besteht jedoch eine Grenze. So muss der Rat nach der Rechtsprechung des EuGH die „wesentlichen Grundzüge“ der zu regelnden Materie selbst festlegen.[130] Grund hierfür ist, dass das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Organen der EG erhalten bleiben soll. Der Rat soll sich nicht seiner Rechtsetzungsaufgabe begeben und hierdurch zudem das Europäische Parlament an der vorgesehenen Mitwirkung hindern.[131] Der Begriff der „wesentlichen Grundzüge“ wird jedoch eng ausgelegt. Erfasst ist nur das „politisch Wesentliche“[132] im Sinne einer Umsetzung der Grundzüge einer gemeinschaftlichen Politik.[133] Vorliegend führt der Rat in Art. 5 a Abs. 1, Abs. 2 UA 1 ZK die Rechtsfigur des ZWB ein und bestimmt die Voraussetzungen, unter denen der Status gewährt wird sowie die Art der an diesen geknüpften Rechtswirkungen. Somit legt er die wesentlichen Grundzüge selbst fest.

---

127 *Schweitzer*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 202 EGV, Rn. 26; *Wichard*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 202 EGV, Rn. 5.

128 *EuGH*, Urt. v. 11.11.1999 – Rs. C-48/98, Söhl & Söhlke vs. HZA Bremen, Slg. 1999, I-7877 (Rn. 34 f.) = ZfZ 2000, 12 (14); *Lux*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 247, 247 a ZK, Rn. 14.

129 Vgl. *EuGH*, Urt. v. 11.11.1999 – Rs. C-48/98, Söhl & Söhlke vs. HZA Bremen, Slg. 1999, I-7877 (Rn. 34 f.).

130 *EuGH*, Urt. v. 17.12.1970 – Rs. 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vs. Köster, Slg. 1970, 1161 (Rn. 6); *Hix*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 202 EGV, Rn. 13; *Falke*, in: Joerges/Falke (Hrsg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union, 43 (52 f.); Art. 1 Abs. 1 S. 2 des Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologiebeschluss), ABl. EG Nr. L 184/23 v. 17.07.1999 bestimmt daher, der Basisrechtsakt müsse „die Hauptbestandteile“ selbst festlegen.

131 *Falke*, in: Joerges/Falke (Hrsg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union, 43 (52).

132 *Bruha/Münch*, NJW 1987, 542 (544); *Hailbronner*, JuS 1990, 439 (442).

133 *EuGH*, Urt. v. 27.10.1992 – Rs. C-240/90, Deutschland vs. Kommission, Slg. 1992, I-5383 (Rn. 37); *Hix*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 202 EGV, Rn. 13.

3. Rechtsetzungsverfahren

Das für den Erlass einer Durchführungsverordnung zum ZK anzuwendende Verfahren wird in Art. 247, 247 a ZK bzw. Art. 248, 248 a ZK bestimmt. Dabei gilt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. So ist grundsätzlich das Verfahren der Art. 247, 247 a ZK anzuwenden, sofern nicht eine der in Art. 248 ZK bezeichneten Materien betroffen ist. Art. 248 ZK ist einschlägig für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen zu den Artikeln 11, 12 und 21 des ZK. Vorliegend sollen jedoch Durchführungsbestimmungen zu Art. 5 a ZK erlassen werden. Das Rechtsetzungsverfahren richtet sich somit nach Art. 247, 247 a ZK.

Durchzuführen ist daher ein Regelungsverfahren gem. Art. 5, 7, 8 des Beschlusses vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse,[134] des sog. „Komitologiebeschlusses".[135] „Komitologie" ist abgeleitetet vom französischen „comité" (= Ausschuss).[136] Zweck der in diesem Beschluss bestimmten Verfahren ist es, durch Einbindung von mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzten Ausschüssen eine Mitwirkung der Mitgliedstaaten auch bei der Durchführungsgesetzgebung der Kommission sicherzustellen.[137] Der Ausschuss setzt sich daher gem. Art. 5 Abs. 1 des Komitologiebeschlusses aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission.

Das Regelungsverfahren sieht in Art. 5 Abs. 2 S. 1 des Komitologiebeschlusses vor, dass die Kommission dem Ausschuss – der für den Erlass von Durchführungsvorschriften zum ZK zuständige Ausschuss wird gem. Art. 247 a Abs. 1 ZK als „Ausschuss für den Zollkodex" bezeichnet – einen

134 ABl. EG Nr. L 148/23 v.17.07.1999. Der „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex)" (MCC 2009), KOM (2005) v. 30.11.2005 sieht in Art. 194, 196 Abs. 1 UA 1 vor, dass Änderungen der DVO künftig im Verwaltungsverfahren gem. Art. 4, 7, 8 des Komitologiebeschlusses vorgenommen werden. Der Unterschied zum gegenwärtig anzuwendenden Regelungsverfahren liegt darin, dass im Fall einer ablehnenden oder nicht erfolgenden Stellungnahme des Ausschusses im Verwaltungsverfahren keine Unterrichtung des EP erfolgt. Die Änderung dient somit der Straffung des Verfahrens.

135 *Mensching*, EuZW 2000, 268 (268); *Rabe*, NJW 1993, 1 (5); *Hix*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 202 EGV, Rn. 16; *Wichard*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 202 EGV, Rn. 12.

136 *Haibach*, VerwArchiv 1999, 98 (99).

137 *Rabe*, NJW 1993, 1 (5); *Schäfer*, DÖV 1991, 261 (264).

Entwurf der Durchführungsverordnung zur Abstimmung vorlegt. In der Praxis unterbreitet die Kommission – auch um eine spätere Zustimmung zu sichern – ihren Vorschlag dem Ausschuss bereits vor seiner endgültigen Fertigstellung, diskutiert ihn mit diesem und entwickelt die geplante Regelung auf diese Weise gemeinsam fort.[138] So gab es zu der verabschiedeten Änderungsverordnung zehn Entwurfsfassungen. Dies sind der Vorentwurf vom 5. Juli 2005,[139] die erste Revision vom 18. Oktober 2005,[140] die zweite Revision vom 5. Januar 2006,[141] die dritte Revision vom 14. Februar 2006,[142] die vierte Revision vom 13. April 2006,[143] die korrigierte Fassung der 4. Revision vom 3. Mai 2006,[144] die 5. Revision vom 19. Juni 2006,[145] die 6. Revision vom 13. Juli 2006,[146] die 7. Revision vom 8. August 2006[147] sowie schließlich die überarbeitete Fassung der 7. Revision vom 23. Oktober 2006.[148]

Über diese Mitwirkung der Mitgliedstaaten im Ausschuss hinaus wurde der Kontakt zu den von der Neuregelung Betroffenen gesucht. So fand entsprechend der „Initiative für eine bessere Gesetzgebung“ auch zu der geplanten Änderung der DVO eine Internetkonsultation statt, im Rahmen derer bis zum 16. September 2005 Stellungnahmen zu dem Vorentwurf übermittelt werden konnten. Die Ergebnisse sind in einem Bericht zusammengefasst, der über das Internet abrufbar ist.[149] Um in Hinblick auf die angestrebte Partnerschaft des Zolls mit der Wirtschaft eine stärkere Einbindung der Wirtschaftsbeteiligten auch bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften zu erreichen, wurde zudem eine „Trade Contact Group“ eingerichtet.[150] Stellvertretend für die Wirtschaft sind in dieser sechs europäische Wirtschafts-

138 *Lux*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 247, 247 a ZK, Rn. 22.
139 TAXUD 1250/2005 v. 05.07.2005.
140 TAXUD 1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.
141 TAXUD 1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006.
142 TAXUD 1250/2005 Rev. 3 v. 14.02.2006.
143 TAXUD 1250/2005 Rev. 4 v. 13.04.2006.
144 TAXUD 1250/2005 Rev. 4-Corr. 1 v. 03.05.2006.
145 TAXUD 1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006.
146 TAXUD 1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.
147 TAXUD 1250/2005 Rev. 7 v. 08.08.2006.
148 TAXUD 1250/2005 Rev. 7-Corr. 1 v. 23.10.2006.
149 Public Consultation on the draft implementing provisions concerning new security and safety measures, europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/ consultation_security_safety.pdf.
150 Vgl. Resümeebericht über die Gemeinsame Tagung des Komitees für den Zollkodex mit Vertretern der Trade Contact Group am 12.01.2006.

verbände vertreten: Die Amerikanische Handelskammer (AmCham),[151] das europäische Verbindungskomitee des Speditions- und Lager-Gewerbes (CLECAT),[152] die Europäische Umwelt Agentur (EEA),[153] EuroCommerce[154] als Dachverband für den Einzel-, Groß- und Außenhandel, der Fachverband der Faltschachtel-Industrie (FFI)[155] sowie die Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE).[156]

Schließlich fand eine Testphase statt. Im Rahmen eines Pilotprojektes haben elf Wirtschaftsbeteiligte in elf Mitgliedstaaten von Januar bis Juli 2006 die Praktikabilität der Neuregelungen erprobt und Verbesserungsmöglichkeiten gesucht.[157] Ausgewählt hierzu wurden, um ein aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten, unterschiedliche Repräsentanten des Zolllebens. Auf Seiten der Wirtschaftsbeteiligten nahmen teil verschiedene Mitglieder der Lieferkette – also Importeure, Exporteure, Hersteller, Lagerhalter, Zollvertreter sowie Spediteure aus dem See-, Luft-, Straßen- und Schienenbereich -, auf Seiten der Mitgliedstaaten Vertreter alter und neuer, großer und kleiner, nord-, mittel- und südeuropäischer Staaten sowie von Binnen- und Küstenländern.[158] Die Resonanz der Beteiligten war durchweg positiv. Das Ergebnis des Projekts wurde in einem „ZWB Pilotbericht“ veröffentlicht.[159]

Zu der auf diese Weise erarbeiteten Entwurfsfassung haben die Vertreter der Mitgliedstaaten im Ausschuss für den Zollkodex am 23. Oktober 2006 mit qualifizierter Mehrheit eine zustimmende Stellungnahme gem. Art. 5 Abs. 2

151 American Chamber of Commerce, www.amcham.be.
152 European Organisation for Forwarding and Logistics, www.clecat.org.
153 European Environment Agency, www.eea.eu.int/main-html.
154 www.eurocommerce.be.
155 www.ffi.de.
156 Union des Industries de la Communauté européenne, www.unice.org.
157 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 2, abrufbar über die Homepage der EU-Kommission: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_ pilot_report_de.pdf.
158 Teilgenommen haben: Magna Steyr Fahrzeugtechnik (Österreich), Nike Europe Holding BV (Belgien), Renault, sas (Frankreich), Hapag-Lloyd Container Line GmbH (Deutschland), MASPED Co Ltd (Ungarn), Uno a Erre Italia Spa (Italien), AB Lietuvos gelezinkeliai (Litauen), Kuper Douaneservice BV (Niederlande), Gorenje, gosodinjski aparati d.d. (Slowenien), DHL Express (Sweden) AB (Schweden) sowie Cardinal Health (Vereinigtes Königreich), ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 4.
159 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006; abrufbar über die Homepage der EU-Kommission: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/ AEO_pilot_report_de.pdf.

des Komitologiebeschlusses abgegeben.[160] Die Kommission hat die Änderungsverordnung daraufhin – nach Vornahme einiger, vornehmlich sprachlicher Anpassungen – am 18. Dezember 2006 erlassen.

4. Rechtsnatur

Ebenso wie die Grundverordnung des Rates handelt es sich auch bei der Durchführungsverordnung der Kommission um eine Verordnung i.S.d. Art. 249 Abs. 2 EGV. Sie ist somit verbindlich, hat allgemeine und unmittelbare Geltung.

5. Geltungsbeginn

Die Änderungsverordnung zur DVO tritt gemäß ihres Art. 3 Abs. 1 am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, somit am 26. Dezember, in Kraft. Geltungsbeginn der Regelungen zum ZWB ist der 1. Januar 2008 mit Ausnahme der Bestimmungen der Art. 14 b Abs. 2, 3 ZK-DVO, die erst ab dem 1. Juli 1009 gelten.

Bis zur 6. Revision der Entwurfsfassung war ein Geltungsbeginn gleichzeitig mit Inkrafttreten der DVO geplant.[161] Die 7. Revision legte dann eine Geltung ab dem 1. Juli 2007 fest.[162] Durch die nun gefundene Lösung wird den Wirtschaftsbeteiligten sowie den Zollverwaltungen Gelegenheit gegeben, sich auf die Neuregelung einzustellen. Dies ermöglicht eine komplikationsarme Einführung.

III. Leitlinien

Als dritte Ebene der Rechtsquellen zum ZWB werden Leitlinien erlassen.

1. Verortung und Regelungsgegenstand

Die vorgesehenen Leitlinien zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten befinden sich in einem eigenen Dokument, das den Titel trägt „Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte: Leitlinien zu Standards und Kriterien“. Die Leitlinien wer-

160 *Lux*, AW-Prax 2006, 443 (443).

161 Zuletzt Art. 2 Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006; anfangs war daher eine Geltung ab Anfang 2006 vorgesehen.

162 Art. 4 i.d.F. Rev. 7, TAXUD/1250/2005 Rev. 7 v. 08.08.2006.

den erst im Laufe des Jahres 2007 verabschiedet. Es existiert jedoch eine – bereits dreifach überarbeitete – Entwurfsfassung (E) vom 12. Juni 2006.[163]

Die Leitlinien enthalten Erläuterungen, somit inhaltliche Konkretisierungen zu den materiellen Bewilligungsvoraussetzungen einer Zulassung zum ZWB.[164]

Dabei folgen die Leitlinien (E) einem stringenten Aufbau. Vorangestellt ist eine Einleitung, die über Zweck, Herkunft und Anwendungsbereich des Dokuments informiert.[165] Ein zweiter Teil legt die generell an die verschiedenen Glieder der internationalen Lieferkette – Hersteller, Exporteure, Frachtführer, Lagerhalter, Zollvertreter, Spediteure und Importeure – gestellten Anforderungen fest.[166] In einem dritten Teil werden die materiellen Bewilligungsvoraussetzungen des Art. 5 a Abs. 2 UA 1 ZK, somit die rechtliche Grundlage, abgedruckt.[167]

Der vierte und umfangreichste Teil enthält die eigentlichen Leitlinien.[168] Diese sind ausgestaltet als Katalog. Aufgeführt werden Prüfmerkmale, die jeweils wiederum konkretisiert werden durch eine Festlegung von Einzelindikatoren unter Beschreibung des damit verbundenen Risikos sowie der Benennung besonders zu beachtender Punkte in Form einer Frage. Dem Rechtsanwender wird so an die Hand gegeben, welche Umstände er prüfen muss, um zu einer sachgerechten Entscheidung über das Vorliegen der jeweiligen Bewilligungsvoraussetzung zu gelangen. Dabei kann er die einzelnen Punkte nach Art einer Checkliste abarbeiten. Im Verlauf des Pilotprojekts hat es sich zudem als zweckmäßig erwiesen, dass die Zollbehörde dem antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten die Leitlinien vorab zur Selbsteinschätzung zusendet, um die anschließende behördliche Prüfung auf die problematischen Punkte konzentrieren zu können.[169]

---

163 TAXUD/2006/1450 v. 12.06.2006, abrufbar über die Homepage der EU-Kommission: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_guidelines.de.pdf; die 3 Vorversionen sind: TAXUD/2005/1451 v. 20.01.2006; TAXUD/2005/1450 v. 18.05.2005; TAXUD/2005/1451 v. 05.07.2005.

164 S. 2 der Leitlinien (E).

165 S. 2 f. der Leitlinien (E).

166 S. 4 f. der Leitlinien (E).

167 S. 6 der Leitlinien (E); auf die in den Vorversionen vorgenommene Wiedergabe der Durchführungsbestimmungen der Art. 14 a ff. ZK-DVO wird verzichtet.

168 S. 7 - 50 der Leitlinien (E).

169 Auf diese Verwendungsmöglichkeit der Leitlinien weist auch hin die Arbeitsunterlage: Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte: Das COMPACT-Modell, TAXUD/2006/1452

Dieser Teil der Leitlinien (E) ist wiederum unterteilt in fünf Abschnitte. Abschnitt 1 enthält eine Aufstellung von nachzufragenden, allgemeinen Informationen über den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten. Diese sollen die Zollbehörde in die Lage versetzen, sich ein Bild von dem Antragsteller zu machen.[170] Die weiteren vier Abschnitte entsprechen jeweils einer der vier Bewilligungsvoraussetzungen der Art. 5 a Abs. 2 UA 1 ZK, Art. 14 h - 14 k ZK-DVO.[171] Die einzelnen Abschnitte wiederum sind untergliedert in Unterabschnitte, die das jeweilige Kriterium sachlich weiter aufspalten.

Die Kriterien der Abschnitte 1 - 4 basieren auf dem „COMPACT (Compliance Partnership Customs and Trade) Framework of Risk Indicators for Customs Regulations".[172] Dabei handelt es sich um einen von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erarbeiteten Katalog von Risikoindikatoren, die die Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten in Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Zollvorschriften verletzt, angeben sollen. Unter Berufung auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sowie den Schutz der offenen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission wird ein öffentlicher Zugriff auf das COMPACT-Framework gem. Art. 4 Abs. 1 lit. a), 4. Anstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane[173] nicht gewährt.[174]

---

v. 13.06.2006; abrufbar über die Homepage der EU-Kommission: http://ec.europa.eu.taxation_customs/resources/docments/customs/policy_issues/customs_security/AEO_compact_model_de.pdf.

170 S. 7 der Leitlinien (E).

171 Zu der materiellen Bewilligungsvoraussetzung des Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO des Nichtvorliegens einer einschlägigen strafrechtlichen Verurteilung (s.u. Teil 3 D. II.) dagegen werden keine Erklärungen vorgenommen. Die Fragen des Abschnitts 2 zur bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften können jedoch auch für die Bewertung außerhalb des Zollrechts liegender Straftaten herangezogen werden.

172 TAXUD/1030/2003; S. 2 der Leitlinien (E); AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 3.

173 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. EG Nr. L 145/43 v. 31.05.2001.

174 Dies betrifft die Festlegung der Risikoindikatoren. Die verfahrenstechnische Seite einer Prüfung entsprechend dem COMPACT-Modell wird speziell für den ZWB in einem (veröffentlichten) Dokument vorgestellt: Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, Das COMPACT-Modell, TAXUD/2006/1452 v. 13.06.2006; hierzu: *Wolffgang*, AW-Prax 2006, 355 (355).

Sicherheitsanforderungen enthält das COMPACT-Framework nicht. Daher mussten für den 5. Abschnitt entsprechende Kriterien entwickelt werden. Diese berücksichtigen – worauf auch die Einleitung der Leitlinien (E) hinweist[175] – bereits bestehende Voraussetzungen in der Schiff- und Luftfahrt sowie dem intermodalen Transport. Durch kompatible Kriterien soll eine Anerkennung von Sicherheitszertifizierungen auf diesen Gebieten ermöglicht werden.[176] Als Grundlage haben weiterhin gedient die Sicherheitsanforderungen des US-amerikanischen Sicherheitsprogramms C-TPAT sowie die hieran angelehnten Voraussetzungen des SAFE Frameworks der WCO.[177]

Nicht sämtliche Fragen treffen auf sämtliche Wirtschaftsbeteiligte zu. So muss z.B. ein Exporteur keine Verfahrensabläufe für die Einfuhr von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft vorweisen. In einem fünften Teil wird daher abschließend in Form einer Tabelle dargestellt, welche in den Leitlinien formulierten Anforderungen von welchem Mitglied der Lieferkette zu erfüllen sind.[178]

2. Zielsetzung und konzeptionelle Einbindung

Mit dem Erlass der Leitlinien werden zwei Ziele verfolgt. Dabei richtet sich die erste Zielsetzung an die Zollbehörden, die zweite betrifft die Wirtschaftsbeteiligten.

So ist Ziel zum einen, eine einheitliche Auslegung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen zum ZWB und auf diese Weise auch eine einheitliche Anwendung der ZWB-Bestimmungen durch die Zollbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten zu erreichen.[179] Dies ist erforderlich, um eine Diskriminierung der Wirtschaftsbeteiligten bestimmter Mitgliedstaaten i.S.d. Art. 12 Abs. 1 EGV zu verhindern und den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts zu verwirklichen.[180] So stellt die

175 S. 2 der Leitlinien (E); vgl. auch AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 3.

176 S. 2 der Leitlinien (E); AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 3 f.

177 Europäische Kommission, Fiche International context of security, S. 2; s.u. Teil 4 B. I. 3.

178 S. 51 - 59 der Leitlinien (E).

179 *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283); vgl. Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04. 2006, Rn. 4; Erwägungsgrund (5) der ZK-ÄnderungsVO, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05. 2005.

180 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 115, 137.

Kommission in ihrer Mitteilung über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel fest: „Die Wirtschaftsteilnehmer sind ... angewiesen auf gemeinschaftsweit einheitliche Rechtsauslegung und grundsätzlich gleiches Vorgehen der Zollbehörden in der Praxis, damit die Wirtschaftsbeteiligten überall in der Gemeinschaft unter vergleichbaren Rahmenbedingungen operieren können".[181] Diese Vorgabe erfüllt die Kommission, indem sie in den Leitlinien die Bewilligungskriterien auslegt und so die Voraussetzung für eine gemeinschaftsweit einheitliche Anwendung der ZWB-Bestimmungen schafft. Die Leitlinien sollen an die Stelle einzelstaatlicher Auslegungsanweisungen treten und solche überflüssig machen.[182]

Das zweite Ziel liegt darin, ebenfalls in Einklang mit der vorgenannten Kommissionsmitteilung den Wirtschaftsteilnehmern einen „vorhersehbaren, transparenten rechtlichen und operationellen Rahmen"[183] zu schaffen. Insbesondere angesichts der angestrebten Partnerschaft des Zolls mit der Wirtschaft sollen die für den Statuserhalt zu erfüllenden Kriterien für den Wirtschaftsbeteiligten einem Dokument zu entnehmen und damit klar ersichtlich sein.[184]

Diese beiden Ziele ließen sich auch erreichen durch eine Aufnahme entsprechender erklärender Bestimmungen in die DVO. Ein solches Vorgehen hätte jedoch zwei Nachteile:

Zum einen würde die DVO mit Regelungen überfrachtet und dadurch unübersichtlich.[185] Eine Ausgliederung erleichtert somit die Rechtsanwendung durch die Zollbehörden wie auch die Informationsbeschaffung für den Wirtschaftsbeteiligten.

181 KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 10.

182 Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 2; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 7; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283); *Lux*, AW-Prax 2005, 489 (489); vgl. auch Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter ZK), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 14.

183 KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 10.

184 AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 3.

185 Vgl. Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 v. 25.07.2001, S. 24; Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 4.

Ein weiterer Nachteil einer Aufnahme der Leitlinien in die DVO besteht darin, dass diese schwerer abänderbar ist.[186] So erfordert eine Änderung der DVO gem. Art. 247, 247 a ZK die Durchführung des Regelungsausschussverfahrens gem. Art. 5 des Komitologiebeschlusses.[187] Stimmen die Vertreter der Mitgliedstaaten dem Vorschlag der Kommission nicht zu, hat der Rat hierüber zu entscheiden. Hierzu hat er gem. Art. 247 a Abs. 2 UA 2 ZK drei Monate Zeit.[188] Beim Erlass von Leitlinien ist der Ausschuss für den Zollkodex jedoch lediglich zu konsultieren,[189] d.h. es findet eine gegenseitige Beratung in der Form statt, dass die Ausschussvertreter zur Meinungsäußerung berechtigt sind. Eine Mehrheit für die Vorlage muss aber nicht gefunden werden. Die Ausgliederung in Leitlinien führt somit zu einer schnelleren Abänderbarkeit. Dies ermöglicht der Kommission, die Auslegungskriterien stetig weiterzuentwickeln und so mit dem technischen Fortschritt – insbesondere im Bereich der Sicherheitsstandards, z.B. bei Einführung neuer Standards für Versiegelungen von Containern – Schritt zu halten.[190]

Die genannten Vorteile des Erlasses von Leitlinien – Sicherstellung einer harmonisierten Anwendung des Gemeinschaftsrechts, bessere Information des Bürgers, größere Übersichtlichkeit der Rechtsakte und raschere Anpassung an den technischen Fortschritt – gelten nicht nur für den ZWB, sondern allgemein. Daher hat die Kommission in ihrem Weißbuch über „Europäisches Regieren“ im Jahr 2001 im Rahmen ihrer „Initiative für eine bessere Rechtsetzung“[191] das allgemeine Konzept entwickelt, den Erlass von Rechtsvorschriften verstärkt mit der Nutzung von Instrumenten wie Empfehlungen oder Leitlinien zu verbinden.[192] Dem entsprechend hat die Kommission in ihrer Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion speziell für den Bereich des Zollrechts vorgegeben, bei der Einführung neuer oder der Abände-

186 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD C/4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 8; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283).

187 Beschluß zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. EG Nr. L 184/23 v. 17.07.1999; s.o. Teil 3 A. II. 3.

188 Mit Inkrafttreten des MCC 2009 wird die Frist gem. Art. 196 Abs. 2 UA 2 auf einen Monat verkürzt.

189 S.u. Teil 3 A. III. 4. a).

190 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD C/4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 8; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283); vgl. Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 v. 25.07.2001, S. 24.

191 Vgl. Mitteilung der Kommission Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung, KOM (2002) 275 v. 06.06.2002.

192 Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428, S. 27, 30.

rung bestehender Vorschriften Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligten künftig Leitlinien oder ähnliche erklärende Dokumente bereitzustellen.[193]

Diese Vorgehensweise wurde vor Erstellung der Leitlinien zum ZWB bereits in drei Fällen angewendet. So hat die Kommission im Rahmen der Neufassung der Rechtsvorschriften über die Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung sowie derjenigen über die besondere Verwendung jeweils Leitlinien herausgegeben.[194] Diese dienen ausweislich ihrer übereinstimmenden „Vorangehenden Bemerkungen" als „Erläuterungen sowohl für die Zollverwaltungen als auch für die Wirtschaftsbeteiligten" mit dem Ziel, „ein Instrument bereit zu stellen, das die korrekte Anwendung der modernisierten Rechtsvorschriften ... erleichtern soll". Soweit zuvor bereits in der DVO erklärende Bestimmungen enthalten waren, wurden diese in die Leitlinien ausgegliedert.[195] Des Weiteren wurden Erläuterungen zur Kombinierten Nomenklatur erlassen.[196]

Das mit dem ZWB fortgeführte Konzept der inhaltlichen Konkretisierung einer Rechtsvorschrift durch Erläuterungen und Leitlinien wird durch den MCC 2009 erweitert und standardisiert. So wird mit Art. 195 MCC 2009 erstmals eine Bestimmung betreffend den Erlass von Erläuterungen und Leitlinien in den ZK aufgenommen. Dabei sollen Erläuterungen gem. Art. 195 lit. a) MCC 2009 zu dem ZK, den Durchführungsvorschriften sowie den Ursprungsregeln ergehen. Leitlinien sollen gem. Art. 195 lit. b) MCC 2009 dazu dienen, in der Gemeinschaft eine einheitliche Auslegung des ZK und anderer zollrechtlicher Vorschriften sicherzustellen.

---

193 Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion; KOM (2001) 51 v. 08.02.2001, S. 18: „Versorgung der Zollverwaltungen und der Wirtschaftsbeteiligten mit Ausbildungsangeboten bzw. Leitlinien oder Handbüchern, wenn neue Rechtsvorschriften erlassen werden".

194 Leitlinien in Verbindung mit Titel III „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung" der Verordnung (EWG) Nr. 2454/94 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 269/1 v. 24.09.2001; Leitlinien in Verbindung mit Teil II, Titel I, Kapitel 2 „Besondere Verwendung" der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 207/2 v. 31.08.2002; vgl. jeweils die „Vorangehenden Bemerkungen": „Nach der Mitteilung der Kommission zur Strategie über die Zollunion ...".

195 *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81) zu den Leitlinien über Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung.

196 Erläuterungen zur Kombinierten Nomenklatur der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 256/1 v. 23.10.2002.

Die Leitlinien (E) zum ZWB tragen somit zu einer einheitlichen Anwendung, besseren Transparenz und höheren Aktualität der ZWB-Regelungen in ZK und DVO bei und fügen sich zudem in das allgemeine gemeinschaftliche Konzept einer verbesserten Rechtsetzung ein.

3. Bestimmung der Handlungsform

Die „Leitlinien" weichen – zumindest ihrer Bezeichnung nach – von den üblichen Handlungsformen des Gemeinschaftsrechts i.S.d. Art. 249 EGV ab. Daher ist die genaue Handlungsform zu bestimmen. Zu diesem Zweck ist zunächst das System der gemeinschaftlichen Handlungsformen aufzuzeigen, um dann die Leitlinien einer der zulässigen Handlungsformen zuzuordnen.

a) Überblick über das System gemeinschaftlicher Handlungsformen

Art. 249 EGV benennt die typischen Handlungsformen des Gemeinschaftsrechts. Dies sind Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen.

Dabei enthalten Verordnungen und Richtlinien i.S.d. Art. 249 Abs. 2, 3 EGV abstrakt-generelle Regelungen. Sie werden von dem Rat, dem Europäischen Parlament sowie der Kommission gemeinsam nach dem in Art. 250 - 252 EGV festgelegten Verfahren erlassen. Entscheidungen i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV beinhalten konkret-individuelle Regelungen[197] und können von der Kommission allein erlassen werden.

Empfehlungen und Stellungnahmen i.S.d. Art. 249 Abs. 5 EGV schließlich sind rechtlich unverbindlich. Empfehlungen legen dem Adressaten – dies sind in der Regel die Mitgliedstaaten, können aber auch Private und Unternehmen sein[198] – ein bestimmtes Verhalten nahe.[199] Sie dienen der Koordinierung nationalen Handelns sowie der Wegbereitung für spätere verbindliche Maßnahmen.[200] Stellungnahmen dagegen drücken die Meinung eines Gemeinschaftsorgans über eine gewisse Situation oder die Beurteilung der

197 *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 51; *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 459.

198 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 83.

199 *Jorna*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 211 EGV, Rn. 26; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 127; *Nettesheim*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 47; *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 19; *Streinz*, Europarecht, Rn. 470; *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81).

200 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 141; *Jorna*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 211 EGV, Rn. 26.

Lage oder bestimmter Vorgänge aus.[201] Häufig wird ihre Einholung angeordnet als formales Erfordernis in einem Entscheidungsprozess.[202] So erfordert die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gem. Art. 226 Abs. 1 EGV eine Stellungnahme der Kommission. Stellungnahmen zielen nicht unmittelbar auf eine Verhaltenssteuerung ab und haben daher auch keinen formellen Adressaten.[203] Ein weiterer Unterschied zwischen diesen beiden Handlungsformen besteht darin, dass Empfehlungen auf Eigeninitiative des erlassenden Organs ergehen, während Stellungnahmen eine Reaktion auf fremdes Verhalten darstellen.[204]

Der Katalog der gemeinschaftlichen Handlungsformen des Art. 249 EGV ist jedoch nicht abschließend. Neben den benannten Handlungsformen ist die Existenz atypischer Rechtsakte, also solcher „sui generis" anerkannt.[205] Darunter fallen insbesondere Beschlüsse, Entschließungen, Vereinbarungen, Erklärungen, Programme sowie Maßnahmen aus der Gruppe der Mitteilungen.[206] Der vielgestaltige Bestand dieser Handlungsformen ist insgesamt noch wenig rechtsdogmatisch erforscht und systematisiert.[207] Zu der Gruppe der Mitteilungen werden gezählt die als solche bezeichneten Maßnahmen sowie – jeweils abhängig von der konkreten Ausgestaltung, da die Bezeich-

201 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 143; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 127; *Streinz*, Europarecht, Rn. 470.

202 *Jorna*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 211 EGV, Rn. 27; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 143.

203 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 143.

204 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 143; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 36; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 209; *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 19.

205 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 10, 26; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 74; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 129; *Schmidt*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 15 f.; *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 3; *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 105; *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 470; *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 467; *Bothe*, in: FS Schlochauer, 761 (761).

206 *Everling*, in: FS Constantinesco, 133 (133 ff.); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 83.

207 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission; S. 83; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 217; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 129; ausdrücklich als solche bezeichnete Versuche einer Systematisierung finden sich bei: *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 467 ff.; *von Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRV 62 (2002), S. 77 ff; *Everling*, in: FS Constantinesco, 132 (133 ff.).

nungen stark variieren – Kodizes, Rahmen, Leitlinien und Erläuterungen.[208] Dabei kommen den Mitteilungen unterschiedliche Funktionen zu. Während frühere Mitteilungen die Rechtsprechung des EuGH auf einem bestimmten Gebiet zusammenfassten,[209] existieren heute u.a. auch Mitteilungen, die die zukünftigen Politikvorstellungen der Kommission beschreiben[210] sowie solche, die sekundäres Gemeinschaftsrecht auslegen.[211]

b) Einordnung der Leitlinien

In dieses System der Handlungsformen sind die Leitlinien zum ZWB einzugliedern. Maßgeblich für die Zuordnung ist dabei nach der Rechtsprechung des EuGH[212] in Übereinstimmung mit der Literatur[213] nicht die Bezeichnung einer Maßnahme, sondern deren Inhalt.

Die Leitlinien zum ZWB enthalten Erklärungen zu den materiellen Voraussetzungen für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung, indem sie die in Art. 5 a Abs. 2 UA 1 ZK, Art. 14 h - 14 k ZK-DVO verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisieren und damit auslegen. Herausgegeben werden die Leitlinien von der Kommission. Adressat sind in erster Linie die

208 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 84; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 33.

209 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 58; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (631 ff.); *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 38; *Gundel*, EuR 1998, 90 (93); *Meier*, in: FS Steindorff, 1305 (1305).

210 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 61 f.; *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 40; *Meier*, in: FS Steindorff, 1305 (1305 f.).

211 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 10 f., 59; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (634 f.); *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 27; *von Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRV 62 (2002), 77 (129); *Gundel*, EuR 1998, 90 (93); *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 33; *Everling*, in: GS Constantinesco, 133 (143).

212 St. Rspr., vgl. *EuGH*, Urt. v. 31.03.1971 – Rs. 22-70, Kommission vs. Rat, Slg. 1971, 263 (Rn. 38/42); Urt. v. 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi vs. Fonds des maladies professionelles, Slg. 1989, 4407 (Rn. 14); Urt. v. 09.10.1990 – Rs. 366/88, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1990 I-3571 (Rn. 8); Urt. v. 20.03.1997 – Rs. C-57/95, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1997 I-1627 (Rn. 7).

213 *Schmidt*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 26; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 17; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 75; *Gundel*, EuR 1998, 91 (96); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 80.

Mitgliedstaaten mit ihren Zollverwaltungen, die die Regeln zum ZWB anwenden, während hinsichtlich der Wirtschaftsbeteiligten lediglich eine Information angestrebt ist. Das mit dem Erlass verfolgte Ziel liegt darin, eine einheitliche Auslegung und damit Anwendung des sekundären Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Im nationalen deutschen Recht wären die Leitlinien daher als norminterpretierende Verwaltungsvorschriften zu qualifizieren.[214]

Hinsichtlich des Handlungsformkatalogs des Art. 249 EGV scheidet eine Qualifizierung als Verordnung oder Richtlinie aus, da die Leitlinien keine gestaltenden Regelungen enthalten und nicht im Rechtsetzungsverfahren der Art. 250 - 252 EGV bzw. Art. 247 ff. ZK erlassen werden. Auch bezweckt die Abfassung von Leitlinien gerade die Ausgliederung aus der DVO als Verordnung. Entscheidungen i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV können zwar durch die Kommission allein ergehen, sind jedoch ein Instrument zur Regelung eines Einzelfalls und damit nicht zur Festlegung genereller Auslegungskriterien für eine Vielzahl von Behörden geeignet.

Gegen eine Qualifizierung als Stellungnahme spricht Folgendes: Im Unterschied zu den fremdinitiierten Stellungnahmen gehen die Leitlinien auf eine eigene Initiative der Kommission zurück.[215] Auch handelt es sich bei Stellungnahmen um vorbereitende Maßnahmen für spätere Rechtshandlungen anderer Organe,[216] die zudem nicht auf eine Verhaltenssteuerung abzielen, sondern lediglich eine Meinungsäußerung darstellen. Leitlinien dagegen werden nicht zur Vorbereitung anderer Rechtshandlungen erlassen, sondern sind als endgültige Maßnahme bestimmt.[217] Auch bezwecken sie eine Verhaltenssteuerung. Leitlinien können somit nicht als Stellungnahmen angesehen werden.

Übrig bleibt eine Qualifizierung als Empfehlung oder als Handlungsform sui generis.

Mit der Empfehlung stimmen die Leitlinien insoweit überein, als dass sie dem Adressaten eine bestimmte Verhaltensweise – hier die Auslegung einer Vorschrift – nahelegen. Für eine Qualifizierung als Empfehlung spricht auch, dass die Anwendung typischer Handlungsformen dem Adressaten die

214 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts?, S. 135; *Gundel*, EuR 1998, 90 (96).

215 *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81).

216 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 85.

217 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 85.

Einschätzung von Wirkungsweise, Verpflichtungen und möglichem Rechtsschutz erleichtert und somit die Rechtssicherheit erhöht.[218] Aus diesem Grund werden rechtsnormerklärende Mitteilungen zum Teil als Empfehlungen qualifiziert.[219]

Hiergegen sprechen jedoch folgende Überlegungen:

Zunächst benennt die Kommission das Regelwerk nicht als „Empfehlung", sondern als „Leitlinien". Zwar ist die Wahl der Bezeichnung nicht bindend für die rechtliche Qualifizierung einer Maßnahme; sie stellt hierfür jedoch ein gewisses Indiz dar. Die Benennung als Leitlinien anstatt als Empfehlung – zu deren Abgabe die Kommission gem. Art. 211, 2. Anstrich EGV befugt ist, sofern sie es lediglich für notwendig erachtet – legt den Schluss nahe, die Kommission habe etwas anderes als eine Empfehlung gewollt.[220]

Zudem ist zu erwarten, dass die Leitlinien zum ZWB – wie auch bereits die Leitlinien zu den Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung, die Leitlinien zur besonderen Verwendung, die Erläuterungen zur Kombinierten Nomenklatur und die weit überwiegende Anzahl sonstiger Handlungen der Gruppe Mitteilungen – im Amtsblatt C, das „Mitteilungen und Bekanntmachungen" enthält, unter der Rubrik „Mitteilungen" veröffentlicht werden.[221] Empfehlungen dagegen werden im für „Rechtsvorschriften" vorgesehenen Amtsblatt L unter der Rubrik „nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte" publiziert.[222] Dies spricht ebenfalls dafür, die Leitlinien (E) nicht als Empfehlungen zu qualifizieren.[223]

Schließlich stehen die Leitlinien (E) zum ZWB nicht isoliert. Sie sind vielmehr Bestandteil des allgemeinen Konzepts der Kommission, im Rahmen der Initiative für eine bessere Gesetzgebung bei der Einführung von Neuregelungen Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligte durch die Bereitstel-

218 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 10; *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81); *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 74; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 5.

219 *Bleckmann*, RIW 1988, 963 (965 f.); *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81).

220 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 84.

221 Vgl. auch: Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 9.

222 Zur Systematik des Amtsblatts der EG: *Möller*, AW-Prax 2001, 305 (305 ff.).

223 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 85; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (631).

lung erklärender Auslegungsbestimmungen wie Leitlinien zu unterstützen.[224] Während die erklärenden Bestimmungen bisher allein unter Bezugnahme auf die im Rahmen der Mitteilung über eine Strategie für die Zollunion geäußerte Absichtserklärung der Kommission erlassen wurden,[225] wird die Nutzung dieses Instruments mit Inkrafttreten des MCC 2009 in den ZK aufgenommen. So sieht Art. 195 MCC 2009 den Erlass von Erläuterungen und Leitlinien vor. Dies zeigt, dass mit den Erläuterungen und Leitlinien ein neuer Handlungstypus etabliert werden soll.

Dies wiederum hat gegenüber der Verwendung von Empfehlungen folgenden Vorteil: Der Anwendungsbereich von Empfehlungen ist sehr weit. So werden Empfehlungen von verschiedenen gemeinschaftlichen Organen an diverse Adressaten und in unterschiedlichen Situationen abgegeben.[226] Mit der Ausbildung und Anerkennung der Erläuterungen und Leitlinien als eigenständige Handlungsform kann jedoch ein Instrument geschaffen werden, das speziell auf die Anforderungen und Bedürfnisse einer Verwaltungssteuerung durch Bereitstellung von Auslegungsbestimmungen zum sekundären Gemeinschaftsrecht abgestimmt ist, somit ein Äquivalent zu nationalen Verwaltungsvorschriften darstellt. Auf diese Weise kann eine einheitliche Rechtsauslegung und –anwendung innerhalb der Gemeinschaft gefördert werden. Dies stellt einen weiteren Schritt der Integration dar.

Aus vorgenannten Gründen sind die Leitlinien (E) zum ZWB nicht als Empfehlung i.S.d. Art. 249 Abs. 5, 1. Anstrich EGV zu qualifizieren, sondern als Handlungstyp sui generis in der sich zunehmend ausbildenden Gestalt von Leitlinien. Dieser kommt einer Empfehlung zwar nahe, entspricht ihr aber nicht.

4. Kompetenz zum Erlass

Die Kommission müsste eine Kompetenz zum Erlass der Leitlinien besitzen.

224 Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428, S. 24; Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die Zollunion; KOM (2001) 51, S. 18; s.o. Teil 3 A. III. 2.

225 Vgl. die wortgleichen „Vorangehenden Bemerkungen“ der Leitlinien für Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung sowie für die besondere Verwendung: „Nach der Mitteilung der Kommission zur Strategie über die Zollunion ...“, ABl. EG Nr. C 269/1 v. 24.09.2001, ABl. EG Nr. C 207/2 v. 31.08.2002.

226 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 141.

a) Spezifische Ermächtigung

Eine spezifische Ermächtigung zum Erlass der Leitlinien zum ZWB existiert nicht.

Zwar enthielten die Entwurfsfassungen der DVO – zuletzt Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4-Corr. 1 – zunächst eine Bestimmung, gemäß der die Kommission „Erläuterungen" erlassen sollte, um die einheitliche Auslegung der Voraussetzungen für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung und die einheitliche Durchführung der auf diese Voraussetzungen gestützten Prüfung zu gewährleisten.[227]

Hiermit waren die jetzigen „Leitlinien" gemeint. Die abweichende Bezeichnung als „Erläuterungen" ist darauf zurückzuführen, dass innerhalb der Kommission anfangs Unklarheit über die korrekte Benennung der erklärenden Bestimmungen zum ZWB bestand. So sprachen der Erstentwurf sowie die 1. Revision der genannten Regelung von Leitlinien.[228] Im weiteren Verlauf der Beratungen wurde in der Kommission dann aber die Auffassung vertreten, den Gesetzeswortlaut erklärende Bestimmungen seien als Erläuterungen zu qualifizieren, während dagegen Leitlinien operationeller Natur seien und Verfahrensschritte vorgäben.[229] Folglich wurden mit der 2. Revision die Leitlinien in Erläuterungen umbenannt,[230] die näheren Bestimmungen zur Ausgestaltung des im Rahmen der Risikoanalyse einzuhaltenden Verfahrens konsequenterweise weiter als Leitlinien bezeichnet.[231] Ein in der Folgezeit zu der Frage nach Rechtsnatur und rechtlicher Bindung von Leitlinien in Auftrag gegebenes Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission gelangte schließlich zu dem Ergebnis, dass zwischen Erläuterungen und Leitlinien kaum Unterschiede bestehen. Beide dienten der Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Ein gradueller Unterschied könne allenfalls darin gesehen werden, dass Erläuterungen

227 Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 4-Corr. 1 v. 03.05.2006: "The Commission shall, after consultation of the Committee, adopt explanatory notes for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for issuing AEO Certificates and the uniform application of audits based on these criteria.".

228 Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO i.d.F des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005; Art. 14 k ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

229 Resümeebericht über die Gemeinsame Tagung des Komitees für den Zollkodex (allgemeine Regelungen) mit Vertretern der Trade Contact Group v. 12.01.2006, S. 1.

230 Art. 14 j ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 v. 05.01.2006.

231 Vgl. Art. 4 g Abs. 5 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006.

eher die Auslegung einer speziellen Bestimmung beträfen, während Leitlinien eine zu befolgende Praxis vorgäben.[232] Folglich wurden die die allgemeine Vorgehensweise bei der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen vorgebenden Bestimmungen zum ZWB wieder als Leitlinien bezeichnet.

Jedoch vermochte der geplante Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO eine Kompetenz der Kommission zum Erlass von Leitlinien nicht zu begründen.

So überträgt der Rat durch Art. 5 a Abs. 2 UA 2, 1. Anstrich ZK der Kommission die Befugnis, Durchführungsvorschriften für die Bewilligung des ZWB-Status und damit auch für die Konkretisierung der Bewilligungsvoraussetzungen des Art. 5 a Abs. 2 UA 1 ZK zu erlassen. Der Rat knüpft dies aber an die Durchführung des Ausschussverfahrens, ermächtigt die Kommission gem. Art. 4 Nr. 24 ZK i.V.m. Art. 247, 247 a ZK somit ausschließlich zum Normerlass im Regelungsausschussverfahren nach Art. 5 des Komitologiebeschlusses.[233] Für die Leitlinien dagegen sah Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO der Entwurfsfassung einen Erlass lediglich „nach Konsultation“ des Ausschusses vor, somit nicht in dem vorgeschriebenen formellen Verfahren. Zwar ist nach der Rechtsprechung des EuGH die Benennung der übertragenen Befugnisse in den Einzelbestimmungen des ZK lediglich deklaratorisch, da der Rat durch Art. 247 - 248 a ZK der Kommission bereits die Befugnis zum Erlass von Durchführungsvorschriften zum ZK insgesamt übertragen hat.[234] Auch der hier einschlägige Art. 247 a Abs. 2 ZK bestimmt jedoch die Beteiligung des Ausschusses im Regelungsverfahren. Die geplante Bestimmung des Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO war von der ausdrücklich übertragenen Kompetenz der Kommission zum Erlass von Durchführungsvorschriften somit nicht gedeckt.

---

232 Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission, TAXUD/1406/2006 v. 05.04. 2006, Rn. 2: “There is no fundamental structural difference between the explanatory notes and the guidelines. The ‘explanatory notes’ explain, if anything, the content of a specific article whereas the ‘guidelines’ describe the practices to be followed. Nonetheless, the purpose of the two instruments is substantially the same, i.e. to provide instructions of a more detailed nature than are normally to be found in the regulatory provisions and to ensure a more uniform interpretation and implementation of those same provisions while replacing national instructions in the field concerned.”.

233 Beschluß des Rates vom 28.06.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. EG Nr. L 148/23 v. 17.07.1999.

234 *EuGH*, Urt. v. 11.11.1999 – Rs. C-48/98, Söhl & Söhlke vs. HZA Bremen, Slg. 1999, I-7877 (Rn. 34 f.).

Zwar räumt der EuGH daneben der Kommission die Befugnis ein, „alle für die Durchführung einer Grundverordnung erforderlichen oder zweckmäßigen Maßnahmen zu ergreifen, soweit diese nicht gegen die Grundverordnung oder die Anwendungsregeln des Rates verstoßen“.[235] Der Erlass von Leitlinien ist zur Durchführung der im ZK als Grundverordnung enthaltenen Regelungen zum ZWB zumindest zweckmäßig, der Inhalt der Leitlinien verstößt auch nicht gegen die Grundverordnung. Jedoch begründet diese Rechtsprechung keine neuen Handlungskompetenzen für die Kommission, sondern besagt lediglich, dass die bestehenden zum Zweck einer sachgerechten Durchführung der Grundverordnung eingesetzt werden dürfen.

Aus diesem Grund wurde die geplante Bestimmung des Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO – die somit allenfalls deklaratorischer Natur sein konnte – mit der 5. Revision gestrichen.[236]

b) Art. 211, 4. Anstrich EGV

Art. 211, 4. Anstrich EGV gewährt der Kommission zwar Befugnisse zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts, jedoch gemäß Art. 202, 3. Anstrich EGV lediglich im Rahmen der vom Rat übertragenen Befugnisse. Wie gezeigt, hat der Rat durch Art. 247, 247 a, 5 a Abs. 2 ZK der Kommission lediglich die Befugnis übertragen, Durchführungsvorschriften im Regelungsausschussverfahren zu erlassen.

c) Art. 211, 2. Anstrich EGV

Art. 211, 2. Anstrich EGV berechtigt die Kommission zur Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen. Wie soeben ausgeführt, handelt es sich bei den Leitlinien jedoch nicht um Empfehlungen i.S.d. Art. 249 Abs. 5 EGV, sondern um eine eigenständige Kategorie von Rechtsakten sui generis. Art. 211, 2. Anstrich EGV scheidet somit als Kompetenznorm ebenfalls aus.

d) Art. 211, 1. Anstrich EGV

Eine Kompetenz der Kommission zum Erlass der Leitlinien zum ZWB könnte aus Art. 211, 1. Anstrich EGV abzuleiten sein. Danach ist es Aufgabe der Kommission, „für die Anwendung ... der von den Organen auf Grundla-

235 *EuGH*, Urt. v. 11.11.1999 – Rs. C-48/98, Söhl & Söhlke vs. HZA Bremen, Slg. 1999, I-7877 (Rn. 36).

236 TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006.

ge dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen". Die Kommission ist somit „Hüterin der Verträge".[237]

aa) Meinungsstand

Der Meinungsstand in der Literatur zu der Frage, ob Art. 211, 1. Anstrich EGV eine Kompetenz der Kommission enthält zur Verwaltungssteuerung durch Erlass von das Sekundärrecht auslegenden Rechtsakten sui generis der Gruppe der Mitteilungen – zu denen die Leitlinien zu zählen sind[238] – ist uneinheitlich.

Abweichungen bestehen zum einen hinsichtlich der genauen Bestimmung der Rechtsgrundlage. So wird Art. 211, 1. Anstrich EGV zum Teil als allein nicht ausreichend angesehen zur Begründung einer Kompetenz und daher ergänzt.

Eine Ansicht setzt dabei am zugewiesenen Aufgabenbereich an. So wird die Ansicht vertreten, die Kontrollfunktion der Kommission aus Art. 211, 1. Anstrich EGV umfasse nicht den Aspekt einer präventiven Steuerung der Gesetzesanwendung. Eine solche Kompetenz ergebe sich erst im Zusammenspiel mit Art. 211, 3. Anstrich EGV. Diese Bestimmung begründe mit dem umfassenden Vorschlagsrecht der Kommission für Beschlüsse des Rates ein Initiativmonopol und damit eine „staatliche Regierungsfunktion" der Kommission. Aufgrund einer teleologisch funktionalen Auslegung der Kompetenzen aus Art. 211, 1. und 3. Anstrich EGV sei die Kommission daher dazu berufen, Ordnungskonzepte zu entwickeln und deren Anwendung vergleichbar der Bundesregierung im deutschen Recht durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften zu überwachen.[239]

Von anderen wird ein Ergänzungsbedürfnis hinsichtlich der Handlungsbefugnis der Kommission gesehen.

So wird Art. 211, 1. Anstrich EGV die Funktion einer Ermächtigungsnorm zum Erlass verwaltungssteuernder Regelungen zum Teil nur zuerkannt in Verbindung mit der Lehre von den „implied powers".[240] Nach dieser aus

237 *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 254; *Meier*, in: FS Steindorff, 1305 (1306, 1312); *Hailbronner*, JuS 1990, 439 (440).

238 S.o. Teil 3 A. III. 3. b).

239 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 96 ff.; *Bleckmann*, RIW 1991, 218 (219 f.).

240 *Rengeling*, EuR 1974, 216 (232); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 99 ff.; vgl. auch *Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, S. 299.

dem amerikanischen Verfassungsrecht stammenden[241] und vom EuGH für das Gemeinschaftsrecht anerkannten[242] Auslegungsregel beinhalten die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten. Die einem Organ ausdrücklich zugewiesene Kompetenz umfasst danach – ähnlich einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs im deutschen Recht[243] – die zur Erfüllung dieser Hauptkompetenz unerlässlichen weiteren Kompetenzen.[244]

Vereinzelt wird Art. 211, 1. Anstrich EGV durch die „Abrundungsermächtigung“[245] des Art. 308 EGV ergänzt, nach der der Rat trotz Fehlens einer entsprechenden Befugnis Vorschriften erlassen darf, sofern dies zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist.[246]

Unterschiedlich wird auch die Frage nach der zulässigen Handlungsform beurteilt. Dabei lassen sich drei Meinungsgruppen ausmachen.

Die erste Meinungsgruppe vertritt unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH[247] die Auffassung, die Kommission sei bei der Vornahme verwaltungssteuernder Maßnahmen auf die Wahl einer der in Art. 249 EGV vorgesehenen, typischen Handlungsformen beschränkt.[248] Vorgeschlagen wird insbesondere eine Verwaltungssteuerung durch den Erlass von Entscheidungen i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV.[249]

Eine zweite Meinungsgruppe differenziert bei der Frage nach der zulässigen Handlungsform nach der beabsichtigten Bindungswirkung einer Maßnahme. So sei der Handlungsformkatalog des Art. 249 EGV für den Erlass rechtlich

241 *Nicolaysen*, EuR 1966, 129 (131); *Hailbronner*, JuS 1990, 439 (441).
242 *EuGH*, Urt. v. 29.11.1956 – Rs. 8/55, Charbonnière vs. Hohe Behörde, Slg. 1955, 297 (311).
243 *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 799; *Nicolaysen*, EuR 1966, 129 (131); *Hailbronner*, JuS 1990, 439 (441).
244 *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 798; *Nicolaysen*, EuR 1966, 129 (131); *Hailbronner*, JuS 1990, 439 (441); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 99.
245 *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 59.
246 *Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, S. 299.
247 *EuGH*, Urt. v. 18.06.1970 – Rs. 74-69, HZA Bremen-Freihafen vs. Krohn, Slg. 1970, 451 (Rn. 9).
248 *Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, S. 299; *Scherer*, EuR 1986, 52 (56); *Schiller*, RIW 1985, 36 (37); *Schweitzer*, DV 1984, 137 (163).
249 *Rengeling*, EuR 1974, 216 (234); *Schweitzer*, DV 1984, 137 (163).

verbindlicher Maßnahmen abschließend, während dagegen rechtlich unverbindliche Maßnahmen auch als Rechtsakte sui generis ergehen dürften.[250]

Schließlich wird von einer dritten Meinungsgruppe die Ansicht vertreten, die Kommission sei befugt, verwaltungssteuernde Maßnahmen sowohl in rechtlich unverbindlicher als auch in rechtlich verbindlicher Form ohne Begrenzung auf den Katalog des Art. 249 EGV in einer Handlungsform sui generis zu erlassen.[251] Begründet wird dies damit, die Bindungswirkung norminterpretierender und ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften sei „nicht originär", sondern „vielmehr von der im vorgeschriebenen Verfahren entstandenen Rechtsetzung abgeleitet".[252]

bb) Untersuchung

Die dargestellten Meinungen zeigen, dass bei der Klärung der Frage, ob aus Art. 211, 1. Anstrich EGV eine Kompetenz der Kommission zum Erlass von Leitlinien abgeleitet werden kann, zwei Fragenkreise zu trennen sind. Zum einen die Frage, ob Art. 211, 1. Anstrich EGV der Kommission überhaupt eine Kompetenz zur präventiven Steuerung des Verwaltungsvollzugs verleiht. Besteht eine solche, ist zum zweiten die Frage zu klären, ob diese zur Nutzung der Handlungsform Leitlinien berechtigt und insbesondere, ob diese rechtlich verbindlich sein können.

(1) Kompetenz zur präventiven Steuerung des Verwaltungshandelns

Zu beantworten ist somit zunächst die Frage, ob Art. 211, 1. Anstrich EGV eine Kompetenz der Kommission zur präventiven Steuerung des Vollzugs von Gemeinschaftsrecht beinhaltet.

Der Wortlaut dieser Bestimmung spricht von der Aufgabe der Kommission, „für die Anwendung der von den Organen auf Grund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen", somit einer Rechtsaufsicht.[253] Eine Beschränkung auf eine nachträgliche Ahndung von Verstößen ist der Formulierung nicht zu entnehmen. Sie ist auch mit Sinn und Zweck der Regelung nicht zu vereinbaren. So setzt eine effektive Erfüllung der zugewiesenen

250 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 101 f.; *Weber*, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik, S. 66 f.

251 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 125 f., 146.

252 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 126.

253 *Schweitzer*, DV 1984, 137 (163); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 94.

Aufgabe voraus, dass der Kommission auch Maßnahmen einer präventiven Verhaltenssteuerung zustehen.[254] Andernfalls wäre die Kommission gezwungen, sich passiv zu verhalten, bis ihr ein Verstoß bekannt würde, um dann ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226 EGV einzuleiten.[255] Aus diesem Grund bezeichnet auch der EuGH Maßnahmen der Kommission zur Auslegung sekundären Gemeinschaftsrechts als „zweifellos zweckmäßig".[256]

Angesichts dieses bereits in Art. 211, 1. Anstrich EGV enthaltenen Initiativrechts der Kommission zur Überwachung der Anwendung des sekundären Gemeinschaftsrechts ist ein Rückgriff auf eine „staatliche Regierungsfunktion" der Kommission aus Art. 211, 3. Anstrich EGV nicht erforderlich.

Art. 211, 1. Anstrich EGV ist somit eine Kompetenz zur präventiven Steuerung des Vollzugs von Gemeinschaftsrecht zu entnehmen.

(2) Kompetenz zur Nutzung der Handlungsform Leitlinien

Dies eröffnet den Weg zu der zweiten Frage. Allein die Tatsache, dass eine Kompetenz zur präventiven Steuerung des Verwaltungsvollzugs besteht, sagt noch nichts aus über die Mittel, die die Kommission zur Erfüllung dieser Aufgabe anzuwenden befugt ist. Fraglich ist somit, ob die Kommission die Auslegungsregeln in Form der Leitlinien erlassen darf oder auf den Handlungskatalog des Art. 249 EGV beschränkt ist.

Für eine Nutzung der Handlungsform Leitlinien spricht, dass sie zweckdienlich ist. Mangels ausdrücklicher Bereitstellung eines Äquivalents zu nationalen Verwaltungsvorschriften haben die EG-Organe in der Vergangenheit häufig ihre Rechtsakte von vornherein mit Vorschriften angereichert, die im nationalen Raum typischer Regelungsgegenstand einer Verwaltungsvorschrift sind.[257] Dies hat zu einer „Aufblähung" der Gemeinschaftsgesetzge-

254 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 102; *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 38, 46, 98; *Bleckmann*, RIW 1988, 963 (964); *ders*., RIW 1991, 218 (219).

255 *Bleckmann*, RIW 1991, 218 (218); *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 45.

256 *EuGH*, Urt. v. 18.06.1970 – Rs. 74-69, HZA Bremen-Freihafen vs. Krohn, Slg. 1970, 451 (Rn. 9).

257 *Gilsdorf*, in: Rüther/Pawlik (Hrsg.), Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, 91 (111); *Rengeling*, EuR 1974, 216 (233); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 97; *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 119.

bung und folglich zu ihrer Unübersichtlichkeit geführt.[258] Eine Ausgliederung von Auslegungsbestimmungen in Leitlinien – bzw. Erläuterungen – bewirkt somit eine Verbesserung der Transparenz des Gemeinschaftsrechts. Aus diesem Grund wird sie von der Kommission in ihrer Initiative zu einer besseren Gesetzgebung als Teil des Gesamtkonzepts über „Europäisches Regieren" angestrebt.[259]

Allein das Bedürfnis nach einer präventiven Verwaltungssteuerung durch Leitlinien berechtigt die Kommission jedoch nicht, hierfür eine im EGV nicht vorgesehene, ungeschriebene Handlungsform anzuwenden. Dies ist vielmehr nur dann zulässig, wenn gemeinschaftliche Rechtsprinzipien nicht entgegenstehen. Da die Leitlinien den Vollzug von Gemeinschaftsrecht betreffen, ist zu prüfen, wie der Erlass von Leitlinien mit dem gemeinschaftlichen Vollzugssystem zu vereinbaren ist.

In der Gemeinschaft existieren zwei grundsätzliche Formen des Verwaltungsvollzugs: Der „direkte"[260] – auch als „gemeinschaftsunmittelbar"[261] oder „zentral"[262] bezeichnete – Vollzug durch Gemeinschaftsorgane sowie der „indirekte"[263] – auch „mitgliedstaatlich",[264] „mittelbar"[265] oder „dezen-

258 Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 v. 25.07.2001, S. 24: „führt dazu, dass die Rechtsvorschriften mit unnötigen Details überfrachtet werden."; *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 97.

259 Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 v. 25.07.2001, S. 27, 30.

260 *Oppermann*, Europarecht, § 7, Rn. 32; *Schmidt-Aßmann*, in: Müller-Graff (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, 131 (152); *von Borries*, in: FS Everling, 127 (129); *Rengeling*, FS Scupin, 475 (476); *ders*., VVDStRL 53 (1994), 202 (205 f.); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 19; *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, 1100 (1102); *Schoch*, VBlBW 1999, 241 (241); *Everling*, DVBl. 1983, 649 (650); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (184 f.).

261 *Streinz*, DV 1990, 153 (155); *ders*., Europarecht, Rn. 537; *Henneke*, ZG 2001, 71 (71); *Schweitzer*, DV 1984, 137 (164); bzw. „gemeinschaftseigen": *Ehlers*, DVBl. 1991, 605 (609).

262 *Schmidt-Aßmann*, in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 487 (503); *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (783).

263 *Oppermann*, Europarecht, § 7, Rn. 32, 41; *von Borries*, in: FS Everling, 127 (129); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 19, 110; *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, 1100 (1102); *Rengeling*, FS Scupin, 475 (477); *ders*., VVDStRL 53 (1994), 202 (205 f.); *Schoch*, VBlBW 1999, 241 (241); *Everling*, DVBl. 1983, 649 (650); *Schoch*, NordÖR 2002, 1 (1); *ders*., in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 507 (508); *von Danwitz*, DVBl. 1998, 421 (430); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (185).

tral“[266] genannte – Vollzug durch die Mitgliedstaaten. Innerhalb des indirekten Vollzugs ist wiederum zu differenzieren zwischen unmittelbarem und mittelbarem Vollzug. Im unmittelbaren Vollzug wendet die innerstaatliche Verwaltung Normen des Gemeinschaftsrechts direkt an, im mittelbaren Vollzug auf Gemeinschaftsrecht bezogenes nationales Durchführungsrecht, also insbesondere umgesetzte Richtlinien.[267]

(a) Im direkten Vollzug von Gemeinschaftsrecht

Der direkte Vollzug wird ausschließlich durch Gemeinschaftsorgane vorgenommen. In der Regel vollzieht die Kommission die Rechtsakte selbst,[268] andernfalls besteht zwischen ihr und dem ausführenden Gemeinschaftsorgan ein Verhältnis von vorgesetzter zu nachgeordneter Behörde. Betroffen ist somit allein der interne Bereich. Wie alle Gemeinschaftsorgane besitzt auch die Kommission eine umfassende Organisationsgewalt.[269] Diese berechtigt sie dazu, zum Zweck einer funktionsgerechten und effektiven Ausübung der ihr durch den EGV zugewiesenen Kompetenzen die innere Organisation sowie das interne Verfahren selbst zu strukturieren. Hierzu zählt insbesondere die Kompetenz, Verwaltungsverordnungen über die allgemeine dienstli-

264 *Streinz*, DV 1990, 153 (156); *ders*., Europarecht, Rn. 536; *Ehlers*, DVBl. 1991, 605 (610); *Schweitzer*, DV 1984, 137 (167); bzw. „national“: *Rengeling*, EuR 1974, 216 (217 f.).

265 *Henneke*, ZG 2001, 71 (72).

266 *Schmidt-Aßmann*, in: Müller-Graff (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, 131 (152); *ders*., in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 487 (488, 503); *ders*., in: FS Winkler, 995 (1008); *Schoch*, NordÖR 2002, 1 (1); *ders*., in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 507 (508); *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (783, 785); *Hirsch*, VBlBW 2000, 71 (72).

267 *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 19, 110; *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, 1100 (1102); *Everling*, DVBl. 1983, 649 (650); *Rengeling*, in: FS Scupin, 475 (477); *von Borries*, in: FS Everling, 127 (129); 110; *Streinz*, Europarecht, Rn. 548 ff.

268 *Streinz*, Europarecht, Rn. 537; *Priebe*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 71 (78); *Everling*, DVBl. 1983, 649 (650).

269 *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 472, 474; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 28; *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 87; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (640); *Bothe*, in: FS Schlochauer, 761 (765).

che Tätigkeit sowie die Auslegung des Primär- und Sekundärrechts zu erlassen.[270]

Aufgrund ihrer Organisationsgewalt ist die Kommission somit befugt, für den internen Bereich des direkten Vollzugs Auslegungserklärungen zu gemeinschaftlichen Bestimmungen herauszugeben in einer von ihr bestimmbaren Handlungsform. Dies gilt hinsichtlich rechtlich unverbindlicher, aber auch rechtlich verbindlicher Maßnahmen.[271] Im direkten Vollzug stehen somit keine Rechtsprinzipien entgegen.

Art. 211, 1. Anstrich EGV verleiht der Kommission daher die Kompetenz, im Fall des direkten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht Leitlinien hinsichtlich dessen Auslegung zu erlassen.

(b) Im indirekten Vollzug von Gemeinschaftsrecht

Fraglich ist, ob dies auch für den indirekten Vollzug gilt. Hier führen die Mitgliedstaaten und ihre Behörden das Gemeinschaftsrecht aus. Betroffen ist somit der Außenbereich. Die Annahme einer ungeschriebenen Befugnis zum Erlass von das Sekundärrecht auslegenden Leitlinien könnte daher in unzulässiger Weise in die Rechte der Mitgliedstaaten eingreifen. In Betracht kommen ein Verstoß gegen die mitgliedstaatliche Vollzugsautonomie, gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie den Grundsatz der Rechtssicherheit.

(aa) Verstoß gegen die Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten

Durch den auf Art. 211, 1. Anstrich EGV gestützten Erlass von Leitlinien könnte die Kommission die Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten verletzen. So obliegt es im indirekten Vollzug grundsätzlich den Mitgliedstaaten, die Verwaltungsorganisation sowie das Verwaltungsverfahren zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts auszugestalten.[272] Gesprochen wird in diesem

---

270 *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 474; *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 87; *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 44; vgl. *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 412.

271 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 88; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (640); *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 44; *Bleckmann*, RIW 1988, 963 (966); *Geiger*, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 26.

272 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Deutschland, Slg. 1983, 2633 (Rn. 17): „ ... ist es gemäß Art. 5 EWG-Vertrag (Anm.: a.F. = Art. 10

Zusammenhang von einer „institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie“ der Mitgliedstaaten.[273] Mit den Leitlinien schreibt die Kommission den Mitgliedstaaten und ihren Behörden eine bestimmte Auslegung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts vor. Der Erlass von Leitlinien stellt somit eine der Herausgabe von Verwaltungsvorschriften vergleichbare exekutive Tätigkeit dar. Eine solche Steuerung der Verwaltung setzt das Bestehen eines allgemeinen Weisungsrechts voraus.[274] Zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten besteht kein ein solches Weisungsrecht begründendes Verhältnis von vorgesetzter zu nachgeordneter Behörde. Dies zeigt auch die insoweit vergleichbare Vollzugssituation im nationalen deutschen Recht. Führen die Länder Bundesgesetze aus, müssen das Bestehen eines Weisungsrechts des Bundes sowie dessen Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften im Grundgesetz durch Art. 84, 85 ausdrücklich angeordnet werden. Eine entsprechende Bestimmung fehlt im Gemeinschaftsrecht.[275] Art. 211, 1. Anstrich EGV, der der Kommission eine allgemeine Hüteraufgabe zuweist, ist zu unbestimmt für die Begründung eines solchen Weisungsrechts. Die Zuerkennung eines allgemeinen Weisungsrechts verändert die Grundstruktur des Verhältnisses von Kommission und Mitgliedstaaten im indirekten Vollzug. Erforderlich wäre daher eine ausdrückliche, EG-verfassungsrechtliche Grundlage.[276] Somit verfügt die Kommission im indirekten Vollzug gegenüber den Mitgliedstaaten über kein allgemeines Wei-

EGV n.F.) Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen ... zu sorgen.“.

273 *Schoch*, VBlBW 1999, 241 (242); *Hirsch*, VBlBW 2000, 71 (72); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (184); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 35 ff.; *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 10 EGV, Rn. 43; *Priebe*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 71 (71); *Schwarze*, NVwZ 2000, 241 (246); *Bünten*, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, S. 174.

274 *Stern*, Staatsrecht II, § 41 V 6, S. 803; *Rengeling*, EuR 1974, 216 (231); *Schiller*, RIW 1985, 36 (37).

275 *Hilf*, in: Schwarze (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 67 (68).

276 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 90, 92; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (639); *Schiller*, RIW 1985, 36 (38); *Bleckmann*, RIW 1988, 963 (966); vgl. *von Borries*, in: FS Everling, 127 (146); *Bünten*, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, S. 174.

sungsrecht.[277] Folglich steht ihr auch keine Befugnis zu, durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften bzw. Leitlinien als deren Äquivalent den Verwaltungsvollzug zu steuern. Dies stellt vielmehr einen unzulässigen Eingriff in die Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten dar.[278]

Dies gilt jedoch nur für rechtlich verbindliche Leitlinien. Bei rechtlich unverbindlichen Regelungen dagegen besteht keine rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Befolgung.[279] Folglich greifen diese auch nicht in deren Vollzugsautonomie ein,[280] sondern tragen durch die Information über das einer Neuregelung zugrunde gelegte Begriffsverständnis lediglich zu größerer Transparenz und damit Rechtssicherheit bei.[281]

(bb) Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Art. 211, 1. Anstrich EGV im indirekten Vollzug als Kompetenznorm für den Erlass von Leitlinien anzusehen, könnte zudem gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1, 7 Abs. 1 EGV verstoßen, und zwar in zweifacher Hinsicht. So besagt dieses gemeinschaftliche Rechtsprinzip, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane einer Ermächtigungsgrundlage bedarf sowohl hinsichtlich des „Ob“ des Handelns als auch des „Wie“ der Wahl der zulässigen Handlungsform.[282]

Eine Ausnahme von diesem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung für von einer anderen, auf der Grundlage einer Einzelermächtigung wirksam er-

277 *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 110; *Streinz*, Europarecht, Rn. 545; *Schiller*, RIW 1985, 36 (36); *Fastenrath*, DV 1998, 277 (277 f.); *Weber*, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik, S. 66 f.; *Schweitzer*, DV 1984, 137 (163); *Rengeling*, EuR 1974, 216 (233 f.); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 98; *Bünten*, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, S. 174; a.A.: *Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, S. 299.

278 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 98; *Rengeling*, EuR 1974, 216 (233); vgl.: *ders*., in: FS Scupin, 475 (480); *Bleckmann*, RIW 1988, 963 (966).

279 Zu den mittelbaren und faktischen Wirkungen unverbindlicher Leitlinien s.u. Teil 3 A. III. 5.

280 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 102.

281 *Schütterle*, EuZW 1995, 391 (392).

282 St. Rspr. d. *EuGH*, vgl. Urt. v. 16.06.1993 – Rs. C-325/91, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1993, I-3283 (Rn. 26); *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 10; *Schmidt*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 21; *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 2; *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 73; *Herdegen*, Europarecht, § 9, Rn. 55.

lassenen Norm „abgeleiteten“ Maßnahme – wie sie vereinzelt in der Literatur angenommen wird[283] – existiert dagegen nicht.

Inhaltlich ist der Erlass von das Sekundärrecht auslegenden Leitlinien in der generellen Aufgabenzuweisung an die Kommission des Art. 211, 1. Anstrich EGV enthalten.[284] Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfordert jedoch, dass „jede (außenwirksame) Maßnahme, die rechtliche Wirkungen erzeugen soll, ihre Bindungswirkung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts entnimmt, die ausdrücklich als Rechtsgrundlage bezeichnet sein muss“.[285] Die in Art. 211, 1. Anstrich EGV verwendete Formulierung, die Kommission habe die Aufgabe, „für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen auf Grund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen“, kann nicht als ausdrückliche Rechtsgrundlage in diesem Sinne angesehen werden. Ein Erlass von auf Art. 211, 1. Anstrich EGV gestützten rechtlich verbindlichen Leitlinien verstößt somit gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in seiner materiellen Ausprägung. Dass dieses Rechtsprinzip nicht für den Erlass rechtlich unverbindlicher Maßnahmen gilt, lässt sich auch aus Art. 211, 2. Alt. EGV ableiten. Danach ist die Kommission befugt, Empfehlungen und Stellungnahmen abzugeben, „soweit sie es für notwendig erachtet“. Eine gesonderte Ermächtigungsgrundlage ist somit nicht erforderlich.

Der Erlass von Leitlinien auf Grundlage des Art. 211, 1. Anstrich EGV könnte zudem gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in seiner formellen Ausprägung verstoßen. So verlangt dieses Rechtsprinzip, dass die Rechtsgrundlage auch „die Rechtsform vorschreibt, in der die Maßnahme zu erlassen ist“.[286] Eine solche Bestimmung trifft die Aufgabennorm des Art. 211, 1. Anstrich EGV nicht. Dabei besteht zudem eine Beschränkung auf die typischen Handlungsformen des Katalogs in Art. 249 EGV. So bestimmt diese Vorschrift, dass der Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausschließlich die dort benannten Handlungsformen zur Verfügung stehen. Eine „Erfindung“ weiterer, nicht geregelter Handlungsformen würde daher einen unrechtmäßigen Eingriff in die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten dar-

283 *Klösters*, Die Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 125 f.

284 S.o. Teil 3 A. III. d) bb) (1).

285 *EuGH*, Urt. v. 16.06.1993 – Rs. C-325/91, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1993, I-3283 (Rn. 26).

286 *EuGH*, Urt. v. 16.06.1993 – Rs. C-325/91, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1993, I-3283 (Rn. 26).

stellen[287] und könnte zudem die Mitwirkungsrechte anderer Gemeinschaftsorgane gem. Art. 250 - 252 EGV bzw. Art. 247 ff. ZK unterlaufen.[288] Auch in seiner formellen Ausprägung gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung lediglich für rechtsverbindliche Maßnahmen, nicht jedoch für rechtlich unverbindliche.[289] Diese verletzen mangels Verbindlichkeit keine Hoheitsrechte und Mitwirkungsbefugnisse.

(cc) Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

Schließlich könnte der Erlass von Leitlinien gestützt auf Art. 211, 1. Alt. EGV als Kompetenznorm gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen. Dieses vom EuGH als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannte[290] Prinzip besagt u.a., dass der Adressat eines Rechtsaktes eindeutig erkennen können muss, welche Art von Rechtshandlung vorliegt, welche Verpflichtungen sich für ihn daraus ergeben und wie er gegen die Rechtshandlung vorgehen kann.[291] So weist der EuGH darauf hin, „daß die gemeinschaftlichen Vorschriften klar sein müssen und daß ihre Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar sein muß“.[292] Dies ist nur dann gewährleistet, wenn sich die Kommission für den Erlass verbindlicher Maßnahmen einer der im EGV geregelten Handlungsformen bedient.[293] Für Handlungen ohne Rechtsverbindlichkeit besteht diese Begrenzung dagegen nicht.[294] Auch der Grundsatz der Rechtssicherheit steht dem Erlass rechtsverbindlicher Leitlinien somit entgegen.

cc) Zwischenergebnis

Art. 211, 1. Anstrich EGV enthält somit für den direkten Vollzug von Gemeinschaftsrecht eine Kompetenz zum Erlass verbindlicher und damit auch unverbindlicher Leitlinien. Für den indirekten Vollzug dagegen ermächtigt diese Bestimmung – angesichts der zu wahrenden Vollzugsautonomie der

287 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 101.
288 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 92.
289 *EuGH*, Urt. v. 16.06.1993 – Rs. C-325/91, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1993, I-3283 (Rn. 26); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 90; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (639, 641).
290 *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 843.
291 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 75.
292 *EuGH*, Urt. v. 16.06.1993 – Rs. C-325/91, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1993, I-3283 (Leitsatz 2, Rn. 26).
293 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 75 f.
294 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 74.

Mitgliedstaaten, des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung sowohl hinsichtlich der Kompetenz zum Handeln als auch der Wahl der Handlungsform sowie des Grundsatzes der Rechtssicherheit – lediglich zu rechtlich unverbindlichen Leitlinien.

Da die genannten Strukturprinzipien eine ausdrückliche Ermächtigung – aufgrund der Neuausrichtung des Verhältnisses von Kommission und Mitgliedstaaten im Vollzug von Gemeinschaftsrecht sowie der Einführung einer neuen gemeinschaftlichen Handlungsform sogar eine Kompetenznorm im EGV erfordern –, kann eine Befugnis zum Erlass verbindlicher Leitlinien nicht aus der ungeschriebenen Kompetenzerweiterung des Instruments der implied powers hergeleitet werden.[295] Auch eine Kompetenzbegründung durch Hinzuziehung der Abrundungsermächtigung aus Art. 308 EGV scheitert. So ermächtigt Art. 308 EGV lediglich zur Begründung von Befugnissen innerhalb des bestehenden Vertragssystems des EGV, also zu einer immanenten Fortentwicklung „unterhalb" einer förmlichen Vertragsänderung, nicht jedoch zu einer solchen.[296] Dies ist, da hier eine generelle Befugnis der Kommission zum Erlass außenwirksamer Verwaltungsvorschriften fehlt, nicht ausreichend.[297] Zudem ergänzt Art. 308 EGV lediglich die Befugnisse des Rates. Vorliegend steht jedoch die Handlungskompetenz der Kommission in Frage.

Die Beantwortung der Frage, ob Art. 211, 1. Anstrich EGV eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass verbindlicher Leitlinien zur Auslegung der Bewilligungsvoraussetzungen der ZWB-Zulassung darstellt, hängt somit davon ab, auf welche Weise die gemeinschaftlichen Regelungen zum ZWB vollzogen werden. Da das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zur Wahrung einer weitestmöglichen Souveränität der Mitgliedstaaten als Ausprägung des Subsidiaritätsgrundsatzes des Art. 5 Abs. 2 EGV auch für die Bestimmung der Vollzugsform gilt, wird Gemeinschaftsrecht nur bei Bestehen einer ausdrücklichen Anordnung direkt, somit durch die Gemeinschaftsorgane vollzogen.[298] Der indirekte Vollzug bildet daher den Regelfall.[299] Eine

295 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 101.

296 *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 68.

297 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 103.

298 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Deutschland, Sgl. 1983, 2633 (Rn. 17); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 34; *Oppermann*, § 7, Rn. 32; *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (785); *Priebe*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwal-

Anordnung des direkten Vollzugs der Regelungen zum ZWB fehlt. Stattdessen legen Art. 14 d, 14 e ZK-DVO ausdrücklich eine Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Zollbehörden fest. Die den ZWB betreffenden gemeinschaftlichen Bestimmungen werden somit im indirekten unmittelbaren Vollzug durch die Mitgliedstaaten und ihre Behörden ausgeführt. Aufgrund ihrer Kooperationspflicht als Ausprägung der „Gemeinschaftstreue“[300] des Art. 10 EGV sind die Mitgliedstaaten zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts sogar verpflichtet.[301]

Demnach fehlt der Kommission die Kompetenz zum Erlass verbindlicher Leitlinien. Die geplanten Leitlinien zum ZWB sind somit rechtlich unverbindlich.[302] Die bereits bestehenden Leitlinien zu den Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung[303] sowie zur besonderen Verwendung[304] enthalten aus diesem Grund eine „Vorangehende Bemerkung“, die die Leitlinien als „nicht rechtsverbindlich“ bezeichnet.

Der Erstentwurf der Änderungsverordnung zur DVO dagegen beinhaltete eine Befugnis der Kommission, einen Mitgliedstaat anzuweisen, von seinen Zollbehörden erteilte ZWB-Bewilligungen, die nicht in Einklang mit den Leitlinien stehen, zu widerrufen.[305] Eine solche Kompetenz einer Rechtsauf-

---

tungsrechts, 71 (71); *Everling*, DVBl. 1983, 649 (651); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (184); *Hirsch*, VBlBW 2000, 71 (72); *Magiera*, DÖV 1998, 173 (175).

299 *Von Borries*, in: FS Everling, 127 (145); *Henneke*, ZG 2001, 71 (71); *Classen*, NJW 1995, 2457 (2458); *Schoch*, VBlBW 1999, 241 (241); *Streinz*, DV 1990, 153 (156); *Hailbronner*, JuS 1990, 439 (440); *Schäfer*, DÖV 1991, 261 (264); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 2; *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 10 EGV, Rn. 43.

300 *Bleckmann*, DVBl. 1976, 483 (483); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 1; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 5; *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 704.

301 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1983, 2633 (Leitsatz 2); Urt. v. 07.02.1973 – Rs. 39-72, Kommission vs. Italien, Slg. 1973, 101 (Rn. 25); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 34; *Zuleeg*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 5; *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 10 EGV, Rn. 34; *von Danwitz*, DVBl. 1998, 421 (430); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (184); *Oppermann*, § 7, Rn. 32, 35; *Streinz*, Europarecht, Rn. 539.

302 Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 8.

303 ABl. EG Nr. C 269/1 v. 24.09.2001.

304 ABl. EG Nr. C 207/2 v. 31.08.2002.

305 Art. 14 j Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005.

sicht setzt – neben dem Bestehen eines Rechts zu Einzelweisungen, dessen Existenz ebenfalls zu verneinen ist[306] – voraus, dass die Leitlinien rechtsverbindlich sind. Diese Bestimmung wurde jedoch bereits mit der ersten Revision gestrichen.

Art. 211, 1. Anstrich EGV verleiht der Kommission somit die Kompetenz zum Erlass von Leitlinien zum ZWB; allerdings lediglich zu solchen, die rechtlich nicht verbindlich sind.

e) Rechtslage mit Inkrafttreten des MCC 2009

Art. 195 des geplanten MCC 2009[307] enthält eine Bestimmung, die den Erlass von Erläuterungen und Leitlinien durch die Kommission festlegt. Fraglich ist, ob sich die Rechtslage mit Inkrafttreten dieser Norm ändert. Jedoch bedarf, wie dargestellt, der Erlass rechtsverbindlicher Leitlinien nicht nur einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage, sondern sogar einer EG-verfassungsrechtlichen. Eine Kompetenz zur Abgabe verbindlicher Leitlinien wird durch die neu einzuführende Norm somit nicht begründet. Damit stellt Art. 195 MCC 2009 lediglich eine Konkretisierung der Kompetenz aus Art. 211, 1. Anstrich EGV zum Erlass rechtlich unverbindlicher Leitlinien dar.[308] Das Instrument der unverbindlichen Leitlinien wird hierdurch für den zollrechtlichen Bereich verallgemeinert und transparenter gestaltet.

5. Bindungswirkung

Dass die Leitlinien zum ZWB nicht rechtsverbindlich sind, bedeutet nicht, dass diesen keinerlei Bindungswirkung zukommt.[309] Vergleichbar mit Emp-

306 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 29 f.; *Rengeling*, EuR 1974, 216 (235); *Schiller*, RIW 1985, 36 (36); *Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, S. 299; *Weber*, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik, S. 66; *Bünten*, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, S. 174.

307 Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005.

308 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 117 weist darauf hin, dass sekundärrechtliche Ermächtigungsgrundlagen, die die Kommission zum Erlass unverbindlicher Mitteilungen ermächtigen, mit dem primären Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

309 Vgl. *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 126; *Wellens/Borchardt*, ELR 1989, 267 (269); *Bothe*, in: FS Schlochauer, 761 (772); *Weber*, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik, S. 67.

fehlungen und Stellungnahmen, die gem. Art. 249 Abs. 5 EGV ebenfalls unverbindlich sind, können die Leitlinien nationale Stellen mittelbar und faktisch binden.

a) Treuepflicht der Mitgliedstaaten (Art. 10 EGV)

Eine mittelbare Bindung der Mitgliedstaaten an die in den Leitlinien vorgenommene Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zum ZWB kann sich zum einen ergeben aus der Treuepflicht der Mitgliedstaaten gem. Art. 10 EGV.

So sieht Art. 10 Abs. 1 EGV vor, dass die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der sich aus den Handlungen der Gemeinschaftsorgane ergebenden Verpflichtungen treffen und der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern. Der EuGH hat aufbauend auf diese Bestimmung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Gemeinschaftstreue entwickelt, der Mitgliedstaaten und Gemeinschaft zu loyaler Zusammenarbeit verpflichtet.[310] Aus diesem Grundsatz gegenseitiger Unterstützung wird für mitgliedstaatliche Behörden und Gerichte die Pflicht abgeleitet, bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht das Gemeinschaftsinteresse ausreichend zu berücksichtigen.[311] Dies soll umso stärker gelten, wenn ein Gemeinschaftsorgan seine Auffassung förmlich zum Ausdruck gebracht hat.[312]

Mit dem Erlass von Auslegungserklärungen verfolgt die Kommission das Ziel, durch eine einheitliche Auslegung und harmonisierte Anwendung des Gemeinschaftsrechts den Gleichbehandlungsgrundsatz in der Gemeinschaft zu verwirklichen und so die Integration zu fördern.[313] Die Zugrundelegung der Leitlinien bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts liegt somit im Interesse der Gemeinschaft. Zudem ist zu erwarten, dass die Kommission ihre Rechtsauffassung durch Veröffentlichung im Amtsblatt C förmlich pu-

310 *EuGH*, Urt. v. 10.02.1983 – Rs. 230/81, Luxemburg vs. Parlament, Slg. 1983, 255 (Rn. 37): „Grundsatz ... daß den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen"; s. auch: *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 10 EGV, Rn. 6; *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 1; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 5; *Bleckmann*, DVBl. 1976, 483 (483).

311 *EuGH*, Urt. v. 20.09.1990 – Rs. C-5/89, Kommission vs. Deutschland, Slg. I-3437 (Rn. 19); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 37; *Zuleeg*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 1.

312 *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81).

313 Vgl. *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 115.

bliziert und dadurch ihren „Autoritätsanspruch einer ‚authentischen Auslegung` untermauert".[314] Demnach werden die mitgliedstaatlichen Behörden durch Art. 10 EGV mittelbar verpflichtet, die von der Kommission in den Leitlinien vorgenommene Auslegung der Regelungen zum ZWB bei der Rechtsanwendung zu beachten.[315] Andernfalls besteht für die Kommission die Möglichkeit, gegen den betreffenden Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226, 227 EGV einzuleiten.[316]

b) Verpflichtung nationaler Gerichte zur Berücksichtigung

Eine mittelbare Bindung an die in den Leitlinien der Kommission zum Ausdruck gebrachte Auslegung kann zum anderen darin bestehen, dass mitgliedstaatliche Gerichte verpflichtet sind, die Leitlinien bei der Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen.

So hat der EuGH zu der Frage der Bindungswirkung einer Empfehlung folgendermaßen entschieden: „Um jedoch die Frage des vorlegenden Gerichts vollständig zu beantworten, ist darauf hinzuweisen, daß die fraglichen Maßnahmen nicht als rechtlich völlig wirkungslos angesehen werden können. Die innerstaatlichen Gerichte sind nämlich verpflichtet, bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten die Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn diese Aufschluß über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen."[317]

Der EuGH hat somit festgestellt, dass unverbindliche Empfehlungen der Kommission, die das Gemeinschaftsrecht ergänzen sollen, von nationalen Gerichten bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind.[318] Wie

314 Vgl. *Gundel*, EuR 1998, 90 (95).

315 Vgl. *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81) für die Wirkung der Leitlinien zu den Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung; nach *Everling*, in: GS Constantinesco, 133 (151) kann sich aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue in „Sonderfällen" sogar eine „volle" – gemeint ist rechtliche – Verbindlichkeit ergeben.

316 Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 13.

317 *EuGH*, Urt. v. 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi vs. Fonds de maladies professionelles, Slg. 1989, 4407 (Rn. 18); vgl. auch Urt. v. 21.01.1993 – Rs. C-188/91, Deutsche Shell vs. HZA Hamburg-Harburg, Slg. 1993 I-363 (Rn. 18).

318 Zustimmend: *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 139, 142; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 214; *Schmidt*, in: von

die Wortwahl „berücksichtigen“ zum Ausdruck bringt, besteht keine strikte Befolgungspflicht, sondern lediglich ein Gebot zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit der in der Empfehlung vertretenen Auffassung.[319] Mit dieser Rechtsprechung legt der EuGH die Wirkung von Empfehlungen nach Art. 249 EGV aus, wozu er aufgrund seiner Interpretationskompetenz[320] hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts gem. Art. 220 Abs. 1 EGV befugt ist.[321]

Dem Wortlaut nach betrifft die Rechtsprechung des EuGH ausschließlich Empfehlungen i.S.d. Art. 249 Abs. 5, 1. Alt. EGV. Die gewählte Begründung stellt jedoch nicht maßgeblich auf die konkrete Rechtsform ab. Somit lässt sich die vom EuGH getroffene Aussage dahingehend verallgemeinern, dass, wenn die Kommission unverbindliche Hinweise zur Auslegung verbindlichen Gemeinschaftsrechts erlässt, diese für die mitgliedstaatlichen Gerichte beachtlich sind.[322] Dies gilt insbesondere, da die Leitlinien – wie gezeigt[323] – mit den Empfehlungen eng verwandt sind.

Die Leitlinien entfalten daher mittelbar eine rechtliche Wirkung dadurch, dass sie von den nationalen Gerichten bei der Auslegung der gemeinschaftlichen Vorschriften zum ZWB zu berücksichtigen sind. Dies veranlasst zudem die nationalen Behörden, zur Vermeidung einer späteren Aufhebung ihrer Entscheidung ihrer Entscheidungsfindung die Auslegung der Kommission zugrunde zu legen.

c) Psychologische und politische Wirkung

Schließlich üben die Leitlinien eine faktische Bindung aufgrund psychologischer und politischer Wirkungen aus.[324]

---

der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 50; *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 20.

319 *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 142.

320 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 127 f.

321 A.A.: *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 126, der die Auffassung vertritt, auch eine Wirkung als Auslegungsmaßstab sei eine verbindliche Wirkung, so dass die EuGH-Rechtsprechung eine Rechtsfortbildung gegen den Vertragstext darstelle.

322 I.E. (ohne Begründung) Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 10, 1.

323 S.o. Teil 3 A. III. 3. b).

324 Vgl. *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81); *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 126; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 216; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 37; *Schroeder*, in:

Eine psychologische Bindung tritt insoweit ein, als dass sich nationale Behörden in der Regel an die durch Sachkenntnis der Kommission geprägten Hinweise halten.[325] Dies gilt umso mehr, wenn mit Einführung einer Neuregelung in das Gemeinschaftsrecht die Kommission als maßgeblich am Rechtsetzungsverfahren beteiligtes Organ die Auslegung der durch sie geschaffenen Vorschriften erklärt. Die Kommission kennt das zugrunde liegende Gesamtkonzept und hat somit hinsichtlich der zweckdienlichen Auslegung der Bestimmungen einen Wissensvorsprung.

Eine politische Bindung entsteht dadurch, dass die Kommission aus Vertrauensschutzgesichtspunkten an ihre in den Leitlinien veröffentlichte Rechtsauffassung gebunden ist.[326] Richten die Mitgliedstaaten mit ihren vollziehenden Behörden ihr Verhalten an den Leitlinien aus, riskieren sie keine Sanktionen der Kommission, insbesondere keine Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gem. Art. 226, 227 EGV.[327]

Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 139; *Wellens/Borchardt*, ELR 1989, 267 (296); *Everling*, in: GS Constantinesco, 133 (150); *Bothe*, in: FS Schlochauer, 761 (768 f.).

325 *Gilsdorf*, in: Rüther/Pawlik (Hrsg.), Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, 91 (111); *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 43; für Empfehlungen: *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 216; *Schmidt*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 48; für Stellungnahmen: *Bleckmann*, RIW 1991, 218 (220).

326 *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 124, 138 ff.; *Bleckmann*, RIW 1991, 218 (221); *ders*., RIW 1988, 963 (964 f.); *Borchardt*, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 128 ff., 91 f.; *ders*., EuGRZ 1988, 309 (311); *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 144; *Jorna*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 211 EGV, Rn. 25; für Empfehlungen: *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 214; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 37; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 23; vgl. *EuGH*, Urt. v. 14.05.1975 – Rs. 74/74, CNTA vs. Kommission, Sl. 1976, 797 (Leitsatz 4, Rn. 41/43), wonach der Kommission aufgrund von Vertrauensschutzgesichtspunkten versagt ist, von der bisherigen Praxis der Zahlung von Ausgleichsbeträgen abzuweichen, „ohne daß ein zwingendes entgegenstehendes Interesse des Gemeinwohls sie dazu veranlaßt".

327 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 93, 125, 134; *Adam/Winter*, in: Winter (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, 629 (641); *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 123 f.; *Bleckmann*, RIW 1988, 963 (964); *ders*., RIW 1991, 218 (220).

d) Bewertung der Bindungswirkung

Die dargestellten mittelbaren und faktischen Bindungen der rechtlich unverbindlichen Leitlinien führen dazu, dass ihre Bindungswirkung praktisch einer rechtlichen Bindung nationaler Verwaltungsvorschriften nahekommt. Im Zusammenhang mit den bereits bestehenden zollrechtlichen Leitlinien zu den Verfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung bzw. der besonderen Verwendung wird daher von einer „Quasi-Bindungswirkung“,[328] dem „Charakter“[329] bzw. „einer Art Verwaltungsvorschrift“[330] gesprochen. In die gleiche Richtung gehend bezeichnet Adam Auslegungsmitteilungen als „Quasi-Verwaltungsvorschriften“.[331] Dem ist zuzustimmen.

In der Vergangenheit sind einige der an sich unverbindlichen Auslegungserklärungen der Kommission im Bereich des Zollrechts zudem in nationale Dienstvorschriften übernommen worden.[332] Durch diese Praxis wird sogar eine rechtliche Bindung hergestellt.

6. Erlassverfahren

Da im EGV eine spezifische Ermächtigung zur Herausgabe von Leitlinien fehlt, ist folglich auch das Erlassverfahren dort nicht geregelt.

Angesichts der weitreichenden mittelbaren und faktischen Bindungswirkungen, die den Leitlinien den Charakter einer „Quasi-Verwaltungsvorschrift“ verleihen, stellt sich insbesondere die Frage nach einer Mitwirkung der Mitgliedstaaten. Aus der Verpflichtung der Kommission, als Ausprägung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 10 EGV die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu unterstützen,[333] lässt sich eine Pflicht der Kommission zur Beteiligung der Mitgliedstaaten ableiten.[334] In der Vergangenheit hat die Kommission die Mitgliedstaaten in den Prozess der Entwicklung von Maßnahmen aus der Gruppe der Auslegungsmitteilungen überwiegend eingebunden. Die Ausgestaltung der Beteiligung

328 *Wolffgang*, AW-Prax 2002, 81 (81).
329 *Weerth*, AW-Prax 2003, 146 (147).
330 *Müller-Eiselt*, EG-Zollrecht, Ordner 2, 4400, Rn. 12.
331 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 135.
332 *Weerth*, AW-Prax 2002, 102 (105); *Henke*, in Witte, ZK, Art. 84, Rn. 12; *Müller-Eiselt*, EG-Zollrecht, Ordner 2, 4400, Rn. 12.
333 *Von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 10 EGV, Rn. 80; *Unruh*, EuR 2002, 41 (63).
334 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 140 f.; i.E. auch *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 33.

war jedoch recht unterschiedlich. Mal hat die Kommission sich mit Vertretern der Mitgliedstaaten in multilateralen Übereinkünften beraten, mal einen Ausschuss einbezogen oder den Erlass sogar von der ausdrücklichen Zustimmung durch die Mitgliedstaaten abhängig gemacht.[335] Für die Mitgliedstaaten war die Art der Beteiligung somit weder vorhersehbar noch einforderbar. Das Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission führt hierzu aus, die Beteiligung der Mitgliedstaaten sei in der Vergangenheit auf der Grundlage eines einzelfallbezogenen „gentlemen's agreement" erfolgt.[336] Auch die so entstandenen Mitteilungen gaben keinen Aufschluss über das angewandte Verfahren.[337]

Durch den geplanten Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO[338] wäre diese Intransparenz erstmals beseitigt worden. So sah die Bestimmung eine Konsultation des Ausschusses für den Zollkodex vor, somit eine gegenseitige Beratung von Kommission und Mitgliedstaaten in dem Ausschuss i.S.d. Art. 247 Abs. 1 ZK, der auch an dem Erlass der Bestimmungen der DVO mitwirkt und somit sachkundig ist. Durch Streichung des geplanten Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO sollte laut Auskunft der Kommission lediglich eine ohnehin nicht kompetenzbegründende[339] und damit für überflüssig gehaltene Bestimmung entfernt werden.[340] Eine Beseitigung der angestrebten Beteiligung der Mitgliedstaaten dagegen war nicht beabsichtigt. Eine Beratung von Leitlinien mit den Mitgliedstaaten wird auch vom Juristischen Dienst in seinem Gutachten empfohlen.[341] Die Kommission hat die Entwurfsfassungen der Leitlinien bereits dem

335 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 74 ff.

336 Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 6.

337 *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 73; vgl. die Leitlinien „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung", ABl. EG Nr. C 269/1 v. 24.09.2001 sowie die Leitlinien „Besondere Verwendung", ABl. EG Nr. C 207/2 v. 31.08.2002.

338 S.o. Teil 3 A. III. 4. a).

339 S.o. Teil 3 A. III. 4. a).

340 Dabei konnte der geplante Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO zwar aufgrund der fehlenden Übertragung entsprechender Durchführungsbefugnisse keine Kompetenz der Kommission zum Erlass der Leitlien begründen; die Kommission konnte sich jedoch wirksam selbst binden, bei dem Erlass von auf Art. 211, 1. Anstrich EGV gestützten Leitlinien ein bestimmtes Verfahren einzuhalten.

341 Gutachten des Juristischen Dienstes der Kommission: Nature and legal value of guidelines, TAXUD/1406/2006 v. 05.04.2006, Rn. 14: "It is crucially important that the customs administrations of all MS are consulted on the drafting of guidelines. … As far as possible, the consultation procedure … could consequently be used when drawing up guidelines.".

Ausschuss für den Zollkodex vorgelegt. Auch die endgültige Fassung soll dort beraten werden.[342]

Mit Inkrafttreten des MCC 2009 wird schließlich eine eindeutige, geschriebene Verfahrensregelung für den Erlass zollrechtlicher Leitlinien geschaffen. So ordnet Art. 195 lit. a), 196 Abs. 3 MCC 2009 eine Beteiligung der Mitgliedstaaten im Beratungsausschussverfahren gem. Art. 3, 7, 8 des Komitologiebeschlusses[343] an, wodurch das Europäische Parlament zudem die Befugnis erhält, Leitlinien auf eine Überschreitung der Durchführungsbefugnisse hin zu überprüfen. Auf diese Weise wird das Verfahren zum Erlass von Leitlinien in das Verfahren zum Erlass der übrigen Durchführungsbestimmungen integriert.[344] Diese Änderung trägt dazu bei, das Instrument der Leitlinien zur Förderung einer besseren, da übersichtlicheren Gesetzgebung im gemeinschaftlichen Zollrecht zu standardisieren und damit auch zu etablieren.

7. Inkrafttreten

Da die Leitlinien (E) die Bestimmungen der Art. 14 h - 14 k ZK-DVO erläutern, sollen sie gleichzeitig mit Geltungsbeginn dieser DVO-Regeln in Kraft treten, somit zum 1. Januar 2008.

IV. Erläuterungen

Zur Zeit besteht in der Kommission die Überlegung, zusätzlich zu den Leitlinien „Erläuterungen“ zu erlassen.[345] Diese sollen als weitere Interpretationshilfe dienen, indem sie die angestrebte Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch Beispielsfälle verdeutlichen.[346] Die Rechtsnatur der Erläuterungen entspricht derjenigen der Leitlinien. Sie sind demnach rechtlich unver-

342 Auskunft der Kommission.

343 Beschluß des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. EG Nr. L 184/23 v. 17.07.1999.

344 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 13 f.: „Das Ausschussverfahren (beratender Ausschuss) wird auf den Erlass von Erläuterungen und Leitlinien ausgedehnt.“.

345 Vgl. Bericht des österreichischen Bundesministeriums der Finanzen über die 58. Sitzung des Ausschusses für den ZK am 23./24.05.2006, S. 2.

346 Auskunft der Kommission; auch der Bericht über das ZWB-Pilotprojekt regt eine Ergänzung der Leitlinien um praktische Beispielsfälle an, ZWB-Pilotbericht v. 24.08. 2006, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/ AEO_pilot_report_ de.pdf.

bindlich, entfalten jedoch aufgrund der mittelbaren und faktischen Wirkungen eine „Quasi-Bindung". Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Erläuterungen ist ebenfalls Art. 211, 1. Anstrich EGV. Angesichts der vergleichbaren Zielsetzung und Bindungswirkung sind die Mitgliedstaaten auch bei deren Erlass zu konsultieren.

V. Nationales Recht

Zu einigen Bereichen, die die Ausgestaltung des ZWB betreffen, existieren nationale Vorschriften. Diese sind inhaltsgleich, gehen in ihrer Regelungsdichte über die EG-Bestimmungen hinaus, weichen von diesen ab oder betreffen Fragestellungen, die von der EG absichtlich, insbesondere aufgrund des Fehlens einer Regelungskompetenz, oder versehentlich nicht geregelt wurden. Zu klären ist daher zum einen, in welchem Verhältnis dieses nationale Recht zu dem in ZK, DVO und Leitlinien (E) enthaltenen, von den EG-Organen geschaffenen, sog. „sekundären Gemeinschaftsrecht"[347] steht und zum anderen, ob bzw. inwieweit Raum für die Anwendung nationalen Rechts verbleibt.

1. Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu nationalem Recht – Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts

Hinsichtlich des Verhältnisses von Gemeinschaftsrecht zu nationalem Recht gilt Folgendes: Das Gemeinschaftsrecht genießt Vorrang vor nationalem Recht.[348]

Der EuGH leitet diesen Vorrang her aus drei Überlegungen:

Zentrales Argument ist die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung. So haben die Mitgliedstaaten in den Gründungsverträgen die EG unter Beschränkung der eigenen Souveränitätsrechte mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet und hierdurch eine eigenständige Gemeinschaftsrechtsordnung ge-

347 *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 13 ff.; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 20; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 9; *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 60 f.

348 St. Rspr. seit *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1269 f.); s. auch Urt. v. 29.04.1999 – Rs. C-224/97, Ciola vs. Vorarlberg, Slg. 1999, I-2517 (Leitsatz 4, Rn. 26); *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 7; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 39; *Oppermann*, Europarecht, § 7, Rn. 1 ff.; *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (183 f.).

schaffen. Jeder Rechtsordnung ist der Geltungsanspruch des eigenen Rechts wesensimmanent.[349]

Der zweite Grund für den Vorrang des Gemeinschaftsrechts liegt in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaftstreue[350] durch Art. 10 EGV. Hieraus wird die Pflicht abgeleitet, die größtmögliche praktische Wirksamkeit des EG-Vertrages herzustellen.[351] Wesentliche Mittel hierzu sind die Anwendung des Gemeinschaftsrechts sowie die Sicherung seines Vorrangs.[352]

Eine unterschiedliche Geltung des Gemeinschaftsrechts in Abhängigkeit von der nationalen Gesetzgebung würde zudem einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 12 Abs. 1 EGV darstellen und die Funktionsfähigkeit der auf eine einheitliche Rechtsanwendung angewiesenen Gemeinschaften beeinträchtigen.[353]

Dogmatisch lässt sich dieser Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht – aus Sicht der deutschen Rechtsordnung – folgendermaßen begründen: Die Gründungsverträge der EG enthalten eine ungeschriebene Norm, die den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht bestimmt. Auf nationaler Seite ermöglicht Art. 24 Abs. 1 GG die Übertragung von Hoheitsrechten der Bundesrepublik Deutschland auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Für die Übertragung auf die EG ist der 1992 eingefügte[354] Art. 23 EGV heute spezieller. Mit den Zustimmungsgesetzen zu den Gründungsverträgen ist deren ungeschriebener Norm in verfassungsrechtlich zulässiger Weise der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl erteilt worden.[355]

Ausgestaltet wird der Vorrang des Gemeinschaftsrechts als „Anwendungsvorrang“. Kollidieren bei der Anwendung auf einen Sachverhalt mit Ge-

349 *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1269).

350 *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 1; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 5; *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 704.

351 St. Rspr. d. *EuGH*, vgl. Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Deutschland, Slg. 1983, 2633 (Rn. 19, 22); Urt. v. 09.11.1983 – Rs. 199/82, Administrazione delle Finanze vs. San Giorgio, Slg. 1983, 3595 (Rn. 14); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 20; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 4.

352 *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1269); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 17, 20; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 18, 28.

353 *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1270).

354 BGBl. I 1992, S. 2086.

355 *BVerfGE* 31, 145 (173 ff.); 75, 223 (244).

meinschaftsbezug Normen des Gemeinschaftsrechts mit solchen des nationalen Rechts, ist die Gemeinschaftsnorm anzuwenden. Die nationale Norm ist nicht nichtig. Sie bleibt anwendbar in Fällen ohne Gemeinschaftsbezug[356] und wird auf Fälle mit Gemeinschaftsbezug anwendbar, sofern die gemeinschaftsrechtliche Norm außer Kraft tritt.[357]

2. Verbleibende Anwendbarkeit nationalen Rechts

Fraglich ist, inwieweit angesichts dieses Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts bei Sachverhalten mit Gemeinschaftsbezug Raum für die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften verbleibt. Speziell für den Regelungsbereich des ZK hat die Literatur dessen Verhältnis zum nationalen Recht systematisiert und Fallgruppen entwickelt, in denen nationales Recht anwendbar ist.[358] Diese Fallgruppen werden im Folgenden im Zusammenhang dargestellt. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird an den Stellen, an denen sie relevant werden, auf diese verwiesen.

a) Gemeinschaftsrecht bestimmt Anwendung ausdrücklich

Vergleichsweise einfach und eindeutig ist die Anwendbarkeit nationalen Rechts, sofern das Gemeinschaftsrecht seine Anwendung ausdrücklich bestimmt. Dies geschieht in vier verschiedenen Formen.

---

356 St. Rspr. *EuGH*, vgl. Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1270 f.); Urt. v. 17.12.1970 – Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1970, 1125 (1135); Urt. v. 09.03.1978 – Rs. 106/77, Staatliche Finanzverwaltung vs. Simmenthal, Slg. 1978, 629 (Leitsatz 3, Rn. 17/18); Urt. v. 31.12.1979 – Rs. 44/79, Hauer vs. Rheinland Pfalz, Slg. 1979, 3727 (3728); *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 7; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der EU, Art. 249 EGV, Rn. 41 f.; *Geiger*, EUV/EGV, Art. 10 EGV, Rn. 31; *Zuleeg*, VVDStRL 53 (1994), 154 (159 ff.); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (184).

357 *Oppermann*, Europarecht, § 7, Rn 12.

358 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (226 ff.); *dies*., ZfZ 1996, 262 (262 ff.); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 6, Rn. 4 ff.; *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 28 ff.; *Lichtenberg*, in: Dorsch, Zollrecht, Einleitung, Rn. 76 ff.; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 6 ZK, Rn. 6 ff.; *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 44; *Friedrich*, StuW 1995, 15 (16 ff.); *Hohrmann*, DStZ 1994, 449 (456 f.); *Witte*, ZfZ 1993, 162 (164 f.); *Gellert*, ZfZ 2004, 182 (187 f.); *ders*., Zollkodex und Abgabenordnung, S. 15 ff.; *Hoffacker*, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, S. 159 ff.; *Olgemöller*, Zollkodex und AO-Haftungsrecht, S. 40 ff.

aa) Verweis auf „geltendes“ oder „einzelstaatliches Recht“

Zum Teil verweist der ZK auf „geltendes Recht“. Die Legaldefinition des Art. 4 Nr. 23 ZK bestimmt, dass hiervon neben Gemeinschaftsrecht auch einzelstaatliches Recht erfasst ist. Ein Beispiel für den Verweis auf geltendes Recht findet sich in Art. 4 Nr. 1, 3. Anstrich ZK, der festlegt, dass unter einer „Person“ auch zu verstehen ist „eine Personenvereinigung ohne eigene Rechtspersönlichkeit ..., wenn diese Möglichkeit im geltenden Recht vorgesehen ist.“

An anderen Stellen finden sich Verweise auf „einzelstaatliche“ oder „innerstaatliche Vorschriften“. Beispiele hierfür sind Art. 10 ZK bzw. Art. 201 Abs. 3 UA 2 ZK.

bb) Gemeinschaftsrecht klammert Regelungsbereich aus

Einige Regelungsbereiche werden vom Gemeinschaftsrecht explizit ausgeklammert und es wird auf eine diesbezügliche Regelung durch die Mitgliedstaaten verwiesen. Diese Ausklammerung betrifft insbesondere Gebiete, für die der EG die Regelungskompetenz fehlt.

So wird aufgrund einer fehlenden Rechtsetzungskompetenz der EG im Bereich der mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganisation[359] die Bestimmung der zuständigen Zollstellen in Art. 60 ZK den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Ausgeklammert werden aus diesem Grund auch der Bereich der Straf- und Ordnungswidrigkeiten in Art. 246 ZK sowie der der Zwangsvollstreckung in Art. 232 Abs. 1 lit. a) ZK.

cc) Befugnis zur Regelung von Einzelheiten

In manchen Fällen wird auch die Befugnis zur Regelung von Einzelheiten übertragen. Eingeräumt wird diese Befugnis zum Teil den Mitgliedstaaten, zum Teil aber auch den Zollbehörden. In letzterem Fall kann der nationale Gesetzgeber oder die oberste Dienstbehörde die Zollbehörden jedoch durch

359 *EuGH*, Urt. v. 15.12.1971 – Rs. 51-54/71, International Fruit Company vs. Produktshap voor Groenten en Fruit, Slg. 1971, 1107 (Rn. 3/4); Urt. v. 12.05.1987 – Rs. 371-374/85, Minister Public vs.Traen, Slg. 1987, 2141 (Rn. 22); *Rengeling*, in: FS Scupin, 475 (480); *ders*., EuR 1974, 216 (226 ff.); *Everling*, DVBl. 1983, 649 (653); *Schweitzer*, DV 1984, 137 (139); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 36; *Hilf*, in: Schwarze (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 68 (72); *Bünten*, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, S. 172.

Gesetz, Verordnung oder Dienstanweisung binden und so eine einzelstaatliche Harmonisierung erzielen.[360]

Beispiele für diese Fallgruppe sind Art. 245 ZK, nach dem „Die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens ... von den Mitgliedstaaten erlassen“ werden und Art. 38 Abs. 1 lit. a) ZK, der bestimmt, dass die „in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren ... zu der von den Zollbehörden bezeichneten Zollstelle“ zu befördern sind.

dd) Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe

Ebenfalls zur Gruppe der ausdrücklichen Verweisung gezählt werden die Fälle, in denen der ZK dem Rechtsanwender Ermessen einräumt oder unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet.[361]

Mangels eines strukturierten und kodifizierten europäischen Verwaltungsverfahrensrechts kann eine Ermessensausübung sinnvollerweise nur nach Maßgabe der einzelstaatlichen Ermessensdogmatik erfolgen.[362] Ermessen wird beispielsweise eingeräumt in Art. 51 Abs. 2 ZK, nach dem Zollbehörden für vorübergehend verwahrte Waren eine Sicherheitsleistung verlangen „können“.

Unbestimmte Rechtsbegriffe dagegen können grundsätzlich nicht durch eine unmittelbare Anwendung einzelstaatlicher Vorschriften ausgefüllt werden, sondern sind aus dem Gemeinschaftsrecht heraus auszulegen. Eine Ausnahme hiervon besteht, sofern der unbestimmte Begriff seiner Art nach zweckmäßigerweise durch nationales Recht zu konkretisieren ist.[363] Ein Beispiel hierfür bietet Art. 221 ZK, wonach der Abgabenbetrag dem Zollschuldner „in geeigneter Form“ mitzuteilen ist. Welche Bekanntgabe im deutschen Rechtskreis für Steuerbescheide als geeignet anzusehen ist, ist Inhalt der §§ 122, 155 AO.

b) Anwendbarkeit zur Lückenfüllung

Schwieriger zu bestimmen ist die Anwendbarkeit nationalen Rechts, sofern der ZK keine ausdrückliche Aussage trifft, nationales Recht somit eingesetzt werden soll zur Lückenfüllung. Hierzu ist zunächst zu klären, ob der ZK ei-

360 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230); *Witte*, ZfZ 1993, 162 (165).
361 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 6, Rn. 10 f.
362 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 32.
363 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 6, Rn. 11; *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 31.

ne solche Anwendung nationalen Rechts ohne ausdrückliche Bestimmung generell zulässt. Ist dies der Fall, ist zu untersuchen, auf welche Weise eine Lücke ermittelt und geschlossen werden kann.

aa) Keine Konzipierung des ZK als abschließende Regelung

Generell unzulässig ist die Anwendung nationalen Rechts ohne ausdrückliche Bestimmung, sofern der ZK für den von ihm erfassten Bereich des Zollrechts als abschließende Regelung konzipiert ist. So enthielt die Entwurfsfassung des ZK eine Klausel, die den Rückgriff auf einzelstaatliches Recht – mit der einzigen Ausnahme einer ausdrücklichen Erklärung der Anwendbarkeit durch den ZK selbst – vollständig ausschloss.[364] Hiernach wäre der ZK abschließend.[365] Aufgrund rechtlicher Bedenken angesichts der Subsidiarität nationalen Rechts gegenüber Gemeinschaftsrecht, praktischer Schwierigkeiten, sämtliches zollrechtlich relevante Recht im ZK zu regeln sowie politischer Widerstände wurde diese „Ausschließlichkeitsklausel“ letztlich gestrichen.[366] Die Streichung der Klausel zeigt, dass der ZK in seiner wirksam gewordenen Fassung einen Rückgriff auf nationales Recht auch ohne ausdrückliche Bestimmung zulässt, somit keine abschließende Regelung darstellt.

bb) Ermittlung ausfüllungsbedürftiger Regelungslücken

Angesichts seines fehlenden abschließenden Charakters enthält der ZK ausfüllungsbedürftige Regelungslücken. Deren Ermittlung erfolgt in zwei Schritten.

Zunächst ist eine Regelungslücke zu identifizieren. Eine solche liegt vor, wenn ein Normsystem für ein bestimmtes Problem keine Regelung enthält, obwohl nach dem Zusammenhang des Rechts eine solche zu erwarten ist.[367] Dabei gibt es zwei Ausprägungen: Entweder der Themenbereich wird gar nicht oder nicht detailliert genug geregelt.

---

364 Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 128/1 vom 23.05.1990, Art. 1 Abs. 1 UA 2.

365 *Baumann*, ZfZ 1991, 212 (217): „Wird die Ausschließlichkeitsregel im Zollkodex aufrechterhalten, ist klar gestellt, daß mitgliedstaatliche Regelungen im Zollbereich unzulässig sind, die im Zollkodex keine Stütze finden.“.

366 *Henke*, in: Peter/Burhoff/Stöcker, Umsatzsteuer, § 21 UStG, Rn. 33; *Friedrich*, StuW 1995, 15 (16); *Witte*, ZfZ 1993, 162 (164); *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (121).

367 *Pawlowski*, Methodenlehre für Juristen, Rn. 472 f.; *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 198.

Nachdem das Vorliegen einer Lücke festgestellt worden ist, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob diese ausfüllungsbedürftig bzw. -fähig ist. Dies ist nicht der Fall, wenn nach dem Willen des Gesetzgebers die vorgenommene Kodifikation für den betreffenden Themenbereich abschließend sein soll, die Nichtregelung somit ein „beredtes Schweigen" des Gesetzgebers darstellt.[368] Die Beurteilung dieser Frage richtet sich nach folgenden Kriterien:

Gegen das Vorliegen einer abschließenden Regelung spricht, wenn die gemeinschaftsrechtlichen Normen bei der Beantwortung der zu lösenden Fragestellung nicht oder nicht ausreichend differenzieren.[369] Dies ist insbesondere der Fall, wenn aufgrund der geringen Regelungsdichte bei ausschließlicher Anwendung der Gemeinschaftsnorm Rechtssicherheit und Gleichmäßigkeit des Handelns gefährdet wären.[370]

Ein weiteres Indiz für das Vorliegen einer ausfüllungsbedürftigen Lücke ist, wenn der ZK angesichts der abweichenden Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten lediglich einen Mindeststandard festschreiben will, etwa, weil ein „Mehr" nicht konsensfähig war.[371]

Ausfüllungsbedürftigkeit ist auch dann anzunehmen, wenn dem gemeinschaftlichen Gesetzgeber für die betreffende Materie die Gesetzgebungskompetenz fehlt.[372]

Insgesamt ist die Annahme der Ausfüllungsbedürftigkeit einer Regelungslücke jedoch eher restriktiv zu handhaben. So soll nicht jede „Minusabweichung" im Vergleich zum nationalen Recht eine ausfüllungsbedürftige Regelungslücke begründen. Auch eine Normierung mit geringerer Regelungsdichte und weniger Perfektionismus kann nach dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers abschließend sein.[373]

cc) Schließung einer Lücke durch nationales Recht

Ist eine ausfüllungsbedürftige Regelungslücke gefunden, ist zu prüfen, ob diese durch nationales Recht geschlossen werden kann.

368 *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 191.
369 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 6, Rn. 14.
370 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230 f.).
371 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 6, Rn. 15; s.u. Teil 3 J. zu den Art. 243 - 245 ZK.
372 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (231).
373 *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (231); *Witte*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 1, Rn. 16.

So besteht neben der Anwendung nationaler Normen auch die Möglichkeit, Lücken im Gemeinschaftsrecht „europarechtlich autonom“ durch Richterrecht auszufüllen.[374]

Der Vorteil eines Rückgriffs auf nationales Recht liegt in dessen sofortiger Verfügbarkeit und damit in der hohen Praktikabilität dieses Vorgehens.[375] Jedoch kann das Ziel des ZK, eine gemeinschaftsweit einheitliche Anwendung des Zollrechts und damit auch vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, hierdurch gefährdet werden.[376]

Daher darf nationales Recht zur Lückenfüllung nur anwendet werden, wenn es die Harmonisierung des betreffenden Rechtsgebietes nicht behindert. So darf die Anwendung nationaler Vorschriften weder die Durchführung des Gemeinschaftsrechts „praktisch unmöglich“ machen oder „übermäßig erschweren“, noch die Gemeinschaftsinteressen in einer gegenüber gleichartigen, rein innerstaatlichen Sachverhalten diskriminierenden Weise zurückstellen.[377] Des Weiteren muss die nationale Regelung mit den vom EuGH entwickelten, ungeschriebenen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sein.[378]

B. Zulassungsarten

Nachdem die Rechtsquellen, denen Regelungen zum ZWB zu entnehmen sind, feststehen, folgt nun die Beschäftigung mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Rechtsfigur. Gem. Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO existieren drei Arten einer Zulassung zum ZWB: ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen, ZWB-Sicherheit sowie ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit.

374 *Bieber*, in: Bieber/Ress (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 283 (287).

375 *Friedrich*, StuW 1995, 15 (17); *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230).

376 *Friedrich*, StuW 1995, 15 (17); *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (231); *Witte*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 1, Rn. 16.

377 *EuGH*, Urt. v. 16.12.1976 – Rs. 33/76, REWE vs. Landwirtschaftskammer, Slg. 1976, 1989 (1998); Urt. v. 09.11.1983 – Rs. 199/82, Administrazione delle Finanze vs. Giorgio, Slg. 1983, 3595 (3612 f.); *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, 1100 (1105).

378 *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 45; eine Aufführung dieser Grundsätze enthalten: *Martínez Soria*, EuR 2001, 682 (690 ff.); *Schweitzer*, DV 1984, 137 (165 f.), jew. m.w.N.

I. ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen

Als eine mögliche Zulassungsart bestimmt Art. 14 a Abs. 1 lit. a) ZK-DVO die Zulassung zum ZWB–Zollrechtliche Vereinfachungen (AEO–Customs Simplifications). Diese ist – entsprechend ihrer Bezeichnung – konzipiert für Wirtschaftsbeteiligte, die Zollvereinfachungen in Anspruch nehmen möchten.

II. ZWB-Sicherheit

Zweite Art der Zulassung ist gem. Art. 14 a Abs. 1 lit. b) ZK-DVO die zum ZWB-Sicherheit (AEO–Security and Safety). Diese bewirkt Sicherheitserleichterungen bei der Ein- oder Ausfuhr von Waren in das bzw. aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft.

III. ZWB–Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit

Schließlich eröffnet Art. 14 a Abs. 1 lit. c) ZK-DVO Wirtschaftsbeteiligten, die sowohl von Zollvereinfachungen als auch von Sicherheitserleichterungen profitieren möchten, die Möglichkeit einer kombinierten Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit (AEO–Customs Simplifications/Security and Safety).

C. Exkurs: Bisherige Zollvereinfachungen und Sicherheitserleichterungen

Die Rechtsfigur des ZWB beinhaltet somit die Gewährung von Zollvereinfachungen und Sicherheitserleichterungen. Um die Neuregelung einordnen und bewerten zu können, ist es daher erforderlich, sich zunächst den bisherigen Bestand an Zollvereinfachungen und Sicherheitserleichterungen zu vergegenwärtigen.

I. Zollvereinfachungen

Vereinfachungen hinsichtlich der Durchführung von Zollverfahren sind bereits nach dem bisherigen Zollrecht möglich. Sie betreffen zwei Bereiche: Die Zollanmeldung und die Durchführung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens.

1. Vereinfachungen bei der Zollanmeldung

Eine Zollanmeldung erfolgt im normalen Verfahren dergestalt, dass der Anmelder das sog. Einheitspapier vollständig ausfüllt und dieses schriftlich oder

elektronisch mittels ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungs-System) an die zuständige Zollbehörde übermittelt (Art. 62 ZK).

Zu diesem normalen Verfahren sind drei Vereinfachungen möglich: Die unvollständige Zollanmeldung, das vereinfachte Anmeldeverfahren sowie das Anschreibeverfahren (Art. 76 ZK i.V.m. Art. 253 ff. ZK-DVO).

Zulässig sind die Vereinfachungen für Anmeldungen zu folgenden Zollverfahren: Die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr (Art. 254 ff., 260 ff., 263 ff. ZK-DVO) sowie – teils durch, gegebenenfalls modifizierende, Verweisungen hierauf – das Zolllagerverfahren (Art. 268, 269 ff., 272 ff. ZK-DVO), die aktive Veredelung, das Umwandlungsverfahren, die vorübergehende Verwendung (Art. 275, 276 ZK-DVO), das Ausfuhrverfahren (Art. 280 f., 282, 283 ff. ZK-DVO) und die passive Veredelung (Art. 277 i.V.m. Art. 280 f., 282, 283 ff. ZK-DVO). Für das letzte zur Verfügung stehende Zollverfahren i.S.d. Art. 4 Nr. 16 ZK, das Versandverfahren, gelten diese Bestimmungen dagegen nicht (vgl. Art. 76 Abs. 4 ZK).

Die Regelung zur unvollständigen Zollanmeldung i.S.d. Art. 253 Abs. 1 ZK-DVO ermöglicht die Vornahme einer Zollanmeldung trotz Fehlens bestimmter Angaben oder Unterlagen. Diese sind innerhalb eines Monats zu ergänzen oder die unvollständige Anmeldung ist durch eine neue, vollständige zu ersetzen (Art. 76 Abs. 2 ZK i.V.m. Art. 256, 259 ZK-DVO). Eine Bewilligung ist für diese Vereinfachung nicht erforderlich. Die Zollbehörde lässt die unvollständige Zollanmeldung vielmehr im begründeten Einzelfall zu.

Die zweite Vereinfachungsmöglichkeit bildet das vereinfachte Anmeldeverfahren i.S.d. Art. 253 Abs. 2 ZK-DVO. Hierbei genügt für die Zollanmeldung zunächst ebenfalls eine unvollständige Anmeldung auf der Grundlage des Einheitspapiers. Alternativ können auch bestimmte andere Verwaltungs- oder Handelspapiere als Ersatzdokumente eingereicht werden (Art. 260 Abs. 2 ZK-DVO). Die notwendigen Ergänzungen erfolgen dann in einer zusammengefassten, in der Regel monatlichen[379] Anmeldung (Art. 76 Abs. 2 ZK i.V.m. Art. 260, 263 ZK-DVO). Für die Inanspruchnahme des vereinfachten Anmeldeverfahrens ist eine Bewilligung erforderlich (Art. 260 f., 269 f. ZK-DVO). Deren Erteilung setzt Folgendes voraus: Der Antragsteller darf keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften begangen haben und nicht nur gelegentlich Waren in das betreffende Zollverfahren überführen (Art. 261 Abs. 2, 270 Abs. 3, 2. u. 3. An-

379 Gemäß der Dienstvorschrift VSF Z 1210 sind solche Sammelzollanmeldungen spätestens am 3. Werktag nach Ablauf des Vormonats abzugeben.

strich ZK-DVO). Betrifft die Bewilligung die Anmeldung zu einer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, einer Ausfuhr oder einer passiven Veredelung, muss zusätzlich die Überwachung der Verbote und Beschränkungen und der sonstigen für das betreffende Zollverfahren geltenden Vorschriften gewährleistet sein (Art. 261 Abs. 1 ZK-DVO, ggf. i.V.m. Art. 282, 589 ZK-DVO). Für eine Bewilligung bezüglich der Anmeldung zum Zolllagerverfahren wird die Leistung der für eine ordnungsgemäße Durchführung erforderlichen Sicherheiten verlangt (Art. 270 Abs. 3, 1. Anstrich ZK-DVO). Bezieht sich die Bewilligung schließlich auf die Anmeldung zu einer aktiven Veredelung, zum Umwandlungsverfahren oder zu einer vorübergehenden Verwendung, müssen die zusätzlichen Voraussetzungen der Art. 261 Abs. 1, 270 Abs. 3, 1. Anstrich ZK-DVO gem. Art. 276 ZK-DVO kumulativ erfüllt sein.

Dritte Möglichkeit einer vereinfachten Zollanmeldung ist das Anschreibeverfahren i.S.d. Art. 253 Abs. 3 ZK-DVO.[380] Hierbei wird die Zollanmeldung durch Anschreibung der Waren in der Buchführung des Wirtschaftsbeteiligten vorgenommen. Sofern von der Zollbehörde gem. Art. 266 Abs. 2 lit. b) ZK-DVO gestattet, gelten die Waren mit der Anschreibung bereits als überlassen. Der Wirtschaftsbeteiligte ist somit von Öffnungs- und Amtsplatzzeiten unabhängig und kann die Überführung der Waren in das betreffende Zollverfahren in seinen Geschäftsräumen oder an einem anderen von den Zollstellen zugelassenen Ort selbst herbeiführen. Die ergänzende Zollanmeldung kann auch hier monatlich zusammengefasst vorgenommen werden (Art. 76 Abs. 2 ZK i.V.m. Art. 267 ZK-DVO). Zur Inanspruchnahme dieser Verfahrensvereinfachung ist ebenfalls eine Bewilligung erforderlich (Art. 263 f. ZK-DVO). Betrifft die Bewilligung das Ausfuhrverfahren, wird deren Inhaber als „zugelassener Ausführer“ bezeichnet (Art. 283 S. 2 ZK-DVO). Die Voraussetzungen einer Bewilligungserteilung zur Inanspruchnahme des Anschreibeverfahrens stimmen mit denen des vereinfachten Anmeldeverfahrens weitgehend überein und sind für sämtliche Zollverfahren identisch. Erforderlich sind: Das Vorhandensein einer Buchführung, die den Zollbehörden eine wirksame Überwachung und insbesondere eine nachträgliche Überprüfung der Geschäftsvorgänge gestattet, die Gewährleistung einer wirksamen Überwachung der Verbote und Beschränkungen und sonstigen das jeweilige Zollverfahren betreffenden Vorschriften, das Nichtvorliegen einer schweren oder wiederholten Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften durch den Antragsteller sowie das nicht nur gelegentliche Überfüh-

380 S. hierzu *Böhne/Rüter*, AW-Prax 2001, 193 (193 ff.).

ren von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr (Art. 264 ZK-DVO, ggf. i.V.m. Art. 272 Abs. 1, 276, 284, 585 ZK-DVO).

Das Grundprinzip dieser Anmeldevereinfachungen besteht somit darin, Einleitung und Abschluss der Zollverfahren zu beschleunigen, indem auf Verwaltungshandlungen verzichtet oder deren Vornahme auf den Zollanmelder verlagert wird. Dabei behält sich die Zollverwaltung die Möglichkeit vor, die Angaben des Wirtschaftsbeteiligten im Nachhinein, z.B. durch Außenprüfungen, zu kontrollieren.[381]

2. Vereinfachungen beim gemeinschaftlichen Versandverfahren

Für das gemeinschaftliche Versandverfahren – das der Beförderung von Waren zwischen zwei innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft gelegenen Orten dient (Art. 91 Abs. 1 ZK) – gelten die in Art. 372 ZK-DVO aufgeführten speziellen Vereinfachungen. Der Schwerpunkt liegt auch hier darin, die Erledigung der Formalitäten an der Abgangs- und Bestimmungszollstelle zu vereinfachen.[382]

Dies ermöglichen insbesondere die Rechtsfiguren des „zugelassenen Versenders“ (Art. 398 ff. ZK-DVO) sowie des „zugelassenen Empfängers“[383] (Art. 406 ff. ZK-DVO).

So kann der zugelassene Versender Waren von seinen Betriebsräumen aus in das gemeinschaftliche Versandverfahren überführen, ohne sie der Abgangsstelle zu gestellen und ohne dieser eine Versandanmeldung vorzulegen (Art. 398 Abs. 1 ZK-DVO). Stattdessen wird die vorab von der Abgangsstelle ausgefertigte Versandanmeldung vor der beabsichtigten Versendung durch den zugelassenen Versender durch eine Versandanzeige ergänzt, so dass die Abgangszollstelle ihre Überwachungsaufgabe wahrnehmen kann (Art. 400, 402 ZK-DVO). Auch darf der zugelassene Versender Maßnahmen zur Nämlichkeitssicherung selbst vornehmen (vgl. Art. 399 lit. c) ZK-DVO).

Das Institut des zugelassenen Empfängers ist spiegelbildlich konzipiert. Ihm ist erlaubt, die im gemeinschaftlichen Versandverfahren beförderten Waren in seinen Betriebsräumen in Empfang zu nehmen, ohne sie zu gestellen und ohne der Zollstelle die sonst erforderlichen Exemplare (4 und 5) der Versandanmeldung vorzulegen (Art. 406 Abs. 1 ZK-DVO). Vor der Übernahme

381 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 76, Rn. 2; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 146; *Lichtenberg*, in: *Dorsch*, Zollrecht, Art. 76 ZK, Rn. 2.

382 *Kampf*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 190.

383 S. hierzu *Kampf*, ZfZ 2002, 336 (336 ff.).

der Waren prüft der zugelassene Empfänger die ordnungsgemäße Durchführung des Versandverfahrens, insbesondere die fristgerechte Übergabe der Waren und die Beachtung der Nämlichkeitsmittel (Art. 406 Abs. 2 ZK-DVO).

Der Kern dieser beiden Vereinfachungen liegt – wie bei den vereinfachten Zollanmeldungen – darin, dass die Zollbehörde eigene, prüfende Mitwirkungsakte unterlässt und die Erledigung einiger zollbehördlicher Aufgaben auf den Wirtschaftsbeteiligten überträgt. Die Zollbehörden ziehen sich bei den geprüften Wirtschaftsbeteiligten somit ein Stück weit aus der Durchführung der Zollverfahren zurück. Daher ist eine Bewilligung des Status erforderlich, die an folgende Voraussetzungen geknüpft ist: Wie für den Erhalt sämtlicher Vereinfachungen im gemeinschaftlichen Versandverfahren muss der Antragsteller in der Gemeinschaft ansässig sein, das Versandverfahren regelmäßig in Anspruch nehmen oder zumindest zur Überzeugung der Zollbehörde seinen Verpflichtungen nachkommen und Aufzeichnungen führen, die der Zollbehörde die Durchführung wirksamer Kontrollen ermöglichen. Zudem darf er keine schweren oder wiederholten Verstöße gegen Zoll- oder Steuervorschriften begangen haben und seine Überwachung und Kontrolle dürfen keinen übermäßig hohen Verwaltungsaufwand erfordern (Art. 373 ZK-DVO). Voraussetzung für eine Bewilligung des Status „zugelassener Versender“ ist zudem der Nachweis einer ausreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit (Art. 398 Abs. 2, 380 Abs. 3 ZK-DVO).

Eine weitere Vereinfachung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens betrifft die gem. Art. 94 Abs. 1 ZK erforderliche Sicherheitsleistung. Bewilligt werden kann eine Gesamtbürgschaft für mehrere Versandverfahren, gegebenenfalls zu einem reduzierten Referenzbetrag – 50 % oder 30 % des vollständigen Betrages – oder sogar der Verzicht auf eine Sicherheitsleistung (Art. 379 ff. ZK-DVO). Weitere, praktisch jedoch weniger bedeutsame Vereinfachungen sind die Verwendung besonderer Ladelisten oder Verschlüsse sowie die Befreiung von der verbindlichen Beförderungsroute (Art. 385 ff. ZK-DVO). Schließlich können für besondere Beförderungsformen (Eisenbahn, Luft- und Seeweg, Rohrleitungen) spezielle Vereinfachungen bewilligt werden (Art. 412 ff. ZK-DVO).

II. Sicherheitserleichterungen

Sicherheitserleichterungen gewährt der ZK bisher nicht. Hier wird durch die Neuregelung völliges Neuland beschritten.

So wird mit der Sicherheitsänderung des ZK erstmalig das Instrument der Risikoanalyse in das Zollrecht eingeführt (Art. 13 Abs. 2 ZK, Art. 4 f - 4 j

ZK-DVO). Dies ermöglicht den Zollbehörden, ihre Kontrolldichte an der Wahrscheinlichkeit des Vorliegens eines Verstoßes gegen die Zollvorschriften auszurichten. Besonders zuverlässigen Wirtschaftsbeteiligten können so Sicherheitserleichterungen eingeräumt werden.[384]

D. Materielle Bewilligungsvoraussetzungen

Die Erteilung einer ZWB-Bewilligung ist geknüpft an das Vorliegen materieller Bewilligungsvoraussetzungen. Diese unterscheiden sich nach der Art der angestrebten Zulassung.

Allen drei Zulassungsarten – ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen, ZWB-Sicherheit und ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit – ist gemein, dass die zuzulassende Person folgende sechs Anforderungen erfüllen muss:

- Im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässiger Wirtschaftsbeteiligter (I.)
- Keine einschlägige strafrechtliche Verurteilung (II.)
- Kein Insolvenzverfahren anhängig (III.)
- Bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften (IV.)
- Zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher (V.)
- Nachweisliche Zahlungsfähigkeit (VI.)

Für den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ist diese Auflistung abschließend. Der Erwerb einer Bewilligung ZWB-Sicherheit oder ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit erfordert darüber hinaus die Erfüllung einer weiteren Voraussetzung: Der Wirtschaftsbeteiligte muss zusätzlich angemessene Sicherheitsstandards einhalten (VII.).

I. Im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässiger Wirtschaftsbeteiligter

Zugelassen werden kann gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK nur ein „im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässiger Wirtschaftsbeteiligter“. Dies ergibt sich zudem durch einen Rückschluss aus Art. 14 g ZK-DVO.

384 S.u. Teil 3 H. 1. a) aa) (1), H. 1. b) aa) (1).

1. Wirtschaftsbeteiligter

Der Begriff des Wirtschaftsbeteiligten ist zunächst zu bestimmen und in einem zweiten Schritt inhaltlich von den im internationalen Warenverkehr bekannten Bezeichnungen „Inhaber einer Zollnummer“ und „Ausfuhrverantwortlicher“ abzugrenzen.

a) Begriffsbestimmung

Der Begriff „Wirtschaftsbeteiligter“ ist neu im gemeinschaftlichen Zollrecht und wird in Art. 1 Nr. 12 ZK-DVO legaldefiniert.

Der Standort der Definition in der DVO ist ungewöhnlich. Als grundlegende Begriffsbestimmung mit Bedeutung für das gesamte Zollrecht[385] wäre eine Definition – parallel zu der des Anmelders in Art. 4 Nr. 18 ZK, der des Inhabers eines Zollverfahrens in Art. 4 Nr. 21 ZK sowie der des Bewilligungsinhabers in Art. 4 Nr. 22 ZK – systematisch zu erwarten im Rahmen des Katalogs des Art. 4 ZK. Die Entscheidung für eine Begriffserläuterung fiel jedoch erst während der Revisionsberatungen zur DVO,[386] also zu einem Zeitpunkt, als die Änderung des ZK bereits abgeschlossen war. Mit dem Erlass des MCC 2009[387] wird die Bestimmung konsequenterweise als Nr. 4 in den Definitionskatalog des Art. 4 ZK überführt.

Seinen Ursprung hat der Begriff „Wirtschaftsbeteiligter“ in der WCO. Im Rahmen der Entwicklung ihres SAFE Frameworks hat die WCO die zugelassene Person relativ früh als „Authorized Economic Operator“ benannt.[388] Die EG, wie alle Mitglieder der WCO am Entwicklungsprozess beteiligt, hat diese damit international geläufige Bezeichnung für ihr Modell als „Authorised Economic Operator“ übernommen. Dieser Begriff wurde dann in die Amtssprachen der EG übersetzt, im Deutschen als „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“. Streicht man den behördlichen Zulassungsakt, entsteht das Erfordernis, Wirtschaftsbeteiligter zu sein.

385 Zum Inhalt des Art. 4 ZK vgl.: *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2.

386 Erstmals enthalten ist die Definition in der 2. Revision, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006.

387 Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005.

388 Vgl. WCO, SAFE Framework, S. 10 mit Fn. 1, S. 15, 23; nun definiert in den AEO Guidelines, S. 2.

Gem. Art. 1 Nr. 12 ZK-DVO ist Wirtschaftsbeteiligter „eine Person, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten befasst ist."

aa) Person

Der Begriff der Person wird in Art. 4 Nr. 1 ZK legaldefiniert. Danach gibt es drei Arten von Personen: Die natürliche Person, die juristische Person sowie die Personenvereinigung. Als spezifische Organisationsform des Zollrechts existiert zudem die Zollzweckgemeinschaft.

(1) Natürliche Person

„Natürlich Person" i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 1. Anstrich ZK ist jeder Mensch von der Geburt bis zum Tod, unabhängig von seiner Geschäftsfähigkeit.

Bei der Auslegung von Begriffen des ZK als EG-rechtlicher Regelung ist zu beachten, dass diese gemeinschaftlich, also aus der europäischen Rechtsordnung heraus, zu erfolgen hat.[389] Ein Rückgriff auf nationale Bestimmungen – hier des § 1 BGB – dagegen ist unzulässig, da die Anwendung voneinander abweichender einzelstaatlicher Begriffsbestimmungen die einheitliche Anwendung des ZK im gesamten Zollgebiet gefährden würde.[390]

(2) Juristische Person

„Juristische Person" i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 2. Anstrich ZK ist jede Zusammenfassung von Personen oder Sachen zu einer rechtlich geregelten Organisation, der die Rechtsordnung eine eigene, von ihren Mitgliedern und Organen

389 St. Rspr. des *EuGH*, vgl. Urt. v. 02.08.1998 – Rs. C-296/95, The Queen vs. EMU Tabac, Slg. I-1606 (Rn. 30); Urt. v. 14.01.1982 – Rs. 64/81, Corman vs. HZA Gronau, Slg. 1982, 13 (Rn. 8); Urt. v. 10.01.1980 – Rs. 69/79, Jordens-Vosters vs. Bedrijfsvereiniging voor de Leder- en Lederverwerkende Industrie, Slg. 1980, 75 (Rn. 7); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 220 EGV, Rn. 30; *Bleckmann*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 539.

390 Vgl. *EuGH*, Urt. v. 14.01.1982 – Rs. 64/81, Corman vs. HZA Gronau, Slg. 1982, 13 (Rn. 8); Urt. v. 10.01.1980 – Rs. 69/79, Jordens-Vosters vs. Bedrijfsvereiniging voor de Leder- en Lederverwerkende Industrie, Slg. 1980, 75 (Rn. 7); Urt. v. 01.02.1972 – Rs. 50/71, Wünsche vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1972, 53 (Rn. 6).

unabhängige Rechtspersönlichkeit verleiht.[391] Erfasst sind juristische Personen des Privatrechts sowie des öffentlichen Rechts.

(a) Juristische Person des Privatrechts

Welchen Organisationsformen des Privatrechts Rechtspersönlichkeit gewährt wird, richtet sich nach gemeinschaftlichem sowie dem jeweiligen nationalen Recht.

Aufgrund gemeinschaftlichen Rechts erhalten eine eigene Rechtspersönlichkeit die Europäische Aktiengesellschaft, die sog. Societas Europaea (SE) (Art. 1 Abs. 3 SE-VO[392]) sowie die Europäische Genossenschaft (Societas Cooperativa Europaea = SCE) (Art. 1 Abs. 5 SCE-VO[393]), deren Gründung seit dem 18. August 2006 möglich ist.[394]

Nach deutschem Recht sind mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (§ 13 Abs. 1 GmbHG), die Aktiengesellschaft (§ 1 Abs. 1 S. 1 AktG), die Kommanditgesellschaft auf Aktien (§ 278 Abs. 1 AktG), der eingetragene Verein (§ 21 BGB), die Genossenschaft (§ 17 Abs. 1 GenG) sowie der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (§ 15 VAG).

Auch das nationale Recht anderer Staaten verleiht Organisationsformen des Privatrechts eine eigene Rechtspersönlichkeit.

Fraglich ist, inwieweit dies dazu führt, dass eine deutsche Zollbehörde die Rechtsqualität einer in einem anderen Staat nach dem dortigen einzelstaatlichen Recht gegründeten Gesellschaftsform zu beurteilen hat.

So richtet sich die Zuständigkeit für die Zulassung zum ZWB gem. Art. 14 d Abs. 1 ZK-DVO nach dem Ort der Hauptbuchhaltung.[395] Dieser stimmt im

---

391 *Lux/Liechtenberg*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 3; vgl. *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Vor. § 21, Rn. 1.

392 Geregelt in der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE), ABl. EG Nr. L 294/1 v. 10.11.2001; ergänzt durch die Richtlinie (EG) Nr. 86/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, ABl. EG Nr. L 294/22 v. 10.11.2001; ergänzende nationale Vorschrift i.S.d. Art. 9 Abs. 1 lit. c) i) SE-VO ist in Deutschland das SE-Ausführungsgesetz v. 22.12.2004, BGBl. I 2004, S. 3675 ff.

393 Verordnung (EG) Nr. 1435/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE), ABl. EG Nr. L 207/1 v. 18.08.2003.

394 Art. 80 SCE-VO.

395 S.u. Teil 3 E. III. 1.

Regelfall mit dem Sitz einer Gesellschaft überein. Ein deutscher Zollbediensteter muss somit lediglich die Rechtsqualität der in Deutschland ansässigen Organisationen bestimmen.

Dies sind zum einen die nach gemeinschaftlichem oder deutschem Recht gegründeten Gesellschaften.

Möglich ist daneben jedoch, dass eine im Ausland – in einem Drittstaat oder einem anderen Mitgliedstaat – nach dem dortigen nationalen Recht wirksam gegründete Gesellschaft ihren Sitz nach Deutschland verlagert. Die rechtliche Behandlung solcher „Zuzugsfälle“ ist Gegenstand des Internationalen Gesellschaftsrechts. Mangels Normierung – vgl. die Bereichsausnahme in Art. 37 S. 1 Nr. 2 EGBGB – wird dieses Gebiet des Internationalen Privatrechts bestimmt durch die Rechtsprechung.

Grundsätzlich vertritt der BGH die Sitztheorie, nach der für die Beurteilung einer Gesellschaft das Recht desjenigen Staates maßgeblich ist, in dem sich der tatsächliche Sitz der Hauptverwaltung befindet.[396] Verlegt eine ausländische Gesellschaft ihren Sitz nach Deutschland, kann die Gesellschaft in ihrer bisherigen Gestalt nicht fortbestehen, sondern es bedarf wegen des numerus clausus der Gesellschaftsrechte einer Neugründung in einer der in Deutschland zulässigen Gesellschaftsformen. Im Geltungsbereich der Sitztheorie sind daher keine anderen als die in Deutschland gründbaren Gesellschaftsformen zu beachten.

Jedoch gibt es Bereiche, in denen die Sitztheorie nicht anwendbar ist. So hat der EuGH in seinen Grundsatzentscheidungen Centros,[397] Überseering[398] und Inspire Art[399] festgestellt, dass die Sitztheorie mit der auch für juristische Personen geltenden Niederlassungsfreiheit der Art. 43, 48 EGV insoweit nicht vereinbar ist, als dass Gründungsvorschriften des Sitzstaates in anderen Mitgliedstaaten der EG wirksam gegründete Gesellschaften nicht anerkennen.

In diesem Bereich ist somit die Gründungstheorie anzuwenden, nach der stets – und somit auch bei einer Verlegung von Sitz und Hauptbuchhaltung –

396 *BGHZ* 97, 269 (272).

397 *EuGH*, Urt. v. 09.03.1999 – Rs. C-212/97, Centros vs. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen, Slg. 1999, I-1459.

398 *EuGH*, Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-208/00, Überseering vs. Nordic Construction, Slg. 2002, I-9919.

399 *EuGH*; Urt. v. 30.09.2003 – Rs. C-167/01, van Koophandel vs. Inspire Art, Slg. 2003, I-10155.

das Recht des Gründungsstaates über die Rechtsverhältnisse einer juristischen Person entscheidet. Die Rechtspersönlichkeit einer juristischen Person und damit auch deren Qualifizierung als juristische Person des Privatrechts sind für die in anderen Mitgliedstaaten der EG gegründeten Gesellschaften also nach dem nationalen Gesellschaftsrecht des jeweiligen Mitgliedstaates zu beurteilen.

Gleiches gilt, wenn bilaterale Handels- und Niederlassungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland – wie Art. XXV Abs. 5 des deutsch amerikanischen Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsabkommens[400] – die Anwendung der Gründungstheorie anordnen.

Ein deutscher Zollbediensteter hat im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung somit grundsätzlich lediglich die Rechtsqualität der nach gemeinschaftlichem oder deutschem Recht gegründeten Gesellschaftsformen zu beurteilen. Eine Ausnahme besteht in Bezug auf Gesellschaften, die ihren Sitz von anderen Mitgliedstaaten oder einem Vertragsstaat eines Handels- oder Niederlassungsabkommens nach Deutschland verlagert haben. In diesen Fällen ist die Rechtsform nach dem nationalen Recht des Herkunftsstaates zu bestimmen.

(b) Juristische Person des öffentlichen Rechts

Der Begriff „juristische Person“ umfasst auch solche des öffentlichen Rechts.[401] Dies ergibt sich aus Art. 189 Abs. 4 ZK, der bestimmt, dass eine „öffentliche Verwaltung“ Zollschuldner werden kann, eine Eigenschaft, die nach der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 12 ZK ausschließlich Personen i.S.d. Art. 4 Nr. 1 ZK zukommt.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind in Deutschland Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.[402] Soweit diese am internationalen Handel teilnehmen, unterliegen sie dem ZK. Dies trifft z.B. zu auf Universitäten mit ihren Laboratorien und Bibliotheken als Personalkörperschaften, auf Eigenbetriebe der Gebietskörperschaft Gemeinde, auf Anstalten wie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Krankenhäuser und Rehabilitations-Kli-

400 Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 29. Oktober 1954, BGBl. II 1956, S. 488 ff.

401 *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 6.

402 *Ehlers*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rn. 15; *Peine*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 34.

niken sowie auf Stiftungen wie die „Stiftung Preußischer Kulturbesitz“ und die „Stiftung Haus der Geschichte“.

Ebenfalls erfasst sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts anderer Mitgliedstaaten. Da öffentlich-rechtliche Personen ihren Sitz nicht ins Ausland verlagern, muss der Zollbedienstete lediglich die Rechtsqualität der nach seiner Rechtsordnung gegründeten Organisationsformen beurteilen.

(3) Personenvereinigung

Als letzte Gruppe beinhaltet der Begriff Person gem. Art. 4 Nr. 1, 3. Anstrich ZK die „Personenvereinigung ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die aber im Rechtsverkehr wirksam auftreten kann, wenn diese Möglichkeit im geltenden Recht vorgesehen ist“. „Geltendes Recht“ umfasst gem. Art. 4 Nr. 23 ZK sowohl einzelstaatliches als auch gemeinschaftliches Recht.

Personenvereinigung nach einzelstaatlichem deutschen Recht sind die offene Handelsgesellschaft (§ 124 Abs. 1 HGB), die Kommanditgesellschaft (§ 161 Abs. 2 i.V.m. § 124 Abs. 1 HGB), die Partnerschaftsgesellschaft (§ 7 Abs. 2 PartGG i.V.m. § 124 Abs. 1 HGB) und die Partenreederei (§ 489 HGB). Nach der Rechtsprechung des BGH ist auch die Gesellschaft bürgerlichen Rechts rechtsfähig, soweit sie als Außengesellschaft am Rechtsverkehr teilnimmt.[403]

Das gemeinschaftliche Recht ordnet die Rechtsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung (Art. 1 Abs. 2 EWIV-VO[404]) an.

Ebenso wie bei den juristischen Personen des Privatrechts muss der für die Erteilung der Bewilligung zuständige Zollbedienstete auch bezüglich der Personenvereinigungen in Zuzugsfällen die Rechtsqualität ausländischer Organisationsformen bestimmen, sofern diese nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaates gegründet sind oder ein völkerrechtlicher Vertrag die Anwendung des Gesellschaftsrechts des Gründungsstaates festschreibt.

(4) Sonderfall: Zollzweckgemeinschaft

In einigen Fällen lagern Unternehmen ihre Zollabteilungen oder Teile hiervon aus und schließen sich zu Zollzweckgemeinschaften zusammen, die die

403 *BGHZ* 146, 341 (343 ff.).

404 Verordnung (EWG) Nr. 2137/85 des Rates vom 25. Juli 1985 über die Schaffung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV), ABl. EG Nr. L 199/1 v. 31.07.1985; ergänzend: EWIV-Ausführungsgesetz v. 14.04.1988, BGBl. I 1988, S. 514.

Zollbelange der Unternehmen zentral abwickeln. Auf diese Weise können Einsparungen erzielt und der zollrechtliche Sachverstand gebündelt werden. Eine Zollzweckgemeinschaft stellt jedoch keine eigenständige Gesellschaftsform dar. Die Frage, ob sie als Person i.S.d. Art. 4 Nr. 1 ZK anzusehen ist, beurteilt sich somit nach der Rechtsform des Zusammenschlusses. Häufig liegt angesichts der Vereinbarung, den nicht in dem Betrieb eines Handelsgewerbes liegenden Zweck der Vornahme zollrechtlicher Tätigkeiten zu verfolgen, nach deutschem Recht eine GbR i.S.d. § 705 BGB vor.[405] Stellt die Zollzweckgemeinschaft keine Person i.S.d. Art. 4 Nr. 1 ZK dar, muss sie als Vertreter i.S.d. Art. 5 ZK des jeweiligen Unternehmens auftreten.

bb) Im Rahmen der Geschäftstätigkeit mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten befasst

Um Wirtschaftsbeteiligter zu sein, muss die Person zudem im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten befasst sein.

(1) Befasstsein mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten

Voraussetzung ist zunächst das Befasstsein mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten. Das Zollrecht umfasst gem. Art. 1 lit. a) ZK alle im Zusammenhang mit dem Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern stehenden Handlungen. Die in den Entwurfsfassungen vorgesehene ausufernde Beschreibung dieser Begriffskomponente – zuletzt: „who ... is involved in the entry, exit, transit, transfer or end-use of goods moved between the customs territory of the Community and third countries and in the transit, end-use or storage within the customs territory of the Community of goods that do not have Community status“[406] – konnte so ohne Bedeutungsverlust beseitigt werden.

Nach der Neufassung der Definition steht nun unmissverständlich fest, dass auch ein Stellvertreter Wirtschaftsbeteiligter sein kann. So konnten auf der Grundlage der vorherigen Formulierung – „befasst sein mit zollrechtlicher Tätigkeit“ – Auslegungszweifel entstehen,[407] ob dies insbesondere auf einen

405 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2, Art. 86, Rn. 3; *Wöhner*, AW-Prax 2002, 227 (227).

406 Art. 1 Nr. 12 ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.

407 Für eine Einbeziehung: *Witte*, AW-Prax 2005, 237 (239); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 15; *Lux*, AW-Prax 2005, 489 (489); Art. 13 Abs. 1 MCC 2009 stellt ausdrücklich klar, dass auch ein Zollvertreter zum ZWB zugelassen werden kann, allerdings nur bei regelmäßiger Ausübung dieser Tätigkeit.

direkten Stellvertreter zutrifft,[408] bei dem das Befasstsein nur vermittelnder Art ist, da den in fremdem Namen handelnden Stellvertreter selbst keine Rechtsfolgen aus seiner Tätigkeit treffen.[409] Die Tätigkeit eines Stellvertreters – auch eines direkten – fällt jedoch eindeutig unter das Zollrecht gem. Art. 5 ZK.

Befasst mit einer unter das Zollrecht fallenden Tätigkeit sind somit sämtliche Mitglieder der Lieferkette,[410] also: Exporteure, Importeure, Hersteller, Frachtführer, Lagerhalter sowie Stellvertreter in Zollsachen.[411] Dies entspricht dem Ziel, die gesamte Lieferkette sicherer zu gestalten.

(2) Im Rahmen der Geschäftstätigkeit

Die Befassung mit der zollrechtlich relevanten Tätigkeit muss im Rahmen der Geschäftstätigkeit erfolgen. Gegenbegriff hierzu ist rein privates Handeln. Hilfe bei der Abgrenzung bietet die Legaldefinition der zu nichtkommerziellen Zwecken bestimmten Waren. Hierunter fallen gem. Art. 1 Nr. 6, 2. Anstrich ZK-DVO Waren, „die ihrer Art und Menge nach ausschließlich zum privaten Gebrauch oder Verbrauch durch den Empfänger oder Reisenden und Angehörige ihres Haushalts bestimmt sind oder als Geschenk überreicht werden sollen“.

(3) Nicht erforderlich: Gewisse Dauer oder Häufigkeit

Eine gewisse Dauer oder Häufigkeit der Tätigkeit wird nicht gefordert.[412]

Dies ist deshalb bemerkenswert, weil die bisher im Zollrecht erhältlichen Vereinfachungen grundsätzlich nur bei regelmäßiger Durchführung der betreffenden Handlungen gewährt werden. So setzen insbesondere das vereinfachte Anmeldeverfahren, das Anschreibeverfahren sowie die Vereinfachun-

408 Ausführlich zur Stellvertretung im Zollrecht: *Witte*, in: FS Kollhosser, 779 (779 ff.).

409 Insbesondere Anmelder i.S.d. Art. 4 Nr. 18 ZK und damit auch Zollschuldner i.S.d. Art. 203 Abs. 3 ZK ist nur der in eigenem Namen Handelnde.

410 Fn. 2 zu Art. 1 Abs. 1 Nr. 12 ZK-DVO Rev. 3, TAXUD/1250/2005 Rev. 3 v. 14.02. 2006; *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196).

411 Vgl. S. 3 f. der Leitlinien (E).

412 Bis zur 5. Revision wies die Definition ausdrücklich darauf hin, dass nur vorübergehende Tätigkeiten ebenfalls erfasst sind – „including also intermediary activities related thereto“, vgl. Art. 1 Nr. 12 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD 1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006. Im Rahmen der Verkürzung der Begriffsbestimmung wurde dieser klarstellende Zusatz gestrichen.

gen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens[413] die regelmäßige Durchführung der von der Bewilligung erfassten Verfahrensart voraus (Art. 261 Abs. 2 UA 1, 2. Anstrich, 264 Abs. 2, 2. Anstrich, 373 Abs. 1 lit. b) ZK-DVO). Dies hat die Funktion, Personen, die mit dem betreffenden Verfahren wenig vertraut sind und daher eher Fehler machen, von den Vereinfachungen und der damit einhergehenden reduzierten Kontrolle durch die Zollbehörde auszuschließen.

Dieser Gedanke trifft auf die Zulassung zum ZWB nicht zu. So erfolgt die Erteilung einer ZWB-Bewilligung erst nach eingehender Prüfung der internen Strukturen. Im Unterschied zu den bisherigen Vereinfachungsmöglichkeiten findet auch eine laufende Kontrolle statt.[414] Dementsprechend sieht Art. 373 Abs. 1 lit. b) ZK-DVO für die Vereinfachungen des Versandverfahrens vor, dass die Voraussetzung einer regelmäßigen Inanspruchnahme dieses Verfahrens entbehrlich ist, sofern „die Zollbehörden wissen, dass sie (Anm.: die Antragsteller) ihren Verpflichtungen aus dem Verfahren nachkommen können“. Diese im Rahmen des Versandverfahrens alternativ bestehende Möglichkeit einer Überzeugung der Zollbehörde von der Zuverlässigkeit eines Bewerbers wurde für die Zulassung zum ZWB somit zur allgemeinen Regelung erhoben.

cc) Bedeutung des eigenständigen Begriffs „Wirtschaftsbeteiligter“

Mit dem Wirtschaftsbeteiligten wurde somit eine neue Begriffsbestimmung für einen Handelnden in das Zollrecht eingeführt. Fraglich ist, worin deren Bedeutung liegt.

So könnte die Bedeutung bestehen in der Festlegung sachlicher Voraussetzungen an die zuzulassende Person. Dann müsste sich der Wirtschaftsbeteiligte inhaltlich von dem bereits vorhandenen Begriff der Person i.S.d. Art. 4 Nr. 1 ZK unterscheiden.

Die Qualifizierung als Person ist Begriffsmerkmal auch der Definition des Wirtschaftsbeteiligten. Zusätzlich ist erforderlich die geschäftliche Befassung mit einer unter das Zollrecht fallenden Tätigkeit. Fraglich ist, ob diese beiden Spezifizierungen – geschäftliche Befassung und zollrechtlich relevante Tätigkeit – eine echte Einschränkung des Personenkreises im Vergleich zum Oberbegriff der Person darstellen.

413 Zu diesen Möglichkeiten einer Verfahrensvereinfachung s.o. Teil 3 C. I.
414 S.u. Teil 3 G. IV.

Hinsichtlich der geschäftlichen Befassung gilt: Zwar werden privat Handelnde durch dieses Begriffsmerkmal ausgeschlossen. Privatpersonen haben jedoch kein Interesse am Erhalt einer Zulassung, die ihnen Vereinfachungen und Erleichterungen bei der Durchführung von Zollverfahren gewährt. So nehmen sie viele Arten von Zollverfahren – etwa die aktive oder passive Veredelung – gar nicht in Anspruch. Für die im Rahmen des Reiseverkehrs durchgeführten Überführungen in den zollrechtlich freien Verkehr bzw. das Ausfuhrverfahren gelten Sonderbestimmungen, wie z.B. die Befreiung von der Gestellung gem. Art. 41 lit. a) ZK. Auch erfüllen Privatpersonen die Voraussetzungen einer ZWB-Zulassung wie z.B. die Anforderungen an eine Buchhaltung nicht. Bei dem Ausschluss nicht geschäftlich Tätiger handelt es sich somit begrifflich um eine Einschränkung, die jedoch ohne praktische Auswirkung bleibt.

Auch das Erfordernis einer Befassung mit einer dem Zollrecht unterfallenden Tätigkeit grenzt den Kreis der Wirtschaftsbeteiligten gegenüber dem der Personen im Ergebnis nicht weiter ein. Hier gilt ebenfalls das praktische Argument, dass eine nicht mit Zollverfahren befasste Person im Normalfall kein aufwändiges Bewilligungsverfahren durchlaufen will, wenn sie von den Vorteilen nicht profitiert, da sie keine Zollangelegenheiten hat, deren Abwicklung vereinfacht oder erleichtert werden könnten. Sollte die Auszeichnung als zuverlässige Person einen ausschließlich innergemeinschaftlich Tätigen zur Beantragung des Status eines ZWB motivieren, würde dieser die auf den internationalen Handel abgestimmten Voraussetzungen wie das Vorhandensein eines logistischen Systems zur Trennung von Gemeinschafts- und Nichtgemeinschaftswaren (Art. 14 i Abs. 1 lit. c) ZK-DVO) nicht erfüllen. Entscheidend ist jedoch, dass das Zollrecht gemäß der Bestimmung seines sachlichen Geltungsbereiches in Art. 1 lit. a) ZK überhaupt nur anwendbar ist, sofern der Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten betroffen ist, somit nicht auf den rein innergemeinschaftlichen Handel.

Sachlich bringt die Einführung der neuen Begriffsbestimmung eines Wirtschaftsbeteiligten in der Praxis somit keine Veränderung gegenüber der Nutzung des allgemeinen Begriffs einer Person.

Die Bedeutung liegt vielmehr in Folgendem:

Zum einen ist die Verwendung von Bezeichnungen, die eine Person in einer bestimmten Funktion kennzeichnen, ohne jedoch an diese weitere materielle Anforderungen zu stellen, im Zollrecht üblich. So kennt der ZK den Verkäufer und Käufer (Art. 29 ZK), den Ausführer (Art. 161 f., 220 ZK) sowie den Bürgen (Art. 194 f., 232 ZK). In einigen gemeinschaftlichen Rechtsakten, u.a. auch der Änderung der Leitlinien zu den Zollverfahren mit wirtschaftli-

cher Bedeutung,[415] sowie in jüngeren Urteilen des EuGH[416] wird die Bezeichnung „Wirtschaftsteilnehmer“ verwendet, um die wirtschaftliche Tätigkeit einer Person hervorzuheben. Durch die Benennung als Wirtschaftsbeteiligter wird somit deutlich gemacht, dass die antragstellende Person Repräsentant der zu fördernden Wirtschaft ist und an deren Kooperation mit der Zollverwaltung teilnimmt.

Ein zweiter Vorteil besteht darin, dass die in der internationalen Sicherheitsdiskussion gebräuchliche Bezeichnung des „Authorized Economic Operator“ mit der Benennung der zuzulassenden Person als „Economic Operator“ bzw. „Wirtschaftsbeteiligter“ in die gemeinschaftliche Regelung übernommen und die Begrifflichkeit in diesem Bereich somit vereinheitlicht wird.

b) Abgrenzung zu anderen Personen im internationalen Warenverkehr

Im internationalen Warenverkehr bekannt sind die Personen des „Inhabers einer Zollnummer“ sowie die eines „Ausfuhrverantwortlichen“. Von diesen ist der Wirtschaftsbeteiligte abzugrenzen.

aa) Abgrenzung zum „Inhaber einer Zollnummer“

Eine Zollnummer (siebenstellig) wird zentral von der Bundeszollverwaltung – organisatorisch zuständig ist die Koordinierende Stelle ATLAS – an Personen vergeben, die an Verfahren mit IT-Unterstützung oder an Genehmigungsverfahren des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) bzw. der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) teilnehmen oder regelmäßig Zollanmeldungen abgeben.[417] Grundsätzlich

---

415 Änderung der Leitlinien in Verbindung mit Teil II, Titel III „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“ der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. C 219/7 v. 07.09.2005; s. auch Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. EG Nr. L 58/1 v. 28.02.2006; Sechste Richtlinie des Rates 77/388/EWG vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (6. Mehrwertsteuer-RL), ABl. EG Nr. L 145/1 v. 13.06.1977.

416 *EuGH*, Urt. v. 21.07.2005 – Rs. C-515/03, Eichsfelder Schlachtvertrieb vs. HZA Hamburg-Jonas, Slg. I-2005, 7455 (Rn. 36); Urt. v. 15.09.2005 – Rs. C-495/03, Intermodal vs. Staatssecretaris von Financiën, Slg. I-2005, 8151 (Rn. 41).

417 Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/a1_grundlage_zollrecht/e0_azr_zollnummer/index.html.

wird eine Zollnummer erteilt an rechtlich selbständige Unternehmen. In der Anfangsphase einer Verfahrensabwicklung über das elektronische System ATLAS ist es jedoch in den Unternehmen vielfach zu Schwierigkeiten bei der internen Zuordnung einzelner Geschäftsvorfälle gekommen. Um diese Probleme zu beseitigen, hat das Bundesministerium der Finanzen im August 2003 durch Dienstanweisung die Möglichkeit eröffnet, Zollnummern auch an Unternehmen in Bezug auf eine bestimmte unselbständige Niederlassung zu vergeben.[418] Ein Unternehmen kann daher gegenwärtig für verschiedene Niederlassungen unterschiedliche Zollnummern besitzen.

Fraglich ist, ob diese Praxis auf die Zulassung zum Wirtschaftsbeteiligten übertragen werden kann. Dagegen spricht, dass die Bewilligungsvoraussetzungen ihrer Art nach auf eine Beurteilung des Unternehmens als Gesamtheit abstellen. Deutlich wird dies insbesondere daran, dass in die Bewertung der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften gem. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO auch das Verhalten der Mitglieder der Unternehmensleitung sowie der diese kontrollierenden Personen einfließt. Über die vorgenannten Personen verfügt lediglich ein rechtlich selbständiges Unternehmen, nicht aber eine unselbständige Niederlassung. Auch die Anhängigkeit eines Insolvenzverfahrens (Art. 14 f lit. b), 2. Alt. ZK-DVO) sowie die Zahlungsfähigkeit (Art. 14 j ZK-DVO) können lediglich für ein Unternehmen als rechtliche Einheit beurteilt werden. Wirtschaftsbeteiligter kann somit lediglich das Unternehmen selbst, nicht aber eine Niederlassung sein.

Zur Zeit bildet die Gruppe der Wirtschaftsbeteiligten daher lediglich eine Teilmenge der Inhaber einer Zollnummer. Nach Beseitigung der verfahrenstechnischen Zuordnungsprobleme in ATLAS zieht die Zollverwaltung die in Beziehung auf Niederlassungen erteilten Zollnummern jedoch wieder ein,[419] so dass in Zukunft jeder Inhaber einer Zollnummer zugleich auch Wirtschaftsbeteiligter sein wird.

bb) Abgrenzung zum „Ausfuhrverantwortlichen“

Der Wirtschaftsbeteiligte ist des Weiteren abzugrenzen von dem Ausfuhrverantwortlichen.

418 BMF-Erlass III B 1 – Z 1210 – 8/03 v. 26.08.2003 = VSF-N 51/2003 Nr. 326; erläutert in BMF-Erlass III B 1 – Z 1210 – 11/03 v. 02.12.2003.

419 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.1.2.

Gemäß den „Grundsätzen der Bundesregierung zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern“ vom 25. Juli 2001,[420] einer Neufassung der vorherigen Grundsätze vom 29. November 1990,[421] müssen Unternehmen, die gelistete Güter in bestimmte Staaten außerhalb der EU ausführen, einen Ausfuhrverantwortlichen benennen (Nr. 1, Nr. 2 S. 1 des Beschlusses der Bundesregierung). Diesem obliegen Organisations-, Personalauswahl-, Weiterbildungs- und Überwachungspflichten (Nr. 2 S. 2 des Beschlusses).[422] Bei gravierenden Verstößen gegen einschlägige Vorschriften ist der Ausfuhrverantwortliche persönlich strafbar und ihm droht die Entfernung aus dem Unternehmen (Nr. 3 - 5 des Beschlusses). Der Ausfuhrverantwortliche wird daher auch als die „personifizierte Verantwortung“ bezeichnet.[423] Er muss dem höchsten Leitungsgremium des Unternehmens angehören, je nach Rechtsform handelt es sich somit um ein Mitglied des Vorstands, einen Geschäftsführer oder einen vertretungsberechtigten Gesellschafter (Nr. 2 S. 1 des Beschlusses).[424] Hintergrund sind die Erfahrungen in Strafverfahren wegen verbotener Lieferungen nach Libyen und in den Irak, in denen es nicht gelang, in der Hierarchie der Unternehmen hochgestellte Mitarbeiter strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die Neuregelung sollte eine „rechtliche Einbindung“ dieser Unternehmensrepräsentanten bewirken.[425] Die Benennung eines Ausfuhrverantwortlichen ist erforderlich, um bei Anträgen auf Erteilung von Genehmigungen gem. § 6 Abs. 3 Nr. 3 des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG), § 3 Abs. 2 und § 7 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) sowie Art. 8 der Dual-use-Verordnung[426] das Kriterium der „Zuverlässigkeit“ zu erfüllen.

Der augenfälligste Unterschied zwischen dem Ausfuhrverantwortlichen und dem ZWB besteht also darin, dass es sich bei dem Ausfuhrverantwortlichen

420 BAnz Nr. 148 vom 10.08.2001, S. 17177.

421 BAnz Nr. 225 vom 05.12.1990, S. 6406.

422 Ausführlich zu den einzelnen Pflichten: *Ehrlich*, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 3 AWG, Rn. 24 ff.; *Pottmeyer*, AW-Prax 1995, 125 (125 f.).

423 *Pottmeyer*, AW-Prax 2001, 321 (321).

424 *Pottmeyer*, AW-Prax 2001, 321 (321).

425 *John*, in: Hohmann/John, Ausfuhrrecht, Vor. §§ 3, 34 AWG, Rn. 38 f.

426 Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. EG Nr. L 159/1 v. 30.06.2000.

um eine natürliche Person innerhalb des Unternehmens handelt, beim Wirtschaftsbeteiligten dagegen um das Unternehmen selbst.[427]

Aufschlussreich ist es, den der unterschiedlichen Ausgestaltung zugrunde liegenden Gedanken zu ermitteln. So verfolgen das Modell des Ausfuhrverantwortlichen[428] sowie das des ZWB übereinstimmend das Ziel, die Zuverlässigkeit eines Unternehmens und damit dessen Einhaltung bestehender Vorschriften sicherzustellen. Bei der Wahl des Mittels unterscheiden sie sich jedoch. Bei dem Konzept des Ausfuhrverantwortlichen werden einer Person innerhalb eines Unternehmens behördliche Überwachungsaufgaben übertragen. Implementiert wird somit ein Quasi-Beamter als verlängerter Arm der Behörde. Motiviert zu der tatsächlichen Erfüllung dieser Aufgabe wird dieser durch die Androhung persönlicher Nachteile. Die behördliche Überwachung wird somit in den innerbetrieblichen Bereich vorverlagert.[429] Beim Modell des ZWB dagegen wird die bisherige Einhaltung von Zollvorschriften verbunden mit der Schaffung von Rahmenbedingungen für eine zukünftige Konformität im Zollbereich belohnt mit der Gewährung von Vorteilen. Die behördliche Überwachung wird für die Folgezeit vermindert.

Diese unterschiedlichen Regelungsmechanismen sind Ausdruck eines abweichenden Verständnisses des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Wirtschaft. Das Konzept des Ausfuhrverantwortlichen verfolgt einen hoheitlichen Ansatz. Es basiert auf Kontrolle, lediglich aus praktischen Erwägungen delegiert an einen Betriebsangehörigen. Das Konzept des ZWB dagegen beruht nicht auf Subordination, sondern auf einer Partnerschaft des Zolls mit der Wirtschaft. Zwar muss der Wirtschaftsbeteiligte bestimmte Voraussetzungen erfüllen, deren Einhaltung durch die Zollbehörden überprüft wird. Ist dies aber erfolgt, vertraut die Behörde diesem Wirtschaftsbeteiligten.

2. Ansässigkeit im Zollgebiet der Gemeinschaft

Gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK muss der Wirtschaftsbeteiligte im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig sein. Art. 14 g ZK-DVO legt Ausnahmen von diesem Ansässigkeitserfordernis fest.

427 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 13.

428 *Ehrlich*, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, § 3 AWG, Rn. 19.

429 *Hinder*, Der Ausfuhrverantwortliche im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollrecht, S. 3.

a) Anforderungen

Zu bestimmen ist daher, unter welchen Voraussetzungen eine Ansässigkeit im gemeinschaftlichen Zollgebiet vorliegt. Hierzu sind die beiden Begriffsmerkmale des Zollgebietes der Gemeinschaft sowie der Ansässigkeit in diesem mit Blick auf den ZWB zu definieren.

aa) Zollgebiet der Gemeinschaft

Das Zollgebiet der Gemeinschaft ist in Art. 3 ZK festgelegt. Da nicht alle Mitgliedstaaten den Begriff des Zollgebietes kannten und definiert hatten, konnte gemeinschaftsrechtlich nicht auf die nationalen Zollgebiete Bezug genommen werden.[430] Ausgangspunkt für die Bestimmung des Zollgebietes der EG ist daher die Summe der Staatsgebiete der Mitgliedstaaten. Diese Summe der Hoheitsgebiete aller Mitgliedstaaten stimmt, da die Gemeinschaft kein eigenes, sondern ein von den Mitgliedstaaten vermitteltes und abgeleitetes Hoheitsgebiet besitzt, mit dem in Art. 299 EGV bestimmten Geltungsbereich des EGV überein.[431] Bis hierhin sind Zollgebiet und Gemeinschaftsgebiet daher deckungsgleich.

Das Zollgebiet enthält jedoch im Verhältnis zum Gemeinschaftsgebiet Ausschlüsse und Anschlüsse.

Ausgeschlossen sind z.B. vom Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 3 Abs. 1, 3. Anstrich ZK die Insel Helgoland sowie das Gebiet von Büsingen, vom Gebiet der Französischen Republik gem. Art. 3 Abs. 1, 5. Anstrich ZK die überseeischen Gebiete. Die aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeschlossenen Teile des Gemeinschaftsgebietes können entweder als Zollanschluss zu einem fremden Zollgebiet gehören (z.B. Büsingen zu der Schweiz) oder aber keinem weiteren Zollgebiet angehören und somit eine zollfreie Zone darstellen (z.B. Helgoland).[432]

Andererseits werden auf der Grundlage völkerrechtlicher Abkommen drittstaatliche Gebiete in das Zollgebiet einbezogen.[433] Angeschlossen sind beispielsweise das Gebiet des Fürstentums Monaco gem. Art. 3 Abs. 2 ZK sowie der Kanalinseln und der Insel Man gem. Art. 3 Abs. 1, 15. Anstrich ZK.

---

430 *Rogmann*, ZfZ 1996, 194 (195).

431 *Schröder*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 299 EGV, Rn. 3, 7; *Rogmann*, ZfZ 1996, 194 (195).

432 *Rogmann*, ZfZ 1996, 194 (197).

433 *Rogmann*, ZfZ 1996, 194 (199).

bb) Ansässigkeit

In diesem Zollgebiet der Gemeinschaft muss der Wirtschaftsbeteiligte ansässig sein.

(1) Anwendbarkeit der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 2 ZK

Die Ansässigkeit ist in Art. 4 Nr. 2 ZK legaldefiniert. Dem Wortlaut nach betrifft die Vorschrift die Ansässigkeit in der Gemeinschaft und nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft. Wie soeben gezeigt, stimmen diese beiden Gebiete nicht überein.[434] Daher könnte die Vorschrift lediglich analog anwendbar sein auf die von Art. 5 a Abs. 1 ZK geforderte Bestimmung einer Ansässigkeit im Zollgebiet der Gemeinschaft. Eine solche Analogie ist jedoch nicht erforderlich. Art. 4 Nr. 2 ZK wird nämlich – ebenso wie andere Vorschriften, in denen die Formulierung einer Ansässigkeit im Gemeinschaftsgebiet verwendet wird – wie z.B. Art. 5 Abs. 3 ZK,[435] Art. 64 Abs. 2 lit. b) ZK,[436] Art. 100 Abs. 3 ZK[437] und Art. 117 ZK[438] – berichtigend dahingehend ausgelegt, dass auf eine Ansässigkeit im Zollgebiet der Gemeinschaft i.S.d. Art. 3 ZK abzustellen ist.[439] Der Grund hierfür liegt darin, dass das Zollrecht gem. Art. 2 Abs. 1 ZK im Zollgebiet der Gemeinschaft gilt, seine Vorschriften somit in diesem Gebiet anwendbar sind.[440] Im Rahmen der Modernisierung des ZK korrigiert der Gesetzgeber diesen Wortlaut und stellt ausdrücklich ab auf eine Ansässigkeit „im Zollgebiet der Gemeinschaft“ (Art. 4 Nr. 18 MCC 2009[441]). Die berichtigende Auslegung wird somit zur Gesetzesfassung.

---

434 Vgl. auch *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 3 ZK, Rn. 2; *Wolffgang*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 56; *Oppermann*, Europarecht, § 4, Rn. 40, § 19, Rn. 12.

435 *Kaufmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 5 ZK, Rn. 17.

436 *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 64 ZK, Rn. 40.

437 *Henke/Witte*, Das Zollager, Teil 2, Rn. 156.

438 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 117, Rn. 4.

439 *Rogmann*, ZfZ 1996, 194 (195); *Witte*, ZfZ 1993, 162 (163); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 3 ZK, Rn. 2.

440 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2.

441 Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005.

(2) Voraussetzungen

Bei der Bestimmung der Ansässigkeit einer Person ist gem. Art. 4 Nr. 2 ZK zu differenzieren zwischen natürlichen Personen auf der einen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen auf der anderen Seite.

(a) Natürliche Personen

Natürliche Personen sind gem. Art. 4 Nr. 2, 1. Anstrich ZK im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig, sofern sie dort ihren „normalen Wohnsitz" haben, d.h. ihren Lebensmittelpunkt.[442] Betreibt eine natürliche Person mit Lebensmittelpunkt außerhalb des Zollgebietes – z.B. in der Schweiz – einen Gewerbebetrieb innerhalb des Zollgebietes, kann sie als natürliche Person nicht zugelassen werden. Als Ausweg bietet sich an, den einzelkaufmännischen Gewerbebetrieb umzuwandeln in eine juristische Person (GmbH) oder Personenvereinigung (z.B. eine OHG oder KG bei Aufnahme eines Mitgesellschafters).[443]

(b) Juristische Personen und Personenvereinigungen

Bei einer juristischen Person oder Personenvereinigung wird gem. Art. 4 Nr. 2, 2. Anstrich ZK abgestellt auf den satzungsmäßigen Sitz, die tatsächliche Hauptverwaltung oder auch eine dauernde Niederlassung. Eine dauernde Niederlassung wird durch Dienstvorschrift des Bundesfinanzministeriums[444] – in Übereinstimmung mit der Auffassung der Kommission[445] – definiert als rechtlich unselbständiger Unternehmensbereich, der im Zollgebiet der Gemeinschaft Geschäfte tätigt, einen Geschäftsführer oder eine andere verantwortliche Person bestellt und vor Ort eine für die Zollverwaltung kontrollierbare Buchführung über die dortigen Aktivitäten unterhält.

Fraglich ist, ob diese 3. Variante einer Ansässigkeitsbegründung durch dauernde Niederlassung vereinbar ist mit den Regeln zum ZWB.

---

442 *EuGH*, Urt. v.12.07.2001 – Rs. C-262/99, Louloudakis vs. Dimosio, Slg. 2001, I-5547 (Rn. 51 ff.) = NJW 2001, 2702 (2703); *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *Henke/Witte*, Das Zollager, Teil 2, Rn. 157; *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 64 ZK, Rn. 38.

443 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.2; *ders.*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 17; *Henke/Witte*, Das Zollager, Teil 2, Rn. 157.

444 VSF Z 13 01, Rn. 25; vgl. auch: *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 64 ZK, Rn. 39; *Henke/Witte*, Das Zollager, Teil 2, Rn 158.

445 *Henke*, in: Witte, ZK; Art. 86, Rn. 6; *Lux/Lichtenberg*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 8.

Dies wird zum Teil – ohne Begründung – angenommen.[446]

Zum ZWB zugelassen werden kann jedoch, da sich – wie im Rahmen der Abgrenzung des Wirtschaftsbeteiligten zum Inhaber einer Zollnummer gezeigt[447] – die Bewilligungsvoraussetzungen auf das Unternehmen in seiner Gesamtheit beziehen, nur das Unternehmen selbst, nicht aber isoliert eine rechtlich unselbständige Niederlassung.

Dies setzt voraus, dass die für die Zulassung zuständige Zollbehörde in der Lage ist, das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen in Bezug auf das gesamte Unternehmen zu prüfen. Die Führung der Geschäftsbücher eines Unternehmens (Art. 14 i ZK-DVO) sowie dessen Zahlungsfähigkeit (Art. 14 j ZK-DVO) können jedoch nur überprüft werden, sofern ein Zugriff auf die Hauptbuchhaltung – und nicht wie bei einer Niederlassung lediglich auf die Buchhaltung über die dortigen Aktivitäten – besteht. Auch werden Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften jeweils dem Zollamt am Sitz – bzw. Sitz der Hauptverwaltung, sofern dieser vom satzungsmäßigen Sitz abweicht – gemeldet, so dass die Zollredlichkeit (Art. 14 h ZK-DVO) nur an diesem Ort sachgerecht beurteilt werden kann.

Theoretisch möglich wäre eine Zuhilfenahme drittstaatlicher Behörden im Wege der Amtshilfe. Bereits bei der erstmaligen Prüfung im Rahmen der Zulassung wäre dies – das Bestehen entsprechender Abkommen vorausgesetzt – mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden. So wären die Bewilligungsvoraussetzungen aufgrund ihrer Verschiedenheit – Straftaten, Verstöße gegen Zollvorschriften, Ordnungsgemäßheit der Buchführung sowie Zahlungsfähigkeit – von unterschiedlichen Stellen auf der Grundlage verschiedener Abkommen zu prüfen. Eine dauernde Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen – wie von Art. 14 q Abs. 4 ZK-DVO vorgeschrieben – ist, da Amtshilfe ein Ersuchen im Einzelfall voraussetzt, nicht realisierbar.

Folglich bestimmt Art. 14 d Abs. 1 ZK-DVO als für die Zulassung zuständige Zollbehörde auch diejenige am Ort der Hauptbuchhaltung eines Wirtschaftsbeteiligten. Für die Zulassung eines drittstaatlichen Unternehmens aufgrund seiner gemeinschaftsansässigen Niederlassung wäre somit keine Zollbehörde zuständig. Eine Zulassung drittstaatlicher Unternehmen ist auch von der EG nicht gewollt. Die EG verfolgt vielmehr das politische Konzept – insbesondere angesichts der weltweiten Entwicklung zollrechtlicher Un-

446 *Witte*, in Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 18.
447 S.o. Teil 3 D. I. 1. b) aa).

ternehmenspartnerschaftsprogramme und deren zu erwartender Vereinheitlichung –, jedes Unternehmen in seinem Heimatstaat zuzulassen und diese Zulassung dann durch die anderen Staaten anzuerkennen, somit ein Herkunfts- bzw. Heimatstaatprinzip.[448]

So liegt der Zweck des Ansässigkeitskriteriums darin, eine sachgerechte Durchführung der entsprechenden Vorschriften sicherzustellen. Bei den bisher bestehenden, eine Ansässigkeit verlangenden Regeln – Bewilligung eines Zollverfahrens mit wirtschaftlicher Bedeutung i.S.d. Art. 84 Abs. 1 lit. b) ZK (Art. 100 Abs. 3 ZK für das Zolllager, Art. 117 Abs. 1 lit. a) ZK für die aktive Veredelung, Art. 133 lit. a) ZK für das Umwandlungsverfahren, Art. 148 lit. a) ZK für die passive Veredelung) sowie von Vereinfachungen beim gemeinschaftlichen Versandverfahren (Art. 373 Abs. 1 lit. a) ZK-DVO) – wird dieser Zweck bereits erfüllt durch das Vorliegen einer die vor Ort durchgeführten zollrelevanten Aktivitäten dokumentierenden Buchhaltung. Das Bestehen einer Niederlassung ist hierbei daher ausreichend. Beim ZWB dagegen ist für eine sachgerechte Beurteilung der Zulassungsvoraussetzungen erforderlich, Zugriff auf die Hauptbuchhaltung sowie die Dokumentation der Zollzuwiderhandlungen des gesamten Unternehmens zu haben. Diesen Zweck erfüllt eine Niederlassung nicht, sondern lediglich der Sitz bzw. die Hauptverwaltung eines Unternehmens.

Hinsichtlich der Zulassung zum ZWB erfasst die Regelung des Art. 4 Nr. 2, 2. Anstrich ZK ihrem Wortlaut nach somit einen Fall, auf den sie nach Sinn und Zweck nicht anwendbar ist. Die Vorschrift ist daher insoweit teleologisch zu reduzieren, dass für die Bestimmung der Ansässigkeit im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung die 3. Variante unanwendbar ist.

Als praktische Lösung kann ein Unternehmen – sofern in seinem Sitzstaat keine dem ZWB entsprechende Zulassung existiert, die von der EG anerkannt wird – gegebenenfalls die unselbständige Niederlassung umwandeln in eine rechtlich selbständige 100-prozentige Tochtergesellschaft. Diese ist dann im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig.

b) Ausnahmen vom Erfordernis der Gemeinschaftsansässigkeit

Art. 5 a Abs. 2 UA 3, 3. Anstrich ZK ermächtigt die Kommission, für bestimmte Kategorien von Wirtschaftsbeteiligten Ausnahmen vom Erfordernis

448 Vgl. Art. 14 g Abs. 1 lit. a) ZK-DVO; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 6; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (282); s.u. Teil 4 B. I. 2.

der Gemeinschaftsansässigkeit festzulegen. Die Kommission hat hiervon durch Art. 14 g ZK-DVO Gebrauch gemacht.

aa) Bestimmte Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften

So besteht gem. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO eine Ausnahme für bestimmte Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften. Für diese ist es ausreichend, in der Gemeinschaft – zu lesen auch hier als: im Zollgebiet der Gemeinschaft[449] – ein Regionalbüro zu unterhalten. Da die Voraussetzungen an ein solches unter denen einer Niederlassung liegen,[450] ist a maiore ad minus das Bestehen einer dauernden Niederlassung i.S.d. Art. 4 Nr. 2, 2. Anstrich, 3. Var. ZK erst recht ausreichend. Die teleologische Reduktion der Vorschrift ist für diese Fallgruppe daher nicht vorzunehmen.

Die bei anderen drittstaatlichen Wirtschaftsbeteiligten fehlende Prüfbarkeit der Bewilligungsvoraussetzungen kann bei den genannten Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften aufgrund der für diese geltenden Sonderbestimmungen durch andere Mechanismen gewährleistet werden. So ist die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO an zwei Voraussetzungen geknüpft:

Erstens muss die Luftverkehrs- oder Schifffahrtsgesellschaft gem. Art. 14 g Abs. 2 ZK-DVO Inhaberin eines der in Art. 14 k Abs. 2 ZK-DVO bezeichneten Sicherheitszertifikate sein.[451] Die Einhaltung von Sicherheitsstandards wird somit bereits von einer anderen Zulassungsstelle geprüft und überwacht.

Um die Einhaltung der spezifischen Zollregeln kontrollieren zu können, muss die Gesellschaft zweitens Inhaberin bestimmter zollrechtlicher Bewilligungen sein: Luftverkehrsgesellschaften muss das vereinfachte Verfahren des Art. 445 ZK-DVO, Schifffahrtsgesellschaften das des Art. 324 e oder 448 ZK-DVO bewilligt worden sein. Diese lassen ebenfalls das Vorhandensein eines Regionalbüros ausreichen und kompensieren den fehlenden Informationsfluss auf folgendem Weg: Zum einen werden die mitgliedstaatlichen Zollbehörden verpflichtet, alle Zuwiderhandlungen der bewilligungserteilenden Zollbehörde umgehend zu melden (Art. 445 Abs. 5 lit. b), 448 Abs. 5 lit. b), ggf. i.V.m. Art. 324 e Abs. 5 ZK-DVO). Zum anderen wird auch der Gesellschaft selbst auferlegt, Zuwiderhandlungen mitzuteilen

449 Vgl. Teil 3 D. I. 2. a) bb) (1).
450 *Hohrmann*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 97 ZK, Rn. 678, 692.
451 S.u. Teil 3 D. VII. 4.

(Art. 445 Abs. 5 lit. a), 448 Abs. 5 lit. a), ggf. i.V.m. Art. 324 e Abs. 5 ZK-DVO). Kommt sie dieser Verpflichtung nicht nach, berechtigt dies die Zollbehörde zum Widerruf der ZWB-Bewilligung gem. Art. 9 Abs. 2 ZK. Der für Regionalbüros entwickelte Mechanismus zur Sicherstellung einer Kontrolle wird somit auf die ZWB-Regelung übertragen.

Buchführung und Zahlungsfähigkeit schließlich werden in gewissem Umfang dadurch überprüft, dass Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften ihre Tätigkeit im Gemeinschaftsgebiet nur dann aufnehmen dürfen, wenn sie eine Betriebsgenehmigung ihres Heimatstaates nachweisen. Der Erhalt dieser setzt eine Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse voraus.[452]

Unter den genannten Voraussetzungen gestattet Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO einer Luftverkehrs- oder Schifffahrtsgesellschaft mit Regionalbüro bzw. Niederlassung im Zollgebiet der Gemeinschaft somit, sich zum ZWB-Sicherheit zuzulassen. Die hierfür zuständige Zollbehörde wird nicht benannt. Art. 14 d Abs. 1 ZK-DVO bestimmt jedoch, dass bei Bestehen eines Hauptsitzes bzw. einer Hauptverwaltung der Ort der Hauptbuchhaltung maßgeblich ist. In entsprechender Anwendung richtet sich die Zuständigkeit bei Vorliegen eines Regionalbüros oder einer Niederlassung nach dieser als Ort der dort geführten Teilbuchhaltung.

bb) Internationales Abkommen

Ebenfalls deklariert als Ausnahme vom Ansässigkeitserfordernis wird der Fall des Bestehens eines entsprechenden internationalen Abkommens, Art. 14 g Abs. 1 lit. a) ZK-DVO.

Um einen echten Ausnahmefall würde es sich bei dieser Bestimmung handeln, wenn nicht-gemeinschaftsansässige Unternehmen unter den gemeinschaftlichen Voraussetzungen und nach dem gemeinschaftlichen Verfahren zum ZWB zugelassen würden. Dieser Inhalt eines – zu schließenden – Abkommens wird angedeutet durch Art. 5 a Abs. 2 UA 3, 3. Anstrich ZK – nach dem „bei bestimmten Kategorien zugelassener Wirtschaftsbeteiligter insbesondere unter Berücksichtigung internationaler Übereinkünfte von dem Erfordernis der Gemeinschaftsansässigkeit abgesehen werden kann“ – und

452 So benötigen drittstaatliche Luftverkehrsgesellschaften gem. § 2 Abs. 7 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) eine Einfluggenehmigung. Voraussetzung hierfür ist die Vorlage einer Betriebsgenehmigung des betreffenden Drittstaates; vgl. www.lba.de/cln_001/nn_57316/DE/Betrieb/Einflug/B1_ linienflug.html.

war auch in den ersten beiden Entwurfsfassungen vorgesehen.[453] Eine solche Lösung erzeugt jedoch praktische Schwierigkeiten: Wie bereits im Rahmen des Nichtausreichens einer unselbständigen Niederlassung zur Begründung einer Gemeinschaftsansässigkeit erörtert,[454] ist eine zuverlässige Prüfung und insbesondere Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen in einem Drittstaat kaum möglich. Auch bei Bestehen eines Abkommens zur gegenseitigen Amtshilfe im Zollbereich setzt ein Tätigwerden der ausländischen Behörde ein Amtshilfeersuchen im Einzelfall voraus. Mangels Führung der Hauptbuchhaltung ist für die Erteilung der Bewilligung nach der bestehenden Regelung zudem keine Zollbehörde zuständig. Hier müsste durch eine Hilfsanknüpfung etwa an den Ort einer Niederlassung oder den Ort des überwiegenden geschäftlichen Kontakts eine besondere Zuständigkeitsregel geschaffen werden. Ein weltweit tätiger Wirtschaftsbeteiligter müsste sich in jedem Staat mit eigener ZWB-äquivalenten Regel gesondert zulassen. Er müsste somit jeweils den Nachweis des Erfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen erbringen und die Zollbehörden müssten jeweils das Fortbestehen der Voraussetzungen überwachen. Ein solches Aneinanderreihen von Insellösungen wäre damit für die Wirtschaftsbeteiligten unökonomisch und würde dem Ziel der Handelserleichterung nicht gerecht.

Die DVO gestaltet daher nun die in Art. 5 a Abs. 2 UA 3, 3. Anstrich ZK angelegte Berücksichtigung internationaler Abkommen als gegenseitige Anerkennung aus. Eine Zulassung ausländischer Wirtschaftsbeteiligter erfolgt danach in der Form, dass die von einem Drittstaat an einen dort ansässigen Wirtschaftsbeteiligten erteilte Zulassung von der EG anerkannt wird und damit Gültigkeit im gemeinschaftlichen Zollgebiet erlangt. Der drittstaatliche Wirtschaftsbeteiligte wird dem ZWB somit lediglich hinsichtlich der Rechtsfolgen gleichgestellt. Die zu erfüllenden Bewilligungsvoraussetzungen sowie der Ablauf des Verwaltungsverfahrens dagegen richten sich nach dem Recht des jeweiligen Drittstaates. Nur der erteilende Drittstaat kann die Bewilligung daher bei Verstößen gegen die Erteilungsvoraussetzungen aufheben. Die EG kann in dem Abkommen jedoch in Notfallklauseln Voraussetzungen festlegen, unter denen die Anerkennung endet. Um das Entfallen der Anerkennungsvoraussetzungen feststellen zu können, sollen gem. Art. 14 g Abs. 1 lit. a), 2. Hs. ZK-DVO Verwaltungsabsprachen getroffen

453 Art. 14 e, 1. Anstrich i.d.F. des Vorentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005 sowie der Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

454 S.o. Teil 3 D. I. 2. a) bb) (2) (b).

werden für eine Durchführung entsprechender Kontrollen durch die Zollbehörden im Sitzstaat des Wirtschaftsbeteiligten.

Art. 14 g Abs. 1 lit. a) ZK-DVO enthält somit – anders als es der Wortlaut der Art. 5 a Abs. 2 UA 3, 3. Anstrich ZK, Art. 14 g Abs. 1 ZK-DVO nahelegt – keine Regelung über das isolierte Absehen vom Erfordernis der Gemeinschaftsansässigkeit. Stattdessen wird der Wille zu einer Anerkennung nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen bekundet.

cc) Bewertung

Eine Ausnahme vom Erfordernis der Gemeinschaftsansässigkeit besteht somit nur insoweit, als dass für Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften, deren Überprüfung anderweitig sichergestellt werden kann, der Bezugspunkt vom Sitz bzw. der Hauptverwaltung reduziert wird auf ein Regionalbüro bzw. eine Niederlassung. Die Ausnahmeregelung ist somit sehr eng gewählt. Dies macht den Grundsatz deutlich, dass nach dem Willen der EG eine Zulassung durch den jeweiligen Heimatstaat eines Wirtschaftsbeteiligten erfolgen und diese zur Schaffung einer weltweiten Lösung von den anderen Staaten anerkannt werden soll.[455]

II. Keine einschlägige strafrechtliche Verurteilung

Zweite Bewilligungsvoraussetzung ist das Nichtvorliegen einer einschlägigen strafrechtlichen Verurteilung. Dies folgt im Wege eines Umkehrschlusses aus Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO, der das Bestehen einer entsprechenden Verurteilung als Ausschlussgrund für eine Zulassung zum ZWB bestimmt.

1. Zweck

Das Nichtvorliegen einer einschlägigen strafrechtlichen Verurteilung stellt eine besondere Ausprägung der Bewilligungsvoraussetzung einer bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften i.S.d. Art. 5 a Abs. 2, 1. Anstrich ZK dar. Allgemein wird dieses Merkmal durch Art. 14 h ZK-DVO ausgestaltet. Die Funktion des Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO liegt nun darin, im Fall besonders gravierender Verfehlungen eine Zulassung zum ZWB von vornherein auszuschließen. Steht das Vorliegen einer der bezeichneten Straftaten fest, muss die Zollbehörde die weiteren Bewilligungsvoraussetzungen nicht prüfen, sondern kann gestützt auf diesen Ausschluss-

455 Ausführlich hierzu s.u. Teil 4 C. I. 2.

grund bereits die Annahme des Zulassungsantrags ablehnen. Der Zweck liegt somit in einer Steigerung der Verfahrenseffizienz.

2. Maßgeblicher Personenkreis

Relevant sind gem. Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO zum einen strafrechtliche Verurteilungen des Wirtschaftsbeteiligten als Antragsteller.

Art. 14 f lit. c) ZK-DVO erstreckt den maßgeblichen Personenkreis zudem auf den Vertreter in Zollangelegenheiten. Dies ist der rechtsgeschäftliche – direkte oder indirekte – Stellvertreter i.S.d. Art. 5 ZK.

Bis einschließlich der im Ausschuss für den Zollkodex abgestimmten korrigierten Fassung der 7. Revision sprach der Verordnungsentwurf von dem „gesetzlichen Vertreter in Zollangelegenheiten".[456] Aus systemtischen und teleologischen Erwägungen ließ sich jedoch herleiten, dass dieser nicht gemeint sein konnte. So verwendete der Entwurf die identische Formulierung eines „gesetzlichen Vertreters" in Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. c) ZK-DVO zur Bestimmung des für die Betrachtung der Einhaltung der Zollvorschriften relevanten Personenkreises.[457] Drei Umstände machten hier jedoch deutlich, dass nicht auf den gesetzlichen, sondern auf den mit der Stellvertretung in Zollsachen betrauten rechtsgeschäftliche Vertreter i.S.d. Art. 5 ZK abzustellen ist. So hatte die Bestimmung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. c) ZK-DVO angesichts der Erwähnung der Unternehmensleitung in Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 1. Alt. ZK-DVO nur dann einen eigenständigen Anwendungsbereich, wenn hierdurch nicht wiederum die Unternehmensleitung als gesetzlicher Vertreter des Unternehmens, sondern ein rechtsgeschäftlicher Vertreter bezeichnet wurde. Auch die Einbeziehung der innerhalb des Unternehmens für die Durchführung von Zollangelegenheiten verantwortlichen Mitarbeiter durch Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO macht deutlich, dass es sich in Abgrenzung hierzu bei dem Vertreter um eine Person außerhalb des Unternehmens handeln muss. Schließlich wäre bei einer Auslegung als „gesetzlicher Vertreter" der vorangestellte Satzteil „gegebenenfalls" unverständlich, da – mit Ausnahme der Einzelkaufleute, aber diesbezüglich wird auch im Rahmen des Abstellens auf die Unternehmensleitung keine Abgrenzung getroffen – jeder Wirtschaftsbeteiligte einen gesetzlichen Vertreter hat. Zollvertreter nimmt dagegen nicht jeder Wirtschaftsbeteiligte in

456 Art. 14 f lit. c) ZK-DVO i.d.F. Rev. 7-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 v. 23.10.2006.

457 Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. c) ZK-DVO i.d.F. Rev. 7-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 v. 23.10.2006.

Anspruch. Die Kommission hat diesen – in sämtlichen vorhergehenden Entwurfsfassungen enthaltenen – Fehler somit vor dem Erlass der Änderungsverordnung quasi „in allerletzter Minute“ beseitigt. Dies ist auch zulässig. Zwar darf die Kommission gemäß den für das Komitologie-Verfahren geltenden Regeln nach Zustimmung des Ausschusses für den Zollkodex keine Abänderungen mehr an dem Verordnungsentwurf vornehmen; ausgenommen hiervon sind jedoch „offensichtliche Schreibfehler und ähnliche Unstimmigkeiten“.[458] Hierzu zählt die offensichtliche Fehlbezeichnung des rechtsgeschäftlichen Vertreters als gesetzlichen.

3. Verurteilung wegen einer einschlägigen schweren Straftat

Gegenstand der Betrachtung ist gem. Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO das Vorliegen einer strafrechtlichen Verurteilung, die sich auf die Begehung bestimmter schwerer Straftaten bezieht.

Das Erfordernis einer rechtskräftigen Verurteilung wurde mit der Korrektur der 4. Revision der Entwurfsfassung gestrichen.[459] So ist es Ziel der Bewilligungsvoraussetzung, die Zulassung straffälliger und damit unzuverlässiger Personen zum ZWB zu verhindern. Angesichts dieses präventiven, auf eine Gefahrvermeidung gerichteten Zwecks ist eine erstinstanzliche Verurteilung ausreichend.

Zu bestimmen ist somit, welche Art von Straftaten erfasst sind und wann diese als schwer anzusehen sind. Darüber hinaus ist zu klären die Straffähigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten, sofern es sich bei diesem um eine juristische Person oder Personenvereinigung handelt.

a) Einschlägige Straftat

Für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung relevant ist nicht die Verurteilung wegen einer jeglichen Straftat. Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO nimmt vielmehr eine Einschränkung vor. Diese erfolgt in zwei Stufen, wobei die zweite Stufe ausschließlich für den Zollvertreter, nicht aber für den Wirtschaftsbeteiligten gilt.

Für beide Personengruppen besteht eine Begrenzung auf Straftaten, die diese im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit begangen haben. So wird für den Wirtschaftsbeteiligten ein „Zusammenhang mit seiner wirtschaftlichen Tätigkeit“

458 *Witte,* in: ZK, Art. 247 a, Rn. 11.

459 Art. 14 d Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04.2006 enthält dieses Erfordernis noch.

gefordert, für den Zollvertreter weiter einengend gerade „ein Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als (gesetzlicher) Vertreter“. Im privaten Bereich verwirklichte Straftatbestände bleiben somit unberücksichtigt. Diese Einschränkung wurde im Rahmen der 2. Revision eingefügt.[460] Sie hat Bedeutung für Wirtschaftsbeteiligte und Zollvertreter, die als natürliche Person agieren, also Einzelkaufleute sind. Bei diesen Personen könnten andernfalls Verfehlungen im privaten Bereich ohne jeden Bezug zu ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und damit auch ohne besondere Indizkraft für die Beurteilung der zollrechtlichen Zuverlässigkeit wie Körperverletzungen (§ 223 StGB) oder ein unerlaubtes Entfernen vom Unfallort (§ 142 StGB) eine Zulassung zum ZWB ausschließen.

Allein für den Zollvertreter nimmt Art. 14 f lit. c) ZK-DVO eine weitere Einschränkung vor. Relevant sind nur Straftaten gegen die Zollvorschriften.[461] Bei einem Wirtschaftsbeteiligten dagegen sind sämtliche im wirtschaftlichen Leben verwirklichte Straftaten beachtlich. Dies betrifft insbesondere Vermögensdelikte wie Betrug, Subventionsbetrug und Untreue (§§ 263, 264, 266 StGB), aber auch Bestechung und Vorteilsgewährung (§§ 333 f. StGB), Umweltdelikte (§§ 324 ff. StGB) sowie Straftaten gegen die öffentliche Ordnung wie Siegelbruch (§ 136 StGB) und Urkundenfälschung (§ 267 StGB). Der Grund für diese Differenzierung liegt darin, dass es sich bei dem Wirtschaftsbeteiligten um die zuzulassende Person handelt, während der Zollvertreter lediglich dem Umfeld des Wirtschaftsbeteiligten angehört. An den Wirtschaftsbeteiligten selbst sind somit strengere Anforderungen hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit zu stellen.

b) Erforderliche Schwere

Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO verlangt das Vorliegen einer „schweren“ strafrechtlichen Verurteilung. Anders als in den ersten Entwurfsfassungen vorgesehen,[462] reicht allein das Bestehen einer Verurteilung somit nicht aus. Fraglich ist, wann eine Verurteilung als schwer anzusehen ist. Die Leitlinien geben hierzu keine Auskunft. Die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs liegt somit bei den die Regelung anwendenden Zollbehörden. Sachgemäße Kriterien für die Beurteilung der Schwere können insbesondere sein: Die vorsätzliche oder nur fahrlässige Begehung der Tat, die Höhe des

460 Art. 14 d Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006.

461 Ausführlich zum Begriff der Zollvorschriften s.u. Teil 3 D. IV. 1.

462 Das Adjektiv „schwer“ wurde mit der 2. Rev. eingefügt, Art. 14 d Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006.

Strafmaßes, die Nähe der Straftat zum Zollrecht (im Fall des Wirtschaftsbeteiligten) sowie das zeitliche Zurückliegen der Tat. Auch ist die Schwere einer Verfehlung des Zollvertreters, von welcher der Wirtschaftsbeteiligte keine Kenntnis hatte, als geringer einzustufen als eine solche des Wirtschaftsbeteiligten selbst.

c) Straffähigkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen

Probleme treten auf, wenn es sich bei dem Wirtschaftsbeteiligten oder seinem Zollvertreter nicht um eine natürliche Person i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 1. Anstrich ZK handelt, sondern dieser in der Rechtsform einer juristischen Person oder Personenvereinigung i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 2. u. 3. Anstrich ZK organisiert ist. Dies wird in der Praxis der Regelfall sein.

So gilt in Deutschland – trotz einiger Bestrebungen zur Einführung einer Verbandsstrafbarkeit, gerade im Bereich des Wirtschaftsstrafrechts, die in Einklang stehen mit Initiativen der EG[463] – der Grundsatz des „societas delinquere non potest“.[464] Straffähig sind danach ausschließlich natürliche Personen.

Für einen großen Anteil deutscher Wirtschaftsbeteiligter und auch Zollvertreter läuft die Bestimmung des Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit c) ZK-DVO daher leer. Gleiches gilt für zahlreiche weitere europäische Staaten, die keine Verbandsstrafbarkeit juristischer Personen und Personenvereinigungen kennen, z.B. Belgien,[465] Italien,[466] Österreich,[467] Spanien,[468] Portugal,[469] und Schweden.[470] Eine Verbandsstrafbarkeit ist bisher lediglich normiert in Dänemark,[471] Frankreich,[472] den Niederlanden[473] sowie in eingeschränkter Form in Großbritannien. Gemäß der dort geltenden „alter ego“-Theorie können dem Unternehmen Delikte seiner Führungskräfte zugerechnet werden, so-

463 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 30, 229, 250.
464 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 238.
465 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 234, m.w.N.
466 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 238, m.w.N.
467 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 241, m.w.N.
468 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 245, m.w.N.
469 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 242, m.w.N.
470 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 243, m.w.N.
471 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 235, m.w.N.
472 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 237, m.w.N.
473 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 240, m.w.N.

fern diese leitenden Mitarbeiter als mit dem Unternehmen identisch anzusehen sind (sog. „principle of identification“).[474]

Dieses Ergebnis ist problematisch.

So führt das Fehlen einer Verbandsstrafbarkeit in einigen Mitgliedstaaten zu folgenden Konsequenzen: Zum einen erfolgt innerhalb dieser Staaten im Rahmen des Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO eine Ungleichbehandlung von Einzelkaufleuten, deren Straftaten eine Zulassung ausschließen, im Vergleich zu juristischen Personen und Personenvereinigungen, die selbst keine Straftaten begehen können, so dass das Fehlverhalten der für das Unternehmen handelnden natürlichen Personen dessen Zulassung zum ZWB nicht im Wege steht. Ungleich behandelt werden auch die juristischen Personen und Personenvereinigungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Abhängig vom Bestehen einer Verbandsstrafbarkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat verhindert eine Straftat eines Mitarbeiters die ZWB-Zulassung oder nicht.

Diese Ungleichbehandlung im Rahmen der vorgeschalteten Prüfung des Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO kann auch durch die eigentliche Prüfung der bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften gem. Art. 14 h ZK-DVO nicht vollständig aufgefangen werden. Zwar werden im Rahmen dieser Vorschrift die Zuwiderhandlungen von Unternehmensleitung und verantwortlichen Mitarbeitern in die Bewertung der Zollredlichkeit einbezogen. Der Gegenstand der beachtlichen Verstöße ist jedoch nicht deckungsgleich. So erfasst Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO über Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO hinausreichend sachlich auch Straftaten, die nicht auf der Verletzung von Zollvorschriften beruhen, und enthält anders als Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO zeitlich keine Beschränkung der Rückschau auf die vergangenen drei Jahre. Hinsichtlich der mehr als drei Jahre zurückliegenden außerzollrechtlichen Straftaten erfolgt somit eine Ungleichbehandlung.

Eine diese Unzulänglichkeiten beseitigende Ausweitung des relevanten Personenkreises auf die für ein Unternehmen handelnden Personen i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), d) ZK-DVO ist aufgrund des eindeutigen Wortlauts des Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO jedoch nicht möglich. Denn das Bestimmtheitsgebot als Ausprägung des auch im Gemeinschaftsrecht gel-

474 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 30, Rn. 236, m.w.N.

tenden Rechtsstaatsprinzips[475] verlangt, dass der Bürger einer Vorschrift entnehmen kann, welche Voraussetzungen er zu erfüllen hat.

Zudem wurde auf das Problem des „Leerlaufens" dieser Regelung in vielen Mitgliedstaaten der EG im Rahmen der Ausschussberatungen hingewiesen.[476] Dies hat jedoch nicht dazu geführt, die DVO entsprechend abzuändern. Bei der Begrenzung auf den Wirtschaftsbeteiligten handelt es sich somit um eine bewusste Entscheidung der Kommission.

4. Maßgeblicher Zeitraum

In zeitlicher Hinsicht wird – anders als bei dem Kriterium der Einhaltung von Zollschriften gem. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO, bei dem die Rückschau auf drei Jahre beschränkt ist – in Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO keine Begrenzung vorgenommen. Dies heißt jedoch nicht, dass eine strafrechtliche Verurteilung zeitlich unbegrenzt zu berücksichtigen ist. In Deutschland ist der Zeitraum der Beachtlichkeit einer – rechtskräftigen – Vorstrafe geregelt im Bundeszentralregistergesetz (BZRG). So besteht für aus dem Bundeszentralregister getilgte oder zu tilgende Verurteilungen gem. § 51 Abs. 1 BZRG ein Verwertungsverbot mit der Folge, dass die Verurteilung im Rechtsverkehr nicht mehr zum Nachteil des Betroffenen berücksichtigt werden darf. Die Tilgungsfristen für strafrechtliche Verurteilungen sind in § 46 BZRG geregelt und richten sich im Wesentlichen nach der Strafhöhe. Im Grundsatz werden Geldstrafen von nicht mehr als 90 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von nicht mehr als drei Monaten nach fünf Jahren getilgt (§ 46 Abs. 1 Nr. 1 lit. a), b) BZRG), sonstige Geldstrafen sowie Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr nach zehn Jahren (§ 46 Abs. 1 Nr. 2 lit. a), b) BZRG) und alle übrigen Strafen nach 15 Jahren.

Unbefriedigend ist dieses Ergebnis insofern, als dass in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich lange Tilgungsfristen gelten, so dass die Regelung des Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. d) ZK-DVO diesbezüglich nicht gemeinschaftsweit einheitlich angewandt werden kann. Jedoch liegt die Kompetenz zur Regelung des Strafrechts und Strafverfahrensrechts bei den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 29 ff. EUV. Würde die EG eine einheitliche Beachtlichkeitsfrist anordnen – wie sie der deutsche Gesetzgeber mit zehn Jahren in § 5 Abs. 1 Nr. 1 WaffG im Rahmen der Beurteilung der persönlichen Zuver-

475 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1989 – Rs. 46/87 u. 277/88, Hoechst vs. Kommission, Slg. 1989, 2859 (Rn. 19); *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. LVII.

476 Customs Code Committee: Summary of the conclusions of the 52nd meeting held on 26 and 27 October 2005, TAXUD/2005/1280 v. 15.11.2005, S. 6.

lässigkeit als Voraussetzung für die Erteilung einer Waffen- und Munitionserlaubnis vorsieht – und diese gemeinschaftlich festgesetzte Frist die geringste nationale Frist unterschreiten, läge hierin eine Verletzung der mitgliedstaatlichen Kompetenz zur Bestimmung eines Verwertungsverbotes für strafrechtliche Verurteilungen. Die unterschiedliche Anwendung der Vorschrift in diesem Punkt durch die einzelnen Mitgliedstaaten ist daher als unvermeidlich hinzunehmen.

III. Kein Insolvenzverfahren anhängig

Die dritte Bewilligungsvoraussetzung ergibt sich ebenfalls im Rückschluss aus einem Ausschlussgrund. So folgt aus Art. 14 f lit. b), 2. Alt. ZK-DVO, dass nur solche Wirtschaftsbeteiligte zugelassen werden können, über deren Vermögen kein Insolvenzverfahren eröffnet worden ist.

1. Anordnung als allgemeine Bewilligungsvoraussetzung und Zweck

Das Merkmal der fehlenden Anhängigkeit eines Insolvenzverfahrens stellt eine Ausprägung des Kriteriums der nachweislichen finanziellen Zahlungsfähigkeit i.S.d. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 3. Anstrich ZK dar.

Im Unterschied zu den einschränkungslos festgesetzten Kriterien einer bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften sowie des Vorliegens eines zufrieden stellenden Systems der Geschäftsbücher, bestimmt Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 3. Anstrich ZK, dass das Merkmal der nachweislichen Zahlungsfähigkeit nur „gegebenenfalls“ zur Voraussetzung für eine Zulassung zum ZWB bestimmt werden darf.

Die Kommission ist aufgrund der ihr gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 2, 1. Anstrich ZK durch den Rat übertragenen Rechtsetzungskompetenz ausschließlich befugt, ein Bewilligungsmerkmal in den von dem Rat vorgegebenen Grenzen auszugestalten. Regelungen in Durchführungsverordnungen, die über die – höherrangige – Ermächtigung der Grundverordnung hinausgehen, sind nichtig.[477]

477 St. Rspr. d. *EuGH*, vgl. Urt. v. 10.03.1971 – Rs. 58/70, Compagnie Continentale vs. Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukte u.a., Slg. 1971, 163 (Rn. 14/15); Urt. v. 10.03.1971 – Rs. 38-70, Deutsche Tradax vs. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1971, 145 (Leitsatz 3, Rn. 10); Urt. v. 24.06.1993 – Rs. C-90/92, Dr. Tretter vs. HZA Stuttgart-Ost, Slg. 1993, I-3569 (Leitsatz 1, Rn. 11), Urt. v. 02.03. 1999 – Rs. C-179/97, Spanien vs. Kommission, Slg. 1999, I-1251 (Leitsatz 1, Rn. 20); *Oppermann*, Europarecht, § 6, Rn. 61; *Biervert*, in: Schwarze, EU-Kommentar,

Fraglich ist daher, ob die Festlegung der fehlenden Anhängigkeit eines Insolvenzverfahrens für sämtliche Wirtschaftsbeteiligte damit vereinbar ist, dass das hierdurch ausgestaltete Merkmal einer nachweislichen finanziellen Leistungsfähigkeit nur „gegebenenfalls" verlangt werden darf. „Gegebenenfalls" bedeutet, wie insbesondere durch die englischsprachige Formulierung „if appropriate" deutlich wird: „sofern sachgerecht" bzw. „zweckmäßig". Zu untersuchen ist daher, welche Folgen die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens für den Wirtschaftsbeteiligten hat und ob angesichts dieser Folgen ein Ausschluss derartiger Wirtschaftsbeteiligter als sachgerecht und zweckmäßig beurteilt werden kann.

Folge der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens ist, dass gem. § 80 InsO die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über das Vermögen des betreffenden Wirtschaftsbeteiligten auf den Insolvenzverwalter übergeht. Die Unternehmensleitung wechselt somit.

Zudem werden einmal eröffnete Insolvenzverfahren folgendermaßen beendet: In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle erfolgt eine Liquidation, somit eine Zerschlagung des Wirtschaftsbeteiligten.[478] Teilweise wird eine übertragende Sanierung auf einen anderen Unternehmensträger vorgenommen.[479] Nur sehr selten besteht die Möglichkeit einer Sanierung des betreffenden Unternehmens[480] oder einer Einstellung des Insolvenzverfahrens wegen des Entfallens des Eröffnungsgrundes.[481] Der Wirtschaftsbeteiligte bleibt somit in aller Regel in seiner Struktur nicht erhalten.

Der Zweck der Zulassungsvoraussetzungen zum ZWB besteht darin, einen Wirtschaftsbeteiligten hinsichtlich seiner Zuverlässigkeit zu überprüfen mit dem Ziel, herauszufinden, ob ein Rückzug der Zollverwaltung aus der behördlichen Kontrolle möglich ist. Eine solche Prognose setzt eine gewisse Kontinuität eines Wirtschaftsbeteiligten voraus. Aufgrund der aufgezeigten Konsequenzen eines Insolvenzverfahrens – Veränderung von Struktur und Leitung eines Unternehmens – ist nach dessen Eröffnung eine aussagekräf-

---

Art. 249 EGV, Rn. 10; *Schmidt*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 24; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 21.

478 *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rn. 4, 355; *Stürner*, in: Münchener Kommentar InsO, Einleitung, Rn. 13.

479 *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rn. 4, 375; *Stürner*, in: Münchener Kommentar InsO, Einleitung, Rn. 13.

480 *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rn. 4, 366; *Stürner*, in: Münchener Kommentar InsO, Einleitung, Rn. 13.

481 *Uhlenbruck*, in: Gottwald, Insolvenzrechts-Handbuch, § 10, Rn. 7.

tige Prognose über die künftige Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten nicht möglich. Daher ist es sachgerecht und zweckmäßig, solche Wirtschaftsbeteiligte auszuschließen. Art. 14 f lit. b), 2. Alt. ZK-DVO stellt daher eine zulässige Ausgestaltung des Art. 5 a Abs. 2, 3. Anstrich ZK dar.

Der Grund für die Ausgestaltung als Ausschlussgrund liegt wie bei dem Merkmal des Nichtvorliegens einer strafrechtlichen Verurteilung in der Verfahrenseffizienz. So ist die Anhängigkeit eines Insolvenzverfahrens mit geringem Aufwand festzustellen.

2. Anforderungen

Die einzige Anforderung des Art. 14 f lit. b), 2. Alt. ZK-DVO besteht darin, dass über das Vermögen des Wirtschaftsbeteiligten kein Insolvenzverfahren eröffnet worden sein darf. Insolvenzfähig sind in Deutschland gem. § 11 InsO alle natürlichen Personen, juristischen Personen des Privatrechts und überwiegend auch des öffentlichen Rechts (argumentum ex § 12 InsO) sowie Personenvereinigungen, somit sämtliche Wirtschaftsbeteiligte i.S.d. Art. 1 Nr. 12 ZK-DVO. Eröffnet wird ein Insolvenzverfahren gem. § 27 InsO durch einen Eröffnungsbeschluss des zuständigen Amtsgerichts.

Maßgeblich für die Beurteilung der Anhängigkeit eines Insolvenzverfahrens ist gem. Art. 14 f lit. b), 2. Alt. ZK-DVO der Zeitpunkt der Antragstellung, somit der Einreichung eines vollständigen Zulassungsantrags gem. Art. 14 c ZK-DVO. Später anhängig werdende Insolvenzverfahren sind im Rahmen der Beurteilung der nachweislichen Zahlungsfähigkeit gem. Art. 14 j ZK-DVO zu berücksichtigen.

IV. Bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften

Bewilligungsvoraussetzung ist zudem die „bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften“. Dieses in Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK festgelegte Kriterium wird durch Art. 14 h ZK-DVO ausgestaltet.

Der Zweck dieser Bewilligungsvoraussetzung liegt darin, anhand einer Rückschau auf das vergangene Verhalten eines Wirtschaftsbeteiligten in Zollangelegenheiten eine Prognose hinsichtlich seiner zukünftigen Einhaltung der Zollvorschriften zu erstellen. Bewertet wird somit die persönliche Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten. Betrachtet man die Grundidee des ZWB – zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte, die die Gewähr für eine ordnungsgemäße Abwicklung ihrer Zollangelegenheiten bieten, zu privilegieren

durch eine verminderte Kontrolle durch die Zollverwaltung – wird die zentrale Bedeutung dieser Voraussetzung deutlich.[482]

Die Erstellung einer Prognose über die zukünftige Zollredlichkeit eines Wirtschaftsbeteiligten ist komplex, das Vorliegen einer „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften" somit schwierig zu beurteilen.[483] Besondere Bedeutung kommt daher der Festlegung der Bewertungsgrundlage sowie des Bewertungsmaßstabs zu. Zu bestimmen sind hierzu zunächst der Gegenstand der Betrachtung, also der Inhalt des Begriffs „Zollvorschriften", der Kreis der in die Beurteilung einzubeziehenden Personen sowie der Zeitraum der Rückschau. Anschließend sind Kriterien festzulegen, anhand derer die Angemessenheit der Einhaltung von Zollvorschriften bestimmt werden kann. Schließlich ist zu prüfen, ob und in welcher Form für die Beurteilung der bisher angemessenen Einhaltung von Zollvorschriften auf bereits vorhandene nationale Bewertungssysteme zurückgegriffen werden kann.

1. Zollvorschriften

Gegenstand der Betrachtung ist gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO die Einhaltung von Zollvorschriften. Fraglich ist, welche Regelungen hierunter zu fassen sind.

a) Zollrecht i.S.d. Art. 1 S. 1 ZK

Zollvorschriften sind zunächst und zumindest diejenigen Bestimmungen, die der ZK in Art. 1 S. 1 als „Zollrecht" legaldefiniert. Dies sind der ZK selbst sowie die auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene dazu erlassenen Durchführungsvorschriften.

Zu den gemeinschaftlichen Durchführungsvorschriften zählen insbesondere die DVO zum ZK, der Zolltarif i.S.d. Art. 20 Abs. 3 ZK einschließlich der zwischen der Gemeinschaft und bestimmten Ländern oder Ländergruppen geschlossenen Abkommen über Zollpräferenzmaßnahmen und der von der Gemeinschaft autonom gewährten nichtpräferenziellen Zollaussetzungen

482 Als „zentrale", „besonders bedeutsame" bzw. „wichtigste" Bewilligungsvoraussetzung bezeichnen Art. 14 h ZK-DVO daher auch: *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (239); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 21; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (83); *Wolff*, ZK, Art. 5 a.

483 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 21.

und Zollkontingente, Regelungen über Antidumpingzölle, Vorschriften über die Bestimmung des Ursprungs von Waren, die für die Präferenzgewährung maßgeblich sind, die Zollbefreiungsverordnung einschließlich ihrer Durchführungsvorschriften sowie die Regelungen über die in Art. 91 ZK genannten und außerhalb von ZK und ZK-DVO geregelten Versandverfahren.[484]

Auf einzelstaatlicher – hier deutscher – Ebene sind u.a. erfasst das Zollverwaltungsgesetz, die Zollverordnung, die Einreise-Freimengen-Verordnung und die Kleinsendungs-Einfuhrfreimengen-Verordnung, soweit diese Zölle betreffen, die Zollkostenverordnung, soweit Kosten für zollamtliche Maßnahmen erhoben werden sowie die lückenfüllenden Regelungen der AO.[485]

Dieser den ZK einschließlich seiner Durchführungsverordnungen umfassende Zollrechtsbegriff des Art. 1 S. 1 ZK wird auch als „Zollrecht im engeren Sinne“ bezeichnet.[486]

b) Sonstige Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr

Der grenzüberschreitende Warenverkehr wird jedoch durch weitere Vorschriften geregelt. Zu klären ist, ob diese Regelungen ebenfalls unter den Begriff der Zollvorschriften subsumiert werden können. Dazu ist zunächst darzustellen, um welche weiteren Bestimmungen es sich handelt.

aa) Bestimmung der sonstigen Vorschriften

Die sonstigen, sachlich an den Grenzübertritt einer Ware anknüpfenden Regelungen, lassen sich in vier große Bereiche einteilen: Dies sind Verbote und Beschränkungen, handelspolitische Maßnahmen, das Marktordnungsrecht sowie die Einfuhrumsatzsteuer und die Verbrauchsteuern.

484 Vgl. die Auflistungen bei *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 1, Rn. 2; *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 1 ZK, Rn. 15; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 1 ZK, Rn. 36.

485 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 1, Rn. 3; *Weymüller*, in: *Dorsch*, Zollrecht, Art. 1 ZK, Rn. 22 f.; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 1 ZK, Rn. 36.

486 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (124); *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (84).

(1) Verbote und Beschränkungen

Der Bereich Verbote und Beschränkungen umfasst alle gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen,[487] nicht-wirtschaftlichen[488] Maßnahmen zum Schutz der in Art. 58 Abs. 2 ZK aufgeführten Rechtsgüter.

Die geschützten Rechtsgüter teilen sich auf in vier Gruppen: Die erste Gruppe bilden die öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit.[489] Maßnahmen zu deren Schutz beinhalten die Regelungen mit grenzüberschreitendem Bezug betreffend Falschgeld,[490] Waffen und Munition,[491] Kriegswaffen,[492] Grundstoffe für die Herstellung von Chemiewaffen,[493] Pornographie,[494] Medien mit verfassungswidrigem Inhalt[495] sowie die Produktsicherheit.[496] Die zweite Gruppe von Schutzgütern stellen dar die Gesundheit und das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen.[497] Diesbezügliche Schutzmaßnahmen enthalten beispielsweise die Vorschriften aus dem Bereich des

487 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 21; *ders*., AW-Prax 1995, 371 (371); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 12; *Kock*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 23; *ders*., RIW 1998, 55 (56); *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 93.

488 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 21; *ders*., AW-Prax 1995, 333 (336); *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 2; *Kock*, RIW 1998, 55 (57); *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 38.

489 Ausführlich hierzu: *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 6, Rn. 4; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 21 f.; *ders*., AW-Prax 1995, 371 (373); *Witte*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 261 ff.; *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 129 ff.

490 §§ 127 f. OWiG.

491 Geregelt im WaffG.

492 Geregelt im KWKG.

493 Geregelt im Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ), BGBl. II 1994, S. 806; vgl. auch das Ausführungsgesetz zum CWÜ (CWÜAG), BGBl. I 1994, S. 1954 sowie die Ausführungsverordnung zum CWÜ (CWÜV), BGBl. I 1996, S. 1794; in Deutschland umgesetzt durch das Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ-AG) sowie die zugehörige Ausführungsverordnung (CWÜV).

494 §§ 184 ff. StGB.

495 §§ 86, 86 a StGB.

496 Geregelt in der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates vom 8. Februar 1993 über die Kontrolle der Übereinstimmung von aus Drittstaaten eingeführten Erzeugnissen mit den geltenden Produktsicherheitsvorschriften, ABl. EG Nr. L 40/1 v. 17.02.1993.

497 Ausführlich hierzu: *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 6, Rn. 9 ff.; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 23 ff.; *ders*., AW-Prax 1995, 371 (373 f.); *Witte*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 265 ff.; *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 136 ff.

Lebensmittelrechts,[498] des Arten-,[499] Seuchen-,[500] Strahlen-,[501] und sanitären Pflanzenschutzes,[502] des Arznei-[503] und Betäubungsmittelrechts[504] einschließlich der Grundstoffüberwachung[505] sowie des Abfallrechts.[506] Gruppe drei beinhaltet das nationale Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert.[507] Hierunter fallen Maßnahmen zum Schutz der – auch vorübergehenden – Abwanderung bedeutender Kunstwerke.[508] Die vierte Gruppe enthält das Schutzgut des gewerblichen und kommerziellen

498 Geregelt z.B. in der Verordnung (EWG) Nr. 315/93 des Rates vom 8. Februar 1993 zur Festlegung von gemeinschaftlichen Verfahren zur Kontrolle von Kontaminanten in Lebensmitteln, ABl. EG Nr. L 37/1 v. 13.02.1993.

499 Geregelt in der Verordnung (EG) Nr. 338/97 vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ArtenschutzVO), ABl. EG Nr. L 61/1 v. 03.03.1997 sowie dem Bundesnaturschutzgesetz.

500 Geregelt im Bundesseuchengesetz (bzgl. menschlicher Seuchen) sowie in der Verordnung über das innergemeinschaftliche Verbringen sowie die Einfuhr und Durchfuhr von Tieren und Pflanzen (bzgl. Tierseuchen).

501 Geregelt in der Verordnung (EWG) Nr. 737/90 des Rates vom 22. März 1990 über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl, ABl. EG Nr. L 82/1 v. 29.03.1990.

502 Geregelt im Pflanzenschutzgesetz.

503 Geregelt im Arzneimittelgesetz.

504 Geregelt im Betäubungsmittelgesetz.

505 Geregelt in der Verordnung (EWG) Nr. 3677/90 des Rates vom 13. Dezember 1990 über Maßnahmen gegen die Abzweigung bestimmter Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Substanzen, ABl. EG Nr. L 357/1 v. 20.12. 1990 sowie im Grundstoffüberwachungsgesetz.

506 Geregelt in der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (AbfallverbringungsVO), ABl. EG Nr. L 30/1 v. 06.02. 1993 sowie in dem Abfallverbringungsgesetz.

507 Ausführlich hierzu: *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 6, Rn. 25 ff.; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 26 f.; *ders*., AW-Prax 1995, 371 (374); *Witte*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 274 ff.; *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 311 f.

508 Geregelt in der Verordnung (EWG) Nr. 3911/92 des Rates vom 9. Dezember 1992 über die Ausfuhr von Kulturgütern (KulturgüterVO), ABl. EG Nr. L 395/1 v. 31.12.1992 sowie dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung.

Eigentums.[509] Dessen Schutz dienen z.B. Regelungen zur Bekämpfung der Produktpiraterie[510] sowie des Marken- und Urheberrechts.[511]

Schutzmaßnahmen sind – wie deren Bezeichnung bereits besagt – zum einen Verbote und zum anderen Beschränkungen. Ein Verbot liegt vor, wenn aufgrund einer gesetzlichen Regelung die Ein-, Aus-, oder Durchfuhr einer bestimmten Ware in das, durch das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft untersagt ist.[512] Innerhalb der Verbote wird differenziert zwischen absoluten Verboten und relativen.[513] Absolute Verbote versagen die Ein-, Aus- oder Durchfuhr ausnahmslos.[514] Bei relativen Verboten kann eine Gestattung erfolgen durch vorherige Einholung einer Genehmigung[515] – dann liegt ein sog. präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vor – oder – im Fall eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt[516] – einer Ausnahmebewilligung.[517] Als Beschränkungen werden bezeichnet alle sonstigen Regelungen zur Abwehr von Gefahren und Schäden von den geschützten Rechtsgütern

509 Ausführlich hierzu: *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 6, Rn. 28 ff.; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 28 ff.; *ders*., AW-Prax 1995, 371 (374 f.); *Witte*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 278 ff.; *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 200 ff.

510 Geregelt in der Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, bestimmte Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, und die Maßnahmen gegenüber Waren, die erkanntermaßen derartige Rechte verletzen (AntipiraterieVO), ABl. EG Nr. L 196/7 v. 02.08.2003.

511 Geregelt im Marken-, Patent-, Geschmacksmuster- und Urheberrechtsgesetz.

512 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 26; *ders*., AW-Prax 1995, 333 (336); *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 5; *Kock*, RIW 1998, 55 (58).

513 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 26; *ders*., AW-Prax 1995, 333 (336); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 10; *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 5; *Kock*, RIW 1998, 55 (58); a.A.: *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 66 ff., der eine weitere Differenzierung des Begriffspaares „Verbote und Beschränkungen" ablehnt.

514 So enthält § 15 Fleischhygienegesetz ein Einfuhrverbot für Fleisch von Katzen, Dachsen und Affen.

515 So bedarf gem. § 3 Abs. 1 Atomgesetz die Ein- und Ausfuhr von Kernbrennstoffen der Genehmigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

516 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 26; *ders*., AW-Prax 1995, 333 (336); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 10, 34; *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 7 f.; *Kock*, RIW 1998, 55 (58).

517 Z.B. kann gem. § 40 Abs. 4 WaffG das Bundeskriminalamt (BKA) Ausnahmen vom Einfuhrverbot für verbotene Waffen zulassen.

bei der Ein-, Aus-, oder Durchfuhr von Waren. Beschränkungen erfolgen in der Regel in der Form gesetzlicher Gebote, insbesondere von Kennzeichnungspflichten.[518]

(2) Handelspolitische Maßnahmen

Einen weiteren großen Bereich von Regelungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr stellen die handelspolitischen Maßnahmen dar. Gemäß der Legaldefinition des Art. 1 Nr. 7 ZK-DVO fallen hierunter alle nichttarifären Maßnahmen, die im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik i.S.d. Art. 133 EGV für die Ein- und Ausfuhr von Waren getroffen werden. Erfasst sind somit ausschließlich gemeinschaftliche Regelungen.[519] Ziel handelspolitischer Maßnahmen ist es, die Handelsströme zum Schutz der innergemeinschaftlichen Wirtschaft zu lenken bzw. außen- oder sicherheitspolitisch zu wirken.[520] In Abgrenzung zu den nicht-wirtschaftlichen Verboten und Beschränkungen sind handelspolitische Maßnahmen wirtschaftlich oder wirtschaftspolitisch motiviert.[521] Jedoch ist eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich. Einige Regelungen verfolgen einen wirtschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Zweck und sind zugleich auch dem Schutz eines der durch Verbote und Beschränkungen geschützten Rechtsgüter zu dienen bestimmt. Gelingt in einem solchen Fall einer Misch- bzw. Gemengelage der Motive eine formale Abgrenzung anhand der vorherrschenden Schutzrichtung – Art. 133 EGV oder Art. 58 ZK, Art. 30 EGV – nicht, liegt eine hinzu-

---

518 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 27; *ders*., AW-Prax 1995, 333 (336 f.); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 10; *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 9; *Kock*, RIW 1998, 55 (58); als Beispiel für eine solche Beschränkung ordnet § 14 Abs. 1 Nr. 5 der Sprengverordnung für explosionsgefährliche Stoffe oder Sprengzubehör eine Kennzeichnung mit einem bestimmten Gefahrensymbol an; § 3 Abs. 5 der Eier- und Eiprodukteverordnung verlangt für Enteneier einen Verbraucherhinweis auf eine mindestens zehnminütige Kochzeit.

519 *Stüwe*, in: Dorsch: Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 40; a.A.: *Kock*, RIW 1998, 55 (57), der entgegen dem eindeutigen Wortlaut des Art. 1 Nr. 7 ZK-DVO und der Bezugnahme auf die gemeinsame Handelspolitik des Art. 133 EGV einzelstaatliche Maßnahmen als mitumfasst ansieht.

520 *Kock*, RIW 1998, 55 (57); *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 38; Wolff, ZK, Art. 4, Nr. 7.

521 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 22 f.; *ders*., AW-Prax 1995, 333 (336); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 34; *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 2; *Kock*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 27; *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 38.

nehmende „Überlappung“ bzw. „Überschneidung“ vor.[522] Die Bestimmung ist somit sowohl handelspolitische Maßnahme als auch Verbot und Beschränkung.[523]

Als Beispiele für handelspolitische Maßnahmen benennt Art. 1 Nr. 7 ZK-DVO Überwachungs- und Schutzmaßnahmen, mengenmäßige Beschränkungen oder Höchstmengen sowie Ein- und Ausfuhrverbote. Hierunter fallen z.B. sicherheitspolitische Schutzmaßnahmen nach der Dual-use-Verordnung[524] betreffend Waren, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt werden können, Antidumpingmaßnahmen zum Schutz gegen gedumpte und subventionierte Einfuhren aus nicht zur EU gehörenden Staaten gemäß der Antidumpingverordnung[525] sowie mengen- oder wertmäßige Begrenzungen des Einfuhr- oder Ausfuhrvolumens aufgrund von Kontingenten.[526] Ein- und Ausfuhrverbote enthalten insbesondere Embargos, ausge-

522 Beispiele hierfür sind die Produktsicherheitsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 339/93, ABl. EG Nr. L 40/1 v. 17.02.1993) sowie die Antipiraterieverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1383/2003, ABl. EG Nr. L 196/7 v. 02.08.2003); vgl. *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 34; *ders*., in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 22.

523 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 23; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 58, Rn. 34; *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 4; *Kock*, RIW 1998, 55 (57); abweichend: *Stüwe*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 58 ZK, Rn. 54, der eine Maßnahme ausschließlich als Verbot oder Beschränkung qualifiziert, sofern sie zumindest auch den Schutz eines Gutes i.S.d. Art. 58 Abs. 2 ZK bezweckt.

524 Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates vom 22. Juni 2000 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck, ABl. EG Nr. L 159/1 v. 30.06.2000.

525 Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, ABl. EG Nr. L 56/1 v. 06.03.1996.

526 Geregelt in der Verordnung (EG) Nr. 520/94 des Rates vom 7. März 1994 zur Festlegung eines Verfahrens der gemeinschaftlichen Verwaltung mengenmäßiger Kontingente (KontingentsVO), ABl. EG Nr. L 66/1 v. 01.06.1996.

staltet als Embargos gegen bestimmte Staaten[527] oder auch gegen Personen, Gruppen und Organisationen.[528]

(3) Marktordnungsrecht

Regeln für grenzüberschreitende Warenbewegungen enthält als dritter Bereich das Marktordnungsrecht. Dieses befasst sich mit der gemeinsamen Agrarpolitik der EG i.S.d. Art. 32 ff. EGV.

So haben sich die Mitgliedstaaten bereits 1958 darauf verständigt, zur Schaffung eines stabilen Agrarmarktes produktbezogene Marktorganisationen zu schaffen.[529] Hierzu werden die landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse (z.B. Getreide) sowie die daraus gewonnenen Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe (z.B. Mehl) in Erzeugnisgruppen, sog. Sektoren, eingeteilt. Jeder Sektor wird durch eine eigene Marktorganisation geregelt. Zur Zeit existieren 22 solcher Marktorganisationen – z.B. für Getreide,[530] Obst und Gemüse,[531] Zucker[532] sowie Rindfleisch[533] –, der 94 % aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse unterliegen.[534]

---

527 Embargos werden festgesetzt durch die Vereinten Nationen und umgesetzt durch Verordnungen der Gemeinschaft. Ein Total- oder Teilembargo besteht zur Zeit nicht (frühere Embargos gegen den Irak und Libyen wurden aufgehoben). Gültig ist jedoch ein Waffenembargo gegenüber Usbekistan, Verordnung (EG) Nr. 1859/2005 des Rates vom 15. November 2005 über bestimmte restriktive Maßnahmen gegen Usbekistan, ABl. EG Nr. L 299/23 v. 16.11.2005.

528 Zur Zeit existieren zwei solcher Embargos: Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Quaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, ABl. EG Nr. L 139/9 v. 29.05.2002; Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. EG Nr. L 344/70 v. 28.12.2001.

529 Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/c0_marktordnung/index.html.

530 Verordnung (EWG) Nr. 1766/92 des Rates vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. EG Nr. L 181/21 v. 01.07.1992.

531 Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, ABl. EG Nr. L 297/1 v. 21.11.1996.

532 Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. EG Nr. L 58/1 v. 28.02.2006.

533 Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch, ABl. EG Nr. L 148/24 v. 28.06.1968; eine Auflis-

Kernstück einer jeden Marktorganisation ist ein festgelegter EG-Binnenpreis, der grundsätzlich über dem Weltmarktpreis liegt. Diesen Preis schützt die Marktorganisation durch die Erhebung von Agrarzöllen bei der Einfuhr aus Staaten außerhalb der EU. Dabei wurden die früher bestehenden variablen Abschöpfungen durch das im Rahmen der Uruguay-Runde beschlossene GATT-Abkommen über die Landwirtschaft[535] abgeschafft und seit dem 1. Juli 1995 ersetzt durch ein System fester Wertzölle, denen bei Überschreitung bestimmter Auslösungsschwellen hinsichtlich Preis und Menge gestaffelte Zusatzzölle hinzugefügt werden. Diese Zölle erreichen in der Regel die Differenz zwischen dem hohen Binnenmarktpreisniveau und dem Weltmarktpreisniveau.[536] Bei der Ausfuhr wird spiegelbildlich die Konkurrenzfähigkeit der teureren EG-Produkte durch die Zahlung des Unterschiedsbetrages zwischen dem höheren EG-Preis und dem niedrigeren Weltmarktpreis erreicht. Diese Subventionierung der Ausfuhr – die Ausfuhrerstattung – wird in einem speziellen Verfahren durch die Zollbehörden kontrolliert.[537] Die Überwachung von Ein- und Ausfuhren im Agrarbereich erfolgt durch besondere EG-Dokumente, die Lizenzen.[538]

Um eine Benachteiligung der gemeinschaftlichen Verarbeitungsindustrie gegenüber Herstellern außerhalb der EU mit niedrigeren Rohstoffpreisen zu verhindern, wird der Einfuhrschutz für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse (z.B. Milch) zum Teil auch auf die Verarbeitungserzeugnisse der zweiten und weiterer Stufen (z.B. Speiseeis) erstreckt.[539] Dies geschieht durch so genannte Agrarteilbeträge auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 3448/93.[540]

---

tung aller 22 Marktorganisationen befindet sich bei: *Schrömbges*, in: Dorsch, Zollrecht, Einführung Marktordnung, Rn. 97.

534 *Schrömbges*, in: Dorsch, Zollrecht, Einführung Marktordnung, Rn. 95.

535 WTO-„GATT 1994“, ABl. EG Nr. L 336/22 v. 23.12.1994; vgl. hierzu: *Halla-Heißen*, ZfZ 1995, 370 (370).

536 *Nonhoff*, AW-Prax 1996, 29 (30 f.).

537 Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/c0_marktordnung/index.html.

538 *Schrömbges*, ZfZ 1997, 290 (291 f.); Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/c0_marktordnung/index.html.

539 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 20, Rn. 63; *Lux/Lichtenberg*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 25.

540 Verordnung (EG) Nr. 3448/93 des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Handelsregelungen für bestimmte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren, ABl. EG Nr. L 318/18 v. 20.12.1993.

(4) Einfuhrumsatzsteuer und Verbrauchsteuern

Den vierten großen Bereich von im grenzüberschreitenden Warenverkehr zu beachtenden Regelungen stellen die nationale Einfuhrumsatzsteuer sowie die nationalen besonderen Verbrauchsteuern dar.

Werden Nichtgemeinschaftswaren in den deutschen Teil des Zollgebietes eingeführt, unterliegen diese gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 UStG der Einfuhrumsatzsteuer, die inhaltlich der inländischen Umsatzsteuer entspricht. Auf diese Weise wird verhindert, dass im Ausland von der Umsatzsteuer befreite auszuführende Waren ohne Belastung durch eine Umsatzsteuer und damit günstiger als gemeinschaftliche Waren an den Endverbraucher gelangen.[541]

Ebenfalls mit dem Grenzübertritt einer Ware erhoben werden die besonderen Verbrauchsteuern. Besondere Verbrauchsteuern entstehen durch den Verbrauch bestimmter, sog. „hochsteuerbarer" Waren im nationalen Erhebungsgebiet. In Deutschland sind dies gegenwärtig die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer, die Stromsteuer, die Branntweinsteuer, die Alkopopsteuer, die Biersteuer, die Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer sowie die Kaffeesteuer.[542] Zwar knüpfen diese Steuern sachlich nicht an den Grenzübertritt einer Ware an und auch ist die Abgabenerhebung – anders als bei einem Zoll – nicht auf eine bewusste Ungleichbehandlung von inländischer und ausländischer Ware gerichtet.[543] Eine Einbeziehung in die Gruppe der Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr ist jedoch deshalb gerechtfertigt, da die Verbrauchsteuern zum einen von der Bundeszollverwaltung bei eingeführten Waren zusammen mit der übrigen Zollschuld erhoben werden und deren Erhebung zum anderen – wie die der Einfuhrumsatzsteuer – das Ziel verfolgt, eingeführte, drittländische Waren den gemeinschaftlichen durch einen steuerlichen Grenzausgleich gleichzustellen.[544]

bb) Qualifizierung als Zollvorschriften

Zu klären ist nun in einem zweiten Schritt, ob diese den grenzüberschreitenden Warenverkehr betreffenden Regelungen als Zollvorschriften i.S.d. Art. 5 a Abs. 2, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO qualifiziert

541 Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a3_einfuhrumsatzsteuer/index.html.

542 Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/b0_verbrauchsteuern/index.html.

543 *Witte*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 346; *Henke*, in: Peter/Burhoff/Stöcker, Umsatzsteuer, § 21 UStG, Rn. 4.

544 *Henke*, in: Peter/Burhoff/Stöcker, Umsatzsteuer, § 21 UStG, Rn. 21.

werden können. Dies ist zu ermitteln durch Auslegung anhand des Wortlauts, der Systematik, der Entstehungsgeschichte sowie von Sinn und Zweck der betreffenden Vorschriften.

(1) Wortlaut

Verwendet wird in Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO nicht der enge, in Art. 1 S. 1 ZK legaldefinierte Begriff des „Zollrechts" – wobei selbst in einem solchen Fall Raum für ein erweitertes Verständnis gesehen wird[545] –, sondern der sprachlich hiermit verwandte Begriff „Zollvorschriften". Mit dem natürlichen Wortverständnis des Begriffs „Zollvorschriften" ist es vereinbar, sämtliche bei dem Grenzübertritt einer Ware zu beachtende Regelungen, auch solche nichttarifärer Art, als umfasst anzusehen.

(2) Systematik

Zweites Auslegungskriterium ist die systematische Stellung der Vorschriften. Zu untersuchen sind hierbei vier Aspekte: Erstens handelt es sich bei Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK – dessen Wortlaut Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO insoweit wiederholend wiedergibt – um eine Vorschrift des ZK, so dass allgemein das Verhältnis des ZK zu den sonstigen Regelungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zu bestimmen ist. Zweitens ist die Auslegung vergleichbarer Begriffe in ZK und DVO zu betrachten. Den dritten Aspekt einer systematischen Auslegung bildet die Frage, ob die anderen Vorschriften der DVO über den Wirtschaftsbeteiligten eine Einbeziehung vorsehen. Schließlich ist zu berücksichtigen, welche Interpretation des Begriffes den Leitlinien zu entnehmen ist.

(a) Verhältnis des ZK zu den sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr

Das Verhältnis des ZK zu den sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr kann bestimmt werden zum einen aus der Sicht des ZK und zum anderen – unterstützend – aus der Sicht des nationalen Rechts.

(aa) Verhältnis aus Sicht des ZK

Aus Sicht des ZK gestaltet sich das Verhältnis folgendermaßen:

545 S.u. Teil 3 D. IV. 1. b) bb) (2) (b) (aa).

Gemäß seinem Erwägungsgrund (4) gilt der ZK „unbeschadet besonderer anderweitiger Vorschriften“, insbesondere solcher „im Rahmen der landwirtschaftlichen, statistischen oder handelspolitischen Regelungen und in Bezug auf die Eigenmittel“. Dies spricht dafür, eine strikte Trennung zwischen ZK und angrenzenden Rechtsgebieten vorzunehmen.

Demgegenüber macht Erwägungsgrund (3) dem ZK zur Aufgabe, „die Anwendung der zolltariflichen und sonstigen Maßnahmen ... im Rahmen des Warenverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Drittländern“ sicherzustellen und benennt hierbei insbesondere „die agrar- und handelspolitischen Maßnahmen“. Dies wiederum spricht für eine Verzahnung des ZK mit den sonstigen Vorschriften des grenzüberschreitenden Warenverkehrs.

Das in Erwägungsgrund (3) zum Ausdruck kommende Verhältnis wird bestärkt durch die übrigen Regelungen des ZK, die an verschiedenen Stellen auf die beschriebenen sonstigen Vorschriften des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Bezug nehmen.

So lässt Art. 58 Abs. 2 ZK die Vornahme einer zollrechtlichen Bestimmung nur zu, sofern Verbote und Beschränkungen nicht entgegenstehen. Auch die Überlassung einer Ware – mit der die zollamtliche Überwachung endet und dem Anmelder erlaubt wird, mit der Ware im Rahmen des gewählten Zollverfahrens nach Belieben zu verfahren[546] – ist gem. Art. 73 Abs. 1 ZK geknüpft an das Nichtvorliegen von Verboten und Beschränkungen. Der ZK bezieht Verbote und Beschränkungen somit in seine Regelungen ein.

Gleiches gilt für die handelspolitischen Maßnahmen. Deren Beachtung wird angeordnet für die Zollverfahren der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr (Art. 79 Abs. 2 ZK) und der passiven Veredelung (Art. 145 Abs. 2 ZK), das Ausfuhrverfahren (Art. 161 Abs. 1 UA 2 ZK) sowie die Wiederausfuhr (Art. 182 Abs. 2 UA 1 ZK).

Auch auf den Regelungsgegenstand des Marktordnungsrechts bestehen Verweise. So bezieht Art. 4 Nr. 10, 2. Anstrich, Nr. 11, 2. Anstrich ZK bei den Einfuhr- und Ausfuhrabgaben die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik sowie aufgrund von Sonderregeln für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse erhobenen Abgaben – gemeint sind hiermit die Agrarteilbeträge gem. der Verordnung (EG) Nr. 3448/93[547] – ausdrücklich

546 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2.
547 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 20, Rn. 63; vgl. Teil 3 D. IV. 1. b) aa) (3).

mit ein. Entsprechend gliedert auch Art. 20 Abs. 3 lit. c), 2. Anstrich ZK diese Abgaben in den Zolltarif der EG mit ein.

Somit nimmt der ZK auf Verbote und Beschränkungen, handelspolitische Maßnahmen sowie solche des Marktordnungsrechts explizit Bezug und schließt sie dadurch in seinen Regelungsbereich ein. Aus Sicht des ZK sind diese Bestimmungen daher als „Zollvorschriften" anzusehen. Auf das Einfuhrumsatz- und Verbrauchsteuerrecht dagegen – hierbei handelt es sich um nationales Recht –, erfolgt kein Verweis und damit durch den ZK auch keine Zuordnung zu den Zollvorschriften.

(bb) Verhältnis aus Sicht des deutschen Rechts

Diese Sichtweise einer Verknüpfung von Zollrecht im engeren Sinn und den sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr wird bestätigt durch das nationale deutsche Recht. Zwar kann das deutsche Recht als dem ZK untergeordnete Rechtsvorschrift nicht dessen Auslegung und Reichweite bestimmen, jedoch ein Indiz darstellen zur Unterstützung des nach dem ZK gefundenen Ergebnisses.

So legt § 1 ZollVG als Gegenstand der zollamtlichen Überwachung fest das Zollrecht (§ 1 Abs. 1 S. 2 ZollVG) sowie die Einfuhr- und Ausfuhrabgaben i.S.d. ZK (§ 1 Abs. 1 S. 3 ZollVG) – die gem. Art. 4 Nr. 10, 2. Anstrich, Nr. 11, 2. Anstrich ZK auch die auf der Grundlage der Marktordnungen erhobenen Agrarabgaben umfassen – sowie die Einhaltung der Verbote und Beschränkungen (§ 1 Abs. 3 ZollVG). Dabei ist zu beachten, dass das ZollVG nicht differenziert zwischen den nicht-wirtschaftlichen Verboten und Beschränkungen und den wirtschaftlichen handelspolitischen Maßnahmen, sondern den verwendeten Begriff der Verbote und Beschränkungen als Oberbegriff gebraucht für alle nichttarifären, die Ein-, Aus- oder Durchfuhr begrenzenden Maßnahmen.[548]

Darüber hinaus bezieht das nationale Recht auch die Einfuhrumsatzsteuer sowie die besonderen Verbrauchsteuern mit in das Zollrecht ein. So unterliegen diese Steuern gem. § 1 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 ZollVG ebenfalls der zollamtlichen Überwachung. Zudem ordnet § 21 Abs. 2 UStG für die Umsatzsteuer in einer dynamischen Verweisung die sinngemäße Geltung der Vorschriften für Zölle an. Hierunter sind auch die gemeinschaftlichen Vorschrif-

548 *Henke*, in: Bieneck (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, § 5, Rn. 24; *ders.*, AW-Prax 1995, 333 (336); *Rogmann*, in: Henke, Verbote und Beschränkungen, Rn. 4; *Kock*, RIW 1998, 55 (57).

ten und somit insbesondere der ZK zu fassen.[549] Für die besonderen Verbrauchsteuern bestimmen die jeweiligen Vorschriften bezogen auf Teilaspekte – etwa hinsichtlich Einfuhren aus Drittstaaten, die Schuldentstehung sowie die Person des Schuldners – ebenfalls eine Anwendung der Zollvorschriften.[550]

Das nationale Recht bestätigt somit die Sichtweise des ZK hinsichtlich der Einbeziehung von Verboten und Beschränkungen, handelspolitischen Maßnahmen sowie dem Marktordnungsrecht in das Zollrecht, mit der Folge, dass die Regelungen dieser Gebiete in systematischer Hinsicht ebenfalls „Zollvorschriften" darstellen. Auch hinsichtlich der Einfuhrumsatzsteuer und der besonderen Verbrauchsteuern spricht es sich für eine Zuordnung zum Zollrecht und damit zu den Zollvorschriften aus. Dies wirkt angesichts der niedrigeren Rangstufe des nationalen Rechts jedoch lediglich als Indiz.

(b) Auslegung vergleichbarer Begriffe in ZK und ZK-DVO

Den zweiten Anknüpfungspunkt für eine systematische Untersuchung bildet die Auslegung vergleichbarer Begriffe. Solche finden sich zum einen im ZK und zum anderen in der ZK-DVO.

(aa) Begriffe des ZK

So bestimmt Art. 11 UA 1 ZK als Gegenstand des unverbindlichen Auskunftsanspruchs das „Zollrecht". Trotz Verwendung von exakt des in Art. 1 S. 1 ZK begrenzend auf den ZK und dessen Durchführungsvorschriften[551] legaldefinierten Begriffs wird dieser aufgrund der – oben beschriebenen – Verzahnung des Zollrechts im engeren Sinne mit den angrenzenden Rechtsgebieten überwiegend[552] erweiternd ausgelegt. Zollrecht i.S.d. Art. 11 UA 1

549 *Müller-Eiselt*, in: Dorsch, Zollrecht, § 21 UStG, Rn. 9.

550 § 23 Abs. 1 Mineralölsteuergesetz, § 21 Tabaksteuergesetz, § 147 Abs. 1 Branntweinmonopolgesetz, § 3 Abs. 1 Alkopopsteuergesetz i.V.m. § 147 Abs. 1 Branntweinmonopolgesetz, § 14 Abs. 1 Biersteuergesetz, § 17 Abs. 1 Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz, § 13 Kaffeesteuergesetz.

551 Zur Reichweite des Zollrechts i.S.d. Art. 1 S. 1 ZK s.o. Teil 3 D. IV. 1. a).

552 A.A.: *Lux*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 11 ZK, Rn. 13, der unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift eine Ausdehnung auf nichttarifäre Maßnahmen ablehnt, somit lediglich die Einfuhrumsatzsteuer und die Verbrauchsteuern als mitumfasst ansieht sowie *Schwarz*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 11 ZK, Rn. 3, der Zollrecht als Recht der Zölle und Abgaben i.S.d. Art. 4 Nr. 10, 11 ZK definiert und den Auskunftsbereich gegenüber Art. 1 S. 1 ZK daher lediglich um die Agrarabgaben als Bestandteil des Marktordnungsrechts erweitert.

ZK umfasst demnach Verbote und Beschränkungen,[553] handelspolitische Maßnahmen,[554] das Marktordnungsrecht[555] sowie auch die Einfuhrumsatzsteuer und die Verbrauchsteuern.[556]

(bb) Begriffe der ZK-DVO

Den mit der in Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO gebrauchten Formulierung identischen Begriff „Zollvorschriften" verwendet die DVO bei der Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Bewilligungen für die bereits bestehenden Zollverfahrensvereinfachungen erteilt werden.[557] So werden die Inanspruchnahme des vereinfachten Anmeldeverfahrens sowie des Anschreibeverfahrens nur bewilligt, sofern der Antragsteller keine „schwere Zuwiderhandlung oder wiederholte Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften begangen hat".[558] Die Bewilligung von

553 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (127); *Hoffacker*, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, S. 36; *Wolffgang*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 11 ZK, Rn. 13; *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 11, Rn. 11.

554 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (126); *Hoffacker*, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, S. 36; *Wolffgang*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 11 ZK, Rn. 13; *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 11, Rn. 11.

555 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (128); *Hoffacker*, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, S. 28; *Wolffgang*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 11 ZK, Rn. 13; *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 11, Rn. 11.

556 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (129); *Hoffacker*, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, S. 38; *Wolffgang*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 11 ZK, Rn. 14; *Lux*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 11 ZK, Rn. 13; *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 11, Rn. 12 (bei Verbrauchsteuern jedoch nur hinsichtlich des Steuergegenstandes).

557 Zu den bestehenden Verfahrensvereinfachungen s.o. Teil 3 C. I.

558 Für das vereinfachte Anmeldeverfahren: Art. 261 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO (Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr); Art. 270 Abs. 3, 3. Anstrich ZK-DVO (Zolllagerverfahren); Art. 276 i.V.m. Art. 270 Abs. 3, 3. Anstrich ZK-DVO (aktive Veredelung, Umwandlungsverfahren, vorübergehende Verwendung); Art. 282 i.V.m. Art. 261 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO (Ausfuhrverfahren); Art. 277 Abs. 1 i.V.m. Art. 282 i.V.m. Art. 261 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO (passive Veredelung); für das Anschreibeverfahren: Art. 264 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO (Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr); Art. 273 Abs. 3 i.V.m. Art. 270 Abs. 3, 3. Anstrich (Zolllagerverfahren); Art. 276 i.V.m. Art. 270 Abs. 3, 3. Anstrich ZK-DVO (aktive Veredelung, Umwandlungsverfahren, vorübergehende Verwendung); Art. 283 i.V.m.

Vereinfachungen im gemeinschaftlichen Versandverfahren setzt unter anderem voraus, dass „keine schweren oder wiederholten Verstöße gegen die Zollvorschriften“ vorliegen.[559]

Kommentarliteratur zu der Auslegung dieser Bestimmungen der DVO existiert nicht. Auch wird der Begriff „Zollvorschriften“ nicht durch die Rechtsprechung oder eine Dienstanweisung des Bundesministeriums der Finanzen konkretisiert. Ständige Praxis der die Vereinfachungen bewilligenden Hauptzollämter ist es jedoch, als Zollvorschriften anzusehen neben dem ZK und seiner DVO auch die Regelungen der oben beschriebenen angrenzenden Rechtsbereiche.[560] Dies ist auch sinnvoll. Bereits die bestehenden Vereinfachungen von Zollverfahren bewirken eine reduzierte Kontrolle durch die Zollbehörden. Der Bewilligungsinhaber muss daher die Gewähr dafür bieten, das Zollverfahren korrekt durchzuführen. Da die rechtmäßige Durchführung eines Zollverfahrens – wie soeben gezeigt[561] – die Beachtung der mit dem Zollrecht zusammenhängenden sonstigen Regelungen über den grenzüberschreitenden Warenverkehr erfordert, muss der Antragsteller nachweisen, auch diese einzuhalten.

Auch die Auslegung vergleichbarer Begriffe in ZK und DVO spricht somit dafür, Verbote und Beschränkungen, handelspolitische Maßnahmen, das Marktordnungsrecht sowie die Einfuhrumsatzsteuer und die besonderen Verbrauchsteuern als „Zollvorschriften“ anzusehen.

(c) Einbeziehung durch sonstige Vorschriften zum ZWB

Die Vorschrift des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO ist im Kontext zu lesen mit den übrigen Voraussetzungen für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung. So wurden mit der 4. Revision in die Anforderungen an eine zufrieden stellende Buchführung sowie angemessene Sicherheitsstandards Bestimmungen aufgenommen, die das Vorhandensein geeigneter Verfahrensabläufe im Umgang mit Lizenzen im Agrarbereich und Genehmigungen im Bereich der handelspolitischen Maßnahmen (Art. 14 i lit. e) ZK-DVO) bzw. mit Ein- und Ausfuhrgenehmigungen bezüglich Verboten und Beschränkungen unterliegenden Waren (Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO) verlangen. Dies zeigt, dass sich die Zuverlässigkeit eines ZWB auch auf die Einhaltung der sonsti-

Art. 264 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO (Ausfuhrverfahren); Art. 277 Abs. 1 i.V.m. Art. 283 i.V.m. Art. 264 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO (passive Veredelung).

559 Art. 373 Abs. 1 lit. c) ZK-DVO.

560 Auskunft verschiedener HZA auf telefonische Anfrage.

561 S.o. Teil 3 D. IV.1. b) bb) (2) (a) (aa).

gen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr beziehen muss.

(d) Auslegung des Begriffs durch die Leitlinien

In systematischer Hinsicht ist schließlich zu prüfen, wie die Leitlinien den Begriff „Zollvorschriften" auslegen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Leitlinien als im Vergleich zum ZK und seiner DVO rangniedere und zudem rechtlich unverbindliche Bestimmungen keine über den ZK und die DVO hinausgehende Regelung treffen, sondern lediglich als Indiz für deren Auslegung dienen können.

Die Leitlinien (E) bestimmen in Abschnitt 2.01 als Gegenstand der Überprüfung der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften unter anderem die Aufhebung, Aussetzung oder Ablehnung einer zollrechtlichen Bewilligung. Daraus, dass Bewilligungsvoraussetzung auch – wie soeben beschrieben – die Einhaltung der sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr ist, lässt sich schließen, dass die Leitlinien von einer Einbeziehung dieser Bestimmungen durch den Begriff „Zollvorschriften" ausgehen. Gemäß Abschnitt 2.02 der Leitlinien (E) ist zudem zu überprüfen, ob der Wirtschaftsbeteiligte mit Waffen, Dual-use-Gütern oder Agrarprodukten handelt. Dies zeigt, dass eine Einbeziehung der Verbote und Beschränkungen, der handelspolitischen Maßnahmen sowie des Marktordnungsrechts gewollt ist. Für eine Einbeziehung des Marktordnungsrechts spricht zudem, dass die Entwurfsfassungen der Leitlinien eine Einholung von Auskünften bei OLAF vorsahen.[562] Aufgabe von OLAF, dem 1999 gegründeten Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (Office Européen de Lutte Anti-Fraude), ist der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch Aufdeckung von Betrugshandlungen im Bereich der Eigenmittel der EG.[563] Hierzu zählen insbesondere Ausgaben und Einnahmen im Agrarbereich.[564] Der Grund für die Streichung liegt allein darin, dass die Zollbehörden mancher

562 Vgl. Abschnitt 2.02 der Leitlinien i.d.F v. 20.01.2006, TAXUD/2005/1451 v. 20.01. 2006.

563 Errichtungsbeschluss: Beschluß (EG, EGKS, EURATOM) Nr. 352/99 der Kommission vom 28. April 1995 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. EG Nr. L 136/20 v. 31.05.1999; Handlungsgrundlage: Verordnung (EURATOM, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten, ABl. EG Nr. L 292/2 v. 15.11.1996.

564 *Fleckenstein*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, S. 30.

Mitgliedstaaten auf die Informationen von OLAF keinen Zugriff haben.[565] An der Tatsache, dass die Kommission das Marktordnungsrecht als „Zollvorschrift“ ansieht, ändert sich hierdurch somit nichts.

(3) Entstehungsgeschichte

Der für die Fassung der DVO zuständige Ausschuss für den Zollkodex hat auf seiner Tagung am 20. Januar 2006 mit Vertretern der Trade Contact Group die Auffassung geäußert, dass „Verletzungen des Außenwirtschaftsrechts“ ebenfalls vom Begriff der „Zollvorschriften“ erfasst sein sollen.[566]

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass der Begriff „Außenwirtschaftsrecht“ in seinen Konturen ebenfalls unterschiedlich verwendet wird[567] und aufgrund des Fehlens einer umfassenden Kompetenz der EG im Bereich der Außenwirtschaftspolitik zudem den unterschiedlichen nationalen Deutungen unterliegt.[568] Gemeint ist als engstmögliche Definition jedoch zumindest das sog. „Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne“, das alle nichttarifären Regelungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs aus handels-, wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Gründen umfasst.[569] Handelspolitische Maßnahmen, Marktordnungsregelungen sowie die Einfuhrumsatz- und die Verbrauchsteuern sollen somit einbezogen sein. Lediglich Verbote und Beschränkungen, die ausschließlich dem Schutz sonstiger Rechtsgüter zu dienen bestimmt und nicht zumindest auch wirtschaftlich oder wirtschaftspolitisch motiviert sind, sind von einer solch engen Begriffsauslegung nicht erfasst.[570]

Jedoch zeigt dieses bei der Entwicklung der Vorschrift zugrunde gelegte Verständnis, dass jedenfalls eine Begrenzung auf das Zollrecht im engeren Sinne nicht gewollt ist.

565 ZWB-Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 10, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_pilot_report_de-pdf.

566 Resümeebericht über die Gemeinsame Tagung des Komitees für den Zollkodex (allgemeine Regelungen) mit Vertretern der Trade Contact Group, S. 2.

567 *Wolffgang*, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Einleitung Außenwirtschaftsrecht, Rn. 1; *Bachmann*, AW-Prax 2000, 448 (448).

568 *Bachmann*, AW-Prax 2000, 448 (448).

569 *Wolffgang*, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Einleitung Außenwirtschaftsrecht, Rn. 4 f.; *Bachmann*, AW-Prax 2000, 448 (448).

570 *Bachmann*, AW-Prax 2000, 448 (448).

(4) Sinn und Zweck

Auch Sinn und Zweck der Bewilligungsvoraussetzung einer Prüfung der bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO erfordern eine Einbeziehung der sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr.

So bewirkt die Zulassung zum ZWB gem. Art. 14 b Abs. 4 ZK-DVO eine Reduzierung der Kontrolltätigkeit der Zollbehörden.[571] Die Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten muss daher festgestellt werden in Bezug auf sämtliche Bereiche, die Gegenstand der zollamtlichen Überwachung sind.[572] Gem. Art. 1 ZollVG sind dies neben dem ZK und seiner DVO auch Verbote und Beschränkungen, handelspolitische Maßnahmen, die Einhaltung des Marktordnungsrechts sowie die Einfuhrumsatzsteuer und die besonderen Verbrauchsteuern.

Hinsichtlich des ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen spricht ein weiteres Argument für eine Einbeziehung dieser Vorschriften. So sollen in dem Status eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen die Voraussetzungen sämtlicher Vereinfachungen im Bereich der Zollverfahren gebündelt und auf diese Weise als allgemeiner Teil vor die Klammer gezogen werden (vgl. Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO). Setzen die bestehenden Vereinfachungen von Zollverfahren aufgrund der bei deren Durchführung zu beachtenden sonstigen Vorschriften des grenzüberschreitenden Warenverkehrs deren Einbeziehung voraus, muss dies auch für deren bündelnde Zusammenfassung gelten.

Sinn und Zweck sämtlicher Arten einer Zulassung zum ZWB erfordern somit die Einbeziehung der sonstigen Vorschriften über den grenzüberschreitenden Warenverkehr in den Begriff der „Zollvorschriften".

cc) Zwischenergebnis

Aufgrund der Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschriften sowie von ihrem Sinn und Zweck ist der Begriff „Zollvorschriften" in Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO erweiternd dahingehend auszulegen, dass die Regelungen angrenzender Rechtsgebiete des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, also über Verbote und Beschränkungen, handelspolitische Maßnahmen, Marktordnungen sowie die Einfuhr-

571 S.u. Teil 3 H. I. 1. a) aa) (1) (a), H. 1. b) aa) (1) (a).

572 Vgl. *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (85).

umsatz- und die besonderen Verbrauchsteuern ebenfalls umfasst sind.[573] Diese Auslegung ist zudem mit dem Wortlaut vereinbar. Eine Begriffsbestimmung diesen Inhalts wird auch als „Zollrecht im weiteren Sinne“[574] bezeichnet.

Sachlich stimmt ein solches Verständnis des Zollrechts überein mit der – aus nationaler deutscher Sicht getroffenen – Definition des „Außenwirtschaftsrechts im weiteren Sinne“ als gesamte hoheitliche Reglementierung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs einschließlich tarifärer Maßnahmen wie insbesondere Zölle und auch Regelungen zum Schutz sonstiger Rechtsgüter.[575]

2. Maßgeblicher Personenkreis

Als zweites ist zu bestimmen der für die Einhaltung der Zollvorschriften maßgebliche Personenkreis.

Die bisherigen Verfahrensvereinfachungen stellen bei der Beurteilung dieser Voraussetzung allein auf die antragstellende Person, somit den Wirtschaftsbeteiligten, ab (Art. 261 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO für das vereinfachte Anmeldeverfahren, Art. 264 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO für das Anschreibeverfahren, Art. 373 Abs. 1 lit. c) ZK-DVO für die Vereinfachungen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens).

Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO dagegen bezieht für die Zulassung zum ZWB neben dem Wirtschaftsbeteiligten auch andere Personen in die Betrachtung ein. Dies sind die Mitglieder der Unternehmensleitung, die diese kontrollierenden Personen, der Stellvertreter in Zollsachen sowie die für Zollangelegenheiten verantwortlichen Mitarbeiter; mithin Personen, die selbst zollrechtliche Handlungen für den Wirtschaftsbeteiligten vornehmen oder das Verhalten der Handelnden steuern.

---

573 So auch *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.1; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 22; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 69; vgl. *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (85).

574 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (124); *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 1, Rn. 4; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (84).

575 *Wolffgang*, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar, Einleitung Außenwirtschaftsrecht, Rn. 4 ff.; *Bachmann*, AW-Prax 2000, 448 (448); *Epping*, Die Außenwirtschaftsfreiheit, S. 1.

a) Antragstellender Wirtschaftsbeteiligter

Zu bewerten ist gem. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO zunächst die Zollredlichkeit des antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten.

Im Regelfall handelt der Wirtschaftsbeteiligte – also das Unternehmen – jedoch nicht selbst. Einzige Ausnahme hierzu stellt der persönlich handelnde Einzelunternehmer dar. Die zollrelevanten Handlungen – und damit auch die Verstöße gegen die Zollvorschriften – werden vielmehr vorgenommen durch die Mitarbeiter des Unternehmens. Im Rahmen der strafrechtlichen Verurteilung i.S.d. Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO konnte auf diese nicht abgestellt werden, da das dortige Kriterium das Vorliegen einer gerichtlichen Entscheidung gegen die bezeichnete Person verlangt. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO dagegen spricht lediglich von einer Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften, bezieht sich somit auf die zollrechtsverletzende Handlung. Deliktische Handlungen von Organen oder Mitarbeitern eines Unternehmens können dem Unternehmen jedoch zugerechnet werden. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass ein Unternehmen diese Personen bewusst einschaltet zur Erledigung seiner Aufgaben und dieser Umstand das Unternehmen nicht von jeglicher Verantwortlichkeit befreien soll.[576] Eine solche Zurechnung ist im deutschen Recht an verschiedenen Stellen geregelt, denen auch die Voraussetzungen für eine Zurechenbarkeit zu entnehmen sind:

So bestimmt § 31 BGB, dass schädigende Handlungen der Organe eines Vereins dem Verein zuzurechnen sind, sofern sie „in Ausführung der zustehenden Verrichtungen“, somit in sachlichem Zusammenhang zu der übertragenen Aufgabe,[577] getätigt werden. Entsprechend anwendbar ist diese Vorschrift auf die Mitglieder der Unternehmensleitung[578] sämtlicher juristischen Personen des Zivilrechts,[579] der Personengesellschaften[580] sowie aufgrund des Verweises in § 89 BGB auf die der juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Die Zurechnung von Handlungen der übrigen, nicht der Leitungsebene angehörenden und somit weisungsgebundenen Mitarbeiter eines Unterneh-

576 *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 130, Rn. 2, 4.

577 *BGHZ* 49, 19 (23); 98, 148 (151 ff.); *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 31, Rn. 10.

578 Hierzu s.u. Teil 3 D. IV. 2. b).

579 *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 31, Rn. 3; *Reuter*, in: Münchener Kommentar BGB, § 31, Rn. 11.

580 *BGH* NJW 1952, 537 (538); *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 31, Rn. 3; *Reuter*, in: Münchener Kommentar BGB, § 31, Rn. 14 f.; für die GbR: *BGH* NJW 2003, 1445 (1446); NJW 2003, 2984 (2985).

mens erfolgt gem. § 831 BGB unter der zusätzlichen Voraussetzung eines Organisationsverschuldens des Unternehmens aufgrund einer nicht ordnungsgemäßen Auswahl oder Überwachung seiner Verrichtungsgehilfen.

Unter den gleichen Voraussetzungen ordnen auch die Normen der §§ 30, 130, 9 OWiG eine Zurechnung des Fehlverhaltens der Mitglieder der Unternehmensleitung sowie der Mitarbeiter eines Unternehmens an das betreffende Unternehmen an.

Zusammenfassend ergibt sich hieraus, dass dem Wirtschaftsbeteiligten zollrechtswidriges, in Ausübung der Tätigkeit für diesen vorgenommenes Verhalten der Mitglieder der Unternehmensleitung sowie – unter der zusätzlichen Voraussetzung einer mangelnden Auswahl oder Überwachung – der sonstigen Beschäftigten zuzurechnen ist.

b) Unternehmensleitung

In die Beurteilung der Zollredlichkeit eines Wirtschaftsbeteiligten ist gem. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 1. Alt. ZK die Einhaltung der Zollvorschriften durch „die Personen, die für das antragstellende Unternehmen verantwortlich sind“, somit durch dessen Unternehmensleitung einzubeziehen.

Handelt es sich bei dem Wirtschaftsbeteiligten um eine natürliche Person i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 1. Anstrich ZK, fällt die Unternehmensleitung mit dem Wirtschaftsbeteiligten zusammen, so dass dieser Bestimmung keine eigenständige Bedeutung zukommt.

Bei juristischen Personen i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 2. Alt. ZK obliegt die Unternehmensleitung den Mitgliedern des vertretungsberechtigten Organs.[581] Dies sind z.B. bei einer GmbH die Geschäftsführer (§ 35 Abs. 1 GmbHG), bei einer AG, einer Genossenschaft oder einem Verein die Mitglieder des Vorstands (§ 78 Abs. 1 AktG, § 24 GenG, § 26 BGB). Personenvereinigungen i.S.d. Art. 4 Nr. 1, 3. Anstrich ZK werden geleitet durch die vertretungsberechtigten Gesellschafter.[582] Dies sind bei einer OHG oder GbR sämtliche Gesellschafter (§ 125 Abs. 1 HGB, § 714 BGB), bei einer KG lediglich die Komplementäre (§§ 170, 161 Abs. 2 i.V.m. § 125 Abs. 1 HGB).

Hinsichtlich der Mitglieder der Unternehmensleitung sind zu berücksichtigen die von diesen vorgenommenen, eigenen Verstöße. Zudem sind ihnen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten der in ihrem Verantwortungsbereich

581 Vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 1 StGB, § 9 Abs. 1 Nr. 1 OWiG.
582 Vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 2 StGB, § 9 Abs. 1 Nr. 2 OWiG.

tätigen Mitarbeiter, die durch eine ordnungemäße Aufsicht hätten verhindert oder zumindest wesentlich erschwert werden können, gem. § 130 i.V.m. § 9 OWiG zuzurechnen.[583]

Die Mitglieder der Unternehmensleitung können ihrerseits jedoch ebenfalls organisiert sein als juristische Personen oder Personenvereinigungen; z.B. im Fall einer GmbH & Co KG, bei der der persönlich haftende und damit vertretungsberechtigte Gesellschafter die GmbH ist. In diesem Fall gelten die für den Wirtschaftsbeteiligten dargestellten Zurechnungsgrundsätze.

Da die deliktischen Handlungen der Mitglieder der Unternehmensleitung dem Wirtschaftsbeteiligten grundsätzlich zugerechnet werden, hat die gesonderte Einbeziehung der Unternehmensleitung durch Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 1. Alt. ZK-DVO eine eigenständige Bedeutung lediglich in zwei Fällen:

Dies betrifft erstens den Fall, dass das Verhalten eines Mitglieds der Unternehmensleitung dem Wirtschaftsbeteiligten ausnahmsweise nicht gem. § 31 BGB, § 30 OWiG zugerechnet werden kann, da es nicht in Ausübung der Tätigkeit für das Unternehmen erfolgt. Dies betrifft z.B. Tätigkeiten für andere Unternehmen oder private Handlungen, wie etwa im Reiseverkehr.

Zweitens ermöglicht die Bestimmung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 1. Alt. ZK-DVO bei einem Wechsel eines Mitglieds der Unternehmensleitung hin zu einem anderen Wirtschaftsbeteiligten oder der Neugründung eines solchen, die Zuverlässigkeit dieses anderen Wirtschaftsbeteiligten aufgrund der fehlenden persönlichen Zuverlässigkeit dieser Person zu verneinen.

c) Personen, die Kontrolle über die Unternehmensleitung ausüben

In die Betrachtung der Einhaltung von Zollvorschriften sind gem. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 2. Alt. ZK-DVO zudem die Personen einzubeziehen, die Kontrolle über die Unternehmensleitung des antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten ausüben.

Personenvereinigungen werden allein durch die Gesellschafter geführt. Andere Personen, die über Kontrollrechte verfügen, gibt es dort nicht. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 2. Alt. ZK-DVO hat somit allein Bedeutung für juristische Personen.

Bei juristischen Personen gibt es zwei Gruppen von Personen, denen Kontrollrechte zustehen.

583 Vgl. *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar OWiG, § 130, Rn. 6, 31.

In erster Linie sind dies die Mitglieder des Aufsichtsrates. So hat der Aufsichtsrat einer AG gem. § 111 Abs. 1 AktG die Aufgabe, die Geschäftsführung zu überwachen. Sofern bei einer GmbH die Einrichtung eines Aufsichtsrates im Gesellschaftsvertrag bestimmt ist, gilt die aktienrechtliche Vorschrift des § 111 AktG gem. § 52 GmbH entsprechend.

Kontrollrechte stehen in gewissem Umfang zudem den Anteilsinhabern zu. Dies sind bei einer GmbH die Gesellschafter (§§ 45 ff. GmbHG), bei einer AG die Aktionäre (§§ 118 ff. AktG). So ist es Aufgabe der Gesellschafter, die Geschäftsführer zu bestellen, abzuberufen und zu entlasten sowie Maßregeln zur Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung aufzustellen (§ 46 Nr. 5, 6 GmbHG). Aktionäre bestellen die Mitglieder des Aufsichtsrates, berufen sie ab und entscheiden über die Entlastung der Mitglieder des Vorstands sowie des Aufsichtsrates (§§ 119 Abs. 1 Nr. 1, 3, 103 Abs. 1 AktG). Bei den Anteilsinhabern kann es sich wiederum um natürliche Personen, aber auch um juristische Personen oder Personenvereinigungen handeln.

Die Bedeutung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), 2. Alt. ZK-DVO liegt darin, das Spektrum der Betrachtung auszudehnen auf die Personen, die durch Wahrnehmung von Kontrollrechten Einfluss auf das zollrelevante Verhalten des Wirtschaftsbeteiligten ausüben. Insbesondere kann durch die Einbeziehung der Anteilsinhaber vermieden werden, dass Unternehmen, denen aufgrund von Zollverstößen keine ZWB-Bewilligung erteilt würde, zur Abwicklung ihrer Zollbelange 100-prozentige Tochtergesellschaften gründen, hinsichtlich derer dann keine Zollverstöße vorliegen.

In Anbetracht dieser Funktion ist die Vorschrift zu begrenzen. Relevant sind nur diejenigen Personen, die in der Lage sind, effektiv Einfluss auf den Wirtschaftsbeteiligten zu nehmen. Dies trifft auf Aufsichtsratsmitglieder stets zu. Anteilsinhaber mit einem geringen Anteil haben jedoch auch nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten. Insbesondere bei einer AG ist daher nicht die Zollredlichkeit sämtlicher Kleinaktionäre zu überprüfen.

Ist die die Unternehmensleitung kontrollierende Person in einem Drittstaat, d.h. außerhalb der EU ansässig, trifft Art. 14 h Abs. 2 ZK-DVO die Sonderbestimmung, dass lediglich die den Zollbehörden vorliegenden Aufzeichnungen und Informationen der Beurteilung zugrunde gelegt werden sollen. Dies beschränkt die Pflicht der Zollbehörde zur Informationsbeschaffung. In die Beurteilung einbezogen werden lediglich diejenigen Informationen, die im die Bewilligung erteilenden Mitgliedstaat über die betreffende Person vorhanden sind oder von den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten gem. Art. 14 l, 14 m ZK-DVO mitgeteilt werden. Der Aufwand weiterer Ermittlungen – insbesondere in Gestalt von Amtshilfeersuchen an Drittstaaten

– dagegen soll zur Bestimmung der Zuverlässigkeit dieser lediglich im Umfeld des Wirtschaftsbeteiligten angesiedelten Person nicht betrieben werden.

d) Stellvertreter in Zollangelegenheiten

Gemäß Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. c) ZK-DVO ist in die Betrachtung einzubeziehen der „Vertreter des Antragstellers in Zollangelegenheiten", somit der rechtsgeschäftliche Zollvertreter i.S.d. Art. 5 ZK, wie nun aus dem Verordnungstext eindeutig hervorgeht.[584]

e) Für Zollangelegenheiten verantwortliche Mitarbeiter

Schließlich ist bei der Beurteilung der Zollredlichkeit abzustellen auf die Mitarbeiter, die im Unternehmen verantwortlich sind für die Abwicklung von Zollangelegenheiten, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO.

aa) Bedeutung

Zollrechtliche Aufgaben werden durch die Angestellten eines Unternehmens ausgeführt. Deren Verhalten bestimmt somit maßgeblich die Einhaltung der Zollvorschriften durch den Wirtschaftsbeteiligten. Zwar werden Verstöße dieser Personengruppe in der Regel dem Wirtschaftsbeteiligten sowie der Unternehmensleitung zugerechnet. Eigenständige Bedeutung erlangt diese Regelung jedoch – vergleichbar mit der zur Einbeziehung der Unternehmensleitung – in zwei Fallkonstellationen: Erstens in dem Fall, dass das Fehlverhalten des Mitarbeiters dem Wirtschaftsbeteiligten nicht zurechenbar ist, da es nicht in Ausübung seiner Tätigkeit für den Wirtschaftsbeteiligten oder trotz ordnungsgemäßer Organisation und Aufsicht erfolgt ist. Zweitens wird durch das Abstellen auf die Mitarbeiter die Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten ausgeschlossen, der einen Mitarbeiter beschäftigt, der zuvor an anderer Stelle Verstöße gegen Zollvorschriften begangen hat.

bb) Bestimmung des Personenkreises

Maßgeblich für die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzung ist nicht das Verhalten sämtlicher Angestellter, sondern gem. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO lediglich derjenigen, die „verantwortlich" sind für die Durchführung von Zollangelegenheiten.

584 Zu der bis einschließlich zur korrigierten Fassung der 7. Revision bestehenden Fehlbezeichnung als „gesetzlicher Vertreter" s.o. Teil 3 D. II. 2.

Zu diesem Personenkreis zählen zum einen die in der Verwaltung tätigen Mitarbeiter, die zuständig sind für das Ausfüllen und die Abgabe von Zollanmeldungen i.S.d. Art. 59 ZK sowie die Beantragung zollrechtlicher Bewilligungen, Genehmigungen und Lizenzen. Zum anderen sind eingeschlossen die Mitarbeiter, die Verantwortung tragen für den zollrechtskonformen Umgang mit dem Zollrecht unterliegenden Waren, z.B. zuständig sind für die Verladung, Entgegennahme oder Entladung der Waren einschließlich der Ausfertigung bzw. Kontrolle der zugehörigen Papiere, die ordnungsgemäße Kennzeichnung und Aufbewahrung in einem Lager oder den grenzüberschreitenden Transport.

Aufgrund der Formulierung „verantwortlich" gehören diejenigen Personen nicht zum maßgeblichen Kreis, die zwar – möglicherweise – in Kontakt zu den zollrechtlich relevanten Waren gelangen, denen jedoch keine „Verantwortung" im Sinne einer Kompetenz zur eigenständigen Abwicklung von Zollangelegenheiten eingeräumt wurde. Dies ist z.B. der Fall bei Reinigungspersonal, das Zugang zu dem Bereich hat, in dem ein- oder auszuführende Waren aufbewahrt werden, aber nicht zur Vornahme zollrechtlicher Handlungen befugt ist sowie bei Personal, insbesondere Aushilfen, das lediglich überwacht durch eine verantwortliche Person – z.B. beim Be- oder Entladen von Transportmitteln – mit den Waren hantiert, ohne jedoch zu einer eigenverantwortlichen Handhabung berechtigt zu sein. Zwar kann auch dieser Personenkreis Zollverstöße begehen oder verursachen, indem er z.B. die abgefertige Ware manipuliert. Mit dem Wortlaut „verantwortlich" ist eine Einbeziehung jedoch nicht vereinbar. Zudem wird dieser nicht eigenverantwortlich zuständige Personenkreis überwacht. Fehler werden daher dem Wirtschaftsbeteiligten zugerechnet. Eine eigenständige Prüfung dieses Personenkreises hat der Normgeber daher nicht für erforderlich gehalten.

f) Exkurs: Zollredlichkeit der sonstigen Personen – Einflussmöglichkeiten des Wirtschaftsbeteiligten

Aufgrund der Einbeziehung der sonstigen Personen i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b) - d) ZK-DVO läuft der Wirtschaftsbeteiligte Gefahr, nicht zum ZWB zugelassen zu werden, weil eine dieser Personen gegen Zollvorschriften verstoßen hat. Fraglich ist daher, auf welche Weise und inwieweit der Wirtschaftsbeteiligte Einfluss darauf nehmen kann, dass die sonstigen Personen eine bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften aufweisen. Einflussmöglichkeiten bestehen zum einen in Gestalt von Handlungsmöglichkeiten bei einem festgestellten Zollrechtsverstoß sowie in der vorherigen Information über Zollzuwiderhandlungen.

aa) Handlungsmöglichkeiten bei festgestelltem Verstoß

Welche Handlungsmöglichkeiten im Fall eines festgestellten Verstoßes gegen Zollvorschriften bestehen, ist für die einzubeziehenden Personengruppen verschieden.

(1) Mitarbeiter

Gegenüber Mitarbeitern richten sich die Handlungsmöglichkeiten nach dem Arbeitsrecht. Aufgrund der Regelung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO stellt die bisherige Einhaltung der Zollvorschriften für Mitarbeiter, deren Tätigkeit in der verantwortlichen Abwicklung von Zollangelegenheiten besteht, eine für den Arbeitsplatz erforderliche Qualifikation dar.

Ist diese nicht vorhanden, kann der Arbeitgeber den betreffenden Arbeitnehmer durch Ausübung seines Direktionsrechts aus § 315 Abs. 3 BGB versetzen auf einen Arbeitsplatz in einem anderen Bereich des Unternehmens, der diese Qualifikation nicht erfordert. Auch kann der Arbeitgeber im Einzelfall berechtigt sein zur Vornahme einer Änderungskündigung i.S.d. § 2 S. 1 KSchG oder sogar einer personenbedingten Beendigungskündigung i.S.d. § 1 Abs. 2 S. 1, 1. Var. KSchG aufgrund des Nichtvorliegens der für die konkrete Tätigkeit erforderlichen fachlichen und persönlichen Eignung. Ist das Kündigungsschutzgesetz nicht anwendbar – weil das Arbeitsverhältnis noch nicht seit mindestens sechs Monaten besteht oder der Betrieb weniger als fünf Arbeitnehmer beschäftigt, §§ 1 Abs. 1, 23 Abs. 2 S. 2 KSchG – kommt eine ordentliche Kündigung gem. § 621 BGB in Betracht. Begeht der Arbeitnehmer eine Zollstraftat im betrieblichen Bereich, kann der Arbeitgeber auf diese schuldhafte Pflichtverletzung – unter Berücksichtigung des Einzelfalls und sofern keine zumutbare Weiterbeschäftigungsmöglichkeit in einem anderen Bereich vorhanden ist – mit einer verhaltensbedingten Kündigung gem. § 1 Abs. 1, 2. Var. KSchG oder einer außerordentlichen Kündigung gem. § 626 BGB reagieren.

Mit Wirksamwerden einer Kündigung gehört der betreffende Mitarbeiter dem Wirtschaftsbeteiligten nicht mehr an. Die vergangenen, dem Wirtschaftsbeteiligten kraft Organisationsverschuldens zurechenbaren Verstöße sind jedoch weiterhin – wenn auch in abgeschwächter Form[585] – beachtlich.

585 Zur Gewichtung von Zollverstößen vgl. Teil 3 D. IV. 4. b).

(2) Unternehmensleitung

Bei fortlaufenden oder besonders schweren Verstößen gegen Zollvorschriften durch ein Mitglied der Unternehmensleitung besteht im Extremfall die Möglichkeit, dieses wegen grober Pflichtverletzung von der Unternehmensleitung auszuschließen. So können in diesem Fall Geschäftsführer einer GmbH stets gem. § 38 i.V.m. § 46 Nr. 5 GmbHG durch die Gesellschafter und Mitglieder des Vorstands einer AG gem. § 84 Abs. 3 AktG durch den Aufsichtsrat abberufen werden. Einem vertretungsberechtigten Gesellschafter einer OHG oder KG kann gem. § 127 HGB (ggf. i.V.m. § 161 Abs. 2 HGB) die Vertretungsmacht durch die übrigen Mitgesellschafter entzogen werden.

Die Entfernung eines Mitglieds der Unternehmensleitung aus dieser hat allerdings Wirkung nur für die Beurteilung der Zollredlichkeit in der Zukunft. Vergangene Verstöße bleiben aufgrund der Zurechnung an das Unternehmen gem. § 31 BGB, § 30 OWiG solche des Unternehmens. Ein Ausschluss des betreffenden Mitglieds der Unternehmensleitung ist jedoch zu berücksichtigen im Rahmen der bewertenden Gesamtschau.

(3) Personen, die Kontrolle über die Unternehmensleitung ausüben

Handlungsmöglichkeiten gegenüber Personen, die Kontrolle über die Unternehmensleitung ausüben, bestehen nur in sehr beschränktem Umfang.

So können die Aktionäre einer AG und die Gesellschafter einer GmbH ein Aufsichtsratsmitglied abberufen (§ 103 Abs. 1 AktG, ggf. i.V.m. § 52 GmbHG). In Bezug auf die Aktionäre sowie Gesellschafter besteht keine Handlungsmöglichkeit.

(4) Stellvertreter in Zollangelegenheiten

Die Durchführung von Zollhandlungen für einen anderen stellt eine Geschäftsbesorgung dar, so dass der Stellvertreter in Zollangelegenheiten auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages i.S.d. § 675 BGB tätig wird. Diesem kann gem. §§ 675 Abs. 1, 671 Abs. 2 BGB jederzeit vom Auftraggeber, also dem Wirtschaftsbeteiligten, gekündigt werden. Ist das reguläre Kündigungsrecht ausgeschlossen, besteht gem. § 314 BGB die Möglichkeit einer außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund.

bb) Informationsmöglichkeiten

Die vorgenannten Handlungen als Reaktion auf einen Verstoß gegen Zollvorschriften setzen voraus, dass der Wirtschaftsbeteiligte von dem Verstoß Kenntnis erlangt. Fraglich ist daher, welche Informationsmöglichkeiten bestehen.

(1) Mitarbeiter

Als Arbeitgeber ist der Wirtschaftsbeteiligte über die betrieblichen Zollzuwiderhandlungen seiner Arbeitnehmer informiert. Informationsbedarf besteht somit lediglich in Bezug auf die Zollverstöße neu einzustellender Arbeitnehmer sowie die im außerbetrieblichen Bereich begangenen.

Im Rahmen der Einstellung eines neuen Arbeitnehmers bieten sich dem Wirtschaftsbeteiligten folgende Möglichkeiten der Überprüfung:

Informationsquelle ist hier zunächst der Bewerber selbst. So gesteht das Bundesarbeitsgericht in ständiger Rechtsprechung dem Arbeitgeber ein Fragerecht insoweit zu, als dass dieser in Bezug auf das zu begründende, konkrete Arbeitsverhältnis ein berechtigtes, billigenswertes und schutzwürdiges Interesse an der Beantwortung einer Frage hat. Das Interesse des Arbeitnehmers am Schutz seiner Individualsphäre tritt bei solchen zulässigen Fragen hinter diesem Interesse des Arbeitgebers zurück.[586] Zulässig sind insbesondere Fragen, die objektiv – d.h. den Wertentscheidungen der Rechtsordnung nach – geeignet und erforderlich sind, um die Zweckerreichung eines Arbeitsverhältnisses sicherzustellen.[587] Zweck eines die Durchführung von Zollangelegenheiten beinhaltenden Arbeitsverhältnisses ist, dass der Arbeitnehmer diese Aufgabe effektiv erfüllt und insbesondere in seiner Person keine Ablehnungsgründe hinsichtlich der für eine wirtschaftliche Zollabwicklung erforderlichen behördlichen Bewilligungen liegen. Aufgrund der gesetzlichen Wertung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO ist die Frage nach Zollzuwiderhandlungen, begrenzt auf schwere und wiederholte innerhalb der letzten drei Jahre, objektiv geeignet und erforderlich, den Zweck des Arbeitsverhältnisses sicherzustellen, somit zulässig. Die Frage ist daher vom Bewerber vollständig und richtig zu beantworten.[588]

Verneint ein Bewerber wahrheitswidrig das Vorliegen solcher Zuwiderhandlungen und wird eingestellt, erfährt der Arbeitgeber dies im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung oder der Kontrolle des Fortbestehens ihrer Voraussetzungen, da die Zollbehörde den Wirtschaftsbeteiligten sowohl über

586 *BAG*, Urt. v. 07.06.1984, AP Nr. 26 zu § 123 BGB; Urt. v. 05.10.1995, AP Nr. 40 zu § 123 BGB; Urt. v. 11.11.1993, AP Nr. 38 zu § 123 BGB; vgl. auch *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 33; *Becker*, in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, § 29, Rn. 28, 34.

587 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 29 f.

588 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 174.

eine beabsichtigte Ablehnung der erstmaligen Bewilligung als auch über eine beabsichtigte Aussetzung der bereits erteilten Bewilligung und deren Gründe informiert (Art. 14 o Abs. 4 S. 1, 14 r Abs. 1 UA 3 ZK-DVO). Der Arbeitgeber kann in diesem Fall das Arbeitsverhältnis wegen arglistiger Täuschung gem. § 123 Abs. 1, 1. Alt. BGB anfechten,[589] damit ex nunc auflösen[590] und so die Einhaltung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO wiederherstellen.

Innerhalb der Grenzen des Fragerechts ist der zukünftige Arbeitgeber auch befugt, Informationen über Qualifikation, Leistung und Verhalten eines Stellenbewerbers bei dessen bisherigem bzw. früherem Arbeitgeber zu erfragen.[591] In der Regel ist hierzu eine Einwilligung des Stellenbewerbers erforderlich.[592] Die im Laufe der zurückliegenden drei Jahre in Ausübung der betrieblichen Tätigkeit begangenen Zollzuwiderhandlungen betreffen das Verhalten des Arbeitnehmers, so dass dem Wirtschaftsbeteiligten als zweite Informationsquelle der Alt-Arbeitgeber des Bewerbers zur Verfügung steht.

Fraglich ist, ob der Wirtschaftsbeteiligte sich zudem informieren kann, indem er den Bewerber zur Vorlage eines Führungszeugnisses i.S.d. § 30 BZRG verpflichtet. In einem Führungszeugnis sind jedoch nicht ausschließlich Zollstraftaten aufgeführt, sondern jegliche Straftaten des Arbeitnehmers. Zudem ist die Rückschau, da eine Tilgung gem. § 46 BZRG frühestens nach fünf Jahren erfolgt, nicht auf drei Jahre begrenzt. Schließlich sind ausschließlich strafrechtliche Verurteilungen eingetragen, nicht aber Ordnungswidrigkeiten (§§ 3 f. BZRG), so dass ein vollständiger Überblick über die im Rahmen des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO beachtlichen Zuwiderhandlungen ohnehin nicht zu erlangen ist. Außer bei der Besetzung von Führungspositionen, bei der dem Arbeitgeber aufgrund der umfangreichen Übertragung von Entscheidungsbefugnissen und der daher erforderlichen besonderen Vertrauenswürdigkeit des Bewerbers ein umfassendes Fra-

589 *BAG*, Urt. v. 25.03.1976, AP Nr. 19 zu § 123 BGB; Urt. v. 01.08.1985, AP Nr. 30 zu § 123 BGB; Urt. v. 11.11.1993, AP Nr. 38 zu § 123 BGB; Urt. v. 05.10.1995, AP Nr. 40 zu § 123 BGB; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 178.

590 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 178.

591 *BAG*, Urt. v. 18.12.1984, AP Nr. 8 zu § 611 BGB Persönlichkeitsrecht; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 214, 261.

592 *Dieterich*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Art. 2 GG, Rn. 105; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 224.

gerecht hinsichtlich sämtlicher noch nicht getilgter Straftaten zusteht,[593] ist der Arbeitgeber nicht befugt, vom Bewerber die Vorlage eines Führungszeugnisses zu verlangen.[594]

Bei Einstellungen kann der Arbeitgeber somit durch die Befragung des Bewerbers sowie – bei Einwilligung des Bewerbers – von dessen früherem Arbeitgeber die bisherige Einhaltung der Zollvorschriften überprüfen.

Fraglich ist, wie der Arbeitgeber die im privaten Bereich begangenen Zollzuwiderhandlungen seiner bereits eingestellten Mitarbeiter ermitteln kann. Zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer besteht ein Rechtsverhältnis in Gestalt eines Arbeitsvertrages (§ 611 BGB). Als dessen Nebenpflichten i.S.d. §§ 242, 241 Abs. 2 BGB bestehen für den Arbeitnehmer Auskunfts- und Anzeigepflichten. So hat der Arbeitnehmer auf Fragen des Arbeitgebers hinsichtlich persönlicher Umstände, die sich auf die Erfüllung des konkreten Arbeitsverhältnisses auswirken, Auskunft zu geben[595] sowie Veränderungen derartiger Umstände dem Arbeitgeber anzuzeigen.[596] Mit Einführung der ZWB-Regelung wirken sich private Zollzuwiderhandlungen von für die Abwicklung von Zollangelegenheiten verantwortlichen Mitarbeitern auf die Erfüllung des jeweiligen Arbeitsverhältnisses aus, so dass der Arbeitgeber sie hiernach befragen darf und die Mitarbeiter solche Zuwiderhandlungen von sich aus dem Arbeitgeber mitzuteilen haben.

(2) Sonstige Personen

Bei den sonstigen Personen – den Mitgliedern der Unternehmensleitung, den diese kontrollierenden Personen sowie dem Stellvertreter in Zollangelegenheiten – besteht keine arbeitsrechtliche Beschränkung des Fragerechts. Die Frage nach Zollzuwiderhandlungen ist somit zulässig. Bei bestehenden Rechtsverhältnissen ergeben sich ein Fragerecht des Wirtschaftsbeteiligten sowie eine Anzeigepflicht der betreffenden Person gem. §§ 242, 241 Abs. 2 BGB als Nebenpflichten aus dem jeweiligen Rechtsverhältnis.

---

593 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 147 ff.

594 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 150; vgl. unten zu Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO, Teil 3 D. VII. 3. f) bb) (2).

595 *Preis*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, § 611 BGB, Rn. 898.

596 *Preis*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, § 611 BGB, Rn. 905; *Hromadka/Maschmann*, Arbeitsrecht, Rn. 111.

3. Maßgeblicher Zeitraum

Zeitlich erfolgt bei der Beurteilung der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften eine Rückschau auf die vergangenen drei Jahre vor der Antragstellung, somit der vollständigen Einreichung der Antragsunterlagen i.S.d. Art. 14 c, 14 d ZK-DVO.

Eine Sonderregelung besteht für Wirtschaftsbeteiligte, die seit weniger als drei Jahren existieren. Um zu vermeiden, dass diese sich erst drei Jahre nach ihrer Gründung zum ZWB zulassen können, wird in diesem Fall gem. Art. 14 h Abs. 3 ZK-DVO abgestellt auf die vorliegenden Informationen. Der Umstand, dass die Beurteilungsgrundlage zum Zeitpunkt der Erteilung der ZWB-Bewilligung weniger umfangreich und damit aussagekräftig ist als bei den bereits länger bestehenden Wirtschaftsbeteiligten wird dadurch kompensiert, dass gem. Art. 14 q Abs. 5 UA 2 ZK-DVO bei derartigen Wirtschaftsbeteiligten innerhalb des ersten Jahres eine „strenge Überwachung" vorzunehmen ist. Die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen wird somit verstärkt kontrolliert.

Aufgrund der Einbeziehung der in Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b) - f) ZK-DVO bezeichneten Personen werden in vielen Fällen, insbesondere bei Umschichtungen innerhalb eines Konzerns, auch über neu gegründete Wirtschaftsbeteiligte Informationen vorliegen.[597]

4. Angemessene Einhaltung

Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK verlangt eine „angemessene" Einhaltung der Zollvorschriften. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO konkretisiert dies dahingehend, dass „keine schwere Zuwiderhandlung und keine wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften" vorliegen dürfen. Zu klären ist somit, was unter einer Zuwiderhandlung zu verstehen und wann diese als schwer oder wiederholt zu qualifizieren ist.

a) Zuwiderhandlung gegen Zollvorschriften

Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO sind sämtliche Verstöße gegen die Zollvorschriften im oben ermittelten weiten Sinn,[598] somit unter Einbeziehung der sonstigen Vorschriften über

597 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.2; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (239); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 24.

598 S.o. Teil 3 D. IV. 1. b) cc).

den grenzüberschreitenden Warenverkehr.[599] Erfasst sind dabei nicht nur strafrechtliche Verurteilungen sowie Bußgeldbescheide. Angesichts der Verwendung des untechnischen Begriffs „Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften“ sowie des präventiven Zwecks der Beurteilung der Zuverlässigkeit einer Person zur Gewährleistung der künftigen Einhaltung zollrechtlicher Bestimmungen ist vielmehr jede Nichteinhaltung von Zollvorschriften zu berücksichtigen. In die Betrachtung einzubeziehen sind somit eingeleitete Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, Fälle des begründeten Verdachts der Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit, wegen derer ein Verfahren noch nicht eingeleitet wurde – das Ausreichenlassen eines begründeten Verdachts folgt auch aus Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO, nach dem in diesem Fall eine Aussetzung des Status vorzunehmen sein kann –, aber auch kleinere Verstöße, die zu einer Verfahrenseinstellung geführt haben.

b) Erforderliche Qualität der Zuwiderhandlung

Hinsichtlich der erforderlichen Qualität der Zuwiderhandlung bestimmt Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO, dass diese als „schwer“ oder „wiederholt“ zu qualifizieren sein muss. Erläuternd legt Art. 14 h Abs. 1 UA 2 ZK-DVO fest, dass auch bei Vorliegen von Zuwiderhandlungen die Einhaltung der Zollvorschriften noch als angemessen bewertet werden kann, sofern diese „im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge geringfügig sind und keinen Zweifel am guten Glauben des Antragstellers aufkommen lassen“. Kleinere Verstöße, die im Wirtschaftsleben kaum zu vermeiden sind, schließen die Erfüllung dieser Bewilligungsvoraussetzung somit nicht aus.[600]

Darüber hinaus konkretisieren weder Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO noch die Leitlinien den unbestimmten Rechtsbegriff „schwer oder wiederholt“. Fraglich ist daher, anhand welcher Beurteilungskriterien die Zollbehörde eine sachgerechte Entscheidung treffen kann. Ziel muss es dabei sein, durch eine

599 Eine Darstellung typischer Verstöße gegen Zollvorschriften enthält: *Bender*, in: Müller-Gugenberg/Bieneck, Wirtschaftsstrafrecht, § 45.

600 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 27; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 70; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (83).

Gesamtbewertung des antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten dessen persönliche Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit abzuschätzen.[601]

Ein Kriterium legt die DVO in Art. 14 a Abs. 2 ZK-DVO fest. Gemäß dieser Bestimmung haben die Zollbehörden bei der Anwendung sämtlicher ZWB-Regeln „den besonderen Merkmalen der Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen“ Rechnung zu tragen. Die Größe des antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten ist somit in die Beurteilung einzubeziehen. Dies entspricht der Regelung des Art. 14 h Abs. 1 UA 2 ZK-DVO, dergemäß „Zahl und Umfang“ der Zollvorgänge, also das Volumen der Warenbewegungen, zu berücksichtigen sind. Die Wiederholung einer Zuwiderhandlung stellt somit ein relatives, am gesamten Warenumfang zu messendes Merkmal dar. „Besonderes Merkmal“ für einen Wirtschaftsbeteiligten ist in Hinblick auf seine Zollredlichkeit insbesondere der Unternehmensgegenstand.[602] Ist dieser vielfältig und komplex – handelt ein Wirtschaftsbeteiligter also mit verschiedenen, schwierig einzureihenden Waren wie z.B. Spielzeug –, dürfen diesem somit mehr Fehler unterlaufen, um noch als zuverlässig zu gelten, als einem Wirtschaftsbeteiligten, der nur ein geringes und konstantes Warenspektrum zollrechtlich richtig zu behandeln hat. Bei Wirtschaftsbeteiligten dagegen, die sensible Waren – wie z.B. Kriegswaffen – zum Unternehmensgegenstand haben, sind Verstöße aufgrund der schwerwiegenden Sicherheitsauswirkungen wesentlich eher als „schwer“ zu qualifizieren als bei Unternehmen, deren Gegenstand kein Schutzgut der Verbote und Beschränkungen tangiert.

Auch außerhalb der Art. 14 h Abs. 1 UA 2, 14 a Abs. 2 ZK-DVO lassen sich sachgerechte Kriterien zur Bestimmung von Schwere und wiederholtem Auftreten einer Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften bestimmen. So gibt Auskunft über die Schwere eines Verstoßes zum einen die – im deutschen Recht bestehende – Unterteilung in Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Dies bestätigt auch die Regelung des Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO, nach der erfolgte strafrechtliche Verurteilungen – nicht jedoch reine Ordnungswidrigkeiten – einen absoluten Ablehnungsgrund darstellen.

---

601 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (239).

602 Die in den Entwurfsfassungen zunächst enthaltene, ausführlichere Definition, benannte „the type of business“ noch ausdrücklich als bei der Anwendung der Bewilligungsvoraussetzungen zu beachtendes Kriterium, vgl. Art. 14 j ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006; mit der 6. Revision wurde dies verallgemeinert hin zu einer Berücksichtigung der o.g. „spezifischen Merkmale“.

Einen weiteren Hinweis auf die Schwere gibt zudem die Frage, ob eine Zuwiderhandlung vorsätzlich oder fahrlässig erfolgt ist. Zuwiderhandlungen von Vertretern – insbesondere Zollvertretern i.S.d. Art. 5 ZK oder Spediteuren – können sogar allein auf Falschangaben des Vertretenen beruhen, so dass sie dem Vertreter – bei sorgfältiger Überprüfung seinerseits – nicht anzulasten sind.[603]

Sachgerechtes Kriterium zur Bestimmung der Schwere einer Zuwiderhandlung im Abgabenbereich ist die Höhe des zu wenig abgeführten Betrages. Bei Wiederholungen können die Einzelbeträge zusammengerechnet werden.

Ein weiteres Kriterium zur Bewertung einer Zuwiderhandlung ist die Nähe der betreffenden Person zum Wirtschaftsbeteiligten und deren Einfluss auf zollrechtliche Handlungen. Dies betrifft insbesondere – wie bereits angesprochen – Anteilsinhaber von Unternehmen. Vergleichsweise gering zu gewichten sind auch Zuwiderhandlungen der Angestellten eines Unternehmens im privaten Bereich, insbesondere im Reiseverkehr.

Zu berücksichtigen ist auch die Reaktion eines Wirtschaftsbeteiligten auf erfolgte Zuwiderhandlungen.[604] Wurde der Verstoß etwa von einem einzelnen Mitarbeiter begangen, ist sie – sofern der Mitarbeiter inzwischen bei fahrlässigem Verstoß geschult oder ihm bei vorsätzlichem Verstoß gekündigt wurde – als vergleichsweise gering zu bewerten. Dies gilt auch für Wiederholungen von Zuwiderhandlungen, die innerhalb eines kurzen Zeitraums gehäuft aufgetreten sind und bei denen der Fehler erkannt und abgestellt wurde. Bei all diesen Fällen ist der Zweck einer auf die Zukunft gerichteten Prognose zu berücksichtigen.

Allgemein sind weiter zurückliegende Zuwiderhandlungen – auf die eine längere Periode der Einhaltung des Zollrechts folgt – schwächer zu bewerten als zeitlich nahe.

Eine weitere Hilfe für die Beurteilung der angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften können durch die Zollbehörden vorgenommene verwaltungsinterne Beteiligtenbewertungen wie z.B. durch DEBBI bieten.[605]

603 Vgl. Bewertungskatalog DEBBI, S. 1 f.; zu DEBBI s.u. Teil 3 D. IV. 5.
604 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 27.
605 Zu DEBBI s.u. Teil 3 D. IV. 5.

c) Bestehen eines Beurteilungsspielraums

Bei der Bewilligungsvoraussetzung der „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ des Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK sowie bei dessen Konkretisierung als Nichtvorliegen „schwerer“ oder „wiederholter Zuwiderhandlungen“ durch Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Nach dem für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung insoweit maßgeblichen deutschen Verwaltungsrecht kann ein Normgeber der Verwaltung durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe einen Berteilungsspielraum schaffen. Dies ist ein Raum eigener Wertung und Entscheidung, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.[606]

Zum Teil wird angenommen, Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO räumten den Zollbehörden einen solchen Beurteilungsspielraum ein.[607] Die Gewährung eines Beurteilungsspielraums schränkt jedoch die Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen und damit die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ein.[608] Ein Beurteilungsspielraum ist der Verwaltung daher nur in den Fällen zuzubilligen, in denen eine gerichtliche Überprüfung aus sachlichen oder prozeduralen Gründen nicht angemessen möglich ist.[609] Die Rechtsprechung hat hierzu – unterstützt durch die Literatur – Fallgruppen entwickelt.[610] Bei der Beurteilung der angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften bzw. des Nichtvorliegens schwerer oder wiederholter Zuwiderhandlungen kommt allenfalls die Fallgruppe einer Prognoseentscheidung[611] in Betracht. Die von der Zollbehörde vorzuneh-

606 *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, § 114, Rn. 51; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 31 ff.; *Schulze-Fielitz*, JZ 1993, 772 (772).

607 *Witte*, AW-Prax 2005, 237 (239); dagegen nimmt *Witte* in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3, *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 21 zwar das Bestehen eines Beurteilungsspielraums an, spricht sich jedoch für eine gerichtliche Überprüfbarkeit der inhaltlich richtigen Auslegung aus.

608 *BVerfGE* 15, 275 (282); 73, 339 (373); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 56; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 114, Rn. 24 b; *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, § 114, Rn. 51; *Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 18, Rn. 40 f.; *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1997, 281 (283).

609 *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, § 114, Rn. 59; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 62; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 114, Rn. 24.

610 Vgl. die Übersichten bei: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 37 ff.; *Ossenbühl*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10, Rn. 34 ff.; *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, § 114, Rn. 60 ff; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 114, Rn. 24 a.

611 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7, Rn. 41; *Ossenbühl*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10, Rn. 38 ff.; *Rennert*, in: Eyermann, VwGO,

mende Bewertung der bisherigen Einhaltung von Zollvorschriften im Wege einer ex-post-Betrachtung stellt selbst jedoch keine Prognoseentscheidung dar. Lediglich der vom Normgeber mit der Beurteilung verfolgte Zweck besteht darin, die bisherige Einhaltung als Kriterium zur Prognose des künftigen Verhaltens zu nutzen. Eine Prognoseentscheidung liegt somit nicht vor. Zudem wird auch allein auf das Verhalten einer Person bzw. eines Personenkreises abgestellt,[612] so dass – mangels gerichtlich schwer oder nicht nachvollziehbarer, insbesondere politisch-programmatischer Wertungen[613] – ein Beurteilungsspielraum selbst bei Bestehen eines prognostischen Charakters nicht einzuräumen wäre.[614] Auch handelt es sich bei der Einhaltung der Zollvorschriften um ein Kriterium zum Erhalt einer berufsrelevanten Bewilligung, so dass der Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG – da Grundrechtseingriffe nicht der gerichtlichen Kontrolle entzogen werden sollen[615] – eine volle gerichtliche Überprüfbarkeit erfordert. Ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum liegt somit nicht vor.

5. Zuhilfenahme nationaler Bewertungssysteme, insbs. DEBBI

Fraglich ist, ob die bewilligungserteilende Zollbehörde im Rahmen der Beurteilung der „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ durch einen Wirtschaftsbeteiligten nationale Systeme der Beteiligtenbewertung zu Hilfe nehmen kann und darf.

In Einklang mit gemeinschaftlichen Bestrebungen, im Bereich der Zollkontrollen ein systematisches Risikomanagement zu schaffen – die nun im Rahmen der Sicherheitsänderung durch Art. 13 Abs. 2 ZK i.V.m. Art. 4 f – 4 i ZK-DVO verwirklicht wurden –, haben einige Mitgliedstaaten bereits für

---

§ 114, Rn. 63 f.; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 114, Rn. 24 a ff.; *Redeker*, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, § 114, Rn. 19 ff.

612 Vgl. *Redeker*, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, § 114, Rn. 17, 22.

613 *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, § 114, Rn. 64; *Redeker*, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, § 114, Rn. 17, 22, 23 a; *Achterberg*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 18, Rn. 45; *Schulze-Fielitz*, JZ 1993, 772 (778 f.); *Brohm*, JZ 1995, 369 (370).

614 Ein Beurteilungsspielraum wird daher abgelehnt für die Bestimmung der Zuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden i.S.d. § 35 GewO: *BVerwGE* 28, 202 (204) = DVBl. 1968, 150 (151); *Kopp/Schenke*, VwGO, § 114, Rn. 24 a, 28; *Tettinger*, in: Tettinger/Wand, GewO, § 35, Rn. 26; *ders*., DVBl. 1982, 421 (426); *Heß*, in: Friauf, GewO, § 35, Rn. 49; *Marcks*, in: von Landmann/Rohmer, GewO, § 35, Rn. 29; *Laubinger*, VerwArchiv 89 (1998), 145 (159); a.A.: *Kienzle*, GewArchiv 1974, 253 (255); *Janssen*, GewArchiv 1969, 1 (7).

615 *Schulze-Fielitz*, JZ 1993, 772 (776); *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1997, 281 (282).

den Bereich ihrer nationalen Zollverwaltung die Arbeitsmethode der Risikoanalyse eingeführt. So wird in Schweden, den Niederlanden sowie Portugal das „COMPACT-Modell“ angewandt,[616] auf dem auch die Leitlinien zum ZWB beruhen.[617] Österreich hat IDU, den „Index für Unternehmenstätigkeit“[618] entwickelt und Deutschland DEBBI, die dezentrale Beteiligtenbewertung.

a) Funktionsweise von DEBBI

Bei DEBBI handelt es sich um ein IT-Verfahren, durch das die bereits zuvor durchgeführte warenbezogene Risikoanalyse ergänzt wird durch eine beteiligtenbezogene. In Betrieb genommen wurde DEBBI im November 2004.[619] Bis November 2006 befand sich DEBBI im Probebetrieb.[620] Koordiniert wird diese Beteiligtenbewertung durch die hierzu – gestützt auf § 17 a S. 2 ZollVG – eingerichtete[621] Zentralstelle Risikoanalyse (ZORA) mit Sitz in Münster.[622] Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat die Zentralstelle Risikoanalyse eine Verfahrensanweisung[623] sowie einen zugehörigen Bewertungskatalog[624] erarbeitet, die über das Internet abrufbar sind.[625] Ziel von DEBBI ist es, die Höhe der Wahrscheinlichkeit zu bestimmen, mit der eine bestimmte Person

616 *Herrmann*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 113 (116).

617 S.o. Teil 3 A. III. 1.

618 *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (84); *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 4; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 65.

619 Homepage der Bundeszollverwaltung: www.zoll.de/h0_wir_ueber_uns/b3_beteiligtenbewertung/index.html; *Herrmann*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 113 (114).

620 Vgl. *Stähr*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 33 (38).

621 Durch den Erlass III A 5 – O 3000 – 4/02 und III B 1 – Z 0422 – 14/02 v. 20.02.2002, VSF-N 15 2002, auszugsweise abgedruckt bei: *Zimmermann*, in: Dorsch, Zollrecht, § 17 a ZollVG, Rn. 4, hat das BMF die Zentralstelle Risikoanalyse rückwirkend zum 01.01.2002 eingerichtet.

622 Nr. 2 des Einrichtungserlasses.

623 Vorläufige Verfahrensanweisung zum IT-Verfahren DEBBI (Dezentrale Beteiligtenbewertung), Version 1.0.

624 Anlage zur vorläufigen Verfahrensanweisung, Bewertungskatalog DEBBI.

625 www.zoll.de/e0_downloads/c0_merkblaetter/index.html.

im grenzüberschreitenden Warenverkehr Zollvorschriften verletzt.[626] Dem abfertigenden Zollbediensteten wird die Bewertung einer Person in DEBBI aufgrund einer Schnittstelle mit ATLAS während der laufenden Warenabfertigung angezeigt. In Zusammenschau mit dem Risikoprofil der abzufertigenden Ware erhält er so eine Entscheidungshilfe für zu ergreifende Kontrollmaßnahmen, so dass Kontrollen gezielter und damit effektiver durchgeführt werden können.[627]

Hierzu wird für jeden Beteiligten – dies sind alle Personen i.S.d. Art. 4 Nr. 1 ZK, die über eine Zollnummer verfügen[628] – eine Bewertung erstellt, gesondert nach den Bereichen Einfuhr (E), Ausfuhr (A), Marktordnung (M) und Sonstiges (S).[629] Die Bereiche decken dabei nicht nur das Zollrecht im engeren Sinn ab, sondern umfassen auch Verbote und Beschränkungen, handelspolitische Maßnahmen, das Marktordnungsrecht sowie die Einfuhrumsatzsteuer und die besonderen Verbrauchsteuern.[630] Für jeden Bereich werden die verfügbaren Informationen über den Beteiligten – die insbesondere gewonnen werden durch aufgedeckte Verstöße und Betriebsprüfungen – stichwortartig zusammengetragen.[631] Abschließend wird jedem Beteiligten für jeden der drei Bereiche Einfuhr, Ausfuhr sowie Marktordnung eine Bewertungsziffer zugeordnet.[632] Im Bereich Sonstiges werden eröffnete Insolvenzverfahren, Zahlungsrückstände sowie ausgesetzte oder widerrufene Bewilligungen und Verfahrenserleichterungen lediglich unbewertet aufgeführt.[633] Die Bewertungsziffer ermöglicht dem Abfertigungsdienst eine schnelle Einschätzung des Risikos. Dabei bedeutet die Ziffer 1 „zuverlässig oder geringes Risiko“, 2 steht für ein „mittleres Risiko“ und 3 für ein „hohes Risiko“.[634] Liegen in dem betreffenden Bereich keine Informationen über den Beteiligten vor, wird die Ziffer 0 eingetragen. Die Vergabe der Ziffer erfolgt anhand zweier Kriterien: Das erste betrifft ausschließlich Verstöße im fiskalischen Bereich und richtet sich nach der Höhe der nicht oder zu wenig ent-

626 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 4; *Herrmann*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 113 (114); *Weerth*, AW-Prax 2004, 411 (411).
627 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 4, 18.
628 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 5, 7.
629 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 5.
630 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 6 f.; Bewertungskatalog DEBBI, S. 2.
631 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 5.
632 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 5.
633 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 6; Bewertungskatalog DEBBI, S. 6.
634 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 5; Bewertungskatalog DEBBI, S. 1.

richteten Abgaben. Beträgt die Minderabgabe maximal 3 %, wird die Ziffer 1 vergeben, bei einem Anteil von bis zu 10 % die Ziffer 2, bei einem 10 % übersteigenden Wert die Ziffer 3.[635] Mehrfache Minderabgaben werden addiert. Zweites Kriterium ist die Schwere bzw. Vorwerfbarkeit des Verstoßes.[636] Wurde wegen Verstoßes gegen die Vorschriften des betreffenden Bereichs kein Verfahren eingeleitet, wird die Ziffer 1 vergeben, im Fall der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens die Ziffer 2 und im Fall der Einleitung eines Strafverfahrens die Ziffer 3.[637] Maßgeblich für die Zuordnung ist der schwerste Einzelverstoß.[638] Der höchste dieser beiden Einzelwerte bestimmt die Gesamtbewertung.[639] Durchgeführt wird die Bewertung – wie bereits durch die Namensgebung DEBBI zum Ausdruck gebracht wird – dezentral. Zuständig sind für die Bereiche Einfuhr und Sonstiges die Hauptzollämter, für den Bereich Ausfuhr die Oberfinanzdirektionen und für den Bereich Marktordnung das Hauptzollamt Hamburg Jonas.[640]

b) Anwendbarkeit im Rahmen der Bestimmung einer „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“

Mit DEBBI steht der Zollverwaltung somit eine Datenbank zur Verfügung, in der die Einhaltung von Zollvorschriften durch den Wirtschaftsbeteiligten bereits dokumentiert und diesem ein Risikowert hinsichtlich der zukünftigen Einhaltung zugeordnet ist. Da das sachliche Bewertungsspektrum von DEBBI mit dem der „Zollvorschriften“ i.S.d. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO identisch ist, DEBBI ebenso wie die ZWB-Bewilligungsvoraussetzung auf eine Prognose der zukünftigen, persönlichen Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten ausgerichtet und explizit auch für die „Entscheidung über die Bewilligung einer Verfahrenserleichterung“ konzipiert ist,[641] bietet es sich an, DEBBI in die Beurteilung einer „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung einzubeziehen.[642] Fraglich ist jedoch, in wel-

635 Bewertungskatalog DEBBI, S. 3 ff.
636 Bewertungskatalog DEBBI, S. 2.
637 Bewertungskatalog DEBBI, S. 3 ff.
638 Bewertungskatalog DEBBI, S. 2.
639 Bewertungskatalog DEBBI, S. 3 ff.
640 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 8.
641 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 12.
642 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 28; *Herrmann*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA

cher Funktion die Datenbank DEBBI eingebunden werden kann und ob sie zu diesem Zweck zu modifizieren ist.

aa) Mögliche Funktion von DEBBI

Eine mögliche – sehr weitgehende – Funktion von DEBBI bestünde darin, die DEBBI-Bewertung zu übernehmen als Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs einer „angemessenen Einhaltung von Zollvorschriften". Ein Wirtschaftsbeteiligter mit der Ziffer 1 oder 0 in sämtlichen Bereichen würde dann stets die Bewilligungsvoraussetzung der Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO erfüllen, bei einem Beteiligten mit der Ziffer 3 dagegen wäre die Einhaltung per se zu verneinen und allenfalls bei Auftreten der Ziffer 2 oder Mischfällen würde eine Einzelbetrachtung stattfinden.

Gegen eine solche Vorgehensweise sprechen jedoch zwei Argumente.

Zum einen handelt es sich bei DEBBI um eine rein nationale Bewertung. Die Bewertungskriterien wurden von der deutschen Zollverwaltung in Eigenregie festgelegt. Deutlich wird dies insbesondere an der Bestimmung der Schwellenwerte für Verstöße im fiskalischen Bereich von 3 % sowie 10 %, die ebenso gut bei 4 % und 11 % hätten angesetzt werden können. Legt nun jeder Mitgliedstaat sein eigenes, nationales System der Beteiligtenbewertung zugrunde, kann das in Erwägungsgrund (6) der Änderungsverordnung zur DVO[643] festgelegte Ziel einer harmonisierten Anwendung der Bewilligungsvoraussetzungen nicht erreicht werden.[644]

Zum anderen ist die Bewertung eines Beteiligten durch DEBBI – zumindest in der gegenwärtigen Ausgestaltung des Systems – vornehmlich darauf ausgelegt, dem abfertigenden Beamten in der Kontrollsituation eine schnelle Entscheidungshilfe über Kontrollmaßnahmen bereitzustellen, nicht aber, eine im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens zu prüfende und insbesondere zeitlich erst nach Konzipierung von DEBBI entwickelte Bewilligungsvoraussetzung[645] zu konkretisieren. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass

---

2005, 113 (113); *Wolffgang*, AW-Prax 2004, 409 (409); *Harings*, AW-Prax 2005, 369 (369).

643 ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

644 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); vgl. *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (85).

645 Auf möglicherweise erforderliche Anpassungen von DEBBI in Hinblick auf die Nutzbarkeit im Rahmen der Erteilung der ZWB-Bewilligung weist daher auch hin:

DEBBI bei Ordnungswidrigkeiten im nicht-fiskalischen Bereich stets die Bewertungsziffer 2 – und nicht die Ziffer 3 – zuordnet, Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO jedoch die wiederholte Zuwiderhandlung einer schweren gleichstellt.

Festzuhalten bleibt somit, dass es der Sache nach zweckmäßig und effizient ist, Beteiligtenbewertungen aus dem Bereich der Risikoanalyse zu verwenden für die Beurteilung des Kriteriums der „angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften". Dieser wünschenswerte Gleichlauf erfordert jedoch, dass zunächst – wie von Art. 13 Abs. 2 UA 2 ZK n.F. vorgesehen – ein gemeinschaftsweit einheitlicher Rahmen für das Risikomanagement geschaffen wird, dessen beteiligtenbezogene Bewertungskriterien zudem auf die betreffende Bewilligungsvoraussetzung des ZWB zugeschnitten sind. Die bisherige – insbesondere rein nationale – Ausgestaltung lässt es daher nicht zu, die durch DEBBI vergebene Bewertungsziffer als Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs einer „angemessenen Einhaltung von Zollvorschriften" zu verwerten.[646]

Die Funktion von DEBBI im Rahmen der Bestimmung der Zollredlichkeit kann daher zunächst nur darin bestehen, als Hilfsmittel zu dienen zur Bestimmung des Vorliegens schwerer oder wiederholter Verstöße i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO.[647] DEBBI ist somit zu nutzen als Datenbank, in der die für die Bewertung der Zollredlichkeit relevanten Informationen zusammengestellt und geordnet aufbereitet sind. Die zweckmäßige Einzelfallbeurteilung muss der für die Bewilligungserteilung zuständige Zollbedienstete jedoch selbst treffen durch eine bewertende Zusammenschau der ihm präsentierten Fakten anhand der oben dargestellten Kriterien für die Bestimmung der Wiederholung und Schwere einer Zollzuwiderhandlung.[648]

bb) Erforderliche Modifikationen von DEBBI

Soll DEBBI in dieser Funktion der Zusammenstellung sämtlicher für die Beurteilung der ZWB-Bewilligungsvoraussetzung einer angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften relevanter Informationen eingesetzt werden, ist eine Modifizierung der Datenbank DEBBI erforderlich.

Herrmann, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 113 (118).

646 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 4.

647 Vgl. *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.3.3; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 28.

648 S.o. Teil 3 D IV. 4. b).

(1) Erweiterung des Personenkreises bewerteter Beteiligter

Dies betrifft erstens die Person der bewerteten Beteiligten. Bisher werden lediglich Wirtschaftsbeteiligte in DEBBI aufgenommen.[649] Nicht gesondert bewertet werden dagegen die Mitglieder der Unternehmensleitung, die diese kontrollierenden Personen sowie die mit Zollangelegenheiten betrauten Mitarbeiter, wie Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b), d) ZK-DVO es verlangen. Um diesen Aspekt müsste DEBBI ergänzt werden.

(2) Ausweitung der zeitlichen Rückschau

Zweitens erfolgt bei DEBBI eine Rückschau grundsätzlich nur auf das letzte Jahr. Negative Beteiligtenbewertungen werden jeweils nach zwölf Monaten gelöscht, bei laufenden Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren zwölf Monate nach Abschluss des Verfahrens. Lediglich die positive Bewertung der Ziffer 1 bleibt bestehen.[650] Art. 14 h Abs. 1 UA 1 ZK-DVO ordnet jedoch eine Rückschau auf die letzten drei Jahre an. DEBBI müsste also insoweit modifiziert werden, dass auch Negativbewertungen drei Jahre gespeichert bleiben.

(3) Stärkere Berücksichtigung nicht-fiskalischer Zollverstöße

Das dritte in Hinblick auf eine Verwendung im Rahmen der ZWB-Beurteilung bestehenden Defizit von DEBBI betrifft die starke Ausrichtung auf fiskalische Verstöße.[651] Verbote und Beschränkungen dagegen werden lediglich pauschal im Rahmen der Ein- und Ausfuhr berücksichtigt. Anders als bei Verstößen gegen fiskalische Vorschriften, bei denen sich aufgrund der Erhöhung des zu wenig entrichteten Betrages die Bewertungsziffer verschlechtert, tritt bei wiederholten Ordnungswidrigkeiten durch Verstöße gegen Verbote und Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr keine Veränderung der Berwertungsziffer ein. Die Zentralstelle Risikoanalyse plant jedoch, für diesen Bereich spezielle Bewertungskriterien bzw. sogar einen eigenen Bewertungsbereich einzuführen.[652]

649 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 5, 7.

650 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 10 f.

651 Auf diese „Lücke“ weisen auch hin: *Wolffgang*, AW-Prax 2004, 409 (409); *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (84 f.).

652 Bewertungskatalog DEBBI, S. 2.

(4) Erlass einer hinreichenden Rechtsgrundlage

Schließlich ist problematisch an DEBBI das Vorliegen einer hinreichenden Rechtsgrundlage.

So ist aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips gem. Art. 20 Abs. 3 GG nach der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG[653] unter anderem für grundrechtsrelevante Maßnahmen das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage erforderlich. Die Erhebung, Speicherung und Verwendung von Unternehmensdaten stellt einen Eingriff in das auch Unternehmen zustehende Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar.[654] Der Betrieb der Datenbank DEBBI muss daher zumindest auf der Grundlage eines Gesetzes im materiellen Sinn, somit einer nach außen wirksamen Rechtsnorm erfolgen.

Die von der Zentralstelle Risikoanalyse herausgegebene „Verfahrensanweisung zum IT-Verfahren DEBBI“ sowie deren Anlage „Bewertungskatalog DEBBI“ dagegen, die Erhebung, Speicherung und Verwendung der Daten dezidiert regeln, sind lediglich als rein intern wirkende Verwaltungsvorschriften zu qualifizieren.[655] Mangels Gesetzesqualität stellen diese somit keine hinreichende Rechtsgrundlage dar.

Eine solche könnte gesehen werden in § 17 a S. 1 ZollVG. Dieser legt jedoch lediglich fest, dass die „Dienststellen der Zollverwaltung ... bei ihrer Aufgabenwahrnehmung ... durch ein automationsgestütztes System der Risikoanalyse unterstützt“ werden. Für legislatives Handeln gilt jedoch der rechtsstaatliche Grundsatz der Bestimmtheit.[656] Insbesondere, wenn ein Gesetz in Grundrechte des Bürgers eingreift, muss dieser Gegenstand und Umfang der Eingriffsbefugnis erkennen können.[657] Der allgemeinen Ermächtigung zur Einrichtung einer „automationsgestützten Risikoanalyse“ kann der Bürger nicht entnehmen, welche Daten über ihn gespeichert werden, wann diese gelöscht werden, wer Zugriff auf die Daten hat und wie er Auskunft über die ihn betreffenden Daten erlangen kann. § 17 a S. 1 ZollVG stellt da-

653 *BVerfGE* 77, 170 (230 f.); 61, 260 (275); 49, 89 (126).

654 *BVerfGE* 65, 1 (44); 77, 121 (125).

655 *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (85); *Wolff*, ZK, Art. 5 a.

656 *BVerfGE* 49, 168 (181); 59, 104 (114); 80, 103 (107 f.); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 60.

657 *BVerfGE* 56, 1 (12); 62, 169 (183); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 61.

her mangels Bestimmtheit keine Ermächtigungsgrundlage zum Betrieb von DEBBI dar.

Ebenso unbestimmt ist Art. 13 Abs. 2 UA 3 ZK formuliert, der festlegt, dass „die Mitgliedstaaten ... in Zusammenarbeit mit der Kommission ein elektronisches System für die Umsetzung des Risikomanagements“ erstellen.[658] Zudem tritt diese Bestimmung gem. Art. 2 Abs. 3 S. 1 der Änderungsverordnung zum ZK[659] erst nach Festlegung eines gemeinsamen Rahmens für das Risikomanagement gem. Art. 13 Abs. 2 UA 2 ZK in Kraft, kann somit nicht die Rechtsgrundlage für die bereits bestehende Datenbank DEBBI bilden.[660]

Gegenwärtig fehlt somit eine hinreichende Rechtsgrundlage für DEBBI. Erforderlich wäre, die zu DEBBI ergangene Verfahrensanweisung, die die materiell erforderlichen Bestimmungen enthält, formell als Gesetz oder Rechtsverordnung erneut zu erlassen.

Nach Durchführung der genannten Modifikationen stellt die Datenbank DEBBI für die deutsche Zollverwaltung ein bedeutendes Hilfsmittel zur Beurteilung der zentralen ZWB-Bewilligungsvoraussetzung einer „bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften“ i.S.d. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich ZK, Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO dar.

6. Bewertung

Das Kriterium der bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften ist somit recht unbestimmt formuliert. Das ist schade, da es sich hierbei um eine besonders wichtige Zulassungsvoraussetzung handelt. Unbestimmte Formulierungen gefährden das Ziel einer einheitlichen Anwendung der ZWB-Regeln.[661]

Das Problem liegt jedoch darin, dass die Zollzuwiderhandlungen und ihre Sanktionen durch die einzelnen Mitgliedstaaten geregelt sind. Für Rat und Kommission bestand somit keine Möglichkeit, eine einheitliche, detaillierte Regelung wie z.B. im Fall der Anforderungen an Geschäftsbücher und Si-

658 *Harings*, AW-Prax 2005, 369 (372).

659 ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005.

660 Dies übersieht *Harings*, AW-Prax 2005, 369 (372).

661 Vgl. Erwägungsgrund (6) der ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006; *Summersberger,* in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (90 f.); *Herrmann*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 113 (118).

cherheitsstandards gem. Art. 14 i, 14 k ZK-DVO zu schaffen. Allenfalls hätten – wie im deutschen Bewertungssystem DEBBI – für die Hinterziehung von Abgaben Wertgrenzen festgelegt werden können.

Diese Schwierigkeit wurde jedoch erkannt und ihr soll abgeholfen werden. So verpflichtet der geplante Entwurf des MCC 2009 die Mitgliedstaaten in Art. 199, 22 dazu, einen Bericht über die in dem jeweiligen Staat vorgesehenen verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen für Zollzuwiderhandlungen zu erstellen, diesen der Kommission zu übermitteln und jährlich zu aktualisieren. In einem zweiten Schritt plant die Kommission, auf der Grundlage dieser Berichte einen gemeinsamen Rahmen für Zollsanktionen zu entwickeln mit dem Ziel, die einzelstaatlichen Bestimmungen in diesem Bereich kohärenter zu gestalten.[662]

Ist eine solche Angleichung erfolgt, kann auch Art. 14 h ZK-DVO konkreter ausgestaltet werden.

V. Zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher

Fünfte Bewilligungsvoraussetzung ist gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 2. Anstrich ZK, Art. 14 i ZK-DVO, dass der Wirtschaftsbeteiligte verfügt über „ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen, das angemessene Zollkontrollen ermöglicht“.

1. Zweck

Die Beurteilung der Buchführung eines Unternehmens verfolgt zwei Zwecke.

Der erste, bereits durch die Formulierung „angemessene Zollkontrollen ermöglicht“ ausgewiesene Zweck liegt in der Überprüfung der Buchführung des Wirtschaftsbeteiligten mit dem Ziel, Verstöße gegen Zollvorschriften aufzudecken.[663] Die ordnungsgemäße Buchführung dient somit der Prüfung der bisherigen Einhaltung von Zollvorschriften. Insoweit kommt Art. 14 i ZK-DVO eine Hilfsfunktion gegenüber Art. 14 h ZK-DVO zu.

Daneben dient Art. 14 i ZK-DVO jedoch einem weiteren Zweck. So erleichtert das Vorhandensein einer ordnungsgemäßen, übersichtlichen Buchfüh-

662 Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 9 f.; *Lux*, ZfZ 2006, 329 (333 f.); *ders*., AW-Prax 2005, 489 (489).

663 So auch *Witte*, AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 30.

rung die Einhaltung der Zollvorschriften. Die Zulassungsvoraussetzung hat neben der repressiven Funktion einer Aufdeckung von Zollzuwiderhandlungen durch die Behörden somit auch die präventive Funktion einer Vorbeugung von Verstößen. Deutlich wird dies durch die Ausgestaltung des Kriteriums in Art. 14 i ZK-DVO. So wird neben der Buchführung eines Wirtschaftsbeteiligten auch dessen interne Verwaltungsorganisation (Art. 14 i lit. d), e), g) ZK-DVO) überprüft. Insoweit stellt das Vorliegen einer sachgerechten Buchführung ein persönliches Zuverlässigkeitsmerkmal des Wirtschaftsbeteiligten dar, das – ebenso wie die bisherige Einhaltung von Zollvorschriften – Auskunft gibt über die Wahrscheinlichkeit eines zukünftigen zollrechtskonformen Verhaltens.

2. Verhältnis zu bisherigen Bestimmungen

Die Buchführung eines Wirtschaftsbeteiligten als Voraussetzung für die Erteilung einer zollrechtlichen Bewilligung zu überprüfen, ist nicht neu. Bereits die Vorschriften zur Gewährung der bisherigen Verfahrensvereinfachungen[664] sowie zur Inanspruchnahme von Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung enthalten dieses Erteilungskriterium. So setzt die Bewilligung des Anschreibeverfahrens gem. Art. 264 Abs. 1, 1. Anstrich ZK-DVO voraus, dass „die Buchführung ... den Zollbehörden eine wirksame Überwachung und insbesondere eine nachträgliche Überprüfung gestattet“.[665] Gem. Art. 373 Abs. 2 lit. b) ZK-DVO werden Vereinfachungen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens nur bewilligt, sofern die Antragsteller „Aufzeichnungen führen, die den Zollbehörden die Durchführung wirksamer Kontrollen ermöglichen“. Auch die Bewilligung eines Zollverfahrens mit wirtschaftlicher Bedeutung i.S.d. Art. 84 Abs. 1 lit. b) ZK erfordert – mit Ausnahme der, verfahrenstechnisch vergleichsweise einfachen, vorübergehenden Verwendung – gem. Art. 515 f. ZK-DVO den Nachweis näher bestimmter Aufzeichnungen (Art. 515 Abs. 2 ZK-DVO). Die konkreten Anforderungen richten sich dabei nach der Art und Komplexität des beantragten Zollverfahrens. So sind z.B. bei einer umfangreichen aktiven oder passiven Ver-

664 Vgl. Teil 3 C. I.

665 Art. 264 Abs. 1, 1. Anstrich ZK-DVO gilt für die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr; die Vorschriften für die anderen Zollverfahren verweisen hierauf: Art. 276 ZK-DVO für die aktive Veredelung, das Umwandlungsverfahren und die vorübergehende Verwendung; Art. 284 ZK-DVO für das Ausfuhrverfahren; Art. 277 Abs. 1 i.V.m. Art. 283 ZK-DVO für die passive Veredelung; lediglich für das Zolllagerverfahren stellt Art. 273 ZK-DVO eigene Kriterien für die vorzuhaltenden Aufzeichnungen auf.

edelung mit komplizierter Ausbeuteberechnung und gegebenenfalls erforderlichen Äquivalenznachweisen besonders hohe Voraussetzungen an die Qualität der Buchführung zu stellen.[666]

Art. 14 i ZK-DVO fasst diese für die einzelnen Zollverfahren und deren Vereinfachungen geregelten Voraussetzungen in einer Bestimmung zusammen. Ebenso wie bei der bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften i.S.d. Art. 14 h ZK-DVO übt die ZWB-Regelung somit die Funktion aus, deren gemeinsame Voraussetzungen quasi als allgemeinen Teil „vor die Klammer" zu ziehen. Diese Vereinfachung geht einher mit einer Verallgemeinerung. Auf die Besonderheiten und den Grad der Schwierigkeit einzelner Zollverfahren kann keine Rücksicht genommen werden. Zudem erstreckt Art. 14 i ZK-DVO das bisher nur für Zollverfahren und deren Vereinfachungen geltende Buchführungskriterium auf die neu eingeführten[667] Sicherheitserleichterungen.

Ein weiterer Unterschied im Vergleich zu den bisherigen Bestimmungen liegt darin, dass Art. 14 i Abs. 1 ZK-DVO das zuvor nur sehr vage festgelegte Kriterium einer ordnungsgemäßen Buchführung durch seinen Voraussetzungskatalog der lit. a) - h) präzisiert. Dies bietet dem Antragsteller Rechtssicherheit, da er klar erkennen kann, welche Anforderungen es zu erfüllen gilt.

3. Anforderungen

Zu klären ist, welchen Anforderungen das Buchführungssystem des Wirtschaftsbeteiligten entsprechen muss. Hierzu sind zunächst Gegenstand und erforderliche Qualität der Buchführung zu ermitteln, um anschließend die zu erfüllenden Einzelkriterien des Katalogs aus Art. 14 i Abs. 1 ZK-DVO darzustellen.

a) Gegenstand der Buchführung

Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 2. Anstrich ZK – dessen Wortlaut Art. 14 i ZK-DVO insoweit wiederholt – verlangt ein „System der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen". Ein Buchführungssystem hinsichtlich seiner Geschäftsbücher muss somit jeder Wirtschaftsbeteiligte vorweisen können. Hinsichtlich der Beförderungsunterlagen ist diese Pflicht eingeschränkt durch ein „gegebenenfalls". So sind Beförderungsunterlagen – wie

666 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 86, Rn. 7; *Krüger*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 86 ZK, Rn. 8.
667 Vgl. Teil 3 C. II.

Beförderungspapiere, Fracht- und Ladescheine – nur von denjenigen Personen mitzuführen und zu verwalten, die selbst am Vorgang der Warenbeförderung beteiligt sind (vgl. Art. 91, 93, 168 ZK; Art. 107, 189, 218 f., 296 f., 313 f. ZK-DVO). Nur bei diesem Personenkreis muss das Buchführungssystem somit auch die Beförderungsunterlagen umfassen.[668]

b) Qualität der Buchführung

Gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 2. Anstrich ZK, Art. 14 i ZK-DVO muss die Buchführung ihrer Qualität nach lediglich „zufrieden stellend" sein. Diese Einschränkung ist vergleichbar mit dem Kriterium der „Angemessenheit" im Rahmen der Beurteilung der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften gem. Art. 14 h ZK-DVO. Ebenso wie dort ist eine Fehlerfreiheit nicht erforderlich.[669] Auch muss das Buchführungssystem nicht das bestmögliche, allen theoretischen Komplikationen gerecht werdende, darstellen. So sind gem. Art. 14 a Abs. 2 ZK-DVO bei der Auslegung sämtlicher ZWB-Bestimmungen die besonderen Merkmale des antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen, zu berücksichtigen. Dies soll auch solche Unternehmen in die Lage versetzen, den Zulassungsvoraussetzungen gerecht zu werden.

c) Katalog des Art. 14 i Abs. 1 ZK-DVO

Der unbestimmte Rechtsbegriff einer zufrieden stellenden Buchführung wird in Art. 14 i Abs. 1 ZK-DVO konkretisiert in Form eines acht Punkte umfassenden Anforderungskatalogs. Zu jedem dieser Punkte enthalten die Leitlinien (E) in Abschnitt 3 sehr ausführliche und detaillierte Erklärungen, welche Aspekte der Buchführung durch die Zollbehörden zu bewerten sind. Auch werden konkrete Fragen vorgegeben – z.B. nach der Art und dem Hersteller der verwendeten Buchführungssoftware –, die der Wirtschaftsbeteiligte im Rahmen des Antragsverfahrens zu beantworten hat. Diese ausgeprägte Detailliertheit der Bewilligungsvoraussetzung ermöglicht die angestrebte einheitliche Anwendung des Kriteriums in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Im Einzelnen setzt eine zufrieden stellende Buchführung gem. Art. 14 i Abs. 1 lit. a) - h) ZK-DVO Folgendes voraus.

---

668 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.4; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 31.

669 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.4; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 32.

aa) Art. 14 i Abs. 1 lit. a) ZK-DVO

Erstgenannte und zugleich grundlegende Voraussetzung ist gem. Art. 14 i Abs. 1 lit. a) ZK-DVO die Verwendung eines Buchführungssystems, „das den allgemein anerkannten Buchführungsgrundsätzen des Mitgliedstaates entspricht, in dem die Bücher geführt werden, und das auf Buchprüfungen basierende Zollkontrollen erleichtert".

In Deutschland verpflichtet § 238 Abs. 1 S. 1 HGB jeden Kaufmann zur Buchführung. Kaufmann ist gem. § 1 HGB jeder, der ein Handelsgewerbe, somit einen nach Art oder Umfang kaufmännische Einrichtungen erfordernden Gewerbebetrieb betreibt. Eine Qualifizierung als Wirtschaftsbeteiligter setzt gem. Art. 1 Nr. 12 ZK-DVO die geschäftsmäßige Durchführung grenzüberschreitenden Handels voraus. Aufgrund der Pflicht zur Beachtung von Zollvorschriften, ausländischen Rechts sowie der Verbuchung unterschiedlicher Währungen ist dieser stets als komplex anzusehen und erfordert somit seiner Art nach kaufmännische Einrichtungen. Daher ist jeder Wirtschaftsbeteiligte zugleich Kaufmann und damit zur Buchführung gem. §§ 238 ff. HGB verpflichtet.[670]

„Allgemein anerkannt" und in § 238 Abs. 1 S. 1 HGB verpflichtend vorgeschrieben ist eine Buchführung nach den „Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung" (GoB), die sämtliche Geschäftsvorfälle nachvollziehbar dokumentiert und den jeweiligen Vermögensstand aufführt.[671] Insbesondere muss die Buchführung gem. § 238 Abs. 1 S. 2 HGB so beschaffen sein, dass sachverständige Dritte sich in angemessener Zeit einen Überblick über Geschäftsvorfälle und Vermögensstand verschaffen können. Da die mit Betriebsprüfungen betrauten Bediensteten der Zollverwaltung als sachverständige Dritte zu qualifizieren sind, erleichtert die in Deutschland verpflichtende Buchführung den Zollbehörden die Buchprüfung. Für in Deutschland ansässige Wirtschaftsbeteiligte enthält Art. 14 i Abs. 1 lit. a) ZK-DVO daher keine über die bereits bestehenden Buchführungspflichten des HGB hinausgehenden Anforderungen.

670 Gem. § 7 HGB gelten die Vorschriften über Kaufleute auch für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts; vgl. hierzu: *Ballwieser*, in: Münchener Kommentar HGB, § 238, Rn. 9.

671 Zu den einzelnen Anforderungen s. *Ballwieser*, in: Münchener Kommentar HGB, § 238, Rn. 16 ff.

bb) Art. 14 i Abs. 1 lit. b) ZK-DVO

Art. 14 i Abs. 1 lit. b) ZK-DVO verpflichtet den Wirtschaftsbeteiligten, „der Zollbehörde den physischen oder elektronischen Zugang“ zu den Geschäftsbüchern zu gewähren. Dieses Kriterium stellt somit sicher, dass die zuvor beschriebene, ordnungsgemäße Führung der Geschäftsbücher auch tatsächlich kontrolliert werden kann.

Bereits Art. 14 d Abs. 6 ZK-DVO fordert – im Rahmen der formellen Bewilligungsvoraussetzungen[672] – von dem Wirtschaftsbeteiligten, der Zollbehörde eine Prüfung des Vorliegens sämtlicher Erteilungsvoraussetzungen zu ermöglichen. Art. 14 i Abs. 1 lit. b) ZK-DVO wiederholt dies bezogen auf die Buchführung.

cc) Art. 14 i Abs. 1 lit. f) und h) ZK-DVO

Art. 14 i Abs. 1 lit. f) ZK-DVO verlangt „ausreichende Verfahren für die Archivierung der Aufzeichnungen und Informationen des Unternehmens und für den Schutz vor Informationsverlust“. Art. 14 i Abs. 1 lit. h) ZK-DVO überträgt diesen Grundsatz auf die elektronische Dokumentation. Erforderlich ist demnach der Einsatz von Informationstechnologie zum Schutz vor unbefugtem Zugriff auf die Unternehmensdaten – als Beispiel hierfür wird in einer Entwurfsfassung eine „Firewall“ angeführt[673] – sowie zum Datenerhalt.

Diese Anforderungen gelten für in Deutschland ansässige Wirtschaftsbeteiligte bereits aufgrund von § 239 Abs. 4 S. 2 HGB. So schreibt diese Bestimmung vor, die Verfügbarkeit sämtlicher Eintragungen in Geschäftsbücher – gleich ob körperlicher oder elektronischer Art – für die gesamte Dauer der Aufbewahrungsfrist sicherzustellen.[674]

dd) Art. 14 i Abs. 1 lit. d) ZK-DVO

Art. 14 i Abs. 1 lit. d) ZK-DVO betrifft die interne Organisation des Wirtschaftsbeteiligten in Bezug auf den Handel mit Waren. Vorhanden sein müssen eine der Art und Größe des Unternehmens entsprechende Verwaltungsorganisation und interne Kontrollen zur Aufdeckung illegaler sowie nicht ordnungsgemäßer Geschäftsvorfälle.

---

672 S.u. Teil 3 E. I. 4.

673 Fn. 8 zu Art. 14 g lit. h) ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04.2006.

674 Vgl. hierzu *Ballwieser*, in: Münchener Kommentar HGB, § 239, Rn. 14.

Ein in Unternehmen verbreiteter Sicherheitsmechanismus ist das Vier-Augen-Prinzip, nach dem bestimmte Handlungen eines Mitarbeiters der Unterschrift und damit der Kontrolle eines zweiten Mitarbeiters bedürfen, um wirksam zu werden (z.B. Bestellungen). Oftmals wird eine interne Kontrolle auch dadurch bewirkt, dass an der Gesamtabwicklung einer Aufgabe mehrere Abteilungen beteiligt werden;[675] wenn z.B. eine Bestellung durch den Einkauf erfolgt, die Rechnung zur Begleichung jedoch der Buchhaltung vorgelegt werden muss. Eine nachträgliche Kontrolle abgeschlossener Vorgänge findet häufig statt durch interne Revisionen, bei denen eine der Führungsebene des Unternehmens unterstellte Revisionsabteilung von der Unternehmensleitung in unregelmäßigen Abständen beauftragt wird, die Tätigkeit oder einzelne Bereiche der Tätigkeit einer bestimmten Abteilung zu prüfen.

Der antragstellende Wirtschaftsbeteiligte muss somit über Arbeits- und Organisationsanweisungen verfügen, die ein solches Vorgehen vorschreiben.

Eine interne Organisation nach Maßgabe vorgenannter Kriterien ist zugleich Voraussetzung für den Erwerb verschiedener Zertifizierungen der ISO (International Organization for Standardization),[676] z.B. solchen gemäß des Standards ISO/PAS 280000:2005,[677] und wird daher bei vielen Wirtschaftsbeteiligten bereits bestehen.

ee) Art. 14 i Abs. 1 lit. e) ZK-DVO

Des Weiteren muss der Wirtschaftsbeteiligte gem. Art. 14 i Abs. 1 lit. e) ZK-DVO verfügen „über ausreichende Verfahren für die Bearbeitung von Lizenzen und Genehmigungen im Zusammenhang mit handelspolitischen Maßnahmen oder mit dem Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen“. Genehmigungen in diesem Sinn sind Bewilligungen zur Ein-, Aus- oder Durchfuhr von handelspolitischen Maßnahmen unterliegenden Waren; beispielsweise Textilien und Kulturgütern.[678] Lizenzen berechtigen zum grenzüberschreitenden Handel mit Agrarprodukten, die von einer der Marktordnungen erfasst sind. „Ausreichende“, d.h. sachgerechte Verfahrensabläufe – wie die Beantragung und Bearbeitung durch fachkundige Personen, die eindeutige Zuordnung und Absonderung der von einer dieser Bewilligungen er-

675 Abschnitt 3.03 der Leitlinien (E).
676 Vgl. Abschnitt 3.03 der Leitlinien (E).
677 Vgl. hierzu Teil 3 D. VII. 5. c).
678 Vgl. Fn. 6 zu Art. 14 g lit. e) ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04.2006.

fassten Ware sowie die ordnungsgemäße Dokumentation der Vorgänge – tragen dazu bei, Fehler und damit Verstöße gegen Zollvorschriften zu vermeiden. Auch diesbezüglich sollte der antragstellende Wirtschaftsbeteiligte daher über entsprechende Arbeits- und Organisationsanweisungen verfügen.

ff) Art. 14 i Abs. 1 lit. c) ZK-DVO

Ausschließlich für die Erteilung der Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen sowie der kombinierten Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit – somit nicht für eine Zulassung zum ZWB-Sicherheit (Art. 14 i Abs. 2 ZK-DVO) – gilt die Voraussetzung des Art. 14 i Abs. 1 lit. c) ZK-DVO.

Danach muss der Wirtschaftsbeteiligte „über ein logistisches System verfügen, das zwischen Gemeinschaftswaren und Nichtgemeinschaftswaren unterscheidet“. Gemeinschaftswaren sind gem. Art. 4 Nr. 7 ZK Waren, die entweder im Zollgebiet der Gemeinschaft gewonnen oder hergestellt bzw. dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt worden sind. Diese Waren unterliegen grundsätzlich keiner zollamtlichen Überwachung i.S.d. 4 Nr. 13 ZK und sind damit frei verfügbar.[679] Waren dagegen, die den anderen zollrechtlichen Status (vgl. Art. 4 Nr. 6 ZK) einer Nichtgemeinschaftsware i.S.d. Art. 4 Nr. 8 ZK aufweisen, unterliegen den Beschränkungen des jeweils gewählten Zollverfahrens und werden zollamtlich überwacht. Um diese Überwachung auszuüben, muss die Zollbehörde erkennen können, welche Waren betroffen sind. Die Art des zollrechtlichen Status betrifft somit lediglich die zollamtliche Überwachung zum Zweck einer ordnungsgemäßen Durchführung der Zollverfahren. Für die an der Außengrenze durchzuführenden Sicherheitskontrollen dagegen hat sie keine Bedeutung.[680] Im Verlauf des Erarbeitung der DVO wurde die Anwendbarkeit der Regelung des Art. 14 i Abs. 1 lit. c) ZK-DVO daher auf die eingangs genannten Zulassungsarten beschränkt.[681]

---

679 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 79, Rn. 1; *Witte*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 115.

680 Customs Code Committee: Summary of the conclusions of the 52nd meeting held on 26 and 27 October 2005, TAXUD/2005/1280 v. 15.11.2005, S. 6.

681 In der diesen Aspekt regelnden Bestimmung des Art. 14 h lit. d) ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005 bestand die Voraussetzung noch einschränkungslos; Art. 14 g lit. c) ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006 nimmt die Begrenzung erstmals vor.

gg) Art. 14 i Abs. 1 lit. g) ZK-DVO

Art. 14 i Abs. 1 lit. g) ZK-DVO schließlich verpflichtet den Wirtschaftsbeteiligten, sein Personal darauf hinzuweisen, bei auftretenden Schwierigkeiten hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften die Zollbehörde hierüber zu unterrichten und zur diesbezüglichen Unterrichtung geeignete Kontakte herzustellen.

Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, die Zollbehörde frühzeitig über drohende Zuwiderhandlungen bei dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten zu informieren, so dass mit Unterstützung der Zollbehörde Abhilfe geschaffen, ggf. aber auch mit einer Aufhebung bzw. Aussetzung von Bewilligungen hierauf reagiert werden kann. Dies entspricht der angestrebten verstärkten Kooperation zwischen Zoll und Wirtschaft. Gleichzeitig wird auf diese Weise eine effektive Überwachung des Wirtschaftsbeteiligten (vgl. Art. 14 q Abs. 4 ZK-DVO) sichergestellt. Die Pflicht des Wirtschaftsbeteiligten aus Art. 14 w Abs. 1 ZK-DVO, die bewilligungserteilende Zollbehörde über alle potentiell bewilligungsrelevanten Umstände zu informieren, wird so innerbetrieblich fortgesetzt. Die Mitteilungspflicht gegenüber der Zollbehörde wird über gegebenenfalls bestehende Loyalitäts- und Verschwiegenheitspflichten der Mitarbeiter gegenüber ihrem Arbeitgeber gestellt.

Verlangt wird von dem Wirtschaftsbeteiligten zum einen ein Hinweis an seine Mitarbeiter. Gemäß dem Sinn und Zweck einer frühzeitigen Informierung der Zollbehörde über Zuwiderhandlungen in Bezug auf zollrelevante Vorgänge trifft den Wirtschaftsbeteiligten die Hinweispflicht nicht in Bezug auf sämtliche Mitarbeiter. Vielmehr ist die Bestimmung des Art. 14 i Abs. 1 lit. g) ZK-DVO einschränkend dahingehend auszulegen, dass nur diejenigen Mitarbeiter erfasst sind, die in die Durchführung zollrechtlich relevanter Tätigkeiten involviert sind. So brauchen z.B. die Mitarbeiter einer Marketing-Abteilung eines Herstellers nicht unterwiesen zu werden. Andererseits ist abweichend zu Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO eine eigenverantwortliche Vornahme der Tätigkeit nicht erforderlich. Der bloße Kontakt zu zollrechtlich bedeutsamen Vorgängen reicht aus. Damit entspricht der Personenkreis dem der „in sicherheitsrelevanten Bereichen“ Tätigen i.S.d. Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO.[682]

Um den erfolgten Hinweis belegen zu können, empfiehlt es sich für den Wirtschaftsbeteiligten, die in den betreffenden Bereichen tätigen Mitarbeiter schriftlich in Form eines Merkblatts auf die Pflicht zur Unterrichtung der

682 S.u. Teil 3 D. VII. 3. f) aa).

Zollbehörde in den bezeichneten Fällen hinzuweisen und sich unterzeichnen zu lassen, dass der jeweilige Mitarbeiter dies zur Kenntnis genommen hat und beachten wird.

Zum anderen muss er Wirtschaftsbeteiligte „geeignete Kontakte“ zur Unterrichtung der Zollbehörden herstellen. Diese Anforderung kann der Wirtschaftsbeteiligte dadurch erfüllen, dass er die Tefonnummer der für die Erteilung und Kontrolle seiner ZWB-Bewilligung zuständigen Zollbehörde gut sichtbar aushängt und in Abstimmung mit der Zollbehörde eine dortige Kontaktperson bestimmt, die sich zweckmäßigerweise zudem den Mitarbeitern im Unternehmen vorstellt. Bei größeren Unternehmen ist zudem die Bestimmung einer oder mehrerer sachkundiger Kontaktpersonen innerhalb des Unternehmens sinnvoll, an die sich die übrigen Mitarbeiter mit Hinweisen auf Nichteinhaltungen bzw. auch schon Zweifeln an der Einhaltung wenden können.

Die Entwurfsfassungen dieser Bestimmung sahen über die Pflicht zur Informierung der Zollbehörde über drohende Zollzuwiederhandlungen wesentlich weiter gehend eine allgemeine Pflicht des Wirtschaftsbeteiligten vor, Maßnahmen zur Schmuggelbekämpfung – also zur Vermeidung einer Verbringung von Gegenständen über die Außengrenzen der EU unter Verletzung zollrechtlicher Vorschriften[683] – durchzuführen und das Bewusstsein der Belegschaft für diese Thematik zu stärken.[684] Die Leitlinien[685] führten hierzu aus, der Wirtschaftsbeteiligte müsse Untersuchungen innerhalb des Unternehmens durchführen mit dem Ziel, Gefährdungen zu ermitteln, darauf aufbauend eine auf die Bekämpfung von Schmuggel gerichtete Unternehmenspolitik erarbeiten und zudem das Bewusstsein der Mitarbeiter für die Problematik des Schmuggels im Rahmen der Anstellung sowie durch Schulungen erhöhen.

---

683 „Schmuggel“ ist hierfür der untechnische Begriff, so: *Creifelds*, Rechtswörterbuch, Stichwort: Schmuggel; vgl. auch die Verwendung des Begriffs in verschiedenen Dokumenten der EG, z.B.: Mitteilung der Kommission: Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM (2005) 491 v. 12.10.2005; Bericht der Kommission: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung – Jahresbericht 2003, KOM (2004) 573 v. 30.08. 2004; Entschließung des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung der organisierten Verbrechen im Zusammenhang mit Schmuggel und ähnlichen Delikten, ABl. C 377/63 v. 29.12.2000.

684 Vgl. zuletzt Art. 14 g lit. g) ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006.

685 Abschnitt 3.08 der Leitlinien i.d.F. v. 20.01.2006, TAXUD/2005/1451 v. 20.01.2006.

Diese Regelung wurde von Vertretern der Wirtschaft als unverhältnismäßig – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen – kritisiert.[686] Mit der 6. Revision erfolgte daher eine Beschränkung auf die nun geltende ausschließliche Pflicht zur Information der Zollbehörden über auftretende Schwierigkeiten. Das präventive Element wurde also stark beschnitten.

4. Bewertung

Neu – zumindest für in Deutschland ansässige Wirtschaftsbeteiligte – ist somit lediglich die Verpflichtung der Mitarbeiter zur Unterrichtung der Zollbehörden über auftretende Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Vorschriften durch Art. 14 i Abs. 1 lit. g) ZK-DVO. Diese Maßnahme ist zur Effektivierung der zollbehördlichen Überwachung und zur innerbetrieblichen Umsetzung der den Wirtschaftsbeteiligten treffenden Mitteilungspflicht des Art. 14 w Abs. 1 ZK-DVO sicherlich sinnvoll und auch nicht sonderlich aufwändig.

Alle übrigen Voraussetzungen ergeben sich bereits aus den Buchführungspflichten der §§ 238 ff. HGB – dies betrifft Art. 14 i Abs. 1 lit. a), f), h) ZK-DVO – bzw. sind, wenn auch bisher weniger konkret formuliert, Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Verfahrensvereinfachungen und Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung – Art. 14 i Abs. 1 lit. b), c), d), e) ZK-DVO. Für deutsche Unternehmen, die bereits Vereinfachungen in Anspruch nehmen oder die beschriebenen Zollverfahren durchführen, wird diese Bewilligungsvoraussetzung daher nicht schwierig zu erfüllen sein.[687]

VI. Nachweisliche Zahlungsfähigkeit

Sechste Voraussetzung für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung ist gem. Art. 14 j ZK-DVO die nachweisliche Zahlungsfähigkeit des Wirtschaftsbeteiligten.

1. Anordnung als allgemeine Bewilligungsvoraussetzung und Zweck

Während die ersten Entwürfe der DVO so zu verstehen waren, dass das Vorhandensein einer nachweislichen Zahlungsfähigkeit ausschließlich für die Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen und damit auch für die kombinierte Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachun-

686 Fn. 3 zu Art. 14 g lit. g) ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06. 2006.

687 *Wolff*, ZK, Art. 5 a.

gen/Sicherheit verlangt wurden,[688] legt nun Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO dieses Kriterium als Voraussetzung für den Erwerb sämtlicher Arten einer ZWB-Zulassung fest.

Wie bereits im Rahmen des Ausschlussgrundes der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens dargestellt,[689] hat der Rat durch Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 3. Anstrich, UA 2, 1. Anstrich ZK der Kommission lediglich die Befugnis übertragen, das Merkmal der Zahlungsfähigkeit „gegebenenfalls" zur Bewilligungssvoraussetzung zu bestimmen. Das Vorhandensein der finanziellen Zahlungsfähigkeit muss somit – um von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt zu sein – in der vorgenommenen Ausgestaltung für die Zulassung zum ZWB sachdienlich und zweckmäßig sein.

a) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen

Für den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gilt dabei Folgendes:

Bei der Durchführung von Zollverfahren entstehen gem. Art. 201 ff. ZK Zollschulden. Eine ordnungsgemäße Abwicklung der Zollverfahren setzt somit voraus, dass der Wirtschaftsbeteiligte über die Finanzmittel verfügt, diese Zollschulden zu begleichen.[690] Die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist in Hinblick hierauf somit sachgerecht.

Zudem wird die Erfüllung einer künftig entstehenden Zollschuld häufig dadurch sichergestellt, dass die Leistung einer Sicherheit i.S.d. Art. 189 ff. ZK in Form der Hinterlegung einer Barsicherheit oder der Stellung eines Bürgen verlangt wird.[691] Ist die Zahlungsfähigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten

688 So auch die Sichtweise von *Witte,* in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.5; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 36.

689 S.o. Teil 3 D. III. 1.

690 Diesen Zweck benennt auch *Witte,* in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.2.5; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (240).

691 Eine Sicherheitsleistung sehen u.a. zwingend vor: Art. 74 Abs. 1 ZK für das Überlassen von Waren alternativ zur Entrichtung des Zollschuldbetrages; Art. 94 Abs. 1 ZK im Rahmen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens; Art. 115 Abs. 5 ZK für bestimmte Fälle der aktiven Veredelung; Art. 154 Abs. 4 UA 2 ZK für die vorzeitige Einfuhr von Ersatzerzeugnissen im Rahmen der passiven Veredelung; Art. 257 Abs. 4 ZK-DVO bei unvollständigen Zollanmeldungen, sofern sich die nachträgliche Vervollständigung auf den Abgabenbetrag auswirken kann; Art. 262 Abs. 1, 3. Anstrich ZK-DVO für das vereinfachte Anmeldeverfahren; Art. 267, 2. Anstrich ZK-DVO für das Versandverfahren. In folgenden Fällen können die Zollbehörden eine Sicherheit verlangen: Art. 51 Abs. 2 ZK im Rahmen der vorübergehenden Verwendung; Art. 88 Abs. 1 ZK für die Überführung in ein Nichterhebungsverfahren; Art. 104 ZK bei der

nachweislich gegeben, bietet sich für die Zollbehörden die Möglichkeit, den Betrag der Sicherheit zu reduzieren oder ganz auf eine Sicherheitsleistung zu verzichten. So sehen die Vereinfachungen zum gemeinschaftlichen Versandverfahren in Art. 94 Abs. 4 lit. c) ZK i.V.m. Art. 380 Abs. 3, 381 Abs. 2 lit. b) ZK-DVO vor, dass einem Antragsteller eine vollständige Befreiung von der Sicherheitsleistung – bzw. bei bestimmten Waren lediglich eine Reduzierung auf 30 % des Referenzbetrages – bewilligt wird, sofern dieser „über eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügt, um seinen Verpflichtungen nachkommen zu können“. Mit der Anordnung einer Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit wird somit – ebenso wie im Rahmen der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften oder des zufrieden stellenden Systems der Buchhaltung – eine bereits für einzelne Formen einer Verfahrensvereinfachung geltende Bewilligungsvoraussetzung verallgemeinert und „vor die Klammer gezogen“. Eine solche Bündelung von vereinfachten Zollverfahren und damit auch von deren Voraussetzungen entspricht gerade dem Zweck der Rechtsfigur eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen.[692]

b) ZWB-Sicherheit

Für einen ZWB-Sicherheit, dem Sicherheitserleichterungen eingeräumt werden sollen, wird die Zweckmäßigkeit einer Überprüfung der Zahlungsfähigkeit erst im Zusammenhang mit der Ausgestaltung dieses Merkmals durch Art. 14 j Abs. 1 UA 2 ZK-DVO deutlich. So sind die Anforderungen an die Zahlungsfähigkeit des Wirtschaftsbeteiligten gering. Erforderlich ist lediglich „eine gesicherte finanzielle Lage, die es dem Antragsteller ... ermöglicht, die übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen“. Damit ähnelt die Definition der einer „Zahlungsunfähigkeit“ i.S.d. § 17 InsO als Eröffnungsgrund für ein Insolvenzverfahren. Danach ist ein Schuldner „zahlungsunfähig, wenn er nicht in der Lage ist, die fälligen Zahlungspflichten zu erfüllen“. Zahlungsunfähig i.S.d. Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO ist der Wirtschaftsbeteiligte also erst, wenn ein Insolvenzgrund vorliegt, somit ein Insolvenzverfahren zu eröffnen ist. Ein laufendes Insolvenzverfahren ist jedoch – wie gezeigt[693] – aufgrund der fehlenden Kontinuität in Unternehmensleitung und –struktur mit einer Zulassung zum ZWB unvereinbar. Bereits bei einem dro-

Bewilligung eines Zolllagers; Art. 257 Abs. 3 ZK-DVO bei Abgabe einer unvollständigen Zollanmeldung.

692 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2.

693 S.o. Teil 3 D. III. 1.

henden Insolvenzverfahren steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Wirtschaftsbeteiligter – um dessen Eröffnung abzuwenden – Zollvorschriften verletzt, indem er z.B. Waren falsch deklariert. So benennt die Verordnung zur Festlegung der Kriterien für die Risikoanalyse bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen[694] als Kriterium für die Auswahl einer Person zu Warenkontrollen aufgrund des Bestehens eines hohen Betrugsrisikos deren „finanzielle Lage".[695] Daher ist es sachgerecht und zweckmäßig, das Kriterium der Zahlungsfähigkeit in der durch Art. 14 j Abs. 1 ZK-DVO vorgenommenen Ausgestaltung auch für eine Zulassung zum ZWB-Sicherheit als Bewilligungsvoraussetzung festzulegen.

Für alle drei Arten einer Zulassung zum ZWB ist die Überprüfung der Zahlungsfähigkeit des Wirtschaftsbeteiligten somit sachgerecht und zweckmäßig. Die Bestimmung als allgemeine Bewilligungsvoraussetzung ist daher mit der Ermächtigung der Kommission gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 3. Anstrich, UA 2, 1. Anstrich ZK vereinbar.

2. Zahlungsfähigkeit

Eine nachweisliche Zahlungsfähigkeit setzt also gem. Art. 14 j Abs. 1 UA 2 ZK-DVO voraus, dass der Wirtschaftsbeteiligte über eine gesicherte finanzielle Lage verfügt, die ihm die Erfüllung übernommener Verpflichtungen ermöglicht.

Wie bei einer Bestimmung der Zahlungsunfähigkeit i.S.d. § 17 InsO[696] ist zur Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit eine Liquiditätsbilanz zu erstellen. Auf der Seite der vorhandenen Finanzmittel sind dabei auch die verfügbaren Zahlungsmittel in Form abrufbarer Kredite einzustellen.[697] Da für die Beurteilung der Zahlungsfähigkeit auf einen bestimmten Zeitpunkt – andernfalls wären auch bei den verfügbaren Finanzmitteln zukünftige Entwicklungen abzuschätzen – abzustellen ist, sind auf der Seite der Verbind-

694 Verordnung (EG) Nr. 3122/94 der Kommission vom 20. Dezember 1994 zur Festlegung der Kriterien für die Risikoanalyse bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die eine Erstattung gewährt wird, ABl. EG Nr. L 330/31 v. 21.12.1994.

695 Art. 1 Nr. 4, 2. Anstrich der VO.

696 *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rn. 85.

697 Vgl. *Eilenberger*, in: Münchener Kommentar InsO, § 17, Rn. 5; *Kirchhof*, in: Eickmann (Hrsg.), Heidelberger Kommentar InsO, § 17, Rn. 15 f.; *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rn. 85.

lichkeiten nur solche zu berücksichtigen, die fällig und einredefrei bestehen.[698]

Die für sämtliche ZWB-Regelungen geltende Bestimmung des Art. 14 a Abs. 2 ZK-DVO – gemäß der den „besonderen Merkmalen" eines Wirtschaftsbeteiligten Rechnung zu tragen ist – wiederholend und konkretisierend, weist Art. 14 j Abs. 1 UA 2 ZK-DVO darauf hin, dass bei der Beurteilung, ob die Zahlungsfähigkeit als ausreichend zu erachten ist, die Art der Geschäftstätigkeit des Wirtschaftsbeteiligten „gebührend" zu berücksichtigen ist. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass insbesondere auch – überschuldete – juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie Fluggesellschaften, bei denen Zahlungsschwierigkeiten regelmäßig durch staatliche Mittel abgefangen werden, zum ZWB zugelassen werden können.

Die ersten vier Entwurfsfassungen der DVO sahen zudem vor, dass, sofern der Wirtschaftsbeteiligte über eine Muttergesellschaft verfügt, deren Zahlungsfähigkeit mit in die Bewertung einzubeziehen ist.[699] Als „eine Art gemeinschaftliche Definition" einer Muttergesellschaft verwies die Bestimmung[700] auf die Richtlinie (EWG) Nr. 435/90 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten.[701] Diese befasst sich mit der Besteuerung juristischer Personen und bestimmt dementsprechend, dass als Muttergesellschaften juristische Personen anzusehen sind, die an einer anderen juristischen Person einen Anteil von zumindest 25 % halten.[702] In die Betrachtung der Zahlungsfähigkeit einbezogen werden sollten damit zumindest auch die Muttergesellschaften juristischer Personen. Für die Verbindlichkeiten einer juristischen Person haftet jedoch lediglich die juristische Person selbst mit ihrem Vermögen (vgl. § 1

698 Vgl. zur InsO: *Eilenberger*, in: Münchener Kommentar InsO, § 17, Rn. 7; *Kirchhof*, in: Eickmann (Hrsg.), Heidelberger Kommentar InsO, § 17, Rn. 7 ff.; *Uhlenbruck*, in: Gottwald, Insolvenzrechts-Handbuch, § 6, Rn. 5; *Bork*, Einführung in das Insolvenzrecht, Rn. 85.

699 Art. 14 h Abs. 3 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005; Art. 14 i Abs. 3 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005; Art. 14 h Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006; Art. 14 h Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 3, TAXUD/1250/2005 Rev. 3 v. 14.02.2006.

700 Fn. 9 zu Art. 14 h Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 3, TAXUD/1250/2005 Rev. 3 v. 14.02. 2006.

701 Richtlinie (EWG) Nr. 435/90 des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, ABl. EG Nr. L 225/6 v. 20.08.1990.

702 Art. 3 der RL.

Abs. 1 S. 2 AktG, § 13 Abs. 2 GmbHG). Eine Haftung der Anteilsinhaber, somit der Muttergesellschaft, besteht grundsätzlich nicht. Die Bestimmung wäre somit allenfalls für Personengesellschaften sinnvoll, bei denen neben der Gesellschaft auch die Gesellschafter mit ihrem Vermögen haften (vgl. § 128 HGB). Dies kann jedoch bereits im Rahmen der Bestimmung der finanziellen Lage des Wirtschaftsbeteiligten berücksichtigt werden. Mit der 4. Revision wurde die Vorschrift daher gestrichen.

3. Maßgeblicher Zeitraum

Bewertet wird gem. Art. 14 j Abs. 1 UA 1 ZK-DVO der Zeitraum der vergangenen drei Jahre bis zur Antragstellung. Die Rückschau einschließlich der gegenwärtigen Situation wird somit zur Erstellung einer Prognose für die Zukunft herangezogen.

Der Erstentwurf der DVO verlangte zusätzlich einen Nachweis über die Zahlungsfähigkeit für das laufende sowie das darauf folgende Jahr.[703] Aufgrund der Ungewissheit wirtschaftlicher Entwicklungen ist ein solcher, bis zu zwei Jahre umfassender Nachweis für die Zukunft jedoch nicht zu erbringen. Mit diesem Argument wurde die zeitliche Ausdehnung von Teilnehmern der Internetkonsultation kritisiert,[704] woraufhin die Kommission die entsprechende Bestimmung gestrichen hat.

Ebenso wie bei dem auch eine Rückschau auf die vergangenen drei Jahre vornehmenden Kriterium der angemessen Einhaltung der Zollvorschriften in Art. 14 h ZK-DVO, besteht auch bei der nachweislichen Zahlungsfähigkeit gem. Art. 14 j ZK-DVO eine Ausnahmeregelung für seit weniger als drei Jahren existente Wirtschaftsbeteiligte. Andernfalls könnten diese Wirtschaftsbeteiligten aufgrund der zwangsläufigen Nichterfüllung dieser Bewilligungsvoraussetzung in keinem Fall zugelassen werden. Art. 14 j Abs. 2 ZK-DVO bestimmt, dass bei seit weniger als drei Jahren bestehenden Wirtschaftsbeteiligten die Beurteilung auf der Grundlage der verfügbaren Aufzeichnungen und Informationen vorgenommen werden soll. Die Zahlungsfähigkeit wird somit überprüft für den Zeitraum der Existenz. Als Ausgleich dafür, dass die Beurteilungsgrundlage weniger aussagekräftig ist als bei länger bestehenden Wirtschaftsbeteiligten und zudem bei neu gegründeten Unternehmen in den ersten Jahren statistisch häufiger Zahlungsunfähigkeiten

703 Art. 14 h Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005.

704 Public Consultation on the draft implementing provisions, S. 2, europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/consultation_security_ safety.pdf.

eintreten, findet während des ersten Jahres gem. Art. 14 q Abs. 5 UA 2 ZK-DVO eine intensivierte Überwachung statt.

VII. Zusätzlich für ZWB-Sicherheit und ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit: Angemessene Sicherheitsstandards

Wirtschaftsbeteiligte, die eine Zulassung zum ZWB-Sicherheit oder zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit anstreben, müssen gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 4. Anstrich ZK, Art. 14 k ZK-DVO als zusätzliche – und somit siebte – Bewilligungsvoraussetzung angemessene Sicherheitsstandards erfüllen.

Die Beschränkung auf diese beiden Arten einer ZWB-Bewilligung ergibt sich zum einen aus der Formulierung „gegebenenfalls“ in Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 4. Anstrich ZK, die – wie dargestellt[705] – anzeigt, dass das betreffende Merkmal nur für die Fälle als Zulassungsvoraussetzung bestimmt werden darf, in denen dies sachgerecht und zweckmäßig ist. Auf die Festlegung von Sicherheitsstandards trifft dies lediglich auf solche Wirtschaftsbeteiligte zu, die Sicherheitserleichterungen in Anspruch nehmen möchten. Zum anderen hat die Kommission die beschränkte Anwendbarkeit in Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO ausdrücklich bestimmt.

Die geforderten Sicherheitsstandards listet Art. 14 k Abs. 1 lit. a) - g) ZK-DVO auf. Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften, die nicht in der Gemeinschaft ansässig sind, die aber aufgrund der Sonderregelung des Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO zum ZWB-Sicherheit zugelassen werden können, müssen die zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 14 k Abs. 2 ZK-DVO erfüllen. Schließlich entfällt für Inhaber bestimmter Sicherheitszeugnisse gem. Art. 14 k Abs. 3, 4 ZK-DVO die Prüfung einzelner oder sogar sämtlicher Sicherheitsstandards.

1. Identität der Voraussetzungen für ZWB-Sicherheit und ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit

Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass ein ZWB-Sicherheit dieselben Voraussetzungen zu erfüllen hat wie ein ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit, ihm im Unterschied zu diesem jedoch lediglich Sicherheitserleichterungen, nicht aber zugleich auch Zollvereinfachungen eingeräumt werden. So ist es aus Sicht eines Wirtschaftsbeteiligten nicht erstrebenswert, sich zum ZWB-Sicherheit zuzulassen, sofern er unter identischen

705 S.o. Teil 3 D. III. 1.

Voraussetzungen auch die mit weiter reichenden Vorteilen verbundene Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit erlangen kann. Die Einrichtung der Zulassungsart eines ZWB-Sicherheit erscheint daher überflüssig.[706]

Der Grund für die vorgenommene Ausgestaltung der Zulassungsarten liegt jedoch in der Ausrichtung des ZWB-Modells auf eine gegenseitige Anerkennung durch Drittstaaten.[707] Drittstaatliche Partnerschaftsprogramme sind bisher Sicherheitsprogramme. Lediglich im Rahmen der Vorteile werden zum Teil einige Zollvereinfachungen gewährt.[708] Angesichts der angekündigten Umsetzung des SAFE Frameworks durch eine Vielzahl von Staaten ist zu erwarten, dass weitere reine Sicherheitsprogramme entstehen. Für die auf Grundlage dieser Programme erteilten Zulassungen soll mit dem ZWB-Sicherheit ein Äquivalent geschaffen und dadurch eine gegenseitige Anerkennung ermöglicht werden.

Für in der Gemeinschaft ansässige Wirtschaftsbeteiligte ist der alleinige Status eines ZWB-Sicherheit daher eher unattraktiv. Für drittstaatliche Wirtschaftsbeteiligte dagegen wird er – zumindest zunächst – die einzige Möglichkeit einer Zulassung darstellen.

2. Zweck

Der Zweck der Sicherheitsstandards liegt darin, zu gewährleisten, dass der Wirtschaftsbeteiligte „sicher“ ist in dem Sinn, dass von seinem grenzüberschreitenden Handel keine Gefahren ausgehen.

Deutlich wird dies daran, dass Inhabern der Bewilligung ZWB-Sicherheit gem. Art. 14 b Abs. 2 - 4 K-DVO Sicherheitserleichterungen eingeräumt werden. Sicherheitskontrollen an der Grenze, deren Gegenstand insbesondere die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen sowie handelspolitischen Maßnahmen ist, entfallen in der Regel. Im Unterschied zu den einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gewährten Verfahrensvereinfachungen, bei denen oftmals eine nachträgliche Überprüfung und Korrektur z.B. durch die Nacherhebung zu wenig entrichteter Abgaben möglich ist, sind die

706 Diese Kritik wurde von den Vertretern mehrerer Mitgliedstaaten im Ausschuss für den Zollkodex vorgebracht: Customs Code Committee, Summary of the conclusions of the 52nd meeting held on 26 and 27 October 2005, TAXUD/2005/1280 v. 15.11. 2005, S. 6.

707 Customs Code Committee, Summary of the conclusions of the 52nd meeting held on 26 and 27 October 2005, TAXUD/2005/1280 v. 15.11.2005, S. 6.

708 Zu den drittstaatlichen Programmen s.o. Teil 2 A.

durch Verstöße gegen Sicherheitsbestimmungen verursachten Schäden – z.B. bei der Einfuhr gefährlicher Gegenstände – im Regelfall später nicht mehr korrigierbar.

Durch Art. 14 h - 14 j ZK-DVO wird allgemein die Zuverlässigkeit eines Wirtschaftsbeteiligten in Hinblick auf die Einhaltung zollrechtlicher Bestimmungen überprüft. Die Einhaltung von Sicherheitsstandards soll nun speziell im Zusammenhang mit zollrechtlich relevanten Tätigkeiten auftretende Sicherheitsrisiken ausschließen.[709] Ansatzpunkte hierfür sind die Optimierung von Verfahrensabläufen (Art. 14 k Abs. 1 lit. a) - d) ZK-DVO), der Einsatz geeigneten Personals (Art. 14 k Abs. 1 lit. f), g) ZK-DVO) sowie die Identifizierbarkeit der jeweiligen Vertragspartner (Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO). Anders als bei den übrigen Voraussetzungen, bei denen die Redlichkeit des Wirtschaftsbeteiligten selbst im Vordergrund steht, spielt im Rahmen der Sicherheit der Schutz vor Störungen durch Dritte eine wichtige Rolle (vgl. Art. 14 k Abs. 1 lit. a) - c) ZK-DVO).

3. Anforderungen des Katalogs des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO

Art. 14 k Abs. 1 lit. a) - g) ZK-DVO konkretisiert, wann Sicherheitsstandards als angemessen anzusehen sind. Die Leitlinien (E) enthalten hierzu in Abschnitt 5 umfangreiche und sehr detaillierte Spezifizierungen.

Wie bei der Anwendung sämtlicher ZWB-Bestimmungen sind auch bei der Bewertung des Vorliegens angemessener Sicherheitsstandards gem. Art. 14 a Abs. 2 ZK-DVO die besonderen Merkmale des Wirtschaftsbeteiligten zu berücksichtigen. Gerade für die Auslegung der einzuhaltenden Sicherheitsstandards hat dies ein hohe Bedeutung, um auch kleinen und mittleren Unternehmen eine Zulassung zum ZWB zu ermöglichen.

Ebenfalls zu beachten ist die Funktion, die ein Wirtschaftsbeteiligter innerhalb der internationalen Lieferkette ausübt. Dies betrifft insbesondere Zollvertreter i.S.d. Art. 5 ZK. Da diese lediglich Rechtshandlungen für einen anderen Wirtschaftsbeteiligten vornehmen, jedoch die ein- oder auszuführende Ware nicht physisch handhaben, passen die Kriterien des Art. 14 k Abs. 1 lit. a) - e) ZK-DVO nicht. Damit auch ein Zollvertreter zugelassen werden und so eine geschlossene Kette sicherer Beteiligter hergestellt werden kann, legen die Leitlinien (E) fest, dass bei Zollvertretern lediglich eine allgemeine Risikoabschätzung durchzuführen ist und die Zollvertreter zudem die An-

709 Vgl. *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (86).

forderungen des Art. 14 k Abs. 1 lit. f), g) ZK-DVO an das eingesetzte Personal zu erfüllen haben.[710] Auf die Tätigkeiten der übrigen Mitglieder der Lieferkette sind die Sicherheitsstandards in ihrer Ausgestaltung durch Art. 14 i Abs. 1 ZK-DVO anwendbar, die Leitlinien (E) treffen jedoch zum Teil Differenzierungen. So gelten z.B. die Anforderungen an die Warensicherheit des Art. 14 i Abs. 1 lit. c) ZK-DVO für sämtliche Wirtschaftsbeteiligte, die in den Leitlinien (E) aufgestellten Regeln zum Entladen sowie zur Kontrolle eingeführter Waren betreffen jedoch ausschließlich Importeure, Lagerhalter, Frachtführer und Spediteure, nicht aber Hersteller und Exporteure.

Den Leitlinien (E) angefügt ist daher eine Übersicht, welche Spezifizierungen von welchen Wirtschaftsbeteiligten zu erfüllen sind.[711]

a) Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO

Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO betrifft die Betriebsgebäude. Diese müssen „aus Materialien gebaut" sein, „die unrechtmäßiges Betreten verhindern und Schutz vor unrechtmäßigem Eindringen bieten".

Während den Entwurfsfassungen nach diese Anforderung in Bezug auf sämtliche Gebäude eines Wirtschaftsbeteiligten zu erfüllen war[712] – was eine teleologische Reduktion des zu weit geratenen Wortlauts erforderlich gemacht hätte – wurde mit der 7. Revision eine Beschränkung vorgenommen auf diejenigen Gebäude, „die für die von dem Zertifikat erfasssten Vorgänge verwendet werden sollen".

Die ZWB-Bewilligung erfasst zollrechtliche – also die Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Waren bzw. die Lagerung solcher Waren – betreffende Handlungen. Die Voraussetzung des Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO betrifft daher nur solche Gebäude, in denen derartige Waren gehandhabt werden. Befinden sich Unternehmensbereiche ohne zollrechtliche Relevanz in abgetrennten Gebäuden – wie z.B. ausgelagerte Forschungs- und Entwicklungsabteilungen oder ein Outlet – müssen diese Gebäude die Sicherheitsvoraussetzungen daher nicht erfüllen. Dies entspricht dem Sinn und Zweck der Bestimmung, durch die Gebäudesicherheit Manipulationen Dritter an den zollrechtlich relevanten Waren und Unterlagen zu vermeiden.

710 S. 55 ff. der Leitlinien (E).
711 S. 51 ff. der Leitlinien (E).
712 Zuletzt Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.

Abschnitt 5.03 der Leitlinien (E) konkretisiert die Anforderungen an die Gebäudesicherheit. Von den Zollbehörden zu prüfen sind die Sicherung des Zugangs zu den betreffenden Betriebsgebäuden sowie zum Betriebsgelände insgesamt. Eine Zugangssicherung ist insbesondere vorzunehmen durch eine äußere Abgrenzung des Bereichs, z.B. durch Zäune oder Mauern, eine Bewachung der Zugänge, etwa durch einen Pförtner, die Installierung von Alarmanlagen und Überwachungskameras sowie die Sicherung von Türen, Fenstern und Toren durch Schlösser. Die Aufbewahrung, Ausgabe und Rückgabe von Schlüsseln muss dergestalt geregelt sein, dass Unbefugten der Zugriff erschwert wird. Schlüssel müssen demnach an einem selbst verschlossenen oder bewachten Ort verwahrt werden. Für Ausgabe und Rückforderung ist eine verantwortliche Person zu bestimmen. Ein sicherer Umgang mit Schlüsseln erfordert z.B. auch die Dokumentation von deren Aus- und Rückgabe sowie die sofortige Rückforderung, sofern der Schlüsselinhaber die Zugangsberechtigung für den geschützten Bereich – insbesondere bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses – verliert. Gefordert wird zudem eine regelmäßige Wartung der Sicherheitseinrichtungen. Gegebenenfalls ist die Durchführung der Wartungsarbeiten zu überwachen.

Ob die getroffenen Maßnahmen eines Wirtschaftsbeteiligten den Anforderungen an die Gebäudesicherheit genügen, ist von der Zollbehörde durch eine Gesamtschau der vorhandenen Sicherheitsvorkehrungen zu beurteilen. Gerade bei diesem Kriterium üben die Branche – z.B. im Fall des Handels mit gefährlichen Gegenständen wie Waffen – sowie die Größe des Wirtschaftsbeteiligten – von einem Kleinunternehmer kann die Einstellung eines Pförtners sowie der Einsatz von Überwachungskameras nicht verlangt werden – einen erheblichen Einfluss auf die zu fordernden Sicherheitsmaßnahmen aus.

b) Art. 14 k Abs. 1 lit. b) ZK-DVO

Art. 14 k Abs. 1 lit. b) ZK-DVO verpflichtet den Wirtschaftsbeteiligten zur Vornahme „geeigneter Zugangskontrollmaßnahmen“, „die den unbefugten Zugang zu Versandbereichen, Verladerampen und Frachträumen verhindern“.

Zwar beinhaltet auch das Kriterium der Gebäudesicherheit des Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO die Zugangssicherheit. Geprüft wird dort jedoch allein der Zugang zu den Betriebsgebäuden bzw. -geländen, der für Dritte ausgeschlossen werden soll. Art. 14 k Abs. 1 lit. b) ZK-DVO dagegen betrifft speziell den Zugang zu den Verladeeinrichtungen. Unbefugt ist hier auch ein Zugang durch Betriebsangehörige, die keine Aufgaben in dem betreffenden Bereich zu verrichten haben.

Abschnitt 5.02 der Leitlinien (E) konkretisiert das Merkmal dahingehend, dass der Wirtschaftsbeteiligte Kontrollen vornehmen muss hinsichtlich sämtlicher Personen und Fahrzeuge. Die Zugangssicherung kann dabei elektronisch – also durch Chipkarten, die nur dem jeweiligen Inhaber Zutritt zu dem Verladebereich eröffnen – erfolgen oder durch einen Mitarbeiter, der Personen und Fahrzeuge auf deren Zugangsberechtigung hin überprüft und den Aufenthalt in dem geschützten Bereich protokolliert. Im Fall des Entdeckens eines unbefugten Zutritts müssen geeignete Maßnahmen getroffen werden. Hierbei bietet sich beispielsweise folgendes Vorgehen an: Erfolgte der unbefugte Zutritt versehentlich, reicht eventuell ein Hinweis auf das Fehlverhalten. Bei vorsätzlichem Verstoß ist dem Betreffenden ein Hausverbot für das gesamte Betriebsgelände zu erteilen. Im Fall der Begehung einer Straftat ist der Vorfall der Polizei zu melden. Auch diesbezüglich empfiehlt es sich für einen Wirtschaftsbeteiligten, seine Verfahrensabläufe in Arbeits- und Organisationsanweisungen zu dokumentieren.

c) Art. 14 k Abs. 1 lit. c) ZK-DVO

Art. 14 k Abs. 1 lit. c) ZK-DVO verpflichtet den Wirtschaftsbeteiligten, Waren so zu behandeln, dass diese „vor dem Einbringen, dem Austausch und dem Verlust von Materialien und vor Manipulationen an den Ladeeinheiten“ geschützt sind.

Nachdem Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO auf die Sicherung des Betriebsgebäudes abstellt und Art. 14 k Abs. 1 lit. b) ZK-DVO auf die des Zugangs zum Ladebereich, verengt Art. 14 k Abs. 1 lit. c) ZK-DVO den Fokus in einem dritten Schritt auf die Ware und deren Handhabung. Eine Gefährdung geht in diesem Bereich insbesondere davon aus, dass Dritte sich Zugang verschaffen und auf den Warenpapieren nicht ausgewiesene Ware – wie insbesondere Waffen, Drogen oder Zigaretten – hinzufügen oder entfernen.[713]

Die Leitlinien (E) gliedern die Warensicherheit in fünf Aspekte. So werden Anforderungen gestellt an die Lagerung, die für den Transport zu verwendenden Behältnisse, die einzuhaltenden Verfahrensabläufe in Bezug auf Warenausgänge und Wareneingänge sowie die Produktion von Waren.

Eine angemessene Lagerung erfordert gemäß Abschnitt 5.08 der Leitlinien (E) sichere Verfahrensabläufe sowie eine Zugangssicherung zu den Lagerräumen. So sind besonders manipulationsanfällige, hochwertige sowie ge-

713 Mitteilung der Kommission über die Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette, KOM (2006) 79 v. 27.02.2006, S. 5.

fährliche Waren getrennt von den übrigen aufzubewahren und entdeckte Unregelmäßigkeiten zu melden. Der Zugang zu den Lagerräumen ist ebenso wie der Zugang zum Betriebsgebäude insgesamt durch geeignete Maßnahmen wie z.B. eine Zugangsbegrenzung auf bestimmte Mitarbeiter, den Einbau von Schlössern, eine Bewachung durch eine Person oder die Installierung von Videokameras zu sichern. Darüber hinaus dürfen in der Nähe der Lagerräume keine Privatfahrzeuge abgestellt werden.

Die Anforderungen an die zu verwendenden Transportbehälter sind in Abschnitt 5.04 der Leitlinien (E) festgelegt und entsprechen im Wesentlichen den für Gebäude und Verladeeinrichtungen geltenden des Art. 14 k Abs. 1 lit. a), b) ZK-DVO. So sind Transportbehälter vor unbefugtem Zugriff zu schützen – dies schließt die Meldung und Verfolgung einer entdeckten Manipulation ein – und regelmäßig zu warten. Zur Beurteilung der Zugriffsmöglichkeit Dritter ist insbesondere anzugeben, ob die Behälter im Eigentum des Wirtschaftsbeteiligten stehen und dieser auch die erforderlichen Wartungsarbeiten durchführt.

Die Anforderungen an Wareneingänge und Warenausgänge sind in Abschnitt 5.07 bzw. 5.10 der Leitlinien (E) weitgehend parallel geregelt. So sind eingehende wie ausgehende Waren nach der Entladung bzw. vor der Beladung zu kontrollieren. Der Wirtschaftsbeteiligte ist verpflichtet, diese wiegen, zählen sowie markieren zu lassen. Bei eingehender Ware sind eventuell vorhandene Siegel auf ihre Unversehrtheit zu prüfen, ausgehende Ware ist gegebenenfalls zu versiegeln. Die eintreffende bzw. ausgehende Ware ist mit den Angaben in Lade- und Bestelllisten abzugleichen. Der Ladevorgang ist vollständig zu überwachen. So darf die Ware zu keinem Zeitpunkt unbeaufsichtigt bleiben. Für die Beladung ist in Sicherheitsfragen geschultes Personal einzusetzen. Dieses muss den Warenausgang dokumentieren und Unregelmäßigkeiten melden. Auch soll eine interne Kontrolle erfolgen durch eine Aufgabenteilung dergestalt, dass für die Bestellung, Annahme, Verbuchung und Bezahlung von Waren verschiedene Personen zuständig sind.[714]

Bei einem Hersteller muss auch der Produktionsprozess der Ware Sicherheitsanforderungen erfüllen. Diese sind in Abschnitt 5.09 der Leitlinien (E) festgelegt. Erforderlich ist eine Sicherung des Zugangs zu dem Gebäude, in dem die Waren hergestellt werden. Die vorzunehmenden Maßnahmen sind deckungsgleich mit den für eine Zugangssicherung zu den Betriebsgebäu-

714 Zur internen Kontrolle durch Aufgabentrennung als Kriterium einer zufrieden stellenden Buchhaltung gem. Art. 14 i lit. d) ZK-DVO vgl. Teil 3 D. V. 3. c) dd).

den, den Verladeeinheiten sowie den Transportbehältnissen geforderten, umfassen somit eine Bewachung des Gebäudes, den Einbau von Alarmanlagen oder Überwachungskameras, die Verwendung sicherer Schlösser sowie den Umgang mit Zugangsberechtigungen. Auch in Bezug auf die Produktion ist eine Aufgabentrennung zwischen der Ausarbeitung und der Überwachung der Verfahrensabläufe sicherzustellen.

d) Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO

Während Art. 14 k Abs. 1 lit. c) ZK-DVO die Handhabung der ein- oder auszuführenden Waren unter dem Gesichtspunkt des Schutzes vor Manipulationen durch Dritte betrifft, bestimmt Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO Maßnahmen zum Schutz der Waren vor internen Fehlern durch den Wirtschaftsbeteiligten und seine Angestellten.

Geprüft werden zum einen die Verfahrensabläufe im Umgang mit Waren, die Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen bzw. –verboten unterliegen. Beispielhaft genannt werden in den Leitlinien (E) Dual-use-Güter sowie Waren, die einem Embargo unterfallen.[715] Das Vorhandensein sicherer Verfahrensabläufe bezüglich dieser Waren ist bereits Gegenstand der Überprüfung der Buchführung gem. Art. 14 i lit. e) ZK-DVO.[716] Dort liegt der Schwerpunkt der Betrachtung jedoch auf der ordnungsgemäßen Verwaltung und Dokumentation der Genehmigungen. Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO dagegen betrifft – wie Abschnitt 5.06 der Leitlinien (E) deutlich macht – in stärkerem Maße den praktischen Umgang mit den solchen Beschränkungen unterliegenden Waren. Geprüft wird, ob der Wirtschaftsbeteiligte von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen betroffene Waren erkennen kann, die für diese geltenden rechtlichen Vorgaben einhält und sie insbesondere getrennt von den übrigen Waren aufbewahrt.

e) Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO

Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO verlangt von dem Wirtschaftsbeteiligten „Maßnahmen“ zu treffen, „die eine eindeutige Feststellung seiner Handelspartner ermöglichen, um die internationale Lieferkette zu sichern“.

Erforderlich ist somit eine Auflistung sämtlicher Handelspartner.

Hintergrund dieser Bestimmung ist die Überlegung, dass die Einhaltung von Sicherheitsvorschriften durch einen Wirtschaftsbeteiligten auch davon ab-

715 Abschnitt 5.06 der Leitlinien (E).
716 S.o. Teil 3 D. V. 3. c) ee).

hängt, wie sicher dessen Handelspartner sind. Verletzen diese Sicherheitsbestimmungen z.B. durch die Falschdeklarierung von Waren oder den Schmuggel verbotener Gegenstände, ist die Gefahr höher, dass der antragstellende Wirtschaftsbeteiligte bewusst oder unbewusst – indem er z.B. versteckte gefährliche Güter transportiert, ohne hiervon Kenntnis zu haben – ebenfalls ein Sicherheitsrisiko darstellt. Umgekehrt verringern sichere Handelspartner das von einem Wirtschaftsbeteiligten ausgehende Sicherheitsrisiko. Aus diesem Grund verpflichtet das US-amerikanische Sicherheitsprogramm C-TPAT seine Mitglieder dazu, sicherzustellen, dass sämtliche ihrer Handelspartner ebenfalls C-TPAT-Mitglieder sind oder zumindest die Einhaltung der im Rahmen dieses Sicherheitsprogramms geforderten Sicherheitsstandards bestätigen.[717]

Die Angabe der Handelspartner hilft den Zollbehörden somit, das von dem antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten ausgehende Risiko besser einzuschätzen und Zollkontrollen stärker auf nicht sichere Handelspartner zu konzentrieren mit dem Ziel einer vollständigen Absicherung der betreffenden Lieferkette.

f) Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO

Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO verpflichtet den Wirtschaftsbeteiligten, die bei ihm in sicherheitsrelevanten Bereichen tätigen Arbeitnehmer zu überprüfen in zweierlei Hinsicht: So hat der Wirtschaftsbeteiligte „künftig tätige Bedienstete“,[718] also Bewerber für entsprechende Stellen, einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen und regelmäßig Hintergrundüberprüfungen vorzunehmen. Da das Arbeitsrecht nicht gemeinschaftsweit einheitlich geregelt ist, besteht diese Verpflichtung nur im Rahmen der jeweiligen nationalen rechtlichen Zulässigkeit („soweit gesetzlich zulässig“).

aa) Arbeitnehmer in sicherheitsrelevanten Bereichen

Die in Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO bestimmten Maßnahmen muss der Wirtschaftsbeteiligte lediglich in Bezug auf die „in sicherheitsrelevanten Bereichen“ des Unternehmens beschäftigten Arbeitnehmer durchführen.

---

717 Vgl. C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, „Business Partner Requirements: Security procedures”, www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importer/ctpat_importer_criteria.xml; hierzu s.u. Teil 4 C. I. 1.

718 Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO Rev. 7-Corr. 1 sprach noch etwas klarer von „angehenden Bediensteten”, TAXUD/1250/2005 Rev. 7-Corr. 1. v. 23.10.2006.

Diese Beschränkung des relevanten Personenkreises erfolgte im Rahmen der 2. Revision des DVO-Entwurfs. Zuvor waren sämtliche Arbeitnehmer erfasst.[719] Die Einbeziehung aller Arbeitnehmer – somit auch z.B. des Küchenpersonals, des in dem Outlet eines Herstellers beschäftigten Verkaufspersonals oder auch sämtlicher Angestellter einer Klinik, wenn nur das Labor Material aus Drittstaaten bezieht – ist für das Erreichen des Ziels einer Erhöhung der Sicherheit jedoch nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Auch das SAFE Framework der WCO, dessen Regelung insoweit als Vorbild gedient hat, sieht die nun vorgenommene Begrenzung vor.[720]

Zu bestimmen ist daher, welche Mitarbeiter in sicherheitsrelevanten Bereichen beschäftigt sind. Auszugehen ist dabei vom Zweck des Sicherheitsstandards des Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO, der darin liegt, durch eine Überprüfung des Personals die Einhaltung der Zollvorschriften sowie den Schutz vor Störungen der Zollabläufe durch Dritte sicherzustellen.

Demnach sind in einem sicherheitsrelevanten Bereich tätig zunächst die für die ordnungsgemäße Durchführung von Zollangelegenheiten verantwortlichen Mitarbeiter i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO.[721]

Dieser Personenkreis ist zu erweitern um zwei Gruppen:

Dies sind zum einen diejenigen Personen, die eine faktische Zugriffsmöglichkeit auf die ein- oder auszuführenden Waren haben, ohne jedoch für die Zollabwicklung verantwortlich zu sein. Hierzu zählen insbesondere Mitarbeiter, die angewiesen und überwacht physisch mit den Waren umgehen – wie z.B. Personal zum Be- und Entladen von Transportmitteln sowie zum Ein- oder Umräumen innerhalb eines Lagers –, das Reinigungspersonal, das den räumlichen Bereich, in dem die Waren abgefertigt oder aufgewahrt werden, säubert sowie ein Hausmeister.

Die zweite, ebenfalls einzubeziehende Gruppe bilden diejenigen Mitarbeiter, die den Bereich, in dem Zollangelegenheiten durchgeführt werden, vor dem Zugriff Dritter schützen. Dies betrifft Personen, deren Aufgabe darin liegt, Zugangssicherungen zu schaffen oder zu überwachen. Hierbei handelt es sich um den Pförtner, den gegebenenfalls vorhandenen Sicherheits- und Wachdienst sowie die Angestellten, die zuständig sind für die Verschaffung von Zugangsberechtigungen wie Schlüssel oder Ausweiskarten.

719 Vgl. Art. 14 j Abs. 1 lit. g) ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1. v. 18.10.2005.

720 WCO, SAFE Framework, Annex 2, Standard 2, Abs. 5.

721 S.o. Teil 3 D. IV. 2. e) bb).

bb) Sicherheitsprüfung von Stellenbewerbern

Bewerber für Stellen in sicherheitsrelevanten Bereichen sind gem. Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen. Der Zweck dieser Bestimmung liegt – wie aus den Abschnitt 5.12 der Leitlinien (E) hervorgeht – darin, die Einschleusung von Mitarbeitern, die ein Sicherheitsrisiko darstellen können, zu verhindern.

Der genaue Gegenstand der Prüfung wird weder in der DVO noch in den Leitlinien konkretisiert. Er ergibt sich jedoch aus dem Zweck der Sicherheitsprüfung, zu ermitteln, ob die Arbeitnehmer die persönliche Gewähr dafür bieten, die im grenzüberschreitenden Warenhandel anzuwendenden Vorschriften einzuhalten. Eine solche persönliche Zuverlässigkeit beinhaltet zwei Komponenten: Zum einen die fachliche Qualifikation und zum anderen die charakterliche Eignung des Mitarbeiters.

(1) Fachliche Qualifikation

Hinsichtlich der fachlichen Qualifikation hat der Wirtschaftsbeteiligte zu prüfen, ob der Stellenbewerber die für die sachgerechte Erfüllung der ihm zuzuweisenden Aufgaben erforderlichen Kenntnisse und die notwendige Vorbildung besitzen. Ist dies nicht der Fall, kann der Wirtschaftsbeteiligte fehlende Kenntnisse der Zollvorschriften sowie der relevanten Sicherheitsbestimmungen gegebenenfalls durch Schulungen vermitteln. Besitzt der Bewerber dagegen bereits die erforderliche Ausbildung nicht, kann er in der betreffenden, sicherheitsrelevanten Position nicht angestellt werden. Die Auswahl qualifizierten Personals fällt in den unternehmerischen Bereich des Arbeitgebers. Fragen hiernach im Rahmen des Bewerbungsgespräches sind daher arbeitsrechtlich unproblematisch zulässig.

(2) Charakterliche Eignung

Zweites Sicherheitsmerkmal ist die charakterliche Eignung eines Stellenbewerbers. In diesem Bereich lassen vorangegangene Straftaten einen Rückschluss zu auf die fehlende Zuverlässigkeit hinsichtlich einer zukünftigen ordnungsgemäßen Erfüllung der arbeitnehmerischen Pflichten.[722] Zum weitestmöglichen Schutz des Persönlichkeitsrechts des Bewerbers sind hierbei grundsätzlich nur diejenigen Straftaten zu berücksichtigen, die mit dem konkret angestrebten Arbeitsverhältnis in einem Sachzusammenhang ste-

722 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 145, 152.

hen.[723] Zu differenzieren ist zwischen drei Gruppen von Straftaten: vermögensrechtlichen, politischen sowie verkehrsrechtlichen.[724] Relevant für die Beurteilung der zollrechtlichen Zuverlässigkeit i.S.d. Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO sind Straftaten im vermögensrechtlichen Bereich – wozu auch die Mehrzahl der Zollstraftaten zählt – sowie im politischen. So kann z.B. die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung die Wahrscheinlichkeit einer Manipulation ein- oder auszuführender Waren durch einen Mitarbeiter erhöhen.

Ausgeweitet wird das zulässige Betrachtungsspektrum bei Bewerbern für verantwortliche Führungspositionen[725] sowie generell bei Anstellungen in Unternehmen in sicherheitsempfindlichen Sektoren, wie in Unternehmen der Verteidigungs- und Rüstungsindustrie oder solchen, die besonders anschlagsgefährdete, lebenswichtige Einrichtungen betreiben.[726] Hier sind sämtliche Vorstrafen beachtlich.[727]

In dem dargestellten Umfang sind die Informationen über Vorstrafen eines Stellenbewerbers daher als persönliche Eignung einer Person für die Zweckerreichung eines entsprechenden Arbeitsverhältnisses bedeutsam,[728] so dass – wie bereits im Rahmen der Informationsmöglichkeiten eines Arbeitgebers über die bisherige Einhaltung von Zollvorschriften durch den Arbeitnehmer i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO dargestellt[729] – der Arbeitgeber ein Fragerecht gegenüber den einzustellenden Bewerbern hat.

Der Arbeitgeber kann die Sicherheitsprüfung somit durchführen, indem er die Bewerber für Stellen in sicherheitsrelevanten Bereichen entsprechend befragt.

---

723 *BAG*, Urt. v. 05.12.1957, AP Nr. 2 zu § 123 BGB; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 147, 150; *Becker*, in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, § 29, Rn. 41.

724 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 147; *Becker*, in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, § 29, Rn. 41.

725 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.) Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 147; *Schaub*, in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 26, Rn. 29.

726 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 135, 139 f.

727 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 147 ff.

728 Zum Umfang des Fragerechts s.o. Teil 3 D. IV. 2. f) bb) (1).

729 S.o. Teil 3 D. IV. 2. f) bb) (1).

Um einen der Zollbehörde vorlegbaren Nachweis hierüber zu erhalten, empfiehlt es sich für den Wirtschaftsbeteiligten, einen Fragebogen zu erstellen und diesen von den Arbeitnehmern ausfüllen und unterzeichnen zu lassen. Besteht aufgrund der Anstellung in einer Führungsposition oder in einem insgesamt sicherheitsempfindlichen Unternehmen ein unbegrenztes Fragerecht des Arbeitgebers, kann dieser auch die Vorlage eines Führungszeugnisses verlangen. Da ein Führungszeugnis nur umfassend, nicht jedoch beschränkt auf bestimmte Deliktsgruppen erteilt wird, ist ein solches Vorgehen in Bezug auf die übrigen Stellenbewerber unzulässig.[730]

(3) Keine Sicherheitsprüfung bereits angestellter Mitarbeiter

Eine Sicherheitsprüfung ist lediglich vorzunehmen in Bezug auf Stellenbewerber, nicht jedoch bei den bereits angestellten Mitarbeitern. In den Entwurfsfassungen der Änderungsverordnung zur DVO war eine Sicherheitsprüfung auch der bereits angestellten Mitarbeiter vorgesehen.[731] Das SAFE Framework der WCO[732] sowie das US-amerikanische C-TPAT[733] verlangen ebenfalls eine Sicherheitsprüfung bei dieser Personengruppe. In dem für die Stellenbewerber dargestellten Umfang wäre eine solche Sicherheitsprüfung auch arbeitsrechtlich zulässig. So steht dem Arbeitgeber – wie im Rahmen der Informationsmöglichkeiten des Arbeitgebers über die bisherige Einhaltung von Zollvorschriften durch den Arbeitnehmer i.S.d. Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO dargestellt[734] – hinsichtlich für die Durchführung des konkreten Arbeitsverhältnisses bedeutsamer Umstände ein Auskunftsanspruch gegenüber seinem Arbeitnehmer gem. §§ 611, 242 BGB zu.

Mit der Ausarbeitung der endgültigen Fassung wurde dieses Erfordernis jedoch gestrichen.

Als Grund hierfür liegt nahe, dass die Durchführung von Sicherheitsprüfungen bei sämtlichen Mitarbeitern aufwändig ist. Der Inhalt einer Sicherheitsprüfung i.S.d. Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO wird bei bereits angestellten

730 Vgl. *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 150.

731 Zuletzt Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO i.d.F. Rev. 7, TAXUD/1250/2005 Rev. 7 v. 08.08.2006.

732 WCO, SAFE Framework, Annex 2, Standard 2, Abs. 5 S. 1.

733 C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, „Background checks", www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importer/ctpat_importer_criteria.xml.

734 S.o. Teil 3 D. IV. 2. f) bb) (1).

Mitarbeitern zudem in weiten Bereichen durch andere Bestimmungen abgedeckt. So werden Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften über Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO abgeprüft. Ein Teil der „charakterlichen Eignung“ wird auch durch die erforderliche Durchführung von „Hintergrundüberprüfungen“ ermittelt. Fachliche Qualifikation in Sicherheitsfragen wird über entsprechende Schulungen gem. Art. 14 k Abs. 1 lit. g) ZK-DVO vermittelt. Fachliche Qualifikation wird auch dadurch erreicht, dass der betreffende Mitarbeiter bereits Erfahrung mit der Arbeit in dem sicherheitsrelevanten Bereich gesammelt hat. Nicht überprüft dagegen werden das Vorliegen anderer als Zollstraftaten, insbesondere also von Delikten im vermögensrechtlichen Bereich, sowie das Vorhandensein einer entsprechenden Ausbildung. Durch die Streichung des Erfordernisses bei angestellten Mitarbeitern wurde der Sicherheitsstandard also leicht abgesenkt. Dies ist angesichts der veranlassenden rein praktischen Erwägungen bedauerlich.

cc) Durchführung von „Hintergrundüberprüfungen“

Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO sieht als zweite Maßnahme vor die regelmäßige Durchführung von „Hintergrundüberprüfungen“ der in den sicherheitsrelevanten Bereichen tätigen Mitarbeiter durch den Arbeitgeber. Hintergrundüberprüfungen sind Prüfungen der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse einer Person. Dies geht aus dem SAFE Framework der WCO[735] sowie dem US-Modell C-TPAT[736] hervor, aus denen diese Anforderung übernommen worden ist. Auch das deutsche Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SüG), das die Überprüfung der mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten des Bundes – als solche gilt hierbei der Umgang mit Verschlusssachen – regelt, bestimmt eine Prüfung diesen Inhalts.[737]

Fraglich ist, inwieweit diese in Deutschland arbeitsrechtlich zulässig sind. So betreffen die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse einer Person den außerdienstlichen Bereich. Dieser wird vom Bundesarbeitsgericht grundsätzlich der Privatsphäre eines Arbeitnehmers zugeordnet, auf die der Arbeitgeber keinen Einfluss nehmen und über die er auch keine Informationen erheben darf.[738] Ausnahmsweise ist eine Überprüfung dieses Bereichs je-

735 WCO, SAFE Framework, Annex 2, Standard 2, Abs. 5 S. 2.

736 C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, „Background checks”.

737 § 13 SüG.

738 *BAG*, Urt. v. 23.06.1994, AP Nr. 9 zu § 242 BGB Kündigung: Der Arbeitnehmer wird durch den Arbeitsvertrag nicht etwa dazu verpflichtet, „ein ordentliches Leben zu führen und sich dabei seine Arbeitsfähigkeit und seine Leistungskraft zu erhalten.“;

doch zulässig, sofern das außerdienstliche Verhalten das Arbeitsverhältnis konkret berührt.[739]

Für die Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse gilt Folgendes: Zulässig ist – im Rahmen der Anstellung sowie bei bestehender Beschäftigung – zwar nicht eine Frage nach der Höhe des konkreten Vermögens, jedoch danach, ob „geordnete wirtschaftliche Verhältnisse" vorliegen.[740] Grund hierfür ist, dass ungeordnete wirtschaftliche Verhältnisse die Wahrscheinlichkeit der Begehung von Vermögensdelikten erhöhen und als Zeichen mangelnder wirtschaftlicher Fähigkeiten zu werten sind, somit die persönliche Eignung betreffen.[741] Hieraus ergibt sich auch gleichzeitig die Beschränkung des Fragerechts. Zulässig ist die Frage nur bei sog. Vertrauenspositionen, zu denen Führungstätigkeiten mit unternehmerischer Verantwortung sowie Positionen mit Zugriff auf das Vermögen des Arbeitgebers – wie die eines Lagerhalters – zählen.[742] Hinsichtlich dieses Personenkreises ist eine Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse somit zulässig.

Zu den sozialen Verhältnissen einer Person zählen deren Familienstand, die Anzahl unterhaltsberechtigter Angehöriger, frühere Betriebszugehörigkeiten

---

von Hoyningen-Huene/Linck, KSchG, § 1, Rn. 588; *Berkowsky*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht II, § 137, Rn. 114; *Dieterich*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Art. 2 GG, Rn. 81; *Dörner*, in: Ascheid/Preis/Schmidt, Kündigungsrecht, § 626 BGB, Rn. 77: „Die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis enden am Werkstor.".

739 *BAG*, Urt. v. 06.06.1984, AP Nr. 11 zu § 1 KSchG 1969 Verhaltensbedingte Kündigung; Urt. v. 20.09.1984, AP Nr. 13 zu § 1 KSchG 1969 Verhaltensbedingte Kündigung; Urt. v. 24.09.1987, AP Nr. 19 zu § 1 KSchG 1969 Verhaltensbedingte Kündigung; *von Hoyningen-Huene/Linck*, KSchG, § 1, Rn. 588; *Berkowsky*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht II, § 137, Rn. 114; *Dieterich*, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Art. 2 GG, Rn. 81.

740 *Becker*, in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, § 29, Rn. 38; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 155; vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 13 SüG.

741 *Becker*, in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, § 29, Rn. 38; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 155.

742 *Schaub*, in: Schaub, Arbeitsrechts-Handbuch, § 26, Rn. 28; *Becker*, in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, § 29, Rn. 38; *Dörner*, in: Ascheid/Preis/Schmidt, Kündigungsrecht, § 626 BGB, Rn. 78; *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 155.

und erweiternd auch die Namen und Beschäftigungsverhältnisse naher Verwandter sowie des Ehegatten.[743]

Die Offenlegung dieser Umstände greift intensiv in die Privatsphäre einer Person ein. Ein Fragerecht besteht daher nur in engen Grenzen. Zulässig ist die Frage nach den sozialen Verhältnissen, wenn diese sich auf die persönliche Eignung auswirken.[744] Dies ist insbesondere der Fall in hoch sicherheitsempfindlichen Positionen,[745] wie z.B. auch die Erhebung dieser Daten gem. §§ 12, 13 SüG zeigt. In allen anderen Bereichen ist lediglich eine Frage nach Ehegatten und Kindern erlaubt.[746] Verfügt das Unternehmen über eine Auswahlrichtlinie i.S.d. § 95 Betriebsverfassungsgesetz zur strukturierten Bewertung sozialer Gesichtspunkte im Rahmen von Versetzungen und Kündigungen, ist die Erhebung der hierzu erforderlichen Daten zulässig.[747]

g) Art. 14 k Abs. 1 lit. g) ZK-DVO

Die fachliche Qualifikation der in den sicherheitsempfindlichen Bereichen beschäftigten Arbeitnehmer muss der Wirtschaftsbeteiligte gem. Art. 14 k Abs. 1 lit. g) ZK-DVO dadurch sicherstellen bzw. erhöhen, dass diese Bediensteten aktiv teilnehmen an Programmen zur Förderung des Sicherheitsbewusstseins.

Hierbei kann es sich – je nach Größe des Unternehmens – um interne oder externe Schulungen handeln, in denen auf die im grenzüberschreitenden Handel insbesondere in Hinblick auf die Sicherheit einzuhaltenden Regelungen wie z.B. Ein- und Ausfuhrverbote hingewiesen sowie auf mögliche Sicherheitsgefahren und deren Vermeidung aufmerksam gemacht wird (Abschnitt 5.12 der Leitlinien (E)). Eine „aktive“ Teilnahme kann erreicht werden durch die didaktische Gestaltung der Weiterbildung, z.B. durch die Aufforderung zum Stellen von Fragen und gegebenenfalls durch das Abfragen des Erlernten in Form eines Tests.

---

743 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 158, 162.

744 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 162.

745 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 136; zu den hoch sicherheitsempfindlichen Bereichen s.o. Teil 3 D. VII. 3. f) bb) (2).

746 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 161.

747 *Buchner*, in: Richardi/Wlotzke (Hrsg.), Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I, § 41, Rn. 160, 163.

4. Zusätzliche Voraussetzungen für Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften i.S.d. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO

Gem. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO kann die Bewilligung ZWB-Sicherheit auch Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften erteilt werden, die nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig sind, dort jedoch ein Regionalbüro oder eine Niederlassung unterhalten und Inhaber einer der Bewilligungen der Art. 324 e, 445 oder 448 ZK-DVO sind.[748] Art. 14 k Abs. 2 ZK-DVO bestimmt nun, dass diese Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften, um das Kriterium des Vorhandenseins angemessener Sicherheitsstandards i.S.d. Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO zu erfüllen, eines der näher bezeichneten Sicherheitszeugnisse vorzuweisen haben. Für in der Gemeinschaft ansässige Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften dagegen gilt dieses zusätzliche Erfordernis nicht.

Dieser Differenzierung liegt folgende Überlegung zugrunde: Bei Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften, die nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig sind, befindet sich das Betriebsgelände außerhalb der Gemeinschaft. Dies erschwert eine Kontrolle durch die bewilligungserteilende Zollbehörde. Daher sollen diese Gesellschaften nur zugelassen werden, sofern eine andere Stelle bereits Sicherheitsmerkmale überprüft hat und das Prüfungsergebnis zumindest weitgehend übernommen werden kann.

a) Luftverkehrsgesellschaften

Für Luftverkehrsgesellschaften stehen der Gesetzeskonzeption nach drei Arten von Sicherheitszeugnissen zur Auswahl.

aa) Reglementierter Beauftragter

Das erste ist gem. Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. b) ZK-DVO die Zulassung zum „reglementierten Beauftragten“ („Regulated Agent“) gemäß der „Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt“.[749] Gemäß Abschnitt 1.20 des Anhangs dieser Verordnung in Verbindung mit der zugehörigen DVO[750] können Agentu-

748 S.o. Teil 3 D. I. 2. b) aa).

749 Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABl. EG Nr. L 355/1 v. 30.12.2002.

750 Verordnung (EG) Nr. 622/2003 der Kommission vom 4. April 2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit, ABl. EG Nr. L 89/10 v. 05.04.2003.

ren, Spediteure und sonstige Personen, die für ein Luftfahrtunternehmen Sicherheitskontrollen durchführen in Bezug auf Fracht-, Kurier- oder Expresssendungen sowie Post den Status eines reglementierten Beauftragten erlangen. Zulassungsfähig ist also nicht das Luftfahrtunternehmen selbst. Die Zulassung erfolgt durch eine nationale Stelle eines jeden Mitgliedstaates, in Deutschland durch das Luftfahrt-Bundesamt (LBA).[751] Die Zulassungskriterien – eine Veröffentlichung der detaillierten Anforderungen wurde aus Sicherheitsgründen nicht vorgenommen,[752] der Leitfaden des Luftfahrt-Bundesamtes benennt jedoch die zu prüfenden Aspekte[753] – entsprechen denen des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO, gehen in Teilbereichen – z.B. mit der Pflicht zur Erstellung eines Luftfracht-Sicherheitsprogramms – sogar darüber hinaus. Daher entfällt bei einem reglementierten Beauftragten hinsichtlich der von der Zulassung umfassten Räumlichkeiten gem. Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. b) i.V.m. Abs. 3 ZK-DVO die Prüfung der ZWB-Sicherheitsstandards des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO in vollem Umfang.

bb) International anerkanntes Sicherheitszeugnis

Als zweite Möglichkeit, den geforderten Sicherheitsnachweis zu erbringen, sieht Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. a) ZK-DVO vor die Vorlage eines international anerkannten Sicherheitszeugnisses, das auf der Grundlage der für den betreffenden Verkehrssektor maßgebenden internationalen Übereinkunft ausgestellt worden ist. Der Bereich des Luftverkehrs ist auf internationaler Ebene geregelt durch das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, das sog. „Chicagoer Abkommen".[754] Dieses enthält jedoch keine Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO vergleichbaren Sicherheitsstandards und auch keine Sicherheitszertifizierung. Eine internationale Übereinkunft i.S.d. Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. a) ZK-DVO existiert daher für den Bereich der Luftverkehrsgesellschaften bisher nicht.

cc) Von der EG anerkanntes Sicherheitszeugnis

Dritte Nachweismöglichkeit ist gem. Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. c) ZK-DVO die Vorlage eines von einem Drittstaat ausgestellten Sicherheitszeugnisses,

751 Homepage des LBA: www.lba.de/nn_57316/DE/Betrieb/Eigensicherung/Reglementierter__Beauftragter/Reglementierter_20Beauftragter.html.

752 Art. 8 der VO; Art. 3 der DVO.

753 Abschnitt 3.1.2 des Leitfadens Fracht-/Express-/Kurier- und Postmaßnahmen des LBA, Stand Januar 2006; abrufbar unter: www.lba.de/deutsch/lba/fachbereiche/b/b6/eigensicherung/Fracht/ Fracht.htm.

754 BGBl. II 1956, S. 411.

das aufgrund einer zwischen diesem Staat und der EG bestehenden bilateralen Übereinkunft von der EG anerkannt wird. Solche Übereinkünfte existieren im Bereich der Luftsicherheit bisher nicht. So wurden Luftverkehrsabkommen traditionell durch die einzelnen Mitgliedstaaten und somit nicht durch die EG abgeschlossen.[755] In den „Open sky"-Rechtssachen hat der EuGH jedoch festgestellt,[756] dass der Bereich des internationalen Luftverkehrs in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. In einem ersten Schritt werden nun die bestehenden mitgliedstaatlichen Abkommen durch eine nachträgliche Mitwirkung der EG-Organe an die neue Rechtslage angepasst. In einem zweiten Schritt sollen dann Abkommen zwischen der EG und Drittstaaten getroffen werden.[757] Im Rahmen dieser Abkommen anerkannte Sicherheitszeugnisse unterfallen dem Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. c) ZK-DVO. In Bezug auf den Luftverkehr findet die Regelung daher gegenwärtig noch keine Anwendung. Sie ermöglicht jedoch die Berücksichtigung zu erwartender künftiger Entwicklungen, dient somit als Platzhalter.

dd) Zwischenergebnis

Für im Bereich des Luftverkehrs tätige Wirtschaftsbeteiligte besteht die einzige Möglichkeit, den erforderlichen Sicherheitsnachweis gem. Art. 14 k Abs. 2 UA 1 ZK-DVO zu erbringen, zur Zeit in der Zulassung zum reglementierten Beauftragten. Der Erwerb dieses Status steht jedoch ausschließlich Personen offen, die in bestimmten Bereichen für ein Luftfahrtunternehmen Sicherheitskontrollen durchführen, nicht jedoch dem Luftfahrtunternehmen selbst. Mangels Nachweises eines Sicherheitszeugnisses können Luftfahrtunternehmen i.S.d. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO, die lediglich

755 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, KOM (2003) 94 v. 26.02.2003, Erwägungsgrund (1).

756 Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen verschiedene Mitgliedstaaten mit der Rüge einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch Abschluss bilateraler Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten; *EuGH*, Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-466/98, Kommission vs. Großbritannien, Slg. 2002, I-9427; Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-467/98, Kommission vs. Dänemark, Slg. 2002, I-9519; Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-468, Kommission vs. Schweden, Slg. 2002, I-9575; Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-471/98, Kommission vs. Belgien, Slg. 2002, I-9681; Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-472/98, Kommission vs. Luxemburg, Slg. 2002, I-9741; Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-475/98, Kommission vs. Österreich, Slg. 2002, I-9797; Urt. v. 05.11.2002 – Rs. C-476/98, Kommission vs. Deutschland, Slg. 2002, I-9855.

757 Mitteilung der Kommission – Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft, KOM (2005) 79 v. 11.03.2005, Abschnitt I. 2.

über ein Regionalbüro oder eine Niederlassung im Zollgebiet der Gemeinschaft verfügen, daher gegenwärtig nicht zum ZWB-Sicherheit zugelassen werden. Die Regelung läuft daher insoweit noch leer.

b) Schifffahrtsgesellschaften

Für Schifffahrtsgesellschaften sieht Art. 14 k Abs. 2 UA 1 ZK-DVO zwei Wege vor, den Nachweis einer bereits bestandenen Sicherheitsprüfung zu erbringen.

aa) International anerkanntes Sicherheitszeugnis

Der erste besteht auch hier gem. Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. a) ZK-DVO in der Vorlage eines international anerkannten Sicherheitszeugnisses, nun bezogen auf den Schiffsverkehr.

Ein solches existiert in Gestalt des „International Ship Security Certificate“ (ISSC). Rechtsgrundlage hierfür ist folgende: Die „International Maritime Organization“ (IMO)[758] – eine Organisation der Vereinten Nationen mit Sitz in London[759] – hat im Jahr 1974 das „Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See“ („International Convention for the Safety of Life at Sea“), das sogenannte „SOLAS-Übereinkommen“, verabschiedet. Am 12. Dezember 2002 hat die Diplomatische Konferenz der IMO auf Betreiben der USA und als Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September 2001 den „Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und Hafenanlagen“ („International Ship and Port Facilities Security Code“ = ISPS-Code), der die Erteilung des ISSC-Sicherheitszertifikates regelt, als Kapitel XI-2 in das SOLAS-Übereinkommen eingefügt. Die Änderung des SOLAS-Übereinkommens ist am 1. Juli 2004 in Kraft getreten.[760] Das SOLAS-Übereinkommen gilt in 156 Vertragsstaaten, deren Handelsvolumen in der Schifffahrt 98,79 % der weltweit per Schiff beförderten Waren ausmacht.[761]

Die Inhaberschaft eines ISSC-Zeritifikats bewirkt für die drittstaatliche Schifffahrtsgesellschaft neben der Möglichkeit einer Zulassung zum ZWB gem. Art. 14 k Abs. 2 UA 2 ZK-DVO das Entfallen einer Prüfung der Si-

758 Homepage der IMO: www.imo.org.

759 www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=3.

760 Das SOLAS-Übereinkommen sowie die Informationen hierüber sind abrufbar über die Homepage der IMO, www.imo.org/Conventions/contents.asp?topic_id=257&doc_id647.

761 Summary on Status of Conventions, www.imo.org/home.asp.

cherheitsstandards des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO, soweit die ISSC-Anforderungen mit denen des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO identisch oder diesen zumindest vergleichbar sind.

Die Anforderungen an die Sicherheit der Betriebsstätte – die Zulassung bezieht sich auf jeweils ein Schiff, zulassungsfähig sind Fahrgastschiffe sowie Frachtschiffe mit einer Tonnage von mehr als 500 Bruttoregistertonnen – einschließlich Ladungs- und Zugangssicherungen entsprechen denen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a) - c), e) ZK-DVO. Die SOLAS-Anforderungen übertreffen die des ZWB in diesem Bereich sogar, indem das Aufstellen einer ausführlichen Risikobewertung für das Schiff und besonderer Gefahrenszenarien („Ship Security Assessment" – SSA) sowie eines Plans zur Gefahrenabwehr („Ship Security Plan" – SSP) verlangt werden. Auch die Mitarbeiterschulung in Bezug auf Sicherheitsaspekte ist der des Art. 14 k Abs. 1 lit. g) ZK-DVO zumindest gleichwertig.

Keine SOLAS-Voraussetzungen und demnach für die ZWB-Zulassung zu prüfen sind die zollspezifischen Anforderungen des Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO an ein Verfahren für die Bearbeitung von Ein- und Ausfuhrgenehmigungen sowie die räumliche Abtrennung von Handelsbeschränkungen unterliegenden Waren. Nicht ausdrücklich gefordert werden in den SOLAS-Bestimmungen auch die Hintergrundüberprüfungen angestellter sowie Sicherheitsprüfungen einzustellender Mitarbeiter in sicherheitsrelevanten Bereichen i.S.d. Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO.

Bei Vorliegen eines ISSC-Sicherheitszertifikates entfällt somit – bezüglich der dadurch zugelassenen Schiffe – eine Prüfung der Voraussetzungen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a), b), c), g) ZK-DVO, wohingegen ein Nachweis für das Erfüllen der Kriterien des Art. 14 k Abs. 1 lit. d), f) ZK-DVO zu erbringen bleibt.

bb) Von der EG anerkanntes Sicherheitszeugnis

Ebenso wie für den Luftverkehr ist auch für den Schiffsverkehr in Art. 14 k Abs. 2 UA 1 lit. c) ZK-DVO vorgesehen, den Sicherheitsnachweis zu erbringen durch Vorlage eines Sicherheitszeugnisses eines Drittstaates, das von der EG auf der Grundlage einer bilateralen Übereinkunft anerkannt wird. Auch im Bereich der Schifffahrt existieren solche Übereinkünfte bisher nicht. Angesichts der allgemeinen Akzeptanz und großen Verbreitung des SOLAS-Übereinkommens ist es meines Erachtens nach auch nicht zu erwarten, dass andere Staaten abweichende Konzepte entwickeln und die EG diese anerkennt.

cc) Zwischenergebnis

Schifffahrtsgesellschaften haben somit die Möglichkeit, den Sicherheitsnachweis des Art. 14 k Abs. 2 ZK-DVO durch Vorlage eines ISSC-Zertifikates zu erbringen.

5. Berücksichtigung bereits vorhandener Sicherheitszeugnisse

Um eine Doppelung von Prüfungen zu vermeiden – und somit zur Steigerung der Verfahrenseffizienz aus Sicht der Behörde bzw. der Verringerung des Zulassungsaufwands aus Sicht des Wirtschaftsbeteiligten – werden gem. Art. 14 k Abs. 3, 4 ZK-DVO auch bei den übrigen Wirtschaftsbeteiligten – d.h. solchen, die keine Luftverkehrs- oder Schifffahrtsgesellschaft i.S.d. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO sind – bereits bestehende Sicherheitszeugnisse im Rahmen der Bewertung des Vorliegens angemessener Sicherheitsstandards anerkannt. Dabei gilt der Grundsatz, dass eine erneute Prüfung insoweit entfällt, als dass das betreffende Kriterium bereits abgeprüft wurde.

Anerkennungsfähig sind vier Gruppen von Sicherheitszeugnissen: Auf internationalen Übereinkünften basierende international anerkannte Bescheinigungen, Zertifikate der EG sowie solche, deren Grundlage Standards der Internationalen Organisation für Normung oder der europäischen Normenorganisationen.

a) International anerkanntes Sicherheitszeugnis

Im Rahmen der Prüfung der ZWB-Sicherheitsstandards anzuerkennen ist gem. Art. 14 k Abs. 4, 1. Var. ZK-DVO ein Sicherheitszeugnis, das auf der Grundlage einer internationalen Übereinkunft ausgestellt wird.

In diesen Bereich fällt das ISSC-Zertifikat, das Schifffahrtsunternehmen auf der Grundlage von Kapitel XI-2 des SOLAS-Übereinkommens erteilt wird.[762] Zudem hat die EG für den Bereich der Gemeinschaft die Anwendung des geänderten SOLAS-Übereinkommens durch Verordnung festgelegt.[763] Um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen, wurden dabei unverbindliche Übereinkommensteile für verbindlich erklärt sowie Ausle-

762 S.o. Teil 3 D. VII. 4. b) aa).

763 Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen, ABl. EG Nr. L 129/6 v. 29.04.2004.

gungs- und Durchführungsbestimmungen getroffen.[764] Das ISSC-Sicherheitszertifikat wird jeweils von einer nationalen Zulassungsstelle erteilt. In Deutschland nimmt diese Aufgabe das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) wahr.[765]

Weitere Zeugnisse, die einen großen Bereich des Handels abdecken, bestehen zur Zeit nicht. Angesichts der weltweiten Entwicklungen zur Erhöhung der Sicherheit in der Lieferkette ist das Inkrafttreten entsprechender Übereinkünfte jedoch zu erwarten.

b) Sicherheitszeugnis der EG

Mit der 4. Revision des Entwurfs der DVO wurde als Art. 14 k Abs. 4, 2. Var. ZK-DVO die Bestimmung eingefügt, dass – neben der Zulassung zum reglementierten Beauftragten – allgemein auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts ausgestellte Sicherheitszeugnisse die Prüfung einzelner Sicherheitsstandards entbehrlich machen können.[766] Solche Sicherheitszeugnisse bestehen zur Zeit im Bereich des Luftverkehrs. Für den Transport von Waren ist die Verleihung des Sicherheitsstatus eines „zuverlässigen Unternehmens“ geplant.

aa) Zulassung im Bereich des Luftverkehrs

Im Bereich des Luftverkehrs werden auf der Grundlage der „Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt“[767] drei gemeinschaftliche Sicherheitszeugnisse ausgestellt.

(1) Reglementierter Beauftragter

Dies ist zunächst die Zulassung zum „reglementierten Beauftragten“, die von Wirtschaftsbeteiligten erlangt werden kann, die für ein Luftfahrtunternehmen bestimmte Sicherheitskontrollen durchführen.[768] Gem. Art. 14 k

764 Erwägungsgrund (8) der Verordnung; Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen, ABl. EG Nr. L 310/28 v. 25.11.2005.

765 Homepage des BSH: www.bsh.de/de/Schifffahrt/Berufsschiffahrt/Gefahrenabwehr/index.jsp.

766 Art. 14 i Abs. 4 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04.2006.

767 Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, Art. 4 Abs. 1 i.V.m. dem zugehörigen Anhang, ABl. EG Nr. L 355/1 v. 30.12.2002.

768 Zu der Zulassung zum reglementierten Beauftragten s.o. Teil 3 D. VII. 4. a) aa).

Abs. 3 ZK-DVO entfällt bei dem Vorhandensein dieses Sicherheitszeugnisses in Bezug auf die bereits untersuchten Räumlichkeiten eine Prüfung der Sicherheitsstandards des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO vollständig.

(2) Bekannter Versender

Zweite Möglichkeit einer Sicherheitszulassung ist die zum „bekannten Versender" („Known Consignor"). Erlangt werden kann dieser Status ebenfalls durch Wirtschaftsbeteiligte, die für ein Luftfahrtunternehmen tätig sind.[769] Eine Anerkennung dieses Sicherheitszeugnisses erfolgt hier gem. Art. 14 k Abs. 4 ZK-DVO lediglich insoweit, als dass die Bewilligungsvoraussetzungen identisch oder vergleichbar sind. Bekannte Versender müssen einen Zugangsschutz zu ihren Betriebsräumen und Waren sowie den Einsatz zuverlässigen Personals nachweisen. In diesem Umfang entfällt somit eine Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a), b), c), f) ZK-DVO.

(3) Betriebsgenehmigung von Luftverkehrsgesellschaften

Schließlich wird Luftverkehrsgesellschaften auf Grundlage der Verordnung über die Sicherheit in der Zivilluftfahrt die zur Aufnahme des Flugbetriebes erforderliche Betriebsgenehmigung erteilt. Die EG-Verordnung legt dabei nur die grundlegenden Voraussetzungen fest.[770] Ausgestaltet werden die Anforderungen durch nationales Recht,[771] in Deutschland durch §§ 7 ff. des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG). Die Anforderungen an die Sicherheit des Gebäudes, die Zugangskontrollen sowie Auswahl, Überprüfung und Schulung der Mitarbeiter gehen weit über die Voraussetzungen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a), b), f), g) ZK-DVO hinaus.[772] Lediglich die handels- und insbesondere zollspezifischen Anforderungen an den Umgang mit Waren der Art. 14 k Abs. 1 lit. c), d) ZK-DVO sowie die Identifizierbarkeit der Handelspartner gem. Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO sind für Luftverkehrsgesellschaften somit zu prüfen.

769 Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Abschnitt 6.4 des Anhangs.

770 Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, Art. 4 Abs. 1 i.V.m. dem zugehörigen Anhang, ABl. EG Nr. L 355/1 v. 30.12.2002.

771 Art. 5 f. der VO.

772 Vgl. die Abschnitte 2, 3, 9 ff. des Anhangs der Verordnung; §§ 7 ff. LuftSiG.

bb) Zuverlässiges Unternehmen

Für sämtliche Beförderer von Waren plant die EG zur Zeit die Einführung einer Zulassung zum „zuverlässigen Unternehmen" („Secure Operator") auf der Grundlage einer „Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette".[773] Mit der Regelung soll ein Gesamtkonzept zur Erhöhung der Sicherheit in der Lieferkette geschaffen werden. Die für Einzelbereiche bereits geltenden Bestimmungen, wie die in der Luft- und Schifffahrt und auch der ZWB für den Bereich des Zolls, werden in das Konzept integriert.[774]

Die von dem zuverlässigen Unternehmen zu erfüllenden Sicherheitsstandards[775] sind hinsichtlich der Gebäudesicherheit, der Zugangssicherheit, des Umgangs mit Waren sowie den an das Personal gestellten Anforderungen mit denen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a), b), c), g), h) ZK-DVO vergleichbar. Die hohe Übereinstimmung der Sicherheitsstandards – die Formulierungen sind teilweise identisch – hat ihren Grund darin, dass die Regelung über das zuverlässige Unternehmen[776] zur Schaffung einheitlicher Standards ebenso wie die des ZWB angelehnt ist an das SAFE Framework der WCO, das in diesem Bereich wiederum auf dem US-amerikanischen Sicherheitsprogramm C-TPAT basiert.[777] Lediglich die zollspezifischen Voraussetzungen der Art. 14 k Abs. 1 lit. d) ZK-DVO an den Umgang mit Ein- und Ausfuhrgenehmigungen, die getrennte Handhabung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen unterliegenden Waren sowie auch die klare Identifikation der Handelspartner i.S.d. Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO sind keine Voraussetzung für den Erwerb einer Zulassung zum zuverlässigen Unternehmen und müssen daher im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung geprüft werden.

c) Sicherheitszeugnis der Internationalen Organisation für Normung

Art. 14 k Abs. 4, 3. Var. ZK-DVO bestimmt die Anerkennung von Zeugnissen, die aufgrund der Erfüllung internationaler Standards der „Internationa-

773 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette, KOM (2006) 79/19 v. 27.02.2006.

774 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette, KOM (2006) 79 v. 27.02.2006, S. 5 f.

775 Art. 8 Abs. 1 lit. d) i.V.m. Annex 1 - 4 des Verordnungsvorschlags.

776 Mitteilung der Kommission über die Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette, KOM (2006) 79 v. 27.02.2006, S. 9.

777 Europäische Kommission, Fiche International context of security, S. 2; s.u. Teil 4 B. I. 3.

len Organisation für Normung“ („International Organization für Standardization“ = ISO) verliehen werden. Die ISO ist eine internationale Vereinigung von Normungsorganisationen aus über 150 Staaten mit Sitz in Genf, die internationale Normen – die sog. ISO-Standards – erarbeitet in den Bereichen Verfahrensabläufe, Klassifikationen und Technik mit Ausnahme der Elektrik und Elektrotechnik (hierzu im folgenden Gliederungspunkt).

Ende 2005 hat die ISO Standards zu Managementsystemen betreffend die Sicherheit in der Lieferkette herausgegeben (ISO/PAS 28000:2005).[778] Diese enthalten unter anderem Sicherheitsbestimmungen für den Umgang mit zu transportierenden Waren, insbesondere deren Verpackung, Lagerung sowie Beförderung. Unternehmen, die diese Standards einhalten, können sich durch eine von der ISO hierzu ermächtigte Organisation ein Zertifikat ausstellen lassen. In Deutschland ist dies der Germanische Lloyd.[779]

Soweit die Bewilligungsvoraussetzungen für ein solches Zeugnis identisch oder vergleichbar sind mit denen des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO, entfällt eine Prüfung der Sicherheitsstandards.

d) Sicherheitszeugnisse der europäischen Normenorganisationen

Art. 14 k Abs. 4, 4. Var. ZK-DVO bestimmt schließlich, dass – im Rahmen ihrer Vergleichbarkeit – auch auf der Grundlage von europäischen Standards der europäischen Normenorganisationen ausgestellte Sicherheitszeugnisse berücksichtigt werden. Auf europäischer Ebene gibt es drei Organisationen für Normung, die die EG anerkennt und mit denen sie zusammenarbeitet. Dabei handelt es sich um das „Europäische Komitee für Normung“ (CEN = „Comité Européen de Normalisation“),[780] das „Europäische Komitee für elektronische Normierung“ (CENELEC = „Comité Européen de Normalisation Electrotechnique“)[781] sowie das „Europäische Telekommunikationsstandardinstitut“ (ETSI = „European Telecommunications Standards Institute“).[782] Wie bereits aus den Bezeichnungen hervorgeht, entwickeln diese Institutionen technische (CEN), elektronische (CENELEC) sowie die Telekommunikation betreffende (ETSI) Standards.

778 ISO/PAS 28000:2005 – Specification for security management systems for the supply chain; eine Zusamenfassung enthält die Homepage der ISO: www.iso.org.

779 www.gl-group.com/news/archiv/2005/7438.htm.

780 Homepage des CEN: www.cenorm.be.

781 Homepage des CENELEC: www.cenelec.org.

782 Homepage des ETSI: www.etsi.org.

Die vorgeschlagenen Verfahrensabläufe legen zum Teil Sicherheitsbestimmungen fest. Insbesondere die CEN-Normen über den Transport von Passagieren sowie gefährlichen Gütern enthalten Maßnahmen zur Zugangssicherung. Soweit die ausgestellten Zeugnisse hinsichtlich ihres Prüfungsinhalts den Sicherheitsstandards des Art. 14 k Abs. 1 ZK-DVO gleichwertig sind, sind sie daher anzuerkennen.

e) Berücksichtigung anderer Sicherheitszeugnisse

Neben den genannten gibt es eine Vielzahl weiterer Sicherheitszeugnisse, die auf Standards und Zertifizierungen unterschiedlichster Organisationen, häufig begrenzt auf einzelne Wirtschaftsbereiche, beruhen. So erteilt z.B. die „Technology Asset Protection Association“ (TAPA), ein Zusammenschluss von Sicherheits- und Logistikverantwortlichen aus High-Tech-Unternehmen, seit Anfang 2006 durch ausgesuchte Zertifizierungsgesellschaften Zertifikate betreffend die Frachtsicherheit („Freight Security Requirements“ – FSR).[783] Jedoch besteht das Problem, dass die EG nicht alle diese Standards sowie insbesondere die Zertifizierungsverfahren und Überwachungsmaßnahmen beurteilen und bewerten kann. Zu einem Verzicht auf die Prüfung vergleichbarer ZWB-Sicherheitsstandards führen daher nur die in Art. 14 k Abs. 3, 4 ZK-DVO bezeichneten Sicherheitszeugnisse.

6. Bewertung

Durch Art. 14 k ZK-DVO werden im gemeinschaftlichen Zollrecht erstmals Sicherheitsanforderungen an einen Wirtschaftsbeteiligten gestellt.

In den USA hat die Erfüllung der in diesem Bereich weitgehend identischen C-TPAT-Vorgaben für die meisten Unternehmen nicht die Einrichtung neuer, zusätzlicher Sicherheitsmaßnahmen erforderlich gemacht. Die bereits vorhandenen reichten vielmehr aus.[784] Allerdings sind in den USA die Sicherheitsvorkehrungen in Unternehmen, was z.B. den Einsatz von Überwachungskameras und die Verwendung von Ausweisen anbelangt, traditionell höher,[785] so dass dieser Befund nicht auf die gemeinschaftlichen Unternehmen eins zu eins übertragen werden kann.

783 Homepage des TAPA: www.tapaemea.com.

784 *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283).

785 *Fischer*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 71 (73).

Jedoch werden auch zahlreiche in der EG ansässige Wirtschaftsbeteiligte die an sie durch Art. 14 k ZK-DVO gestellten Sicherheitsanforderungen – zumindest zu einem großen Teil – bereits erfüllen. So schützt ein Unternehmen schon im eigenen Interesse sein Betriebsgelände vor unbefugtem Zutritt und beschäftigt qualifiziertes Personal. Auch Versicherungen fordern solche Maßnahmen. Gerade Großunternehmen sind häufig ISO-zertifiziert gemäß der Norm ISO 28000:2005, welche ebenfalls den Nachweis sicherer Verfahrensabläufe verlangt. Ist ein Wirtschaftsbeteiligter Bestandteil der Lieferkette eines US-Importeurs, hat er seine Sicherheitsstandards bereits aus diesem Grund an die vergleichbaren C-TPAT-Anforderungen anpassen müssen.

Gerade kleine und mittlere Unternehmen werden jedoch zusätzlich Sicherheitsmaßnahmen treffen müssen. Hierbei stellt Art. 14 a Abs. 2 ZK-DVO die Verhältnismäßigkeit sicher.

Bei sämtlichen zur Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzung des Art. 14 k ZK-DVO zu tätigenden Aufwendungen ist zu berücksichtigen, dass der Status eines ZWB-Sicherheit dem Wirtschaftsbeteiligten Vorteile – auch solche wirtschaftlicher Art – bringt,[786] so dass die Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen als eine lohnende Investition anzusehen sind.

VIII. Zusammenfassende Bewertung der materiellen Bewilligungsvoraussetzungen

Ziel der materiellen Bewilligungsvoraussetzungen ist, die Zuverlässigkeit des antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten zu bewerten. Erstellt wird eine Prognose, ob dieser die Gewähr für eine zukünftige ordnungsgemäße Abwicklung von Zollverfahren bietet, so dass die Zollverwaltung Vertrauen auf diese Person übertragen und sich ohne Einbußen in Bezug auf die Abgabenerhebung sowie die Sicherheit aus der hoheitlichen Kontrolle zurückziehen kann.

Mit der Auswahl der bisher angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften, des zufrieden stellenden Systems der Führung der Geschäftsbücher, der Zahlungsfähigkeit sowie gegebenenfalls der Einhaltung angemessener Sicherheitsstandards sind Zulassungskriterien festgelegt worden, die eine umfassende, zweckgerichtete Überprüfung des betreffenden Wirtschaftsbeteiligten und somit eine aussagekräftige Prognose gewährleisten.

786 Zu den Vorteilen einer ZWB-Bewilligung s.u. Teil 3 H.

Ergänzt werden könnte der Katalog materieller Bewilligungsvoraussetzungen allenfalls um praktische Kompetenzstandards oder berufliche Befähigungsnachweise mit unmittelbarem Bezug zu der durchgeführten Tätigkeit.[787] So fordert Art. 15 lit. d) des geplanten MCC 2009[788] als weitere Zulassungsvoraussetzung, dass der Wirtschaftsbeteiligte über ein „ausreichendes Niveau praktischer oder beruflicher Befähigungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der ausgeübten Tätigkeit stehen" verfügt. Die Aufnahme dieser Voraussetzung ist sinnvoll, da sie zur Vermeidung von Fehlern beiträgt. Die Nichtberücksichtigung im Rahmen der gegenwärtigen Ausgestaltung der Bewilligungsvoraussetzungen hat ihren Grund darin, dass dieser Gedanke zur Zeit der Abfassung noch nicht ausgereift war.[789]

E. Formelle Bewilligungsvoraussetzung: Antrag

Als formelle Bewilligungsvoraussetzung sieht Art. 14 c Abs. 1 ZK-DVO vor, dass der Wirtschaftsbeteiligte einen Antrag auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung stellt. Dieser muss den in Art. 14 c, 14 d ZK-DVO bestimmten Anforderungen an Inhalt und Form genügen und an die zuständige Behörde gerichtet werden.

I. Antragsinhalt

Der Antrag muss folgende Elemente enthalten: Die Bestimmung der begehrten Zulassung, Angaben und Unterlagen zum Nachweis der Bewilligungsvoraussetzungen, gegebenenfalls einen Hinweis auf Aufzeichnungen und Betriebsstätten im Ausland sowie die Angabe einer zentralen Stelle oder Kontaktperson.

1. Bestimmung der begehrten Zulassung

In seinem Antrag hat der Wirtschaftsbeteiligte die begehrte Zulassung zu bestimmen.

Der Wirtschaftsbeteiligte muss somit angeben, ob er eine Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen, zum ZWB-Sicherheit oder eine kom-

787 *Witte*, AW-Prax 2005, 237 (241).

788 Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005.

789 *Witte*, AW-Prax 2005, 237 (241).

binierte Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit wünscht.[790]

Zwischenzeitlich sahen die Entwurfsfassungen die Möglichkeit der Beantragung einer auf bestimmte Betriebsgelände begrenzten Zulassung vor.[791] Voraussetzung hierfür war ein identifizierbarer, vom sonstigen zollrelevanten Warenverkehr des Wirtschaftsbeteiligten abgrenzbarer Warenstrom auf diese Gelände. Der Vorteil dieser Regelung für den Wirtschaftsbeteiligten sollte darin liegen, dass er die Anforderungen an die Buchführung (Art. 14 i ZK-DVO) und – bei einer Zulassung zum ZWB-Sicherheit oder einer kombinierten Zulassung – an die Einhaltung von Sicherheitsstandards (Art. 14 k ZK-DVO) ausschließlich in Bezug auf diese Gelände zu erfüllen hatte. Die Kriterien der Zollredlichkeit und Zahlungsfähigkeit (Art. 14 h, 14 j ZK-DVO) mussten dagegen für das gesamte Unternehmen als rechtliche Einheit vorliegen. Die Schwierigkeit der Beschränkung der Zulassung auf bestimmte Betriebsgelände bestand in der Abgrenzung auszunehmender Unternehmensteile mit selbständigen Warenkreisläufen. Auch ergaben sich Folgeprobleme in Bezug auf die Bestimmung des Risikowertes einer Warensendung sowie der internationalen Anerkennung einer solchen begrenzten Zulassung.[792]

2. Erforderliche Angaben und Unterlagen

Für antragsgebundene Entscheidungen gilt gem. Art. 6 Abs. 1 ZK der Beibringungsgrundsatz.[793] Der Antragsteller muss somit sämtliche von der Zollbehörde für die Entscheidung benötigten Angaben und Unterlagen einreichen. Lediglich, wenn er hierzu nicht in der Lage ist, verpflichtet Art. 2 ZK-DVO die Zollbehörde, ihr zur Verfügung stehendes Material bereitzustellen.

Aufgabe des Wirtschaftsbeteiligten ist es also, in seinem Antrag darzulegen, dass er die für die begehrte Zulassung aufgestellten Bewilligungsvorausset-

790 Zu den Zulassungsarten s.o. Teil 3 B.

791 Art. 14 b Abs. 1 UA 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04. 2006; Art. 14 b Abs. 1 UA 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 4-Corr. 1 v. 03.05.2006.

792 Vgl. zum Parallelproblem der aus diesem Grund nicht vorgenommenen Möglichkeit einer Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs der ZWB-Bewilligung auf einzelne Mitgliedstaaten: Teil 3 G. II. 1.

793 *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 6 ZK, Rn. 19; *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 6, Rn. 22; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 6 ZK, Rn. 2.

zungen erfüllt und diesem Antrag sämtliche für einen Nachweis erforderlichen und verfügbaren Unterlagen beizufügen.

3. Hinweis auf Aufzeichnungen und Betriebsstätten im Ausland

Gemäß Art. 14 d Abs. 3, 4 ZK-DVO ist bereits im Zulassungsantrag gesondert hinzuweisen auf bewilligungsrelevante Aufzeichnungen und Unterlagen sowie auf Lager und sonstige Räumlichkeiten des Antragstellers, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Antragstellung befinden.

Hintergrund dieser Regelung ist folgender: Aufgrund des Territorialitätsprinzips, nach dem die Hoheitsgewalt eines Staates auf sein Staatsgebiet beschränkt ist,[794] ist der für die Entscheidung über die Bewilligung zuständige Mitgliedstaat nicht befugt, auf dem Gebiet eines anderen Staates behördliche und damit hoheitliche Untersuchungshandlungen zur Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen vorzunehmen.[795] Befinden sich die zu kontrollierenden Gegenstände in einem anderen Mitgliedstaat, sieht Art. 14 m ZK-DVO daher eine Konsultation der Zollbehörden des betreffenden Mitgliedstaates vor,[796] worauf Art. 14 d Abs. 5 ZK-DVO klarstellend hinweist. Die Konsultation ist innerhalb einer 60-tägigen Frist, gerechnet ab Antragstellung durch den Wirtschaftsbeteiligten, abzuschließen.[797] Kennzeichnet der Wirtschaftsbeteiligte bereits in seinem Antrag die konsultationspflichtigen Umstände, kann das Konsultationsverfahren schneller eingeleitet und damit auch leichter fristgerecht abgeschlossen werden als wenn die Zollbehörde die relevanten Tatsachen erst den beigelegten Unterlagen entnehmen muss.

Sinn und Zweck der Regelung erfordern eine Erstreckung auf Aufzeichnungen und Betriebsstätten, die sich in einem Nicht-EG-Staat befinden. Zwar ist in diesem Fall das Konsultationsverfahren des Art. 14 m ZK-DVO – das auf der engen Kooperation der Mitgliedstaaten auf horizontaler Ebene und somit auf europarechtlichen Besonderheiten beruht – nicht durchzuführen. Jedoch kann auch hier die zuständige Zollbehörde das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen nicht selbst überprüfen. Erforderlich ist daher grundsätzlich – zur Möglichkeit der Beibringung eines Sachverständigengutachtens

794 *Epping/Gloria*, in: Ipsen, Völkerrecht, § 23, Rn. 66, § 24, Rn. 1.
795 Vgl. *Epping/Gloria*, in: Ipsen, Völkerrecht, § 23, Rn. 69.
796 S.u. Teil 3 F. III. 1. b).
797 Für eine Übergangszeit bis zum 1. Januar 2010 beträgt die Frist 120 Kalendertage, Art. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

gem. Art. 14 n Abs. 2 ZK-DVO siehe unten[798] – eine Prüfung durch die Behörden des betreffenden Drittstaates im Wege der Amtshilfe nach Stellen eines entsprechenden Amtshilfeersuchens. Auch hierbei ist eine Frist, und zwar die Entscheidungsfrist des Art. 14 o ZK-DVO einzuhalten. Aus diesem Grund wäre ein Hinweis auf Umstände, die in einem Drittstaat zu prüfen sind, nach dem Sinn und Zweck der Regelung ebenso erforderlich wie auf solche, die sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden. Diese benennt Art. 14 d Abs. 3, 4 ZK-DVO jedoch nicht. Pflichten des Bürgers müssen aufgrund des rechtsstaatlichen Gebots der Rechtsklarheit jedoch genau bestimmt sein.[799] Eine – teleologisch gebotene – Ausweitung der Regelung durch Analogie ist deshalb unzulässig.

Für die antragsbearbeitenden Zollbediensteten empfiehlt es sich daher, einen Zulassungsantrag direkt nach dessen Eingang gezielt auf derartige in Drittstaaten zu prüfende Umstände durchzusehen, um gegebenenfalls unverzüglich die entsprechenden Prüfverfahren einzuleiten und so die Entscheidungsfrist zu wahren.

4. Angabe einer zentralen Stelle oder Kontaktperson

Um der Zollbehörde die Überprüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, hat der Wirtschaftsbeteiligte gem. Art. 14 d Abs. 6 ZK-DVO eine leicht erreichbare zentrale Stelle oder eine Kontaktperson im Antrag anzugeben und auch bereitzustellen. Insoweit ist Art. 14 d Abs. 6 ZK-DVO materielle Bewilligungsvoraussetzung.

Eine „zentrale Stelle“ ist ein Ort, an dem sich die für die Überprüfung des Erfüllens der Zulassungskriterien erforderlichen Aufzeichnungen und Unterlagen befinden. Gedacht ist hier insbesondere daran, den Zollbehörden elektronischen Zugriff auf gespeicherte Unternehmensdaten einzuräumen. Um eine Preisgabe nicht antragsrelevanter Daten – z.B. solcher zu Forschung und Entwicklung – zu verhindern, ist es für den Wirtschaftsbeteiligten empfehlenswert, die relevanten Daten in einem gesonderten EDV-Bereich abzuspeichern bzw. dorthin zu kopieren und den Zugriff der Zollbehörden auf diesen Bereich zu begrenzen.

Zweite – alternative – Möglichkeit zur Erfüllung dieser Voraussetzung ist die Bestimmung einer Kontaktperson. Fraglich ist, aus welchem Personenkreis diese stammen muss. So wird zum Teil die Benennung eines das Un-

798 Teil 3 F. IV. 2.

799 Vgl. *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 846.

ternehmen in Zollsachen vertretenden Zollberaters für möglich gehalten.[800] Dies hätte den Vorteil, dass ein Zollberater Erfahrungen mit Zulassungsverfahren zum ZWB sammelt.

Die Benennung einer externen Person ist jedoch mit dem Wortlaut des Art. 14 d Abs. 6 ZK-DVO nicht vereinbar. So verlangt dieser explizit die Angabe einer Kontaktperson durch den Wirtschaftsbeteiligten „in seiner Verwaltung", somit einer Person innerhalb des Unternehmens. Dies erscheint auch sinnvoll: So liegt der Zweck der Regelung darin, der Zollbehörde einen Ansprechpartner zur Seite zu stellen, der in Bezug auf die Bewilligungsvoraussetzungen Auskünfte und Unterlagen verschaffen kann. Die Bewilligungsvoraussetzungen beschränken sich aber nicht auf zollspezifische Aspekte. Um ein Bild von der Zuverlässigkeit zu erhalten, werden z.B. auch die Buchführung, die Zahlungsfähigkeit sowie gegebenenfalls die Einhaltung von Sicherheitsstandards bewertet. Für die sachgerechte Erfüllung dieser Aufgabe eignet sich daher eher eine Person, die selbst im Unternehmen tätig ist und über Kontakte zu den Einzelabteilungen verfügt. Eine Ausweitung der Regelung über ihren Wortlaut hinaus auf externe Berater im Wege der Analogie ist daher nicht geboten.

II. Form

Der Zulassungsantrag ist gem. Art. 14 c Abs. 1 ZK-DVO schriftlich oder – wenn möglich – elektronisch zu stellen. Ein Muster ist der DVO als Annex 1 C angefügt. Das dem Antrag beizufügende Datenmaterial ist ebenfalls möglichst elektronisch zu übermitteln, Art. 14 d Abs. 7 ZK-DVO.

III. Zuständige Behörde

Der Zulassungsantrag ist zu richten an die zuständige Behörde.

1. Internationale Zuständigkeit der Behörden eines Mitgliedstaates

Die Behörden welchen Mitgliedstaates zuständig sind, somit die internationale Zuständigkeit, ist in Art. 14 d Abs. 1, 2 ZK-DVO geregelt.

Diese Vorschrift war zahlreichen Änderungen unterworfen. Zunächst wurde abgestellt allein auf den Ort der Hauptbuchhaltung des Wirtschaftsbeteilig-

800 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.3.3.

ten.[801] Diese kann jedoch – da sie zunehmend ausschließlich elektronisch geführt wird – relativ leicht durch Einrichten eines Servers in einen beliebigen Mitgliedstaat verlagert werden. Der Wirtschaftsbeteiligte könnte so einen Mitgliedstaat wählen, in dem die Anforderungen aufgrund der dortigen Auslegung der Bewilligungsvoraussetzungen sowie der Durchführung der Nachprüfungen am vermeintlich geringsten sind und dessen Zollbehörden den Wirtschaftsbeteiligten, der in diesem Staat keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt und über keine Betriebsstätten verfügt, nur schwer überwachen kann. Um dies zu vermeiden, ist durch die 2. Revision die für die einzige Bewilligung[802] gefundene Lösung des Art. 500 Abs. 2 UA 2 ZK-DVO übernommen und der Ort der bewilligungsrelevanten wirtschaftlichen Tätigkeit als weiterer, für den Wirtschaftsbeteiligten schwer veränderbarer Anknüpfungspunkt hinzugefügt worden.[803] Mit der 4. Revision wurde auch die Regelung des Art. 500 Abs. 2 UA 3 ZK-DVO übernommen, nach der ersatzweise allein auf den Ort der Buchhaltung abzustellen ist.[804] Nachdem im Rahmen des Pilotprojektes das Problem auftauchte, dass ein beteiligtes Unternehmen sämtliche zollrechtlichen Aktivitäten in einem Mitgliedstaat abwickelte, in dem sich auch die gesamte hierauf bezogene Buchhaltung befand, während dagegen die Hauptbuchhaltung des Unternehmens in einem anderen Mitgliedstaat vorgenommen wurde,[805] änderte die Kommission die Regelung auf Vorschlag Belgiens mit der 6. Revision schließlich dahingehend, dass auf den Ort der Hauptbuchhaltung „in Bezug auf die betreffenden Zollregelungen“ abgestellt wird.[806] Dies ist für den beschriebenen Fall auch sinnvoll, da der Schwerpunkt der Zulassungsprüfung auf zollbezogenen Umständen liegt – insbesondere Prüfung der Buchhaltung, der Sicherheitsmaßnahmen und Erfahrungen mit dem Wirtschaftsbeteiligten aus vorangegangenen Zollbewilligungen – und die Prüfung der am Ort der Hauptbuchhaltung zu untersuchenden Umstände – sonstige Zollredlichkeit, Zahlungsfähigkeit – durch eine Konsultation der dortigen mitgliedstatlichen Zollbe-

801 Art. 14 c Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005; Art. 14 c Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

802 Zur einzigen Bewilligung s.u. Teil F. III. 2.

803 Art. 14 c Abs. 1 UA 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01. 2006.

804 Art. 14 c Abs. 1 UA 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04. 2006.

805 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 5, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_pilot_report_de.pdf.

806 Art. 14 d Abs. 1 lit. a) ZK-DVO mit Fn. 11 i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.

hörden vorgenommen werden kann. Auf diesen Fall – Hauptbuchhaltung in einem anderen Mitgliedstaat – ist die Ausnahmeregelung jedoch begrenzt. Befinden sich die Hauptbuchhaltung und damit regelmäßig auch der Sitz des Unternehmens in einem Drittstaat, erfüllt der Wirtschaftsbeteiligte bereits die Zulassungsvoraussetzung einer Ansässigkeit im Zollgebiet der Gemeinschaft nicht.

Demnach ergibt sich Folgendes:

International zuständig sind gem. Art. 14 d Abs. 1 UA lit. a), UA 2 ZK-DVO zunächst die Zollbehörden desjenigen Mitgliedstaates, in dem der Wirtschaftsbeteiligte kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllt: Erstens muss in diesem Staat die Zollbelange umfassende Hauptbuchhaltung geführt werden. Dies erfordert, dass dort die Aufzeichnungen und Unterlagen zur Verfügung stehen, anhand derer die Zollbehörde die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen prüfen und überwachen kann. Zweitens muss in diesem Staat zumindest ein Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit vorgenommen werden, auf die sich die Bewilligung bezieht. Die ZWB-Bewilligung bezieht sich auf die Durchführung von Zollverfahren, so dass von dem betreffenden Mitgliedstaat aus Waren in das Zollgebiet eingeführt, aus ihm ausgeführt, durch es durchgeführt oder ein-, aus- oder durchzuführende Waren in ihm gelagert werden müssen. Der Ort der Hauptbuchhaltung muss nicht mit dem der wirtschaftlichen Tätigkeit identisch sein. Vorausgesetzt wird nur, dass beide Orte in demselben Mitgliedstaat liegen. Dies entspricht dem Zweck, den zuständigen Mitgliedstaat und nicht die örtlich zuständige Stelle innerhalb dieses Mitgliedstaates festzulegen.

Alternativ bestimmt Art. 14 d Abs. 1 UA 1 lit. b), UA 2 ZK-DVO, dass im Fall einer elektronischen Buchhaltung die Zollbehörden desjenigen Mitgliedstaates zuständig sind, von dem aus die Zollbelange umfassende Hauptbuchhaltung in Bezug auf die betreffenden Zollregelungen mit Hilfe von Informationstechnologie und Computernetzen zugänglich ist, in dem sich zudem die „allgemeine logistische Verwaltung“ befindet sowie zumindest ein Teil der bewilligungsrelevanten Tätigkeit vorgenommen wird. Das Merkmal einer physischen Buchführung wird somit ersetzt durch die Abrufbarkeit einer elektronischen in Kombination mit dem Sitz der Hauptverwaltung zur weiteren Vermeidung von Manipulationen.

Gelingt eine Zuständigkeitsbegründung durch beide dieser Regelungen nicht, befinden sich Buchhaltung und Ort der wirtschaftlichen Tätigkeit somit nicht in einem Mitgliedstaat, wird gem. Art. 14 d Abs. 2 ZK-DVO auf das Erfordernis der wirtschaftlichen Tätigkeit verzichtet. Maßgeblich ist dann allein der Ort der zollbezogenen Hauptbuchhaltung.

2. Sachliche, örtliche und instanzielle Zuständigkeit deutscher Behörden

Neben der internationalen Zuständigkeit legt Art. 14 d Abs. 1, 2 ZK-DVO lediglich fest, dass in dem jeweiligen Mitgliedstaat die Zollbehörden – somit gem. Art. 4 Nr. 3 ZK die mit der Anwendung des Zollrechts betrauten Behörden – zuständig sind. Die Ausgestaltung der sachlichen, örtlichen sowie instanziellen Zuständigkeit erfolgt – da die EG keine Kompetenz zur Regelung der nationalen Verwaltungsorganisation besitzt[807] – gem. Art. 60 ZK nach einzelstaatlichem Recht. Jeder Mitgliedstaat kann somit kraft seiner Organisationshoheit selbst festlegen, welche Dienststelle tätig werden soll und insbesondere auf welcher Hierarchieebene er die Erledigung der Aufgabe ansiedelt.[808]

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt Folgendes:

Sachlich zuständig für die Zollverwaltung sind gem. Art. 108 Abs. 1 S. 1 GG die Bundesfinanzbehörden.

Die instanzielle Zuständigkeit innerhalb der Bundesfinanzverwaltung richtet sich gem. § 17 Abs. 1 ZollVG nach dem Finanzverwaltungsgesetz (FVG). Instanziell zuständig sind gem. § 12 Abs. 2 FVG die Hauptzollämter (HZA) als örtliche Bundesbehörden.

Die örtliche Zuständigkeit ist bisher nicht geregelt.

Möglich ist zum einen, dass das Bundesministerium der Finanzen die Aufgabe der Bewilligungserteilung gem. § 12 Abs. 3 FVG durch Rechtsverordnung zentral einem HZA für den Bereich mehrerer HZA überträgt.[809] Der Vollzug der Aufgabe muss hierdurch verbessert oder erleichtert werden. Diese Lösung bietet sich insbesondere an, wenn eine Aufgabe ihrer Art nach von den übrigen im HZA getätigten abweicht und ihre Erledigung ein Spezialwissen erfordert.

Erfolgt keine Übertragung, sind die einzelnen Hauptzollämter zuständig. Deren Bezirk und Sitz hat das Bundesministerium der Finanzen auf der

807 S.o. Teil 3 A. V. 2. a) bb).

808 *Lux,* in: Dorsch, Zollrecht, Art. 11 ZK, Rn. 9.

809 Die zentral an ein HZA übertragenen Aufgaben sind aufgeführt in der Verordnung zur Neuordnung der Zuständigkeiten von Hauptzollämtern v. 08.10.2004, BGBl. I 2004, S. 2606, mit den Änderungen durch die Verordnung zur Änderung der Hauptzollamtszuständigkeitsverordnung v. 07.03.2005, BGBl. I 2005, S. 777.

Grundlage von § 12 Abs. 1 FVG festgelegt.[810] Gem. § 17 Abs. 3 ZollVG i.V.m. § 24 ZollV ist für die Bewilligung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung sowie sämtlicher bestehender Verfahrensvereinfachungen das HZA zuständig, in dessen Bezirk die Hauptbuchhaltung des Antragstellers geführt wird. Dieses HZA kennt den zuzulassenden Wirtschaftsbeteiligten in der Regel daher bereits. Aufgrund der Übereinstimmung einiger ZWB-Bewilligungsvoraussetzungen mit denen bestehender Bewilligungen ist ein Teil der notwendigen Informationen vorhanden. Insbesondere werden dem HZA am Ort der Hauptbuchhaltung eines Wirtschaftsbeteiligten Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften durch andere deutsche Behörden übermittelt. Daher erscheint es sachgerecht, die Aufgabe der Erteilung von ZWB-Bewilligungen nicht zentral einem HZA, sondern durch Ergänzung des § 24 ZollV dem HZA am Ort der Hauptbuchhaltung des Wirtschaftsbeteiligten zuzuweisen.[811] Der hinter der Regelung zur internationalen Zuständigkeit des Art. 14 d Abs. 1, 2 ZK-DVO stehende Gedanke, die Aufgabe am Ort des einfachsten Zugriffs auf die die Bewilligungsvoraussetzungen betreffenden Informationen anzusiedeln, wird so auf nationaler Ebene fortgeführt.

3. Mitteilung der zuständigen Zollbehörden an die Kommission

Art. 14 e ZK-DVO verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission die Zollbehörden mitzuteilen, die von ihnen als für die Antragstellung und damit zugleich auch für die Bewilligungserteilung zuständig bestimmt worden sind. Ebenfalls zu melden sind Änderungen der Zuständigkeit.

Die Kommission hat diese Informationen an die anderen Zollbehörden weiterzuleiten oder im Internet zu veröffentlichen. Die Weiterleitung an die anderen Behörden dient der Ermöglichung des Informationsaustausches der Zollbehörden untereinander im Rahmen der Beteiligung der übrigen mitgliedstaatlichen Zollbehörden gem. Art. 14 l, 14 m ZK-DVO. Eine Veröffentlichung im Internet bietet den Vorteil, dass auf diese Weise auch der Wirtschaftsbeteiligte – insbesondere, wenn sich ein Mitgliedstaat für eine zentrale Erledigung dieser Aufgabe und damit für eine Abweichung von der üblichen Zuständigkeitsregelung entscheidet – leicht und sicher die für ihn

810 „Bestimmung von Bezirk und Sitz der Hauptzollämter und der Zollfahndungsämter“, abrufbar über die Homepage des BMF: www.bundesfinanzministerium.de.

811 So auch *Witte,* in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.3.2; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 73.

zuständige Behörde ermitteln kann. Die letztgenannte Lösung wird bereits praktiziert für das Versandverfahren. So ist auf der Homepage der Kommission eine Liste der Versandzollstellen sämtlicher Mitgliedstaaten abrufbar.[812]

F. Bewilligungsverfahren

Mit dem Einreichen des Zulassungsantrags durch den Wirtschafsbeteiligten wird das Bewilligungsverfahren eröffnet. Zu bestimmen ist zunächst das hierauf anwendbare Verfahrensrecht (I.). Anschließend ist der Gang des Verfahrens – Prüfung der Vollständigkeit des Antrags (II.), Beteiligung der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten (III.), Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen (IV.), Entscheidung über Ablehnung oder Erteilung (V.) und Kommunikation der getroffenen Entscheidung (VI.) – aufzuzeigen. Schließlich ist der Informationsaustausch zwischen den Zollbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Kommission darzustellen (VII.).

I. Anwendbares Verfahrensrecht

Fraglich ist, nach welchem Verfahrensrecht sich die Erteilung einer ZWB-Bewilligung richtet. Abzugrenzen sind dabei insbesondere die Anwendungsbereiche von gemeinschaftlichem und nationalem Verfahrensrecht.

1. Gemeinschaftliches Verfahrensrecht

Die Bestimmungen zum ZWB werden im Wege des so genannten indirekten, unmittelbaren Vollzugs durch die Mitgliedstaaten ausgeführt.[813] Bei diesem Vollzugstyp wenden die Mitgliedstaaten – aufgrund des Fehlens eines allgemeinen europäischen Verwaltungsrechts[814] – grundsätzlich ihr jeweiliges nationales Verfahrensrecht an.[815] Konstruktiv nimmt der EuGH in die-

812 europa.eu.int/comm/taxation_customs/dds/de/csrdhome.htm.

813 S.o. Teil 3 A. III. 4. d) cc).

814 *Schwarze*, in: Schwarze (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 789 (835); *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230); *Witte*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 1, Rn. 16; *Ehlers*, DVBl. 1991, 605 (609); *Hirsch*, VBlBW 2000, 71 (71); *Stern*, JuS 1998, 769 (773); *Hilf*, in: Schwarze (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 68 (76); für eine sachgebietsübergreifende Kodifikation verwaltungsrechtlicher Grundsätze für den indirekten Verwaltungsvollzug fehlt der EG die Kompetenz, *Schoch*, DVBl. 1997, 289 (294); *Kahl*, NVwZ 1996, 865 (869).

815 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Deutschland, Slg. 1983, 2633 (Rn. 17); *Schwarze*, NVwZ 2000, 241 (244); *Henneke*, ZG 2001, 71 (71); *von Danwitz*, JZ 1999, 198 (198); *Stern*, JuS 1998, 769 (770, 773); *Everling*,

sem Fall eine „stillschweigende Verweisung“ auf einzelstaatliches Recht in dem zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Umfang an.[816] Dies gilt jedoch nur insoweit, als dass das Gemeinschaftsrecht selbst kein Verfahrensrecht enthält. Bestehen für ein Sachgebiet gemeinschaftliche Verfahrensbestimmungen, sind diese anzuwenden.[817] Sowohl der ZK – insbesondere in den Art. 7 ff. ZK – als auch die Regelungen zum ZWB in der DVO – Art. 14 l ff. ZK-DVO – treffen Bestimmungen zum Bewilligungsverfahren. Diese sind somit vorrangig anzuwenden.[818]

2. Subsidiäre Anwendbarkeit nationalen Verfahrensrechts

Nationales Verfahrensrecht könnte jedoch subsidiär zur Anwendung gelangen. Ist dies der Fall, muss zudem das einschlägige nationale – hier deutsche – Verfahrensrecht bestimmt werden.

a) Anwendbarkeit nationalen Verfahrensrechts zur Lückenschließung

Die subsidiäre Anwendbarkeit nationalen Verfahrensrechts ist an den bereits dargestellten,[819] allgemein für die Anwendbarkeit nationalen Rechts auf gemeinschaftsrechtlich geregelte Sachverhalte geltenden Kriterien zu beurteilen.

Mangels ausdrücklichen Verweises auf nationale Verfahrensvorschriften kommt lediglich eine Anwendung zur Lückenschließung in Betracht.

DVBl. 1983, 649 (655); *Hirsch*, VBlBW 2000, 71 (72); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 110, 112; *Raschauer*, in: FS Öhlinger, 661 (681).

816 *EuGH*, Urt. v. 05.03.1980 – Rs. 265-78, Ferwerda vs. Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. 1980, 617 (Rn. 12); Urt. v. 06.05.1982 – Rs. 54/81, Fromme vs. Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung, Sgl. 1982, 1449 (Rn. 6); *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, 1100 (1105); kritisch zu dieser, eine Gemeinschaftskompetenz zur Regelung des Verfahrens voraussetzenden Konstruktion: *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 112.

817 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Deutschland, Slg. 1983, 2633 (Rn. 17); Urt. v. 11.02.1971 – Rs. 39-70, Norddeutsche Vieh- und Fleischkontor vs. HZA Hamburg-St. Annen, Sgl. 1971, 49 (Rn. 4); Urt. v. 05.03.1980 – Rs. 265-78, Ferwerda vs. Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. 1980, 617 (Rn. 12); *Streinz*, Europarecht, Rn. 551; *Magiera*, DÖV 1998, 173 (177); *Ehlers*, DVBl. 1991, 605 (611 f.); *Schoch*, JZ 1995, 109 (112 ff.).

818 Zum Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht s.o. Teil 3 A. V. 1.

819 S.o. Teil 3 A. V. 2.

Dies setzt voraus, dass die zollrechtlichen Verfahrensvorschriften eine ausfüllungsbedürftige Lücke lassen, somit nicht abschließend sind. Hinsichtlich der Verfahrensregelungen des ZK besteht Einigkeit, dass diese als „punktuell“ und somit nicht abschließend zu qualifizieren sind.[820] Dies lässt sich insbesondere an der Entstehungsgeschichte ablesen. So beinhaltete die Entwurfsfassung des ZK weitergehende Verfahrensregelungen. Diese waren jedoch nicht mehrheitsfähig und wurden daher gestrichen.[821]

Art. 14 a - 14 x ZK-DVO enthalten zusätzliche Regeln über die einzureichenden Unterlagen, die internationale Zuständigkeit, Entscheidungsfristen, die Beteiligung der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten sowie die Aufhebung der ZWB-Bewilligung. Keine Bestimmungen dagegen werden getroffen z.B. über die Zuständigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten, die Modalitäten der Bekanntgabe der Entscheidung sowie den Bereich der Amts- und Rechtshilfe.

ZK und DVO regeln das Bewilligungsverfahren einer ZWB-Zulassung somit nicht abschließend. Es verbleiben ausfüllungsbedürftige Regelungslücken, die durch Rückgriff auf nationale Verfahrensbestimmungen geschlossen werden können. Dabei setzt der EuGH zwei Schranken: Zum einen darf die Anwendung nationalen Rechts die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung nicht übermäßig erschweren, die praktische Wirksamkeit muss somit gewährleistet sein (Effizienzgebot). Zum zweiten darf das angewandte Recht im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Fälle entschieden wird, nicht ungünstiger sein (Gleichwertigkeits- bzw. Äquivalenzgebot).[822]

820 *Hohrmann*, DStZ 1994, 449 (456).

821 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (134).

822 *EuGH*, Urt. v. 21.09.1983 – Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor vs. Deutschland, Slg. 1983, 2633 (Rn. 17, 22 ff.); Urt. v. 05.03.1980 – Rs. 265-78, Ferwerda vs. Produktshap voor vee en vlees, Slg. 1980, 617 (Rn. 10); Urt. v. 06.05.1982 – Rs. 54/81, Fromme vs. Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. 1982, 1449 (Rn. 6); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 114 ff.; *Streinz*, Europarecht, Rn. 551 ff.; *Ehlers*, DVBl. 1991, 605 (611); *Schwarze*, in: Schwarze (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 11 (18); *Hilf*, in: Schwarze (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, 68 (72); *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 34; *Henneke*, ZG 2001, 71 (72); *von Danwitz*, JZ 1999, 198 (199); *Stern*, JuS 1998, 769 (774); *Schoch*, NordÖR 2002, 1 (5); *Bergmann*, VBlBW 2000, 169 (184); *Hirsch*, VBlBW 2000, 71 (72).

b) Bestimmung des einschlägigen deutschen Verfahrensrechts

Um die vorhandenen Lücken durch nationale deutsche Verfahrensvorschriften füllen zu können, ist zunächst festzustellen, welches Verfahrensrecht der Sache nach anzuwenden ist. Verfahrensgegenstand ist die Erteilung einer ZWB-Bewilligung durch die Hauptzollämter. In Betracht kommt eine Anwendung der Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) oder der Abgabenordnung (AO).

Eine die Anwendung des VwVfG eröffnende öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit einer Bundesbehörde i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG liegt vor. § 2 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG enthält jedoch eine Bereichsausnahme zugunsten der spezielleren AO. Die AO ist gem. § 1 Abs. 1 S. 1 AO unter anderem anwendbar für Steuern, die durch EG-Recht geregelt sind und durch Bundesfinanzbehörden verwaltet werden.

Die letzten beiden Voraussetzungen sind eindeutig erfüllt. Die zuständigen HZA sind gem. § 17 Abs. 1 ZollVG i.V.m. § 1 Nr. 4 FVG Bundesfinanzbehörden i.S.d. Art. 108 Abs. 1 S. 1 GG. Die Materie der Bewilligungserteilung ist durch den ZK und seine DVO, somit durch Recht der EG, geregelt.

Problematisch ist das Vorliegen einer Steuer. § 3 Abs. 1 AO enthält hierzu eine Legaldefinition. Demnach ist eine Steuer eine „Geldleistung“. Aus Klarstellungsgründen[823] bezieht § 3 Abs. 3 AO Ein- und Ausfuhrabgaben i.S.d. Art. 4 Nr. 10, 11 ZK mit ein. Bei der ZWB-Bewilligung handelt es sich aber nicht um eine Geldleistung oder Abgabe, sondern um eine Überprüfung der Zuverlässigkeit einer Person, wie sie z.B. auch im Rahmen des § 35 GewO vorgenommen wird und dort dem VwVfG unterfällt. Bei wortlautgetreuer Anwendung stellt die Bewilligung damit keine Steuersache i.S.d. §§ 1, 3 AO dar.

Das Merkmal der „Steuer“ wird jedoch über seinen Wortlaut hinaus erweiternd ausgelegt. So erfasst die AO nicht nur die Erhebung von Steuern, sondern jegliche behördliche Tätigkeit im Zusammenhang mit der Steuerverwaltung.[824] Als ausreichend wird bereits angesehen, wenn in den Zuständigkeitsbereich der betreffenden Behörde eine Kompetenz zur Verwaltung von

823 *Schwarz*, in: Schwarz, AO, § 1, Rn. 4.

824 *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 9; *Pahlke*, in: Pahlke/Koenig, AO, § 1, Rn. 1.

Steuern fällt.[825] Sinn und Zweck dieser Erweiterung ist es, einen zusammenhängenden Sachbereich einheitlich zu regeln.

Im Zuständigkeitsbereich der HZA liegt gem. § 17 Abs. 1 ZollVG i.V.m. § 12 Abs. 2 FVG die Verwaltung der Zölle, also der Ein- und Ausfuhrabgaben i.S.d. Art. 4 Nr. 10, 11 ZK, die gem. § 3 Abs. 3 AO den Steuern gleichgestellt sind. Auf die ZWB-Bewilligung subsidiär anwendbares deutsches Verfahrensrecht sind somit die Bestimmungen der AO.

Eine Arbeitsgruppe des Bundesministeriums der Finanzen hat eine Auflistung erstellt, aus der sich die neben ZK und DVO anwendbaren Vorschriften der AO ablesen lassen.[826] Da die Synopse vor Einführung des ZWB erarbeitet wurde, ist jeweils zu prüfen, ob Art. 14 a - 14 x ZK-DVO für den betreffenden Aspekt eine vorrangige Regelung enthalten.

II. Vorprüfung: Vollständigkeit des Antrags

Zunächst prüft die Zollbehörde, ob der Antrag auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung alle erforderlichen Angaben und Unterlagen enthält, Art. 14 c Abs. 2 UA 1 ZK-DVO. Ist der Antrag unvollständig, fordert sie den Wirtschaftsbeteiligten zur Ergänzung auf. Hierzu hat die Behörde 30 Kalendertage Zeit. Da diese Frist gemeinschaftsrechtlich bestimmt ist, erfolgt ihre Berechnung anhand der Verordnung zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine.[827]

Die 30-tägige Aufforderungsfrist dient der Straffung des Verwaltungsverfahrens. Sie wirkt daher rein verwaltungsintern. Gegen Überschreitungen kann somit nur die vorgesetzte Behörde im Wege der Rechtsaufsicht vorgehen, nicht jedoch der Wirtschaftsbeteiligte selbst.

Die Möglichkeit einer Vervollständigung des Zulassungsantrags liegt im Interesse des Wirtschaftsbeteiligten. Die zu tätigenden Angaben und beizubringenden Unterlagen sind umfangreich und beziehen sich zum Teil auf

825 *Birk*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 1 AO, Rn. 20; *Schwarz*, in: Schwarz, AO, § 1, Rn. 4.

826 VSF-N 3096 v. 03.06.1996, S. 2 - 8; abgedruckt in AW-Prax 1996, 213 (213 f.); kritisch wegen des „pragmatischen Ansatzes“ der für Anwendbarerklärung aller Vorschriften, die „nicht in krassem Widerspruch zum EG-Recht stehen“: *Witte*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 1, Rn. 16.

827 Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine, ABl. EG Nr. L 124/1 v. 08.06. 1971.

komplexe Sachverhalte, so dass leicht ein erforderlicher Antragsinhalt übersehen werden kann. Durch gezielte Nachforderung wird vermieden, dass die Behörde die Annahme des Zulassungsantrag gem. Art. 14 f lit. a) ZK-DVO wegen Nichterfüllens der formellen Voraussetzungen ablehnt und der Wirtschaftsbeteiligte einen komplett neuen Antrag stellen muss.

Art. 14 c Abs. 2 UA 2 S. 1 ZK-DVO bestimmt, dass die Konsultations- und Entscheidungsfristen des Art. 14 l Abs. 1 ZK-DVO – und damit auch des Art. 14 m Abs. 1 ZK-DVO – sowie des Art. 14 o Abs. 2 ZK-DVO erst ab dem Zeitpunkt der Vervollständigung zu laufen beginnen. Dies ist eine Klarstellung. Denn wenn ein Antrag i.S.d. Art. 14 c Abs. 1 ZK-DVO nicht vorliegt, die formelle Zulassungsvoraussetzung somit durch den Wirtschaftsbeteiligten nicht erfüllt ist, können zu Lasten der Behörde keine an die Antragsstellung geknüpften Fristen in Gang gesetzt werden.

Entspricht der Zulassungsantrag den Anforderungen der Art. 14 c, 14 d ZK-DVO, nimmt die Zollbehörde den Antrag gem. Art. 14 c Abs. 2 UA 2 S. 2 ZK-DVO an und informiert den Wirtschaftsbeteiligten hierüber. Dies sorgt für Transparenz. Der Wirtschaftsbeteiligte weiß – insbesondere nach einer erfolgten Vervollständigung –, dass sein Antrag ordnungsgemäß ist und kann sich auf den Zeitpunkt der Bewilligungserteilung einstellen.

III. Beteiligung der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten

Die ZWB-Bewilligung gilt gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO gemeinschaftsweit.[828] Die übrigen Mitgliedstaaten müssen die von einem anderen Staat erlassene Bewilligung somit beachten. Damit die Interessen der für die Erteilung unzuständigen Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt werden, ist es erforderlich, diese am Entscheidungsprozess zu beteiligen.[829]

In der Literatur wird dieser Gedanke folgendermaßen formuliert: „Der Verwaltungsvollzug ... will seinen Anspruch auf gemeinschaftsweite Geltung durch vorherige Leistung – vor allem durch Information und Kommunikation zwischen den verschiedenen Verwaltungen – erarbeitet, gewissermaßen verdient haben.“[830]

828 Zum räumlicher Geltungsbereich der ZWB-Bewilligung s.u. Teil 3 G. II. 1.

829 *Fastenrath*, DV 1998, 277 (299); *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (784); *Wahl/Groß*, DVBl. 1998, 2 (3).

830 *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (308 f.).

1. Ausgestaltung der Beteiligung

Die DVO sieht für das Verfahren zur Erteilung einer ZWB-Bewilligung eine Beteiligung in zwei Stufen vor.

a) Stufe 1: Übermittlung des Antrags an die Zollbehörden sämtlicher Mitgliedstaaten

In einer ersten Stufe, die in Art. 14 l ZK-DVO geregelt ist, übermittelt die für die Bewilligungserteilung zuständige Zollbehörde den Zollbehörden sämtlicher anderer Mitgliedstaaten den Zulassungsantrag und die damit zusammenhängenden Informationen. Diese Übermittlung muss gem. Art. 14 l Abs. 1 ZK-DVO grundsätzlich innerhalb von fünf Arbeitstagen ab Annahme des vollständigen Antrags i.S.d. Art. 14 c Abs. 2 UA 2 S. 2 ZK-DVO erfolgen. Im Rahmen des Pilotprojekts hat sich jedoch herausgestellt, dass der Verwaltungsaufwand für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung zumindest bei einigen Zollverwaltungen sehr hoch war.[831] Verschiedene Mitgliedstaaten haben daraufhin Bedenken hinsichtlich der Fristbemessung geäußert, insbesondere, da in der Anfangsphase der ZWB-Einführung mit einer großen Zahl an zu bearbeitenden Bewilligungsanträgen zu rechnen sei.[832] Daraufhin wurde in Art. 2 der Änderungsverordnung zur DVO[833] eine Verlängerung verschiedener Verfahrensfristen für eine 24-monatige Übergangszeit bestimmt. Die Frist zur Übermittlung des Zulassungsantrags beträgt daher bis zum 1. Januar 2010 zehn Arbeitstage; sie ist somit doppelt so lang. Auf diese Wiese können die Zollbehörden den erwarteten Bewilligungsansturm[834] abarbeiten und Routine in der Eingabe der Antragsinformationen in das EDV-System entwickeln.

Zu berechnen ist die gemeinschaftsrechtlich festgelegte Übermittlungsfrist anhand der Verordnung über Fristen, Daten und Termine.[835] Arbeitstage sind somit alle Tage außer Samstage, Sonntage sowie Feiertage des Mitgliedstaates, der die Übermittlung vorzunehmen hat (Art. 2 Abs. 2 der VO). Eine

831 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 13 f., http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_pilot_report_de.pdf.

832 Vgl. ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 6.

833 ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

834 Von einer auf die deutschen HZA zurollenden „Antragswelle“ sowie einer „Bewilligungsflut“, vergleichbar „einem Seebeben, das alle Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten treffen wird“ spricht *Witte*, AW-Prax 2006, 311 (311).

835 S.o. Teil 3 F. II.

Auflistung der Feiertage der einzelnen Mitgliedstaaten veröffentlicht die Kommission.[836]

Aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift – die übrigen Mitgliedstaaten einzubeziehen in einen Prozess, der zur Erteilung einer sie berührenden Entscheidung führt – folgt, dass eine Antragsübermittlung nicht erforderlich ist, sofern keine Aussicht auf Bewilligungserteilung besteht. Steht vor Ablauf der fünftägigen Frist bereits das Vorliegen eines zwingenden Ablehnungsgrundes fest – dies trifft insbesondere zu auf die Nichtannahmegründe des Art. 14 f ZK-DVO: Antrag nicht formgerecht, Vorliegen einer einschlägigen strafrechtlichen Verurteilung, Anhängigkeit eines Insolvenzverfahrens oder vorangegangene Aussetzung einer bereits erteilten ZWB-Bewilligung – ist eine Beschäftigung anderer Verwaltungen nicht sachdienlich und unökonomisch.

Besitzt nun eine der übrigen Zollbehörden – gegebenenfalls nach Anfrage bei anderen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates[837] – Informationen, die gegen eine Bewilligungserteilung sprechen, hat sie diese der anfragenden Zollbehörde gem. Art. 14 l Abs. 2 ZK-DVO innerhalb von 35 Kalendertagen – zu berechnen auch hier anhand der Verordnung über Fristen, Daten und Termine – ab Erhalt der Mitteilung zuzuleiten. Bis zum 1. Januar 2010 verdoppelt Art. 2 der Änderungsverordnung[838] diese Frist auf 70 Kalendertage.

In dem Erstentwurf sowie der 1. Revision der Änderungsverordnung zur DVO war über die Übermittlung von Negativinformationen hinaus die Mitteilung sämtlicher bewilligungsrelevanter Informationen vorgesehen, somit auch von die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen bestätigenden Umständen.[839] Die Mitteilung sämtlicher Informationen erfordert jedoch einen hohen Verwaltungsaufwand, ohne das Sachergebnis zu verbessern. Reichen die Prüfergebnisse der Erteilungsbehörde für eine Bewilligungserteilung aus, sind weitere Positivinformationen für die Entscheidung ohne Belang. Kann die für die Bewilligungserteilung zuständige Behörde das Vor-

836 Feiertage 2006, ABl. EG Nr. C 336/2 v. 31.12.2005; berichtigt durch ABl. EG Nr. C 9/13 v. 14.01.2006.

837 Vgl. AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 8.

838 ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

839 Art. 14 l Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005; Art. 14 l Abs. 1 UA 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10. 2005.

liegen der Zulassungsvoraussetzungen anhand des ihr zur Verfügung stehenden Materials nicht abschließend beurteilen, verpflichtet Art. 14 m ZK-DVO sie, das Konsultationsverfahren der zweiten Stufe durchzuführen und die fehlenden Informationen gezielt bei den Zollbehörden ausgewählter Mitgliedstaaten anzufragen. Die Streichung der Mitteilung von Positivinformationen auf der ersten Stufe dient somit der Verfahrenseffizienz. Die getroffene Regelung entspricht daher dem von der Kommission in ihrer Mitteilung zur Zusammenarbeit der Verwaltungen betonten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem die Behörden ihre Auskunftsersuchen auf das im jeweiligen Fall unbedingt Notwendige beschränken sollen.[840]

b) Stufe 2: Konsultation ausgewählter Zollbehörden

Kann das Vorliegen einer Bewilligungsvoraussetzung durch die für den Antrag zuständige Zollbehörde nicht allein beurteilt werden, erfolgt auf einer zweiten Stufe gem. Art. 14 m ZK-DVO in Bezug auf diese Merkmale eine verpflichtende Konsultation ausgewählter Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten.

Zu konsultieren sind angesichts des Zwecks, das Vorliegen bestimmter, von der zuständigen Behörde allein nicht zu ermittelnder Umstände zu überprüfen, die Zollbehörden derjenigen Mitgliedstaaten, bei denen Informationen über die betreffende Bewilligungsvoraussetzung vermutet werden – z.B. über in dem Mitgliedstaat begangene Zollverstöße – oder festgestellt werden können – z.B. die vor Ort zu prüfende Einhaltung der Sicherheitsstandards (Art. 14 d Abs. 4 ZK-DVO).

Gegenstand der Konsultation ist gem. Art. 14 m Abs. 1 UA 1 S. 1 ZK-DVO lediglich das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen der Art. 14 g - 14 k ZK-DVO. Bewilligungsvoraussetzungen enthalten jedoch auch die Nichtannahmegründe des Art. 14 f lit. b), c) ZK-DVO.[841] Dabei ist das Nichtvorliegen eines Insolvenzverfahrens i.S.d. Art. 14 f lit. b), 2. Alt. ZK-DVO vollständig in dem Kriterium der nachweislichen Zahlungsfähigkeit i.S.d. Art. 14 j ZK-DVO enthalten. Das Erfordernis des Nichtbestehens einer einschlägigen strafrechtlichen Verurteilung i.S.d. Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO jedoch geht über die Anforderungen der bisher angemesse-

840 Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt, KOM (94) 29 v. 16.02.1994 = EuZW 1994, 323 (323 f.) (Zusammenfassung); hierzu: *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, 270 (271).

841 S.o. Teil 3 D. II, III.

nen Einhaltung der Zollvorschriften i.S.d. Art. 14 h ZK-DVO insoweit hinaus, als dass im Rahmen des Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO auch länger als drei Jahre zurückliegende Straftaten und hinsichtlich des Wirtschaftsbeteiligten zudem solche außerhalb des Zollrechts erfasst sind. Dem Wortlaut des Art. 14 m Abs. 1 UA 1 ZK-DVO nach sind diese Straftaten nicht Gegenstand der Konsultation. Sinn und Zweck ist es jedoch, durch eine Kooperation mit den Zollverwaltungen der anderen Mitgliedstaaten das Vorliegen sämtlicher Bewilligungsvoraussetzungen zu ermitteln. So bestimmt auch Art. 14 l ZK-DVO für die erste Stufe der Mitwirkung eine Übermittlung der Antragsinformationen und korrespondierend eine Äußerungsmöglichkeit der mitgliedstaatlichen Zollbehörden in Bezug auf sämtliche Voraussetzungen. Der Anwendungsbereich des Art. 14 m Abs. 1 UA 1 ZK-DVO ist daher durch eine Analogie auszudehnen auf eine Konsultation zu den von Art. 14 h ZK-DVO nicht erfassten Straftaten i.S.d. Art. 14 f lit. b), 1. Alt., lit. c) ZK-DVO.

Um zu gewährleisten, dass auch bei erforderlicher Konsultation anderer Zollbehörden die reguläre Entscheidungsfrist des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO von 90 Kalendertagen – bzw. 300 Kalendertagen bis zum 1. Januar 2010 – eingehalten werden kann, ist die Konsultation gem. Art. 14 m Abs. 1 UA 1 S. 2 ZK-DVO innerhalb von 60 Kalendertagen ab Mitteilung der bewilligungsrelevanten Informationen i.S.d. Art. 14 l Abs. 1 ZK-DVO abzuschließen. Für eine Übergangszeit bis zum 1. Januar 2010 beträgt diese Frist gem. Art. 2 der Änderungsverordnung zur DVO 120 Kalendertage. Nimmt der Wirtschaftsbeteiligte in seinem Unternehmen Anpassungen zum Zweck der Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen vor und teilt dies sowohl der konsultierenden als auch der konsultierten Zollbehörde mit, kann die Konsultationsfrist gem. Art. 14 m Abs. 1 UA 2 S. 2 ZK-DVO um die für diese Maßnahmen erforderliche Zeit verlängert werden. Diese Parallelvorschrift zu Art. 14 o Abs. 3 ZK-DVO, der im Fall von Anpassungen und deren Mitteilung an die bewilligungserteilende Behörde die Möglichkeit einer Verlängerung der Entscheidungsfrist vorsieht, wurde mit der 6. Revision eingefügt.[842] Damit der konsultierenden Zollbehörde eine ausreichend lange Zeit zur Entscheidung zur Verfügung steht, ist die Entscheidungsfrist des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO im Fall einer solchen Verlängerung der Konsultationsfrist analog Art. 14 o Abs. 3 ZK-DVO um den zusätzlich für die Konsultation benötigten Zeitraum zu verlängern.

842 Art. 14 l Abs. 1 UA 2 S. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.

Eine Konsultationsfrist wurde erstmals mit der 2. Revision festgelegt.[843] Zuvor wurde lediglich eine Durchführung verlangt, die eine fristgerechte Entscheidung zulässt.[844] Durch die Fristsetzung wird sichergestellt, dass der konsultierenden Behörde zumindest – unter Berücksichtigung der einleitenden Mitteilungsfrist von fünf Arbeitstagen – gut drei Wochen verbleiben, um die eingeholten Informationen zu bewerten und eine Entscheidung zu treffen. Das Setzen einer verbindlichen Frist strafft zudem das Verfahren im Interesse des Wirtschaftsbeteiligten. Zwar hat er keine Möglichkeit, gegen diese verwaltungsinterne Verfahrenshandlung vorzugehen. Die der handelnden Zollbehörde übergeordnete Behörde kann gegen Fristüberschreitungen jedoch im Wege der Rechtsaufsicht einschreiten.

Reagiert die konsultierte Zollbehörde innerhalb der 60-tägigen – ggf. verlängerten – Konsultationsfrist nicht, ist die konsultierende Zollbehörde gem. Art. 14 m Abs. 1 UA 2 S. 1 ZK-DVO befugt, die betreffende Bewilligungsvoraussetzung als erfüllt anzusehen.

2. Bewertung im Vergleich zur einzigen Bewilligung

Die Qualität dieser neu geschaffenen Ausgestaltung einer Beteiligung der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten wird deutlich bei einem Vergleich mit der einzigen bisher im Zollrecht bestehenden Beteiligungsregelung, dem Verfahren zur Erteilung einer einzigen Bewilligung. Eine einzige Bewilligung ist gemäß der Legaldefinitionen in Art. 496 lit. c), 291 Abs. 2 lit. a) ZK-DVO eine Bewilligung, die verschiedene Zollverwaltungen berührt. Diese wird erteilt als besondere Ausprägung der Bewilligung eines Zollverfahrens mit wirtschaftlicher Bedeutung (Art. 500 ff. ZK-DVO) sowie der besonderen Verwendung (Art. 292 ff. ZK-DVO).

Die Kooperation mit anderen Behörden im Rahmen der Erteilung einer einzigen Bewilligung weicht von der beim Verfahren zur Ausstellung einer ZWB-Bewilligung ab in dreierlei Hinsicht.

So erfordert die Erteilung einer einzigen Bewilligung die Einwilligung der von ihr berührten Zollbehörden (Art. 500 Abs. 1, 292 Abs. 5 UA 1 ZK-DVO). Diesen ist zuvor ein Bewilligungsentwurf zuzuleiten. Erhebt eine Zollbehörde Einwände gegen den Entwurf, ist die beantragte Bewilligung insoweit abzulehnen (Art. 500 Abs. 3 UA 2 S. 2, Art. 292 Abs. 5 UA 4 S. 2

843 Art. 14 l ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01.2006.
844 Art. 14 l Abs. 3 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

ZK-DVO). Die Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten verfügen somit über ein „Veto-Recht“.[845]

Im Vergleich hierzu sind die Möglichkeiten der übrigen Mitgliedstaaten, den Erlass einer ZWB-Bewilligung zu verhindern, eingeschränkt.

Obwohl die ZWB-Bewilligung gemeinschaftsweit gilt, demnach sämtliche Mitgliedstaaten von ihr „berührt“ sind, kann allein das Verhalten einer konsultierten Behörde die zuständige Behörde zu einer Ablehnung des Bewilligungsantrags verpflichten. Negativinformationen nicht konsultierter Behörden binden die zuständige Zollbehörde in ihrer Entscheidung nicht. Nicht konsultierte Zollbehörden haben somit keine Möglichkeit, die Erteilung der ZWB-Bewilligung zu verhindern.

Zudem ist die Einflussmöglichkeit der konsultierten Behörden darauf beschränkt, das Vorliegen des zur Überprüfung angefragten Merkmals zu verneinen und so die Bewilligungserteilung auszuschließen. In Bezug auf die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen steht ihr kein Entscheidungsrecht zu. Daher wird der Behörde auch kein Entwurf der vorgesehenen ZWB-Bewilligung übermittelt.

Das Veto-Recht der übrigen Mitgliedstaaten wurde somit stark beschnitten. Ein allgemeines Veto-Recht existiert nicht. Den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten steht lediglich die Befugnis zu, im Auftrag und anstelle der für die Bewilligungserteilung zuständigen Behörde das Vorliegen einer einzelnen Zulassungsvoraussetzung, zu deren Überprüfung diese nicht in der Lage ist, verbindlich festzustellen.

Als zweiter Unterschied erfolgt die Beteiligung im Rahmen einer ZWB-Bewilligung in einem früheren Verfahrensstadium. Während bei der Erteilung einer einzigen Bewilligung die Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten eine Kontrolle der vorgesehenen Bewilligungsentscheidung vornehmen, setzt das Verfahren zur Erteilung einer ZWB-Bewilligung bereits eher an. Hier werden die Zollverwaltungen der übrigen Mitgliedstaaten schon im Stadium der Informationsbeschaffung einbezogen. Dies ermöglicht ihnen eine aktive Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung. Der Verzicht auf eine nachträgliche Überprüfung ist Ausdruck des gestiegenen Vertrauens in die Tätigkeit von Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten. Dies entspricht dem

845 Vgl. *Lux*, AW-Prax 2003, 293 (295); *Ovie/Wolffgang*, in: Wolffgang/Simonsen (Hrsg.), AWR-Kommentar, Einleitung, Rn. 156.

gemeinschaftsrechtlichen Ziel, dass die Behörden verschiedener Mitgliedstaaten wie eine einzige Verwaltung zusammenarbeiten sollen.[846]

Drittens sieht das Verfahren zur Erteilung einer einzigen Bewilligung in gewissen Fällen eine Beteiligung der Kommission, somit eine vertikale Kooperation, vor. So prüft die Kommission gem. Art. 503 ZK-DVO das Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen, sofern eine Zollbehörde dies wünscht, Einwände gegen eine erteilte Bewilligung erhoben hat oder auf Initiative der Kommission. Eine solche „Hochzonung" einer Entscheidung auf die Ebene der Kommission wird auch außerhalb des Zollrechts häufig vorgenommen.[847] So ordnet die Novel-Food-Verordnung[848] in Art. 6 Abs. 4, 13 für die Zulassung eines neuartigen Lebensmittels oder einer neuartigen Lebensmittelzutat durch einen Mitgliedstaat sogar an, dass andere Mitgliedstaaten ihre Einwände stets direkt an die Kommission wenden.

Die Regelung zur Erteilung einer ZWB-Bewilligung dagegen lässt keine Beteiligung der Kommission zu. Die fehlende Möglichkeit einer Einschaltung durch die Mitgliedstaaten ist Ausdruck einer stärkeren Betonung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander, der Verzicht auf eine Überprüfung durch die Kommission Ausdruck des gesteigerten Vertrauens in die Tätigkeit der einzelstaatlichen Zollverwaltungen.

Der Vergleich mit der einzigen Bewilligung zeigt somit, dass die für die Erteilung der ZWB-Bewilligung entwickelte Beteiligungsform – starke Einschränkung des Veto-Rechts der übrigen Mitgliedstaaten, Beteiligung in einem frühen Verfahrensstadium und Begrenzung auf eine horizontale Kooperation – einen Fortschritt darstellt in Richtung auf ein weiteres Zusammenwachsen der mitgliedstaatlichen Verwaltungen.

3. Einrichtung einer Zentralstelle

Fraglich ist, wie diese Beteiligung der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten praktisch durchzuführen ist.

So sieht Art. 14 l ZK-DVO seinem Wortlaut nach vor, dass die für die Bewilligungserteilung zuständige Zollbehörde die in dem Zulassungsantrag enthaltenen Informationen an sämtliche Zollbehörden aller Mitgliedstaaten

846 *Lux*, AW-Prax 2005, 422 (424).

847 *Lienhard*, NuR 2002, 13 (15); *Wahl/Groß*, DVBl. 1998, 2 (5).

848 Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, ABl. EG Nr. L 43/1 v. 14.02.1997.

übermittelt. Dies hätte folgende Auswirkungen: Die einzelnen Zollbehörden erhielten eine Vielzahl von Mitteilungen, die sie oftmals nicht beträfen, was zu einer unnötigen Arbeitsbelastung führen und die Gefahr bergen würde, die relevanten Mitteilungen zu übersehen. Zahlreiche Zollbehörden in einem Mitgliedstaat erhielten gleichzeitig Anfragen zu demselben Vorgang, was mehrere, unkoordinierte und damit unökonomische Ermittlungen zur Folge hätte. Erfolgt die Mitteilung in der Amtssprache des für die Bewilligungserteilung zuständigen Staates, haben mehrere Behörden in einem Staat dieselben Verständnisschwierigkeiten. Die Konsultation gem. Art. 14 m ZK-DVO lässt zwar eine gezielte Anfrage zu. Die zuständige Zollbehörde stünde jedoch vor dem Problem, häufig nicht zu wissen, welcher Behörde innerhalb des Mitgliedstaates die betreffende Information vorliegt, so dass sie im Zweifel – auch um die Frist einzuhalten – ihre Anfrage an eine Vielzahl von Behörden schicken müsste, was ebenfalls zu den aufgezeigten Folgen führen würde.

Diese Schwierigkeiten haben sich bereits bei der Beteiligung anderer Mitgliedstaaten im Rahmen der Erteilung einer einzigen Bewilligung gezeigt und wurden dort folgendermaßen gelöst: Für die Durchführung der Konsultation wurde in jedem Mitgliedstaat eine Zentralstelle eingerichtet. In Deutschland ist dies die „Zentralstelle Einzige Bewilligungen“ (ZEB), angesiedelt bei der Oberfinanzdirektion Nürnberg.[849] Eine Liste der Zentralstellen aller Mitgliedstaaten wird von der Kommission herausgegeben.[850] Auch verfügt diese Zentralstelle über einen Sprachendienst. Da jedoch eine Übersetzung beinahe sämtlicher Anfragen aus anderen Mitgliedstaaten kosten- und zeitintensiv ist – was insbesondere angesichts des drohenden Ablaufs der Entscheidungsfrist Probleme aufwirft – haben sich die Zentralstellen Mitte 2005 darauf geeinigt, der Mitteilung stets eine englische Übersetzung beizufügen.[851]

Dieses Modell kann für die Ausgestaltung der Beteiligung im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung übernommen werden.[852] Dazu sind entweder neue Zentralstellen einzurichten oder den bestehenden – die bereits Erfahrung mit der Durchführung von Kooperationsverfahren zwischen den

849 www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/ a0_zoelle/h0_zollverfahren_mit_wirt/f0_zeb/index.html.

850 TAXUD/B1 (2004) 702 Rev. 3 v. 11.10.2004.

851 Telefonische Auskunft der ZEB.

852 In Bezug auf die Konsultation anderer Mitgliedstaaten schlägt der Pilotbericht die Verwendung der englischen Sprache vor, ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 30.

mitgliedstaatlichen Zollverwaltungen haben – ist die Durchführung der Beteiligung von Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten gem. Art. 14 l, 14 m ZK-DVO als zusätzliche Aufgabe zu übertragen.

IV. Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen

Die für die Bewilligungserteilung zuständige Zollbehörde hat das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen zu prüfen. Grundsätzlich hat sie die Prüfungshandlungen gem. Art. 14 n Abs. 1 ZK-DVO selbst vorzunehmen. Art. 14 n Abs. 2 ZK-DVO gestattet jedoch in Bezug auf bestimmte Voraussetzungen den Nachweis durch Vorlage der Bescheinigung eines Sachverständigen.

1. Prüfung durch die Zollbehörde

Gem. Art. 14 n Abs. 1 UA 1 S. 1 ZK-DVO prüft die Zollbehörde das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen. In verfahrenstechnischer Hinsicht empfiehlt die Kommission eine fünfschrittige Vorprüfung gemäß der im „COMPACT-Modell“ entwickelten „Methode der Risikoabbildung“: 1. Einblick in das Unternehmen des Wirtschaftsbeteiligten gewinnen, 2. Ziele des Zolls klären, 3. Risiken identifizieren, die einen Einfluss auf die Ziele des Zolls haben können, 4. Risiken bewerten und 5. auf verbleibende Risiken reagieren.[853]

Auch in der die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen anordnenden Vorschrift des Art. 14 n Abs. 1 UA 1 S. 1 ZK-DVO fehlt eine Bezugnahme auf die Ausschlussgründe des Art. 14 f lit. b), c) ZK-DVO. Auf die Prüfung des Bestehens einer strafrechtlichen Verurteilung, die länger als drei Jahre zurückliegt oder im Fall des Wirtschaftsbeteiligten nicht eine Zollstraftat zum Gegenstand hat, ist die Bestimmung daher analog anzuwenden.[854]

Für die Beurteilung der Einhaltung angemessener Sicherheitsstandards i.S.d. Art. 14 k ZK-DVO gelten einige Sonderbestimmungen: Zum einen legt Art. 14 d Abs. 4 ZK-DVO fest, dass die Überprüfung „an Ort und Stelle“ in den Räumlichkeiten des Wirtschaftsbeteiligten durchzuführen ist. Allein die Inaugenscheinnahme stellt somit ein sachgerechtes Mittel zur Feststellung dieser Bewilligungsvoraussetzung dar. Art. 14 n Abs. 1 UA 1 S. 2 ZK-DVO stellt klar, dass nur diejenigen Räume zu prüfen sind, die einen Bezug zur

853 Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte: Das COMPACT-Modell, TAXUD/2006/1452 v. 13.06.2006, S. 6 ff.; zum COMPACT-Modell s.o. Teil 3 A. III. 1.

854 S.o. Teil 3 F. III. 1. b) zu Art. 14 m Abs. 1 UA 1 ZK-DVO.

Durchführung zollrechtlicher Tätigkeiten aufweisen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die zu prüfenden Sicherheitsanforderungen – nach der Ergänzung des Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO – nur für solche Betriebsstätten einzuhalten sind. Art. 14 n Abs. 1 UA 2 ZK-DVO schließlich lässt eine repräsentative Stichprobenkontrolle ausreichen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Wirtschaftsbeteiligte über eine große Anzahl von Räumlichkeiten verfügt, die Zollbehörde nicht in der Lage ist, diese alle innerhalb der Bewilligungsfrist des Art. 14 o Abs. 2 ZK-DVO zu prüfen und sie zudem keine Zweifel daran hat, dass die Sicherheitsstandards auch in den nicht geprüften Räumlichkeiten eingehalten werden. Die Entscheidung über den Verzicht auf die Prüfung der übrigen Betriebsstätten liegt im Ermessen der Zollbehörde. Auch diese, mit der 6. Revision eingefügte[855] Bestimmung ist Ausdruck der zunehmenden Sorge der Mitgliedstaaten, die erforderlichen Prüfungen nicht in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigen zu können.

Der Vorgang der Prüfung sowie die Prüfergebnisse sind gem. Art. 14 n Abs. 1 UA 1 S. 3 ZK-DVO zu dokumentieren. Dies erleichtert die Feststellung des Sachverhalts für den Fall, dass der Wirtschaftsbeteiligte Rechtsmittel gegen die Ablehnung der ZWB-Bewilligung einlegt.

Besonderheiten bestehen, sofern Prüfungshandlungen im Ausland vorzunehmen sind. So stellt die Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen ein hoheitliches Handeln dar. Hoheitliche Handlungen darf eine Behörde aufgrund der Geltung des Territorialitätsprinzips ausschließlich im eigenen Staatsgebiet vornehmen.[856] Ist eine Prüfungshandlung im Ausland durchzuführen, muss dies grundsätzlich durch den jeweiligen ausländischen Staat erfolgen. Bei ausländischen Prüfungen ist zu differenzieren, ob diese durch die Zollbehörden eines anderen Mitgliedstaates oder eines Drittstaates auszuführen sind.

So ist für die Mitgliedstaaten der EG die Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen bereits durch Art. 14 l, 14 m ZK-DVO festgelegt. Bezogen auf die Untersuchung der Sicherheitsstandards sieht zudem Art. 14 d Abs. 4 ZK-DVO eine Prüfung durch den betreffenden Mitgliedstaat vor. Im Unterschied zu einigen anderen sekundärrechtlichen Normen – Art. 15

855 Art. 14 n Abs. 1 UA 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07. 2006.

856 *Epping/Gloria*, in: Ipsen, Völkerrecht, § 23, Rn. 66 f., § 24, Rn. 1.

Abs. 1 der zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie[857] (in Deutschland umgesetzt durch § 53 b Abs. 6 Kreditwesengesetz (KWG)), der den Behörden des Herkunftsstaates eines Kreditinstituts die Befugnis zur Überprüfung von Zweigniederlassungen dieses Instituts in anderen Mitgliedstaaten einräumt; Art. 14 der Schadensversicherungsrichtlinie[858] (umgesetzt durch § 111 b Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)), der dies bezogen auf die Prüfung von Niederlassungen eines Versicherungsunternehmens zulässt – räumt die DVO der zuständigen Zollbehörde keine Prüfrechte in anderen Mitgliedstaaten ein.

Kann das Vorliegen einer Bewilligungsvoraussetzung – insbesondere die Einhaltung angemessener Sicherheitsstandards – lediglich in einem Drittstaat überprüft werden, müssen die Behörden dieses Drittstaates um Amtshilfe ersucht werden. Abkommen über „Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich“ bestehen z.B. zwischen der EG und den USA,[859] Korea,[860] Kanada,[861] Hongkong,[862] Indien[863] und China.[864] Daneben haben auch einzelne Mitgliedstaaten der EG Amtshilfeabkommen für den Zollbereich geschlossen. So existieren z.B. Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Island[865] sowie Jugoslawien,[866] das auch gegenüber Bosnien und Herzegowina,[867] Kroatien,[868] Mazedonien[869] und Slowenien[870] gilt.

857 Zweite Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. EG Nr. L 386/1 v. 30.12.1989.

858 Erste Richtlinie (EWG) Nr. 73/239 des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung, ABl. EG Nr. L 228/3 v. 16.08.1973.

859 ABl. EG Nr. L 222/17 v. 12.08.1997; ABl. EG Nr. L 304/34 v. 30.09.2004; vgl. unten Teil 4 B. I. 2.

860 ABl. EG Nr. L 121/14 v. 13.05.1997.

861 ABl. EG Nr. L 7/38 v. 13.01.1998.

862 ABl. EG Nr. L 151/21 v. 18.06.1999.

863 ABl. EG Nr. L 305/25 v. 30.09.2004.

864 ABl. EG Nr. L 375/20 v. 23.12.2004.

865 BGBl. II 1978, S. 854 ff.

866 BGBl. II 1975, S. 410 ff.

867 BGBl. II 1992, S. 1196.

868 BGBl. II 1992, S. 1146.

869 BGBl. II 1994, S. 326.

870 BGBl. II 1993, S. 1261.

2. Nachweis durch Sachverständige

Art. 14 n Abs. 2 ZK-DVO bestimmt, dass die Zollbehörden ihrer Entscheidung „die Schlussfolgerungen eines Sachverständigen“ über das Vorliegen bestimmter Bewilligungsvoraussetzungen zugrunde legen können.

Dies stellt eine Ausnahme von dem Grundsatz des Art. 14 n Abs. 1 ZK-DVO dar, dass das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen von der Zollbehörde zu prüfen ist. Das Zollrecht sah eine solche Bestimmung bisher noch nicht vor. Das nationale Verfahrensrecht regelt in § 96 AO lediglich die Hinzuziehung von Sachverständigen auf Anordnung der Behörde. Hier aber gibt der Wirtschaftsbeteiligte, somit eine Privatperson, eine Begutachtung in Auftrag, um einen Nachweis für das Erfüllen einer Bewilligungsvoraussetzung zu erbringen.

Der Zweck der Bestimmung ist folgender: Die Bewilligungsvoraussetzungen sehen eine sehr umfassende Überprüfung des Wirtschaftsbeteiligten vor. Insbesondere sind als Indizien für die Zuverlässigkeit auch heranzuziehen betriebswirtschaftliche und bauliche Kriterien. Hierzu fehlen der Zollbehörde – insbesondere in der Anfangsphase, wenn viele Wirtschaftsbeteiligte gleichzeitig zugelassen werden möchten – die erforderlichen Mittel und zum Teil auch die erforderlichen Kenntnisse. Daher ist es sachgerecht, die Aufgabe – auf Kosten des Wirtschaftsbeteiligten – durch Sachverständige durchführen zu lassen.

Entsprechend diesem Zweck ist der Anwendungsbereich auf die Bewilligungskriterien der Art. 14 i - 14 k ZK-DVO – Buchführung, Zahlungsfähigkeit, Sicherheitsstandards – beschränkt. Die Zollredlichkeit kann ein Sachverständiger – schon aufgrund des fehlenden Zugangs zu den erforderlichen Informationen – nicht beurteilen.

Zu der Frage, welcher Berufsgruppe der Sachverständige angehören muss, trifft Art. 14 n Abs. 2 S. 1 ZK-DVO keine weitere Bestimmung. Festgelegt wird lediglich, dass es sich um einen Sachverständigen „für die ... genannten Bereiche“ handeln muss. Zu differenzieren ist daher nach der Art der zu prüfenden Kriterien. Eine fachkundige und damit aussagekräftige Beurteilung der Geschäftsbücher sowie der Zahlungsfähigkeit (Art. 14 i Abs. 1 lit. a) - g), 14 j ZK-DVO) kann insbesondere ein Wirtschaftsprüfer abgeben. Hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit bietet sich auch eine Bescheinigung einer Bank an.[871] Die technischen Sicherheitsstandards des Art. 14 k ZK-DVO

871 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 11.

kann der TÜV sachgerecht bewerten. Ein Zertifikat über den angemessenen Schutz elektronischer Unternehmensdaten i.S.d. Art. 14 i lit. h) ZK-DVO vermag ein Softwareunternehmen auszustellen.

Das weitergehene Erfordernis, dass es sich um einen „anerkannten" Sachverständigen handeln müsse, wurde mit der 6. Revision gestrichen.[872] Das Problem dieser wenig präzisen Formulierung bestand darin, dass von Seiten der Wirtschaft Auslegungszweifel vorgetragen wurden, ob erforderlich sei, dass dem betreffenden Sachverständigen – etwa durch die Zollverwaltung eines Mitgliedstaates – durch einen speziellen „Anerkennungsakt" die Befugnis zur Prüfung der ZWB-Voraussetzungen verliehen werde. Dies war jedoch von der Kommission nicht intendiert.

Gem. Art. 14 n Abs. 2 S. 2 ZK-DVO darf der beurteilende Sachverständige nicht mit dem Antragsteller „verbunden sein". Auch diese Bestimmung ist nicht sehr genau. Sinn und Zweck dieses Kriteriums liegen darin, eine Interessenkollision und eine hierdurch hervorgerufene Verminderung der Beweiskraft der Beurteilung durch den Sachverständigen zu vermeiden. Demnach sind mit dem antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten „verbunden" Personen, die diesen beraten – was insbesondere zu einem Ausschluss von in Unternehmensberatungen tätigen Wirtschaftsprüfern führen kann – sowie sonstige nach deutschem Recht in einem Verwaltungsverfahren gem. § 82 AO ausgeschlossene Personen, insbesondere die für den Betreffenden entgeltlich Beschäftigten.

Reicht der Wirtschaftsbeteiligte eine vorgenannte Voraussetzungen erfüllende Bescheinigung eines Sachverständigen ein, steht es gem. Art. 14 n Abs. 2 UA 1 ZK-DVO im Ermessen der Zollbehörde, diese als Nachweis für das Vorliegen der betreffenden Bewilligungsvoraussetzung anzunehmen und auf eine eigene Prüfung zu verzichten. Eine Ablehnung ist somit nur aus sachgerechten Gründen – wie z.B. der schlechten Qualität eines Gutachtens oder der Besorgnis der Befangenheit des Begutachtenden – möglich. Eine willkürliche Ablehnung dagegen würde einen Ermessensfehlgebrauch darstellen. Im Regelfall wird diese Form des Nachweises als sachgerecht anzusehen sein und somit akzeptiert werden. Dies gilt insbesondere, wenn eine Prüfung einer Bewilligungsvoraussetzung in einem Drittstaat erfolgen müsste und sich auf diese Weise die Durchführung eines Amtshilfeverfahrens vermeiden lässt.

872 Art. 14 n Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.

Anders als gem. Art. 14 m Abs. 2 ZK-DVO im Fall der Konsultation ausländischer Zollverwaltungen ist die Zollbehörde an die Einschätzung des Sachverständigen nicht gebunden. Sie kann daher – vollständig oder hinsichtlich einzelner Aspekte eines Zulassungskriteriums – zusätzlich eigene Prüfungen gem. Art. 14 n Abs. 1 ZK-DVO vornehmen.

V. Entscheidung über Ablehnung oder Erteilung

Nachdem die Zollbehörde das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen geprüft hat, entscheidet sie, ob der Zulassungsantrag des Wirtschaftsbeteiligten abgelehnt oder die Bewilligung erteilt wird.

1. Gebundene Entscheidung

Aufgrund des Wortlauts des Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK „Die Zollbehörden bewilligen“ ist dies eine gebundene Entscheidung.[873] Die Formulierung in Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO, dass die Zollbehörden eine ZWB-Bewilligung ausstellen „können“, bezieht sich ausschließlich auf die nachstehend genannten Arten einer Zulassung. Liegen die Bewilligungsvoraussetzungen für die beantragte Zulassungsart vor, hat die Behörde die ZWB-Bewilligung zu erteilen. Ein Ermessen kommt ihr also nicht zu.

Beantragt der Wirtschaftsbeteiligte die Bewilligung ZWB–Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit, weist jedoch nicht die von Art. 14 k ZK-DVO geforderten Sicherheitsstandards auf, ist er zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zuzulassen. Aufgrund der Ausgestaltung als kombinierte Bewilligung ist in dem gestellten Zulassungsantrag als Minus ein Antrag auf Einzelzulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen enthalten. Dieses Verständnis von Grundbewilligung und Qualifikation kommt auch in den Vorschriften über die Aufhebung einer ZWB-Bewilligung zum Ausdruck. So erfolgt im Fall des Nichterfüllens der Sicherheitsstandards lediglich eine Teilaufhebung der kombinierten Bewilligung unter gleichzeitiger Erteilung einer Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen (Art. 14 s Abs. 4, 14 v Abs. 2 UA 2 ZK-DVO).[874]

873 So auch *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 45; *ders*., in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.3.8.

874 Zur Aufhebung der ZWB-Bewilligung s.u. Teil 3 I.

2. Entscheidungsfrist

Die Entscheidung über die Ablehnung oder Erteilung einer ZWB-Bewilligung ist fristgebunden.

Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO legt eine Entscheidungsfrist i.S.d. Art. 6 Abs. 2 UA 2 S. 1 ZK von 90 Kalendertagen fest. Während der zweijährigen Einführungsphase der ZWB-Regelung, somit bis zum 1. Januar 2010, beträgt die Frist gem. Art. 2 der Änderungsverordnung zur DVO 300 Kalendertage.

Die von der Zollbehörde einzuhaltende Entscheidungsfrist wurde im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens stetig ausgeweitet. Zu Beginn betrug die Frist lediglich 60 Kalendertage, eine Einführungsphase war nicht vorgesehen.[875] In einem zweiten Schritt wurde mit der 1. Revision die Frist auf 90 Tage verlängert, ebenfalls ohne Übergangsregelung.[876] In einem dritten Schritt wurde dann mit der 6. Revision eine Verlängerung auf 180 Kalendertage für eine Übergangszeit von 12 Monaten bestimmt.[877] Auf Vorschlag des Pilotberichts zum ZWB,[878] der in Einzelfällen einen Prüfaufwand von 200 - 300, sogar bis zu 600 Arbeitsstunden wiedergab – jedoch auch darauf hinwies, dass in einem anderen Fall die Prüfung bereits nach wenigen Tagen abgeschlossen war und viel Zeit für die strategische Planung der Verfahrensschritte in Plenarsitzungen genutzt wurde –[879] wurde mit der 7. Revision in einem vierten Schritt schließlich die endgültige Regelung geschaffen.[880]

Zur Verlängerung der Entscheidungsfrist des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO bestehen zwei Möglichkeiten.

Gelingt der Zollbehörde der Abschluss der erforderlichen Prüfungen in der vorgegebenen Zeit nicht, gestattet Art. 14 o Abs. 2 S. 2 ZK-DVO eine einmalige Verlängerung um 30 Kalendertage. Dabei ist der antragstellende Wirtschaftsbeteiligte vor Ablauf der regulären 90- bzw. 300-tägigen Frist

875 Art. 14 m Abs. 2 S. 1 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07. 2005.

876 Art. 14 n Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

877 Art. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07. 2006.

878 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 6; Fn. 25 zu Art. 2 der ÄnderungsVO zur ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.

879 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 12.

880 Art. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO i.d.F. Rev. 7, TAXUD/1250/2005 Rev. 7 v. 08.08. 2006.

über die erforderliche Verlängerung und deren Gründe zu informieren (Art. 14 o Abs. 2 S. 3 ZK-DVO).

Kann die Frist nicht eingehalten werden aufgrund von Anpassungen des Wirtschaftsbeteiligten, die dieser vornimmt, um die Bewilligungsvoraussetzungen zu erfüllen, ist eine Fristverlängerung gem. Art. 14 o Abs. 3 ZK-DVO zulässig. Eine zeitliche Begrenzung sowie ein Wiederholungsverbot bestehen in diesem Fall nicht. Die Fristverlängerung liegt hier im Interesse des Wirtschaftsbeteiligten. So könnte die Zollbehörde den Zulassungsantrag aufgrund des Nichterfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen ablehnen. Der Wirtschaftsbeteiligte müsste dann einen neuen Antrag stellen, für den die Entscheidungsfrist des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO komplett neu zu laufen begänne. Dies wäre für ihn aufwändiger und zeitintensiver.

3. Mitteilung einer voraussichtlichen Ablehnung

Kommt die Zollbehörde aufgrund ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, dass der Antrag des Wirtschaftsbeteiligten auf Zulassung zum ZWB abzulehnen ist, ist vor der endgültigen Ablehnung ein weiterer Verfahrensschritt zwischenzuschalten: Gem. Art. 14 o Abs. 4 ZK-DVO hat die Zollbehörde den Wirtschaftsbeteiligten über eine voraussichtliche Ablehnung in Kenntnis zu setzen und ihm eine 30-tägige Frist zur Stellungnahme zu geben. Klarstellend bestimmt Art. 14 m Abs. 2 S. 2 ZK-DVO die Anwendbarkeit dieser Bestimmung für den Fall, dass nicht die einheimische, sondern eine für die Prüfung konsultierte mitgliedstaatliche Zollbehörde das Nichterfüllen einer Bewilligungsvoraussetzung feststellt.

Diese Regelung wurde auf Initiative der Wirtschaft mit der 2. Revision eingefügt und ist ungewöhnlich. So verlangt der Grundsatz rechtlichen Gehörs lediglich eine Anhörung des Betroffenen, sofern in dessen Rechte eingegriffen wird. Entsprechende Regelungen enthalten Art. 41 Abs. 2, 1. Anstrich der Grundrechtscharta der EU[881] sowie – der hier überlagerte – § 91 AO. Mit der Ablehnung des Antrags wird jedoch lediglich eine zukünftige Rechtsposition nicht gewährt, nicht aber eine bestehende entzogen. Art. 14 o Abs. 4 ZK-DVO geht somit über das rechtsstaatlich erforderliche Maß einer Beteiligung des Wirtschaftsbeteiligten hinaus. Diesem wird durch die vorherige Information über Unzulänglichkeiten in Hinblick auf die Bewilligungsvor-

881 Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000, ABl. Nr. C 364/1 v. 18.12.2000; *Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, Art. 41, Rn. 12.

aussetzungen die Möglichkeit eingeräumt, diese zu beseitigen oder die Zollbehörde in einem Gespräch von der Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen zu überzeugen. Das Verwaltungsverfahren wird zugunsten des Wirtschaftsbeteiligten um ein kooperatives Element ergänzt. Auch die Verfahrensgestaltung bringt damit zum Ausdruck, dass der Wirtschaftsbeteiligte als Partner des Zolls angesehen wird.

4. Vornahme der Ablehnung oder Erteilung

Können die Ablehnungsgründe nicht ausgeräumt werden, lehnt die Behörde den Antrag des Wirtschaftsbeteiligten auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung ab. Diese Entscheidung ist gem. Art. 14 o Abs. 6 S. 1 ZK-DVO – der die allgemeine Bestimmung des Art. 6 Abs. 3 S. 1 ZK wiederholt – zu begründen, gem. Art. 6 Abs. 3 S. 2 ZK mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen und dem Wirtschaftsbeteiligten gem. Art. 14 o Abs. 6 S. 2 ZK-DVO vor Ablauf der Entscheidungsfrist zuzustellen.

Entscheidet sich die Zollbehörde für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung, fertigt sie dem Wirtschaftsbeteiligten eine entsprechendee Bescheinigung aus, Art. 14 o Abs. 1 ZK-DVO. Annex 1 D enthält hierzu Muster für die verschiedenen Zulassungsarten.

VI. Kommunikation der Entscheidung

Nachdem die Zollbehörde ihre Entscheidung getroffen hat, kommuniziert sie diese den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten sowie der Risikoanalysestelle.

1. Mitteilung an die Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten

Gem. Art. 14 p ZK-DVO teilt die entscheidende Zollbehörde den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten innerhalb von fünf Arbeitstagen – diesbezüglich besteht keine übergangsweise Verlängerung – eine erfolgte Erteilung oder Ablehnung einer ZWB-Bewilligung mit.

Im Fall der Erteilung der ZWB-Bewilligung hat die Mitteilung folgenden Zweck: Die Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten haben eine ZWB-Zulassung aufgrund der gemeinschaftsweiten Geltung zu berücksichtigen. Anders als im Fall der einzigen Bewilligung wird ihnen zuvor kein Entscheidungsentwurf vorgelegt. Erst die Mitteilung versetzt sie somit in die Lage, die gemeinschaftsweite Geltung zu beachten.

Auch im Fall der Ablehnung ist eine Mitteilung zweckmäßig.

So werden zum einen die Zollbehörden über den Ausgang eines Verfahrens informiert, an dem diese gem. Art. 14 l ZK-DVO und ggf. Art. 14 m ZK-DVO beteiligt waren.

Zum anderen erfahren sie, dass der Wirtschaftsbeteiligte die Zulassungskriterien nicht erfüllt, somit nicht zuverlässig ist. Dies könnte es erforderlich machen, über die Tatsache der erfolgten Ablehnung hinaus auch die Ablehnungsgründe mitzuteilen. Der Wortlaut sieht dies jedoch nicht vor. Aus Art. 14 w Abs. 2 ZK-DVO geht hervor, dass ein Zurverfügungstellen sämtlicher über einen Wirtschaftsbeteiligten vorhandenen sachdienlichen Informationen und somit eine verstärkte Überwachung erst ab dem Zeitpunkt der Zulassung, durch die die behördlichen Kontrollbefugnisse aufgrund der einem ZWB eingeräumten Vorteile eingeschränkt werden, erfolgen soll. Selbst dann werden nur die Zollbehörden derjenigen Mitgliedstaaten informiert, in denen der Wirtschaftsbeteiligte zollrelevante Tätigkeiten ausübt, nicht jedoch sämtliche. Die Ablehnungsgründe sind daher nicht mitzuteilen. Durch die Mitteilung, dass eine Ablehnung durch die Zollbehörde erfolgt ist, erhalten die Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten einen Ansprechpartner, bei dem sie im Bedarfsfall weitere Informationen über die nicht erfüllten Voraussetzungen erlangen können.

2. Mitteilung an die Risikoanalysestelle

Durch Art. 13 Abs. 2 ZK, Art. 4 f - 4 j ZK-DVO wird gemeinschaftsweit das Instrument der Risikoanalyse eingeführt. Um diese durchführen zu können, muss jeder Mitgliedstaat über eine Risikoanalysestelle verfügen.[882] Diese hat bei der Ermittlung des Risikos einer bestimmten Warensendung gem. Art. 14 b Abs. 4 ZK-DVO das Vorhandensein einer ZWB-Zulassung zu berücksichtigen. Daher ist die Risikoanalysestelle gem. Art. 14 x Abs. 3 S. 1 ZK-DVO über die Erteilung einer ZWB-Bewilligung, nicht jedoch über deren Ablehnung, zu informieren.

Adressat der Mitteilung ist lediglich die Risikoanalysestelle desjenigen Mitgliedstaates, der die ZWB-Bewilligung erteilt hat. Die Risikoanalysestellen der übrigen Mitgliedstaaten müssen somit durch die dortigen Zollbehörden informiert werden.

882 In Deutschland wurde mit der „Zentralstelle Risikoanalyse“ (ZORA) (s.o. Teil 3 D. IV. 5. a)) eine solche Risikostelle bereits eingerichtet. Es bietet sich daher an, dieser die nach dem Gemeinschaftsrecht zu erfüllenden Funktionen als weitere Aufgaben zuzuweisen.

Anders als bei der Information der Zollbehörden ist eine Frist, innerhalb derer die Mitteilung erfolgen muss, nicht vorgesehen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 q Abs. 1 ZK-DVO am zehnten Arbeitstag nach ihrer Erteilung wirksam wird. Ab diesem Zeitpunkt muss die Risikoanalysestelle die ZWB-Zulassung somit beachten, daher auch über sie informiert sein. Aus diesem Grund ist es angebracht, die für die Information der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten festgelegte Mitteilungsfrist des Art. 14 p S. 1 ZK-DVO von fünf Arbeitstagen analog auf die Information der Risikoanalysestelle anzuwenden. So kann die Zollbehörde die Mitteilungen in einem Arbeitsgang erledigen; den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten verbleiben fünf Arbeitstage, um die jeweilige nationale Risikoanalysestelle zu informieren.

VII. Informationsaustausch

„Für den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den Zollbehörden sowie zur Unterrichtung der Kommission und der Wirtschaftsbeteiligten“ wird gem. Art. 14 x Abs. 1 ZK-DVO ein elektronisches Informations- und Kommunikationssystem eingerichtet. Mit Hilfe dieses Systems werden die ZWB-relevanten Daten in einer ZWB-Datenbank gespeichert, Art. 14 x Abs. 2 ZK-DVO. Hierbei ist die Geheimhaltungspflicht des Art. 15 ZK zu beachten.

1. ZWB-Informations- und Kommunikationssystem und ZWB-Datenbank

Gem. Art. 14 x Abs. 1 ZK-DVO soll ein spezielles ZWB-Informations- und Kommunikationssystem geschaffen werden, das die Zollbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten untereinander sowie mit der Kommission verbindet.

Über dieses werden dann die Antragsangaben übermittelt (Art. 14 l ZK-DVO), Konsultationen durchgeführt (Art. 14 m ZK-DVO), die Ausstellung, Ablehnung, Änderung, Aussetzung bzw. Aufhebung einer ZWB-Bewilligung mitgeteilt (Art. 14 p S. 1, 14 r Abs. 2 - 4, 14 t Abs. 2, 14 u, 14 v Abs. 3 ZK-DVO) sowie sonstige relevanten Informationen – insbesondere diejenigen über sachdienliche Informationen gem. Art. 14 w Abs. 2 ZK-DVO – vorgenommen (vgl. Art. 14 x Abs. 2 ZK-DVO).

Gegenwärtig bestehen ein solches ZWB-Kommunikations- und Informationssystem sowie eine ZWB-Datenbank noch nicht. Gem. Art. 14 x Abs. 1, letzt. Hs. ZK-DVO werden diese Instrumente des Informationsaustausches von der Kommission und den Zollbehörden im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt.

Im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ arbeitet zur Zeit eine Projektgruppe „EORI“ an der Erstellung einer Datenbank mit Angaben zu sämtlichen Wirtschaftsbeteiligten, die in Kontakt zu einer gemeinschaftlichen Zollbehörde stehen. Aufbauend auf die von der EORI-Projektgruppe vorgelegten Empfehlungen soll der EORI-Datenbank nun eine ZWB-Datenbank angegliedert werden. Geplant ist eine dezentrale Datenbank, die mit den nationalen Systemen kompatibel ist. Dabei sollen bereits in EORI gespeicherte allgemeine Angaben über einen Wirtschaftsbeteiligten nicht zusätzlich in der ZWB-Datenbank gespeichert werden. Die Einführung des speziellen ZWB-Informations- und Kommunikationssystems und damit auch der ZWB-Datenbank ist für das Jahr 2009 geplant.[883]

Bis zu deren Start wird als Interimslösung die im Rahmen des gemeinschaftlichen IDA-Programms[884] (IDA = Interchange of Data between Administrations) entwickelte Datenbank CIRCA (Communication & Information Resource Center Administrator)[885] verwendet, die zugelassenen Bediensteten der nationalen Zollverwaltungen den Austausch von Dokumenten in elektronischer Form ermöglicht.[886] Möglich ist dabei auch die – insbesondere für die Konsultation gem. Art. 14 m ZK-DVO erforderliche – Zuleitung von Informationen nur an die Zollbehörden bestimmter Mitgliedstaaten.[887]

2. Beachtung der Geheimhaltungspflicht des Art. 15 ZK

Die Übermittlung von einen Wirtschaftsbeteiligten betreffenden Daten über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem hat unter Beachtung

883 ZWB Pilotbericht, S. 15.

884 Vgl. Mitteilung der Kommission: Bericht über die Bewertung des IDA-II-Programms, KOM (2005) 493 v. 14.10.2005.

885 Zur Funktionsweise vgl.: Schriftliche Anfrage E-3705/01 von Jonas Sjöstedt (GUE/NGL) an die Kommission – Verpflichtung zur Unterlassung der Weitergabe von Unterlagen der Datenbank CIRCA, ABl. C 160 E/164 v. 04.07.2002.

886 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 7; AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 8; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (282); *dies*., AW-Prax 2006, 195 (197); Customs Code Committee: Summary of the conclusions of the 52nd meeting held on 26 and 27 October 2005, TAXUD/2005/1280 v. 15.11.2005, S. 7; Resümeebericht über die Gemeinsame Tagung der Electronic Customs Group mit Vertretern der Trade Contact Group am 11.01.2006 in Brüssel; Bericht über die 54. Sitzung des Ausschusses für den Zollkodex, Fachbereich Allgemeine Zollregelungen vom 12.-13.01.2006, S. 4; ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 16 f.

887 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 17.

der Geheimhaltungspflicht des Art. 15 ZK zu erfolgen. So dürfen gem. Art. 15 ZK Angaben, die ihrer Natur nach vertraulich sind, von den Zollbehörden nur weitergegeben werden, wenn die betroffene Person ausdrücklich zustimmt oder die Zollbehörde in Einklang mit dem geltenden Recht zur Weitergabe verpflichtet ist.

Als Information über eine Tatsache[888] stellt die Mitteilung über das Bestehen einer ZWB-Bewilligung bzw. deren Geltung eine „Angabe" i.S.d. Art. 15 ZK dar. „Ihrer Natur nach vertraulich" sind Angaben, die nur wenigen Personen bekannt sind und an denen nach objektiven Gesichtspunkten ein Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen besteht, was insbesondere anzunehmen ist, wenn das Bekanntwerden der Information bei dieser Person zu einem materiellen oder immateriellen Schaden führt.[889] Die Erteilung einer ZWB-Bewilligung erfüllt diese Kriterien nicht. Deren Ablehnung oder Aufhebung wird jedoch bei der Erteilung anderer Bewilligungen negativ berücksichtigt,[890] so dass der Wirtschaftsbeteiligte ein Interesse an der Geheimhaltung hat. Die übermittelten Daten enthalten insoweit somit vertrauliche Angaben.

Mangels Zustimmung des Wirtschaftsbeteiligten muss die gesetzliche Bestimmung des Art. 14 x Abs. 1 ZK-DVO über die Weitergabe „im Einklang mit dem geltenden Recht" stehen. Wie durch den neu angefügten Satz 3 des Art. 15 ZK betont wird, sind hierbei insbesondere die gemeinschaftlichen Bestimmungen des Datenschutzes zu beachten. Genannt ist zum einen die Datenschutzrichtlinie.[891] Diese regelt jedoch lediglich den Umgang mit personenbezogenen Daten (Art. 3 Abs. 2, Art. 2 lit. a) der RL) zum Zweck des Schutzes der Privatsphäre natürlicher Personen (Art. 1 Abs. 1 der RL). Daten juristischer Personen, Personenvereinigungen und auch geschäftliche Daten von Privatpersonen sind nicht umfasst.[892] Die Offenbarung, dass eine Person keine ZWB-Bewilligung besitzt bzw. deren Rechtswirkungen ausgesetzt sind, fällt somit nicht in den Schutzbereich der Datenschutzrichtlinie.

888 *Reiche*, in: Witte, ZK, Art. 15, Rn. 7.

889 *Reiche*, in: Witte, ZK, Art. 15, Rn. 8; *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 15 ZK, Rn. 13 ff.

890 Für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung: Abschnitt 2.01 der Leitlinien (E), TAXUD/2005/1451 v. 20.01.2006.

891 Richtlinie (EG) Nr. 46/95 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 281/31 v. 23.11.1995.

892 *Tinnefeld*, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, Kap. 4.1, Rn. 32, 18.

Auch die „Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft“[893] betrifft – entsprechend ihrem Titel – lediglich den Umgang mit personenbezogenen Daten (Art. 2, 3 der VO), ist hier somit nicht einschlägig.

„Geltendes Recht“ umfasst gem. Art. 4 Nr. 23 ZK neben gemeinschaftlichem auch nationales Recht. Der Schutzbereich des zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie ergangenen nationalen Rechts, des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) geht hierüber aber nicht hinaus. Erfasst sind ebenfalls nur personenbezogene Daten (§ 1 Abs. 1 BDSG). § 30 AO schließlich, der den Geheimnisschutz im Verwaltungsverfahren regelt, steht einer Weitergabe ebenfalls nicht entgegen, sondern koppelt sie ebenso wie Art. 15 ZK lediglich an das Bestehen einer Rechtsgrundlage (§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO).

Die Verpflichtung zur Weitergabe ZWB-relevanter Informationen über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem steht daher in Einklang mit dem geltenden Recht. Die Geheimhaltungspflicht des Art. 15 ZK wird somit beachtet.

G. Die ZWB-Bewilligung

In Bezug auf die ZWB-Bewilligung stellen sich folgende drei Fragen: Welche Rechtsnatur hat die Bewilligung? Und wie sind deren räumlicher sowie zeitlicher Geltungsbereich zu bestimmen?

I. Rechtsnatur

Die ZWB-Bewilligung könnte als Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5, 1. Hs. ZK zu qualifizieren sein.

Mit der zollrechtlichen Entscheidung wurde erstmals gemeinschaftsweit einheitlich eine Handlungsform für behördliche Einzelfallmaßnahmen definiert.[894] Die Entscheidung wird daher auch als „europäischer Verwaltungs-

893 Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 8/1 v. 12.01.2001.

894 *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 326 f.; *Durić*, RIW 1991, 409 (410); *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 254 a.

akt“[895] bezeichnet. Inhaltlich entspricht sie dem deutschen VA i.S.d. § 118 AO, § 35 VwVfG.[896] Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht[897] überlagert die gemeinschaftliche Bestimmung der Rechtsnatur einer behördlichen Handlung in ihrem Anwendungsbereich die einzelstaatliche.[898] Trotz übereinstimmender Voraussetzungen stellt eine Entscheidung daher nicht zugleich auch einen VA dar.[899]

Definiert wird die Entscheidung in Art. 4 Nr. 5, 1. Hs. ZK als „hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des Zollrechts zur Regelung eines Einzelfalls mit Rechtswirkung für eine oder mehrere bestimmte oder bestimmbare Personen“. Die ZWB-Bewilligung erfüllt diese Begriffsmerkmale: So ist die Erteilung der Bewilligung ein Handeln mit Erklärungsgehalt,[900] somit eine Maßnahme. Diese Maßnahme erfolgt – die Zollverwaltung ist klassische Hoheitsverwaltung[901] – im Über- / Unterordnungsverhältnis,[902] ist demnach

---

895 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *ders*., ZfZ 1993, 162 (165); *Söhn*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 118 AO, Rn. 33; *Durić*, RIW 1991, 409 (410).

896 *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 6 ZK, Rn. 14; *Lux/Lichtenberg*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 12; *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *ders*., ZfZ 1993, 162 (165); *Friedrich*, in: Schwarz/ Wockenfoth, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 20; *ders*., StuW 1995, 15 (16); *Tipke*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 347 AO, Rn. 15; *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 289 (322); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 326 f.; *Kadelbach/Pernice*, DVBl. 1996, 1100 (1104); *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (229); *Durić*, RIW 1991, 409 (410); *Lichtenberg*, ZfZ 1991, 204 (205); a.A.: *Rengeling*, VVDStRL 53 (1994), 202 (213), der ohne Begründung von einem „erheblichen“ Abweichen ausgeht; *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 254 b, die wegen des Fehlens der Unmittelbarkeit im Wortlaut Abweichungen bei gestuften VA und Weisungen annehmen; dagegen vertreten *Söhn*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 118 AO, Rn. 33 sowie *Tipke*, in: Tipke/ Kruse, AO/FGO, Vor. § 118 AO, Rn. 6 die Ansicht, das Unmittelbarkeitskriterium lasse sich aus den übrigen Tatbestandsmerkmalen ableiten; auf das mögliche Entstehen inhaltlicher Abweichungen der Begriffe VA und Entscheidung als Folge der gemeinschaftsrechtlichen Auslegung von letzterem Begriff weisen zutreffend hin: *Söhn*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 118 AO, Rn. 33; *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 254 b.

897 S.o. Teil 3 A. V. 1.

898 *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (137).

899 *Söhn*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 118 AO, Rn. 33; *Friedrich*, StuW 1995, 15 (20).

900 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2.

901 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 27.

hoheitlich. Auch wird die ZWB-Bewilligung auf der Grundlage von Art. 5 a ZK und Art. 14 a - 14 x ZK-DVO und damit auf dem Gebiet des Zollrechts i.S.d. Art. 1 S. 1 ZK erteilt. „Zur Regelung“ wird eine Maßnahme vorgenommen, wenn sie auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet ist.[903] Die Bewilligung des ZWB-Status zielt ab auf die Begründung eines Rechtsverhältnisses zwischen Wirtschaftsbeteiligtem und Zollbehörde, stellt somit eine rechtsgestaltende Regelung dar.[904] Auch bezieht sich die Bewilligung jeweils auf einen konkreten Sachverhalt und mit dem Antragsteller auf eine bestimmte Person,[905] betrifft als konkret-individuelle Regelung somit einen Einzelfall. Schließlich wirkt die Bewilligung nach außen und nicht nur verwaltungsintern,[906] entfaltet somit Rechtswirkung für eine bestimmte Person. Demnach stellt die ZWB-Bewilligung eine Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5, 1. Hs. ZK dar.

II. Räumlicher Geltungsbereich

Zu bestimmen ist der räumliche Geltungsbereich der ZWB-Bewilligung.

1. Gemeinschaftsweite Geltung

Gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK i.V.m. Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO wird die ZWB-Bewilligung „in allen Mitgliedstaaten anerkannt“. Sie gilt somit gemeinschaftsweit.

Der räumliche Geltungsbereich umfasst dem Wortlaut nach „alle Mitgliedstaaten“, also deren Staatsgebiete. Bei der ZWB-Bewilligung handelt es sich jedoch um eine zollrechtliche Maßnahme. Der ZK aber entfaltet gem. Art. 2 Abs. 1 ZK Geltung im Zollgebiet der Gemeinschaft i.S.d. Art. 3 ZK, das von der Summe der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten i.S.d. Art. 299 EGV abweicht.[907] Folglich gilt auch die ZWB-Bewilligung in denjenigen Teilen der Mitgliedstaaten, die dem Zollgebiet der Gemeinschaft angehören.[908]

---

902 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 27.

903 *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2.

904 Vgl. *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 32.

905 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2.

906 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 4, Rn. 2; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 4 ZK, Rn. 32.

907 S.o. Teil 3 D. I. 2. a) aa).

908 Vgl. zum Parallelproblem des räumlichen Geltungsbereichs einer verbindlichen Zolltarifauskunft i.S.d. Art. 12 ZK: *Lux*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 12 ZK, Rn. 58.

Durch Art. 5 a Abs. 2 UA 3, 1. Anstrich ZK verleiht der Rat der Kommission die Kompetenz, den Geltungsbereich der Bewilligung in der DVO auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu beschränken. Von dieser Kompetenz hat die Kommission keinen Gebrauch gemacht. In den ersten Entwurfsfassungen war zunächst vorgesehen, auf entsprechenden Antrag des Wirtschaftsbeteiligten eine auf einzelne Mitgliedstaaten begrenzte ZWB-Bewilligung zu erteilen.[909]

Dies führt jedoch zu Problemen:

So kann das Vorliegen einiger Bewilligungsvoraussetzungen nicht isoliert für einen bestimmten räumlichen Bereich festgestellt werden. Dies trifft insbesondere zu auf die bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften sowie die nachweisliche Zahlungsfähigkeit i.S.d. Art. 14 h, 14 j ZK-DVO.

Auch eine territoriale Begrenzung der Rechtswirkungen innerhalb der Gemeinschaft bereitet Schwierigkeiten: Wie soll es sich auf den Risikowert des Wirtschaftsbeteiligten auswirken, wenn er nur in einigen Mitgliedstaaten als zuverlässig anzusehen ist? Darf er den ZWB-Titel im Rechtsverkehr uneingeschränkt als Qualitätskennzeichen führen, oder muss er die Begrenzung deutlich machen?

Das schwerwiegendste Problem liegt in der gegenseitigen Anerkennung. Wie bereits dargestellt,[910] ist das ZWB-Konzept auf eine Anerkennung der Zulassung durch Drittstaaten angelegt. Wie aber kann von einem Drittstaat verlangt werden, einer Zulassung in seinem Staatsgebiet Geltung zu verschaffen, die nicht einmal im gesamten Zollgebiet der Gemeinschaft gilt?

Die letzte Überlegung hat schließlich zu der Streichung der räumlichen Begrenzungsmöglichkeit geführt.[911]

Damit erstreckt sich der räumliche Geltungsbereich einer ZWB-Bewilligung stets auf das gesamte Zollgebiet der Gemeinschaft.

909 Art. 14 o Abs. 3 S. 2 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07. 2005; Art. 14 p Abs. 3 S. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

910 S.o. zu Art. 14 e lit. a), Teil 3 D. I. 2. b) bb).

911 Fn. 7 zu Art. 14 p Abs. 3 ZK-DVO i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2 v. 05.01. 2006.

2. Rechtsdogmatische Konstruktion – Erfordernis einer Anerkennung durch die übrigen Mitgliedstaaten

Fraglich ist, welche rechtsdogmatische Konstruktion dieser gemeinschaftsweiten Geltung zugrunde liegt.

Dem Wortlaut der Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, 14 q Abs. 2 ZK-DVO nach tritt die gemeinschaftsweite Wirkung aufgrund einer Anerkennung der ZWB-Bewilligung durch die übrigen Mitgliedstaaten ein.

Jedoch ist die Aussagekraft dieses Wortlauts begrenzt. So ordnet der Gesetzgeber im Zollrecht an vier weiteren Stellen die Geltung einer Maßnahme im gesamten gemeinschaftlichen Zollgebiet an. In jeder dieser Bestimmungen verwendet er dem Wortlaut nach jedoch einen anderen Regelungsmechanismus.

So bestimmt Art. 250 ZK hinsichtlich der Geltung von Entscheidungen, Nämlichkeitsmaßnahmen und Papieren, die die Zollbehörden eines Mitgliedstaates im Rahmen eines Zollverfahrens treffen bzw. ausstellen, dass diese „in den anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechtswirkungen“ haben wie entsprechende inländische Maßnahmen. Im Rahmen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens erteilte Bewilligungen für die Inanspruchnahme einer Gesamtbürgschaft, die Befreiung von einer Sicherheitsleistung, die Verwendung besonderer Ladelisten oder die Anwendung vereinfachter Verfahren für besondere Formen der Warenbeförderung „gelten“ gem. Art. 372 Abs. 2 S. 1 ZK-DVO „in allen Mitgliedstaaten“. Bei verbindlichen Zolltarifauskünften i.S.d. Art. 12 ZK „bindet“ eine von den Zollbehörden eines Mitgliedstaates erteilte Auskunft gem. Art. 11 ZK-DVO „in gleicher Weise alle Mitgliedstaaten“. Die Genehmigung eines Linienverkehrs für eine in einem Mitgliedstaat niedergelassene Schifffahrtsgesellschaft durch die Zollbehörden dieses Mitgliedstaates dagegen wird gem. Art. 313 b Abs. 4 UA 3 S. 2 ZK-DVO von den übrigen Mitgliedstaaten ebenfalls „anerkannt“.

Fraglich ist daher, ob die gemeinschaftsweite Wirkung der ZWB-Bewillligung aufgrund einer Anerkennung eintritt.

So entstammt das Institut der Anerkennung dem Völkerrecht.[912] Es ist Ausdruck der Souveränität eines Staates. Im eigenen Staatsgebiet verfügt ausschließlich der jeweilige Staat über Hoheitsgewalt. Hoheitsakte anderer

912 *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 938.

Staaten können dort nur Wirkung entfalten, soweit der aufnehmende Staat deren Geltung anordnet, sie somit anerkennt.[913]

Die Erzeugung einer gemeinschaftsweiten Geltung der ZWB-Bewilligung weicht von dieser klassischen Situation einer Anerkennung jedoch ab. So haben die Mitgliedstaaten der EG in den Gründungsverträgen einen Teil ihrer Hoheitsrechte auf die EG übertragen.[914] In Ausübung dieser Hoheitsgewalt hat die EG gem. Art. 249 Abs. 2 EGV mit dem ZK und der zugehörigen DVO in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht geschaffen, das die handelnde Zollbehörde entsprechend der darin enthaltenen Zuständigkeitsregelung durch Erteilung der Bewilligung lediglich – mit angestrebter Wirkung nur in den anderen Mitgliedstaaten – vollzieht.

Dies wirft zwei Fragen auf:

Erstens ist zu klären, ob in diesem Fall eines indirekten unmittelbaren Vollzugs durch einen Mitgliedstaat den getroffenen Maßnahmen nicht bereits aufgrund der Besonderheiten der EG eine gemeinschaftsweite Geltung immanent ist. Eine Anordnung einer solchen Geltung wäre dann nicht erforderlich, die in Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO getroffene Bestimmung somit lediglich deklaratorisch.

Ist diese Frage zu verneinen und damit eine Erstreckung der Geltung auf andere Mitgliedstaaten erforderlich, so ist zweitens zu bestimmen, ob diese rechtsdogmatisch durch eine Anerkennung erfolgt.

a) Reichweite der ZWB-Bewilligung als Maßnahme im indirekten unmittelbaren Vollzug

Der ZK wird im indirekten unmittelbaren Vollzug ausgeführt.[915] Zur Durchsetzung einer gemeinschaftsweit geltenden abstrakt-generellen Verordnung werden somit Einzelfallentscheidungen durch mitgliedstaatliche Behörden getroffen. Fraglich ist daher, ob eine solche Entscheidung bereits aufgrund der Einbindung der Behörde in ein gemeinschaftliches System gemeinschaftsweit Wirkung entfaltet oder ob sich die Wirkung aufgrund des Erlasses durch eine nationale Behörde auf das Gebiet des erlassenden Mitgliedstaates beschränkt.

913 *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 958; *Bleckmann*, JZ 1985, 1072 (1073).
914 *BVerfG* NJW 1993, 3047 (3050).
915 S.o. Teil 3 A. III. 4. d) cc).

aa) Ansicht 1: Maßnahmen im indirekten unmittelbaren Vollzug ist eine gemeinschaftsweite Geltung immanent

So wird die Ansicht vertreten, durch mitgliedstaatliche Behörden getroffenen Maßnahmen im indirekten unmittelbaren Vollzug von Gemeinschaftsrecht sei eine gemeinschaftsweite Geltung immanent. Begründet wird dies damit, dass die handelnden Mitgliedstaaten Hoheitsgewalt der EG ausüben.[916]

Vorgenommen wird eine Analogie zum Bundesstaat: Aufgrund der einem Gesetz vergleichbaren unmittelbaren gemeinschaftsweiten Geltung von Verordnungen sowie des Regelvollzugs durch die den Gliedstaaten entsprechenden Mitgliedstaaten liege im Fall des indirekten unmittelbaren Vollzugs ein bundesstaatliches Vollzugssystem vor.[917] In einem solchen gälten die zur Ausübung der Zentralgewalt ergangenen Rechtsakte der Gliedstaaten stets im gesamten Herrschaftsbereich der Zentralgewalt.[918] Eine gemeinschaftsweite Geltung verhindere zudem eine Aufteilung des Gemeinschaftsgebiets in getrennte Rechts- und Wirtschaftsräume, fördere somit die effektive Durchsetzung der gemeinschaftseinheitlichen Regelung und entspreche damit dem Wesen einer europäischen Verordnung.[919]

bb) Ansicht 2: Maßnahmen im indirekten unmittelbaren Vollzug gelten aus sich heraus nur im Gebiet des erlassenden Mitgliedstaates

Dem wird entgegengehalten, im indirekten unmittelbaren Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden ergangene Maßnahmen seien solche nationaler Hoheitsgewalt des handelnden Staates.[920] Die Geltung der Maßnahme be-

916 *Linke*, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, S. 172; *Engel*, DV 1992, 437 (453).

917 *Engel*, DV 1992, 437 (453, 467, 470 ff.), zumindest „begrenzt auf das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten liegt die Parallele zum Bundesstaat aber sehr nahe“; *Linke*, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, S. 172.

918 *Engel*, DV 1992, 437 (453); *Linke*, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, S. 171.

919 *Linke*, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, S. 172.

920 *Becker*, DVBl. 2001, 855 (860); *Everling*, in: FS Doehring, 179 (189); *Raschauer*, in: FS Öhlinger, 661 (680); *Schmidt-Aßmann*, in: FS Winkler, 995 (1010); *ders*., EuR 1996, 270 (300 f.); *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 289 (339); vgl. auch *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 210.

schränke sich daher auf das Gebiet des erlassenden Mitgliedstaates.[921] Insbesondere handelten die nationalen Behörden lediglich funktional wie mittelbare Gemeinschaftsbehörden,[922] würden hierdurch jedoch rechtlich nicht zu Organen der Gemeinschaft.[923]

cc) Stellungnahme

Zu klären ist, ob den von den nationalen Behörden im indirekten unmittelbaren Vollzug getroffenen Maßnahmen aufgrund einer Analogie der EG zum Bundesstaat oder zumindest einer Analogie des gemeinschaftlichen Vollzugssystems zu einem bundesstaatlichen eine gemeinschaftsweite Geltung immanent ist.

Die erste Frage ist die nach einer Qualifizierung der EG als Bundesstaat. Zwar weist die EG einige staatliche Elemente auf: So nimmt die EG nach außen als Völkerrechtssubjekt am zwischenstaatlichen Verkehr teil,[924] ist im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten gem. Art. 281, 282 EGV rechts- und geschäftsfähig, setzt durch Verordnungen und Entscheidungen unmittelbar wirkendes Recht[925] und erzeugt so eine eigenständige Gemeinschaftsrechtsordnung.[926] Trotz der Fülle der übertragenen Hoheitsrechte und der Intensität der Gemeinschaftsrechtsetzung[927] sind jedoch angesichts der prinzipiellen vertraglichen Aufgabenbeschränkung die zwingenden, staatliche Souveränität begründenden Merkmale einer Allzuständigkeit sowie einer Kompetenz-Kompetenz nicht erfüllt.[928] Auch sind in einem Bundesstaat die ihn bilden-

921 *Becker*, DVBl. 2001, 855 (860); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 36; *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 210, Fn. 461; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (90).

922 *Pernice/Kadelbach*, DVBl. 1996, 1100 (1105); *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 210.

923 *Everling*, in: FS Doehring, 179 (189); *Schlag*, Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse im EG-Binnenmarkt, S. 182; *Lienhard*, NuR 2002, 13 (14).

924 *Oppermann*, Europarecht, § 4, Rn. 4, § 12, Rn. 22; *Schwarze*, NJW 1979, 456 (457 f.) (für die EWG).

925 *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1269); *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 221.

926 *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1269); *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 221.

927 *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 247); *Oppermann*, Europarecht, § 12, Rn. 8, 10.

928 *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 252); *Bleckmann/Pieper*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 143; *Oppermann*, Europarecht, § 12, Rn. 18.

den Staaten – anders als die Mitgliedstaaten der EG – selbst keine Rechtspersonen i.S.d. Völkerrechts.[929] Die EG ist in ihrer gegenwärtigen Gestalt somit kein Staat und damit auch kein Bundesstaat.[930] Da sich die EG nicht einer der klassischen Staatenverbindungen zuordnen lässt,[931] wird sie bezeichnet als „supranationale Organisation“,[932] „Staatenverbund“[933] bzw. „Rechtskörper“[934] sui generis.

Zu entscheiden ist daher, ob zumindest der Einzelaspekt des Vollzugssystems in der EG bundesstaatlich organisiert ist und dies eine gemeinschaftsweite Geltung der in diesem System getroffenen Maßnahmen bewirkt.[935]

So folgt die Zuständigkeitsordnung der Gemeinschaft mit ihrem Regelvollzug durch die Mitgliedstaaten als Teilgebilde dem bundesstaatlichen Modell,[936] wie es etwa in Art. 83 ff. GG niedergelegt ist.

Für eine gemeinschaftsweite Geltung spricht auf den ersten Blick auch die Überlegung, dass bei einem direkten Vollzug durch Organe der EG die ZWB-Bewilligung den Rechtscharakter einer Entscheidung i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV hätte und als solche gemeinschaftsweit gälte.[937] Ein organisatorischer Akt einer Zuständigkeitsregelung kann jedoch keine Auswirkungen auf die Reichweite der getroffenen Entscheidung haben. Grund für die Zuständigkeit nationaler Behörden sind zum einen praktische Erwägungen wie

929 *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 127, 135.

930 *Everling*, in: FS Doehring, 179 (180); Klein, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 247); *Bleckmann/Pieper*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 142; *Oppermann*, Europarecht, § 12, Rn. 15; vgl. *BVerfG* NJW 1993, 3048 (3052) = JZ 1993, 1100 (1105) („Maastricht“).

931 *Oppermann*, Europarecht, § 12, Rn. 4, 21.

932 *Bleckmann/Pieper*, in: Bleckmann, Europarecht, Rn. 153; *Herdegen*, Europarecht, § 6, Rn. 8; *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 221; *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 247); *Epping*, in: Ipsen, Völkerrecht, § 33, Rn. 7: „Entwicklungsstufe des Rechts der Internationalen Organisationen“.

933 *Klein*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 245 (Rn. 247); *Oppermann*, Europarecht, § 12, Rn. 27; *BVerfGE* 89, 155 (184) (zur EU).

934 *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1269).

935 So spricht von einem „Prozeß der administrativen Föderalisierung der Gemeinschaft“: *Groß*, JZ 1994, 596 (605).

936 *Everling*, in: FS Doehring, 179 (183); *Magiera*, DÖV 1998, 173 (175); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 133.

937 Zur gemeinschaftsweiten Geltung einer Entscheidung i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV: *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (783); *Linke*, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, S. 170.

begrenzte Kapazitäten der EG[938] sowie die Sicherstellung der örtlichen Nähe angesichts eines fehlenden gemeinschaftlichen Verwaltungsunterbaus.[939] Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten könnte daher als rein organisatorischer Akt anzusehen sein. Wie gezeigt, erfordert aber darüber hinaus auch der Subsidiaritätsgrundsatz einen indirekten Regelvollzug zur Wahrung einer weitestgehenden Souveränität der Mitgliedstaaten.[940] Daher handelt es sich bei dem Regelvollzug durch die Mitgliedstaaten nicht um einen rein organisatorischen Akt. Die gemeinschaftsweite Geltung einer Entscheidung i.S.d. Art. 249 Abs. 4 EGV hat demnach keine Auswirkung auf die Reichweite mitgliedstaatlicher Entscheidungen i.S.d. Art. 4 Nr. 5, 1. Hs. ZK.

Einer Analogie zum bundesstaatlichen Vollzugssystem stehen zwei weitere Gründe entgegen: Erstens fehlen die für ein bundesstaatliches Vollzugssystem charakteristischen Durchsetzungsbefugnisse. Mangels Bestehens eines – allgemeinen sowie auf den Einzelfall bezogenen – Weisungsrechts[941] findet eine hierarchische Unterordnung der mitgliedstaatlichen Behörden im Sinne nachgeordneter Dienststellen nicht statt.

Zweitens gilt die Rechtsgrundlage der Maßnahme, die Verordnung der EG, gem. Art. 249 Abs. 2 EGV „unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Anders als etwa bei einer Formulierung „unmittelbar im gesamten Gemeinschaftsgebiet“ wird so gezeigt, dass die Verordnung an die Stelle des nationalen Rechts tritt und auf deren Grundlage erlassene Maßnahmen damit – ebenso wie auf der Grundlage nationalen Rechts erlassene – zunächst lediglich im Gebiet dieses Staates Wirkung entfalten.

Auch das Vollzugssystem ist somit nicht bundesstaatlich.[942] Daher lässt sich aus dem Gedanken einer Analogie zu einem Bundesstaat keine gemeinschaftsweite Geltung einer im indirekten unmittelbaren Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden erlassenen Maßnahme wie der Bewilligung des ZWB-Status herleiten.

---

938 *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (785); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 111; *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 10 EGV, Rn. 2; *Classen*, NJW 1995, 2457 (2458); *Schäfer*, DÖV 1991, 261 (263 f.).

939 *Stern*, JuS 1998, 769 (770); *Everling*, in: FS Doehring, 179 (187).

940 S.o. Teil 3 A. III. 4. d) cc).

941 S.o. Teil 3 A. III. 4. d) bb) (2) (b) (aa) für das allgemeine Weisungsrecht; Teil 3 A. III. 4. d) cc) für das Einzelweisungsrecht.

942 So auch: *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung des Wirtschaftsverwaltungsrechts, S. 210, Fn. 461.

b) Ausweitung der Geltung auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet

Da die ZWB-Bewilligung somit aus sich heraus nur in dem Gebiet des sie erlassenden Mitgliedstaates Geltung erlangt, ist eine Ausweitung der Geltung auf die Zollgebiete der übrigen Mitgliedstaaten erforderlich.[943] Zu der Frage, wie eine solche Ausweitung rechtsdogmatisch herzustellen ist, werden verschiedene Ansichten vertreten.

aa) Ansicht 1: Übertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt auf den handelnden Mitgliedstaat durch die übrigen Mitgliedstaaten

Einer Ansicht nach übertragen die übrigen Mitgliedstaaten Hoheitsgewalt – präzise die Befugnis, Verwaltungsmaßnahmen mit Wirkung im eigenen Staatsgebiet zu erlassen – auf den handelnden Mitgliedstaat. Mit dem Erlass einer Maßnahme übe der handelnde Mitgliedstaat dann neben der eigenen zugleich auch fremde Hoheitsgewalt der anderen Mitgliedstaaten aus, so dass die Maßnahme auch im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten Geltung erlange. Bewirkt werde die Übertragung durch eine Anordnung der gemeinschaftsweiten Geltung im Sekundärrecht.[944]

Demnach übertragen Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO die hoheitliche Befugnis der übrigen Mitgliedstaaten, ZWB-Bewilligungen mit Geltung im eigenen Hoheitsgebiet zu erlassen, auf den handelnden Mitgliedstaat.

bb) Ansicht 2: Weiterübertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt auf den handelnden Mitgliedstaat durch die EG

Konstruktiv in die gleiche Richtung gehend wird vertreten, durch eine die gemeinschaftsweite Geltung anordnende Bestimmung übertrügen die Mitgliedstaaten ihre Hoheitsgewalt zum Erlass von Verwaltungsmaßnahmen mit Wirkung auf ihrem Staatsgebiet an die EG als Bindeglied, die diese Befugnis uno actu weiterübertrage auf den jeweils handelnden Mitgliedstaat. Somit übten die Mitgliedstaaten im indirekten Vollzug Hoheitsgewalt der EG aus.[945]

943 Vgl. *Becker*, DVBl. 2001, 855 (860 ff.); *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (90).

944 *Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, S. 10, 79 ff.

945 *Schlag*, Grenzüberschreitende Befugnisse im EG-Binnenmarkt, S. 183 ff.

Nach dieser Ansicht liegt in Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO eine Weiterübertragung von Hoheitsgewalt für das gesamte Gemeinschaftsgebiet auf den die Bewilligung erteilenden Mitgliedstaat.

cc) Ansicht 3: Gemeinschaftsrechtliche Anordnung der Zuständigkeit eines bestimmten Mitgliedstaates

Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, allein durch die gemeinschaftsrechtlich festgelegte Zuständigkeit der Behörden eines bestimmten Mitgliedstaates werde deren Entscheidung durch die EG mit gemeinschaftsweiter Wirkung ausgestattet.[946]

Hiernach bewirkt die Zuständigkeitsregel des Art. 14 d Abs. 1 ZK-DVO die gemeinschaftsweite Geltung.

dd) Ansicht 4: Regelungsverzicht der übrigen Mitgliedstaaten

Des Weiteren wird die räumliche Ausweitung der Geltung konstruiert über einen Verzicht der aufnehmenden Staaten auf eine Regelung eines im Herkunftsstaat bereits geregelten Sachverhaltes, somit über einen Verzicht auf die Anwendung des eigenen Rechts. Teilweise wird ein solcher Regelungsverzicht als neben der Anerkennung[947] bzw. der Anordnung der gemeinschaftsweiten Geltung[948] stehende, alternative Möglichkeit der Geltungsausweitung aufgefasst. Nach anderer Ansicht stellt der Regelungsverzicht den Inhalt der Anerkennung dar.[949]

Grund für die gemeinschaftsweite Geltung ist hiernach der in Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO enthaltene Verzicht der übrigen Mitgliedstaaten auf eine eigene Regelung.

946 *Raschauer*, in: FS Öhlinger, 661 (680 f.).

947 *Fastenrath*, DV 1998, 277 (301).

948 *Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 55.

949 *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 35 ff., 328: „Der nationale Verwaltungsakt wirkt eben nicht aus sich heraus über die Grenzen hinweg. Vielmehr ersetzt die gemeinschaftsrechtliche Pflicht zu dessen Anerkennung eine erneute Prüfung durch die nationale Verwaltung.“.

ee) Ansicht 5: Anordnung der gemeinschaftsweiten Geltung

Abweichend wird die Ansicht vertreten, die Ausweitung der Geltung auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet erfolge durch eine Anordnung der gemeinschaftsweiten Geltung durch den europäischen Rechtsetzer.[950]

Demnach enthalten Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO eine Anordnung einer gemeinschaftsweiten Geltung.

ff) Ansicht 6: Anerkennung

Überwiegend wird die Geltung einer Maßnahme auf die Hoheitsgebiete der nicht handelnden Mitgliedstaaten ausgeweitet im Wege einer Anerkennung.[951]

Hierbei werden zwei Aspekte hervorgehoben: Zum einen setze eine Anerkennung keinen gesonderten administrativen Akt im Sinne einer ausdrücklichen Betätigung des Aufnahmestaates voraus und könne somit auch durch

950 *Vedder*, VVDStRL 53 (1994), 280 (281); *Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 55.

951 *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 (935); *ders*., EuR 1996, 270 (300); *ders*., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 405; *ders*., in: Müller-Graff (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, 131 (160); *ders*., in: FS Winkler, 995 (1010); *ders.*, in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 487 (488, 504 f.); *Ruffert*, DV 2001, 453 (474); *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 317 (358); *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (308); *von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (185); *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 289 (338 f.); *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 26 ff.; *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 9 ff.; *Becker*, DVBl. 2001, 855 (860); *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 73; *ders*., DVP 2004, 202 (202); *Sydow*, DV 2001, 517 (519); *Wolffgang*, DVBl. 1996, 277 (284); *Wolff*, ZK, Art. 5 a; P.*Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 255; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44, Rn. 10; *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (779); *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 208 f.; *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 10; *Happe*, Grenzüberschreitende Wirkung von nationalen Verwaltungsakten, S. 106; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (90).

Rechtssatz erfolgen.[952] Bezeichnet wird dies als „antizipierte“ Anerkennung.[953] Zum anderen müsse eine die Anerkennung anordnende Rechtsnorm nicht Folge eines souveränen Gesetzgebungsaktes und somit nicht national sein. Die Anerkennung könne daher im Sekundärrecht der EG angeordnet werden.[954] Zum Teil wird sogar eine ausdrückliche Anordnung der Anerkennung für entbehrlich gehalten. Die Pflicht zur Anerkennung lasse sich bereits aus primärem Gemeinschaftsrecht ableiten[955] bzw. folge aus der Geltung eines allgemeinen Anerkennungsgrundsatzes.[956]

Die Besonderheit einer solchen „automatischen“ Anerkennung kraft sekundären Gemeinschaftsrechts bestehe darin, dass eine Prüfung von Anerkennungsvoraussetzungen durch die Mitgliedstaaten nicht erfolge und aufgrund der höherrangigen gemeinschaftlichen Verpflichtung zur Anerkennung auch nicht vorgenommen werden dürfe.[957] Begrifflich wird daher zunehmend differenziert zwischen „vermittelter“ gemeinschaftsweiter Geltung im Fall des Erfordernisses eines staatlichen Anerkennungsaktes sowie „echter“ gemeinschaftsweiter Geltung, die allein auf einer gemeinschaftlichen Regelung beruht.[958]

---

952 *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 36; *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 73; *ders*., DVP 2004, 202 (202).

953 *Lienhard*, NuR 2002, 13 (14).

954 *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (783); *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 (935); *ders*., EuR 1996, 270 (301); *ders*., in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 487 (504 f.); *ders*., in: FS Winkler, 995 (1010); *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 317 (358); *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (308); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 38; *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 42; *Becker*, DVBl. 2001, 855 (863); *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (202); *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 255 a.

955 *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 73; *Sydow*, DV 2001, 517 (519 mit Fn. 10); dagegen halten eine ausdrückliche Anerkennungsanordnung im Sekundärrecht für unabdingbar: *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (782); *Becker*, DVBl. 2001, 855 (863).

956 *Sydow*, DV 2001, 517 (519 mit Fn. 10).

957 *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (786); *Ruffert*, DV 2001, 453 (474, 478).

958 *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, 270 (301); *ders*., in: FS Winkler, 995 (1010); *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (308); *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 42, 44; *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35,

Die Wirkung der Anerkennung wird überwiegend gesehen in einer Wirkungserstreckung auf die übrigen Mitgliedstaaten,[959] zum Teil aber auch in einer Wirkungsgleichstellung.[960]

Nach dieser Ansicht erfolgt aufgrund der sekundärrechtlichen Regelung der Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO eine automatische, somit echte Anerkennung der ZWB-Bewilligung durch die übrigen Mitgliedstaaten.

gg) Stellungnahme

In der Literatur – die Rechtsprechung hat sich zu diesem Thema noch nicht geäußert – werden somit sechs verschiedene dogmatische Wege vorgeschlagen, wie die Geltung einer im indirekten unmittelbaren Vollzug durch eine mitgliedstaatliche Behörde getroffenen Maßnahme auf das gesamte Gebiet bzw. hier das Zollgebiet der Gemeinschaft ausgeweitet werden kann. Zu entscheiden ist daher, welche rechtliche Konstruktion vorzugswürdig ist und ob insbesondere die im Wortlaut der Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO benannte Anerkennung die Problemlage löst.

Die Grundidee der beiden erstgenannten Ansichten – Übertragung bzw. Weiterübertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt auf den handelnden Mitgliedstaat – besteht darin, die Beschränkung der Geltung auf das Hoheitsgebiet des erlassenden Staates dadurch aufzulösen, dass diesem die erforderliche Hoheitsgewalt der übrigen Mitgliedstaaten verliehen wird.

Konstruktiv stößt dieser Ansatz jedoch auf zwei Probleme:

Rn. 255 a; *Ruffert*, DV 2001, 453 (458 mit Fn. 34, 474) hält aufgrund dieses Automatismus die Verwendung des völkerrechtlichen Begriffs der Anerkennung für „verwirrend“ bzw. „mißverständlich“.

959 *Von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (185); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 37, Fn. 104; *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 73; *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 31; *Gottwald*, ZZP 103 (1990), 257 (261 ff.); vgl. auch *EuGH*, Urt. v. 04.02.1988 – Rs. 145/86, Hoffmann vs. Krieg, Slg. 1988, 645 (Rn. 11) = NJW 1989, 663 (664) zu Art. 26 des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVÜ), mittlerweile abgelöst durch die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVO).

960 *Becker*, DVBl. 2001, 855 (857).

Das erste betrifft das „Ob“, also die inhaltliche Zulässigkeit einer solchen Übertragung. So sieht das Grundgesetz in Art. 24 Abs. 1 lediglich eine Übertragung von Hoheitsrechten auf „zwischenstaatliche Einrichtungen“ vor, nicht jedoch auf andere Staaten. Angesichts dieses eindeutigen Wortlauts[961] sowie der teleologischen Überlegung, dass bei einer Übertragung auf gleichgeordnete Staaten – anders als bei einer Übertragung auf zwischenstaatliche Einrichtungen – der Verlust von Hoheitsrechten nicht kompensiert werden kann durch die Einräumung von Beteiligungsrechten[962] ist die Übertragung von Hoheitsgewalt auf andere Staaten verfassungswidrig.[963] Eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit kann somit auch nicht aus einem allgemeinen Konzept einer „offenen Staatlichkeit“ hergeleitet werden.[964]

Das Problem der Verfassungswidrigkeit einer direkten Übertragung versucht die eine Weiterübertragung vertretende Ansicht dadurch zu umgehen, dass sie in den Übertragungsvorgang die EG als zwischenstaatliche Einrichtung i.S.d. Art. 24 Abs. 1 GG zwischenschaltet. Hierdurch entstehen jedoch zwei neue rechtliche Konflikte:[965] Zum einen ist die Übertragung von Hoheitsgewalt auf eine zwischenstaatliche Einrichtung als „höchstpersönlich“ anzuse-

961 *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 24 Abs. 1, Rn. 53; *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 24, Rn. 18; *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 24, Rn. 19.

962 *Tomuschat*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 24, Rn. 44; diese Kompensation betont auch das BVerfG in seiner „Maastricht“-Entscheidung: *BVerfG* NJW 1993, 3047 (3051).

963 *BVerfGE* 68, 1 (91); *Tomuschat*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 24, Rn. 44; *Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 24 Abs. 1, Rn. 53; *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 24, Rn. 18; *Pernice*, in:, GG, Art. 24, Rn. 24; *Mosler*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VII, § 175, Rn. 38; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 24, Rn. 7; *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 24, Rn. 19 f.; *Classen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 24 Abs. 1, Rn. 20; *Zuleeg*, in: Alternativkommentar GG, Art. 24, Rn. 17; *Becker*, DVBl. 2001, 855 (857); *Schlag*, Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse im EG-Binnenmarkt, S. 175, 178 ff.; a.A.: *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), 329 (340 f.); vermittelnd: *Ruffert*, DV 2001, 453 (481 ff.), der eine Übertragung an „staatliche Organe im Rahmen bi- und multilateraler Kooperationsstrukturen“, in denen „die jeweiligen Handlungsbefugnisse der beteiligten Staaten durch Reziprozitätsgarantien gegeneinander austariert sind“ wie in der EG für verfassungsrechtlich zulässig hält, die transnationale Wirkung aber dennoch über eine Anerkennung konstruiert.

964 So aber *Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, S. 81, 95.

965 Vgl. *Becker*, DVBl. 2001, 855 (858), der die Annahme, dass die EG Hoheitsrechte ihrer Mitgliedstaaten auf andere Mitgliedstaaten weiterüberträgt als „noch problematischer“ bezeichnet.

hen, so dass – zumindest ohne primärrechtliche Ermächtigung[966] bzw. ohne Zustimmung der betroffenen Staaten – eine Weiterübertragung unzulässig ist. Zum anderen steht der EG – aufgrund des der weitgehenden Erhaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten dienenden Subsidiaritätsprinzips in Art. 5 Abs. 2 EGV und des daraus resultierenden Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung[967] – in den hier betroffenen Bereichen des indirekten Vollzugs üblicherweise keine Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen mit gemeinschaftsweiter Wirkung zu. Die Mitgliedstaaten haben ihre Hoheitsgewalt in diesem Bereich also gerade nicht auf die EG übertragen. Folglich kann die EG diese auch nicht weiterübertragen.

Das zweite Problem einer Konstruktion als Übertragung bzw. Weiterübertragung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt betrifft das „Wie", somit die Form. Die Übertragung von Hoheitsrechten kann nur erfolgen im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages i.S.d. Art. 59 GG.[968] Erforderlich ist ein souveräner Akt des Hoheitsrechte abgebenden Staates. Einen solchen stellen dar die primärrechtlichen Gründungsverträge der EG, nicht jedoch das durch EG-Organe gesetzte Sekundärrecht wie der ZK mit seiner DVO.

Wegen der Unzulässigkeit sowohl des Inhalts als auch der Form der Übertragung bzw. Weiterübertragung von Hoheitsrechten können die beiden erstgenannten Konstruktionen eine Ausweitung der Geltung einer mitgliedstaatlichen Maßnahme auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet nicht erklären.

Die dritte Ansicht, die eine gemeinschaftsweite Geltung dem Umstand entnimmt, dass aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Regelung die Behörden eines bestimmten Mitgliedstaates zuständig sind, sowie die vierte Auffassung, nach der die Ausweitung durch einen Verzicht der übrigen Mitgliedstaaten auf eine eigenständige Regelung des betreffenden Sachverhalts erfolgt, setzen Folgendes voraus: Um allein durch Unzuständigkeit oder Regelungsverzicht eines anderen Staates in dessen Gebiet Geltung zu erlangen, muss eine im indirekten unmittelbaren Vollzug getroffene Maßnahme aus sich heraus die Fähigkeit besitzen, über das Hoheitsgebiet des erlassenden Mitgliedstaates hinaus Wirkung zu entfalten. Wie oben gezeigt,[969] übt der Mitgliedstaat bei dieser Vollzugsform jedoch lediglich nationale Hoheitsgewalt aus, so

966 Vgl. *Rengeling*, EuR 1974, 210 (217) zur Delegation von Kompetenzen der EG an die Mitgliedstaaten.

967 S.o. Teil 3 A. I. 2. a).

968 Einen solchen hält in der vorliegenden Konstellation auch für erforderlich: *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), 329 (341).

969 S.o. Teil 3 G. II. 2. a) cc).

dass der räumliche Geltungsbereich der Maßnahme auf dessen Staatsgebiet beschränkt ist. Gegen die Annahme eines Regelungsverzichts der übrigen Mitgliedstaates spricht bei der vorliegenden ausschließlichen Zuständigkeit der Behörden des Sitz- bzw. Wohnsitzstaates des Wirtschaftsbeteiligten zudem, dass die Behörden der übrigen Mitgliedstaaten unzuständig sind und damit weder eine Kompetenz zur Regelung noch zum Verzicht auf eine solche Regelung besitzen.[970]

Somit ist zu entscheiden zwischen der fünften Auffassung, die eine Anordnung der gemeinschaftsweiten Geltung annimmt und der sechsten Ansicht, die eine Anerkennung für erforderlich hält.

Für die fünfte Ansicht scheinen die Formulierungen der ebenfalls eine räumliche Ausdehnung herbeiführenden Parallelregelungen in Art. 250 ZK sowie Art. 11, 372 Abs. 2 S. 1 ZK-DVO zu sprechen, nach denen eine Maßnahme „in den anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechtswirkungen“ entfaltet bzw. „in gleicher Weise alle Mitgliedstaaten“ „bindet“ oder dort „gilt“.

Eine Anordnung einer gemeinschaftsweiten Geltung durch die EG setzt jedoch voraus, dass die EG die Kompetenz zu einer solchen Anordnung besitzt. Wie bereits beschrieben, fehlt der EG in den Fällen des indirekten Vollzugs jedoch regelmäßig die Kompetenz, selbst Verwaltungsmaßnahmen mit gemeinschaftsweiter Wirkung zu erlassen. Folglich kann sie eine solche Wirkung auch nicht für die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen anordnen. Hierzu wäre eine Übertragung weiterer mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt erforderlich, die, wie soeben gezeigt, unzulässig ist. Eine Ausweitung der räumlichen Geltung durch Anordnung der gemeinschaftsweiten Wirkung ist somit mangels Kompetenz der EG hierzu unzulässig.

Hierfür bedarf es daher mit der sechsten Ansicht einer Anerkennung. Aufgrund der weitgehenden Souveränität der Mitgliedstaaten im indirekten Vollzug in verfahrensrechtlicher Hinsicht ist somit die Anwendung des völkerrechtlichen Instituts der Anerkennung erforderlich, um eine Ausdehnung der mitgliedstaatlichen Hoheitsgewalt zu erzeugen. Dies entspricht dem Wesen der EG als Zusammenschluss „sui generis“, der auf völkerrechtlicher Grundlage beruht und nicht die Intensität eines Staates erreicht. Angesichts

970 *Summersberger,* in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (87); hierin unterscheidet sich die ZWB-Bewilligung von der verbindlichen Zolltarifauskunft sowie Zollverfahren betreffenden Maßnahmen, für deren Vornahme Zollbehörden mehrerer Mitgliedstaaten zuständig sein können.

der erreichten Stufe an Vergemeinschaftung und der Fähigkeit der EG zur Setzung unmittelbar geltenden Rechts kann diese Anerkennung – anders als die im Völkerrecht erforderliche Anerkennung kraft souveränen Hoheitsaktes des aufnehmenden Staates – allerdings im sekundären Recht gleichsam durch einen Anerkennungsautomatismus festgesetzt werden.[971] Die Anerkennung ist somit ein zwar rechtlich erforderlicher, praktisch jedoch lediglich formal zwischengeschalteter Akt ohne Auswirkung auf den Verfahrensablauf.

Der Mechanismus der Anerkennung entspricht – aufgrund der größtmöglichen Wahrung der mitgliedstaatlichen Souveränität – auch dem Subsidiaritätsprinzip[972] sowie dem Binnenmarktkonzept[973] der EG: So wurde in Abkehr von anfänglichen Bestrebungen nach einer „Totalharmonisierung" des Rechts in der EG in der Cassis-de-Dijon-Entscheidung[974] vom EuGH der Gedanke einer Anerkennung aufgebracht. Hierauf aufbauend hat die Kommission eine „Neue Konzeption" entwickelt, die ausdrücklich eine Harmonisierung durch Anerkennung anstrebt.[975] Die automatische Anerkennung wird daher auch bezeichnet als „Zwischenstufe der Europäisierung zwischen

971 Vgl. auch die Regelung in Art. 33 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVO), ABl. EG Nr. L 12/1 v. 16.01.2001, wonach selbst gerichtliche Entscheidungen ohne besonderes Verfahren in den übrigen Mitgliedstaaten anerkannt werden.

972 *Von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (179 f.); *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 289 (342); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 35; *Ruffert*, DV 2001, 453 (480).

973 *Von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (179 f.); *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 289 (342); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 35; *Ruffert*, DV 2001, 453 (480).

974 *EuGH*, Urt. v. 20.02.1979 – Rs. 120/78, REWE vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649 (Rn. 14) = NJW 1979, 1766 (1767).

975 Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 v. 14.06.1986, Rn. 61 ff.

isolierten mitgliedstaatlichen Anforderungen einerseits und einem jeweils einheitlichen Gemeinschaftsregime andererseits“.[976]

Somit ist eine Anerkennung erforderlich, wie sie der Wortlaut der Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO – wie auch der des Art. 313 b Abs. 4 UA 3 S. 2 ZK-DVO – vorsieht. Die in Art. 250 ZK sowie Art. 11, 372 Abs. 2 S. 1 ZK-DVO verwendeten Formulierungen sind somit dogmatisch nicht korrekt und müssen als Anordnung einer Anerkennung gelesen werden.[977]

Ob eine Anerkennung eine ausdrückliche sekundärrechtliche Bestimmung erfordert oder ob sich eine Anerkennungspflicht bereits aus dem Primärrecht ergibt oder als allgemeiner Grundsatz besteht, kann angesichts der hier vorliegenden ausdrücklichen Anordnung dahinstehen.

Hinsichtlich der Wirkung der Anerkennung – also der Frage, ob eine „Wirkungserstreckung“ anzunehmen ist, bei der einer Maßnahme im Aufnahmestaat die gleiche rechtliche Wirkung eingeräumt wird wie im Entscheidungsstaat oder eine „Wirkungsgleichstellung“, bei der die Maßnahme in ihren Wirkungen einer entsprechenden des Aufnahmestaates gleichgestellt wird[978] – spricht der Wortlaut der Parallelbestimmung des Art. 250, 1. Anstrich ZK, nach dem „die von den Zollbehörden eines Mitgliedstaates getroffenen Entscheidungen ... in den anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechtswirkungen wie die von den Zollbehörden jedes dieser Mitgliedstaaten erlassenen Entscheidungen“ haben, für eine Wirkungserstreckung. Da das der Entscheidung zugrunde liegende Zollrecht sowohl in materieller als auch weitgehend in verfahrensrechtlicher Hinsicht gemeinschaftsweit vereinheitlicht ist, hat diese Frage jedoch keine praktische Auswirkung.[979]

---

976 *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 289 (342); *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 59.

977 So zu Art. 250 ZK: *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 35 f.; zu Art. 11 ZK-DVO: *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 38, Rn. 77 b; *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 210.

978 Vgl. zu diesen Anerkennungswirkungen: *Kropholler*, Internationales Privatrecht, S. 678; *Gottwald*, ZZP 103 (1990), 257 (259 ff.).

979 Vgl. *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 31; *Happe*, Grenzüberschreitende Wirkung von nationalen Verwaltungsakten, S. 107 spricht bereits für durch Richtlinien geregelte Rechtsgebiete von einer „zunehmenden Aus-

Der Geltung der ZWB-Bewilligung im gesamten Zollgebiet der Gemeinschaft liegt somit – entsprechend dem Wortlaut der Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO – die rechtsdogmatische Konstruktion einer automatischen Anerkennung der Zulassung durch die übrigen Mitgliedstaaten zugrunde.

3. „Transnationalität" der ZWB-Bewilligung

Aufgrund ihrer gemeinschaftsweiten Geltung könnte die ZWB-Bewilligung als „transnational" zu bezeichnen sein. So wird die grenzüberschreitende Geltung behördlicher Maßnahmen über das Hoheitsgebiet des erlassenden Staates hinaus unter dem Schlagwort des „transnationalen VA" diskutiert.[980] Der Begriff wurde von Neßler im Jahr 1993 begründet[981] und in den Folgejahren von seinem Doktorvater Schmidt-Aßmann aufgegriffen.[982] Seitdem findet er in der Literatur starke Verbreitung.[983]

In der neueren Literatur wird teilweise weiter differenziert zwischen drei verschiedenen Ausgestaltungen der Transnationalität:[984] Erstens dem hier vorliegenden Fall einer „wirkungsbezogenen Transnationalität", bei der die behördliche Entscheidung im Inland gegenüber einem dort ansässigen

---

tauschbarkeit der einzelnen Verwaltungsakte" „insbesondere für ‚totalharmonisierte' Bereiche".

980 Vgl. die Definitionen bei: *Fastenrath*, DV 1998, 277 (301); *Ruffert*, DV 2001, 453 (469).

981 *Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, S. 5 ff.; *ders*., NVwZ 1995, 863 (865).

982 *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 (935); *ders*., EuR 1996, 270 (300); *ders*., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 405; *ders*., in: Müller-Graff (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, 131 (160); *ders*., in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 487 (504); *ders*., in: FS Lerche, 513 (520).

983 Insbs.: *Becker*, DVBl. 2001, 855 (855); *Ruffert*, DV 2001, 453 (455 ff.); *Fastenrath*, DV 1998, 277 (301); *Wolffgang*, DVBl. 1996, 277 (284); *Wahl/Groß*, DVBl. 1998, 2 (2); *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 317 (358); *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (308); *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 19 ff.; *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 9; *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 210; *Götz*, in: Liber amicorum Jaenicke, 763 (778); *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (86); *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 255; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44, Rn. 10; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 35, Rn. 8 c.

984 *Ruffert*, DV 2001, 453 (457 ff.).

Adressaten ergeht, jedoch Rechtswirkungen auch im Ausland entfaltet;[985] zweitens der „adressatenbezogenen Transnationalität“, bei der die Behörde im Inland eine an einen Adressaten im Ausland gerichtete Entscheidung trifft – auch „Korrespondenzverwaltungsakt“ genannt[986] – sowie drittens der „behördenbezogenen Transnationalität“, bei der eine Behörde im Ausland eine Maßnahme erlässt gegenüber einem sich im Ausland befindlichen Adressaten.[987]

Die bisherige wissenschaftliche Beschäftigung mit dem „transnationalen VA“ wird jedoch auch kritisiert, und zwar unter zwei Gesichtspunkten:

Zum einen wird bemängelt, dass der Begriff des „transnationalen VA“ als prägnantes Modewort häufig, in vielen Fällen jedoch unreflektiert aufgegriffen werde.[988] Allein die Begriffsbildung trage jedoch inhaltlich nichts Neues zu der Lösung von im Zusammenhang mit der gemeinschaftsweiten Geltung behördlicher Maßnahmen auftretenden Schwierigkeiten bei.[989]

Angriffspunkt ist zum anderen die Wahl der Begrifflichkeit selbst. Kritisiert werden dabei beide Bestandteile. So sei der Begriffsbestandteil „VA“ zu eng. Erfasst sein sollten auch andere Formen behördlicher Maßnahmen wie z.B. der öffentlich-rechtliche Vertrag oder eine Typengenehmigung durch Rechtssatz.[990] Der Begriffsbestandteil „transnational“ dagegen sei zu weit. Eine grenzüberschreitende Wirkung als Folge einer Anerkennung trete im internationalen Verwaltungsrecht auch in anderen Zusammenhängen auf. [991]

---

985 *Ruffert*, DV 2001, 453 (457 - 464).

986 *Ruffert*, DV 2001, 453 (464 ff.); z.B. wird eine Abfallverbringungsgenehmigung gem. Art. 4 Abs. 2, 5 der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der EG, ABl. EG 1993 Nr. L 30/1 v. 06.02.1993 von der Behörde des Bestimmungsstaates gegenüber dem Antragsteller im Versandstaat erteilt.

987 *Ruffert*, DV 2001, 453 (466 ff.); z.B. im Fall der polizeilichen Nacheile.

988 Vgl. *Becker*, DVBl. 2001, 855 (855).

989 *Fastenrath*, DV 1998, 277 (278); *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 257 a; *Becker*, DVBl. 2001, 855 (855, 866); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 328: „Das Verfahren ändert sich in rechtlicher Hinsicht ebenso wenig wie sein Ergebnis. Von einer neuen Rechtsform kann insoweit nicht gesprochen werden.“.

990 *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 255.

991 *Schmidt-Aßmann*, in: FS Lerche, 513 (520); *Fastenrath*, DV 1998, 277 (278); *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 26: „ ... dies ist jedoch kein originär europarechtlicher Terminus. Vielmehr existieren auch im Völkerrecht transnationale Verwaltungsakte.“.

Der Kritik am Begriff ist zuzustimmen. Die Probleme einer grenzüberschreitenden Geltung treten nicht nur bei Verwaltungsakten als häufigster behördlicher Handlungsform auf, sondern inhaltsgleich auch bei anderen Formen behördlichen Handelns, wie auch der hier vorliegende Fall einer Entscheidung zeigt. Die Begrenzung auf Verwaltungsakte ist nicht sachgerecht, sondern lediglich darauf zurückzuführen, dass der Begriff im Rahmen einer Untersuchung der Besonderheiten von auf Richtlinienrecht basierenden Verwaltungsakten entwickelt wurde und somit zufällig. Die Formulierung „transnational" dagegen schließt Hoheitsakte mit traditionell völkerrechtlicher, souveräner Anerkennung mit ein. Wie die wissenschaftliche Diskussion des „transnationalen VA" zeigt, sollen mit diesem Instrument aber gerade die europarechtlichen Spezifika einer gemeinschaftsweiten Geltung kraft automatischer Anerkennung erfasst werden. Präzise ist daher zu formulieren: „gemeinschaftsweit geltendes Verwaltungshandeln".[992]

Eine solche begriffliche Neuausrichtung kann auch dazu beitragen, für die noch nicht abschließend geklärten Fragen im Bereich der sich ausweitenden „Ent-Territorialisierung"[993] bwz. „Ent-Grenzung"[994] des Verwaltungshandelns auf europäischer Ebene – dies betrifft insbesondere die horizontale Verwaltungskooperation beim Entstehen einer Maßnahme[995] sowie den

992 Vgl. *Wahl/Groß*, DVBl. 1998, 2 (3) „Genehmigung mit transnationaler (oder genauer: mit gemeinschaftsweiter) Wirkung".

993 *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 ff. (936); *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (308); *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 317 (358); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 38; *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 73; *ders*., DVP 2004, 202 (204, 206); *Fastenrath*, DV 1998, 277 (299); *Ruffert*, DV 2001, 453 (484); *Wolffgang*, DVBl. 1996, 277 (284); *Groß*, JZ 1994, 596 (605).

994 *Von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (182 ff.); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 38; *Klein*, in: Starck (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, 117 (141); vgl. auch: *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, S. 211, nach dem sich das Verwaltungsrecht aus seiner „ursprünglichen territorialen Begrenzung löst".

995 *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 (936); *ders*., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 404 ff.; *ders*., in: Müller-Graff (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, 131 (158 ff.); *ders*., in: FS Winkler, 995 (1011); *Schoch*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 279 (309); *Becker*, DVBl. 2001, 855 (864 ff.).

Rechtsschutz hiergegen[996] – Lösungskonzepte zu entwickeln.

III. Zeitlicher Geltungsbereich

Die ZWB-Bewilligung wird gem. Art. 14 q Abs. 1 ZK-DVO am zehnten Arbeitstag nach ihrer Erteilung wirksam. Die Erteilung erfolgt somit aufschiebend befristet i.S.d. § 120 Abs. 2 Nr. 1, 1. Var. AO.

Auch in diesem Aspekt weicht die ZWB-Bewilligung von der einzigen Bewilligung ab, die gem. Art. 507 Abs. 1 S. 1, 293 Abs. 4 UA 1 ZK-DVO bereits ab dem Tag der Erteilung Geltung entfaltet. Die Abweichung ist Folge der unterschiedlichen Beteiligung der übrigen Mitgliedstaaten. Bei der einzigen Bewilligung haben die Zollbehörden der von dieser berührten Mitgliedstaaten durch die vorherige Vorlage des Bewilligungsentwurfs gem. Art. 500 Abs. 3 UA 1 ZK-DVO von der Erteilung bereits vor deren Vornahme Kenntnis. Bei der ZWB-Bewilligung dagegen erfolgt gem. Art. 14 l, 14 m ZK-DVO lediglich ein Informationsaustausch bzw. eine Konsultation hinsichtlich des Vorliegens einzelner Bewilligungsvoraussetzungen. Über die Erteilung der Bewilligung müssen die Zollbehörden, die diese bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen haben, erst informiert werden.

Hierzu sind zehn Arbeitstage vorgesehen. Gem. Art. 14 p S. 1 ZK-DVO ist die Erteilung der Bewilligung innerhalb von fünf Arbeitstagen den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem mitzuteilen und damit auch in der ZWB-Datenbank vorhanden. Die verbleibenden fünf Tage dienen dazu, dass die Zollverwaltung des jeweiligen Mitgliedstaates die Information an weitere nationale Stellen, insbesondere an die jeweilige Zentralstelle Risikoanalyse, weiterleitet.[997] So wird sichergestellt, dass mit dem Gültigkeitsbeginn der Bewilligung jede Stelle, die die ZWB-Bewilligung zu beachten hat, auch über ihr Vorliegen informiert ist.

Die Dauer der Geltung ist gem. Art. 14 q Abs. 3 ZK-DVO nicht begrenzt. Hierin unterscheidet sich die ZWB-Bewilligung von der einzigen Bewilligung, die – mit Ausnahme der gem. Art. 507 Abs. 2 ZK-DVO ebenfalls unbegrenzt gültigen Bewilligung eines Zolllagerverfahrens – auf im Regelfall drei Jahre befristet ist (Art. 507 Abs. 3, 293 Abs. 4 UA 2 ZK-DVO). Ebenfalls un-

996 Gefordert wird ein „Europäisches Gerichtskooperationsgesetz“: *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1303); *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 79 ff.; *ders.*, DVP 2004, 202 (204 ff.).

997 S.o. Teil 3 F. VI. 2.

befristet sind die Bewilligungen der Verfahrensvereinfachungen des vereinfachten Anmeldeverfahrens (Art. 260 ff. ZK-DVO), des Anschreibeverfahrens (Art. 263 ff. ZK-DVO) sowie des zugelassenen Versenders (Art. 398 ff. ZK-DVO) und zugelassenen Empfängers (Art. 406 ff. ZK-DVO).

IV. Kontrolle des Fortbestehens der Bewilligungsvoraussetzungen

Wie soeben dargestellt, gilt die ZWB-Bewilligung unbefristet. Im Laufe der Zeit können sich jedoch die Verhältnisse beim Wirtschaftsbeteiligten und auch die Bewilligungsvoraussetzungen selbst – z.B. aufgrund einer Anpassung der Sicherheitsstandards an den technischen Fortschritt – ändern. Um die andauernde Einhaltung der jeweils geltenden Bewilligungsvoraussetzungen sicherzustellen, sieht Art. 14 q Abs. 4, 5 ZK-DVO eine Kontrolle vor.

1. Mittel der Kontrolle

Zur Kontrolle des Fortbestehens der Bewilligungsvoraussetzungen stehen der Zollbehörde zwei Mittel zur Verfügung: Zum einen die Neubewertung und zum anderen die Überwachung.

a) Neubewertung

Bei einer Neubewertung gem. Art. 14 q Abs. 5 UA 1 ZK-DVO wird das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen zu einem bestimmten Zeitpunkt kontrolliert. Die Neubewertung ähnelt damit der Prüfung im Rahmen der erstmaligen Erteilung der ZWB-Bewilligung. Dies betonend, erfolgte im Rahmen der abschließenden sprachlichen Überarbeitung des Verordnungsentwurfs eine Umbenennung des zuvor als „Überprüfung“ bezeichneten Kontrollmittels.[998] Zweckmäßigerweise erfolgt jedoch eine Eingrenzung durch den Prüfanlass; d.h., wenn es für das Nichtvorliegen eines bestimmten Bewilligungskriteriums keinen Anhaltspunkt gibt, ist dieses zumindest nicht in der gleichen Intensität wie bei einer Erstzulassung zu prüfen.

Eine Neubewertung wird bei Vorliegen eines der zwei folgenden Gründe vorgenommen:

998 Vgl. Art. 14 q Abs. 5 UA 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 7-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 v. 23.10.2006.

aa) Änderung der Rechtslage

Erster Prüfanlass ist gem. Art. 14 q Abs. 5 UA 1 lit. a) ZK-DVO eine wesentliche Änderung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften. Ändert sich der Prüfmaßstab, muss kontrolliert werden, ob der Wirtschaftsbeteiligte auch diese neuen Anforderungen erfüllt.

bb) Hinweis auf Nichteinhaltung

Zweitens ist gem. Art. 14 q Abs. 5 UA 1 lit. b) ZK-DVO eine Neubewertung vorzunehmen im Fall eines begründeten Hinweises darauf, dass der ZWB eine Bewilligungsvoraussetzung nicht mehr erfüllt.

Solche Hinweise erlangt die zuständige Zollbehörde zunächst durch Ermittlungen bzw. Erkenntnisse aus dem Bereich der eigenen, nationalen Verwaltung. Daneben eröffnet die DVO zwei weitere Quellen.

Die erste ist der Wirtschaftsbeteiligte selbst. Art. 14 w Abs. 1 ZK-DVO verpflichtet diesen, die ausstellende Zollbehörde über alle nach Bewilligungserteilung eintretenden Umstände zu unterrichten, die Auswirkung auf die Aufrechterhaltung oder den Inhalt seiner ZWB-Bewilligung haben können. Mitteilungspflichtig sind somit zum einen Änderungen von die Bewilligungsvoraussetzungen betreffenden Tatsachen sowie zum anderen des Zugangs der Zollbehörde zu den diesbezüglichen Informationen. Im Erstentwurf umfasste die Mitteilungspflicht darüber hinaus sämtliche Änderungen des Buchführungssystems, der internen Verwaltung sowie des logistischen Verfahrens.[999] Die Organisation dieser internen Abläufe ist jedoch ständigen und für die Beurteilung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen nicht relevanten Veränderungen unterworfen. Eine regelmäßige Mitteilung würde daher für den Wirtschaftsbeteiligten einen hohen Aufwand bedeuten, dem auf Seiten der Zollverwaltung kein entsprechender Nutzen gegenüberstünde. Auf entsprechende Kritik der Wirtschaftsvertreter im Rahmen der Internetkonsultation[1000] sowie der Treffen der Trade Contact Group[1001] wurde dieser Aspekt daher gestrichen. Rechtsdogmatisch erlegt Art. 14 w Abs. 1

999 Art. 14 r Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07.2005.

1000 Public Consultation on the draft implementing provisions concerning new security and safety measures, S. 3, europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/consultation_security_safety.pdf.

1001 Fn. 5 zu Art. 14 s ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

ZK-DVO dem Wirtschaftsbeteiligten als Inhaltsbestandteil einer jeden ZWB-Bewilligung die Verpflichtung zur Mitteilung der Änderung bewilligungserheblicher Umstände i.S.d. Art. 9 Abs. 2 ZK auf.[1002]

Zweite Informationsquelle für die erteilende Behörde sind die Zollverwaltungen der anderen Mitgliedstaaten. Gem. Art. 14 w Abs. 2 ZK-DVO teilen diese den Zollbehörden aller Mitgliedstaaten, in denen der Wirtschaftsbeteiligte zollrelevante Tätigkeiten ausübt, sämtliche „sachdienlichen", d.h. bewilligungsrelevanten Informationen mit. Aufgrund der Zuständigkeitsregel des Art. 14 d Abs. 1 ZK-DVO[1003] übt der ZWB in dem bewilligungserteilenden Mitgliedstaat – außer im Fall einer hilfsweisen Zuständigkeitsbegründung gem. Art. 14 d Abs. 2 ZK-DVO, im Rahmen derer allein auf den Ort der Zollvorgänge dokumentierenden Buchhaltung abgestellt wird – solche wirtschaftlichen Tätigkeiten aus. Somit wird die Zollverwaltung des bewilligungserteilenden Mitgliedstaates über sämtliche bewilligungsrelevante Änderungen laufend informiert. Zudem verpflichtet Art. 14 w Abs. 3 ZK-DVO die Zollbehörden, die Aufhebung einer einem ZWB erteilten Einzelbewilligung zur Inanspruchnahme von Verfahrensvereinfachungen derjenigen Zollbehörde, die die ZWB-Bewilligung ausgestellt hat, mitzuteilen. Auf diese Weise findet eine ständige Kontrolle des ZWB auch durch die Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten statt.

b) Überwachung

Zweites der Zollbehörde zur Verfügung stehende Kontrollmittel ist die Überwachung eines ZWB gem. Art. 14 q Abs. 4 ZK-DVO. Im Unterschied zu der Neubewertung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt aufgrund eines speziellen Prüfanlasses vorgenommen wird, erfolgt die Überwachung laufend und ohne besonderen Anlass.

Geplant ist, für jeden ZWB individuell einen Kontrollplan anzufertigen und so ein systematisches und gründliches Vorgehen sicherzustellen.[1004]

Existiert der Wirtschaftsbeteiligte zum Zeitpunkt seiner Zulassung seit weniger als drei Jahren, ordnet Art. 14 q Abs. 5 UA 2 ZK-DVO für das erste

1002 Zur Möglichkeit eines auf Art. 9 Abs. 2 ZK gestützten Widerrufs der ZWB-Bewilligung s.u. Teil 3 I. II.

1003 S.o. Teil 3 E. III. 1.

1004 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 12, 26, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_pilot_report_de.pdf.

Jahr der Zulassung eine „strenge“ Überwachung an. Der Kontrollplan ist hier somit engmaschiger zu gestalten. Der Grund für diese Sonderregelung liegt darin, dass bei kurzem Bestehen das der Zollbehörde für die Bewilligungserteilung zur Verfügung stehende Datenmaterial sich im Regelfall auch nur auf diesen kurzen Zeitraum bezieht und daher weniger aussagekräftig ist. In der Anfangsphase befinden sich die betriebsinternen Strukturen zudem noch in einem Entwicklungsprozess und sind daher einem häufigeren Wandel unterzogen.

Das Instrument der Überwachung wurde erst mit der 7. Revision eingeführt.[1005] Die zunächst vorgesehene routinemäßige Überprüfung eines ZWB im Abstand von maximal drei Jahren – mit einer erstmaligen Überprüfung bereits nach einem Jahr, sofern der Wirtschaftsbeteiligte seit weniger als drei Jahren bestand – ist dadurch entfallen. Hintergrund ist eine entsprechende Empfehlung des Berichts über das Pilotprojekt zum ZWB.[1006] So wurde eine vollständige Überprüfung des ZWB alle drei Jahre für nicht erforderlich gehalten. Eine kontinuierliche Überwachung sei zudem effektiver in Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel einer Sicherstellung der fortwährenden Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen.[1007] Auch weist der Pilotbericht auf die praktische Erwägung hin, dass in der Anlaufphase der ZWB-Regelung eine erneute Überprüfung bereits nach drei Jahren angesichts der dann noch zu erwartenden Vielzahl von Erstanträgen durch die Zollbehörden kaum zu bewältigen sei.[1008]

2. Durchführung

Die Kontrolle der fortdauernden Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen wird grundsätzlich vorgenommen durch die Zollbehörde, die die ZWB-Bewilligung erteilt hat (vgl. Art. 14 q Abs. 5 UA 1 ZK-DVO). Ebenso wie bei der erstmaligen Prüfung im Rahmen des Erteilungsverfahrens kann jedoch auch bei der späteren Kontrolle das Vorliegen bestimmter Bewilligungsvoraussetzungen durch eine Bescheinigung eines unabhängigen Sachverständigen nachgewiesen werden, Art. 14 q Abs. 5 UA 3 i.V.m. 14 n Abs. 2 ZK-DVO.

1005 Art. 14 q Abs. 4, 5 ZK-DVO i.d.F. Rev. 7, TAXUD/1250/2005 Rev. 7 v. 08.08.2006.
1006 Vgl. Fn. 16 zu Art. 14 q ZK-DVO i.d.F. Rev. 6, TAXUD/1250/2005 Rev. 6 v. 13.07.2006.
1007 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 7, 12.
1008 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 6.

Das Ergebnis der Neubewertung – nicht aber der kontinuierlichen Überwachung – wird gem. Art. 14 q Abs. 5 UA 4 ZK-DVO über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem des Art. 14 x ZK-DVO den Zollbehörden der übrigen Mitgliedstaaten mitgeteilt und gelangt so in die ZWB-Datenbank.

3. Rechtsfolge einer nicht erfolgten Kontrolle

Die ersten beiden Entwürfe der DVO sahen vor, dass das Fehlen einer erforderlichen Kontrolle – damals für sämtlich Fälle in Form einer der Neubewertung entsprechenden „Überprüfung" – durch die zuständige Zollbehörde den Verlust der Gültigkeit der ZWB-Bewilligung in allen übrigen Mitgliedstaaten zur Folge hat.[1009] Motiv dieser Regelung war der Wille der Kommission, die Zollbehörden zu regelmäßigen Kontrollen anzuhalten. Diese Bestimmung warf jedoch drei Probleme auf:

Zum einen liegt in der Nichtvornahme einer Kontrolle ein Fehlverhalten allein auf Seiten der Zollbehörde. Der Wirtschaftsbeteiligte kann auf die Auswahl seines Unternehmens zur Prüfung keinen Einfluss nehmen. Insbesondere stehen ihm zur Herbeiführung einer solchen verwaltungsinternen Prüfmaßnahme keine Rechtsmittel zur Verfügung. Die Konsequenzen des Fehlverhaltens der Behörde, obwohl ihm nicht zurechenbar, würden jedoch den Wirtschaftsbeteiligten treffen. Im Rahmen der Internetkonsultation haben Wirtschaftsvertreter daher auch kritisiert, für die Ineffizienz der Zollverwaltung bestraft zu werden.[1010]

Zweitens ist ein sofortiger Wirkungsverlust der ZWB-Bewilligung allein aufgrund einer fehlenden Kontrolle angesichts der schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen für den Wirtschaftsbeteiligten auch unverhältnismäßig.

Drittens war die Regelung in sich unschlüssig. Geht man davon aus, allein die fehlende Nachprüfung lasse den Wirtschaftsbeteiligten unzuverlässig werden, müsste die Wirkung der Bewilligung zum Schutz der finanziellen und sicherheitsbezogenen Interessen der Gemeinschaft im gesamten Zollge-

1009 Art. 14 p Abs. 6 S. 2 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07. 2005; Art. 14 o Abs. 7 S. 2 i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005.

1010 Fn. 4 zu Art. 14 p Abs. 7 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10. 2005; Public Consultation on the draft implementing provisions concerning new security and safety measures, S. 32, europa.eu.int/comm./taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/consultation_security_safety.pdf.

biet entfallen und dürfte nicht in dem für die Nachprüfung zuständigen Mitgliedstaat bestehen bleiben.

Mit der 2. Revision wurde die Bestimmung daher gestrichen. Die Nichtvornahme einer erforderlichen Kontrolle hat mithin für den ZWB keine rechtlichen Auswirkungen.

H. Vorteile des ZWB-Status

Mit der Erteilung der ZWB-Bewilligung erlangt der Wirtschaftsbeteiligte gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK den Status eines „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“. An diesen sind rechtliche Vorteile bei der Abwicklung von Zollangelegenheiten geknüpft. Zudem wirkt sich die Zulassung zum ZWB wirtschaftlich vorteilhaft aus, insbesondere aufgrund der Schaffung eines Wettbewerbsvorteils.

I. Rechtliche Vorteile

Rechtliche Vorteile bei der Abwicklung von Zollangelegenheiten treten zunächst innerhalb der EG im Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Zollbehörden ein. Mit der geplanten Anerkennung der Zulassung zum ZWB durch Drittstaaten wird der Wirtschaftsbeteiligte rechtliche Vorteile auch in diesen Drittstaaten in Anspruch nehmen können.

1. Rechtliche Vorteile innerhalb der EG

Die mit dem ZWB-Status innerhalb der EG verbundenen rechtlichen Vorteile sind abhängig von dem jeweiligen Statustyp. Zu unterscheiden ist daher zwischen dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen, dem ZWB-Sicherheit sowie dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit.

a) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen

Der Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gewährt seinem Inhaber gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 2 ZK, Art. 14 a Abs. 1 lit. a) ZK-DVO Vereinfachungen hinsichtlich der Durchführung von Zollverfahren.

Angesichts der geplanten Ausweitung des Konzepts des ZWB ist zu differenzieren zwischen den auf Grundlage der Sicherheitsänderung von ZK und DVO – d.h. gegenwärtig – gewährten Vorteilen und den geplanten, zukünftigen Vorteilen auf der Basis des MCC 2009.

aa) Gegenwärtige rechtliche Vorteile

Die gegenwärtig gewährten Zollvereinfachungen sind in Art. 14 b Abs. 1, 4 ZK-DVO aufgeführt und betreffen zwei Bereiche: Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen sowie die vereinfachte Bewilligung vereinfachter Verfahren.

(1) Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen

Entsprechend der Grundidee des ZWB-Konzepts, dass der Zoll sich bei geprüften und für zuverlässig befundenen Wirtschaftsbeteiligten aus der Überwachung zurückzieht, werden den Inhabern des ZWB-Status durch Art. 14 b Abs. 4 ZK-DVO Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen eingeräumt. Dies geschieht durch drei Vergünstigungen: Erstens werden Zollkontrollen verringert. Zweitens sind dennoch erforderliche Kontrollen vorrangig durchzuführen. Drittens können diese Kontrollen an einem anderen Ort als dem Amtsplatz der kontrollierenden Zollbehörde vorgenommen werden.

(a) Verringerung von Zollkontrollen

Der erste Vorteil liegt in der Verringerung von Zollkontrollen. So wird der ZWB-Status – entsprechend dem jeweiligen Statustyp – bei der Risikoanalyse berücksichtigt, so dass bei einem ZWB gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 1 ZK-DVO „weniger häufig eine Prüfung von Waren oder Unterlagen vorgenommen“ wird als bei nicht zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten.

Das Instrument der Risikoanalyse wurde ebenfalls mit der Sicherheitsänderung in den ZK eingeführt. Ziele dieser Methode sind gemäß Erwägungsgrund (2) der ZK-Änderungsverordnung[1011] eine wirksame Prioritätensetzung sowie ein effizienter Mitteleinsatz bei der Durchführung von Zollkontrollen.[1012] Um zu bestimmen, welche Warensendungen einer besonderen Zollkontrolle unterworfen werden, wenden die Zollbehörden gem. Art. 13 Abs. 2 ZK, Art. 4 f - 4 j ZK-DVO ein gemeinschaftliches Risikomanagementverfahren i.S.d. Art. 4 Nr. 26 ZK an.[1013] Jeder Warensendung wird dabei

1011 ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005.

1012 Vgl. *Durić*, ZfZ 2006, 177 (177).

1013 Die gemeinschaftliche Risikoanalyse entspricht in ihrer grundsätzlichen Funktionsweise dem deutschen, durch die Zentralstelle Risikoanalyse koordinierten System der Dezentralen Beteiligtenbewertung (DEBBI). Gleichwohl kann dieses in seiner bestehenden Form nicht für die Durchführung einer Risikoanalyse i.S.d. Art. 13 Abs. 2 ZK, Art. 4 f - 4 j ZK-DVO verwendet werden, da diese Vorschriften die Ent-

gem. Art. 4 f ZK-DVO ein bestimmter Risikowert zugeordnet, abhängig von der Wahrscheinlichkeit einer Verletzung von Zollvorschriften und dem hierdurch drohenden Schaden.[1014] Die Festlegung einzelner Risikofaktoren und Risikoindikatoren (Art. 4 i ZK-DVO) steht noch aus. Aus Art. 14 b Abs. 4 UA 1 S. 1 ZK-DVO – „wird weniger häufig eine Prüfung vorgenommen" – folgt jedoch, dass das Vorhandensein einer Zulassung zum ZWB als risikomindernder Faktor zu berücksichtigen ist. Die Reichweite der Risikominderung richtet sich dabei nach der jeweiligen Zulassungsart.[1015]

Einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen werden gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 2 ZK, Art. 14 a Abs. 1 lit. a) ZK-DVO Vereinfachungen bei der Durchführung der Zollverfahren gewährt. Folglich sinkt diesbezüglich sein Risikowert. Dies betrifft Kontrollen an den Binnenzollstellen – somit an den Einfuhr- und Ausfuhrzollstellen i.S.d. Art. 4 Nr. 4 b, Nr. 4 c ZK – im Zusammenhang mit der Annahme einer Zollanmeldung bzw. der Inanspruchnahme vereinfachter Verfahren.[1016]

Bezüglich der Sicherheitskontrollen – die in der Regel an den Außengrenzen und damit von der Eingangs- bzw. Ausgangszollstelle i.S.d. Art. 4 Nr. 4 a, Nr. 4 d ZK durchgeführt werden – vermindert sich der Risikowert für einen ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen dagegen nicht. Diese Erleichterung entspricht gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 2 ZK, Art. 14 a Abs. 1 lit. b) ZK-DVO ausschließlich einer Zulassung zum ZWB-Sicherheit.

Kontrollen hinsichtlich der Durchführung der Zollverfahren existieren in zwei Ausgestaltungen: Vorgenommen werden zum einen Kontrollen der Zollanmeldung vor der Überlassung der Waren gem. Art. 68 ZK. Möglich ist auch eine nachträgliche Prüfung der Aufzeichnungen eines Wirtschaftsbeteiligten. Rechtsgrundlage für eine solche Zollprüfung sind §§ 193 ff. AO.

---

wicklung und Anwendung eines gemeinschaftsweit einheitlichen Verfahrens vorsehen; so auch: *Durić*, ZfZ 2006, 177 (177).

1014 Gem. Art. 4 g Abs. 1 lit. c) ZK-DVO sind Risikokriterien festzulegen. Geplant sind Leitlinien. Bis zu deren Verabschiedung können die für die Risikoanalyse bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen entwickelten Kriterien als Anhaltspunkt für mögliche Risikokriterien dienen: Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 3122/94 der Kommission vom 20. Dezember 1994 zur Festlegung der Kriterien für die Risikoanalyse bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die eine Erstattung gewährt wird, ABl. EG Nr. L 330/31 v. 21.12.1994.

1015 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 17 f.; Art. 14 a Abs. 5 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006 bestimmte dies noch ausdrücklich.

1016 Auskunft der Europäischen Kommission.

Werden Zollanmeldungen nachträglich geprüft, ist Art. 78 ZK einschlägig.[1017] Ist dem Wirtschaftsbeteiligten ein Anschreibeverfahren dergestalt bewilligt worden, dass die Anschreibung gem. Art. 266 Abs. 2 lit. b) ZK-DVO als Überlassung gilt (sog. „Supervereinfachung),[1018] stellt die nachträgliche Prüfung i.S.d. Art. 78 ZK die einzig mögliche Kontrolle einer Zollanmeldung dar.[1019]

Wie bereits die Erfahrungen mit vereinfachten Verfahren[1020] sowie insbesondere mit der insoweit funktionsgleichen nationalen Risikoanalyse durch DEBBI zeigen,[1021] wird das Vorliegen einer Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zu einer deutlichen Reduzierung der Zollkontrollen vor Überlassung der Waren führen. So soll die Kontrolle „die Ausnahme und nicht die Regel“ darstellen.[1022] Die Verringerung des Risikowertes bewirkt zudem, dass ein ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen seltener für Zollprüfungen der Abrechnungszollstelle[1023] gem. Art. 78 ZK, §§ 193 ff. AO ausgewählt werden wird.

Art. 14 b Abs. 4 UA 1 S. 2 ZK-DVO stellt klar, dass die Kontrolle eines ZWB durch die Zollbehörde möglich bleibt. So ist eine Kontrolle vorzunehmen, wenn eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung dies vorschreibt oder eine „besondere Gefährdung“ vorliegt. Letzteres ist der Fall, wenn andere in die Risikoanalyse einzubeziehende Faktoren einen konkreten Anhaltspunkt für einen Verstoß gegen Zollvorschriften indizieren.[1024] Als solche Faktoren sind insbesondere zu nennen die Art der Ware, deren Beschaffenheit oder Herkunft[1025] sowie auch die vorhergehende Beteiligung nicht

1017 Art. 78 ZK überlagert insoweit §§ 193 ff. AO; *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 78, Rn. 4.

1018 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 76, Rn. 35.

1019 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 68, Rn. 8.

1020 *Henke*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 142.

1021 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 68, Rn. 10; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 144.

1022 *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (195).

1023 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 78, Rn. 1, 4, 8 f.; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 151 f.

1024 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.2; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (241); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 55; *ders*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 79; vgl. *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (195).

1025 Vgl. Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 3122/94 zur Festlegung der Kriterien für die Risikoanalyse bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. EG Nr. L 330/31 v. 21.12.1994; *Durić*, ZfZ 2006, 177 (178); *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 57.

zugelassener Wirtschaftsbeteiligter an der Lieferkette.[1026] Zudem finden Stichprobenkontrollen statt. Dies ergibt sich aus der Verpflichtung zur Einbeziehung eines „Zufallselements“ in die Auswahl der zu kontrollierenden Waren (Art. 13 Abs. 2 UA 1 ZK; Art. 4 f Abs. 2 S. 2 ZK-DVO; Erwägungsgrund (2) der ZK-Änderungsverordnung[1027]).[1028] Auch könnte der Status des ZWB andernfalls zur Ausführung rechtswidriger Handlungen missbraucht werden.[1029]

Um die Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen in die Entscheidung über die Anordnung einer Zollkontrolle einbeziehen zu können, muss dem abfertigenden Zollbediensteten das Vorliegen des Status mitgeteilt werden. Daher knüpft Art. 14 b Abs. 5 ZK-DVO die Kontrollerleichterung daran, dass der Wirtschaftsbeteiligte seine ZWB-Zulassungsnummer in der Zollanmeldung angibt.[1030] In Deutschland bietet es sich an, in DEBBI – bzw. später in dessen modifizierter und gemeinschaftsweit angepasster Form – im Zusammenhang mit den beteiligtenbezogenen Informationen eine weitere Kategorie einzufügen, die darstellt, ob ein Wirtschaftsbeteiligte Inhaber einer ZWB-Bewilligung ist. Aufgrund der Schnittstelle von DEBBI mit ATLAS[1031] wird ein eventuell vorhandener ZWB-Status in der Abfertigungssituation angezeigt, so dass der Zollbedienstete diesen bei der Auswahl der zu kontrollierenden Warensendungen berücksichtigen kann.

(b) Vorrang bei der Durchführung ggf. erforderlicher Kontrollen

Wird die von einer summarischen oder regulären Zollanmeldung eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen umfasste Ware zu einer Zollkontrolle ausgewählt, ist die Kontrolle gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 2 S. 1 ZK-DVO vorrangig vor der Kontrolle der übrigen Waren durchzuführen.

1026 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, 5.5.2; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (241); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 58; vgl. Projektbericht ZWB v. 24.08.2006, S. 7 f.

1027 ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005.

1028 So auch: *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.2; *ders*., AW-Prax 2005, 237 (241); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 55; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (90).

1029 *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (281).

1030 Eingefügt durch die Korrektur der 7. Revision, TAXUD/1250/2005 Rev. 7-Corr. 1 v. 23.10.2006.

1031 Vorläufige Verfahrensanweisung DEBBI, S. 4, 18.

Aufgrund der einleitenden Formulierung, dass dies für die „dennoch“ – also trotz der Zuordnung eines geringeren Risikowertes – zur Zollkontrolle ausgewählten Waren gilt sowie des Zwecks, dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen Erleichterungen bei der Durchführung von Zollverfahren zu gewähren, tritt diese Wirkung nur ein bei der Abwicklung von Zollverfahren betreffenden Kontrollen. Bei Sicherheitskontrollen dagegen ist dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen kein Vorrang einzuräumen.

(c) Keine Bindung an den Amtsplatz

Gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 2 S. 2 ZK-DVO kann die Kontrolle auf Wunsch des ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen an einem anderen Ort als dem der beteiligten Zollstelle, also deren jeweiligem Amtsplatz, durchgeführt werden. Für die Zollbeschau zur Überprüfung der Zollanmeldung i.S.d. Art. 68 lit. b) ZK ist dies bereits in Art. 239 Abs. 2 ZK-DVO für sämtliche Personen unabhängig von einer Zulassung bestimmt. Für Inhaber des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen wird diese Regelung somit auf die sonstigen Zollkontrollen i.S.d. Art. 13 ZK ausgedehnt.

Für den ZWB vorteilhaft ist insbesondere eine Kontrolle in seinen Geschäftsräumen oder an einem anderen Ort, an dem sich die Ware gerade befindet. Aufgrund der Formulierung „kann“ steht die Gewährung dieses Rechtsvorteils im Ermessen der Zollbehörde. Eine Ablehnung aus sachgerechten Gründen ist daher zulässig.

(2) Vereinfachte Bewilligung vereinfachter Verfahren

Der zweite Rechtsvorteil liegt in der vereinfachten Bewilligung vereinfachter Verfahren.

(a) Regelungsprinzip

Gegenwärtig – d.h. mit Geltung der neugefassten DVO-Bestimmungen – berechtigt die Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen nicht zur automatischen Inanspruchnahme vereinfachter Zollverfahren. Diese müssen vielmehr gesondert bewilligt werden.[1032] Jedoch hat das Vorhandensein des

1032 Erwägungsgrund (3) der ZK-ÄnderungsVO, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005; Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 8/2005 vom Rat im Hinblick auf den Erlass der Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften v. 29.11.2004, ABl. EG Nr. C 38 E v. 15.02.2005, S. 44; AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 9; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005,

Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen im Rahmen der Bewilligung einiger Vereinfachungen eine Reduzierung des Prüfungsumfangs zur Folge. Gem. Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO werden die bereits zum Erhalt der ZWB-Zulassung geprüften Kriterien nicht erneut bewertet; überprüft wird lediglich das Vorliegen der sonstigen spezifischen Bewilligungsvoraussetzungen.[1033] Witte bezeichnet dies als „mittelbare" Wirkung des Status.[1034]

Diese Regelung entspricht dem Konzept, mit dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen keine grundlegend neuen Kriterien zu entwickeln, sondern die gemeinsamen Voraussetzungen der bestehenden Vereinfachungen zu einem „allgemeinen Teil", der vor die Klammer gezogen wird, zusammenzufassen[1035] und so das bestehende System von Vereinfachungen zu „verallgemeinern".[1036]

(b) Vereinfachungen im Einzelnen

Zur besseren Orientierung führt Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO die Bewilligungen auf, bei denen das Vorhandensein des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen eine Vereinfachung des Erteilungsverfahrens bewirkt. Dies sind Art. 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313 a, 313 b, 324 a, 324 e, 372, 454 a sowie 912 g ZK-DVO. Vereinfachungen erfolgen demnach in drei Bereichen: Bei der Bewilligung vereinfachter Zollanmeldungen, der Bewilligung von Vereinfachungen zum Versandverfahren sowie der Genehmigung eines Linienverkehrs in der Schifffahrt.

(aa) Bewilligung vereinfachter Zollanmeldungen

Zum einen können Bewilligungen für Vereinfachungen bei der Zollanmeldung unter erleichterten Voraussetzungen erlangt werden.[1037] Dies betrifft das vereinfachte Anmeldeverfahren (Art. 260 ZK-DVO) sowie das An-

S. 5; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (282); *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (92).

1033 S. auch: AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 5; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 4; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (282); *dies*, AW-Prax 2006, 195 (195); *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.3.

1034 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.3; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 61.

1035 *Fuchs*, ZfZ 2006, 8 (13).

1036 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2.

1037 Zu den Vereinfachungsmöglichkeiten bei der Zollanmeldung s.o. Teil 3 C. I. 1.

schreibeverfahren (Art. 263 ZK-DVO). Für die Abgabe unvollständiger Zollanmeldungen dagegen ist keine Bewilligung erforderlich, der ZWB-Status bietet hier somit keine Vereinfachung.

Die Vereinfachung für die Bewilligung eines vereinfachten Anmeldeverfahrens sowie eines Anschreibeverfahrens besteht darin, dass gem. Art. 261 Abs. 4 ZK-DVO bzw. gem. Art. 264 Abs. 3 ZK-DVO lediglich zu prüfen ist, ob der Ausschlussgrund des nicht häufigen Überführens von Waren in das Zollverfahren i.S.d. Art. 261 Abs. 2 UA 1, 2. Anstrich, 264 Abs. 2, 2. Anstrich ZK-DVO vorliegt. Die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen – dies sind: die Gewährleistung einer wirksamen Überwachung der Beachtung der Verbote und Beschränkungen und der sonstigen Vorschriften (Art. 261 Abs. 1, 264 Abs. 1, 2. Anstrich ZK-DVO), das Nichtvorliegen einer schweren Zuwiderhandlung oder wiederholter Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften durch den Antragsteller (Art. 261 Abs. 2 UA 1, 1. Anstrich, 264 Abs. 2, 1. Anstrich ZK-DVO) sowie für die Bewilligung des Anschreibeverfahrens zusätzlich das Vorhandensein einer Buchführung, die den Zollbehörden eine wirksame Überwachung und insbesondere eine nachträgliche Überprüfung gestattet (Art. 264 Abs. 1, 1. Anstrich ZK-DVO) – entsprechen denen des Art. 14 h, 14 i ZK-DVO und sind daher im Rahmen der Erteilung einer ZWB-Bewilligung bereits abgeprüft worden, so dass sie als erfüllt anzusehen sind.

Art. 261, 264 ZK-DVO gelten in direkter Anwendung lediglich für die Zollanmeldung zur Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr. Die Bestimmungen zur Anmeldung zum Ausfuhrverfahren (Art. 282 Abs. 1, 284 ZK-DVO), zur passiven Veredelung (Art. 277 i.V.m. Art. 282 Abs. 1, 284 ZK-DVO) sowie die insoweit gemeinsamen Regeln betreffend die Anmeldung zu einer aktiven Veredelung, zum Umwandlungsverfahren sowie zur vorübergehenden Verwendung (Art. 276 ZK-DVO) verweisen jedoch auf Art. 261, 264 ZK-DVO.

Die Vereinfachungsmöglichkeiten zur Anmeldung zum Zolllagerverfahren dagegen sind in Art. 269 ff. ZK-DVO separat geregelt. Inhaltlich abweichend verlangt Art. 270 Abs. 3, 1. Anstrich ZK-DVO die Stellung der zur ordnungsgemäßen Verfahrensdurchführung erforderlichen Sicherheiten. Die Zahlungsfähigkeit zur Begleichung von Verbindlichkeiten wurde im Rahmen der ZWB-Zulassung bereits gem. Art. 14 j ZK-DVO geprüft. Auch hinsichtlich dieses Kriteriums ist eine erneute Prüfung daher entbehrlich. Art. 270 Abs. 5 ZK-DVO bestimmt deshalb, dass bei der Bewilligung eines vereinfachten Anmeldeverfahrens zur Überführung von Waren in ein Zolllager ebenfalls lediglich der Ausschlussgrund der nicht häufigen Vornahme zu prüfen ist. Gem. Art. 272 Abs. 3 ZK-DVO gilt diese Bestimmung ent-

sprechend für die Bewilligung eines Anschreibeverfahrens zur Überführung in ein Zolllager.

(bb) Bewilligung von Vereinfachungen zum Versandverfahren

Vereinfachungen werden zweitens gewährt bei der Bewilligung von Vereinfachungen zum Versandverfahren.

Dies betrifft zum einen das gemeinschaftliche Versandverfahren i.S.d. Art. 372 ff. ZK-DVO.[1038] Gem. Art. 373 Abs. 3 ZK-DVO entfällt hierbei die Prüfung der allgemeinen, für sämtliche Vereinfachungsformen geltenden Voraussetzungen der bisherigen Zollredlichkeit sowie des Führens von Aufzeichnungen zur Ermöglichung von Kontrollen (Art. 373 Abs. 1 lit. c), Abs. 2 lit. b) ZK-DVO), die ein ZWB bereits gem. Art. 14 h, 14 i ZK-DVO erfüllt. Eine Prüfung der vorgenannten Voraussetzungen des Art. 373 Abs. 1, 2 ZK-DVO entfällt auch bei der Erteilung einer Bewilligung an einen zugelassenen Versender zum erleichterten Nachweis des Gemeinschaftscharakters von Waren gem. Art. 324 a, 324 e ZK-DVO. Aufgrund vorgenannter Bewilligungen kann der zugelassene Versender den erforderlichen Gemeinschaftsnachweis erbringen durch Papiere, die er nicht zuvor der zuständigen Stelle zum Anbringen eines Sichtvermerks hat vorlegen müssen (Art. 324 a Abs. 1 ZK-DVO) bzw. im Schiffsverkehr durch ein erst am Tag nach der Abfahrt ausgestelltes Manifest (Art. 324 e Abs. 1 ZK-DVO). Ebenfalls nicht zu prüfen sind die Voraussetzungen des Art. 373 Abs. 1, 2 ZK-DVO bei der Ausstellung einer Bewilligung nach Art. 912 g Abs. 1 ZK-DVO, dergemäß ein zugelassener Versender von der Verpflichtung zur Gestellung sowie zur Vorlage des Kontrollexemplars T 5 befreit wird (Art. 912 g Abs. 4 ZK-DVO).

Vereinfachungen bestehen auch für die Bewilligung des Status eines zugelassenen Empfängers im Rahmen des TIR-Verfahrens gemäß Art. 454 a ZK-DVO. Das TIR-Verfahren („Transport International des Marchandises par la Route“) beruht auf dem „Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR“ der Vereinten Nationen[1039] und ist damit Be-

1038 Zu den Vereinfachungsmöglichkeiten beim gemeinschaftlichen Versandverfahren s.o. Teil 3 C. I. 2.

1039 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2112/78 des Rates vom 25. Juli 1978 über den Abschluß des Zollübereinkommens über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR (TIR-Übereinkommen) vom 14. November 1975 in Genf, ABl. EG Nr. L 252/1 v. 14.09.1978.

standteil des internationalen Versandrechts.[1040] Ebenso wie im gemeinschaftlichen Versandverfahren wird einem zugelassenen Empfänger durch die im Juni 2005 eingeführten Bestimmungen der Art. 454 a ff. ZK-DVO[1041] die Vereinfachungsmöglichkeit gewährt, im TIR-Verfahren beförderte Waren in seinem Betrieb oder an einem anderen näher bestimmten Ort in Empfang zu nehmen. Im Rahmen der Bewilligung dieses Status gelten gem. Art. 454 a Abs. 5 ZK-DVO für einen ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen die Voraussetzungen des Nichtvorliegens schwerer oder wiederholter Verstöße gegen die Zollvorschriften (Art. 454 a Abs. 2 UA 1 lit. c) ZK-DVO) sowie des Führens von eine wirksame Kontrolle ermöglichenden Aufzeichnungen (Art. 373 Abs. 2 lit. b) ZK-DVO) als erfüllt.

(cc) Genehmigung eines Linienverkehrs in der Schifffahrt

Drittens besteht eine Vereinfachung für die Genehmigung zur Einrichtung eines Linienverkehrs in der Schifffahrt i.S.d. Art. 313 a ZK-DVO. Gem. Art. 313 b Abs. 3 a ZK-DVO ist hierbei lediglich sicherzustellen, dass der Antragsteller den Betrieb einer solchen Linie glaubhaft gemacht hat (Art. 313 b Abs. 3 lit. c) ZK-DVO) und sich verpflichtet, keinen drittländischen Hafen und keine Freizone des Kontrolltyps I in einem gemeinschaftlichen Hafen anzulaufen, keine Waren auf hoher See umzuladen sowie die Zulassungsbescheinigung auf dem Schiff mitzuführen (Art. 313 b Abs. 3 lit. d) ZK-DVO). Die Voraussetzungen des Art. 313 b Abs. 3 lit. a), b) ZK-DVO dagegen – Antragsteller ist im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig, ermöglicht den Zollbehörden eine Einsichtnahme in die Geschäftsbücher und hat keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften begangen – gelten aufgrund der Prüfung gem. Art. 14 h, 14 i ZK-DVO als erfüllt.

(c) Fortgeltung bestehender Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung

Aufgrund der Regelungstechnik, Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen lediglich Vereinfachungen zu den bisherigen Vereinfa-

1040 *Kampf*, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 201.

1041 Verordnung (EG) Nr. 883/2005 der Kommission vom 10. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EG Nr. L 148/5 v. 11.06.2005; vgl. Erwägungsgrund (1) der VO.

chungsmöglichkeiten einzuräumen, bestehen diese unverändert fort.[1042] Als Reaktion auf Nachfragen seitens der Wirtschaft wurde dies mit der 5. Revision in Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO klargestellt.[1043] Ein nicht zugelassener Wirtschaftsbeteiligter kann in diesem Bereich somit durch Beantragung einzelner Bewilligungen die gleichen rechtlichen Vorteile erlangen wie ein ZWB. Der Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen besteht insoweit gegenwärtig darin, dass sich für dessen Inhaber aufgrund des reduzierten Prüfungsumfangs auch der Umfang der für den Antrag erforderlichen Angaben und Unterlagen vermindert. Für die Behörde verringert sich der Verwaltungsaufwand, die Effizienz des nachgeschalteten Verfahrens steigt.[1044] Für den Wirtschaftsbeteiligten hat dies den Vorteil einer schnelleren Erteilung der beantragten Bewilligung.

(3) Bewertung

Gegenwärtig – d.h. unter Geltung der geänderten DVO – werden den Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen rechtliche Vorteile somit in zwei Bereichen gewährt.

Zum einen bestehen Erleichterungen bei den Zollkontrollen. Hierin liegt für den Statusinhaber ein großer Vorteil. Zwar ist bereits im Rahmen vereinfachter Zollverfahren die Kontrolldichte herabgesetzt. Der Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen senkt diesen Risikowert jedoch weiter. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Zollbehörden in Zukunft ihre Kontrollen stärker auf die nicht zugelassenen Personen konzentrieren werden, der status quo einer reduzierten Kontrolldichte allein aufgrund der Inanspruchnahme vereinfachter Verfahren daher voraussichtlich nicht beibehalten wird. Hinzu kommen die Vorteile einer vorrangigen Behandlung sowie die Möglichkeit einer Kontrolle außerhalb des Amtsplatzes für sämtliche Prüfungen.

1042 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 5; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (282); *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.3.

1043 Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5 mit Fn. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006.

1044 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2 f., 5; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (281 f.).

Im Bereich der Erleichterungen bei der Bewilligung von Verfahrensvereinfachungen dagegen sind die rechtlichen Vorteile zur Zeit gering; Witte spricht von „ernüchternd gering".[1045]

Bedauerlich ist insbesondere, dass das Konzept, vorhandene Vereinfachungen fortbestehen und bei deren Bewilligung im Rahmen der ZWB-Zulassung bereits abgeprüfte Kriterien als erfüllt gelten zu lassen, nicht konsequent durchgeführt wird. So ist zur Erlangung einer Vereinfachung bzgl. der im gemeinschaftlichen Versandverfahren zu leistenden Sicherheiten – Reduzierung des Referenzbetrages einer Gesamtbürgschaft auf 50 % oder 30 % bzw. Befreiung von der Sicherheitsleistung – eine Prüfung des Kriteriums der „gesunden finanziellen Lage" bzw. der „ausreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit" (Art. 380 Abs. 2, 3 ZK-DVO) erforderlich. Obwohl Voraussetzung für die Erlangung des ZWB-Status, wird dieses Kriterium von der Prüfung nicht ausgenommen. Der vorhandene Spielraum wird somit nicht voll genutzt.

Die Kommission selbst spricht in diesem Bereich von einer „Interims"- oder „Übergangsregelung".[1046] Im Rahmen des zum 1. Januar 2009 in Kraft tretenden Modernisierten Zollkodex (MCC 2009) – dieser Termin ist zumindest gegenwärtig geplant – soll das Konzept des ZWB insbesondere in Hinblick auf die Zollvereinfachungen erweitert und ausgebaut werden.[1047] Die gegenwärtige Regelung dient insoweit dazu, die Wirtschaftsbeteiligten – wie Witte es ausdrückt, gleichsam einer „sanften Migration"[1048] – an die zukünftigen Änderungen zu gewöhnen und ihnen die Möglichkeit zu bieten, in ihren Unternehmen die erforderlichen Voraussetzungen für eine umfassende Anwendung des ZWB-Konzepts zu schaffen.[1049]

1045 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.3; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 61; *Wolff*, ZK, Art. 5 a drückt dies folgendermaßen aus: „Im Augenblick spielt diese Regelung noch nicht so eine große Rolle.".

1046 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 3.

1047 Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 9; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 3.

1048 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.4.

1049 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.4; *ders*., in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 64; *ders*., AW-Prax 2007, 147 (150): „Hätte man sofort eine Koppelung herbeigeführt, wären Wirtschaft und Verwaltung überfordert gewesen, zeitnah die notwendigen AEO-Zertifikate ‚Zollrechtliche Vereinfachungen' zu erteilen.".

bb) Rechtliche Vorteile nach dem MCC 2009

Wie soeben beschrieben, soll das Konzept des ZWB – insbesondere in Bezug auf den Statustyp Zollvereinfachungen – durch den MCC 2009 und die damit einhergehende erneute Änderung der DVO ausgeweitet werden.[1050] Geplant ist, sämtliche Zollvereinfachungen oder zumindest einen erheblichen Teil dieser exklusiv Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zu gewähren.[1051]

Überwiegend sollen die Vereinfachungen in der DVO festgelegt werden. Die Arbeiten in diesem Bereich werden nun – da die Umgestaltung der DVO im Rahmen der Sicherheitsänderung abgeschlossen ist – jedoch erst aufgenommen,[1052] so dass der genaue Umfang der Vereinfachungen noch nicht feststeht.

Für den MCC 2009 liegt aber bereits eine Entwurfsfassung vor,[1053] aus der einzelne, den Inhabern eines ZWB-Status gewährte Vorteile zu entnehmen sind. Zwar differenziert der Entwurf in den Vorteile einräumenden Bestimmungen nicht zwischen den drei unterschiedlichen Statustypen; jedoch bestimmen Art. 14 Abs. 2, 15 MCC 2009 in Parallele zu Art. 5 a Abs. 1 UA 2, Abs. 2 UA 1 ZK, dass dem ZWB alternativ – je nachdem, welche Voraussetzungen er erfüllt – Sicherheitserleichterungen oder Zollvereinfachungen eingeräumt werden, so dass die gegenwärtige Trennung zwischen den Statustypen fortgeführt wird. Die Zollvereinfachungen betreffenden Vorschriften sind demnach nur auf den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen anwendbar. Vorteile werden einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen danach in vier Bereichen eingeräumt.

1050 Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 9; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) v. 13.04.2005, S. 3.

1051 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 3; *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (195); *Stähr*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 33 (36); *Lux/Larrieu*, ZfZ 2006, 329 (332).

1052 Vgl. Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 3.

1053 Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005; hierzu hat der Rat der Europäischen Union einige Änderungsvorschläge unterbreitet, COD (2005) 246 v. 30.06.2006, hinsichtlich der den ZWB betreffenden Regelungen weist der Rat jedoch ausdrücklich auf die laufenden Diskussionen in internen und internationalen Gremien hin, S. 2.

(1) Vereinfachte Zollanmeldung

Der bedeutendste Vorteil liegt in der Gewährung einer vereinfachten Zollanmeldung. Die bisher bestehenden drei Arten einer Vereinfachung der Zollanmeldung – unvollständige Zollanmeldung, vereinfachtes Anmeldeverfahren, Anschreibeverfahren – werden durch Art. 125 MCC 2009 zu einer einzigen verschmolzen,[1054] die dem heutigen Anschreibeverfahren ähnelt. Bewilligt wird diese vereinfachte Zollanmeldung ausschließlich Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen.[1055] Sämtliche andere Wirtschaftsbeteiligte müssen bei der Ein- und Ausfuhr somit für jede Warensendung eine vollständige Zollanmeldung abgeben, was einen erheblich höheren Aufwand verursacht.

(2) Zentrale Zollabwicklung

Die vereinfachte Zollanmeldung bewirkt einen weiteren, entscheidenden Vorteil. Sie erleichtert den betreffenden ZWB eine zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr.[1056] Dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen wird gestattet, einzuführende Waren an seinem Unternehmenssitz anzumelden, auch wenn sie von einer anderen Zollstelle – insbesondere der Eingangszollstelle i.S.d. Art. 4 Nr. 4 a ZK, die auch in einem anderen Mitgliedstaat liegen kann – überlassen werden.[1057] Der gegenwärtig oftmals betriebene zusätzliche Aufwand, die Einfuhrwaren bei der Zollstelle des Eingangs in die Gemeinschaft zu einem vorgeschalteten Versandverfahren oder einem sonstigen Zollverfahren anzumelden, um die Zollschuld am Sitz des Wirtschaftsbeteiligten entstehen zu lassen, wird so vermieden.[1058] Erreicht werden soll dieses Ziel dadurch, dass zum einen der Ort der Gestellung der Waren entkoppelt wird von dem Ort, an dem die Zollanmeldung abzugeben ist und zum ande-

1054 Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 11 u. Erwägungsgrund (26); *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (380, 383); *ders*., AW-Prax 2005, 422 (425); *ders*., AW-Prax 2005, 489 (489); *ders*., AW-Prax 2004, 335 (336); *Lux/Larrieu*, ZfZ 2006, 329 (332).

1055 Vgl. *Lux/Larrieu*, ZfZ 2006, 329 (332).

1056 *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (378, 383); *ders*., AW-Prax 2005, 422 (425); *ders*., AW-Prax 2005, 489 (489); *Vögele*, AW-Prax 2006, 374 (378 f.); bei der Ausfuhr dagegen ist die zentrale Zollabwicklung nicht von der Zulassung eines Wirtschaftsbeteiligten zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen abhängig, sondern als Regelfall festgelegt.

1057 *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (378, 381).

1058 *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (378); *ders*., AW-Prax 2006, 367 (367).

ren die Zollschuld im Fall der vereinfachten Zollanmeldung an dem Ort entsteht, an dem die periodischen oder zusammenfassenden Zollanmeldungen vorzunehmen sind, somit am Unternehmenssitz.[1059]

(3) Sicherheitsleistungen

Drittens ist geplant, Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen eine Gesamtsicherheit zu einem verringertem Betrag sowie die Befreiung von Sicherheitsleistungen zu gewähren (Art. 67 Abs. 2 i.V.m. Art. 61 Abs. 7 UA 1 MCC 2009). Diese Möglichkeit einer Reduzierung oder sogar des Verzichts auf Sicherheitsleistungen besteht daneben nur noch gem. Art. 61 Abs. 7 UA 1 MCC 2009 für öffentlich-rechtliche Stellen. Im Bereich der Privatwirtschaft wird dieser Vorteil somit nach dem bisherigen Entwurf – gem. Art. 61 Abs. 7 UA 2 MCC 2009 ist die Festlegung weiterer Ausnahmen möglich – exklusiv Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen eingeräumt.

(4) Nämlichkeitssicherung

Die vierte Vereinfachung betrifft die Nämlichkeitssicherung.

Die Nämlichkeitssicherung dient dazu sicherzustellen, dass bei Zollverfahren, die ein Veränderungsverbot der Ware beinhalten – wie z.B. die vorübergehende Verwahrung, das Zolllagerverfahren, die aktive Veredelung sowie die vorübergehende Verwendung –, dieses eingehalten, die Ware somit nicht unbemerkt vertauscht, verwechselt oder sonstwie unzulässig verändert wird. Bei der Nämlichkeitssicherung handelt es sich somit um ein Instrument der zollamtlichen Überwachung.[1060]

Die Nämlichkeitssicherung ist bisher in Art. 72 ZK geregelt in der Weise, dass Nämlichkeitsmaßnahmen – hierzu zählen die zollamtliche Bewachung, die buchmäßige Überwachung sowie die Anbringung von Nämlichkeitsmitteln wie Zollplomben, Sicherungsverschlüssen, Siegeln, Stempeln, Mustern, bebilderten Beschreibungen[1061] – ausschließlich durch die Zollbehörden getroffen werden dürfen (Art. 72 Abs. 1 ZK). Die Entfernung von Nämlichkeitsmitteln ist den Zollbehörden sowie mit deren Zustimmung jeder anderen Person erlaubt (Art. 72 Abs. 2 ZK).

1059 *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (381, 383).
1060 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 72, Rn. 2.
1061 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 72, Rn. 5 ff.

Der MCC 2009 sieht nun in Art. 122 vor, dass Nämlichkeitsmaßnahmen neben der Zollbehörde auch von einem Inhaber des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen getroffen werden dürfen (Art. 122 Abs. 1 UA 1 MCC 2009). Eine vormals hoheitliche Aufgabe wird somit dem ZWB übertragen. Zur Entfernung von Nämlichkeitsmitteln sind – nach Einholung einer Genehmigung durch die Zollbehörden – neben den Zollbehörden ausschließlich Inhaber des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen befugt (Art. 122 Abs. 2 MCC 2009). Anderen Personen steht diese Verfahrensvereinfachung nicht mehr offen.

(5) Bewertung

Bereits durch die im Entwurf des MCC 2009 enthaltenen Vereinfachungsmöglichkeiten wird deutlich, dass der Umfang der Vereinfachungen erheblich ausgedehnt wird und insbesondere für eine wirtschaftliche Zollabwicklung erforderliche Bewilligungen wie die einer vereinfachten Zollanmeldung und damit auch die Möglichkeit einer zentralen Einfuhrabwicklung am Unternehmenssitz exklusiv einem ZWB gewährt werden.

Die aus den verschiedenen Zollverfahren bekannten Vereinfachungen werden somit in diesem neuen Status gebündelt.[1062]

Werden die gegenwärtigen Pläne verwirklicht, ist mit Inkrafttreten des modernisierten Zollkodex am 1. Januar 2009 für in größerem Umfang am grenzüberschreitenden Handel beteiligte Wirtschaftstreibende die Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen daher praktisch unumgänglich.[1063]

b) ZWB-Sicherheit

Der Status ZWB-Sicherheit gewährt seinem Inhaber gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 2 ZK, Art. 14 a Abs. 1 lit. b) ZK-DVO Erleichterungen bei sicherheitsre-

1062 *Wolffgang*, AW-Prax 2005, 93 (93); *Lux*, AW-Prax 2005, 137 (137).

1063 Vgl. *Wolffgang*, AW-Prax 2005, 93 (93): „Ein Unternehmen, das entweder den Status nicht bewilligt erhält oder ihn wieder verliert, muss mit erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen im grenzüberschreitenden Verkehr rechnen, die es in der Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen“; *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.1; *ders*., in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 78: „Richtig vorteilhaft wird der Status mit dem modernisierten Zollkodex ...“; *ders*., AW-Prax 2007, 147 (150): „Wer ... bis dahin nicht AEO ist, wird böse erwachen.“.

levanten Kontrollen, die durchgeführt werden anlässlich des Verbringens von Waren in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft.

Dem ZWB-Sicherheit werden die rechtlichen Vorteile bereits gegenwärtig – d.h. aufgrund der Sicherheitsänderung von ZK und DVO – eingeräumt. Der MCC 2009 sieht daher bisher keine weiteren Sicherheitserleichterungen vor. Ein weiterer rechtlicher Vorteil entsteht jedoch mit Inkrafttreten der geplanten „Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette“, die Inhabern des Status ZWB-Sicherheit eine Zulassung zum „zuverlässigen Unternehmen“ unter erleichterten Voraussetzungen ermöglicht.

aa) Gegenwärtige rechtliche Vorteile

Gegenwärtig gewährt der Status ZWB-Sicherheit seinem Inhaber rechtliche Vorteile in Gestalt von Erleichterungen hinsichtlich der Zollkontrollen. Zudem wird der für eine Vorabanmeldung erforderliche Datensatz reduziert.

(1) Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen

Ebenso wie dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen werden auch dem ZWB-Sicherheit Erleichterungen hinsichtlich Zollkontrollen gewährt. Entsprechend der Art des Statustyps treten diese Vergünstigungen bei den sicherheitsbezogenen Kontrollen im Zusammenhang mit der Ein- oder Ausfuhr von Waren in das bzw. aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ein.

(a) Verringerung von Zollkontrollen

Das Vorhandensein der Bewilligung ZWB-Sicherheit wird in die Risikoanalyse einbezogen und vermindert so den Risikowert des Wirtschaftsbeteiligten, der wiederum maßgeblich ist für die Auswahl zu einer Zollkontrolle.

Auf diese Weise verringern sich gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 1 S. 1 ZK-DVO für einen ZWB-Sicherheit die sicherheitsbezogenen Grenzkontrollen, insbesondere bei der Einfuhr von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft.

Der Inhaber des Status ZWB-Sicherheit wird somit in der Regel nicht kontrolliert. Eine Ausnahme besteht wiederum gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 1 S. 2 ZK-DVO für die Fälle, in denen das Gemeinschaftsrecht die Zollbehörde zur Kontrolle verpflichtet oder sonstige risikoerhöhende Umstände eine „besondere Gefährdung“ indizieren. Auch hinsichtlich der Sicherheitskontrollen

sind Stichproben zulässig (vgl. Art. 13 Abs. 2 UA 1 ZK; Art. 4 f Abs. 2 S. 2 ZK-DVO).[1064]

(b) Vorrang bei der Durchführung ggf. erforderlicher Kontrollen

Ist aufgrund der beschriebenen Umstände bei einem Inhaber des Status ZWB-Sicherheit eine Zollkontrolle erforderlich, ist diese gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 2 S. 1 ZK-DVO vorrangig vor der Kontrolle anderer Personen durchzuführen.

(c) Keine Bindung an den Amtsplatz

Ebenso wie bei einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen besteht auch für die bei einem ZWB-Sicherheit durchzuführenden Kontrollen gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 2 S. 2 ZK-DVO keine Bindung an den Amtsplatz. Auf Verlangen des ZWB kann die Zollkontrolle durch die zuständige Zollbehörde an einem anderen Ort – z.B. in einem grenznahen Lager, in dem sich die Ware befindet – durchgeführt werden.

(d) Vorherige Mitteilung einer Kontrolle

Allein einem ZWB-Sicherheit gewährt Art. 14 b Abs. 2 UA 1, 3 ZK-DVO – allerdings erst mit Geltung ab dem 1. Juli 2009[1065] – den zusätzlichen rechtlichen Vorteil einer vorherigen Mitteilung einer bevorstehenden Warenkontrolle bei der Ein- oder Ausfuhr, „wenn dadurch die Durchführung der Kontrolle nicht gefährdet wird“. Gefährdet wird die Durchführung der Kontrolle durch ein Nichterscheinen des Wirtschaftsbeteiligten. In dem Erreichen ihres Zwecks wird die Kontrolle zudem gefährdet durch eine vorherige Manipulation, etwa das Entfernen von nicht deklarierten Waren. Da der Wirtschaftsbeteiligte aufgrund des ihm verliehenen Status als zuverlässig anzusehen ist, ist eine derartige Gefährdungslage im Normalfall nicht anzunehmen. Erforderlich sind konkrete Anhaltspunkte für einen Verweigerungs- bzw. Manipulationsverdacht. Erfolgt die Kontrolle als reine Stichprobe oder aufgrund einer Kontrollpflicht nach anderen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, werden in der Regel keine solchen Anhaltspunkte bestehen. Wird die Kontrolle aber bereits aufgrund des Vorliegens risikoindizierender Faktoren gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 1 S. 1, 1. Alt. ZK-DVO angeordnet, wird oftmals zugleich auch eine Gefährdung i.S.d. Art. 14 b Abs. 2 UA 1 S. 2 ZK-DVO gegeben sein. Zwingend ist dies aber nicht. So kann ein zuverlässiger Wirt-

1064 S.o. Teil 3 H. I. 1. a) aa) (1) (a).

1065 Art. 3 Abs. 2 S. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

schaftsbeteiligter lediglich hoch riskante Waren ein- oder ausführen oder ein Frachtführer von einer im Unzuverlässigkeitsverdacht stehenden Person übergebene Waren transportieren, so dass eine Gefährdung zwar hinsichtlich der Waren, nicht aber in Bezug auf die Kontrolle vorliegt.

Die Vornahme der Mitteilung steht im Ermessen der Zollbehörde. Art. 14 b Abs. 2 UA 2 ZK-DVO stellt klar, dass eine Kontrolle ohne vorherige Mitteilung möglich bleibt.

Die vorherige Mitteilung einer bevorstehenden Kontrolle erleichtert dem ZWB die Disposition. Der Ablauf wird vorhersehbarer und damit planbarer. Insbesondere kann der Wirtschaftsbeteiligte sogleich gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 2 S. 2 ZK-DVO beantragen, dass die Warenkontrolle an seinem Ausgangs- bzw. Zielort durchgeführt wird.

(2) Reduzierung des Datensatzes für eine Vorabanmeldung

Als weiteren rechtlichen Vorteil wird dem ZWB-Sicherheit ab dem 1. Juli 2009[1066] gem. Art. 14 b Abs. 3 ZK-DVO eine Reduzierung des für eine Vorabanmeldung erforderlichen Datensatzes gewährt.

Der Bereich der Vorabanmeldungen wurde durch die Sicherheitsänderung komplett neu gestaltet. So setzt die Einführung der Arbeitsmethode der Risikoanalyse durch Art. 13 Abs. 2 ZK, Art. 4 f - 4 j ZK-DVO voraus, dass der Zollbehörde die zur Ermittlung des Risikos erforderlichen Daten bereits vor dem Eintreffen der Ware an der Zollstelle übermittelt werden, damit diese über gegebenenfalls erforderliche Kontrollmaßnahmen entscheiden kann.[1067]

Aus diesem Grund ist für die Einfuhr von Waren durch Art. 36 a - 36 c ZK die Abgabe einer summarischen Anmeldung zeitlich vor dem Verbringen der Ware in das Zollgebiet der Gemeinschaft festgelegt worden.[1068] Hierdurch unterscheidet sich die neue summarische Anmeldung von der bisher gem. Art. 43 - 45 ZK a.F. i.V.m. Art. 183 ZK-DVO a.F. vorzunehmenden, die erst

1066 Art. 3 Abs. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

1067 Erwägungsgrund (7) der ZK-ÄnderungsVO, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 05.04.2005; *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (380); *ders*., AW-Prax 2006, 443 (443); *Witte*, AW-Prax 2005, 284 (285). Die Abgabe einer Zollanmeldung vor Ankunft der Waren entspricht Standard 3.25 der revidierten Kyoto Konvention der WCO; vgl. hierzu: Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Erwägungsgrund (27) u. Begründung, S. 12.

1068 Zur Vorabanmeldung bei der Einfuhr: *Fuchs*, ZfZ 2006, 8 (8 ff.); *Witte*, AW-Prax 2005, 284 (284 ff.).

nach Gestellung der bereits eingeführten Ware erfolgte. Für den Bereich der Ausfuhr ist die vorherige Übermittlung von die Ware betreffenden Daten in Art. 182 a - 182 d ZK geregelt.[1069] Im Unterschied zur Vorabanmeldung bei der Einfuhr ist bei der Ausfuhr gem. Art. 182 b ZK bereits die vollständige Zollanmeldung im Voraus zu übermitteln, sofern das betreffende Zollverfahren die Abgabe einer Zollanmeldung vorsieht. Dies trifft zu auf das Ausfuhrverfahren (vgl. Art. 161 Abs. 4, 5 ZK, Art. 788 ZK-DVO), die vorübergehende Ausfuhr im Rahmen einer passiven Veredelung (Art. 145 Abs. 2 i.V.m. Art. 161 Abs. 4, 5 ZK) sowie das interne Versandverfahren (vgl. Art. 349 ff. ZK-DVO). Nur wenn das betreffende Zollverfahren die Abgabe einer Zollanmeldung nicht erfordert – so ist die Wiederausfuhr von Nichtgemeinschaftswaren gem. Art. 182 Abs. 3 UA 1 S. 1 ZK der Zollbehörde nur „vorab mitzuteilen" –, verlangt Art. 182 c ZK lediglich die Vornahme einer summarischen Anmeldung.

Die Ausgestaltung der Vorabanmeldung wurde der Kommission übertragen, die hiervon durch die Regelungen der Art. 183 ff. ZK-DVO (Einfuhranmeldung), Art. 592 a ff., 842 a ff. ZK-DVO (Ausfuhranmeldung) sowie Annex 30 A (zu übermittelnde Datensätze) Gebrauch gemacht hat. Diese Bestimmungen[1070] und damit gleichzeitig auch die Vorschriften der Art. 36 a - 36 c, 182 a - 182 d ZK[1071] gelten ebenfalls erst ab dem 1. Juli 2009.

Ob einem ZWB-Sicherheit Vorteile in Bezug auf die Vorabanmeldungen einzuräumen sind – und wenn ja, welche –, wurde im Laufe der Erarbeitung der DVO höchst kontrovers diskutiert.

Dabei bestand in der Kommission sowie im zuständigen Zollausschuss weitgehende Einigkeit darin, dass der teilweise von Vertretern der Wirtschaft vorgebrachten Forderung nach einem gänzlichen Verzicht auf eine Vorabanmeldung[1072] für Inhaber des Status ZWB-Sicherheit nicht zu entsprechen sei, da die Daten der Vorabanmeldung gerade die Grundlage der Risikoanalyse bildeten und auch bei einem Status-Inhaber hohe Risikoindikatoren in anderen Bereichen eine Zollkontrolle erforderlich machen könnten.[1073]

1069 Zur Vorabanmeldung bei der Ausfuhr: *Witte*, AW-Prax 2005, 332 (332).

1070 Art. 3 Abs. 3 ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

1071 Art. 2 Abs. 3 ZK-ÄnderungsVO, ABl. EG Nr. L 117/13 v. 04.05.2005.

1072 Public Consultation on the draft implementing provisions concerning new security and safety measures, S. 38, europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/consultation_security_safety.pdf; *Vögele*, AW-Prax 2006, 327 (331 f.).

1073 *Lux*, AW-Prax 2006, 443 (443).

Auch eine – teilweise geforderte[1074] – Verkürzung der Frist zur Abgabe der Vorabanmeldung wurde abgelehnt, da dies zu einer Verzögerung der Überlassung führen und somit den Interessen des ZWB widersprechen könne.[1075]

Streitig war lange Zeit jedoch die Frage nach den einem ZWB zu gewährenden Erleichterungen hinsichtlich des Inhalts der Vorabanmeldung. So wurde diskutiert, ob eine Reduzierung der Daten vorzunehmen sei, auf welche Daten verzichtet werden könne und ob dies nur für die Ausfuhr oder auch für die Einfuhr gelte. Die in den Entwurfsfassungen niedergelegten Regelungen zeugen davon: Die ersten Entwurfsfassungen der DVO sahen eine Reduzierung des Datensatzes vor (Art. 183 a Abs. 1 ZK-DVO für die summarische Anmeldung bei der Einfuhr,[1076] Art. 592 d Abs. 1 ZK-DVO für die Zollanmeldung[1077] sowie Art. 842 c Abs. 1 ZK-DVO für die summarische Anmeldung bei der Ausfuhr[1078]). Nachdem Kritik an der Auswahl der entfallenden Daten geäußert wurde, entschied man sich für eine spätere Festlegung des erforderlichen Datensatzes durch Annex 30 A.[1079] In Bezug auf den Erlass von Daten für die summarische Anmeldung bei der Einfuhr wurde problematisiert, dass – anders als bei der Ausfuhr – die betreffende Lieferkette im Regelfall bereits mehrere Wirtschaftsbeteiligte enthalte, die nicht im Zollgebiet der EG ansässig seien und daher nicht den Status eines ZWB-Sicherheit besäßen.[1080] Somit wurden die Bestimmungen zur Reduzierung des für eine Vorabanmeldung erforderlichen Datensatzes durch die 3. Revision für die Einfuhr[1081] und durch die 4. Revision für die Ausfuhr gestrichen.[1082] Nach-

1074 ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 23; *Vögele*, AW-Prax 2006, 327 (331 f.).

1075 *Lux*, AW-Prax 2006, 443 (443).

1076 Art. 183 a Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, TAXUD/1250/2005 v. 05.07. 2005; i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005; i.d.F. Rev. 2, TAXUD/ 1250/2005 v. 05.01.2006.

1077 Art. 592 d Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005; i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2. v. 05.01.2006; i.d.F. Rev. 3, TAXUD/ 1250/2005 Rev. 3 v. 14.02.2006.

1078 Art. 842 c Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 1 v. 18.10.2005; i.d.F. Rev. 2, TAXUD/1250/2005 Rev. 2. v. 05.01.2006; i.d.F. Rev. 3, TAXUD/1250 Rev. 3 v. 14.02.2006.

1079 So benennen Art. 183 a Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. des Erstentwurfs, der Rev. 1. sowie Art. Art. 592 d Abs. 1, 842 c Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 1 noch die entfallenden Daten, Art. 183 a Abs. 1, 592 d Abs. 1, 842 c Abs. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 2 dagegen verweisen auf eine spätere Ausgestaltung im Rahmen von Annex 30 A zur DVO.

1080 Vgl. *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.5.2; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (281).

1081 Art. 183 ZK-DVO i.d.F. Rev. 3, TAXUD/1250/2005 Rev. 3 v. 14.02.2006.

dem Vertreter der Wirtschaft sich massiv darüber beschwerten, dass einem ZWB zu geringe Vorteile eingeräumt würden,[1083] wurde mit der 5. Revision eine Verringerung der erforderlichen Daten wieder eingeführt.[1084]

Geschaffen wurde schließlich folgende Regelung:

Gibt ein ZWB-Sicherheit eine summarische Eingangs- oder Ausgangsanmeldung ab, muss diese gem. Art. 14 b Abs. 3 UA 1 ZK-DVO nur einen reduzierten Datensatz enthalten. Der erforderliche Inhalt ist in Abschnitt 2.5 des Anhangs 30 A zur DVO im Einzelnen festgelegt. Dabei sind für eine Eingangsanmeldung aufgrund des höheren Gefährdungspotentials umfangreicherer Daten zu übermitteln als für eine Ausgangsanmeldung. Handelt der ZWB-Sicherheit als Frachtführer, Spediteur oder Zollvertreter „für Rechnung eines anderen", gilt dies gem. Art. 14 b Abs. 3 UA 2 ZK-DVO nur, sofern auch der Auftraggeber Inhaber einer Zulassung zum ZWB-Sicherheit ist. Im Fall einer Stellvertretung müssen sowohl der Vertretene als auch der Vertreter den Status eines ZWB-Sicherheit besitzen. Angesichts der Umformulierung von „im Namen eines anderen" hin zu „für Rechnung eines anderen" im Rahmen der Fertigstellung der Endversion der Änderungsverordnung,[1085] gilt dies nun sowohl für den direkten als auch für den indirekten Stellvertreter.[1086]

Art. 14 b Abs. 3 UA 3 ZK-DVO betont, dass der ZWB zur Angabe zusätzlicher Datenelemente verpflichtet bleibt, sofern ein – höherrangiges – internationales Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von ZWB-Bewilligungen sowie Sicherheitsmaßnahmen dies verlangt.

(3) Bewertung

Dem ZWB-Sicherheit werden mit den Erleichterungen bei den sicherheitsbezogenen Kontrollen im Rahmen der Ein- und Ausfuhr sowie der Reduzierung des Datensatzes für eine Vorabanmeldung bereits gegenwärtig – d.h.

1082 Art. 592 d, 842 c ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 i.d.F. Rev. 4 v. 13.04. 2006.

1083 *Vögele*, AW-Prax 2006, 327 (331 f.); ZWB-Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 23.

1084 Art. 14 a Abs. 5 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006.

1085 Vgl. Art. 14 b Abs. 3 UA 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 7-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 7-Corr. 1. v. 23.10.2006.

1086 So auch *Witte*, AW-Prax 2007, 147 (149).

mit vollständiger Geltung der geänderten DVO – substantielle Vorteile eingeräumt. Der Status eines ZWB-Sicherheit ist daher lohnend.[1087]

bb) Rechtliche Vorteile mit Inkrafttreten der „Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette“

Die geplante „Verordnung zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette“[1088] sieht in Art. 8 Abs. 3 vor, dass Inhaber des ZWB-Status unter erleichterten Voraussetzungen zum „zuverlässigen Unternehmen“ zugelassen werden. So entfällt für einen ZWB die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen, soweit diese mit den Anforderungen zur Erlangung des ZWB-Status identisch oder vergleichbar sind. Da Zulassungsvoraussetzung gem. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung das Erfüllen von Sicherheitsstandards ist, betrifft diese Regelung ausschließlich den ZWB-Sicherheit.

Identisch bzw. vergleichbar sind insbesondere die Anforderungen an den Schutz der Ware vor unbefugtem Zugriff, die Prüfung des eingesetzten Personals sowie dessen Schulung in Sicherheitsfragen, die denjenigen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a), b), c), f), g) ZK-DVO entsprechen und somit als erfüllt gelten. Das Vorhandensein von Ressourcen zur Begegnung möglicher Sicherheitsrisiken sowie – je nach Ausgestaltung dieses Merkmals durch die hierzu ergehende DVO – eines Sicherheitsmanagements sind dagegen keine Zulassungsvoraussetzung zum ZWB und daher zu prüfen.

Vorteile einer Zulassung zum zuverlässigen Unternehmen bestehen für den Wirtschaftsbeteiligten gem. Art. 6 des Verordnungsentwurfs in der Berechtigung zur Inanspruchnahme besonderer, beschleunigter Verfahren bei dem Transport von Waren innerhalb der Gemeinschaft sowie der Verminderung von Sicherheitskontrollen.

c) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit

Den Inhabern des kombinierten Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit werden die an die Einzelzulassungen geknüpften Vorteile kumulativ gewährt.[1089] Bedeutung hat die Zusammenfügung beider Vorteile

---

1087 *Wolff*, ZK, Art. 5 a; *Witte*, AW-Prax 2006, 311 (311).

1088 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette, KOM (2006) 79 v. 27.02.2006; s.o. Teil 3 D. VII. 5. b) bb).

1089 Einige Entwurfsfassungen – zuletzt TAXUD/1250/2005 Rev. 4-Corr. 1 v. 03.05.2006 – sahen einen weiteren Rechtsvorteil speziell für bestimmte Inhaber des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit vor. Dieser betraf die zuständige Aus-

insbesondere für die Erleichterungen hinsichtlich der Zollkontrollen. Da weder unter dem Aspekt der Durchführung des Zollverfahrens noch der Sicherheit ein Kontrollanlass besteht, wird insbesondere ein Inhaber des kombinierten Status deutlich seltener Zollkontrollen unterliegen.

Wirtschaftsbeteiligte, die in der Gemeinschaft ansässig sind, werden aufgrund der Identität der Voraussetzungen einer Zulassung zum ZWB-Sicherheit sowie der zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit[1090] bei Einhaltung der Sicherheitsstandards des Art. 14 k ZK-DVO in der Regel Inhaber des kombinierten Status sein und damit umfassend von den Rechtsvorteilen profitieren.[1091]

2. Rechtliche Vorteile in Drittstaaten

Das Konzept, die Sicherheit im internationalen Handel zu erhöhen und dessen rechtmäßige Abwicklung zu erleichtern durch die Zertifizierung bestimmter zuverlässiger Personen, ist kein rein europäisches. Wie zu Beginn gezeigt,[1092] werden weltweit Modelle entwickelt, die diesem Zweck dienen.

Da die Regelung des ZWB das Ziel verfolgt, die gesamte Lieferkette zu erfassen, ist beabsichtigt, durch völkerrechtliche Abkommen eine gegenseitige Anerkennung von ZWB-Bewilligung und vergleichbaren Zertifizierungen anderer Staaten herzustellen.[1093] Als Folge der Anerkennung stehen die von den Drittstaaten gewährten rechtlichen Vorteile in Form von Zollvereinfa-

gangszollstelle i.S.d. Art. 4 Nr. 4 d ZK. So konnte gem. Art. 793 Abs. 3 lit. a) ZK-DVO Rev. 4-Corr. 1 für im Eisenbahnverkehr, mit der Post, im Luftverkehr oder im Seeverkehr beförderte Ware, die im Rahmen eines durchgehenden Beförderungsvertrages zur Beförderung mit Bestimmung in ein Drittland übernommen wird, bewilligt werden, dass Ausgangszollstelle diejenige am Ort der Übernahme der Ware und nicht – nach der Grundregel des Art. 793 Abs. 2 UA 1 ZK-DVO – die letzte Zollstelle vor dem Ausgang der Ware aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft ist. Voraussetzung hierfür war, dass neben dem Ausführer sämtliche zuvor an der Lieferkette beteiligte Personen den Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit besaßen.

1090 S.o. Teil 3 D. VII. 1.

1091 Vgl. *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 5 a, Rn. 54.

1092 S.o. Teil 2 A.

1093 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 5 f.; AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 16; ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 9; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (282); *dies*., AW-Prax 2006, 195 (195).

chungen und Sicherheitserleichterungen dann auch den gemeinschaftlichen Inhabern des ZWB-Status zu.[1094]

Eine gegenseitige Anerkennung setzt voraus, dass die drittstaatlichen Modelle äquivalent sind, die Bewerber also „ähnliche" Kriterien erfüllen müssen.[1095]

a) ZWB-Sicherheit

Im Bereich der Sicherheit existieren bereits einige drittstaatliche Modelle.[1096]

In seinen Voraussetzungen mit einer Zulassung zum ZWB-Sicherheit vergleichbar – mit dem Unterschied, dass dort ausschließlich die Einhaltung von Sicherheitsstandards, nicht jedoch die Kriterien der Zollredlichkeit, der Buchführung sowie der Zahlungsfähigkeit überprüft werden – ist gegenwärtig allerdings allenfalls das US-amerikanische Modell C-TPAT hinsichtlich der Mitgliedschaftsstufe eines „Validated Member". Die EG hat daher unter anderem mit den USA bereits Sondierungsgespräche mit dem Ziel einer gegenseitigen Anerkennung aufgenommen.[1097]

Die WCO hat jedoch – wie oben beschrieben[1098] – im Juni 2005 durch ihr SAFE Framework dem ZWB-Modell entsprechende[1099] Mindeststandards für eine Sicherheitszulassung im Rahmen einer Unternehmenspartnerschaft festgelegt. Als Reaktion hierauf haben bereits die meisten Mitgliedstaaten der WCO angekündigt, diese umsetzende Sicherheitszulassungen einzuführen.[1100] Mit diesen Staaten könnten dann Abkommen über die gegenseitige Anerkennung geschlossen werden mit der Folge, dass die drittstaatlichen Sicherheitserleichterungen auch den Inhabern des gemeinschaftlichen Status eines ZWB-Sicherheit zur Verfügung stehen.

b) ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen

Im Bereich der Zollvereinfachungen hat die EG mit ihrem Konzept eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen eine Vorreiterrolle übernommen. So

1094 Vgl. *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (195).
1095 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 6.
1096 S.o. Teil 2 A.
1097 S.u. Teil 4 A. III., Teil 4 B. I. 2.
1098 S.o. Teil 2 B. III. 2.
1099 S.u. Teil 4 B. I.
1100 Stand 10. November 2006: 140 von 169 Mitgliedstaaten, Homepage der WCO: www.wcoomd.org, „List of members who have indicated their intention to implement the SAFE Framework of Standards".

sind die gegenwärtig bestehenden drittstaatlichen Unternehmenspartnerschaftsprogramme sämtlich als reine Sicherheitsprogramme konzipiert und beschränken sich daher auf den Aspekt der Einräumung von Sicherheitserleichterungen für zuverlässige Personen. Zollvereinfachungen werden Personen auf der Grundlage ihrer überprüften Zuverlässigkeit in Drittstaaten bisher nicht gewährt. Mangels vergleichbarer Zulassungen ist eine Anerkennung des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen durch Drittstaaten und damit eine Erstreckung der Vorteile auf diese bisher nicht möglich.

Dies wird sich jedoch ändern. So verpflichtet Standard 3.32 der – im Februar 2006 in Kraft getretenen – revidierten Kyoto Konvention von 1999 die Vertragsstaaten dazu, Wirtschaftsbeteiligten, die den Nachweis der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften sowie eines zufrieden stellenden Systems der Führung der Geschäftsbücher erbringen, den Status einer „zugelassenen Person“ („Authorized Person“) zu verleihen, an den die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Zollvereinfachungen geknüpft ist.[1101] Da die betreffende Bestimmung von den Vertragsstaaten innerhalb von 60 Monaten, somit bis zum Februar 2011 in innerstaatliches Recht umzusetzen ist, ist davon auszugehen, dass auch Staaten außerhalb der EG spezielle Programme für die Gewährung von Zollvereinfachungen an zugelassene Personen entwickeln oder diesen Aspekt – ebenso wie die EG – aufgrund der teilweise identischen Voraussetzungen in ihr Sicherheitskonzept integrieren und dieses somit zu einem umfassenden Unternehmenspartnerschaftsprogramm ausweiten.

So berät die US-amerikanische Zollverwaltung bereits darüber, den Aspekt der Handelserleichterungen stärker in das Programm C-TPAT einzubeziehen und dessen Mitgliedern z.B. Erleichterungen bei der Sicherheitsleistung einzuräumen.[1102]

II. Wirtschaftliche Vorteile

Neben den rechtlichen Vorteilen bietet der ZWB-Status auch wirtschaftliche Vorteile. Diese treten zum einen ein als Folge der rechtlichen Vorteile, resultieren aber auch aus den für die Bewilligungserteilung vorzunehmenden Maßnahmen sowie aus Wettbewerbsvorteilen aufgrund der bevorzugten Auswahl des ZWB als Vertragspartner.

1101 S.o. Teil 2 B. I.

1102 Mitteilung über das Treffen des COAC (Committee on Commercial Operations of the US Customs and Border Protection) v. 01.12.2005, www.strtrade.com/wti/wti.asp?pub=0&story=22504 &date=12/5/2005&full_article.

1. Als Folge der rechtlichen Vorteile

Allen drei Zulassungsarten gemein sind die gem. Art. 14 b Abs. 4 ZK-DVO gewährten Erleichterungen hinsichtlich der Zollkontrollen. Zollkontrollen werden seltener sowie gegebenenfalls prioritär und auch an Orten außerhalb der Amtsplätze durchgeführt. Hierdurch spart der Wirtschaftsbeteiligte Kosten.[1103]

Eine Zollkontrolle bedeutet einen Zeit- und damit auch Personal- und Sachaufwand für den Wirtschaftsbeteiligten. So kann er z.B. das Transportmittel samt Fahrer in der Zeit nicht anders einsetzen. Der Zeitverlust ist insbesondere bei den Grenzkontrollen von Bedeutung. Kontrollen an Amtsplätzen verursachen zudem Fahrtkosten. Auch durch die Kontrolle selbst entstehen Kosten. So ist die Zollbehörde befugt, Proben und Muster zu entnehmen.[1104] Dies verursacht gegebenenfalls Entnahmekosten.[1105] Zudem kann es für den Wirtschaftsbeteiligten erforderlich sein, die Lieferung später wieder zu vervollständigen.[1106] Sämtliche mit der Zollkontrolle im Zusammenhang stehenden Kosten – mit Ausnahme der Untersuchungskosten für Proben und Muster[1107] – hat der Wirtschaftsbeteiligte selbst zu tragen. Für die Zollbeschau ist dies in Art. 69 Abs. 1 ZK geregelt.

Der Status eines ZWB-Sicherheit – und damit auch der kombinierte Status eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit – ermöglicht durch die bessere Vorhersehbarkeit und damit Planbarkeit von Zollkontrollen aufgrund der vorherigen Mitteilung weitere Kostenvorteile. Die Reduzierung des Datensatzes verschlankt und vergünstigt die Vorabanmeldung.[1108]

Der Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen sowie der kombinierte Status gewähren gegenwärtig zudem den rechtlichen Vorteil, dass Bewilligungen für Verfahrensvereinfachungen unter erleichterten Voraussetzungen erlangt werden können. Hieraus resultiert der wirtschaftliche Vorteil einer Verringerung des für die Stellung des Antrags einschließlich der Zusammenstellung des für den Nachweis der Bewilligungsvoraussetzungen erforderlichen Aufwands. Unter dem MCC 2009, nach dem zumindest einige Vereinfa-

1103 Vgl. AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 14.
1104 Vgl. Art. 69 Abs. 1 ZK.
1105 *Henke*, in: Witte, ZK, Art. 69, Rn. 8.
1106 Vgl. Art. 245 Abs. 2 ZK-DVO.
1107 Art. 69 Abs. 3, letzt. Hs. ZK.
1108 So auch *Witte*, AW-Prax 2007, 147 (148).

chungen exklusiv Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gewährt werden, liegt der wirtschaftliche Vorteil in der Möglichkeit einer vereinfachten Abwicklung des Zollverfahrens und der dadurch eingesparten Kosten.

2. Aufgrund der für die Bewilligungserteilung vorzunehmenden Maßnahmen

Auch die für den Erhalt der ZWB-Bewilligung vorzunehmenden Maßnahmen können zu wirtschaftlichen Vorteilen für den ZWB führen. Wirtschaftliche Vorteile können insbesondere in drei Bereichen entstehen: Der Verbesserung unternehmensinterner Abläufe, der Vermeidung von Schadensfällen sowie der Reduzierung von Versicherungsprämien.

So zielen manche Bewilligungsvoraussetzungen darauf ab, die unternehmensinternen Abläufe zuverlässiger und transparenter zu gestalten. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die Buchführung i.S.d. Art. 14 i ZK-DVO. Folge der zur Erfüllung der Erteilungskriterien vorzunehmenden Maßnahmen kann sein, dass Unternehmensabläufe besser strukturiert und so optimiert werden, woraus – wie die Erfahrungen mit dem US-amerikanischen Modell C-TPAT zeigen[1109] – für den Wirtschaftsbeteiligten wirtschaftliche Vorteile erwachsen können.[1110]

Die für die Zulassung zum ZWB-Sicherheit zu erfüllenden Sicherheitsstandards können zudem zu einer Erhöhung der Sicherheit im Unternehmen beitragen. Die hierdurch erzielte Verringerung von durch rechtswidrige Handlungen wie insbesondere Diebstahl verursachten Schäden[1111] sowie die Vermeidung von Unfällen aufgrund der Erhöhung der Sicherheit am Arbeitsplatz führen ebenfalls zu wirtschaftlichen Vorteilen für den ZWB.

Schließlich können die für die Erlangung der ZWB-Bewilligung vorzunehmenden Maßnahmen eine Vergünstigung der Versicherungsprämien bewirken.[1112] Dies gilt insbesondere für den ZWB-Sicherheit. So bestätigt die Zertifizierung die Einhaltung von Sicherheitsstandards hinsichtlich des Betriebsgeländes, der Gebäude und der sich darin befindlichen Gegenstände sowie eine gewisse Qualifikation und Zuverlässigkeit der in sicherheitssen-

1109 *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283).
1110 *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196); ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 17 f.
1111 *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283); *dies*., AW-Prax 2006, 195 (197); ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 24.
1112 *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196).

siblen und damit besonders schadensrelevanten Bereichen beschäftigten Mitarbeiter. Durch solche Schutzmaßnahmen sinkt das Risiko eines Schadensfalls und damit für den Versicherungsgeber das Risiko einer Schadensregulierung. Daher gewähren Versicherer bereits heute Unternehmen, die über eine Zertifizierung nach der Norm ISO 9001:2000 für den Bereich des Qualitätsmanagements oder im Bereich des Umweltmanagements nach der ISO-Norm 14000 verfügen, Prämienrabatte.[1113] Entsprechende Rabatte könnte der ZWB-Sicherheit erhalten. Dies betrifft zum einen die Haftpflichtversicherungen. Diese sichern Schadensersatzansprüche Dritter gegen den Wirtschaftsbeteiligten ab. In Betracht kommt insbesondere eine Reduzierung der Prämien für die Betriebshaftpflichtversicherung, die Ansprüche Dritter wegen der unsachgemäßen Wahrnehmung betrieblicher Aufgaben durch die Mitarbeiter eines Unternehmens zum Gegenstand hat, die Gebäudehaftpflichtversicherung, die Schäden Dritter durch das Gebäude betrifft sowie die Verkehrshaftungsversicherung, die insbesondere Schäden am transportierten Gut erfasst. Auch die Prämien für die Sachversicherungen des Unternehmens zu seinem eigenen Schutz wie Einbruch- und Diebstahlversicherungen verringern sich.

3. Wettbewerbsvorteile aufgrund der bevorzugten Auswahl als Vertragspartner

Wirtschaftliche Vorteile ergeben sich für den ZWB nicht lediglich aus einer effizienteren Gestaltung der Abläufe im Unternehmen und im Verhältnis zu den Zollbehörden. Die ZWB-Zulassung wirkt sich vielmehr auch auf das Verhältnis des ZWB zu seinen Geschäftspartnern aus. Dabei verschafft der ZWB-Status einem Wirtschaftsbeteiligten Wettbewerbsvorteile gegenüber seinen Konkurrenten[1114] und verbessert so seine Stellung im Markt.

a) Bevorzugte Auswahl als Vertragspartner

So wird ein ZWB bevorzugt als Vertragspartner ausgewählt werden,[1115] und zwar aus folgenden Gründen.

1113 Vgl. www.allianz/com/azcom/dp/cda/0,,922983-49,00html.

1114 AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 16; *Matoy*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 119 (123).

1115 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 5; AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480

aa) Günstigere eigene Risikobewertung des Dritten

Durch den Vertragsschluss wird der ZWB Teil der Lieferkette des Dritten. Wie gezeigt, senkt der ZWB-Status gem. Art. 14 b Abs. 4 UA 1 S. 1 ZK-DVO im Rahmen der Risikoanalyse das einem Wirtschaftsbeteiligten zugeordnete Risiko. Dabei ist angesichts des Zwecks des Risikomanagements, durch gezieltere und damit effektivere Kontrollen die Sicherheit zu erhöhen, nicht nur die ZWB-Eigenschaft des zu bewertenden Wirtschaftsbeteiligten in die Risikoanalyse einzubeziehen, sondern auch die des Vertragspartners als weiterer risikomindernder Faktor.[1116] Für einen Wirtschaftsbeteiligten, der selbst den Status ZWB aufweist, führt ein Vertragsschluss mit einem anderen ZWB somit zu einer günstigeren eigenen Risikobewertung. Indirekt bewirkt dies eine weitere Verringerung von Kontrollen und den dadurch verursachten Kosten.

bb) Mittelbare Wirkungen der Rechtsvorteile

Ein zweiter Vorteil für Wirtschaftsbeteiligte, mit einem ZWB zu kontrahieren, liegt in der mittelbaren Wirkung der dem ZWB gewährten Rechtsvorteile. Da ein ZWB den Vorteil reduzierter und gegebenenfalls vorrangiger Kontrollen genießt, kann er im internationalen Handel verlässlicher und schneller liefern. Diese „Ausstrahlung" des ZWB-Status betrifft sämtliche Handelspartner, unabhängig von deren eigener Zulassung zum ZWB.

cc) ZWB-Status als Qualitätskennzeichnung

Der dritte und wohl bedeutendste Vorteil, einen Inhaber des ZWB-Status als Vertragspartner auszuwählen, ist dieser: In der Statusverleihung liegt eine Qualitätskennzeichnung, vergleichbar einem Gütesiegel.[1117] So formuliert die Europäische Kommission in ihrem Strategiepapier zum ZWB: „Die Kommission geht davon aus, dass der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligen attraktiv ist, da er die hohe Verlässlichkeit des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten deutlich macht und den Geschäftspartnern und Kunden als Qualitätskennzeichnung dient."[1118]

---

v. 04.07.2005, S. 2; *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (195); *Matoy*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 119 (123).

1116 S.o. Teil 3 H. I. 1. b) aa) (1) (a).

1117 *Matoy*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 119 (123) vergleicht den ZWB-Status mit einer ISO-Zertifizierung.

1118 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2, vgl. auch S. 5, auf S. 6 wird dieser Vorteil bezeichnet als „Qualitätsmerkmal"; ebenso:

Der Grund für diese Wirkung ist folgender: Das Konzept des ZWB basiert auf der Idee, Wirtschaftsbeteiligte umfassend auf ihre Zuverlässigkeit zu überprüfen und bei positivem Ergebnis auf behördliche Kontrollen zu verzichten. Die Zollbehörden übertragen somit Vertrauen auf die zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Dies signalisiert dem Vertragspartner: „Wenn schon der Staat dem Wirtschaftsbeteiligten vertraut, kann ich das auch." Dies gilt insbesondere, da ein anderer Wirtschaftsbeteiligter aufgrund des Fehlens hoheitlicher Befugnisse nicht die Möglichkeit hat, einen potentiellen Vertragspartner so gründlich zu untersuchen wie die Zollbehörden dies tun.

Zu dieser Aussage, die allein in der Tatsache der Zulassung steckt, kommt hinzu, dass viele der abgeprüften Kriterien nicht nur wichtig sind für das Verhältnis des Wirtschaftsbeteiligten zu der Zollverwaltung, sondern auch für die Beziehung zu Vertragspartnern. So erleichtert das Vorhandensein einer betrieblichen Organisation und Buchführung i.S.d. Art. 14 i ZK-DVO auch die Durchführung privatwirtschaftlicher Verträge. Das Vorliegen einer angemessenen Zahlungsfähigkeit i.S.d. Art. 14 j ZK-DVO weist den ZWB als Person aus, die in der Lage ist, ihre Verbindlichkeiten – somit auch vertragliche Zahlungspflichten und gegebenenfalls entstehende Schadensersatzansprüche – zu erfüllen. Das Fortbestehen dieser Zahlungsfähigkeit wird sogar behördlich kontrolliert (Art. 14 q Abs. 4, 5 ZK-DVO). Auch die – bei einem ZWB-Sicherheit sowie einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/ Sicherheit – vorhandene Einhaltung von Sicherheitsstandards i.S.d. Art. 14 k ZK-DVO trägt zur Vermeidung von Störungen und damit zur reibungslosen Abwicklung von Verträgen bei. Die Zollredlichkeit i.S.d. Art. 14 h ZK-DVO wirkt sich zwar nicht unmittelbar auf Vertragsbeziehungen aus, bildet jedoch ein Indiz für vertragstreues Verhalten. So lässt die bisherige Einhaltung von Zollvorschriften durch einen Wirtschaftsbeteiligten die Vermutung zu, dieser werde sich auch sonst an Regeln und Absprachen halten.

Der Statusverleihung kommt somit ein eigenständiger Wert als Qualitätskennzeichnung zu. Dies betont auch die Kommission, indem sie ausführt, die Eigenschaft als ZWB werde dem Wirtschaftsbeteiligten „den Status ei-

Aigner, AW-Prax 2005, 281 (281); *dies*., AW-Prax 2006, 195 (195); *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.1; der ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 15 spricht von einem „Qualitätskriterium"; der Projektbericht: AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005 von einem „quality mark" (S. 2) bzw. „quality marking" (S. 9).

nes sicheren Mitglieds der Versorgungskette verleihen und ihn als besonders verlässlichen Handelspartner kennzeichnen."[1119]

dd) Zusätzlich für ZWB-Sicherheit: Erfüllung der C-TPAT-Vorgaben

Handelt es sich bei dem Dritten um ein Mitglied des US-amerikanischen Sicherheitsprogramms C-TPAT, bietet diesem die Zulassung seines (potentiellen) Vertragspartners zum ZWB-Sicherheit und damit auch die zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit einen weiteren Vorteil: Im Gegensatz zum europäischen Modell, bei dem jedes Glied der Lieferkette ausschließlich für seinen Tätigkeitsbereich verantwortlich ist und ein Schutz der gesamten Lieferkette durch das Aneinanderreihen sicherer Einzelglieder erreicht werden soll,[1120] wird bei dem US-amerikanischen Sicherheitsmodell C-TPAT jedem Unternehmen die Verantwortung für die Sicherheit der gesamten Lieferkette, an der dieses beteiligt ist, übertragen. So muss ein C-TPAT-Mitglied sicherstellen, dass sämtliche seiner Handelspartner entweder ebenfalls C-TPAT-Mitglieder sind oder – soweit dies nicht möglich ist, da die Mitgliedschaft nur Personen offensteht, die Waren in die USA einführen – die Anforderungen von C-TPAT oder eines vergleichbaren, von der WCO anerkannten Sicherheitsprogramms eines ausländischen Staates erfüllen.[1121] Der ZWB-Sicherheit erfüllt die Voraussetzungen des SAFE Frameworks der WCO.[1122] Durch die Auswahl von Inhabern des Status ZWB-Sicherheit als Vertragspartner kann ein US-Importeur – der C-TPAT-Mitglied ist oder werden will – somit die C-TPAT-Vorgaben erfüllen.

1119 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2; vgl. auch S. 5; Erwägungsgrund (5) der ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

1120 Vgl. Mitteilung der Kommission über die Verbesserung der Sicherheit in der Lieferkette, KOM (2006) 79 v. 27.02.2006, S. 6 f. (Abschnitt 3.18); ausführlich hierzu s.u. Teil 4 C. I. 1.

1121 C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, „Business Partner Requirements", www.customs:gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importer/ctpat_importer_criteria.xml; C-TPAT Highway Carrier Security Criteria, Guidelines v. 13.03.2006, „Business Partner Requirements", www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/hwy_carrier_criteria/hwy_carrier_criteria.xml; C-TPAT Security Criteria Sea Carriers, Guidelines v. 01.03.2006, „Business Partner Requirements", abrufbar unter:
www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/sea_carrier_criteria.

1122 S.u. Teil 4 B. I. 3.

b) Informationsmöglichkeiten Dritter über das Vorhandensein des ZWB-Status

Aufgrund der aufgezeigten Vorteile haben Dritte ein Interesse daran, zu erfahren, ob ihr (potentieller) Vertragspartner den ZWB-Status besitzt oder nicht.

Ein Auskunftsanspruch gegenüber der Zollverwaltung besteht dabei nicht. Spezialgesetzlich ist ein solcher nicht geregelt. Gegenüber deutschen Zollbehörden ist zwar der nationale Auskunftsanspruch des § 89 S. 2 AO subsidiär zur Ausfüllung der Lücke im gemeinschaftlichen Zollrecht anwendbar.[1123] Dieser betrifft jedoch lediglich Auskünfte über Rechte und Pflichten von Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens.

Zwar wird ein ZWB das für ihn vorteilhafte Vorhandensein des ZWB-Status publizieren z.B. durch Abdruck eines entsprechenden Hinweises auf seinem Geschäftspapier, Angaben auf seiner Homepage und in Broschüren. Jedoch kann eine solche Mitteilung falsch sein. Dies stellt zwar eine unlautere Wettbewerbshandlung dar, die geeignet ist, den Wettbewerb zum Nachteil von Mitbewerbern zu beeinträchtigen und verstößt damit gegen § 3 UWG. Auch macht sich der Wirtschaftsbeteiligte aufgrund des Vorspiegelns falscher Tatsachen wegen Betruges gem. § 263 StGB strafbar, sofern dem Dritten hierdurch ein Vermögensschaden entsteht. Mangels Bestehens eines Auskunftsanspruchs gegenüber der Zollbehörde kann der Dritte die Unrichtigkeit der Mitteilung jedoch nicht unmittelbar feststellen. Vielmehr müsste er jeweils auf Verdacht einen Unterlassungsanspruch gem. § 8 UWG geltend machen oder Anzeige wegen Betruges stellen. Dies ist unpraktikabel und wirklichkeitsfremd.

Eine gewisse Absicherung kann der Dritte dadurch erlangen, dass er sich von dem Wirtschaftsbeteiligten das ZWB-Zertifikat, das gem. Art. 14 o Abs. 1 ZK-DVO mit Erteilung der Bewilligung ausgestellt wird, vorzeigen lässt. Ein solches Vorgehen hat jedoch zwei Nachteile: Zum einen führen Aussetzung und Widerruf der ZWB-Bewilligung zu einem (zeitweisen) Entfallen des ZWB-Status.[1124] Die entsprechenden Vorschriften sehen jedoch keine sofortige Einziehung des ZWB-Zertifikates bzw. eine Kenntlichmachung seiner Aussetzung vor. Die nationale Regelung des § 133 AO – die

1123 *Hoffacker*, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, S. 166; vgl. auch die Auflistung vom Zollrecht überlagerter Vorschriften der AO der Arbeitsgruppe des BMF, AW-Prax 1996, 213 (213).

1124 S.u. Teil 3 I. I.

aufgrund der bestehenden Regelungslücke anwendbar ist[1125] – gewährt der Zollbehörde einen Anspruch auf Rückgabe von aufgrund einer Entscheidung erteilten Urkunden, die zum Nachweis der Rechte aus dieser Entscheidung bestimmt sind, jedoch erst, nachdem die Aufhebung der Entscheidung unanfechtbar geworden ist, somit mit Rechtsmitteln nicht mehr angegangen werden kann. Dies ist erst der Fall, wenn gegen die Aufhebung bzw. den ablehnenden Widerspruchsbescheid innerhalb eines Monats kein Einspruch bzw. keine Klage erhoben worden (§ 355 Abs. 1 S. 1 AO, § 47 FGO[1126]) oder ein rechtskräftiges Urteil ergangen ist. Die Vorlage des ZWB-Zertifikates gibt somit im Fall der Aufhebung keine sichere Auskunft über das tatsächliche Vorliegen einer ZWB-Zulassung. Der zweite Nachteil ist praktischer Natur. Das Vertrauensverhältnis einer Geschäftsbeziehung wird gestört, wenn ein Vertragspartner vom anderen in regelmäßigen Abständen die Vorlage eines ZWB-Zertifikates verlangt und hierdurch sein Misstrauen ausdrückt. Auch haben Dritte ein Interesse daran, sich bereits im Stadium der Vertragsanbahnung möglichst umfassend und zuverlässig über einen potentiellen Geschäftspartner zu informieren, ohne mit diesem direkt in Kontakt zu treten. Ein Nachweis durch ein vorhandenes Zertifikat ist in dieser Situation nicht möglich.

Insgesamt hat ein Dritter somit die Möglichkeit, Informationen über das Vorliegen des ZWB-Status direkt beim Wirtschaftsbeteiligten zu erhalten. Dieser Weg der Informationserlangung ist jedoch unsicher und im Fall des Nachweises durch das ZWB-Zertifikat zudem häufig unpraktikabel.

Aus diesem Grund wurde mit der 4. Revision in Art. 14 x Abs. 3 S. 1 ZK-DVO festgelegt, dass die Kommission die Namen der Inhaber des ZWB-Status mit deren Einwilligung im Internet veröffentlichen kann.[1127]

Eine solche Lösung wird bereits praktiziert hinsichtlich der zum reglementierten Beauftragten zugelassenen Personen.[1128] Diese werden – begrenzt auf die in Deutschland zugelassenen Personen, da die entsprechende Befugnis in

1125 Vgl. die Auflistung von durch das Zollrecht überlagerter Vorschriften der AO der Arbeitsgruppe des BMF, AW-Prax 1996, 213 (214).

1126 Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die ZWB-Bewilligung betreffende Maßnahmen s.u. Teil 3 K.

1127 Art. 14 t ZK-DVO i.d.F. Rev. 4, TAXUD/1250/2005 Rev. 4 v. 13.04.2006.

1128 Dieser Status wird verliehen auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, ABl. EG Nr. L 355/1 v. 30.12.2002; s.o. Teil 3 D. VII. 4. a) aa).

einer nationalen Ausführungsregelung enthalten ist[1129] – vom Luftfahrt-Bundesamt in eine Liste reglementierter Beauftragter aufgenommen, die ständig aktualisiert und jedermann zugänglich im Internet bereitgestellt wird.[1130]

Mit der Veröffentlichung im Internet hat sich die Kommission dafür entschieden – die Einwilligung des Wirtschaftsbeteiligten vorausgesetzt –, ebenfalls jedermann eine Zugriffsmöglichkeit auf die Namen der Statusinhaber einzuräumen. Alternativ bestand die Möglichkeit, den Zugriff auf diejenigen Personen zu beschränken, die selbst zum ZWB zugelassen sind. Dies sehen die „AEO Guidelines" des SAFE Frameworks in ihrer Beispielliste zu gewährender Vorteile vor. Hintergrund ist die Überlegung, dem AEO mit dem Zugriff auf ein AEO-Netzwerk einen weiteren Vorteil zu schaffen.[1131] Dem gemeinschaftlichen Konzept nach soll jedoch ein wesentlicher Vorteil des ZWB-Status in seiner Wirkung gegenüber Geschäftspartnern bestehen. Aufgrund der oben aufgezeigten Vorteile[1132] haben nicht nur Personen, die selbst Inhaber eines ZWB-Status sind, ein Interesse daran, mit einem ZWB zu kontrahieren, sondern jegliche Wirtschaftsteilnehmer. So kann z.B. ein Hersteller, der selbst keine Zollverfahren durchführt, daran interessiert sein, für den Transport von Waren innerhalb der EU einen zuverlässigen Spediteur mit ZWB-Status zu beauftragen. Auch Wirtschaftsteilnehmer aus Nicht-EU-Staaten, die über keine dem ZWB entsprechende, von der EG anerkannte Zulassung verfügen, werden für Exporte in die EU oder Importe aus der EU bevorzugt Inhaber des ZWB-Status einsetzen wollen. Eine Beschränkung der Zugriffsmöglichkeit auf die ZWB-Liste auf Statusinhaber würde somit vornehmlich nicht dazu führen, dass selbst nicht zugelassene Personen sich zum ZWB zulassen, um in den Genuss des Vorteils eines Zugriffs auf das ZWB-Netzwerk zu kommen, sondern den in der Zulassung liegenden Wettbewerbsvorteil der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ver-

1129 Abschnitt 3.1.2. des Leitfadens Fracht-/Express-/Kurier- und Postmaßnahmen des Luftfahrt-Bundesamtes, Stand Januar 2006, abrufbar unter: www.lba.de/deutsch/lba/fachbereiche/b/b6/eigensicherung/Fracht/Fracht.htm.

1130 www2.lba.de/webdb/showtab.jsp?table=regb.

1131 WCO, AEO Guidelines, S. 17: "Providing access to information of value to AEO participants: Names and contact information for other AEO participants, with the consent of those participants.".

1132 S.o. Teil 3 H. II. 3. a).

ringern. Konsequenterweise hat die Kommission – wie auch zuvor gefordert[1133] – keine Beschränkung der Zugriffsmöglichkeit vorgesehen.

Die ZWB-Liste wird von der Kommission verwaltet. Diese ist über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem stets über sämtliche statusrelevante Änderungen informiert und kann die Liste so laufend aktualisieren (Art. 14 x Abs. 4 S. 2 ZK-DVO).

Hinsichtlich der Ausgestaltung empfiehlt sich eine Differenzierung zwischen den Zulassungsarten. Um die Liste übersichtlich zu gestalten und so den aus der Aufnahme für den ZWB resultierenden Vorteil zu erhöhen, bietet es sich an, die Eintragungen zu gliedern nach der Art der Tätigkeit des ZWB, die ZWB also zu gruppieren in Hersteller, Spediteure, Importeure, Exporteure etc.[1134]

Sinnvoll wäre es auch, zu einem späteren Zeitpunkt sämtliche Zertifikatsinhaber ausländischer Zulassungen, die innerhalb der EG anerkannt werden, mit einzubinden.[1135] Dann müssten im Rahmen der abzuschließenden völkerrechtlichen Verträge bzw. entsprechender Verwaltungsabsprachen die betreffenden drittstaatlichen Behörden ebenfalls dazu verpflichtet werden, statusrelevante Daten weiterzuleiten.

c) Sicherstellung des ZWB-Status durch Vertragsgestaltung

Wie dargestellt, haben Wirtschaftsteilnehmer – insbesondere bei Verträgen im Bereich des internationalen Handels – ein Interesse daran, dass ihr Vertragspartner Inhaber eines ZWB-Status ist – gegebenenfalls eines bestimmten ZWB-Status, wenn es einem Wirtschaftsteilnehmer z.B. auf die Minderung des eigenen Sicherheitsrisikos oder die Erfüllung der C-TPAT-Voraussetzungen ankommt.

Vor dem Abschluss eines Vertrages kann ein Dritter sich mit Hilfe der oben aufgezeigten Mittel über den ZWB-Status seines potentiellen Vertragspartners informieren und aufgrund der Vertragsfreiheit einen Vertrag nur mit

1133 *Matoy*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstag des EFA 2005, 119 (123): „Sie sollte öffentlich zugänglich und jederzeit von jedem abrufbar sein."; ZWB Pilotbericht v. 24.08.2006, S. 28.

1134 *Matoy*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 119 (123).

1135 Vgl. *Matoy*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 119 (123).

demjenigen schließen, der einen bzw. einen bestimmten ZWB-Status aufweist.

Wie aber kann ein Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen einer laufenden Vertragsbeziehung sicherstellen, dass er an den Vertrag nur gebunden ist, sofern die ZWB-Zulassung des Vertragspartners fortbesteht?

Hier bieten sich zwei Möglichkeiten der Vertragsgestaltung: Zum einen kann für den Fall der Aufhebung der ZWB-Bewilligung oder einer bestimmten ZWB-Bewilligung des Vertragspartners ein vertragliches Rücktrittsrecht gem. § 346 Abs. 1, 1. Alt. BGB bzw. bei einem Dauerschuldverhältnis wie z.B. einem Geschäftsbesorgungsvertrag mit einem Zollvertreter oder einem Dauerlieferungsvertrag ein Kündigungsrecht vorgesehen werden. Möglich ist auch, die Aufhebung der ZWB-Bewilligung als auflösende Bedingung gem. § 158 Abs. 2 BGB zu vereinbaren.

Die letztgenannte Konstruktion hat jedoch zwei Nachteile: Erstens bewirkt eine auflösende Bedingung eine automatische Vertragsauflösung, während dagegen beim vertraglichen Rücktrittsrecht eine Rücktrittserklärung gem. § 349 BGB und bei der Kündigung eine Kündigungserklärung erforderlich sind. So kann der Vertragspartner es in der Hand behalten, über die Vertragsbeendigung zu entscheiden, eine solche also nicht vorzunehmen, wenn es für sein Unternehmen oder beide Unternehmen ungünstig ist. Anstelle eines Automatismus besteht also eine Prüfungsmöglichkeit. Der zweite Nachteil einer auflösenden Bedingung liegt in dem bereicherungsrechtlichen Ausgleich gem. §§ 812 ff. BGB. Die durch einen Rücktritt ausgelöste Rückabwicklung gem. §§ 346 ff. BGB ist speziell auf Vertragsverhältnisse zugeschnitten und wird den Parteiinteressen daher in stärkerem Maße gerecht. Bei Dauerschuldverhältnissen, bei denen oftmals ein mehrfacher Leistungsaustausch stattgefunden hat, der nicht rückabgewickelt werden kann und soll, führt eine Kündigung zu einer Beendigung ex nunc. Zu empfehlen ist daher die Absicherung des Fortbestehens der bzw. einer bestimmten ZWB-Zulassung durch Vereinbarung eines Rücktritts- bzw. Kündigungsrechts.

Die Einbeziehung einer solchen Vertragsklausel ist insbesondere wichtig, da eine gesetzliche Lösungsmöglichkeit vom Vertrag in der Regel nicht bestehen wird. So werden in der Aufhebung der ZWB-Bewilligung eines Vertragspartners im Normalfall keine Störung der Geschäftsgrundlage i.S.d. § 313 BGB und auch kein wichtiger Grund i.S.d. § 314 BGB zu sehen sein, die ein Festhalten am Vertrag unzumutbar machen. Dies ist allenfalls möglich bei Verträgen mit C-TPAT-Mitgliedern, bei denen der Fortbestand der eigenen C-TPAT-Zulassung durch das Entfallen des ZWB-Status des Ver-

tragspartners gefährdet ist. Ein gesetzliches Rücktritts- bzw. Kündigungsrecht besteht daher nicht.

III. Bewertung

Der ZWB-Status bewirkt für einen Wirtschaftsbeteiligten somit verschiedene Vorteile. Diese sind rechtlicher, aber auch wirtschaftlicher Art. Insbesondere werden dem Wirtschaftsbeteiligten durch die in der Statusverleihung liegende Auszeichnung Wettbewerbsvorteile verschafft.

Die für den Erhalt der ZWB-Bewilligung erforderlichen Investitionen, insbesondere in Sicherheitsmaßnahmen, werden somit kompensiert. Die Zulassung zum ZWB ist für einen Wirtschaftsbeteiligten daher lohnend.

I. Aufhebung der ZWB-Bewilligung

Eine ZWB-Bewilligung kann durch die Zollbehörden aufgehoben werden.

Regelungen zur Aufhebung einer ZWB-Bewilligung finden sich auf drei Ebenen: Der ZK-DVO (Art. 14 r - 14 v), dem ZK (Art. 8, 9) sowie dem nationalen Recht, in Deutschland in der AO (§ 125). Schließlich kann die Aufhebungsentscheidung selbst aufgehoben werden (§§ 130, 131 AO).

Zuständig für die Aufhebung als actus contrarius ist die auch für die Bewilligungserteilung zuständige Zollbehörde i.S.d. Art. 14 d Abs. 1, 2, 14 e ZK-DVO i.V.m. § 17 Abs. 3 ZollVG i.V.m. § 24 ZollV (vgl. Art. 14 r Abs. 1, 14 v Abs. 1 ZK-DVO; §§ 130 Abs. 4, 131 Abs. 4 AO).

Der räumliche Geltungsbereich der von den Zollbehörden eines Mitgliedstaates erteilten ZWB-Bewilligung erstreckt sich gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 3 S. 1 ZK, Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO auf die übrigen Mitgliedstaaten. Daher ist zu klären, ob und gegebenenfalls welche Möglichkeiten die Zollbehörden dieser Mitgliedstaaten haben, gegen die von den Zollbehörden eines anderen Mitgliedstaates erteilte ZWB-Bewilligung vorzugehen.

I. Maßnahmen nach der ZK-DVO

Die DVO enthält – entsprechend der Ermächtigung in Art. 5 a Abs. 2 UA 3, 2. Anstrich ZK – für die Aufhebung einer ZWB-Bewilligung Sonderregeln: So berechtigen Art. 14 r - 14 v ZK-DVO zur Aussetzung sowie zum Widerruf.

1. Aussetzung

Die im ZK vorgesehenen Maßnahmen – Rücknahme und Widerruf gem. Art. 8, 9 ZK – lassen nur eine endgültige Aufhebung zu. Das Bestehen der ZWB-Bewilligung ist für einen Wirtschaftsbeteiligten jedoch von großer Bedeutung. So hat deren Fortfall für den Wirtschaftsbeteiligten erhebliche, möglicherweise sogar existenzbedrohende Nachteile. Hinzu kommt, dass ein Widerruf gem. Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO regelmäßig eine dreijährige Sperrfrist nach sich zieht. Angesichts dieser einschneidenden Konsequenzen für den Wirtschaftsbeteiligten und des angestrebten partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Zoll und Wirtschaft ist eine sofortige und dauerhafte Aufhebung der ZWB-Bewilligung im Regelfall unangebracht. Die Regelung der Art. 14 r - 14 u ZK-DVO eröffnet daher die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Aussetzung.

a) Aussetzungsgründe

Eine Aussetzung kann aus drei Gründen erfolgen.

aa) Nichterfüllen der Bewilligungsvoraussetzungen

Der erste Aussetzungsgrund liegt gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO in der Feststellung der Zollbehörde, dass der Wirtschaftsbeteiligte die Voraussetzungen seines ZWB-Status nicht erfüllt.

Fraglich ist, ob hierdurch nur ein nachträgliches Entfallen der Zulassungsvoraussetzungen erfasst wird oder auch der Fall, dass die Voraussetzungen bereits im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung nicht erfüllt sind. Der Wortlaut der deutschen Fassung „nicht mehr erfüllt“ spricht dafür, das anfängliche Nichtvorliegen der Zulassungsvoraussetzungen als nicht umfasst anzusehen. Der Wortlaut der englischen Fassung spricht jedoch insoweit nicht differenzierend von einer „non-compliance“. Dies ist auch zweckmäßig. So enthalten Art. 14 r ff. ZK-DVO Spezialregelungen für den Fall, dass der Wirtschaftsbeteiligte die Voraussetzungen seiner ZWB-Bewilligung nicht erfüllt. Ein Rückgriff auf die – sonst anzuwendenden – allgemeinen Bestimmungen der Art. 8, 9 ZK ist daher nicht sachgerecht. Somit erfasst der Aussetzungsgrund des Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO auch den Fall des anfänglichen Nichterfüllens der ZWB-Voraussetzungen bzw. ist auf diesen Fall zumindest analog anwendbar. Angesichts der gründlichen Prüfung im Rahmen der Erteilung wird der praktische Regelfall jedoch derjenige sein, dass das Nichterfüllen der Bewilligungsvoraussetzungen nachträglich auftritt und dies im Rahmen der Überwachung oder einer Neubewertung gem. Art. 14 q Abs. 4, 5 ZK-DVO entdeckt wird.

Lagen die Zulassungsvoraussetzungen im Zeitpunkt der Erteilung der ZWB-Bewilligung nicht vor, werden später aber erfüllt, liegt ein Aussetzungsgrund nicht vor. Da es sich bei einer ZWB-Bewilligung um eine Entscheidung mit Dauerwirkung handelt, ist allein auf den Zeitpunkt der beabsichtigten Aufhebung abzustellen.

bb) Begründeter Verdacht einer Straftat

Als zweiten, zu einer Aussetzung berechtigenden Grund benennt Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO den „hinreichenden Grund zu der Annahme ..., dass ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter eine Handlung begangen hat, die strafrechtlich verfolgt werden kann und mit einem Verstoß gegen die Zollvorschriften in Zusammenhang steht." Erforderlich ist somit ein begründeter, auf erhebliche tatsächliche Anhaltspunkte gestützter Verdacht. Dieser muss sich beziehen auf eine Straftat, die im Zusammenhang mit einer Zollzuwiderhandlung steht. Dies trifft zum einen zu auf Zollstraftaten.[1136] Darüber hinaus werden aber auch erfasst die typischerweise im Rahmen der Abwicklung von Zollangelegenheiten mitverwirklichten Straftaten. Hierzu zählen insbesondere Vermögensdelikte wie Betrug (§ 263 StGB), Subventionsbetrug (§ 264 StGB) und Geldwäsche (§ 261 StGB) sowie Straftaten gegen die öffentliche Ordnung wie Siegelbruch (§ 136 StGB) und Urkundenfälschung (§ 267 StGB). Ebenso wie bei Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO wird abgestellt auf die Vornahme der strafbaren Handlung. Beachtlich ist somit auch deliktisches Handeln von Mitarbeitern des Unternehmens, das dem Wirtschaftsbeteiligten gem. §§ 31, 831 BGB zuzurechnen ist.[1137]

Abschließend ist gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 2 ZK-DVO eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Deren Kriterien sind identisch mit denjenigen des Art. 14 h Abs. 1 UA 2 ZK-DVO zur Bestimmung einer noch angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften bei bestehenden Zuwiderhandlungen. Ist die betreffende Zuwiderhandlung demnach nach Auffassung der Zollbehörde im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge gerinfügig und lässt keinen Zweifel am guten Glauben des Wirtschaftsbeteiligten aufkommen, kann die Zollbehörde von einer Aussetzung absehen.

Fraglich ist, in welchem Verhältnis der zweite Aussetzungsgrund des begründeten Verdachts einer Straftat zum ersten Aussetzungsgrund des Nichterfüllens einer Bewilligungsvoraussetzung steht. So ist die Zollredlichkeit

1136 Zur Reichweite des Begriffs „Zollvorschriften" s.o. Teil 3 D. IV. 1.
1137 S.o. Teil 3 D. IV. 2. a).

gem. Art. 14 h ZK-DVO auch Bewilligungsvoraussetzung. Die Aussetzungsgründe überschneiden sich daher insoweit, als dass ein Wirtschaftsbeteiligter im begründeten Verdacht steht, eine Zollzuwiderhandlung begangen zu haben. Angesichts der für den zweiten Aussetzungsgrund angeordneten Besonderheiten einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (Art. 14 r Abs. 1 UA 2 ZK-DVO) sowie einer Modifizierung des Aussetzungsverfahrens (Art. 14 r Abs. 3 ZK-DVO) enthält der zweite Aussetzungsgrund diesbezüglich die speziellere Regelung, so dass die Anwendung des ersten Aussetzungsgrundes gesperrt ist.

cc) Antrag des ZWB

Dritter Grund für eine Aussetzung ist gem. Art. 14 u Abs. 1 S. 1 ZK-DVO ein entsprechender Antrag des ZWB. In diesem Fall gelten in einigen Punkten Sonderregeln für das Aussetzungsverfahren, die im Anschluss an das reguläre Verfahren dargestellt werden.[1138]

b) Verfahren

Das Verfahren der Aussetzung besteht aus zwei Abschnitten. So ist der eigentlichen Aussetzung ein Vorverfahren vorgeschaltet. Schließlich ist der Zeitraum der Aussetzung zu bestimmen.

aa) Vorverfahren

Bevor eine Aussetzung einer ZWB-Bewilligung erfolgen kann, hat die Zollbehörde gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 3 ZK-DVO dem Wirtschaftsbeteiligten zunächst mitzuteilen, dass sie das Vorliegen eines Aussetzungsgrundes festgestellt hat. Gleichzeitig ist ihm eine Frist von 30 Kalendertagen[1139] zu gewähren, innerhalb derer er Abhilfe schaffen sowie zu dem Vorwurf Stellung nehmen kann.

Dem Wirtschaftsbeteiligten wird somit zum einen die Möglichkeit eingeräumt, seine Sicht der Dinge darzulegen und in einem Dialog mit der Zollbehörde die Einschätzung einer Nichteinhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen bzw. des begründeten Verdachts einer Straftat oder deren Zurechen-

1138 S.u. Teil 3 I. I. 1. f).

1139 Die Fristberechnung erfolgt nach der Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine, ABl. EG Nr. L 124/1 v. 08.06.1971, s.o. Teil 3 F. II.

barkeit an den Wirtschaftsbeteiligten auszuräumen.[1140] Die Implementierung eines solchen Vorverfahrens – das über die erforderliche Gewährung rechtlichen Gehörs im Rahmen einer Anhörung hinausgeht – ist Ausdruck des angestrebten partnerschaftlichen Umgangs zwischen Zoll und Wirtschaft im Rahmen der ZWB-Zulassung.

Zum anderen erhält der Wirtschaftsbeteiligte Gelegenheit, innerhalb dieser 30 Kalendertage „Abhilfe" zu schaffen, indem er einen tatsächlich vorliegenden Aussetzungsgrund beseitigt. Diese Möglichkeit sollte der Wirtschaftsbeteiligte zur Vermeidung der erheblichen nachteiligen Konsequenzen einer Aussetzung nach besten Kräften nutzen.

So können im Fall des Nichterfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen (Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO) Abhilfemaßnahmen insbesondere darin bestehen, dass der Wirtschaftsbeteiligte Sicherheitsmängel behebt, Verfahrensabläufe verbessert, seine Buchführung neu organisiert oder durch die Aufnahme von Krediten seine Zahlungsfähigkeit wiederherstellt. Am schwierigsten zu erreichen ist, dass die Zollbehörde bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften – die unter den ersten Aussetzungsgrund fallen, somit nicht Straftaten betreffen oder dem Wirtschaftsbeteiligten nicht zurechenbar sind – wieder von einer angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften ausgeht, also eine positive Prognose hinsichtlich der zukünftigen Zollredlichkeit des Wirtschaftsbeteiligten stellt. Bei fahrlässigen Fehlern kann der Wirtschaftsbeteiligte gegebenenfalls Schulungen veranlassen, eine fachkundige Person einstellen oder bei Strukturdefiziten den betreffenden Bereich umorganisieren. Im Fall einer vorsätzlichen Zuwiderhandlung eines Mitarbeiters ist Abhilfe eventuell durch dessen Umsetzung in einen nicht zollrelevanten Betriebsbereich bzw. durch eine Kündigung zu erzielen.

Bei Vorliegen des zweiten Aussetzungsgrundes des begründeten Verdachts einer Straftat dagegen hat der Wirtschaftsbeteiligte selbst – als natürliche Person oder aufgrund einer Zurechnung des deliktischen Verhaltens seiner leitenden bzw. weisungsgebundenen Mitarbeiter – die strafbare Handlung vorgenommen. Eine „Abhilfe" ist in diesem Fall grundsätzlich nicht möglich. Dies geht auch aus Art. 14 r Abs. 3 ZK-DVO hervor, der als Zeitraum der Aussetzung die Dauer des Strafverfahrens anordnet und nicht wie Art. 14 r Abs. 2, 4 ZK-DVO auf erfolgte Abhilfe abstellt. Allenfalls kann es dem Wirtschaftsbeteiligten bei Straftaten seiner Mitarbeiter im Einzelfall ge-

1140 Vgl. *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.4.4.

lingen, die Zollbehörde durch konsequentes Einschreiten davon zu überzeugen, dass sie „keinen Zweifel am guten Glauben“ des ZWB hat und so den Aussetzungsgrund des Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO nicht mehr als erfüllt ansieht.

Die Durchführung eines 30-tägigen Vorverfahrens darf jedoch nicht dazu führen, dass die Zollbehörde bei Gefahr im Verzug handlungsunfähig wird. Daher legt Art. 14 r Abs. 1 UA 4 ZK-DVO fest, dass das Vorverfahren entfällt, sofern „dies wegen der Art oder des Ausmaßes der Gefahr oder wegen des Schutzes der Sicherheit der Bürger, der Gesundheit der Bevölkerung oder der Umwelt erforderlich ist“.

Zu erstellen ist somit eine Gefahrenprognose aus einer Zusammenschau von Art und Ausmaß der Gefahr. Dabei gilt, wie beim nationalen Gefahrenbegriff z.B. der § 8 Abs. 1 PolG NW, § 14 Abs. 1 OBG NW: Je höherwertiger das Schutzgut und je größer der zu erwartende Schaden, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Eintretens.[1141] Die gesonderte, alternative Aufzählung hochwertiger Rechtsgüter der Allgemeinheit – abweichend von den durch Verbote und Beschränkungen gem. Art. 30 S. 1 EGV, Art. 58 Abs. 2 ZK geschützten Gütern sind das nationale Kulturgut sowie das kommerzielle Eigentum nicht erfasst – zeigt, dass hinsichtlich dieser ein geringerer Grad an Gefahr ausreicht. Liegt eine Gefahrenlage im Sinne dieser Vorschrift vor, sind die Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten hierüber gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 4 S. 2 ZK-DVO unter Nutzung des ZWB-Kommunikationssystems zu informieren.

bb) Anordnung der Aussetzung

Gelingt es dem Wirtschaftsbeteiligten nicht, den Aussetzungsgrund im Verlauf des Vorverfahrens auszuräumen, setzt die Zollbehörde die ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 r Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 ZK-DVO aus. Die erfolgte Aussetzung ist dem Wirtschaftsbeteiligten mitzuteilen, Art. 14 r Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 2 ZK-DVO.[1142]

1141 *BVerwGE* 45, 51 (61); 47, 31 (40); *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Polizei- und Ordnungsrecht in NW, Rn. 82.

1142 Die zunächst vorgesehene – zuletzt Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006 – vorherige Mitteilung einer geplanten Aussetzung ist mit der 6. Revision entfallen. Angesichts der Information des Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen des Vorverfahrens war diese Mitteilung auch überflüssig.

cc) Zeitraum der Aussetzung

Der Zeitraum der Aussetzung ist abhängig vom jeweiligen Aussetzungsgrund.

Im Fall eines Nichterfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO erfolgt die Aussetzung gem. Art. 14 r Abs. 2 S. 1 ZK-DVO grundsätzlich für einen Zeitraum von 30 Kalendertagen. Ist der Wirtschaftsbeteiligte nicht in der Lage, innerhalb dieser Frist Abhilfe zu schaffen, kann der Zollbehörde jedoch nachweisen, dass dies bei einer Verlängerung der Frist gelingen wird, hat die Zollbehörde den Zeitraum der Aussetzung gem. Art. 14 r Abs. 4 ZK-DVO um 30 Kalendertage zu verlängern. Ein solcher Grund zur Verlängerung wird insbesondere dann anzunehmen sein, wenn der Wirtschaftsbeteiligte unverzüglich Abhilfemaßnahmen eingeleitet hat, diese jedoch aufgrund der Art der zu treffenden Maßnahmen oder äußerer Hindernisse noch nicht abschließen konnte. Ihrer Art nach zeitaufwändig können insbesondere sein die Umstellung interner Verfahrensabläufe, der Einbau von Sicherungsmaßnahmen sowie die Entfernung von Personen aus der Leitungsebene eines Unternehmens.

Ob eine solche Fristverlängerung um 30 Kalendertage wiederholt erfolgen kann, ist nicht geregelt. Der Wortlaut schließt dies nicht aus. Da während der gesamten Dauer der Aussetzung die ZWB-Bewilligung keinerlei Wirkungen entfaltet, tritt durch eine Verlängerung auch keine Gefährdung ein. Angesichts des angestrebten partnerschaftlichen Umgangs der Zollverwaltung mit den Wirtschaftsbeteiligten, der Tatsache, dass ein Aussetzungszeitraum von 60 Tagen für umfangreiche und tiefgreifende Änderungen im Unternehmen des Wirtschaftsbeteiligten recht kurz bemessen ist sowie der erheblichen Folgen des sonst vorzunehmenden Widerrufs – Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO bestimmt für die erneute Beantragung der ZWB-Bewilligung eine dreijährige Sperrfrist – ist eine wiederholte Fristverlängerung mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift vereinbar und daher zulässig.

Stellt der Wirtschaftsbeteiligte den Verstoß gegen die Bewilligungsvoraussetzungen vor Ablauf der Aussetzungsfrist ab, muss der Fristablauf nicht abgewartet werden. Art. 14 t Abs. 1 S. 2 ZK-DVO ermöglicht in dieser Situation den sofortigen Widerruf der Aussetzung.

Im Fall einer Aussetzung aufgrund des Vorliegens des begründeten Verdachts einer Straftat gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO wird die ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 r Abs. 3 ZK-DVO für die gesamte Dauer des Strafverfahrens ausgesetzt. Dies ist sachgerecht. Abhilfe kann, wie bereits gezeigt, durch den Wirtschaftsbeteiligten nicht geschaffen werden.

c) Rechtsfolge

Rechtsfolge der Aussetzung ist die zeitlweise Aufhebung der ZWB-Bewilligung. Damit entfallen sämtliche der einem ZWB gewährten Vorteile.

aa) Entfallen der rechtlichen Vorteile

Aufgrund der Verschiedenheit der eingeräumten Vergünstigungen wirkt sich das Entfallen der rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung je nach Art der Zulassung unterschiedlich aus. Zu differenzieren ist daher zwischen den Auswirkungen auf den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen, den ZWB-Sicherheit sowie den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit.

(1) Auswirkungen auf den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen

Für den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ist hinsichtlich der Auswirkungen des Entfallens der rechtlichen Vorteile zu unterscheiden zwischen der gegenwärtigen – d.h. auf der Grundlage von ZK und geänderter DVO bestehenden – Rechtslage und derjenigen mit Inkrafttreten des MCC 2009.

(a) Entfallen der rechtlichen Vorteile nach der gegenwärtigen Rechtslage

Gegenwärtig bestehen die rechtlichen Vorteile einer Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zum einen gem. Art. 14 b Abs. 4 ZK-DVO in Erleichterungen hinsichtlich der Zollkontrollen sowie zum anderen gem. Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO in der vereinfachten Bewilligung vereinfachter Verfahren.

Das Entfallen erleichterter Zollkontrollen ist einfach zu bestimmen: Die Vergünstigungen des Art. 14 b Abs. 4 ZK-DVO fallen fort. Der Wirtschaftsbeteiligte wird folglich häufiger kontrolliert, diese Kontrollen erfolgen nicht vorrangig und im Regelfall – sofern nicht im Rahmen einer Kontrolle der Zollanmeldung Art. 239 Abs. 2 ZK-DVO eine Durchführung an anderen Orten gestattet – besteht eine Bindung an den Amtsplatz der kontrollierenden Zollbehörde. Gerade Wirtschaftsbeteiligte, bei denen die ZWB-Bewilligung ausgesetzt ist, hinsichtlich derer somit aktuelle Hinweise auf eine Unzuverlässigkeit vorliegen, werden aufgrund der vorzunehmenden Risikoanalyse besonders häufig zu einer Zollkontrolle ausgewählt werden.

Die Auswirkungen eines Fortfalls des rechtlichen Vorteils des Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO sind komplexer. So wirkt der Status eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zur Zeit nur mittelbar, indem er eine vereinfachte Bewilligung von Verfahrensvereinfachungen ermöglicht. Daneben werden vereinfachte Verfahren auch Nicht-Inhabern des ZWB-Status erteilt

(vgl. Art. 14 a Abs. 1 ZK-DVO). Dieser Nachteil geringer Rechtsvorteile bewirkt im Fall der Aussetzung den Vorteil abgeschwächter Rechtsnachteile. So hat das Entfallen der rechtlichen Vorteile der Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen folgende Auswirkungen:

Unabhängig vom Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen erteilte Bewilligungen für vereinfachte Verfahren gelten gem. Art. 14 s Abs. 2 ZK-DVO grundsätzlich fort. Solche Bewilligungen werden gerade in der Anfangsphase nach Einführung der ZWB-Regelung häufig existieren, da sich insbesondere diejenigen Wirtschaftsbeteiligten zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zulassen werden, die von den Verfahrensvereinfachungen profitieren und diese daher bereits zuvor auf der Basis von Einzelbewilligungen in Anspruch genommen haben. Da die ZWB-Zulassung nicht Grundlage dieser Einzelbewilligungen ist, wirkt sich deren Aussetzung auch nicht unmittelbar auf die Geltung dieser Bewilligungen aus. Die Unabhängigkeit des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen von den Einzelbewilligungen für vereinfachte Verfahren kommt auch in Art. 14 o Abs. 5 ZK-DVO zum Ausdruck, nach dem die Ablehnung eines Antrags auf Zulassung zum ZWB nicht zum Widerruf bestehender Bewilligungen führt.

Zum zweiten legt Art. 14 s Abs. 3 ZK-DVO fest, dass auch solche Einzelbewilligungen ihre Wirkung nicht verlieren, die zwar auf Grundlage der ZWB-Zulassung erteilt wurden, deren Bewilligungsvoraussetzungen aber weiterhin erfüllt sind. Hintergrund dieser Bestimmung ist, dass die Inhaberschaft des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gegenwärtig lediglich zu einem Verzicht auf die Prüfung bereits im Rahmen der ZWB-Zulassung abgeprüfter Voraussetzungen führt. Wird die ZWB-Bewilligung ausgesetzt, entfällt somit nur der Verzicht auf die Prüfung der betreffenden Voraussetzungen. Eine Aufhebung der Einzelbewilligung selbst kann nur gem. Art. 8, 9 ZK erfolgen, sofern deren materielle Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Dies ist für den jeweiligen Fall zu prüfen.

Diese konstruktiv bestehenden Ausweichmöglichkeiten – deren Ursache in der gegenwärtigen Ausgestaltung der Rechtsvorteile als lediglich mittelbar und nicht exklusiv liegt – werden faktisch jedoch dadurch abgeschwächt, dass die Erteilungsvoraussetzungen für die Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen sowie für die Einzelbewilligungen für vereinfachte Verfahren häufig deckungsgleich sind.[1143] In der Zulassung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen werden gerade die bestehenden Anforderungen an verein-

1143 Hierauf weist nun auch Art. 14 s Abs. 2, letzt. Hs., Abs. 3, letzt. Hs. ZK-DVO hin.

fachte Verfahren zusammengefasst. So sind z.B. im Fall einer schweren oder wiederholten Zuwiderhandlung gegen Zollvorschriften i.S.d. Art. 14 h ZK-DVO die Voraussetzungen für die Bewilligung eines vereinfachten Anmeldeverfahrens, des Anschreibeverfahrens sowie des gemeinschaftlichen Versandverfahrens ebenfalls nicht erfüllt.[1144] Das Fehlen einer korrekten, übersichtlichen Buchführung i.S.d. Art. 14 i ZK-DVO stellt zugleich einen Verstoß gegen die Bewilligungsvoraussetzungen des Anschreibeverfahrens sowie des Versandverfahrens dar.[1145] Somit werden im Fall der Aussetzung der Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen die Voraussetzungen für die Einzelbewilligung einer Verfahrensvereinfachung oftmals ebenfalls nicht erfüllt sein, so dass eine zuvor ohne Bezugnahme auf den ZWB-Status erteilte Einzelbewilligung i.S.d. Art. 14 s Abs. 2 ZK-DVO gem. Art. 9 Abs. 1 ZK wegen des Nichterfüllens der Erteilungsvoraussetzungen widerrufen wird.

Art. 14 s Abs. 1 ZK-DVO bestimmt, dass von den Rechtsfolgen der Aussetzung solche Zollverfahren auszunehmen sind, die zum Zeitpunkt der Aussetzungsentscheidung bereits begonnen waren. Diese Regelung hat Bedeutung insbesondere für die Verfahrensvereinfachungen. Hat ein Wirtschaftsbeteiligter ein vereinfachtes Zollverfahren eingeleitet, darf er dieses trotz Entfallens der rechtlichen Vorteile seiner ZWB-Bewilligung abschließen.

(b) Entfallen der rechtlichen Vorteile nach dem MCC 2009

Mit Inkrafttreten des MCC 2009 führt das Entfallen der rechtlichen Vorteile der Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zu noch erheblicheren Nachteilen. So ist geplant, zumindest einige Rechtsvorteile ausschließlich Inhabern dieses ZWB-Status zu gewähren. Dessen Aussetzung hat dann zwingend das Entfallen dieser Vereinfachungen zur Folge. So setzt insbesondere die Bewilligung des zukünftigen, vereinheitlichten vereinfachten Anmeldeverfahrens gem. Art. 125 Abs. 1 MCC 2009 das Vorliegen des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen voraus.[1146]

Fällt dieser Vorteil mit der Aussetzung der ZWB-Bewilligung weg, kann der Wirtschaftsbeteiligte keine Anschreibung und periodische Zollanmeldung mehr vornehmen, sondern muss jeden Warenausgang der Zollbehörde ein-

1144 Vgl. Art. 261 Abs. 2, 1. Anstrich, 264 Abs. 2, 1. Anstrich, 373 Abs. 1 lit. c) ZK-DVO, s.o. Teil 3 D. IV. 1. b) bb) (2) (b) (bb).

1145 Art. 264 Abs. 1, 1. Anstrich, 373 Abs. 2 lit. b) ZK-DVO, s.o. Teil 3 D. V. 2.

1146 Zur vereinfachten Zollanmeldung nach Art. 125 MCC 2009 s.o. Teil 3 H. I. 1. a) bb) (1).

zeln und vollständig melden. Der Fortfall der Anschreibemöglichkeit schließt zugleich die zentrale Zollabwicklung am Sitz des Unternehmens aus.[1147] Unternehmen mit viel grenzüberschreitendem Warenverkehr werden diesen dann kaum noch bewältigen können.

(2) Auswirkungen auf den ZWB-Sicherheit

Für einen ZWB-Sicherheit bewirkt die Aussetzung seiner ZWB-Bewilligung den Fortfall der Erleichterungen hinsichtlich der sicherheitsbezogenen Zollkontrollen gem. Art. 14 b Abs. 4, 2 ZK-DVO sowie der Möglichkeit zur Übermittlung eines reduzierten Datensatzes im Rahmen der Vorabanmeldung gem. Art. 14 b Abs. 3 ZK-DVO. Insbesondere aufgrund der durch eine Aussetzung zum Ausdruck kommenden gegenwärtigen Unzuverlässigkeit wird ein solcher Wirtschaftsbeteiligter intensiver kontrolliert werden.

Im Vergleich zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen – insbesondere in der Ausgestaltung des MCC 2009 – sind die durch das Entfallen der rechtlichen Vorteile ausgelösten Konsequenzen daher weniger einschneidend.

(3) Auswirkungen auf den ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit

Das Entfallen der rechtlichen Vorteile der Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit bewirkt die soeben beschriebenen Auswirkungen in kumulierter Form.

Jedoch besteht die Besonderheit, dass es sich um eine kombinierte Bewilligung handelt. Zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit zugelassen wird gem. Art. 14 a Abs. 1 lit. c) ZK-DVO derjenige, der die Bewilligungsvoraussetzungen zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen der Art. 14 f, 14 h - 14 j ZK-DVO und zusätzlich die Sicherheitsstandards des Art. 14 k ZK-DVO erfüllt. Dies führt dazu, dass bei Nichtvorliegen angemessener Sicherheitsstandards gem. Art. 14 s Abs. 4 ZK-DVO eine Teilaussetzung erfolgen kann. Die in der kombinierten Bewilligung enthaltene Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen bleibt erhalten. Auf Antrag des Wirtschaftsbeteiligten ist diesem daher eine Einzelbewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zu erteilen.

Erfüllt der Wirtschaftsbeteiligte dagegen eine der übrigen Bewilligungsvoraussetzungen nicht, wird die Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit insgesamt ausgesetzt.

1147 Zur zentralen Zollabwicklung s.o. Teil 3 H. I. 1. a) bb) (2).

bb) Entfallen der wirtschaftlichen Vorteile

Mit den rechtlichen Vorteilen entfallen auch die dadurch bedingten wirtschaftlichen Vorteile.[1148]

cc) Entfallen des ZWB-Status

Ausgesetzt, d.h. zeitweise aufgehoben, wird die gesamte ZWB-Bewilligung. Damit entfällt auch der ZWB-Status.

Dies hat für den Wirtschaftsbeteiligten schwerwiegende Konsequenzen. So wird diesem die mit der Inhaberschaft des ZWB-Status verbundene Qualitätskennzeichnung[1149] entzogen. Dies signalisiert eine Unzuverlässigkeit des Unternehmens, die seinem gutem Ruf schadet. Zudem werden Dritte diesen Wirtschaftsbeteiligten – auch aufgrund des Entfallens der Vorteile einer eigenen günstigeren Risikobewertung, der fehlenden Ausstrahlung der Rechtswirkungen sowie gegebenenfalls des Erfüllens der C-TPAT-Vorgaben[1150] – weniger häufig als Vertragspartner auswählen und gegebenenfalls von bestehenden Verträgen zurücktreten bzw. diese kündigen.[1151] Die hierdurch verursachten wirtschaftlichen Nachteile sind beträchtlich, im Einzelfall sogar existenzbedrohend.

Diese umfassende Wirkung der Aussetzung wurde erst mit der Korrektur der 7. Revision, somit quasi „in letzter Minute“ festgelegt. Zuvor, d.h. von der überarbeiteten Fassung der 4. Revision bis einschließlich zur 7. Revision, sah der Änderungsentwurf zur DVO vor, nicht die gesamte ZWB-Bewilligung, sondern lediglich deren Rechtswirkungen auszusetzen.[1152] Auf diese Weise wäre der ZWB-Status erhalten geblieben, die Aussetzung hätte für den Wirtschaftsbeteiligten weniger gravierende Folgen gehabt.

1148 Zu den wirtschaftlichen Vorteilen s.o. Teil 3 H. II.

1149 S.o. Teil 3 H. II. 3. a) cc).

1150 S.o. Teil 3 H. II. 3. a) aa), bb), dd).

1151 S.o. Teil 3 H. II. 3. c).

1152 Vgl. Art. 14 r ZK-DVO i.d.F. Rev. 7, TAXUD/1250/2005 Rev. 7 v. 08.08.2006: “The benefits of the holder of the AEO Certificate shall be suspended…”; Art. 14 q Abs. 3 S. 1 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006 erläuterte die Rechtsfolge einer Aussetzung folgendermaßen: ”During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO Certificate including the use of any simplifications or facilitations provided for on the basis of that certificate.“; die deutsche Übersetzung der 7. Rev.-Corr. 1, TAXUD/1250/2005 Rev. 7-Corr. 1 v. 23.10.2006 enthielt zu Art. 14 r ZK-DVO noch die alte Abschnittsüberschrift „Aussetzung der mit dem Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten verbundenen Vorteile.“.

So wäre die mit dem ZWB-Status im Rechtsverkehr verbundene Qualitätskennzeichnung für die Dauer der Aussetzung bestehen geblieben. Die ZWB-Liste im Internet führt nämlich sämtliche Status-Inhaber. Eine Kenntlichmachung der Aussetzung war nicht vorgesehen.

Auch hätten Vertragspartner ihre mit dem ZWB geschlossenen Verträge im Fall einer Aussetzung regelmäßig nicht aufgelöst. So wäre zu erwarten gewesen, dass viele Vertragspartner ein vertragliches Rücktritts- bzw. Kündigungsrecht lediglich an das Entfallen des ZWB-Status, nicht aber an die Aussetzung nur von dessen Rechtswirkungen geknüpft hätten. Insbesondere erfordern die C-TPAT-Regeln lediglich die Inhaberschaft eines Sicherheitszertifikates,[1153] so dass diese Vorgabe bei einer Aussetzung nur der Rechtswirkungen weiterhin erfüllt wäre. Lediglich sofern ein Auflösungsrecht ausdrücklich für den Fall der Aussetzung des Status – und dem damit verbundenen Fortfall der Ausstrahlungswirkungen einer verlässlicheren und schnelleren Lieferung sowie der Verminderung des eigenen Risikowertes – vereinbart worden wäre, hätte ein Auflösungsrecht bestanden. Angesichts der praktischen Schwierigkeiten des Nachweises der nach damaliger Regelung nicht in der ZWB-Liste veröffentlichten Aussetzung einer ZWB-Bewilligung durch Dritte[1154] hätte eine solche Vertragsgestaltung – und insbesondere die Ausübung des dadurch eingeräumten Rechts – jedoch den Ausnahmefall dargestellt.

d) Abschließende Entscheidung: Widerruf der Aussetzung oder der ZWB-Bewilligung

Ist im Fall des ersten Aussetzungsgrundes eines Nichterfüllens von Bewilligungsvoraussetzungen i.S.d. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO die Aussetzungsfrist – gegebenenfalls nach Verlängerung – abgelaufen oder liegen bereits vorher Anhaltspunke dafür vor, dass der Wirtschaftsbeteiligte erfolgreich Abhilfe geschaffen hat (vgl. Art. 14 t Abs. 1 UA 2 ZK-DVO), prüft die Zollbehörde, ob der ZWB aufgrund der getroffenen Maßnahmen nun die Voraussetzungen der betreffenden ZWB-Zulassung wieder erfüllt.

Ist das Prüfergebnis positiv, wird die Aussetzung gem. Art. 14 t Abs. 1 UA 1 S. 1 ZK-DVO widerrufen. Erfolgte bei einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit eine Aussetzung der kombinierten Bewilligung unter Er-

1153 S.o. Teil H. II. 3. a) dd).

1154 Zu den Informationsmöglichkeiten über das Bestehen eines ZWB-Status s.o. Teil 3 H. II. 2. b).

teilung einer Einzelbewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen, wird der ursprüngliche Zustand dadurch wiederhergestellt, dass die Zollbehörde gem. Art. 14 t Abs. 1 UA 2 ZK-DVO die kombinierte Bewilligung „wieder in Kraft setzt", also deren Aussetzung widerruft und auch die Einzelbewilligung widerruft.

Werden die Bewilligungsvoraussetzungen dagegen durch den Wirtschaftsbeteiligten bis zum Fristablauf nicht eingehalten, ist die ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 t Abs. 2 UA 1 i.V.m. Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO zu widerrufen.[1155] Im Fall der Aussetzung der Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit bei gleichzeitiger Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen wird gem. Art. 14 t Abs. 2 UA 2 ZK-DVO die ursprüngliche, kombinierte Bewilligung widerrufen, die ersatzweise ausgestellte Einzelbewilligung bleibt unberührt.

Im Fall des zweiten Aussetzungsgrundes des begründeten Verdachts einer Straftat i.S.d. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO entscheidet der Ausgang des Strafverfahrens über das Schicksal der ZWB-Bewilligung. Wird das Verfahren eingestellt, erfolgt ein Freispruch oder eine Verurteilung lediglich wegen einer Straftat, die nicht „schwer" ist (vgl. Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO), ist die Aussetzung der betreffenden ZWB-Bewilligung analog Art. 14 t Abs. 1 UA 1 S. 1 ZK-DVO zu widerrufen. Das Entfallen des Aussetzungsgrundes stellt ein Korrelat zur Vornahme der Abhilfe dar. Andernfalls ist die ZWB-Bewilligung analog Art. 14 t Abs. 2 UA 2 S. 1 i.V.m. Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO aufzuheben.

e) Besonderheiten bei Beantragung durch den ZWB

Beantragt der ZWB selbst die Aussetzung seiner Bewilligung, modifiziert Art. 14 u ZK-DVO das Aussetzungsverfahren in drei Punkten.

Erstens entfällt das Vorverfahren (vgl. Art. 14 r Abs. 1 UA 3 ZK-DVO). Geht die Initiative zur Aussetzung von dem Wirtschaftsbeteiligten aus, ist eine Gelegenheit zur Stellungnahme sowie zur Prüfung der durch die Zollbehörde und damit fremd festgestellten Mängel nicht erforderlich bzw. gegenstandslos.

Zweitens kann der Wirtschaftsbeteiligte den Zeitraum der Aussetzung selbst bestimmen. Gem. Art. 14 u Abs. 1 UA 1 ZK-DVO informiert der Wirtschaftsbeteiligte die Zollbehörde darüber, dass er zeitweise nicht in der Lage

1155 Zum Widerruf gem. Art. 14 v ZK-DVO s.u. Teil 3. I. I. 2.

ist, die Voraussetzungen seiner ZWB-Bewilligung zu erfüllen und benennt einen Zeitpunkt, bis zu dem er die erforderlichen Abhilfemaßnahmen getroffen haben wird. Eine Begrenzung der maximalen Aussetzungsfrist besteht nicht. Des Weiteren hat der Wirtschaftsbeteiligte der Zollbehörde die geplanten Maßnahmen sowie einen Zeitplan für deren Durchführung mitzuteilen. Die Zollbehörde soll so über den – von ihr selbst nicht festgestellten – Verstoß gegen die Bewilligungsvoraussetzungen in Kenntnis gesetzt werden und die Abhilfemaßnahmen überwachen und gegebenenfalls beratend tätig werden können.

Drittens ist auch der Zeitraum einer Verlängerung nicht festgelegt. An die Stelle der 30-tägigen – wenn auch wiederholbaren – Verlängerung gem. Art. 14 r Abs. 4 ZK-DVO tritt gem. Art. 14 u Abs. 2 UA 1 ZK-DVO eine „angemessene".

Ein weiterer, vierter Vorteil für den Wirtschaftsbeteiligten besteht darin, dass er, sofern es ihm trotz der flexibleren Aussetzungsfristen nicht gelingen sollte, die Abhilfemaßnahmen erfolgreich abzuschließen und aus diesem Grund ein Widerruf der ZWB-Bewilligung erfolgt, gem. Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. c), Abs. 4 ZK-DVO nicht mit einer dreijährigen Sperrfrist für die Wiedererteilung belegt wird, sondern umgehend nach Beseitigung der Mängel erfolgreich die Erteilung einer neuen ZWB-Bewilligung erlangen kann. Im Fall einer drohenden strafrechtlichen Verurteilung wirkt sich dies allerdings insofern nicht aus, als dass im Rahmen der Beurteilung der Zollredlichkeit i.S.d. Art. 14 h ZK-DVO eine Rückschau auf die vorangegangenen drei Jahre vorgenommen wird. Die Selbstanzeige ist hier lediglich im Rahmen der Bewertung der Schwere der Zuwiderhandlung positiv zu berücksichtigen.

Aus Sicht des Wirtschaftsbeteiligten stellt sich daher die Frage, ob er, nachdem die Zollbehörde einen Verstoß gegen die Bewilligungsvoraussetzungen festgestellt und ihm dies mitgeteilt hat – also aus dem Vorverfahren heraus – noch die Möglichkeit hat, selbst einen Antrag auf Aussetzung der Rechtswirkungen seiner ZWB-Bewilligung zu stellen, um so in den Genuss der Vorteile der Art. 14 u, 14 v Abs. 4 ZK-DVO zu kommen.

Hiergegen sprechen jedoch zum einen Sinn und Zweck der Sonderregelung. Durch Einräumung der Vorteile soll dem Wirtschaftsbeteiligten ein Anreiz geboten werden, bei eigenem Entdecken der Nichteinhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen die Aussetzung zu beantragen, anstatt abzuwarten, ob die Zollbehörde den Verstoß bemerkt und daraufhin die Rechtswirkungen der Bewilligung aussetzt. Eine frühere Aussetzung dient dem Rechtsgüterschutz. Hat die Zollbehörde den Verstoß bereits selbst festgestellt, kann die-

ser Zweck nicht mehr erfüllt werden. Eine Privilegierung ist daher sachlich nicht gerechtfertigt.

Auch aus formalen Gründen ist eine Beantragung der Aussetzung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich. Durch die Mitteilung des festgestellten Verstoßes an den Wirtschaftsbeteiligten gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 3 ZK-DVO hat die Behörde das Aussetzungsverfahren bereits eingeleitet. Das schon laufende Aussetzungsverfahren kann somit nicht mehr durch einen – nachträglichen – Antrag des Wirtschaftsbeteiligten initiiert werden.

Für den Abschluss des Aussetzungsverfahrens bestehen keine Abweichungen zum regulären Verfahren. Gem. Art. 14 u Abs. 2 UA 2 ZK-DVO wird die ZWB-Bewilligung widerrufen, sofern keine Abhilfe geschaffen worden ist. Eine Bestimmung für den Widerruf der Aussetzung bei erfolgreicher Abhilfe fehlt. Hier ist Art. 14 t Abs. 1 ZK-DVO analog anzuwenden, der zudem einen Widerruf der Aussetzung bei erfolgter Abhilfe vor Ablauf der Aussetzungsfrist ermöglicht.

Auch die Vorschriften über die Teilaussetzung einer kombinierten Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit und deren Widerruf (Art. 14 s Abs. 4, 14 t Abs. 1 UA 2 ZK-DVO) sind aufgrund des Vorliegens einer planwidrigen Regelungslücke bei vergleichbarer Interessenlage – auch der selbst Beantragende hat ein berechtigtes Interesse an der weitestmöglichen Aufrechterhaltung seiner Bewilligung – analog anzuwenden.[1156]

f) Information der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten

Aufgrund der gemeinschaftsweiten Geltung der ZWB-Bewilligung müssen die Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten – unter Nutzung des ZWB-Informations- und Kommunikationssystems des Art. 14 x ZK-DVO – über alle die ZWB-Bewilligung betreffenden Entscheidungen informiert werden.[1157] Für die Aussetzung der Rechtswirkungen der ZWB-Bewilligung ist dies in Art. 14 r Abs. 2 S. 2, Abs. 3, S. 2, 14 u Abs. 1 UA 2 ZK-DVO geregelt.[1158]

1156 Art. 14 q Abs. 7 UA 2, 4 ZK-DVO i.d.F. Rev. 5, TAXUD/1250/2005 Rev. 5 v. 19.06.2006 sahen einen Verweis auf die entsprechenden Bestimmungen einer behördlich veranlassten Aussetzung noch vor, im Rahmen der Überarbeitung der Aufhebungsbestimmungen durch die 6. Revision ging dieser Verweis verloren.

1157 S.o. Teil 3 F. VII. 1.

1158 Vgl. auch Art. 14 x Abs. 2 lit. b) ZK-DVO, der bestimmt, dass u.a. Aussetzungsentscheidungen in der ZWB-Datenbank gespeichert werden.

Für den Fall einer Verlängerung der Aussetzungsfrist gem. Art. 14 r Abs. 4 ZK-DVO fehlt eine entsprechende Bestimmung. Aufgrund der Vergleichbarkeit der Interessenlage – Information der Zollbehörden über die Beachtlichkeit einer ZWB-Bewilligung im Rechtsverkehr – ist diese Regelungslücke durch eine analoge Anwendung der Mitteilungspflicht für die erstmalige Aussetzung des Art. 14 r Abs. 1 UA 2 S. 2 ZK-DVO zu schließen. Für die beantragte Aussetzung bestimmt Art. 14 u Abs. 2 UA 1 S. 2 ZK-DVO die Mitteilung einer erfolgten Verlängerung ausdrücklich.

Auch die Beendigung der Aussetzung durch deren Widerruf oder aber durch den – vollständigen oder teilweisen – Widerruf der ZWB-Bewilligung ist den anderen Zollbehörden gem. Art. 14 t Abs. 1 UA 1 S. 1, Abs. 2 UA 1 ZK-DVO mitzuteilen. Für den Fall der beantragten Aussetzung ist in Art. 14 u Abs. 2 UA 2 ZK-DVO lediglich die Miteilung eines Widerrufs der ZWB-Bewilligung geregelt; auf die Information über den Widerruf einer Aussetzung ist Art. 14 t Abs. 1 UA 1 S. 1 ZK-DVO analog anzuwenden.

2. Widerruf

Art. 14 v ZK-DVO enthält eine Bestimmung für den Widerruf, somit die dauerhafte Aufhebung einer ZWB-Bewilligung.

a) Widerrufsgründe

Parallel zu der Aussetzung gem. Art. 14 r, 14 u ZK-DVO kann auch ein Widerruf aus drei Gründen erfolgen.

aa) Fehlende Abhilfe im Rahmen der Aussetzung

Der erste und wichtigste Grund für einen Widerruf liegt gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a), c) ZK-DVO darin, dass ein Wirtschaftsbeteiligter im Rahmen der – behördlich gem. Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO veranlassten oder selbst gem. Art. 14 u ZK-DVO beantragten – Aussetzung die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Voraussetzungen der betreffenden ZWB-Bewilligung i.S.d. Art. 14 t Abs. 1, 14 u Abs. 2 ZK-DVO nicht vornimmt und die Bewilligungsvoraussetzungen daher nicht erfüllt. Das Verfahren der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung ist somit grundsätzlich zweistufig: Vorgeschaltet ist eine zeitlich befristete Aussetzung, durch die der Wirtschaftsbeteiligte die Gelegenheit erhält, die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen wiederherzustellen. Erst wenn dies nicht gelingt, erfolgt in einer zweiten Stufe der Widerruf der ZWB-Bewilligung.

bb) Rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung

Den zweiten Widerrufsgrund bildet gem. Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO das Vorliegen einer rechtskräftigen Verurteilung des Wirtschaftsbeteiligten wegen eines schweren Verstoßes gegen die Zollvorschriften.

Eine vorherige Aussetzung ist in diesem Fall nicht erforderlich. Die Vorschrift ermöglicht somit den sofortigen Widerruf in einem einstufigen Verfahren.

Die durch den Widerrufsgrund in Bezug genommene Tat ist in zweifacher Hinsicht eingegrenzt gegenüber dem Aussetzungsgrund des Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO. So reicht im Rahmen des Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO ein bloßer „Zusammenhang mit einer Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften“ nicht aus. Die Verurteilung muss wegen einer Zollstraftat erfolgt sein. Auch muss die Tat „schwer“ sein. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ist parallel zu der negativen Bewiligungsvoraussetzung des Nichtvorliegens einer „schweren“ Straftat i.S.d. Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO auszulegen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist entsprechend Art. 14 r Abs. 1 UA 2, Art. 14 h Abs. 1 UA 2 ZK-DVO eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. So kann ein Widerruf unterbleiben, wenn die Zollbehörde der Auffassung ist, dass die vorliegende Straftat trotz ihrer Schwere im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge geringfügig und sie vom guten Glauben des ZWB überzeugt ist.

Zu beachten ist, dass – wie auch im Rahmen des Art. 14 f lit. b), 1. Alt. ZK-DVO – eine Verurteilung des Wirtschaftsbeteiligten selbst erforderlich ist. Ein auf Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO gestützter Widerruf ist daher in Deutschland wie auch in vielen anderen Mitgliedstaaten mangels Bestehens einer Verbandsstrafbarkeit nur bei natürlichen Personen, nicht jedoch bei als juristische Person oder Personenvereinigung organisierten Wirtschaftsbeteiligten möglich.[1159] Der Anwendungsbereich dieses Widerrufsgrundes wird in diesen Staaten somit klein sein.

Gerechtigkeitslücken werden jedoch dadurch vermieden, dass bei Straftaten von für den Wirtschaftsbeteiligten Handelnden die Bewilligungsvoraussetzung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b) - d) ZK-DVO nicht erfüllt ist, so dass ein Widerruf gestützt auf Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO wegen nicht erfolgter Abhilfe vorgenommen werden kann. Die Wertung des Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b), UA 2 ZK-DVO, dass eine einzelne Zuwiderhandlung zu

1159 S.o. Teil 3 D. II. 3. c).

einem Widerruf nur berechtigt, sofern sie sich auf eine Straftat bezieht, diese schwer ist und auch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung sie nicht in einem milderen Licht erscheinen lässt, ist im Fall eines beabsichtigten Widerrufs wegen einer Zollzuwiderhandlung auf den Widerrufsgrund des Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO zu übertragen. So müssen die für den Wirtschaftsbeteiligten vorgesehenen Einschränkungen des Widerrufsrechts für die übrigen Personen „erst recht" Anwendung finden.

Ebenso wie der Aussetzungsgrund des Art. 14 r Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO stellt auch der Widerrufsgrund des Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO in seinem Anwendungsbereich eine abschließende Spezialregelung dar. So darf im Fall einer Zollzuwiderhandlung des Wirtschaftsbeteiligten, die nicht die Voraussetzungen des Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. b) ZK-DVO erfüllt, nicht auf den Widerrufsgrund des Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO eines Nichterfüllens der Bewilligungsvoraussetzung des Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. a) ZK-DVO zurückgegriffen werden. Dieser Rückgriff ist gesperrt.

cc) Antrag des ZWB

Drittens besteht auch bei dem Widerruf gem. Art. 14 v Abs. 1 UA 1 lit. d) ZK-DVO die Möglichkeit einer Beantragung durch den Wirtschaftsbeteiligten.

b) Verfahren

Für den Ablauf des Widerrufsverfahrens trifft Art. 14 v ZK-DVO keine Bestimmungen. Auch der ZK regelt die Ausgestaltung des zollbehördlichen Verfahrens insoweit nicht, so dass nationale Verfahrensvorschriften zur Lückenfüllung anwendbar sind. Gem. § 91 AO ist der Wirtschaftsbeteiligte anzuhören, bevor die Widerrufsentscheidung ergeht.[1160]

c) Rechtsfolge

Rechtsfolge des Widerrufs ist die dauerhafte Aufhebung der ZWB-Bewilligung. Die im Rahmen der Aussetzung beschriebenen Nachteile – Entfallen von rechtlichen und wirtschaftlichen Vorteilen sowie des ZWB-Status –[1161] treten somit auf unbestimmte Zeit ein.

1160 Zur Anwendbarkeit des § 91 AO vgl. die Aufstellung der durch das Zollrecht überlagerter Bestimmungen der AO, AW-Prax 1996, 213 (213).

1161 S.o. Teil 3 I. I. 1. c).

Wirksam wird der Widerruf gem. Art. 14 v Abs. 2 S. 1 ZK-DVO am Tag nach seiner Bekanntgabe. In der 3. Revision war – spiegelbildlich zur Erteilung der Zulassung (vgl. Art. 14 q Abs. 1 ZK-DVO) – ein Wirksamwerden erst ab dem zehnten Arbeitstag vorgesehen.[1162] Das Fortbestehenlassen der ZWB-Bewilligung trotz Entfallens ihrer Voraussetzungen gefährdet jedoch die Sicherheit.

Auch im Rahmen des Widerrufs ist die kombinierte Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit teilbar. Entfällt lediglich die Einhaltung angemessener Sicherheitsstandards i.S.d. Art. 14 k ZK-DVO, wird gem. Art. 14 v Abs. 2 UA 2 ZK-DVO die Gesamtbewilligung widerrufen unter Erteilung einer Einzelbewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen.

Der Widerruf einer ZWB-Bewilligung ist den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten gem. Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem des Art. 14 x ZK-DVO mitzuteilen.

d) Sperrfrist für erneute Beantragung

Der Widerruf löst gem. Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO grundsätzlich eine Sperrfrist (vgl. Art. 14 f lit. d) ZK-DVO) von drei Jahren für die erneute Beantragung einer ZWB-Bewilligung aus.

Diese Sperrfrist entfällt jedoch in zwei Fällen: Erstens, wenn der Wirtschaftsbeteiligte die vorangegangene Aussetzung gem. Art. 14 u ZK-DVO beantragt hat. Der Wirtschaftsbeteiligte soll von einer frühzeitigen Selbstanzeige eines Mangels nicht dadurch abgehalten werden, dass er befürchten muss, im Fall des Fehlschlagens der erforderlichen Abhilfe mit einer Sperrfrist belegt zu werden.

Zweitens wird eine Sperrfrist nicht verhängt bei der Beantragung des Widerrufs durch den Wirtschaftsbeteiligten. Der Grund für diese Privilegierung liegt darin, dass dem Wirtschaftsbeteiligten ein Anreiz geschaffen werden soll, im Fall der absehbaren, dauerhaften Nichteinhaltbarkeit der an ihn gestellten Voraussetzungen selbst auf die ZWB-Bewilligung zu verzichten. Insoweit gleicht sie dem Grund für die Gewährung von Privilegierungen im Fall der Aussetzung. Der Wirtschaftsbeteiligte soll sich freiwillig für vernünftige Maßnahmen entscheiden und ein zwangsweises Einschreiten der Zollbehörden so entbehrlich machen. Fraglich ist, ob vor diesem Hinter-

1162 Art. 14 r Abs. 3 ZK-DVO i.d.F. Rev. 3, TAXUD/1250/2005 Rev. 3 v. 05.02.2006.

grund die Beantragung eines Widerrufs durch den Wirtschaftsbeteiligten im Aussetzungsverfahren – wenn er merkt, dass er die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen nicht wiederherstellen kann – mit der Folge des Entfallens der Sperrfrist noch möglich ist. Anders als im Fall der Aussetzung nach Mitteilung eines festgestellten Mangels durch die Zollbehörden[1163] hat in diesem Fall das Widerrufsverfahren noch nicht begonnen. Es kann daher auf Antrag des Wirtschaftsbeteiligten eingeleitet werden. Einem Wirtschaftsbeteiligten ist deshalb in der beschriebenen Situation zu empfehlen, den Widerruf seiner Zulassung vor Ablauf der Aussetzungsfrist selbst zu beantragen, um die dreijährige Sperre des Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO für eine Wiedererteilung zu vermeiden.

II. Maßnahmen nach dem ZK

Auch der ZK enthält Bestimmungen zur Aufhebung zollrechtlicher Entscheidungen. So regeln Art. 8, 9 ZK Rücknahme und Widerruf begünstigender Entscheidungen. Eine solche ist die Rechtsvorteile gewährende[1164] Zulassung zum ZWB.

Angesichts der Geltung des Spezialitätsgrundsatzes – „lex specialis derogat legi generali“ – sind die allgemeinen Regeln der Art. 8, 9 ZK auf die Aufhebung der ZWB-Bewilligung nur anwendbar, soweit Art. 14 r - 14 v ZK-DVO eine Fallgestaltung nicht bereits abschließend regeln.

Die Aufhebung der ZWB-Bewilligung aufgrund des Nichterfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen ist in Art. 14 r - 14 v ZK-DVO geregelt. Deren Wertungen – insbesondere die grundsätzliche Vorschaltung eines Aussetzungsverfahrens sowie die dreijährige Sperrfrist im Fall des Widerrufs – dürfen nicht unterlaufen werden. Insoweit werden die Regelungen der Art. 8, 9 ZK daher durch Art. 14 r - 14 v ZK-DVO überlagert.

Fraglich ist, ob Art. 8 Abs. 1 ZK Anwendung findet, sofern eine Zulassung zum ZWB rechtswidrig aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Tatsachen ergangen ist und dem Wirtschaftsbeteiligten die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der Tatsachen bekannt war oder hätte bekannt sein müssen. Zum

1163 S.o. Teil 3 I. I. 1. f).

1164 Vgl. *Glashoff/Kühle*, Rechtsschutz in Zollsachen, Rn. 399; *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 8 ZK, Rn. 5, 11; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 8 ZK, Rn. 1.

Teil wird dies angenommen.[1165] Dahinter scheint der Gedanke zu stehen, dass ein Wirtschaftsbeteiligter, der sich die ZWB-Bewilligung erschlichen hat, nicht privilegiert werden darf. Fraglich ist, ob dies mit den Wertungen der Art. 14 r - 14 v ZK-DVO vereinbar ist. Der Fortfall des Vorverfahrens des Art. 14 r ZK-DVO ist vertretbar. Jedoch würde eine Rücknahme gem. Art. 8 ZK nicht die dreijährige Sperrfrist des Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO auslösen. Der Wirtschaftsbeteiligte würde somit privilegiert. Die durch Art. 8 ZK bewirkte Aufhebung der ZWB-Bewilligung ohne Sperrfrist ist mit der Wertung des Art. 14 v Abs. 4 ZK-DVO daher nicht vereinbar. Zudem ist die durch Art. 8 Abs. 3 ZK gebotene Möglichkeit einer Aufhebung mit ex tunc-Wirkung angesichts der fehlenden Rückabwickelbarkeit der zollrechtlichen Vorgänge und insbesondere der unterlassenen Kontrollen ohne Bedeutung. Art. 8 ZK wird daher auch insoweit von Art. 14 r - 14 v ZK-DVO vollständig verdrängt.

Den Fall, dass der Wirtschaftsbeteiligte einer durch die ZWB-Bewilligung auferlegten Verpflichtung – insbesondere der Verpflichtung zur Mitteilung potentiell bewilligungsrelevanter Veränderungen gem. Art. 14 w Abs. 1 ZK-DVO – nicht nachkommt, erfassen Art. 14 r - 14 v ZK-DVO dagegen nicht. Daher ist für einen Widerruf aus diesem Grund Art. 9 Abs. 2 ZK anwendbar. Im Regelfall ist jedoch als milderes Mittel zunächst zu versuchen, die betreffende Verpflichtung – insbesondere durch eine Aufforderung zur Vornahme der Handlung unter Androhung des Widerrufs – durchzusetzen. In entsprechender Anwendung des Art. 14 v Abs. 3 ZK-DVO ist der Widerruf einer ZWB-Bewilligung gem. Art. 9 Abs. 2 ZK als bewilligungsrelevante Maßnahme den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission über das ZWB-Informations- und Kommunikationssystem des Art. 14 x ZK-DVO mitzuteilen.

III. Maßnahmen nach der AO

Aufgrund des ausdrücklichen Verweises in Art. 10 ZK auf entsprechende nationale Vorschriften kann gem. §§ 125, 124 Abs. 3 AO die Nichtigkeit und damit Unwirksamkeit einer ZWB-Bewilligung durch die Zollbehörde festgestellt werden.

1165 *Witte*, in: Graf von Bernstorff (Hrsg.), Praxishandbuch Internationale Geschäfte, T4 F 5.4.6.

IV. Aufhebung der Aufhebungsentscheidung

Schließlich stellen sämtliche Arten einer Aufhebung der ZWB-Bewilligung – also die Aussetzung gem. Art. 14 r, 14 u ZK-DVO, der Widerruf gem. Art. 14 v ZK-DVO sowie der Widerruf gem. Art. 9 Abs. 2 ZK – als rechtsgestaltende Regelungen selbst Entscheidungen i.S.d. Art. 4 Nr. 5 ZK dar, die ihrerseits aufgehoben werden können. Art. 14 r - 14 v ZK-DVO regeln diesen Fall nicht. Art. 8, 9 ZK befassen sich ausschließlich mit begünstigenden, nicht aber mit belastenden Entscheidungen. Aufgrund dieser Regelungslücke richtet sich die Aufhebung nach nationalem Recht.[1166] Zulässig sind in Deutschland daher eine Rücknahme einer rechtswidrigen Aufhebung gem. § 130 AO sowie unter den dort genannten Voraussetzungen ein Widerruf einer rechtmäßigen Aufhebung gem. § 131 AO.

V. Handlungsmöglichkeiten der Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten

Angesichts der Tatsache, dass die in einem Mitgliedstaat erteilte ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO Rechtswirkungen auch in den übrigen Mitgliedstaaten entfaltet, stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie die anderen Mitgliedstaaten gegen eine ihrer Ansicht nach rechtswidrige ZWB-Bewilligung vorgehen können.

Denkbar ist zunächst eine Aufhebung der ZWB-Bewilligung durch die Zollbehörden eines anderen als des erlassenden Staates. Zuständig für eine Aufhebung sind jedoch ausschließlich die auch für die Erteilung zuständigen Zollbehörden am Ort der Zollvorgänge dokumentierenden Hauptbuchhaltung des Wirtschaftsbeteiligten.[1167] Mit Ausnahme des Falls einer Verlagerung der Hauptbuchhaltung in den betreffenden anderen Mitgliedstaat,[1168] sind die Behörden dieses Staates somit unzuständig und können die Bewilligung daher nicht aufheben.[1169] Diese grundsätzliche Verpflichtung zur Res-

1166 *Glashoff/Kühle*, Rechtsschutz in Zollsachen, Rn. 401; *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 262 (268); *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (140); *Alexander*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 8, Rn. 1; *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 8 ZK, Rn. 1; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 8 ZK, Rn. 3; *Hampel*, ZfZ 2001, 392 (392).

1167 S.o. Teil 3 I.

1168 Vgl. *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 255 a.

1169 *Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, S. 33; *ders*., NVwZ 1995, 863 (865); *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 62; *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, 270 (301); *ders*., in: FS Winkler, 995 (1010 f.); *von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem

pektierung der von einer ausländischen Behörde getroffenen Entscheidung entspricht zudem dem Wesen einer transnationalen Maßnahme sowie dem zugrunde liegenden Bedürfnis nach Konzentration und Einheitlichkeit.[1170]

Die Pflicht zur Respektierung einer ausländischen Hoheitsentscheidung endet jedoch, sofern diese Entscheidung nichtig ist. Entgegen einer Auffassung, die angesichts des grundsätzlichen Prüfungsverbotes auch in diesem Fall eine Beachtung verlangt,[1171] kann eine Maßnahme, die nichtig ist und somit innerstaatlich keine Wirkung entfaltet, allein durch Anordnung einer Wirkungserstreckung auf andere Staaten in diesen nicht wirksam und beachtlich werden.[1172]

Eine Anweisung gerichtet an die zuständigen Behörden des erlassenden Mitgliedstaates mit dem Inhalt, die ZWB-Bewilligung aufzuheben, scheidet mangels Weisungsrechts im Bereich der horizontalen Verwaltungskooperation aus.

Mit einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH ließe sich lediglich die gemeinschaftsrechtliche Anordnung einer Wirkungserstreckung angreifen. Das Problem liegt jedoch in der Rechtswidrigkeit der Bewilligung selbst.[1173]

(Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (188); *Ruffert*, DV 2001, 453 (477 f.); *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 256; *Godt*, NJW 2001, 1167 (1170); z.T. wird in „Gefahrenfällen" eine Aufhebung durch Behörden des Aufnahmestaates für zulässig gehalten: *Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, S. 34 f.; *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (89); *Raschauer*, in: FS Öhlinger, 661 (682); *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 924 (936): „Rechtsdogmatisch muß eine besondere Bestandskraftlehre entwickelt werden, die den beliebigen Zugriff der Aufnahmestaaten auf die einmal getroffenen Entscheidung ... möglichst weit einschränkt, ohne sie für den Gefahrenfall gegenüber der bestandskräftigen Zulassung handlungsunfähig zu machen."; ablehnend: *Becker*, DVBl. 2001, 855 (860 f.).

1170 *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 62, 66.

1171 *Ruffert*, DV 2001, 453 (475); ausnahmsweise beachtlich sein soll die Nichtigkeit jedoch aufgrund „allgemeiner Rechtsgrundsätze" im Fall der tatsächlichen Unmöglichkeit oder Sittenwidrigkeit einer Entscheidung.

1172 *Neßler*, NVwZ 1995, 863 (865 mit Fn. 32); ohne Begründung: *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44, Rn. 10; zu Art. 250 ZK: *Witte*, in: Witte, ZK, Art. 250, Rn. 4.

1173 Vgl. *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 37, Fn. 104.

Die einzige Vorgehensmöglichkeit des Aufnahmestaates – abgesehen von den seltenen Fällen einer Verlagerung der Hauptbuchhaltung des Wirtschaftsbeteiligten in den eigenen Staat –, gegen die von den Zollbehörden eines anderen Mitgliedstaates erteilte ZWB-Bewilligung vorzugehen, besteht somit darin, gegen diesen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH gem. Art. 226, 227 EGV einzuleiten mit der Begründung, dass der betreffende Mitgliedstaat durch die fehlerhafte Anwendung des ZK und seiner DVO sekundäres Gemeinschaftsrecht verletze. Zu erreichen ist in diesem Verfahren gem. Art. 228 Abs. 1 EGV eine Feststellung der Vertragsverletzung, nicht aber die Aufhebung der betreffenden Maßnahme. Der Mitgliedstaat ist dann jedoch gem. Art. 228 Abs. 1 EGV verpflichtet, die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen, somit die ZWB-Bewilligung aufzuheben.

J. Rechtsschutz

Schließlich ist zu klären, welche Art von Rechtsschutz zu erlangen ist hinsichtlich die ZWB-Bewilligung betreffende Maßnahmen.

Regeln zum Rechtsschutz enthält der ZK in Art. 243 - 245 ZK. Dabei beinhalten Art. 243, 244 ZK grundlegende materielle Bestimmungen. Im Übrigen verweist Art. 245 ZK auf einzelstaatliches Recht.[1174] Soweit gemeinschaftliche Regelungen bestehen, überlagern diese aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich das nationale Recht.[1175] Im Rahmen des Rechtsschutzes besteht jedoch die Besonderheit, dass Art. 243, 244 ZK lediglich einen gemeinschaftsweit einheitlichen Mindeststandard sichern sollen.[1176] Bieten einzelstaatliche Regelungen im Einzelfall weitergehenden Rechtsschutz, sind diese daher anwendbar.[1177]

1174 Zu dieser Technik einer Übertragung der Befugnis zur Regelung von Einzelheiten s.o. Teil 3 A. V. 2. a) cc).

1175 Allgemein zum Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht s.o. Teil 3 A. V. 1.; speziell zu Art. 243, 244 ZK: *Alexander*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 243, Rn. 6; *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 7.

1176 *EuGH*, Urt. v. 11.01.2001 – Rs. C-226/99, Siples vs. Ministero delle Finance, Slg. 2001, 277 (Rn. 39 ff.) = ZfZ 2001, 119 (120): „ ... haben die verbliebenen Vorschriften ... eher den Charakter von Richtlinien nach Art. 189 (3) EGV (Anm.: Art. 249 Abs. 3 n.F.), die nur einen Mindeststandard sichern."; *Alexander*, in: Witte, ZK, Vor. Art. 243, Rn. 5; *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 3, 7; *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 226 (230); *Streck/Olgemöller*, DStR 1996, 1105 (1109); *Co-*

Bei der Gewährung von Rechtsschutz ist zwischen verschiedenen Fallgestaltungen zu differenzieren. So kann der Wirtschaftsbeteiligte die Erteilung einer ZWB-Bewilligung begehren oder sich gegen deren Aufhebung wenden. Möglicherweise kann auch ein Konkurrent gegen die Erteilung einer ZWB-Bewilligung an einen anderen Wirtschaftsbeteiligten vorgehen. Besonderheiten ergeben sich, wenn der Wirtschaftsbeteiligte sein Rechtsschutzbegehren im einstweiligen Rechtsschutz verfolgt. Angesichts der gemeinschaftsweiten Wirkung einer ZWB-Bewilligung ist fraglich, ob auch die Gerichte eines anderen als des für die Entscheidung über die Bewilligungserteilung zuständigen Mitgliedstaates Rechtsschutz gewähren können. Schließlich kommt aufgrund des gemeinschaftlichen Charakters des streitrelevanten materiellen Rechts eine Anrufung des EuGH in Betracht.

I. Wirtschaftsbeteiligter begehrt die Erteilung der ZWB-Bewilligung

Begehrt ein Wirtschaftsbeteiligter die Erteilung einer ZWB-Bewilligung, ist hinsichtlich der Ausgestaltung des Rechtsschutzes wiederum zwischen zwei Fallgestaltungen zu unterscheiden: Entweder hat die Zollbehörde die Erteilung der Bewilligung abgelehnt oder sie ist untätig geblieben.

1. Bei vorheriger Ablehnung der Erteilung durch die Zollbehörde

Lehnt die Zollbehörde die Erteilung der beantragten ZWB-Bewilligung ab, kann der Wirtschaftsbeteiligte Rechtsschutz erlangen in zwei Stufen in Form von Einspruch und Klage. Gesondert zu bestimmen sind die Rechtsschutzmöglichkeiten für den Fall, dass die Ablehnung auf dem Mitwirkungsakt einer konsultierten Zollbehörde eines anderen Mitgliedstaates beruht.

a) Einspruch

Auf einer ersten Stufe eröffnen Art. 243, 245 ZK i.V.m. §§ 347 ff. AO dem Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit, Einspruch einzulegen. Ein solcher hat Erfolg, soweit er zulässig und begründet ist.

Zulässigkeitsvoraussetzung ist zunächst die Statthaftigkeit des Einspruchs gem. Art. 243 ZK i.V.m. §§ 347, 348 AO.

---

lumbus, ZfZ 1994, 264 (264); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 326; von einer „rudimentären" Harmonisierung spricht *Schoch*, in: Festgabe 50 Jahre BVerwG, 507 (510).

1177 *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 7; *Stiehle*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 5.

Das Begehren des Wirtschaftsbeteiligten ist darauf gerichtet, eine ZWB-Bewilligung zu erhalten. Er begehrt somit eine Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5 ZK[1178] einer Zollbehörde auf dem Gebiet des Zollrechts i.S.d. Art. 243 Abs. 1 UA 1 ZK. Hinsichtlich der Einzelheiten verweist Art. 245 ZK auf das nationale Recht.

Die nationale Norm des § 347 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO lässt einen Einspruch zu „gegen Verwaltungsakte in Abgabenangelegenheiten, auf die dieses Gesetz Anwendung findet".

Für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung ist die AO, wie bereits im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gezeigt,[1179] die einschlägige nationale Verfahrensordnung.

Bei der ZWB-Bewilligung handelt es sich jedoch nicht – wie vom Wortlaut des § 347 Abs. 1 Nr. 1 AO verlangt – um einen VA i.S.d. § 118 AO, sondern um eine Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5 ZK.

Zum Teil wird angenommen, die gemeinschaftliche Entscheidung überlagere nicht den nationalen VA selbst, sondern lediglich dessen gemeinschaftsrechtlich geregelten Rechtsfolgen, so dass im Fall der Anwendbarkeit der AO ein VA i.S.d. § 118 AO vorliege.[1180]

Gegen eine solche Lösung spricht jedoch, dass die gemeinschaftliche Bestimmung einer Einzelfallmaßnahme aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts die nationale deutsche Regelung überdeckt. Aus diesem Grund überlagert die Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5 ZK auch im verbleibenden Anwendungsbereich der AO sowie der FGO den einzelstaatlichen VA. Die nationalen Vorschriften sind daher gemeinschaftskonform so zu lesen, dass die Bezeichnung „VA" zollrechtliche Entscheidungen mitumfasst.[1181]

Angesichts der Formulierung „gegen" Verwaltungsakte scheint § 347 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO einen Einspruch lediglich in einer Anfechtungs-, nicht aber in der hier vorliegenden Verpflichtungssituation zuzulassen. Der Grund für die Nichterwähnung liegt jedoch darin, dass ein gesonderter Verweis auf die

1178 Zur Rechtsnatur der ZWB-Bewilligung s.o. Teil 3 G. I.

1179 S.o. Teil 3 F. I. 2. b).

1180 *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 254 b.

1181 *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 6 ZK, Rn. 14; *Witte/Wöhner*, in: Birk/Ehlers (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 120 (137); *Friedrich*, StuW 1995, 15 (20); gemäß *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 327 liegt der Ausdehnung dogmatisch eine Analogie zugrunde.

Verpflichtung zur Erteilung eines VA als überflüssig angesehen und die zuvor bestehende Erwähnung daher mit der Neufassung der AO aufgehoben wurde.[1182] So bestimmt der Anwendungserlass zur AO (AEAO) in Nr. 2 S. 1 zu § 347 AO ausdrücklich, dass der Einspruch auch statthaft ist, wenn „ein Antrag auf Erlaß eines Verwaltungsaktes abgelehnt wird."

Somit ist ein Verpflichtungseinspruch, gerichtet auf die Erteilung einer ZWB-Bewilligung, gem. Art. 243 Abs. 1 UA 1, 245 ZK i.V.m. § 347 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO statthaft.

Die Einspruchsbefugnis ist in Art. 243 Abs. 1 UA 1, letzt. Hs. ZK geregelt. Erforderlich ist eine unmittelbare und persönliche Betroffenheit des Rechtsschutzsuchenden. § 350 AO dagegen stellt mit der Geltendmachung einer Rechtsverletzung höhere Anforderungen und wird demnach durch die rechtsschutzintensivere gemeinschaftliche Regelung überlagert.[1183] Ein Antragsteller, der möglicherweise einen Anspruch auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK hat, ist durch die Ablehnung der Bewilligungserteilung unmittelbar und persönlich betroffen.

Der abgelehnte Antragsteller ist somit einspruchsbefugt.

Der Einspruch ist gem. § 357 Abs. 1 AO schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen[1184] und zwar gem. Art. 243 Abs. 1 UA 3, Abs. 2 lit. a) ZK i.V.m. § 357 Abs. 2 S. 1 AO bei der Behörde, bei der der Zulassungsantrag gestellt wurde, somit bei dem HZA am Ort der zollrelevanten Hauptbuchhaltung des Wirtschaftsbeteiligten.[1185] Die Einspruchsfrist beträgt gem. § 355 Abs. 1 S. 1 AO einen Monat nach Bekanntgabe der Ablehnung des Antrags, bei unterbliebener oder unrichtiger Rechtsbehelfsbelehrung gem. § 356 Abs. 2 S. 1 AO ein Jahr. Diese Frist ist durch nationales Recht festgelegt. Sie wird daher gem. § 108 AO i.V.m. §§ 187 ff. BGB berechnet.

Der Einspruch ist begründet, soweit der Antragsteller einen Anspruch auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK hat, der Wirtschaftsbeteiligte somit die formellen und materiellen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt. Hält der Wirtschaftsbeteiligte bei einem auf eine Zulassung zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit gerichteten

1182 *Tipke*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 347 AO, Rn. 21.

1183 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 243, Rn. 11; *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 10; *Henke/Huchatz*, ZfZ 1996, 262 (273).

1184 Zur Form des Einspruchs ausführlich: *Glashoff/Kühle*, Rechtsschutz in Zollsachen, Rn. 73.

1185 S.o. Teil 3 E. III. 1., 2.

Antrag lediglich die Sicherheitsstandards des Art. 14 k ZK-DVO nicht ein, ist er demnach zum ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zuzulassen.

Über den Einspruch entscheidet gem. § 367 Abs. 1 S. 1 AO die Ausgangsbehörde durch Einspruchsentscheidung.

b) Klage

In einer zweiten Stufe kann ein Wirtschaftsbeteiligter Klage auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung erheben.

Dabei ist der Rechtsweg zu den Finanzgerichten gem. § 33 Abs. 1 Nr. 1 FGO – als abdrängende Sonderzuweisung zum Verwaltungsrechtsweg des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO – eröffnet in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten über Abgabenangelegenheiten, soweit die Abgaben der Gesetzgebung des Bundes unterliegen und durch Bundesfinanzbehörden verwaltet werden.

Der Streitgegenstand, die Erteilung einer ZWB-Bewilligung, wird durch die HZA als Bundesfinanzbehörden gem. Art. 108 Abs. 1 GG, § 17 Abs. 1 ZollVG i.V.m. § 1 Nr. 4 FVG verwaltet.

Der Bereich des Zolls unterliegt allerdings nicht der Gesetzgebung des Bundes, sondern der der EG. Die Gesetzgebung der EG wird – anders als in der Parallelvorschrift der AO zu deren sachlichem Anwendungsbereich, dem § 1 Abs. 1 S. 1 AO – nicht ausdrücklich benannt. Gem. Art. 105 Abs. 1 GG hat jedoch der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz i.S.d. Art. 71 GG für Zölle. Im Zuge der Verwirklichung der Zollunion (Art. 23 ff. EGV) und des Binnenmarktes (Art. 14 EGV) hat der Bund diese auf die EG übertragen. § 33 Abs. 1 Nr. 1 FGO betrifft die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.[1186] Eine Übertragung wirkt sich hierauf nicht aus. Somit stellt der Bereich des Zolls trotz der Kompetenzübertragung auf die EG eine der Gesetzgebung des Bundes unterliegende Angelegenheit i.S.d. § 33 Abs. 1 Nr. 1 FGO dar.

Schließlich müsste die Erteilung einer ZWB-Bewilligung als „Abgabenangelegenheit“ zu qualifizieren sein. § 33 Abs. 2 FGO definiert als solche „alle mit der Verwaltung der Abgaben ... oder sonst mit der Anwendung der abgabenrechtlichen Vorschriften durch die Finanzbehörden zusammenhängenden

1186 *Wolffgang*, DStZ 1994, 485 (485); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 33 FGO, Rn. 17.

Maßnahmen“. Dabei wird als ausreichend erachtet, dass der Maßnahme eine der Abgabenverwaltung „dienende“ Funktion zukommt.[1187]

Die Erteilung einer ZWB-Bewilligung stellt selbst keine Abgabenangelegenheit dar, sondern beinhaltet eine Zuverlässigkeitsprüfung einer Person. Als Rechtsfolge gewährt die ZWB-Bewilligung jedoch Vereinfachungen bzw. Erleichterungen hinsichtlich der Abwicklung von Zollverfahren, die wiederum auf eine Abgabenerhebung ausgerichtet sind. Somit übt die ZWB-Bewilligung eine dienende Funktion für die Abgabenerhebung aus, ist demnach als Abgabenangelegenheit i.S.d. § 33 Abs. 2 FGO zu qualifizieren. Der Rechtsweg zu den Finanzgerichten ist damit eröffnet.

Dieses Ergebnis ist sachgerecht. Auf diese Weise werden sämtliche mit dem Zollrecht zusammenhängenden Fragen den Finanzgerichten – die über spezielle Zollsenate verfügen – zugewiesen.[1188] Auch wird ein Gleichlauf der einschlägigen Gerichtsordnung mit dem auf das behördliche Verfahren anzuwendenden Recht erzielt. So ist der Anwendungsbereich der AO bereits eröffnet, wenn die Verwaltungskompetenz für die Erhebung einer Geldleistung in den Aufgabenbereich der zuständigen Behörde fällt.[1189]

In der vorliegenden Konstellation begehrt der Wirtschaftsbeteiligte den Erlass einer abgelehnten Entscheidung unter Aufhebung der Ablehnung sowie des Einspruchsbescheides, so dass eine Verpflichtungsklage – in Form der Versagungsgegenklage – gem. Art. 243 Abs. 1 UA 1 ZK i.V.m. § 40 Abs. 1, 2. Var. FGO statthaft ist.

Die Klagebefugnis ist aufgrund der unmittelbaren und persönlichen Betroffenheit des abgelehnten Antragstellers gegeben. Des Weiteren muss gem. § 44 Abs. 1 FGO ein Vorverfahren erfolglos durchgeführt worden sein, der Wirtschaftsbeteiligte somit auf einer ersten Stufe einen Einspruch eingelegt haben, dem nicht stattgegeben wurde. Klagegegner ist gem. § 63 Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt. FGO die Behörde, die die beantragte Entscheidung abgelehnt hat, somit das örtlich zuständige HZA.

Die Klagefrist beträgt gem. § 47 Abs. 1 FGO einen Monat nach Bekanntgabe der Einspruchsentscheidung. Bei unterbliebener oder unrichtiger Rechtsbehelfsbelehrung ist der seinem Wortlaut nach nur für Anfechtungsklagen geltende § 55 FGO auf den vom Gesetzgeber nicht bedachten, aber ver-

1187 *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 33 FGO, Rn. 14.

1188 Vgl. *Columbus*, ZfZ 1994, 264 (265 f., 269); *Glashoff/Kühle*, Rechtsschutz in Zollsachen, Rn. 110.

1189 S.o. Teil 3 F. I. 2. b).

gleichbaren Fall einer Verpflichtungsklage analog anwendbar,[1190] so dass die Klagefrist gem. § 55 Abs. 2 S. 1 FGO ein Jahr ab Bekanntgabe der Einspruchsentscheidung beträgt. Die Klagefrist wird gem. § 54 Abs. 2 FGO, § 222 Abs. 2 ZPO, §§ 187 ff. BGB berechnet.

Die Klage auf Erteilung der ZWB-Bewilligung ist gem. § 64 FGO schriftlich oder zur Niederschrift zu erheben, gem. §§ 35, 38 FGO bei dem Finanzgericht, in dessen Bezirk die beklagte Behörde ihren Sitz hat.

Die Entscheidung des Finanzgerichts ergeht gem. § 95 FGO durch Urteil. Hiergegen ist gem. § 115 FGO eine Revision an den Bundesfinanzhof möglich, sofern das Finanzgericht oder auf Beschwerde gegen die Nichtzulassung gem. § 116 FGO der Bundesfinanzhof die Revision zugelassen hat.

c) Sonderfall: Ablehnung beruht auf Mitwirkungsakt einer konsultierten Zollbehörde

Ein Sonderfall liegt vor, wenn die Ablehnung der Erteilung einer ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 m Abs. 2 S. 1 ZK-DVO darauf beruht, dass die gem. Art. 14 m Abs. 1 ZK-DVO konsultierte Zollbehörde eines anderen Mitgliedstaates das Nichtvorliegen einer bestimmten Bewilligungsvoraussetzung verbindlich festgestellt hat.

Grundsätzlich werden bei solchen mehrstufigen Entscheidungen die Mitwirkungsakte beteiligter Behörden im Hauptsacheverfahren als Vorfrage mitüberprüft.[1191] Vorliegend besteht jedoch die Besonderheit, dass der Mitwirkungsakt durch eine Behörde eines anderen Mitgliedstaates, somit eine ausländische Behörde, erfolgt. So gilt im Völkerrecht der Grundsatz der Staatenimmunität, nach dem kein Staat über einen anderen Staat zu Gericht sitzen darf („par in parem non habet iuridictionem“).[1192] Hoheitsakte ausländischer Staaten können daher nicht als Vorfrage in die Prüfung einbezogen

1190 *Tipke*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 55 FGO, Rn. 5; *Spindler*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 55 FGO, Rn. 6.

1191 *Von Nicolai*, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, § 42, Rn. 86; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 40, Rn. 42.

1192 *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 7, 12, 16; *Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 56; *Groß*, JZ 1994, 596 (602 ff.); *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 75, 55; *ders*., DVP 2004, 202 (203); *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1302); *Ruffert*, DV 2001, 453 (476); *Cremer*, ZaöRV 2000, 103 (136 f.); *Herdegen*, Internationales Wirtschaftrecht, § 4, Rn. 5.

werden.[1193] Die Behörden und Gerichte des für die Zulassungsentscheidung zuständigen Mitgliedstaates sind somit durch Art. 14 m Abs. 2 S. 1 ZK-DVO an die Feststellung des konsultierten Mitgliedstaates gebunden. Ein Verpflichtungseinspruch sowie eine Verpflichtungsklage gerichtet auf die Erteilung einer ZWB-Bewilligung sind daher in diesen Fällen einer Feststellung des Nichtvorliegens einer Bewilligungsvoraussetzung durch eine konsultierte Zollbehörde eines anderen Mitgliedstaates stets unbegründet.

Ein isolierter Anfechtungseinspruch sowie eine isolierte Anfechtungsklage gegen den mitgliedstaatlichen Mitwirkungsakt sind angesichts der Staatenimmunität, aufgrund derer eine Zuständigkeit nationaler Behörden und Gerichte lediglich für die Entscheidung über Maßnahmen nationaler Staatsgewalt besteht, bereits unzulässig.

Dieses Ergebnis ist mit Art. 19 Abs. 4 GG, der die Bereitstellung eines effektiven Rechtsschutzes gegen „die öffentliche Gewalt“ fordert, vereinbar. So bezieht sich Art. 19 Abs. 4 GG ausschließlich auf Akte „deutscher“ öffentlicher Gewalt.[1194]

Der vorgenannte Grundsatz der Staatenimmunität bewirkt einen Rechtsschutz nach dem sog. „Trennungsprinzip“.[1195] Rechtsschutz gegen Hoheitsakte ausländischer Staaten sowie insbesondere auch gegen deren Mitwirkungsakte – Anwendungsbereich hierfür sind klassischerweise Amtshilfemaßnahmen[1196] – ist stets vor Behörden und Gerichten des jeweils handelnden Staates zu suchen. Der Wirtschaftsbeteiligte muss gegen die Feststellung des Nichtvorliegens einer ZWB-Bewilligungsvoraussetzung somit in dem konsultierten Staat Rechtsmittel einlegen.

Hinsichtlich der einschlägigen Rechtsschutznormen ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich bei der Feststellung des Nichtvorliegens einer Bewilligungsvoraussetzung nicht um eine Maßnahme handelt, die darauf gerichtet ist, Rechtswirkungen nach außen zu entfalten. Angestrebt ist allein eine

1193 Vgl. *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (203).

1194 *BVerfGE* 59, 63 (88) (Eurocontrol II); *Huber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 19 Abs. 4, Rn. 421 f.; *Krebs*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 19, Rn. 53; *Papier*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 154, Rn. 23; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 19, Rn. 33; *Krüger/Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 19, Rn. 115; *Groß*, JZ 1994, 596 (604); *Cremer*, ZaöRV 2000, 103 (137); *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1302); *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (204).

1195 *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1303).

1196 *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 16 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1302 f.).

verwaltungsinterne Wirkung im Verhältnis zu der anfragenden Zollbehörde, die dann in einem zweiten Schritt gem. Art. 14 m Abs. 2 S. 1 ZK-DVO eine außenwirksame Maßnahme gegenüber dem Wirtschaftsbeteiligten trifft. Die Feststellung ist daher nicht als Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5 ZK zu qualifizieren, so dass Art. 243 f. ZK nicht einschlägig sind und sich der Rechtsschutz ausschließlich nach dem jeweiligen nationalen Recht richtet.

Gegen Mitwirkungsakte einer deutschen Zollbehörde ist folglich eine Leistungsklage gem. § 40 Abs. 1, 3. Var. FGO – gerichtet auf die Abgabe einer das Vorliegen der zu überprüfenden Bewilligungsvoraussetzung bejahenden Beurteilung unter gleichzeitiger Beseitigung der vorgenommenen ablehnenden – statthaft. Da eine Überprüfung im Rahmen einer Gesamtentscheidung über die Erteilung der ZWB-Bewilligung ausscheidet, ist auch das Rechtsschutzbedürfnis für eine isolierte Überprüfung gegeben.

Dieses Ergebnis ist unbefriedigend.[1197] So kann bei einem Wirtschaftsbeteiligten, der z.B. Betriebsstätten in zahlreichen Mitgliedstaaten unterhält, die Ablehnung der ZWB-Bewilligung auf einer Vielzahl von Mitwirkungsakten mitgliedstaatlicher Zollbehörden beruhen, gegen die er isoliert vorgehen muss. Das Trennungsprinzip führt hier zu einem Rechtsschutz „pro rata“.[1198] Der Verwaltungskooperation der mitgliedstaatlichen Zollverwaltungen im Rahmen der Entstehung einer Maßnahme steht keine Gerichtskooperation bei deren Überprüfung gegenüber. In der Literatur wird daher die Entwicklung eines europäischen Rechtsschutzkonzeptes gefordert, das – korrespondierend zu der horizontalen Verwaltungskooperation bei dem Erlass einer Entscheidung – Rechtsschutz vor Behörden und Gerichten des für die getroffene Entscheidung zuständigen Staates auch gegen hoheitliche Mitwirkungsakte von Behörden anderer Mitgliedstaaten zulässt.[1199] Das Trennungsprinzip wäre hierfür insoweit zu modifizieren, als dass mitgliedstaatlichen Gerichten zumindest eine Kompetenz zur Entscheidung über Mitwir-

1197 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, JZ 1994, 832 (839); *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (203, 206); *Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 56.

1198 *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 16; *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (203); *Schmidt-Aßmann*, JZ 1994, 832 (839).

1199 *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 406: „Der Rechtsschutz im Gemeinschaftsrahmen muss jedoch nicht nur auf jeder Ebene isoliert als wirksamer Rechtsschutz gewährleistet sein. Er muss auch in die Überlappungsbereiche und Grauzonen der Kooperationszusammenhänge eindringen.“; s. auch: *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1303); *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (204).

kungsakte anderer Mitgliedstaaten als Vorfrage eingeräumt würde.[1200] Eine Kodifikation eines solchen – auf den Grundgedanken von Kohärenz sowie Kooperation aufbauenden – „Europäischen Gerichtskooperationsgesetzes“ wird als eine der großen Zukunftsaufgaben angesehen.[1201]

2. Bei Untätigkeit der Zollbehörde

Auch wenn die Zollbehörde über den Antrag des Wirtschaftsbeteiligten auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung nicht entscheidet, somit untätig ist, kann der Wirtschaftsbeteiligte Rechtsschutz erlangen.

a) Einspruch

Zunächst steht dem Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit offen, einen Untätigkeitseinspruch gem. Art. 243 Abs. 1 UA 2, 245 ZK i.V.m. § 347 Abs. 1 S. 2 AO einzulegen.

Ein solcher ist gem. Art. 243 Abs. 2 UA 2 ZK statthaft, sofern die zuständige Zollbehörde über den Antrag des Wirtschaftsbeteiligten auf Zulassung zum ZWB nicht innerhalb der Frist des Art. 6 Abs. 2 ZK entschieden hat. Dabei bestimmt Art. 6 Abs. 2 ZK in UA 2 S. 1, dass bei einem schriftlichen Antrag, wie ihn der Wirtschaftsbeteiligte gem. Art. 14 c Abs. 1 ZK-DVO zu stellen hat, die Entscheidung innerhalb einer im „geltenden Recht“ festgelegten Frist zu ergehen hat. „Geltendes Recht“ umfasst nach der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 23 ZK Gemeinschaftsrecht sowie einzelstaatliches Recht. Die gemeinschaftsrechtliche Regelung des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO sieht vor, dass die Zollbehörde ihre Entscheidung über die Erteilung der ZWB-

1200 *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (205): „Auf lange Sicht wird man ebenfalls nicht umhin kommen, in den Vertragswerken eindeutige Rechtsschutzzuweisungen einzuknüpfen, die gerade bei ‚mehrstufigen’ Verwaltungsverfahren die Aufspaltung nach Maßgabe der nationalen Einzelakte durch Formen der Rechtsschutzkonzentration vorsieht. ... Auch ist es denkbar, die Vorfragenkompetenz der mitgliedstaatlichen Gerichte punktuell auszudehnen.“; allgemein: *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 406: „Auf Dauer werden vorsichtige Modifikationen des Trennungsprinzips nicht vermeidbar sein, die dem Maße der Vergemeinschaftung der Verwaltungsaktivitäten entsprechend ein ‚Überwirken’ der Gerichtsbarkeit eines der Kooperationspartner in den Gestaltungsbereich eines anderen einschließen.“; s. auch: *Schmidt-Aßmann*, JZ 1994, 832 (839).

1201 *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1303); *Dünchheim*, DVP 2004, 202 (203 f., 206); *Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 56.

Bewilligung innerhalb von 90 Kalendertagen[1202] – sofern keine Fristverlängerung gem. Art. 14 o Abs. 2 S. 2, Abs. 3 ZK-DVO erfolgt ist[1203] – trifft. Die Entscheidungsfrist beträgt somit grundsätzlich 90 Kalendertage. Die nationale Vorschrift des § 347 Abs. 1 S. 2 AO bestimmt, dass ein Untätigkeitseinspruch statthaft ist, wenn „binnen angemessener Frist" nicht entschieden wurde. Somit gibt es im „geltenden Recht" sowohl eine gemeinschaftliche als auch eine einzelstaatliche Regelung. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts sowie der Spezialität der gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift geht die Regelung des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO vor.

Ein Untätigkeitseinspruch ist daher gem. Art. 243 Abs. 1 UA 2 ZK, § 347 Abs. 1 S. 2 AO statthaft, sofern die Zollbehörde bis zum Ablauf der Entscheidungsfrist von regelmäßig 90 Kalendertagen über den Zulassungsantrag des Wirtschaftsbeteiligten ohne Mitteilung eines sachlichen Grundes nicht entschieden hat.

Der Untätigkeitseinspruch ist gem. § 355 Abs. 2 AO unbefristet. Einspruchsbefugnis und Form der Einspruchseinlegung sind mit dem Verpflichtungseinspruch identisch.

Der Untätigkeitseinspruch ist begründet, soweit der Wirtschaftsbeteiligte gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK einen Anspruch auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung hat.

b) Klage

Entscheidet die Zollbehörde über einen Einspruch des Wirtschaftsbeteiligten nicht, kann dieser gem. Art. 243 Abs. 2 lit. b), 245 ZK i.V.m. § 40 Abs. 1, 3. Var. FGO Verpflichtungsklage gerichtet auf die Erteilung der beantragten ZWB-Bewilligung erheben.

Die Statthaftigkeit dieser Untätigkeitsklage richtet sich ebenfalls nach Art. 243 Abs. 1 UA 2 ZK, der hinsichtlich des erforderlichen Zeitablaufs auf die Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 ZK und damit auf das „geltende Recht" verweist. Für die Entscheidung über einen Einspruch sieht das Gemeinschaftsrecht keine Frist vor. Das nationale Recht bestimmt in § 46 Abs. 1 S. 1 FGO, dass die Klageerhebung statthaft ist, wenn in „angemessener Frist" sachlich nicht entschieden wurde. § 46 Abs. 1 S. 2 FGO konkretisiert die Angemessenheit dahingehend, dass die Klage regelmäßig erst nach Ab-

1202 Während einer zweijährigen Einführungsphase beträgt die Frist 300 Kalendertage, Art. 2 ÄnderungsVO zur ZK-DVO, ABl. EG Nr. L 360/64 v. 19.12.2006.

1203 S.o. Teil 3 F. V. 2.

lauf von sechs Monaten erhoben werden kann, es sei denn, besondere Umstände des Falls gebieten eine kürzere Frist.

In die Beurteilung der „besonderen Umstände“ sind insbesondere Umfang und Schwierigkeit des Falls einerseits sowie schutzwürdige Belange des Antragstellers andererseits einzubeziehen.[1204] An das Abweichen von der „Regel-Bearbeitungszeit“[1205] sind dabei strenge Maßstäbe anzulegen.[1206]

Zwar sind bei der Erteilung einer ZWB-Bewilligung Umfang und Komplexität der erforderlichen Nachprüfungen für das HZA hoch, auf der anderen Seite hat die Bewilligungserteilung aber zu berücksichtigende[1207] erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für den Antragsteller. Der Verordnungsgeber hat dieses schutzwürdige Interesse des Wirtschaftsbeteiligten anerkannt, indem er in Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO den Zollbehörden eine Frist zur Entscheidung über den Antrag gesetzt und diese auf grundsätzlich 90 Kalendertage begrenzt hat. Der gemeinschaftliche Normgeber bringt durch die Fristsetzung somit zum Ausdruck, dass zum Schutz des Wirtschaftsbeteiligten eine zeitnahe Entscheidung getroffen werden soll. Diese Wertung soll nicht unterlaufen werden durch eine allgemeine, nationale Fristenregelung, die insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass das nationale Recht keine Entscheidungsfristen und damit auch keine speziellen Klagefristen bei Untätigkeit kennt.

Zudem ist die FGO, wie auch die ausschließliche Erwähnung der Anfechtungsklage in § 55 FGO zeigt, auf die Situation zugeschnitten, dass die Behörde eine Abgabe erhebt und der Betroffene sich hiergegen wehrt. In der Verpflichtungssituation, in der eine Bewilligung begehrt wird, besteht jedoch die Besonderheit, dass der Betroffene – anders als der Steuerschuldner, der einen eventuell zuviel gezahlten Betrag später zurückverlangen kann – ohne diese Bewilligung während der Zeit des Wartens wirtschaftliche Nachteile erleidet. So sieht die VwGO, die auf andere Bewilligungen wie z.B. Genehmigungen im gewerblichen Bereich anwendbar ist, auch in § 75 S. 2 VwGO als Regelfrist drei Monate als angemessen an und eröffnet in § 75 S. 1 VwGO bei Untätigkeit einer Behörde ohne weitere Voraussetzun-

1204 *Tipke*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 7 f.; *Steinhauff*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 115 ff.; *Kaufmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 6 ZK, Rn. 28.

1205 *Steinhauff*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 115.

1206 *BFHE* 124, 2 (4); 90, 274 (276); *Steinhauff*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 125.

1207 *Steinhauff*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 126.

gen die Möglichkeit einer direkten Klageerhebung ohne vorherigen Einspruch. Der VwGO-Kläger muss somit lediglich drei Monate warten, der FGO-Kläger müsste bei Anwendung der Regelfrist des § 46 Abs. 1 S. 2 FGO annähernd neun Monate – 90 Kalendertage bis zur Einlegung des Untätigkeitseinspruchs und weitere sechs Monate bis zur Erhebung der Untätigkeitsklage – warten. Dies ist nicht sachgerecht, da der Rechtsnatur nach eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit vorliegt, die lediglich aufgrund ihres Sachzusammenhangs zum Finanzgericht gezogen wurde.

Auch ist eine Prüfung im Rahmen des Einspruchsverfahrens durch das HZA nicht aufwändiger als eine erstmalige Prüfung – maximal gleich aufwändig bei vollständiger Nichtbearbeitung des Antrags –, so dass diese innerhalb der 90 Kalendertage möglich ist.

Im Fall der Untätigkeit einer Behörde in Bezug auf die Entscheidung über einen Einspruch betreffend die Erteilung einer ZWB-Bewilligung liegen somit „besondere Umstände“ i.S.d. § 46 Abs. 1 S. 2 FGO vor, die in entsprechender Anwendung des Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO eine Verkürzung der „angemessenen Frist“ auf 90 Kalendertage erfordern. Wird die Untätigkeitsklage vor Ablauf dieser 90-tägigen Frist erhoben, „wächst“ sie mit Fristablauf „in die Zulässigkeit hinein“.[1208]

Hinsichtlich des Vorverfahrens verlangt § 46 Abs. 1 S. 1 FGO abweichend von § 44 FGO lediglich, dass ein Einspruch eingelegt wurde. Das Vorverfahren muss nicht durch Erlass eines Einspruchsbescheides abgeschlossen sein.

Die Klagefrist des § 47 Abs. 1 FGO gilt ausschließlich für Verpflichtungsklagen in Form der Versagungsgegenklage, nicht aber in Form der Untätigkeitsklage, da es in letzterem Fall an einer Entscheidung fehlt, die durch Ablauf der Klagefrist bestandskräftig werden könnte.[1209]

Auch die Untätigkeitsklage ist begründet, soweit ein Wirtschaftsbeteiligter einen Anspruch auf Erteilung der beantragten ZWB-Bewilligung gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK hat.

1208 *BFHE* 162, 414 (417); 162, 211 (213); 134, 245 (249); *Tipke*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 9; *Steinhauff*, in: Hübschmann/ Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 46 FGO, Rn. 74, 210 ff.; *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 243 ZK, Rn. 47.

1209 *Steinhauff*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 47 FGO, Rn. 22.

II. Wirtschaftsbeteiligter wendet sich gegen die Aufhebung der ZWB-Bewilligung

Rechtsschutz benötigt der Wirtschaftsbeteiligte auch, wenn die Zollbehörde seine ZWB-Bewilligung aufhebt und er hiergegen vorgehen möchte.

Wie dargestellt,[1210] bestehen drei Möglichkeiten der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung: Erstens kann die Zollbehörde gem. Art. 14 r, 14 u ZK-DVO die ZWB-Bewilligung aussetzen. Zweitens kann sie die Bewilligung gem. Art. 14 v ZK-DVO widerrufen. Kommt der Wirtschaftsbeteiligte seiner Verpflichtung zur Mitteilung sämtlicher bewilligungsrelevanter Umstände aus Art. 14 w Abs. 1 ZK-DVO nicht nach, kann die Zollbehörde die ZWB-Bewilligung zudem gem. Art. 9 Abs. 2 ZK widerrufen.

Die – befristete oder dauerhafte – Aufhebung einer ZWB-Bewilligung teilt als actus contrarius die Rechtsnatur der Bewilligung, ist daher wie diese als Entscheidung i.S.d. Art. 4 Nr. 5 ZK zu qualifizieren.[1211] Der Rechtsschutz besteht somit auf der ersten Stufe in einem Anfechtungseinspruch gem. Art. 243 Abs. 1 UA 1, Abs. 2 lit. a), 245 ZK i.V.m. § 347 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO, auf der zweiten Stufe in einer Anfechtungsklage gem. Art. 243 Abs. 1 UA 1, Abs. 2 lit. b), 245 ZK i.V.m. § 40 Abs. 1, 1. Var. FGO, jeweils gerichtet auf die Aufhebung der Aussetzung bzw. des Widerrufs der ZWB-Bewilligung. Als Adressat der Aussetzung bzw. des Widerrufs ist der Wirtschaftsbeteiligte durch eine solche Maßnahme unmittelbar und persönlich betroffen, somit rechtsbehelfsbefugt i.S.d. Art. 243 Abs. 1 UA 1 ZK. Die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen stimmen mit denen in der Verpflichtungssituation überein.

Begründet sind Einspruch und Klage, soweit die Aussetzung bzw. der Widerruf rechtswidrig erfolgt sind.

III. Rechtsschutz des Konkurrenten

Des Weiteren könnte ein Konkurrent Rechtsbehelfe einlegen wollen gegen die Begünstigung eines Mitbewerbers dadurch, dass diesem eine ZWB-Bewilligung erteilt wird. Statthaft ist in dieser Konstellation der Konkurrentenabwehr ein Drittanfechtungseinspruch bzw. eine Drittanfechtungsklage gerichtet auf die Aufhebung der Begünstigung des Konkurrenten. Problematisch ist das Vorliegen der Rechtsbehelfsbefugnis. So muss eine Entschei-

1210 S.o. Teil 3 I.

1211 Zur Rechtsnatur der ZWB-Bewilligung s.o. Teil 3 G. I.; vgl. auch Teil 3 K IV.

dung gem. Art. 243 Abs. 1 UA 1 ZK den Rechtsbehelfsführer „unmittelbar und persönlich" betreffen.

Persönlich betroffen ist ein Dritter durch die an einen anderen gerichtete Entscheidung, wenn diese auch eigene Rechte des Dritten betrifft. Dies ist der Fall, wenn Rechtsgrundlage der Entscheidung eine drittschützende Norm ist.[1212] Zur Bestimmung dieser Eigenschaft kann auf die im deutschen Verwaltungsrecht entwickelten Kriterien zurückgegriffen werden.[1213] Gemäß der sog. Schutznormtheorie ist die für die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme maßgebliche Norm drittschützend, wenn deren Auslegung ergibt, dass die Norm nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers nicht nur den Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch dem Schutz eines erkennbar abgrenzbaren Personenkreises Dritter zu dienen bestimmt ist und der Rechtsbehelfsführer diesem Personenkreis angehört.[1214] Die für die Rechtmäßigkeit der ZWB-Bewilligung maßgeblichen Normen sind Art. 5 a ZK, Art. 14 a - 14 x ZK-DVO. Sinn und Zweck dieser Bestimmungen – somit der gesetzgeberische Wille – ist ausweislich der Materialien zum Rechtsetzungsverfahren[1215] sowie dem Erwägungsgrund (2) der ZK-Änderungsverordnung, die Sicherheit zu erhöhen sowie den rechtmäßigen Handel zu erleichtern.[1216]

Die Erhöhung der Sicherheit liegt ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit. Auch die Erleichterung des rechtmäßigen Handels dient primär dem öffentlichen Interesse an einer Förderung des wirtschaftlichen Wohlstands.[1217] Soweit die Wirtschaftsbeteiligten als Teilnehmer eines funktionierenden Marktes mitgeschützt sind, betrifft sie dieser Schutz lediglich als Gruppe. Anders als z.B. bei der wirtschaftlichen Betätigung einer Ge-

1212 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 243, Rn. 7.

1213 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 243, Rn. 9; *von Groll*, in: Gräber, FGO, § 40, Rn. 58.

1214 St. Rspr., *BVerwGE* 92, 313 (317); *BFH* BStBl. II 1998, 63 (66 f.); *Happ*, in: Eyermann, VwGO, § 42, Rn. 86.

1215 Mitteilung der Kommission zum gemeinsamen Standpunkt, KOM (2004) 770 v. 30.11.2004, S. 2; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Zollkodex v. 26.02.2004, ABl. EG Nr. C 110 v. 30.04.2004, S. 73; Mitteilung der Kommission: Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 5; Mitteilung der Kommission über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen, KOM (2003) 452 v. 24.07.2003, S. 54.

1216 S.o. Teil 1 B. I. II.

1217 Vgl. WCO, SAFE Framework, S. 6.

meinde, die sich lokal auf die dortigen Konkurrenten auswirkt,[1218] lässt sich aus der Gruppe der Wirtschaftsbeteiligten nicht ein bestimmter Personenkreis abgrenzen, dessen Individualschutz die ZWB-Regelungen bezwecken. Art. 5 a ZK, Art. 14 a – x ZK-DVO vermitteln dem Konkurrenten somit keinen Individualschutz. Durch die Begünstigung des Konkurrenten ist der Rechtsbehelfsführer nicht persönlich betroffen.

Auch wird eine Betroffenheit nur dann als unmittelbar angesehen, wenn sie allein durch Erlass und Bekanntgabe der Entscheidung eintritt. Vermittelnde Umstände, etwa rechtsgeschäftlicher Art, dürfen nicht erforderlich sein.[1219] Die Erteilung der ZWB-Bewilligung an einen Konkurrenten selbst hat für den Rechtsbehelfsführer jedoch noch keine Auswirkung. Ein Nachteil entsteht diesem erst dadurch, dass potentielle Geschäftspartner aufgrund des Vorliegens der ZWB-Bewilligung anstatt mit ihm einen Vertrag mit dem Konkurrenten schließen. Somit ist ein vermittelnder Umstand rechtsgeschäftlicher Art erforderlich.

Aufgrund des Fehlens sowohl einer persönlichen als auch einer unmittelbaren Betroffenheit durch die Erteilung der ZWB-Bewilligung an einen Konkurrenten liegt eine Rechtsbehelfsbefugnis gem. Art. 243 Abs. 1 UA 1 ZK nicht vor.

Der Mitbewerber hat somit keine Rechtsschutzmöglichkeiten, gegen die einem anderen Wirtschaftsbeteiligten erteilte ZWB-Bewilligung vorzugehen.

IV. Einstweiliger Rechtsschutz

Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes ist wiederum zu unterscheiden zwischen der Nichterteilung einer ZWB-Bewilligung und deren Aufhebung durch die Zollbehörde.

1. Bei Nichterteilung der Bewilligung: Einstweilige Anordnung

So ist fraglich, ob ein Wirtschaftsbeteiligter im einstweiligen Rechtsschutz die Erteilung einer ZWB-Bewilligung durch einstweilige Anordnung erreichen kann.

Zu ermitteln ist für diesen Fall zunächst die einschlägige Rechtsgrundlage.

Art. 244 Abs. 2 ZK enthält eine Bestimmung zum einstweiligen Rechtsschutz. Diese setzt jedoch das Vorliegen einer vollziehbaren Entscheidung

1218 *OVG NW* DVBl. 2004, 133 (134 ff.) zu § 107 GO NW.
1219 *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 243 ZK, Rn. 27.

i.S.d. Art. 244 Abs. 1, Art. 7 ZK voraus.[1220] Streitgegenstand ist hier die Erteilung einer zukünftigen Bewilligung, die somit noch nicht existent und daher auch nicht vollziehbar ist. Eine eventuell vorhandene Ablehnung der beantragten Bewilligung erschöpft sich in der Negation des geltend gemachten Anspruchs und ist daher ebenfalls nicht vollziehbar.[1221] Eine vollziehbare Entscheidung fehlt somit.

Damit richtet sich der einstweilige Rechtsschutz gem. Art. 245 ZK allein nach nationalem Recht. Statthaft ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die die zuständige Zollbehörde zu der Erteilung einer ZWB-Bewilligung verpflichtet, also einer Regelungsanordnung i.S.d. § 114 Abs. 1 S. 2 FGO. Eine solche wird erlassen, wenn der Antragsteller das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs sowie eines Anordnungsgrundes glaubhaft macht und das Gericht sein Ermessen dahingehend ausübt.

Das Bestehen eines Anordnungsanspruchs richtet sich nach den Erfolgsaussichten in der Hauptsache.[1222] Erscheint das Vorliegen eines Anspruchs auf Erteilung einer ZWB-Bewilligung gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK überwiegend wahrscheinlich, ist ein Anordnungsanspruch somit gegeben.

Problematisch ist das Vorliegen eines Anordnungsgrundes. Ein solcher besteht gem. § 114 Abs. 1 S. 2 FGO, wenn die Anordnung zur Abwendung wesentlicher Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen, vergleichbaren Gründen nötig erscheint. Diese Notwendigkeit wird angenommen, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass das private Interesse des Antragstellers an der einstweiligen Regelung das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des bestehenden Zustands überwiegt.[1223]

1220 *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 244 ZK, Rn. 12; *Streck/Olgemöller*, DStR 1996, 1105 (1111); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 20.

1221 *BFHE* 164, 173 (174 f.) = BStBl. II 1991, 643 (643 f.); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 20, 24; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 7 ZK, Rn. 4; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 650; *Lange*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 21; *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 7, Rn. 7; *Birk*, Steuerrecht, § 5, Rn. 509.

1222 *BFHE* 177, 347 (351); 139, 501 (504 f.); *Lange*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 65 ff.; *Koch*, in: Gräber, FGO, § 114, Rn. 36 ff.

1223 *BFHE* 125, 351 (352); *Koch*, in: Gräber, FGO, § 114, Rn. 49; *Lange*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 78.

Das private Interesse des Antragstellers an dem einstweiligen Erlass einer ZWB-Bewilligung besteht darin, deren Vorteile in Anspruch nehmen zu können.

Die rechtlichen Vorteile einer Erleichterung hinsichtlich der Zollkontrollen (Art. 14 b Abs. 4, 2 ZK-DVO), der Vereinfachung vereinfachter Zollverfahren (Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO) und der Übermittlung reduzierter Datensätze bei der Vorabanmeldung (Art. 14 b Abs. 3 ZK-DVO) sowie die damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Vorteile bewirken jedoch lediglich eine zukünftige Verbesserung der Rechtsposition eines Wirtschaftsbeteiligten. Allein in der Aufrechterhaltung des status quo aber liegt kein „wesentlicher Nachteil“ i.S.d. § 114 Abs. 1 S. 2 FGO.

Anders verhält es sich mit der fehlenden Qualitätskennzeichnung. So werden andere Wirtschaftsteilnehmer nach Einführung der ZWB-Regelung bevorzugt Verträge mit Inhabern des ZWB-Status abschließen. Das Entgehen von Vertragsschlüssen, die nach dem regelmäßigen Lauf der Dinge zu erwarten gewesen wären, und damit von Marktanteilen stellt einen „wesentlichen Nachteil“ für den Wirtschaftsbeteiligten dar.[1224]

Dieses Interesse des Wirtschaftsbeteiligten am Erlass einer ZWB-Bewilligung muss das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Zustands überwiegen.

Die Erteilung einer ZWB-Bewilligung bewirkt aufgrund der durch Art. 14 b ZK-DVO eingeräumten Vereinfachungen und Erleichterungen eine geringere Kontrolldichte sowie auch eine Einschränkung der Kontrollmöglichkeit des Wirtschaftsbeteiligten durch die Zollbehörden. Im einstweiligen Rechtsschutz findet aufgrund des Eilcharakters des Verfahrens aber lediglich eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage statt.[1225] Insbesondere wird als Beweismittel häufig lediglich das Vorbringen der Parteien verwendet, wohingegen eine Prüfung von Aufzeichnungen oder eine Inaugenscheinnahme angesichts des Zeitdrucks sowie des Charakters als Zwischenregelung unterbleiben.[1226] Die Erhebung solcher Beweise ist jedoch erforderlich, um z.B. die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung oder die Einhaltung von Sicherheitsstandards zu überprüfen. Art und Umfang der zu erhebenden

1224 Vgl. *BFH* BStBl. II 1984, 492 (494); BStBl. II 1987, 179 (180); BStBl. II 1988, 956 (958); *Loose*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 30.

1225 *BVerfG* NVwZ 1996, 58 (60); *VGH Mannheim* NVwZ-RR 1991, 73 (74).

1226 *Schmidt*, in: Eyermann, VwGO, § 80, Rn. 81; kritisch hierzu: *Schoch*, in: Schoch/ Schmidt-Aßmann/ Pietzner, VwGO, § 80, Rn. 274 ff.

Beweise stehen einer einstweiligen Regelung somit entgegen. Aufgrund des an die Erteilung der ZWB-Bewilligung geknüpften Rückzugs der Zollbehörden aus der zollamtlichen Überwachung stellt die Erteilung einer solchen Bewilligung an nicht gründlich und umfassend geprüfte Wirtschaftsbeteiligte eine Gefährdung der Sicherheit und damit der Allgemeinheit dar.

Aus diesem Grund überwiegt das Interesse der Allgemeinheit an der Aufrechterhaltung des bestehenden Zustands das Interesse des Wirtschaftsbeteiligten an der vorläufigen Erteilung einer ZWB-Bewilligung. Ein Anordnungsgrund besteht daher nicht.

Im Übrigen läge in dem Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichtet auf die Erteilung einer ZWB-Bewilligung durch das HZA eine Vorwegnahme der auf dasselbe Rechtsschutzziel gerichteten Hauptsache. Eine solche Vorwegnahme ist grundsätzlich unzulässig,[1227] insbesondere, wenn die Rechtsfolgen einer vorläufigen Gewährung der Rechtsposition nicht mehr rückgängig zu machen sind, die Entscheidung somit „endgültig vorgreiflich" wirkt.[1228] Aus diesem Grund kann z.B. eine Eintragung in die Handwerksrolle nicht im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes erlangt werden.[1229] Auch die einem ZWB eingeräumten Vereinfachungen und Erleichterungen sind nicht rückgängig zu machen.

Aufgrund des Nichtvorliegens eines Anordnungsgrundes sowie des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache kann ein Wirtschaftsbeteiligter den Erlass einer ZWB-Bewilligung nicht gem. § 114 Abs. 1 S. 2 FGO im Wege einer einstweiligen Anordnung erlangen.

2. Bei Aufhebung der Bewilligung: Aussetzung der Vollziehung

Hebt die Zollbehörde die ZWB-Bewilligung durch Aussetzung oder Widerruf gem. Art. 14 r, 14 u, 14 v ZK-DVO, Art. 9 Abs. 2 ZK auf, stellt sich für den Wirtschaftsbeteiligten die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen er im einstweiligen Rechtsschutz eine Aussetzung der Vollziehung erlangen kann.

1227 *BFH* BStBl. II 1970, 222 (222 f.); *Loose*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 38; *Lange*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 122; *Gosch*, in: Beermann, Steuerliches Verfahrensrecht, § 114 FGO, Rn. 80; *Koch*, in: Gräber, FGO, § 114, Rn. 66.

1228 *BFHE* 186, 433 (438); *BFH* BStBl. II 2000 1988, 956 (957); *Lange*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 114 FGO, Rn. 122.

1229 *OVG Koblenz* NvWZ-RR 1988, 19 (19).

Zu differenzieren ist hierbei, ob die Zollbehörde oder das Finanzgericht die Aussetzung vornehmen soll.

a) Aussetzung der Vollziehung durch die Zollbehörde

Ein Antrag auf Aussetzung der Vollziehung kann gem. Art. 244 Abs. 2, 245 ZK i.V.m. § 361 Abs. 2 S. 1 AO, § 69 Abs. 2 S. 1 FGO zunächst an die Zollbehörde gerichtet werden, die die Aufhebung vorgenommen hat.

aa) Aufhebung der Bewilligung als vollziehbare Entscheidung

Voraussetzung für die Anwendbarkeit der zollrechtlichen Bestimmung des Art. 244 Abs. 2 ZK ist das Vorliegen einer vollziehbaren Entscheidung i.S.d. Art. 244 Abs. 1, Art. 7 ZK. Dies erscheint zweifelhaft, da eine Aufhebung rechtsgestaltende Wirkung aufweist, weitere Vollzugsakte demnach nicht erforderlich sind. Jedoch können an eine Aufhebung tatsächliche und rechtliche Folgen geknüpft werden, die diese verwirklichen,[1230] wodurch eine Schlechterstellung gegenüber der bisherigen Lage erfolgt.[1231] Daher stellt eine Aufhebung eine vollziehbare Entscheidung dar.[1232]

bb) Vorliegen eines Aussetzungsgrundes

Erforderlich ist des Weiteren das Vorliegen eines Aussetzungsgrundes. Art. 244 Abs. 2 ZK benennt zwei solcher Gründe: Begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung sowie das Entstehen eines unersetzbaren Schadens. Da die beiden Aussetzungsgründe durch „oder“ und nicht durch „und“ miteinander verbunden sind, stehen sie selbständig und gleichrangig nebeneinander, so dass die alternative Erfüllung eines Tatbestandes ausreicht.[1233]

1230 *BFHE* 178, 11, (14); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 22; *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 7, Rn. 3; *Birk*, Steuerrecht, § 5, Rn. 509.

1231 *BFH* BStBl. II. 1982, 608 (608 f.); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 35.

1232 *BFH* BStBl. II 1968, 743 (744); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 20, 35; *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 7 ZK, Rn. 5; *Friedrich*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 7 ZK, Rn. 6; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 7 ZK, Rn. 4.

1233 *EuGH*, Urt. v. 17.07.1997 – Rs. C-130/95, Bernd Giloy vs. HZA Frankfurt am Main-Ost, Slg. 1997, I-4291 (Rn. 30 ff.); *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 244 ZK, Rn. 4, 21, 35; *Kauffmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 7 ZK, Rn. 8; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/ Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 663, 672; *Schultz/Reiche*, ZfZ 1995, 72 (75); *Friedrich*, StuW 1995,

Der von der Aufhebung seiner ZWB-Bewilligung betroffene Wirtschaftsbeteiligte muss somit das Vorliegen zumindest eines dieser beiden Aussetzungsgründe glaubhaft machen.

(1) Begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung

Der Aussetzungsgrund der „begründeten Zweifel" entspricht inhaltlich dem der „ernstlichen Zweifel" i.S.d. § 361 Abs. 2 S. 2 AO, § 69 Abs. 2 S. 2 FGO.[1234] Begründete Zweifel liegen demnach vor, wenn bei einer summarischen Prüfung neben den für die Rechtmäßigkeit sprechenden Umständen auch dagegen sprechende Gründe erkennbar sind,[1235] wobei letztere nicht zu überwiegen brauchen.[1236]

Zweifel an der Rechtmäßigkeit können bestehen in tatsächlicher Hinsicht – es ist unklar, ob die entscheidungserheblichen Tatsachen vorliegen[1237] – sowie in rechtlicher Hinsicht. In letzterem Fall ist weiter zu differenzieren zwischen Auslegungs- und Gültigkeitszweifeln.[1238] So bestehen Auslegungszweifel, sofern die gesetzliche Lage unklar, die Rechtsfrage höchstrichterlich noch nicht entschieden ist und in der Literatur Bedenken gegen die der Entscheidung zugrunde gelegte Rechtsauffassung erhoben werden.[1239] Gültigkeitszweifel dagegen liegen vor, wenn die entscheidungserhebliche Norm für ungültig gehalten wird.[1240]

Kann der Wirtschaftsbeteiligte einen dieser Gründe glaubhaft machen, liegt mit den „begründeten Zweifeln" an der Rechtmäßigkeit der Aufhebungsentscheidung ein Aussetzungsgrund i.S.d. Art. 244 Abs. 2 ZK vor.

---

15 (27); *ders*., ZfZ 1995, 62 (62); *Stiehle*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 244 ZK, Rn. 12.

1234 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 17; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 666; *Streck/Olgemöller*, DStR 1996, 1105 (1111 f.); *Stiehle*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 244 ZK, Rn. 13.

1235 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 17; *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 244 ZK, Rn. 11; vgl. *BFH* ZfZ 1995, 110 (110).

1236 *BFHE* 89, 92 (98); 92, 440 (440); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 17; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 666; *Koch*, in: Gräber, FGO, § 69, Rn. 86.

1237 *BFH* BStBl. III 1966, 467 (467); BStBl. II 1968, 540 (541); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 24; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 671.

1238 *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 665.

1239 *BFH* BStBl. II 1987, 830 (831); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 19.

1240 *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 665.

(2) Entstehen eines unersetzbaren Schadens

Der zweite Aussetzungsgrund des Art. 244 Abs. 2, 2. Alt. ZK erfordert, dass dem Beteiligten durch die Vollziehung ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte.

Die Anforderungen an das Vorliegen eines „unersetzbaren Schadens" sind höher als die an das Bestehen einer „unbilligen Härte" i.S.d. § 361 Abs. 2 S. 2 AO, § 69 Abs. 2 S. 2 FGO.[1241] Der EuGH[1242] fordert in Anlehnung an die für eine Aussetzung durch den EuGH gem. Art. 242, 243 EGV geltenden Voraussetzungen einen „schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden". Ein solcher liegt vor, wenn die durch den sofortigen Vollzug entstehende Lage durch eine Aufhebung der streitigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren nicht umgekehrt werden kann.[1243] Zudem darf durch die Aussetzung der Vollziehung die volle praktische Wirksamkeit einer späteren Klageabweisung nicht behindert werden.[1244]

Rein finanzielle Einbußen stellen grundsätzlich keine unumkehrbare Lage dar.[1245] Erforderlich sind darüber hinausgehende Folgeschäden[1246] wie z.B. ein irreversibler Verlust von Marktanteilen[1247] oder die Existenzgefährdung

1241 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 25; *Schultz/Reiche*, ZfZ 1995, 72 (74); *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 673.

1242 *EuGH*, Urt. v. 17.07.1997 – Rs. C-130/95, Bernd Giloy vs. HZA Frankfurt am Main-Ost, Slg. 1997, I-4291 (Rn. 35 ff.) = ZfZ 1997, 335 (337 f.).

1243 *EuGH*, Beschl. v. 19.07.1995 – Rs. C-149/95 P(R), Kommission vs. Atlantic Container, Slg. 1995, I-2165 (Rn. 22); *Alexander*, AW-Prax 1997, 383 (383); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 9; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 674; *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 244 ZK, Rn. 36.

1244 *EuGH*, Beschl. v. 19.07.1995 – Rs. C-149/95 P(R), Kommission vs. Atlantic Container, Slg. 1995, I-2165 (Rn. 50); *EuGH*, Urt. v. 17.07.1997 – Rs. C-130/95, Bernd Giloy vs. HZA Frankfurt am Main-Ost, Slg. 1997, I-4291 (Rn. 36) = ZfZ 1997, 335 (337).

1245 *EuGH*, Urt. v. 17.07.1997 – Rs. C-130/95, Bernd Giloy vs. HZA Frankfurt am Main-Ost, Slg. 1997, I-4291 (Rn. 37) = ZfZ 1997, 335 (338); *EuG*, Beschl. v. 07.11.1995 – Rs. T-168/95 R, Eridania Zuccherifici vs. Rat, Slg. 1995, II-2817 (Rn. 42); *Alexander*, AW-Prax 1997, 383 (383); *ders*., in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 29; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 674.

1246 *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 674.

1247 *EuG*, Beschl. v. 07.11.1995 – Rs. T-168/95 R, Eridania Zuccherifici vs. Rat, Slg. 1995, II-2817 (Rn. 42); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 29; *ders*., AW-Prax 1997, 383 (384).

eines Unternehmens.[1248] Aufgrund der Verwendung des Potentialis „könnte“ ist dabei in Bezug auf den Schadenseintritt ein „hinreichender Grad an Wahrscheinlichkeit“ ausreichend.[1249]

Bei den durch eine Aufhebung der ZWB-Bewilligung eintretenden Schäden ist zu differenzieren zwischen den Nachteilen, die durch das Entfallen der rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung eintreten und denjenigen, die durch den Entzug des ZWB-Status ausgelöst werden.

So hat der Fortfall der rechtlichen Vorteile des Art. 14 b ZK-DVO für den ZWB folgende Auswirkungen:

Das Entfallen der Erleichterungen hinsichtlich der Zollkontrollen wirkt sich in Form verlängerter Wartezeiten und erhöhter Personal- und Sachkosten rein finanziell aus. Auch aufgrund verspäteter Lieferungen gegebenenfalls gem. § 338 BGB zu zahlende Konventionalstrafen beschränken sich auf einen finanziellen Nachteil. Dieser ist umkehrbar. Ein „schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden“ liegt diesbezüglich nicht vor. Gleiches gilt für die Verpflichtung zur Übermittlung regulärer Datensätze im Rahmen der Vorabanmeldung.

Bei den einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gewährten Verfahrensvereinfachungen ist zu unterscheiden zwischen der gegenwärtigen – d.h. unter Geltung der DVO bestehenden – Rechtslage und der mit Inkrafttreten des MCC 2009. Gegenwärtig besteht die Möglichkeit, vereinfachte Zollverfahren unabhängig von dem Vorliegen eines wirksamen ZWB-Status zu erlangen. Der höhere Beantragungsaufwand stellt lediglich eine finanzielle Einbuße dar. Anders verhält es sich nach Inkrafttreten des geplanten MCC 2009. Dann werden – zumindest einige – Verfahrensvereinfachungen ausschließlich Inhabern einer wirksamen ZWB-Bewilligung gewährt. Die fehlende Möglichkeit der Inanspruchnahme vereinfachter Zollverfahren kann

1248 *EuGH*, Beschl. v. 23.05.1990 – Rs. 51 u. 59/90 R, Comos Tank vs. Kommission, Slg. 1990 I-2167 (Rn. 24); *EuG*, Beschl. v. 07.11.1995 – Rs. T-168/95 R, Eridania Zuccherifici vs. Rat, Slg. 1995, II-2817 (Rn. 42); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 29; *ders*., AW-Prax 1997, 383 (383).

1249 *EuGH*, Urt. v. 17.07.1997 – Rs. C-130/95, Bernd Giloy vs. HZA Frankfurt am Main-Ost, Slg. 1997 I-4291 ff. (Rn. 39) = ZfZ 1997 335 (338); Beschl. v. 19.07.1995 – Rs. C-149/95 P(R), Kommission vs. Atlantic Container, Slg. 1995, I-2165 (Rn. 38); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 35; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/ Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 673; *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 244 ZK, Rn. 38; *Schwintuchowski*, ZfZ 1997, 339 (340).

hier im Einzelfall irreversible Folgeschäden in Form des Verlustes von Marktanteilen sowie einer Existenzgefährdung des Unternehmens bewirken.

Durch das Entfallen der rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung tritt ein „schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden" daher grundsätzlich nicht ein. Eine Ausnahme besteht für die Fälle, in denen nach Inkrafttreten des MCC 2009 ein ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen den mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintretenden irreversiblen Verlust von Marktanteilen oder die Existenzgefährdung seines Unternehmens darlegen kann.

Das Entfallen des ZWB-Status dagegen kann dazu führen, dass der Wirtschaftsbeteiligte weniger häufig als Vertragspartner ausgewählt wird und vorhandene Verträge durch die jeweiligen Vertragspartner aufgelöst werden.[1250] Dies kann einen irreversiblen Verlust von Marktanteilen sowie eine Existenzgefährdung des Unternehmens zur Folge haben. Diesbezüglich wird ein Wirtschaftsbeteiligter daher häufig den bevorstehenden Eintritt eines „schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens" glaubhaft machen können.

Zudem muss dem Vollzugsinteresse Rechnung getragen werden. Eine spätere Vollziehung darf nicht praktisch unmöglich sein.[1251] So kann z.B. die Aussetzung der Vollziehung eines Abgabenbescheides zum Schutz eines einzig zur Verfügung stehenden Vermögensgegenstandes einen Anreiz zu dessen Veräußerung geben, so dass eine spätere Vollstreckung ins Leere läuft.[1252] Im Fall einer späteren Aufhebung der ZWB-Bewilligung lassen sich zwar die eingetretenen Folgen der zwischenzeitlichen Wirksamkeit nicht rückgängig machen. Die Vollziehung der streitigen Entscheidung selbst, also die spätere Aufhebung der Bewilligung, bleibt jedoch möglich. Die praktische Wirksamkeit geht also nicht verloren.

Kann der Wirtschaftsbeteiligte somit begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Aufhebung seiner ZWB-Bewilligung oder den drohenden Verlust von Marktanteilen bzw. eine Existenzgefährdung glaubhaft machen, liegt ein Aussetzungsgrund vor.

cc) Rechtsfolge

In diesem Fall setzt die Zollbehörde die Vollziehung der Aufhebung – also der Aussetzung bzw. des Widerrufs – der ZWB-Bewilligung aus. Dies hat

1250 S.o. Teil 3 H. II. 3 c), Teil 3 I. I. 1.c) cc).
1251 *Alexander*, AW-Prax 1997, 383 (384).
1252 *Alexander*, AW-Prax 1997, 383 (384).

gemäß der „Verwirklichungstheorie“ zur Folge, dass der materielle Regelungsgehalt der – nach wie vor wirksamen – Aufhebungsentscheidung bis auf Weiteres nicht mehr verwirklicht werden darf.[1253] Die ZWB-Bewilligung entfaltet somit wieder Geltung.

b) Aussetzung der Vollziehung durch das Finanzgericht

Fraglich ist, ob eine Aussetzung der Vollziehung der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung auch durch ein Finanzgericht vorgenommen werden kann und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

aa) Aussetzungsbefugnis des Finanzgerichts

Zweifel an der Befugnis eines Finanzgerichts zur Aussetzung der Vollziehung entstehen dadurch, dass Art. 244 Abs. 2 ZK ausschließlich eine Aussetzung durch die Zollbehörden vorsieht. Den Gerichten wird durch diese Vorschrift keine Befugnis zur Aussetzung eingeräumt.[1254] Hieraus könnte abzulesen sein, dass Gerichte nicht berechtigt sein sollen, die Vollziehung einer zollrechtlichen Entscheidung auszusetzen. Eine gerichtliche Aussetzungsmöglichkeit muss aber aus zwei Gründen bestehen: So ist die gerichtliche Überprüfbarkeit aller Entscheidungen einer nationalen Behörde ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, den die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht aus Art. 10 EGV zu verwirklichen haben.[1255] Um die volle praktische Wirksamkeit einer späteren Entscheidung sicherzustellen, muss ein Gericht in der Lage sein, einstweilige Maßnahmen zu erlassen.[1256] Art. 244 Abs. 2 ZK steht einer gerichtlichen Aussetzung der Vollziehung somit nicht entgegen. Diese richtet sich gem. Art. 245 ZK nach nationalem Recht, erfolgt somit gem. § 69 Abs. 3 FGO.

bb) Anwendbarkeit der Aussetzungsgründe des Art. 244 Abs. 2 ZK

Fraglich ist, unter welchen Voraussetzungen das Finanzgericht die Vollziehung einer zollrechtlichen Entscheidung aussetzt. In Betracht kommen die

---

1253 *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 35.

1254 *EuGH*, Urt. v. 11.01.2001 – Rs. C-226/99, Siples vs. Ministero delle Finanze, Slg. 2001, I-277 (Rn. 16) = ZfZ 2001, 119 (121).

1255 *EuGH*, Urt. v. 19.06.1990 – Rs. C-213/89, The Queen vs. Secretary of State for Transport, Slg. 1990, I-2433 (Rn. 21); Urt. v. 11.01.2001 – Rs. C-226/99, Siples vs. Ministero delle Finanze, Slg. 2001, I-277 (Rn. 18) = ZfZ 2001, 119 (121); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 14; *Ehlers/Pünder*, EuR 1997, 74 (75).

1256 *EuGH*, Urt. v. 11.01.2001 – Rs. C-226/99, Siples vs. Ministero delle Finanze, Slg. 2001, I-277 (Rn. 19) = ZfZ 2001, 119 (121).

nationalen, für eine gerichtliche Aussetzung geltenden Gründe des § 69 Abs. 3 i.Vm. Abs. 2 FGO sowie die für eine Aussetzung durch die Zollbehörde geltenden gemeinschaftlichen Aussetzungsgründe des Art. 244 Abs. 2 ZK.

Für eine analoge Anwendung der gemeinschaftlichen Aussetzungsgründe des Art. 244 Abs. 2 ZK – und somit nicht der nationalen – sprechen folgende vier Argumente:

Erstens gebietet der Grundsatz des „effet utile", Gemeinschaftsnormen so auszulegen, dass diese die größtmögliche praktische Wirksamkeit entfalten.[1257] Zweitens dienen einheitliche Aussetzungskriterien der Rechtsvereinheitlichung und somit der Gleichbehandlung der Marktbürger, wie sie Erwägungsgrund (5) des ZK als Ziel festlegt.[1258] Drittens würden abweichende Kriterien zwischen behördlichem und gerichtlichem Verfahren eine Rechtszersplitterung im Bereich des Zollrechts bewirken.[1259] Schließlich verweist viertens im deutschen Recht die für die Aussetzung der Vollziehung durch ein Gericht maßgebliche Norm des § 69 Abs. 3 FGO hinsichtlich der Aussetzungsgründe auf die für eine behördliche Aussetzung geltenden Gründe des § 69 Abs. 2 FGO – die ihrerseits durch Art. 244 Abs. 2 ZK überlagert sind – und zeigt damit, dass für beide Verfahren einheitliche Kriterien gelten sollen.[1260]

Aufgrund dieser Erwägungen sind die Aussetzungsgründe des Art. 244 Abs. 2 ZK analog anzuwenden.[1261] Dogmatisch überlagern diese die nationalen Aussetzungsgründe des Art. 69 Abs. 2, 3 FGO.

Die Vollziehung der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung ist demnach durch das Finanzgericht auszusetzen, sofern begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Aufhebung der ZWB-Bewilligung bestehen oder dem Wirtschaftsbeteiligten durch die Vollziehung ein unersetzbarer Schaden entstehen würde. Letzteres ist dann gegeben, wenn der Wirtschaftsbeteiligte

1257 *Ehlers/Pünder*, EuR 1997, 74 (75).

1258 *Schultz/Reiche*, ZfZ 1995, 72 (73); *Ehlers/Pünder*, EuR 1997, 74 (75).

1259 *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 14.

1260 *BFHE* 176, 170 (172 f.); *Ehlers/Pünder*, EuR 1997, 74 (75); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 14; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 638.

1261 Vgl. *BFHE* 176, 170 (172 f.); *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 244, Rn. 13, 11; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 638, 660; *Stiehle*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 244 ZK, Rn. 3; *Streck/Olgemöller*, DStR 1996, 1105 (1110); *Friedrich*, StuW 1995, 15 (26).

nachweisen kann, dass das Entfallen des ZWB-Status mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem irreversiblen Verlust von Marktanteilen bzw. einer Existenzgefährdung führt. Bezogen auf den Aspekt des Entfallens der rechtlichen Vorteile dagegen treten in der Regel ausschließlich wiedergutzumachende und damit nicht tatbestandsmäßige finanzielle Nachteile ein. Erst mit Inkrafttreten des MCC 2009 kann für einen ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen die Vollziehung der Aufhebung auch diesbezüglich zu einer Existenzgefährdung und damit zu einem „unersetzbaren Schaden" i.S.d. Art. 244 Abs. 2 ZK führen.[1262]

cc) Aussetzungsantrag direkt an das Finanzgericht

Für den Wirtschaftsbeteiligten kann es vorteilhaft sein, seinen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung direkt an das Finanzgericht zu stellen. Fraglich ist, ob – und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen – dies möglich ist.

(1) Vereinbarkeit eines einstufigen Verfahrens mit Art. 243 ZK

So sieht § 69 Abs. 4 FGO unter bestimmten Voraussetzungen eine Aussetzungsentscheidung direkt durch das Finanzgericht vor. Problematisch ist jedoch, dass Art. 243 ZK für den Rechtsschutz gegen zollrechtliche Entscheidungen ein zweistufiges Rechtsbehelfsverfahren bestimmt.

Zwar spricht der Wortlaut des Art. 243 Abs. 2 ZK: „auf einer ersten Stufe", „auf einer zweiten Stufe" – insbesondere der der englischen und französischen Fassung, der durch Verwendung der Begriffe „initially" und „subsequently" bzw. „phase" das Aufeinanderfolgen zweier Verfahrensabschnitte nahelegt – für eine Zweistufigkeit.[1263] Der EuGH hat jedoch entschieden, dass aufgrund der im Vergleich zu den materiellen Vorschriften des ZK bewusst geringeren Regelungsdichte des Titels über Rechtsbehelfe es den nationalen Gesetzgebern gem. Art. 245 ZK überlassen ist, das Rechtsbehelfsverfahren ein- oder zweistufig auszugestalten.[1264] In der Literatur wird hierzu angefügt, in der direkten Klageerhebung liege ein Verzicht des Wirtschaftsbeteiligten auf das seinem Rechtsschutz dienende Vorverfahren, im

1262 S.o. Teil 3 J. IV. 2. a) bb) (2).

1263 *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 20; *Stiehle*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 17.

1264 *EuGH*, Urt. v. 11.01.2001 – Rs. C-1/99, Kofisa Italia vs. Ministero delle Finanze, Slg. 2001, 207 (Rn. 38 ff.) = ZfZ 2001, 119 (120 f.); *Stiehle*, in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 17; *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 243, Rn. 17; *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 243 ZK, Rn. 61.

Fall der Untätigkeit verzichte auch die Behörde auf ihre Möglichkeit zur Selbstkontrolle und Selbstkorrektur, so dass dem Sinn und Zweck des Vorverfahrens nicht widersprochen werde.[1265]

Aufgrund dieser Ausgestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers ist ein einstufiges Verfahren, bei dem der Aussetzungsantrag im einstweiligen Rechtsschutz unmittelbar an das Finanzgericht gestellt wird, unter den Voraussetzungen des § 69 Abs. 4 S. 2 FGO zulässig.[1266]

(2) Voraussetzungen der unmittelbaren Anrufung des Finanzgerichts

§ 69 Abs. 4 S. 2 FGO lässt eine unmittelbare Anrufung des Finanzgerichts – als Ausnahme zu dem Grundsatz des § 69 Abs. 4 S. 1 FGO, demgemäß ein Aussetzungsantrag zunächst an die Zollbehörde zu richten ist – in zwei Fällen zu: Die Zollbehörde trifft in angemessener Frist keine sachliche Entscheidung oder eine Vollstreckung droht.

(a) Keine Entscheidung in angemessener Frist

§ 69 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 FGO setzt voraus, dass „die Finanzbehörde über den Antrag ohne Mitteilung eines zureichenden Grundes in angemessener Frist sachlich nicht entschieden hat“, somit untätig geblieben ist.

Fraglich ist, welche Frist für die Entscheidung über den Antrag auf Aussetzung der Vollziehung der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung „angemessen“ ist.

Grundsätzlich ist die Angemessenheit einer Frist im Einzelfall zu ermitteln unter Berücksichtigung von Umfang, Komplexität und Aufklärungsbedürftigkeit der Sache.[1267]

1265 *Worms*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 243 ZK, Rn. 17; *Alexander*, in: Witte, ZK, Art. 243, Rn. 17.

1266 *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 244 ZK, Rn. 70.

1267 *FG BadWürtt* DStZ 1994, 95 (95); *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 76; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 1113. Die von dem *FG BadWürtt* (*FG BadWürtt* EFG 1993, 427 (428); zustimmend: *Autenrieth*, DStZ 1994, 96 (96)) angedachte Lösung, den durch baden-württembergische Verwaltungsvorschrift (AO-Kartei, Ausgabe BadWürtt, § 361 Karte 1 Nr. 3 sowie Karte 2 Nr. 2) auf 14 Tage festgelegten Zeitraum einer „unverzüglichen“ Entscheidung über einen behördlichen Aussetzungsantrag gem. Nr. 3.1 des AEAO zu § 361 auf das gerichtliche Verfahren zu übertragen, wurde in einem Folgebeschluss (*FG BadWürtt* DStZ 1994, 95 (96)) verworfen.

Bei Entscheidungen hinsichtlich einer ZWB-Bewilligung besteht jedoch die Besonderheit, dass Art. 14 o Abs. 2 S. 1 ZK-DVO für die Erteilung einer ZWB-Bewilligung eine Entscheidungsfrist von grundsätzlich 90 Kalendertagen festlegt, die in entsprechender Anwendung die Angemessenheit der Frist i.S.d. § 46 Abs. 1 S. 2 FGO zur Erhebung einer Untätigkeitsklage im regulären Verfahren bestimmt.[1268] Aus dieser Frist für eine Entscheidung im regulären Verfahren lässt sich die Angemessenheit der Frist im einstweiligen Rechtsschutz herleiten. Dabei kann eine für das reguläre Verfahren geltende Frist aufgrund der Eilbedürftigkeit einer Aussetzungsentscheidung im einstweiligen Rechtsschutz nicht eins zu eins übernommen werden. Die Frist ist somit zu kürzen.[1269] So wird die sechsmonatige Regelfrist des § 46 Abs. 1 S. 2 FGO teilweise auf drei Monate,[1270] somit die Hälfte, teilweise auf sechs Wochen,[1271] also ein Viertel, verkürzt.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Frist zur Entscheidung über die Erteilung einer ZWB-Bewilligung im regulären Verfahren bereits auf die Hälfte der Regelfrist verkürzt ist und der Behörde eine ausreichende Bearbeitungszeit verbleiben muss, erscheint es sachgerecht, die Untätigkeitsfrist im einstweiligen Rechtsschutz auf die Hälfte der im regulären Verfahren geltenden Frist zu verkürzen, somit von 90 Kalendertagen auf 45 Kalendertage.

(b) Drohen der Vollstreckung

Zweiter Grund für eine unmittelbare Anrufung des Finanzgerichts ist gem. § 69 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 FGO das Drohen der Vollstreckung.

Versteht man den Begriff der „Vollstreckung“ – wie es die Kommentarliteratur zu § 69 FGO nahelegt[1272] – technisch im Sinne einer Durchsetzung mit Mitteln des Verwaltungsvollzugs,[1273] so scheidet eine drohende Vollstre-

1268 S.o. Teil 3 J. I. 2. a).

1269 Zu dem Erfordernis einer Kürzung der 6-Monatsfrist des § 46 Abs. 1 S. 2 FGO: *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 75; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 1113; *Gosch*, in: Beermann, Steuerliches Verfahrensrecht, § 69 FGO, Rn. 285.

1270 *Gosch*, in: Beermann, Steuerliches Verfahrensrecht, § 69 FGO, Rn. 285.

1271 *FG BadWürtt* DStZ 1994, 95 (95).

1272 *Seer*, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 78 f.; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 1115.

1273 Auf diese Weise vollstreckbar sind gem. 6 Abs. 1 VwVG Maßnahmen, die auf die Herausgabe einer Sache oder auf die Vornahme, Duldung oder Unterlassung einer Handlung gerichtet sind.

ckung der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung als rechtsgestaltende Maßnahme aus.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die FGO – gemäß ihres in § 33 FGO festgelegten sachlichen Anwendungsbereichs – auf die Regelung von Abgabenangelegenheiten zugeschnitten ist. Abgabenbescheide können mit Mitteln der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden. Die vorliegende Aufhebung der ZWB-Bewilligung betrifft jedoch keine solche Abgabenangelegenheit. Sie ist ihrer eigenen Rechtsnatur nach eine allgemeine verwaltungsrechtliche Angelegenheit und unterfällt der FGO lediglich kraft Sachzusammenhangs.

Eine Lösung bietet die Auslegung der verwaltungsgerichtlichen Parallelvorschrift zu § 69 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 FGO, des § 80 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 VwGO. Dieser bestimmt bei drohender Vollstreckung ebenfalls die Entbehrlichkeit eines behördlichen Aussetzungsverfahrens. Direkt anwendbar ist die Regelung lediglich für die Anforderung öffentlicher Abgaben und Kosten. Für den Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte mit Drittwirkung verweist jedoch § 80 a Abs. 3 S. 2 VwGO auf diese Vorschrift. Zum Teil wird dieser Verweis als Rechtsfolgenverweis[1274] – und nicht als Rechtsgrundverweis[1275] – auf die Bestimmung des § 80 Abs. 6 S. 2 Nr. 2 VwGO angesehen, so dass auch in nicht Abgaben und Kosten betreffenden Fällen das Vorliegen einer drohenden Vollstreckung zu bestimmen ist. Bei Baugenehmigungen[1276] sowie allgemein bei Erlaubnissen[1277] wird dabei auf die tatsächliche Verwirklichung des Verwaltungsaktes abgestellt.

Dieser Gedanke lässt sich auf § 69 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 FGO übertragen. In den Fällen, in denen eine technische Vollstreckung mit Mitteln des Verwaltungsvollzugs nicht möglich ist, ist daher auf eine Vollziehung, somit auf die tatsächliche oder rechtliche Verwirklichung des Inhalts der Maßnahme abzustellen. Bezogen auf die ZWB-Bewilligung bedeutet dies, dass eine Vollstreckung droht, sofern die Zollverwaltung an die Aufhebung der Bewilligung tatsächliche oder rechtliche Folgen knüpft. Dies liegt bereits dann vor,

1274 *OVG Lüneburg* NVwZ 1994, 698 (698); *OVG Koblenz* NVwZ 1994, 1015 (1015); *Schmaltz*, DVBl. 1992, 230 (234); *Heydemann*, NVwZ 1993, 419 (421 ff.).

1275 So die überwiegende Ansicht: *VGH BadWürtt* DVBl. 1994, 1018 (1018); *OVG Bremen* NVwZ 1993, 491 (492); NVwZ 1993, 592 (593); *VGH Kassel* NVwZ 1993, 491 (492); *OVG Koblenz* NVwZ 1993, 591 (592); *Schenke*, JZ 1996, 1155 (1160); *Ortloff*, NVwZ 1992, 224 (230); *Schoch*, NVwZ 1991, 1121 (1126).

1276 *OVG Lüneburg* NVwZ 1994, 698 (698); *OVG Koblenz* NVwZ 1994, 1015 (1015).

1277 *Kopp/Schenke*, VwGO, § 80, Rn. 186.

wenn der Wirtschaftsbeteiligte aufgrund der Zuordnung eines höheren Risikowertes einer Zollkontrolle unterzogen wird oder dieses droht bzw. im Fall eines ZWB-Sicherheit die Verpflichtung zur Abgabe einer vollständigen Vorabanmeldung entsteht. Die Aufhebung einer Bewilligung ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen wird in diesem Sinn vollstreckt, sofern eine vereinfachte Bewilligung vereinfachter Verfahren abgelehnt oder eine bestehende Bewilligung eines vereinfachten Verfahrens aufgehoben wird oder dieses droht.

Eine drohende Vollstreckung liegt bei der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung daher – mit Ausnahme der Fallgestaltungen, in denen ein Wirtschaftsbeteiligter nur gelegentlich grenzüberschreitenden Handel betreibt und dies für einen gewissen Zeitraum nicht der Fall ist – regelmäßig vor. So kann der Wirtschaftsbeteiligte gem. § 69 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 FGO seinen Aussetzungsantrag in der überwiegenden Anzahl der Fälle direkt an das Finanzgericht stellen.

c) Ablehnung eines Antrags auf Aussetzung der Vollziehung

Die Ablehnung eines Antrags auf Aussetzung der Vollziehung stellt zwar eine Entscheidung i.S.d. Art. 243 Abs. 1 UA 1 ZK dar.[1278] Aufgrund der Eigenständigkeit des Aussetzungsverfahrens des Art. 244 ZK sind die für das reguläre Verfahren geltenden Regeln des Art. 243 ZK hierauf jedoch nicht anwendbar.[1279] Der Rechtsschutz richtet sich daher nach nationalem Recht. Erfolgt die Ablehnung der Aussetzung durch die Behörde, sind gegen diese Entscheidung wahlweise ein Einspruch gem. § 347 AO oder ein Aussetzungsantrag an das Finanzgericht gem. § 69 Abs. 3 FGO statthaft. Gegen eine gerichtliche Ablehnung ist gem. § 128 Abs. 3 FGO eine Beschwerde beim Bundesfinanzhof statthaft, sofern diese analog § 115 Abs. 2 FGO zugelassen ist.

V. Rechtsschutz durch Gerichte eines anderen als des die Bewilligung erteilenden Mitgliedstaates

Aufgrund der gemeinschaftsweiten Geltung der ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 q Abs. 2 ZK-DVO stellt sich die Frage, ob auch Gerichte eines anderen als des bewilligungserteilenden Mitgliedstaates Rechtsschutz gegen eine ZWB-Bewilligung gewähren können. Dies ist jedoch nicht der Fall. Aufgrund des Grundsatzes der Staatenimmunität haben die Gerichte eines Staa-

1278 *Weymüller*, in: Dorsch, Zollrecht, Art. 7 ZK, Rn. 5.
1279 *Beermann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, Art. 244 ZK, Rn. 75.

tes nach dem sog. „Trennungsprinzip“ nicht die Befugnis, über Hoheitsakte anderer Staaten zu urteilen.[1280] Ebenso wie die behördliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit[1281] ist somit auch die gerichtliche den Stellen des die Bewilligung erteilenden Mitgliedstaates vorbehalten.[1282] Dies führt zu der gewünschten praktischen Folge einer Verfahrenskonzentration und Einheitlichkeit.[1283] In der Literatur wird zum Teil angedacht, im Rahmen des auszubildenden europäischen Rechtsschutzkonzeptes den Gerichten des Wirkungsstaates einer Maßnahme die Kompetenz zu deren Überprüfung einzuräumen.[1284]

VI. Rechtsschutz durch den EuGH

Da die für Entscheidungen hinsichtlich der ZWB-Bewilligung maßgeblichen Rechtsvorschriften solche des Gemeinschaftsrechts sind, kommt auch eine Anrufung des EuGH in Betracht.

1. Nichtigkeitsklage (Art. 230 EGV)

Zunächst ist die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 EGV möglich. Dieses Verfahren dient dazu, die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane, somit auch die Rechtmäßigkeit der von diesen erlassenen Rechtsakte zu überprüfen und diese gegebenenfalls gem. Art. 231 EGV für nichtig zu erklären. Gegen Rechtsnormen kann eine Nichtigkeits-

1280 S.o. Teil 3 J. I. 1. c).

1281 S.o. Teil 3 I. V.

1282 *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, S. 11 ff.; *Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 56; *Neßler*, NVwZ 1995, 863 (865); *Schmidt-Aßmann*, in: FS Bernhardt, 1283 (1302); *von Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 171 (187 f.); *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 37, Fn. 104; *Raschauer*, in: FS Öhlinger, 661 (682); *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 75; *ders*., DVP 2004, 202 (203); *Summersberger*, in: Henke (Hrsg.), Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA 2005, 81 (89); *Becker*, DVBl. 2001, 855 (857); *Ruffert*, DV 2001, 453 (476); *Cremer*, ZaöRV 2000, 103 (136); *P.Stelkens/U.Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35, Rn. 256; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44, Rn. 10.

1283 *Neßler*, NVwZ 1995, 863 (865).

1284 *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4, Rn. 48; *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, S. 127 ff.; *Dünchheim*, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, S. 78 f.: Art. 19 Abs. 4 GG verlangt Rechtsschutz gegen ausländische Hoheitsakte insoweit, als dass deren Geltung auf der Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die EG beruht.

klage gem. Art. 230 Abs. 2 EGV neben bestimmten Gemeinschaftsorganen nur durch die Mitgliedstaaten erhoben werden. Der einzelne Wirtschaftsbeteiligte ist somit nicht parteifähig.

Aus Art. 230 Abs. 1 EGV, der Empfehlungen und Stellungnahmen i.S.d. Art. 249 Abs. 5 EGV ausdrücklich ausnimmt, folgt, dass Klagegegenstand nur rechtsverbindliche Maßnahmen der Gemeinschaft sein können.[1285] Gegen die Regelung des Art. 5 a ZK sowie die Bestimmungen der Art. 14 a - 14 x ZK-DVO ist eine Nichtigkeitsklage somit zulässig. Die geplanten Leitlinien zum ZWB dagegen entfalten lediglich mittelbare und faktische Wirkungen.[1286] In konsequenter Beurteilung allein des materiellen Inhalts einer Maßnahme bestimmt der EuGH, dass eine Nichtigkeitsklage gegen erklärende Mitteilungen zulässig ist, sofern diese zusätzliche, über die zugrunde liegende Verordnungs- oder Richtlinienbestimmung hinausgehende Verpflichtungen begründen.[1287] Die Leitlinien (E) zum ZWB konkretisieren allein die materiellen Bewilligungsvoraussetzungen. Daher können die Leitlinien (E) nicht mit einer Nichtigkeitsklage angefochten werden.

Wurde eine der den ZWB betreffenden Normen für nichtig erklärt, kann eine Nichterteilung oder Aufhebung der ZWB-Bewilligung nicht mehr auf diese gestützt werden.

2. Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV)

Auch kann der EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 234 EGV angerufen werden.

a) Zulässigkeit einer Vorlage an den EuGH

So kann dem EuGH gem. Art. 234 Abs. 1 lit. b) EGV eine Frage bezüglich der Auslegung oder Gültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane

1285 St. Rspr. des *EuGH*, vgl. Urt. v. 31.03.1971 – Rs. 22/70, Kommission vs. Rat, Slg. 1971, 263 (Rn. 38/42); Urt. v. 11.11.1981 – Rs. 60/81, IBM vs. Kommission, Slg. 1981, 2639 (Rn. 9); Urt. v. 09.10.1990 – Rs. 366/88, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1990, I-3571 (Leitsatz 1, Rn. 8).

1286 S.o. Teil 3 A. III. 5.

1287 *EuGH*, Urt. v. 09.10.1990 – Rs. 366/88, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1990, I-3571 (Rn. 23); Urt. v. 16.06.1993 – Rs. C-325/91, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1993, I-3283 (Leitsatz 1, Rn. 22 f.); Urt. v. 20.03.1997 – Rs. C-57/95, Frankreich vs. Kommission, Slg. 1997, I-1627 (Leitsatz 1, Rn. 23); zustimmend: *Gundel*, EuR 1998, 90 (99); *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 145 f.; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 144.

vorgelegt werden. Handlungen im Sinne dieser Vorschrift sind neben verbindlichen Rechtsakten wie den ZWB-Regelungen der Art. 5 a ZK, Art. 14 a - 14 x ZK-DVO auch rechtlich unverbindliche Maßnahmen wie z.B. Empfehlungen und Stellungnahmen[1288] und hier die Leitlinien (E) zum ZWB.[1289]

Vorlageberechtigt sind alle Gerichte im gemeinschaftsrechtlichen Sinn,[1290] dem ein über das nationale hinausgehendes, weites Verständnis zugrunde liegt. Die Parteien können angesichts der Funktion des Art. 234 EGV, ein unmittelbares Zusammenwirken zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten in einem nichtstreitigen Verfahren zu ermöglichen,[1291] eine Vorlage nicht erzwingen, wohl aber anregen.

Eine Vorlage erfolgt gem. Art. 234 Abs. 2 EGV, sofern das betreffende Gericht dies subjektiv für seine Entscheidung für erforderlich hält.[1292]

b) Pflicht zur Vorlage an den EuGH

Um eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in sämtlichen Mitgliedstaaten trotz der unterschiedlichen Rechtstraditionen zu gewährleisten[1293] und den Individualrechtsschutz zu stärken,[1294] besteht unter gewissen Voraussetzungen eine Pflicht zur Vorlage an den EuGH.

So statuiert Art. 234 Abs. 3 EGV eine Vorlagepflicht für den Fall, dass eine Entscheidung „nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts an-

---

1288 St. Rspr. d. *EuGH*, vgl. Urt. v. 15.06.1976 – Rs. 113/75, Frecassetti vs. Staatliche Finanzverwaltung, Slg. 1976, 983 (Rn. 8/9); Urt. v. 21.01.1993 – Rs. C-188/91, Deutsche Shell vs. HZA Hamburg-Harburg, Slg. 1993, I-363 (Leitsatz 1, Rn. 18); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 8; *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 8.

1289 Vgl. *Adam*, Die Mitteilungen der Kommission, S. 147.

1290 *EuGH*, Urt. v. 30.03.1993 – Rs. C-24/92, Pierre Corbiau vs. Administration des Contributions, Slg. 1993 I-1277 (Rn. 15); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 25; *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 11.

1291 *EuGH*, Urt. v. 09.12.1965 – Rs. 44/65, Hessische Knappschaft vs. Singer, Slg. 1965, 1268 (1275); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 32.

1292 *EuGH*, Urt. v. 10.07.1997 – Rs. C-373/95, Federica Maso vs. INPS, Slg. 1997, I-4051 (Rn. 26); Urt. v. 30.04.1986 – Rs. 209-213/84, Ministere Public vs. Lucas Asjes u.a., Slg. 1986, 1425 (Rn. 10); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 32 ff.

1293 *EuGH*, Urt. v. 16.01.1974 – Rs. 166/73, Rheinmühlen vs. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide, Slg. 1974, 22 (Rn. 2); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 2 f.

1294 *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 4.

gefochten werden“ kann, es sich somit um die Entscheidung eines letztinstanzlichen Gerichts handelt. Entgegen einer teilweise vertretenen Ansicht, die die Letztinstanzlichkeit zwecks Vermeidung einer Überlastung des EuGH abstrakt bestimmt,[1295] so dass im Finanzrechtsweg ausschließlich Entscheidungen des Bundesfinanzhofs erfasst wären, ist mit der überwiegenden Ansicht aufgrund der hierdurch zu erzielenden Verbesserung des Individualrechtsschutzes eine konkrete Betrachtungsweise vorzunehmen.[1296] Erfasst sind demnach auch Entscheidungen des Finanzgerichts nach erfolgloser Nichtzulassungsbeschwerde gem. § 116 FGO.

Die Vorlagepflicht entfällt in folgenden Konstellationen:

Im einstweiligen Rechtsschutz besteht wegen der Eilbedürftigkeit grundsätzlich keine Vorlagepflicht.[1297] Ausgenommen sind die Fälle, in denen die Gewährung des einstweiligen Rechtsschutzes darauf beruht, dass das Gericht Gemeinschaftsrecht für ungültig hält.[1298] Keine Vorlagepflicht besteht auch, wenn es zu der Frage eine gesicherte Rechtsprechung des EuGH gibt,[1299] die Frage bereits in einem gleich gelagerten Fall Gegenstand einer Vorabentscheidung gewesen[1300] oder die richtige Anwendung derart offenkundig ist,

1295 *Dauses*, in: Dauses, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, P. II, Rn. 94 a.

1296 *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 41; *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 24; *Oppermann*, Europarecht, § 9, Rn. 57; vgl. *EuGH*, Urt. v. 15.07.1964 – Rs. 6/64, Costa vs. E.N.E.L., Slg. 1964, 1253 (1268).

1297 *EuGH*, Urt. v. 27.10.1982 – Rs. 35-36/82, Morson u. Jhanjhan vs. Niederlande, Slg. 1982, 3723 (Rn. 8 ff.); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 44; *Wegener*, in: Callies/ Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 26; *Birkenfeld*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 69 FGO, Rn. 670.

1298 *EuGH*, Urt. v. 21.02.1991 – Rs. C-143/88 u. C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen vs. HZA Itzehoe und Paderborn, Slg. 1991, I-415 (Rn. 24); Urt. v. 09.11.1995 – Rs. C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft vs. Bundesanstalt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg. 1995, I-3761 (Rn. 32); Urt. v. 17.07.1997 – Rs. C-334/95, Krüger vs. HZA Hamburg-Jonas, Slg. 1997, I-4517 (Rn. 44); *Ehlers/Pünder*, EuR 1997, 74 (81 f.); *Rodríguez Iglesias*, NJW 2000, 1889 (1893); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 48.

1299 *EuGH*, Urt. v. 06.10.1982 – Rs. 283/81, C.I.L.I.T. vs. Ministero della Sanita, Slg. 1982, 3415 (Rn. 14); *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 28; *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 46.

1300 *EuGH*, Urt. v. 06.10.1982 – Rs. 283/81, C.I.L.I.T. vs. Ministero della Sanita, Slg. 1982, 3415 (Rn. 13); Urt. v. 04.11.1997 – Rs. C-337/95, Christian Dior vs. Evora, Slg. 1997, I-6013 (Rn. 31); *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 28.

dass für vernünftige Zweifel kein Raum besteht, sog. „acte clair doctrine“.[1301]

c) Folgen eines Verstoßes gegen die Vorlagepflicht

Ein Verstoß gegen die Vorlagepflicht stellt eine Verletzung des EGV dar, die durch ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226, 227 EGV gegen den Mitgliedstaat, dem das nicht vorlegende Gericht angehört, sanktioniert werden kann.[1302] Erfolgt der Verstoß durch ein unterinstanzliches Gericht, kann das so zustande gekommene Urteil mit den ordentlichen Rechtsmitteln, im Finanzrechtsweg also der Revision, angefochten werden.[1303] Die für die Zulassung der Revision erforderliche „grundsätzliche Bedeutung“ i.S.d. § 115 Abs. 2 Nr. 1 FGO ist bei voraussichtlich erforderlicher Vorlage an den EuGH stets gegeben.[1304]

Erfolgt die Nichtvorlage willkürlich, ist zudem eine Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG wegen der in der Entziehung des gesetzlichen Richters gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG liegenden Verletzung eines grundrechtsgleichen Rechts statthaft. Willkür wird angenommen bei grundsätzlicher Verkennung der Vorlagepflicht, unterbliebener Vorlage bei gleichzeitiger Abweichung von der Rechtsprechung des EuGH sowie bewusster Überschreitung des Beurteilungsspielraums bezüglich der Frage, ob eine Entscheidung des EuGH erforderlich ist.[1305]

K. Staatshaftung

Hat die Zollbehörde einem Wirtschaftsbeteiligten eine ZWB-Bewilligung rechtswidrig nicht erteilt oder diese rechtswidrig aufgehoben, kommt ein Ausgleich auf Sekundärebene in Gestalt eines Staatshaftungsanspruchs in Betracht.

1301 *EuGH*, Urt. v. 06.10.1982 – Rs. 283/81, C.I.L.I.T. vs. Ministero della Sanita, Slg. 1982, 3415 (Rn. 16 ff.); *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 28; *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 46.

1302 *Glaesner*, EuR 1990, 143 (148); *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 50; *Wegener*, in: Callies/Ruffert, Art. 234 EGV, Rn. 30.

1303 *Glaesner*, EuR 1990, 143 (148).

1304 *Glaesner*, EuR 1990, 143 (149); *Mutke*, DVBl. 1987, 403 (405).

1305 *BVerfG* EuR 1988, 190 (193 ff.); bestätigt durch: *BVerfG* RIW 1989, 823 (823); *Glaesner*, EuR 1990, 143 (149 f.); *Füßer*, DVBl. 2001, 1574 (1574 f.); *Müller-Eiselt*, ZfZ 1994, 258 (263); *Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art. 234 EGV, Rn. 31; *Schwarze*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 234 EGV, Rn. 52.

Staatshaftungsansprüche richten sich nach dem jeweiligen nationalen Recht. Bei fehlerhafter Anwendung von Gemeinschaftsrecht werden sie jedoch zum Teil ausgeschlossen aufgrund einer „drohenden Marktverzerrung". Dies gilt insbesondere für den Fall, dass ein Ausgleich für eine Rückforderung von unter Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht gewährten staatlichen Beihilfen verlangt wird.[1306] Von dieser Situation unterscheidet sich der vorliegende Sachverhalt aber. Denn der Wirtschaftsbeteiligte wird durch den Ausgleich von Schäden, die auf rechtswidrigen Entscheidungen im Zusammenhang mit einer ZWB-Bewilligung beruhen, maximal so gestellt, wie er bei einer korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts stünde.[1307] Nationale Staatshaftungsansprüche sind somit nicht unter dem Gesichtspunkt einer „drohenden Marktverzerrung" ausgeschlossen.

Für durch Handlungen deutscher Behörden verursachte Schäden kommen Ansprüche aus Amtshaftung sowie aus enteignungsgleichem Eingriff in Betracht.

I. Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG)

So könnte dem Wirtschaftsbeteiligten im Fall einer rechtswidrigen, die ZWB-Bewilligung betreffenden Entscheidung bzw. dem rechtswidrigen Unterlassen einer solchen ein Anspruch aus Amtshaftung gemäß der einheitlichen Anspruchsgrundlage[1308] des § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG zustehen.

1. Anspruchsvoraussetzungen

Voraussetzung eines solchen Amtshaftungsanspruchs ist, dass jemand in Ausübung eines öffentlichen Amtes die einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht schuldhaft verletzt und kein Ausschlusstatbestand eingreift.

Der Zollbedienstete ist als Beamter oder Angestellter im öffentlichen Dienst ein „Jemand" i.S.d. Amtshaftungsrechts.[1309] Indem er eine ZWB-Bewilligung aufhebt oder deren Erteilung unterlässt – das Unterlassen ist tatbestandsmäßig bei bestehender Pflicht zum Handeln,[1310] hier also aufgrund der gebundenen Verpflichtung zur Erteilung einer ZWB-Bewilligung

1306 *Middendorf*, Amtshaftung und Gemeinschaftsrecht, S. 128, 189 f.
1307 Zu diesem Kriterium: *OLG Koblenz* ZfZ 2005, 393 (395).
1308 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 7.
1309 Zu den Voraussetzungen an die handelnde Person: *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 13; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 7.
1310 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 71; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 22.

gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK – handelt der Amtswalter hoheitlich zur Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben[1311] und übt somit ein öffentliches Amt aus. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung des Art. 20 Abs. 3 GG folgt dabei die Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln,[1312] die auch die Pflicht zur Beachtung von unmittelbar geltendem Gemeinschaftsrecht umfasst.[1313]

Diese Amtspflicht muss dem geschädigten Wirtschaftsbeteiligten gegenüber bestehen, ihm also persönlich und sachlich Individualschutz vermitteln. Persönlichen Schutz gewährt eine Amtspflicht, wenn sie zumindest auch die Wahrnehmung der Interessen des Geschädigten zum Zweck hat.[1314] Die Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln bezweckt zumindest auch den Schutz des von einer Maßnahme betroffenen Adressaten, somit des Wirtschaftsbeteiligten. Sachlichen Individualschutz vermittelt eine Amtspflicht, wenn sie bezweckt, die geltend gemachte Interessenbeeinträchtigung und die sich daraus ergebenden nachteiligen Folgen zu verhindern.[1315] Die Amtspflicht zur rechtmäßigen Anwendung von ZK und zugehöriger DVO ist dazu bestimmt, Nachteile für den Wirtschaftsbeteiligten, die durch eine rechtswidrige Anwendung dieser Bestimmungen entstehen, zu verhindern. Insoweit gewährt die bezeichnete Amtspflicht dem Wirtschaftsbeteiligten persönlich und sachlich Individualschutz.

Verletzt ist die Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln, wenn die Nichterteilung oder Aufhebung der ZWB-Bewilligung rechtswidrig erfolgt.

Schließlich muss der Amtswalter in Bezug auf die Amtspflichtverletzung schuldhaft i.S.d. § 276 BGB, somit vorsätzlich oder fahrlässig, gehandelt haben. Bei der Bestimmung der erforderlichen Sorgfalt i.S.d. § 276 Abs. 2 BGB ist nicht auf den konkret handelnden Amtswalter abzustellen, sondern auf den „pflichtgetreuen Durchschnittsbeamten“. Somit wird ein objektiver Sorgfaltsmaßstab angewandt. Jeder Amtswalter muss die für die Führung

1311 *BGH* NJW 1992, 2882 (2882); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 12.

1312 *BGHZ* 16, 111 (113); *Schlick/Rinne*, NVwZ 1997, 1065 (1067 ff.); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 43; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34, Rn. 161.

1313 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34, Rn. 75, 168; *ders*., in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 207; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 154, Rn. 23; *Bonk*, in: Sachs, GG, Art. 34, Rn. 63.

1314 St. Rspr., *BGHZ* 56, 40 (45 f.); 122, 317 (320 f.); 129, 23 (25 f.); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 58 f.; *Bender*, JZ 1986, 838 (839).

1315 *BGH* NJW 1995, 1828 (1828); NJW 1994, 3012 (3012); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 68 f.

seines Amtes erforderlichen Rechts- und Verwaltungskenntnisse besitzen oder sich verschaffen,[1316] notfalls mit Hilfe außerhalb der Verwaltung stehender Sachverständiger.[1317]

Des Weiteren darf der Amtshaftungsanspruch nicht ausgeschlossen sein.

Ein Ausschluss besteht zum einen aufgrund des sog. „Verweisungsprivilegs“[1318] des Staates gem. § 839 Abs. 1 S. 2 BGB bei anderweitiger Ersatzmöglichkeit des Geschädigten. Werden Schäden jedoch allein durch rechtswidrige Bewilligungsentscheidungen einer Zollbehörde verursacht, besteht kein Ersatzanspruch gegen einen Dritten.

Ausgeschlossen ist der Anspruch zur Absicherung des Vorrangs des Primärrechtsschutzes – kein „dulde und liquidiere“ -[1319] gem. § 839 Abs. 3 BGB auch bei schuldhaft unterlassener Einlegung von Rechtsmitteln. Der Begriff „Rechtsmittel“ ist dabei weit zu verstehen und erfasst alle Rechtsbehelfe, die sich unmittelbar gegen die schädigende Amtshandlung richten und das Ziel haben, diese zu beseitigen oder zu berichtigen und damit den Schaden abzuwenden. Dazu zählen die oben aufgeführten Rechtsschutzmöglichkeiten der Einlegung eines Einspruchs bzw. einer Klage, des Stellens eines Antrags auf Aussetzung der Vollziehung einer Aufhebung der ZWB-Bewilligung[1320] sowie auch der Erhebung einer Dienstaufsichtsbeschwerde.[1321] Zudem muss die Nichteinlegung des Rechtsbehelfs schuldhaft erfolgt sein. Bei fehlender Rechtskenntnis ist gegebenenfalls rechtskundiger Rat einzuholen. Ein Verschulden liegt jedoch nicht vor, wenn keinerlei Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der Amtshandlung bestanden. Dabei darf der Bürger auf Belehrungen und Erklärungen eines Beamten grundsätzlich vertrauen.[1322]

1316 *BGH* NJW 1998, 1307 (1308); DVBl. 1997, 551 (553); *Papier*, in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 288; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 74; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 24 f.

1317 *BGH* NVwZ 1986, 504 (505).

1318 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 78 f.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 29.

1319 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 32.

1320 S.o. Teil 3 J. I., IV.

1321 Vgl. *BGH* DVBl. 1993, 1352 (1353); NJW 1978, 1522 (1523); VersR 1985, 358 (359); *Papier*, in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 327; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 94; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 32.

1322 *BGHZ* 108, 224 (230); *BGH* NJW 1991, 1168 (1170); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 96.

Sind die Voraussetzungen erfüllt, hat der Wirtschaftsbeteiligte gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG einen Anspruch aus Amtshaftung.

2. Rechtsfolge: Schadensersatz

Als Rechtsfolge gewährt der Amtshaftungsanspruch einen Anspruch auf Ersatz des durch die Amtspflichtverletzung adäquat kausal verursachten Schadens gem. §§ 249 ff. BGB. Geschuldet wird stets Schadensersatz in Geld, jedoch keine Naturalrestitution. Der Grund hierfür liegt in der originären, lediglich durch Art. 34 S. 1 GG auf den Staat übergeleiteten Haftung des nicht zu hoheitlichem Handeln fähigen Amtswalters sowie der Abgrenzung zu dem auf Wiederherstellung gerichteten Folgenbeseitigungsanspruch.[1323]

Fraglich ist, welche im Zusammenhang mit der Nichterteilung oder der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung typischerweise eintretenden Schadenspositionen ersatzfähig sind. In Betracht kommen insbesondere verursachte Mehrkosten, gezahlte Konventionalstrafen, entgangener Gewinn, die Beeinträchtigung des „guten Rufs“ sowie schließlich der Verlust von Marktanteilen sowie gegebenenfalls die Insolvenz des Wirtschaftsbeteiligten.

a) Verursachte Mehrkosten

Ein regelmäßig eintretender, ersatzfähiger Schaden liegt in den Mehrkosten, die dem Wirtschaftsbeteiligten dadurch entstehen, dass er die rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung der Art. 14 b ZK-DVO in Form erleichterter Zollkontrollen sowie – je nach Zulassungsart – einer Reduzierung des Datensatzes im Rahmen der Vorabanmeldung bzw. von Vereinfachungen bei der Bewilligung vereinfachter Verfahren nicht in Anspruch nehmen kann.

Ersetzt werden somit die Mehrkosten, die durch häufigere, ggf. unangekündigte, nicht vorrangig und in der Regel auf dem Amtsplatz der Zollbehörde durchzuführende Zollkontrollen entstehen. Auch die Mehrkosten einer Übermittlung vollständiger Datensätze sind ersatzfähig.

Hinsichtlich der einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen gewährten Verfahrensvereinfachungen ist zu beachten, dass Bewilligungen für vereinfachte Verfahren gegenwärtig auch unabhängig von einer Zulassung zum ZWB zu erlangen sind. Im Fall der Nichterteilung einer ZWB-Bewilligung verpflichtet die Schadensminderungspflicht des § 254 Abs. 2 S. 1, letzt. Hs. BGB den Wirtschaftsbeteiligten daher, solche Einzelbewilligungen für vereinfachte Verfahren zu beantragen. Ersatzfähig sind dann lediglich die

1323 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 110 f.

Mehrkosten, die durch den höheren Aufwand einer Beantragung von Einzelbewilligungen sowie durch die Durchführung regulärer Zollverfahren für die Zwischenzeit bis zur Erteilung dieser Bewilligungen entstehen. Im Fall der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung bestehen Einzelbewilligungen, deren Voraussetzungen der Wirtschaftsbeteiligte erfüllt, fort (Art. 14 s Abs. 3 ZK-DVO), da angesichts der gegenwärtigen Vorschaltlösung lediglich die Anerkennung des Vorliegens bereits im Rahmen der ZWB-Bewilligung abgeprüfter Kriterien entfällt.[1324] Kann der Wirtschaftsbeteiligte auf Einzelbewilligungen ausweichen, entstehen keine Mehrkosten.

Beruht die rechtswidrige Nichterteilung bzw. Aufhebung der ZWB-Bewilligung jedoch auf der fehlerhaften Annahme des Nichtvorliegens einer ZWB-Bewilligungsvoraussetzung, die zugleich Voraussetzung für die Erteilung der betreffenden Einzelbewilligung ist, wird letztere nicht erteilt bzw. gem. Art. 9 Abs. 1 ZK aufgrund des Nichterfüllens der betreffenden Voraussetzungen widerrufen, so dass die durch die reguläre und damit aufwändigere Verfahrensabwicklung entstehenden Mehrkosten zeitlich unbegrenzt zu ersetzen sind. Gleiches gilt, wenn mit Geltung des MCC 2009 das Vorhandensein einer ZWB-Bewilligung zwingende Voraussetzung für die Inanspruchnahme vereinfachter Verfahren ist.

b) Gezahlte Konventionalstrafe

Kann der Wirtschaftsbeteiligte infolge des Nichtvorhandenseins der rechtlichen Vorteile des Art. 14 b ZK-DVO – also aufgrund des Fehlens erleichterter Zollkontrollen sowie gegebenenfalls vereinfachter Zollverfahren – nicht pünktlich liefern und damit einen Vertrag nicht ordnungsgemäß erfüllen, muss er seinem Vertragspartner bei entsprechender Vereinbarung eine Konventionalstrafe gem. § 339 BGB zahlen. Solche Strafen sind im internationalen Handel üblich.[1325] Die Zahlung durch den Wirtschaftsbeteiligten ist daher für einen optimalen Betrachter vorhersehbar, somit adäquat[1326] verursacht und damit ersatzfähig.

1324 S.o. Teil 3 I. I. 1. d) aa) (1) (a).

1325 *Hopt*, in: Baumbach/Hopt, HGB, § 348, Rn. 5: „Vertragsstrafen sind im unternehmerischen Verkehr ein wesentliches Mittel, den Schuldner von der Verletzung vertraglicher Verpflichtungen abzuschrecken und (in zweiter Linie) dem Gläubiger die Schadloshaltung zu erleichtern.“.

1326 Zum Merkmal der Adäquanz: *BGHZ* 7, 198 (204); 57, 137 (141); *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Vor. § 249, Rn. 59.

c) Entgangener Gewinn

Ersatzfähig ist gem. § 252 BGB auch der entgangene Gewinn, der nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge oder den besonderen Umständen zu erwarten war.

Führt das Fehlen der rechtlichen Vorteile des Art. 14 b ZK-DVO dazu, dass der Wirtschaftsbeteiligte aufgrund des höheren Durchführungsaufwands von Zollverfahren weniger Aufträge abwickeln kann, ist der hierdurch entgangene Gewinn zu ersetzen.

Im Fall der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung fällt in diese Gruppe auch der Gewinn aus Verträgen, die aufgrund des Entfallens des ZWB-Status durch Ausübung eines Rücktritts- bzw. Kündigungsrechts aufgelöst wurden.[1327] Wird die ZWB-Bewilligung nicht erteilt, ist der Gewinn aus angebahnten Vertragsschlüssen, deren endgültigen Abschluss der Vertragspartner vom Vorliegen des ZWB-Status abhängig macht, ersatzfähig.

Neben diesen aufgrund „besonderer Umstände“ nachweisbaren Gewinnminderungen kann ein Wirtschaftsbeteiligter über die Beweiserleichterung[1328] des „gewöhnlichen Laufs der Dinge“ Ersatz erlangen, indem er – insbesondere im Fall der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung – darlegt, in welchem Umfang sich sein Gewinn verringert hat.

d) Beeinträchtigung des guten Rufs

Der Status des ZWB ist eine Qualitätskennzeichnung.[1329] Die Nichterteilung der ZWB-Bewilligung, insbesondere aber deren Aufhebung – durch Aussetzung gem. Art. 14 r, 14 u ZK-DVO oder Widerruf gem. Art. 14 v ZK-DVO, Art. 9 Abs. 2 ZK -beeinträchtigen daher den „guten Ruf“ des betreffenden Wirtschaftsbeteiligten. Dies geschieht auch adäquat kausal. So macht die ausdrückliche Ausweisung des ZWB-Status als Qualitätskennzeichnung durch die EU-Kommission[1330] die Vorhersehbarkeit deutlich.

Fraglich ist jedoch, ob in der Beeinträchtigung des guten Rufs ein ersatzfähiger Vermögensschaden liegt. Hierzu werden zwei gegensätzliche Ansichten vertreten.

1327 Zur Sicherstellung des ZWB-Status des Vertragspartners durch Vertragsgestaltung s.o. Teil 3 H. II. 3 c).

1328 *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 252, Rn. 5; *Teichmann*, in: Jauernig, BGB, § 252, Rn. 2.

1329 S.o. Teil 3 H. II. 3. a) cc).

1330 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2, 5.

aa) Beeinträchtigung des guten Rufs als Vermögensschaden

Vom BGH[1331] und dem überwiegenden Teil der Literatur[1332] wird der gute Ruf eines Wirtschaftsunternehmens – zumindest bei der hier vorliegenden zivilrechtlichen Fragestellung einer Haftung[1333] – dem Schutzgut des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes zugeordnet. Nach dieser Ansicht stellt die Beeinträchtigung des guten Rufs somit einen ersatzfähigen Vermögensschaden dar.

bb) Beeinträchtigung des guten Rufs als Nichtvermögensschaden

In der Literatur dagegen wird der gute Ruf vereinzelt als Bestandteil des auch Wirtschaftsunternehmen zukommenden allgemeinen Persönlichkeitsrechts[1334] aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG angesehen.[1335] Begründet wird dies mit dem Fehlen einer in abgrenzbaren Investitionen verdinglichten Konkretisierung des guten Rufs[1336] sowie einer andernfalls drohenden unberechtigten Privilegierung des Inhabers eines Gewerbebetriebes gegenüber Privatpersonen.[1337]

Diese Einordnung des guten Rufs hat zur Folge, dass dessen Verletzung einen Nichtvermögensschaden bewirkt, der gem. § 253 Abs. 1 BGB grundsätzlich nicht ersatzfähig ist. Jedoch kann bei Verletzungen des Persönlichkeitsrechts im Einzelfall aus dem Verfassungsauftrag zum Schutz der Persönlichkeit aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Geldentschädigung abgeleitet werden.[1338] Fraglich ist, ob dies im vorliegenden Fall gelingt.

1331 *BGH* JZ 1966, 478 (479); NJW 1967, 390 (390); NJW 1970, 187 (189).

1332 *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (346); *Badura*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 3, Rn. 57; *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (190, 204).

1333 Zu der Frage, ob der gute Ruf auch dem gem. Art. 14 GG verfassungsrechtlich geschützten Bereich des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes unterfällt, s.u. Teil 3 K. II. 2. a) bb) (1) (a).

1334 *BGH* NJW 1986, 2951 (2951); NJW 1975, 1882 (1884): Schutz des „sozialen Geltungsanspruchs als Wirtschaftsunternehmen".

1335 *Schiemann*, in: Erman, BGB, § 823, Rn. 57; *Ehmann*, in: Erman, BGB, Anh. § 12, Rn. 293; *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts II/2, S. 547; *Kraft*, in: FS Hubmann, 201 (218).

1336 *Schiemann*, in: Erman, BGB, § 823, Rn. 57.

1337 *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts II/2, S. 547.

1338 *BGH* NJW 1995, 861 (864); NJW 1996, 985 (986) (Caroline von Monaco); *BVerfGE* 34, 269 (282, 292) = NJW 1973, 1221 (1223, 1226); *Teichmann*, in: Jauernig, BGB, § 253, Rn. 7; *Däubler*, JuS 2002, 625 (627); *Wagner*, NJW 2002, 2049 (2056).

So wird zum Teil bei Wirtschaftsunternehmen ein Entschädigungsanspruch wegen Rufschädigung generell ausgeschlossen mit der Begründung, ein Wirtschaftsunternehmen könne keine Genugtuung empfinden.[1339] Die Funktion des Entschädigungsanspruchs liegt nach neuerem Verständnis jedoch nicht nur in der Genugtuung, sondern auch in der Prävention.[1340] Die präventive Vermeidung rufschädigender Tatsachenbehauptungen ist gerade für Wirtschaftsunternehmen wichtig, ein Entschädigungsanspruch daher entgegen dieser Meinung nicht generell ausgeschlossen.

Voraussetzung für die Gewährung einer Geldentschädigung ist jedoch eine schwerwiegende Beeinträchtigung, für die Genugtuung nicht auf andere Weise zu erlangen ist.[1341] Hinsichtlich der Schwere ist hier zum einen zu berücksichtigen, dass die Fehlentscheidung eines Hoheitsträgers bezüglich der ZWB-Bewilligung in der Regel fahrlässig erfolgt und nicht auf eine Schädigung des Unternehmens abzielt, das Verschulden somit gering ist. Zum anderen enthält das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Wirtschaftsunternehmen keine engste persönliche Sphäre wie eine Intim- oder Privatsphäre, so dass bei Wirtschaftsunternehmen eine besonders hohe Eingriffsintensität erforderlich ist.[1342] Gegen eine hoheitliche Bewilligungsentscheidung kann zudem Rechtsschutz erlangt werden, so dass die Unrichtigkeit der behaupteten Tatsache gerichtlich festgestellt wird. Mangels einer schwerwiegenden Beeinträchtigung sowie aufgrund der Möglichkeit, gerichtlich und damit auf andere Weise Genugtuung zu erlangen, steht dem Wirtschaftsbeteiligten bei einer Zuordnung des guten Rufs zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht ein Anspruch auf Schadensersatz oder Geldentschädigung nicht zu.

cc) Stellungnahme

Für die zweitgenannte Ansicht spricht, dass der gute Ruf bei Privatpersonen als „sozialer Geltungsanspruch“ Teil der persönlichen Ehre und somit des immateriellen allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist,[1343] so dass durch eine

1339 *BGHZ* 78, 24 (28); *Sprau*, in: Palandt, BGB, § 823, Rn. 93.

1340 *BGH* NJW 1996, 861 (864 f.); *Teichmann*, in: Jauernig, BGB, § 253, Rn. 7.

1341 *BGH* NJW 2000, 1577 (1577); NJW 1985, 1617 (1619); NJW 1995, 861 (864); *Däubler*, JuS 2002, 625 (627); *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, § 253, Rn. 10; *Sprau*, in: Palandt, BGB, § 823, Rn. 124; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 111.

1342 *OLG Köln* NJW-RR 2001, 1486 (1488); *BGH* JZ 1962, 163 (163); *Koebel*, JZ 1966, 480 (480); *Ehmann*, in: Erman, BGB, Anh. § 12, Rn. 293; *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts II/2, S. 547.

1343 *BVerfGE* 54, 148 (154); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 2, Rn. 87; *Mursiezek*, in: Sachs, GG, Art. 2, Rn. 60, 74.

Zuordnung zu diesem eine einheitliche Behandlung beider Gruppen erreicht würde. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Folgen einer Beeinträchtigung des guten Rufs eines Wirtschaftsunternehmens von den bei einer Privatperson eintretenden Folgen abweichen. So ist der gute Ruf eines Unternehmens wesentlich sowohl für seinen gegenwärtigen Marktwert als auch für seine künftige Möglichkeit, Gewinne zu erzielen und damit als Unternehmen am Markt existent zu bleiben. Der gute Ruf wirkt hier somit nicht wie bei einer Privatperson immateriell, sondern bildet einen Vermögensbestandteil des Unternehmens. Mit der erstgenannten Ansicht besteht deshalb bei einer nachgewiesenen Beeinträchtigung des guten Rufs durch die Nichterteilung und insbesondere die Aufhebung einer ZWB-Bewilligung diesbezüglich eine Ersatzpflicht.

e) Verlust von Marktanteilen

Der ZWB-Status stellt einen Wettbewerbsvorteil dar.[1344] Fehlt dieser aufgrund der Nichterteilung oder der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung, kann dies zum Verlust von Marktanteilen führen. In dem eingetretenen Verlust von Marktanteilen liegt somit ebenfalls, sofern bezifferbar, ein ersatzfähiger Vermögensschaden.

f) Insolvenz

Im Extremfall kann die Nichterteilung bzw. Aufhebung einer ZWB-Bewilligung sogar eine Insolvenz des Wirtschaftsbeteiligten bewirken.

Diese Gefahr betrifft insbesondere Wirtschaftsbeteiligte, bei denen der Handel mit Staaten außerhalb der EU einen großen Anteil der Unternehmenstätigkeit ausmacht. Diese Wirtschaftsbeteiligten werden zum einen durch die Aufwendungen für reguläre Zollkontrollen vergleichsweise stark belastet. Entfällt die Möglichkeit zur Inanspruchnahme vereinfachter Verfahren – nach dem MCC 2009 oder gegenwärtig, wenn angesichts des Ablehnungs- bzw. Aufhebungsgrundes Einzelbewilligungen für vereinfachte Verfahren nicht erteilt werden[1345] – ist eine wirtschaftlich lohnende Abwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs für Großunternehmen nicht mehr möglich. Auch der Verlust von Marktanteilen trägt zur Verschlechterung der finanziellen Lage des Wirtschaftsbeteiligten bei.

1344 S.o. Teil 3 H. II. 3. a).
1345 S.o. Teil 3 K I. 2. a).

In diesen Fällen ist auch der durch die Insolvenz eingetretene Vermögensschaden ersatzfähig.

3. Durchsetzung

Anspruchsgegner eines Amtshaftungsanspruchs ist gem. Art. 34 S. 1 GG die Anstellungskörperschaft.[1346] Dies ist bei Zollbediensteten der Bund.

Über Amtshaftungsansprüche entscheiden gem. Art. 34 S. 3 GG die ordentlichen Gerichte und zwar gem. § 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG erstinstanzlich die Landgerichte.

4. Ergebnis

Unter den genannten Voraussetzungen kann ein Wirtschaftsbeteiligter somit für durch eine rechtswidrige Nichterteilung oder Aufhebung einer ZWB-Bewilligung verursachte Schäden Ersatz erlangen. Ersatzfähig sind insbesondere verursachte Mehrkosten, gezahlte Konventionalstrafen, entgangene Gewinne, die Beeinträchtigung des guten Rufs, der Verlust von Marktanteilen und gegebenenfalls der durch eine Insolvenz eintretende Schaden.

II. Enteignungsgleicher Eingriff

Dem Wirtschaftsbeteiligten kann zudem ein Anspruch auf Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff zustehen.

1. Herleitung

Früher wurde der Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff im Wege eines Schlusses „a maiore ad minus“ aus Art. 14 Abs. 3 GG hergeleitet. Dem lag die Überlegung zugrunde, dass, wenn gem. Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG rechtmäßige Eingriffe in das Eigentum eine Entschädigungspflicht auslösen, dies „erst recht“ für rechtswidrige Eingriffe gelten müsse.[1347]

Im sog. „Naßauskiesungsbeschluß“[1348] hat das BVerfG diesen Ausgangspunkt jedoch verworfen mit der Begründung einer grundrechtsdogmatisch erforderlichen Trennung zwischen Enteignung sowie Inhalts- und Schrankenbestimmung, der „Trennungstheorie“.

1346 *BGHZ* 53, 217 (218 f.) = NJW 1970, 750 (750); *BGHZ* 99, 326 (330) = NJW 1987, 2737 (2737); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 112 f.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 42.

1347 *BGHZ* (GrZS) 7, 296 (298); 13, 88 (92); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 217.

1348 *BVerfGE* 58, 300 (300 ff.).

Grundlage für eine Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff ist nun der allgemeine Aufopferungsgedanke der §§ 74, 75 der Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht (EALR) von 1794 in seiner richterrechtlich geprägten Ausformung.[1349]

2. Anspruchsvoraussetzungen

Voraussetzung für das Bestehen eines Anspruchs aus enteignungsgleichem Eingriff ist die Beeinträchtigung eines durch diesen Anspruch geschützten Gutes, die durch eine tatbestandsmäßige und rechtswidrige Eingriffshandlung unmittelbar herbeigeführt wird.

a) Beeinträchtigung eines geschützten Gutes

Erforderlich ist somit, dass die Nichterteilung bzw. Aufhebung einer ZWB-Bewilligung als hoheitliche Maßnahme ein durch den enteignungsgleichen Eingriff geschütztes Gut beeinträchtigt. Zu differenzieren ist hierbei zwischen der Beeinträchtigung, die durch das Fehlen der rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung ausgelöst wird, sowie derjenigen, die die fehlende Qualitätskennzeichnung bewirkt.

aa) Beeinträchtigung durch das Fehlen der rechtlichen Vorteile

So könnte das Fehlen der durch die ZWB-Bewilligung gewährten rechtlichen Vorteile des Art. 14 b ZK-DVO den Wirtschaftsbeteiligten in einem durch den enteignungsgleichen Eingriff geschützten Gut beeinträchtigen.

(1) Fehlende rechtliche Vorteile als Beeinträchtigung des Eigentumsrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG

Das Fehlen der rechtlichen Vorteile des Art. 14 b ZK-DVO – somit von erleichterten Zollkontrollen sowie gegebenenfalls verringerten Daten im Rahmen der Vorabanmeldung bzw. der vereinfachten Bewilligung vereinfachter Zollverfahren – könnte den Wirtschaftsbeteiligten in einer – durch

1349 *BGHZ* 90, 17 (29 f.) = DVBl. 1984, 391 (394); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34, Rn. 40; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 157, Rn. 57; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 227; *ders*., Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht, S. 18 f.; *Kreft*, in: FS Geiger, 399 (409); abweichend für eine Herleitung aus Art. 14 Abs. 1 GG: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 87.

den enteignungsgleichen Eingriff geschützten[1350] – Eigentumsposition i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG beeinträchtigen. In Betracht kommt dabei eine Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.

(a) Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Bestandteil von Art. 14 Abs. 1 GG

Die Existenz des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb wird vom BVerfG[1351] offengelassen, von dem für Entscheidungen zum enteignungsgleichen Eingriff letztinstanzlich zuständigen BGH[1352] sowie der Literatur[1353] jedoch bejaht. Geschützt ist der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb zumindest in seiner Sach- und Rechtsgesamtheit.[1354]

(b) Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

Fraglich ist demnach, ob diese Sach- und Rechtsgesamtheit beeinträchtigt wird durch die fehlende Möglichkeit zur Inanspruchnahme erleichterter

---

1350 *BGHZ* 72, 211 (218); 78, 41 (44); 80, 360 (362); 83, 190 (191 ff.); 84, 230 (232 f.); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 242; *ders*., ZHR 155 (1991), 329 (345 f.); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 693; *ders*., in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 43; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 157, Rn. 59.

1351 *BVerfGE* 51, 193 (221 f.); 66, 116 (145); 68, 193 (222 f.); 77, 84 (118); ausführliche Darstellungen dieser Rechtsprechung finden sich bei: *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (172 f.); *Kimminich*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 14, Rn. 78 ff.

1352 *BGHZ* 23, 157 (162 f.); 45, 150 (155); *BGH* NJW 1990, 3260 (3262) = JZ 1991, 36 (37).

1353 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 95; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 243; *ders*., in: FS Geiger, 475 (487); *ders*., AöR 115 (1990), 1, (28); *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (175 ff.); *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 14, Rn. 18; *Depenheuer*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14, Rn. 132; a.A.: *Wieland*, in: Dreier, GG, Art. 14, Rn. 52, der den Gewerbebetrieb mangels gesetzgeberischer Ausgestaltung seines Inhalts lediglich als auf dem Markt realisierbaren Vermögenswert und daher nicht als Teil des Eigentumsrechts ansieht sowie *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts II/2, S. 560 f., die sämtliche Ausprägungen des Rechts am Gewerbebetrieb als durch andere Rechte erfasst ansehen, so dass mangels eigenständigen Anwendungsbereichs für das subsidiäre Recht am Gewerbebetrieb kein Raum verbleibe.

1354 *BGHZ* 23, 157 (162 f.); 25, 266 (269); 29, 65 (70); 78, 41 (44 ff.); 111, 349 (356); *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (69); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 693; *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (346); *ders*., AöR 115 (1990), 1 (28); *ders*., Staatshaftungsrecht, S. 137.

Zollkontrollen sowie gegebenenfalls von Vereinfachungen bei der Bewilligung vereinfachter Zollverfahren.

Hierbei ist zu trennen zwischen der Nichterteilung und der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung. So ist der Gewerbebetrieb durch Art. 14 Abs. 1 GG lediglich in seiner vorhandenen Substanz geschützt, nicht jedoch in Hinblick auf zukünftige Chancen und Verdienstmöglichkeiten.[1355] Die Aussicht, durch die erstmalige Erteilung einer ZWB-Bewilligung Vorteile zu erlangen, unterfällt demnach nicht dem Schutzbereich.

Beeinträchtigt sein kann das Recht am Gewerbebetrieb daher lediglich durch die Aufhebung einer ZWB-Bewilligung, also deren Aussetzung gem. Art. 14 r, 14 u ZK-DVO bzw. deren Widerruf gem. Art. 14 v ZK-DVO, Art. 9 Abs. 2 ZK.

So umfasst der Schutzbereich des Gewerbebetriebes das bestimmungsgemäße Gebrauchmachen von der in dem Gewerbebetrieb verkörperten Organisation sachlicher und persönlicher Mittel, also das ungestörte Funktionieren des Betriebsorganismus.[1356] Schutz besteht jedoch nicht vor jeder negativen Auswirkung auf den Betriebsablauf. Diese muss vielmehr eine bestimmte Qualität aufweisen, nämlich den Betrieb als solchen in seiner Substanz betreffen.[1357] Mit der Abwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs werden aber nur einzelne, ablösbare Bestandteile des Gewerbebetriebes eines Wirtschaftsbeteiligten berührt. Insbesondere Mehrkosten fallen grundsätzlich in den Risikobereich des Unternehmers. Sie beeinträchtigten nicht

1355 St. Rspr., vgl. *BGHZ* 45, 150 (155); 95, 173 (187 f.); 111, 349 (357); *BVerfGE* 30, 292 (335); 68, 193 (222); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14, Rn. 25; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 100, 693; *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (64 f., 71 f.); *Ossenbühl*, AöR 115 (1990), 1 (28).

1356 *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (346); *ders*., AöR 115 (1990), 1 (28); *Badura*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 3, Rn. 57; *Maurer*, JZ 1991, 38 (39).

1357 Grundlegend *BGH* NJW 1967, 1857 (1857) für den Fall, dass aufgrund der Versagung der Zulassung eingeführten Saatguts als Importsaatgut dieser Warenposten nicht wie beabsichtigt verwertet werden kann; *BGH* JZ 1991, 36 (37) = NJW 1990, 3260 (3262) für den Fall, dass wegen Verstoßes gegen die später für nichtig erklärte KakaoVO für Puffreisriegel als Überzug statt kakaohaltiger Fettglasur eine teurere helle Bindemasse verwendet werden musste; *BGHZ* 111, 349 (356); *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (69); *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Rn. 88; Ossenbühl, ZHR 155 (1991), 329 (346); Engel, AöR 118 (1993), 169 (212); *Badura*, in: FS zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 9 (12); *Schenke/Guttenberg*, DÖV 1991, 945 (952 f.); *Maurer*, JZ 1991, 38 (39).

das Recht am Gewerbebetrieb, sondern lediglich das Vermögen, welches durch Art. 14 Abs. 1 GG nicht geschützt ist.[1358] Eigentumsrelevant wirken Mehrausgaben nur ausnahmsweise, sofern ihnen eine erdrosselnde Wirkung zukommt.[1359] Allein der für eine reguläre – nicht erleichterte bzw. vereinfachte – Zollabwicklung aufzubringende höhere finanzielle Aufwand wird im Regelfall – Ausnahmen können bestehen für einen ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen nach Inkrafttreten des MCC 2009 – keine solche erdrosselnde Wirkung haben. Mangels einer Auswirkung auf die Betriebssubstanz wird der Wirtschaftsbeteiligte durch das Entfallen der rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung daher nicht in seinem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Bestandteil des Art. 14 Abs. 1 GG beeinträchtigt, sondern lediglich in der Ausübung seiner Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

(2) Enteignungsgleicher Eingriff bzw. Aufopferungsanspruch auch bei Eingriffen in Art. 12 Abs. 1 GG

Das Nichtvorhandensein einer ZWB-Bewilligung – gleich ob durch Nichterteilung oder Aufhebung bedingt – beeinträchtigt den Wirtschaftsbeteiligten somit in seiner Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Fraglich ist, ob die Berufsfreiheit ein durch den enteignungsgleichen Eingriff geschütztes Gut darstellt bzw. im Fall von deren Beeinträchtigung zumindest ein Anspruch aus Aufopferung besteht.

(a) Literaturansicht 1: Ausweitung des Anwendungsbereichs des enteignungsgleichen Eingriffs auf Art. 12 Abs. 1 GG

Klassisches Schutzgut des enteignungsgleichen Eingriffs ist aufgrund seiner früheren Herleitung aus Art. 14 Abs. 3 GG lediglich Eigentum i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG. In der Literatur wird jedoch zum Teil die Ansicht vertreten, nach der Ablösung des enteignungsgleichen Eingriffs von seinen historischen Wurzeln des Art. 14 GG und seiner Begründung als richterrechtlich entwickelte, gewohnheitsrechtlich anerkannte Ausprägung des Aufopferungsprinzips aus §§ 74, 75 EALR sei eine Begrenzung auf das Schutzgut Eigentum

1358 St. Rspr., *BVerfGE* 65, 196 (209); 72, 175 (195); 74, 129 (148); *Jarass*, in: Jarass/ Pieroth, GG, Art. 14, Rn. 25; *Depenheuer*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14, Rn. 160; *Wendt*, in: Sachs, GG, Art. 14, Rn. 38; *Badura*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 3, Rn. 56; *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (64).

1359 *BGH* NJW 1990, 3260 (3262) = JZ 1991, 36 (37); *BGHZ* 111, 349 (357); *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (70); *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Rn. 88.

i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG nicht mehr zu rechtfertigen. Das Aufopferungsprinzip sei nicht auf Eigentum begrenzt, so dass das Schutzgut des darauf basierenden enteignungsgleichen Eingriffs auf andere Schutzgüter, insbesondere die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ausgedehnt werden müsse.[1360]

(b) Literaturansicht 2: Aufopferungsanspruch

Abweichend wird vorgeschlagen, andere Schutzgüter dadurch einzubeziehen, dass zwar kein Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff, aber unter gleichen Voraussetzungen ein Anspruch aus Aufopferung zu gewähren ist. Begründet wird dies ebenfalls mit der unterschiedslosen Erfassung aller Schutzgüter durch §§ 74, 75 EALR, dem Erfordernis eines Ausgleichs sämtlicher Sonderopfer aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes aus Art. 3 GG sowie einer Gesamtanalogie zu den Entschädigungsvorschriften des Polizeigesetzes, polizeirechtlichen Spezialvorschriften wie § 38 Bundesseuchengesetz und § 49 VwVfG. Schließlich wird das Argument vorgebracht, der Produktionsfaktor Kapital dürfe nicht gegenüber dem Produktionsfaktor Arbeit privilegiert werden.[1361]

(c) Stellungnahme

Aufgrund der Lösung des enteignungsgleichen Eingriffs von der Enteignung gem. Art. 14 GG und der Herleitung aus den hinsichtlich der Schutzgüter nicht differenzierenden §§ 74, 75 EALR liegt eine Ausweitung auf diese Schutzgüter bzw. die Gewährung eines Aufopferungsanspruchs mit gleichen Voraussetzungen nahe, wie auch von weiten Teilen der Literatur angemerkt wird.[1362] Grundlage des enteignungsgleichen Eingriffs ist jedoch nicht der Aufopferungsanspruch in seiner Ausgestaltung durch §§ 74, 75 EALR, sondern in seiner richterrechtlichen Ausprägung. Der BGH hat aus dem rechtsdogmatischen Grund der Trennungstheorie den enteignungsgleichen Eingriff aber lediglich von der Enteignung aus Art. 14 Abs. 3 GG abgekoppelt, nicht jedoch von Art. 14 Abs. 1 GG.[1363] Schutzgut ist nach der Rechtsprechung, somit der richterlichen Ausprägung, daher lediglich Eigentum i.S.v. Art. 14 Abs. 1 GG.

1360 *Schoch*, Jura 1989, 529 (534 f.).

1361 *Schenke*, NJW 1991, 1777 (1780 ff.); *Schenke/Guttenberg*, DÖV 1991, 945 (953 f.).

1362 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34, Rn. 42; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 157, Rn. 60; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 106; *Maurer*, JZ 1991, 38 (39); *Ipsen*, DVBl. 1983, 1029 (1034); *Engelhardt*, NVwZ 1985, 621 (628).

1363 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 242.

Gegen eine Wiederbelebung des auch andere Schutzgüter umfassenden Aufopferungsanspruchs spricht zudem, dass dieser auf rechtmäßiges Handeln zugeschnitten ist und daher nicht berücksichtigt, dass bei rechtswidrigem Handeln zunächst Primärrechtsschutz zu suchen ist.[1364]

Schließlich würde durch die Ausweitung der Schutzgüter des enteignungsgleichen Eingriffs eine allgemeine öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung eingeführt. Aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes sowie der Gewaltenteilung als Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG ist hierfür eine Regelung des Gesetzgebers erforderlich. Die bloße Ausgestaltungsbefugnis der Rechtsprechung dagegen reicht nicht aus.[1365] Somit sind die Literaturansichten, die eine Einbeziehung der Berufsfreiheit in den enteignungsgleichen Eingriff oder die Gewährung eines Aufopferungsanspruchs befürworten, abzulehnen.

Durch das Fehlen der rechtlichen Vorteile einer ZWB-Bewilligung wird der Wirtschaftsbeteiligte daher nicht in einem durch den enteignungsgleichen Eingriff erfassten Schutzgut beeinträchtigt.

bb) Beeinträchtigung durch die fehlende Qualitätskennzeichnung

Durch die Nichterteilung sowie die Aufhebung einer ZWB-Bewilligung wird dem Wirtschaftsbeteiligten jedoch zudem die mit dem ZWB-Status verbundene Qualitätskennzeichnung vorenthalten. Fraglich ist, ob in der fehlenden Qualitätskennzeichnung oder deren Folgen für den Wirtschaftsbeteiligten eine Beeinträchtigung des Eigentumsrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG liegt.

(1) Fehlende Qualitätskennzeichnung als Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

So beeinträchtigt die fehlende Qualitätskennzeichnung den Wirtschaftsbeteiligten in seinem von Art. 14 Abs. 1 GG umfassten Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, sofern der hierdurch betroffene gute Ruf des Unternehmens geschützter Bestandteil des Gewerbebetriebes ist und die Beeinträchtigung die erforderliche Intensität erreicht.

1364 *Ipsen*, DVBl. 1983, 1029 (1034).

1365 So auch: *Kreft*, in: FS Geiger, 399 (411); *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (66 f.); dagegen: *Schoch*, Jura 1989, 529 (534 f.), der in der Ausweitung auf andere Schutzgüter nur einen „graduellen", nicht aber einen „qualitativen" Unterschied sieht, so dass eine gesetzliche Grundlage nicht erforderlich sei.

(a) Der gute Ruf als Bestandteil des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes

Ob der gute Ruf eines Unternehmens Bestandteil des von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Bereichs des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes ist, hängt davon ab, inwieweit der Schutzbereich über den gegenständlichen Bereich des Betriebes hinausreicht und ist umstritten.

(aa) Ansicht des BVerfG

Das BVerfG, das die Frage nach der grundsätzlichen Existenz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes offenlässt,[1366] lehnt jedenfalls eine Ausdehnung des Schutzbereichs über den gegenständlichen Bereich des Betriebes hinaus ab. Geschützt sei nur „die tatsächliche Zusammenfassung der zu seinem Vermögen gehörenden Sachen und Rechte, die an sich schon vor verfassungswidrigen Eingriffen geschützt sind.“[1367]

Gegen eine Einbeziehung des guten Rufs spricht sich das BVerfG ausdrücklich aus. Zwar handele es sich bei dem guten Ruf zumindest zum Teil um das Resultat vorangegangener Leistungen und damit nicht um bloße Chancen, jedoch stelle sich der Ruf „am Markt durch Leistungen und Selbstdarstellungen des Unternehmens einerseits und durch die Bewertung der Marktteilnehmer andererseits immer wieder neu her“ und sei „damit ständiger Veränderung unterworfen“. Eine solche „situative Einschätzung der Marktbeteiligten“ könne, auch wenn sie wirtschaftlich folgenreich sei, nicht als normativ zugeordnete Rechtsposition i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG angesehen werden.[1368]

Der gute Ruf eines Wirtschaftsbeteiligten ist nach Ansicht des BVerfG folglich nicht als Bestandteil des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.

1366 S.o. Teil 3 K II. 2. a) aa) (1) (a).

1367 *BVerfGE* 51, 193 (221 f.); zustimmend: *Wieland*, in: Dreier, GG, Art. 14, Rn. 52; zur Sichtweise des BVerfG: *Kimminich*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 14, Rn. 79; *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (189 ff.).

1368 *BVerfGE* 105, 252 (278).

(bb) Ansicht des BGH und der überwiegenden Literatur

Nach Ansicht des BGH[1369] dagegen umfasst der Eigentumsschutz den gegenständlichen Bereich des Betriebes sowie alle „Ausstrahlungen", die neben dem sachlichen Substrat den wirtschaftlichen Wert eines Unternehmens ausmachen. Die Literatur hat sich dieser Ansicht überwiegend angeschlossen,[1370] fordert in Abgrenzung zu günstigen Rahmenbedingungen teilweise zusätzlich den Erwerb der betreffenden Position durch eigene Leistung.[1371]

Der gute Ruf eines Unternehmens stelle eine solche, auf einer eigenen Leistung des Unternehmers beruhende Ausstrahlung des Gewerbebetriebes mit wirtschaftlichem Wert dar.[1372] Insbesondere handele es sich bei dem guten Ruf nicht lediglich um eine Chance oder einen zufälligen Lagevorteil.[1373]

Dem BGH sowie der überwiegenden Literatur nach ist der gute Ruf des Wirtschaftsbeteiligten als Bestandteil des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.

(cc) Ansicht von Wendt

Wendt schließlich hält eine Abgrenzung von eigentumsgeschützten Ausstrahlungen und nicht geschützten Chancen für nicht durchführbar[1374] und spricht sich daher dafür aus, den gewinnbringenden Einsatz des Unternehmens in seiner ökonomischen Funktion insgesamt zu schützen und auch Chancen von dem Recht am Gewerbebetrieb als erfasst anzusehen.[1375]

1369 *BGHZ* 23, 157 (162 f.); 45, 150 (154 f.); 55, 261 (263); 111, 349 (356); *BGH* NJW 1979, 1043 (1045); NJW 1983, 1663 (1663).

1370 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 95; *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (346); *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (69); *Badura*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 3, Rn. 57; *ders*., in: FS zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 9 (14); *Depenheuer*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14, Rn. 132.

1371 *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (200); *Leisner*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 149, Rn. 109; *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Rn. 77 f.; *Schenke/Guttenberg*, DÖV 1991, 945 (952).

1372 *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (346); *Badura*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 3, Rn. 57; *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (190, 204); a.A.: *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14, Rn. 25.

1373 *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (190, 204).

1374 *Wendt*, in: Dreier, GG, Art. 14, Rn. 48; insoweit zustimmend: *Bryde*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 14, Rn. 21.

1375 *Wendt*, in: Dreier, GG, Art. 14, Rn. 26, 48 f.

Auch dieser Ansicht nach ist der gute Ruf des Wirtschaftsbeteiligten von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.

(dd) Stellungnahme

Zu entscheiden ist somit, ob der Schutzbereich des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes über dessen gegenständlichen Bereich hinausgehen soll und wenn ja, wie weit.

Gegen eine Begrenzung auf den gegenständlichen Bereich – wie vom BVerfG vorgenommen – spricht, dass die einzelnen Bestandteile eines Betriebes ohnehin Eigentum i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG darstellen und somit bereits geschützt sind.

Ein Gewerbebetrieb ist jedoch mehr als eine Ansammlung von einzelnen Gegenständen.[1376] Er bildet eine eigenständige Einheit, was dadurch deutlich wird, dass er als solcher veräußert werden kann.[1377] Auch geht der Wert des Gesamtbetriebes über die Summe seiner Einzelteile hinaus.[1378] Dies zeigt sich in der betriebswirtschaftlichen Methode der Berechnung eines Unternehmenswertes im Substanzwertverfahren, bei dem zu den Sachwerten der Firmenwert hinzugerechnet wird.[1379]

Um das „Gesamtphänomen“[1380] Gewerbebetrieb zu erfassen, muss dessen Schutz somit über den rein gegenständlichen Bereich hinausgehen und auch solche Ausstrahlungen einschließen, die normativ kein Eigentum darstellen. Die ablehnende Haltung des BVerfG scheint dadurch begründet, dass es eine uferlose Ausdehnung und Aufweichung des Schutzbereichs befürchtet.[1381] Dem lässt sich dadurch begegnen, dass man den Schutz des Gewerbebetriebes in Einklang mit der Rechtsprechung zum Eigentumsbegriff des Art. 14 Abs. 1 GG auf vorhandene Positionen begrenzt, Chancen und Hoffnungen somit ausklammert. Eine solche Abgrenzung mag zwar im Einzelfall schwierig sein. Diese Schwierigkeit darf aber nicht dazu führen, dass auf der

1376 *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (347); *Wendt*, in: Dreier, GG, Art. 14, Rn. 26.
1377 *Leisner*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 149, Rn. 109.
1378 *Ossenbühl*, AöR 115 (1990), 1 (28); *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (63 f.); *Depenheuer*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14, Rn. 132; *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (204); *Leisner*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 109, Rn. 109: „Das Betriebseigentum darf nicht auf ein ‚Schreibmaschineneigentum’ reduziert werden.“.
1379 *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (204); *Ossenbühl*, AöR 115 (1990), 1 (28).
1380 *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (347).
1381 *Leisner*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 109, Rn. 110.

einen Seite der Schutz des Gewerbebetriebes im nicht gegenständlichen Bereich komplett entfällt[1382] oder andererseits – wie von Wendt befürwortet – die den Kern des Eigentumsbegriffs bildende Ausgrenzung zukünftiger Erwerbschancen aufgegeben wird. Mit der zweiten Ansicht sind daher vorhandene, wirtschaftlich werthaltige Ausstrahlungen des Gewerbebetriebes zu schützen.

Der gute Ruf wirkt sich nicht nur auf die Erwerbschancen aus, sondern stellt, wie bei einer Betriebsveräußerung deutlich wird, einen vorhandenen wirtschaftlichen Wert des Betriebes dar.[1383] Mit dem BGH und der überwiegenden Literaturauffassung ist der gute Ruf eines Unternehmens daher als Bestandteil des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG anzusehen.

(b) Beeinträchtigung des guten Rufs

Beeinträchtigt wird der gute Ruf zum einen durch die Aufhebung – also die Aussetzung sowie den Widerruf – einer ZWB-Bewilligung. Zwar ist für die anderen Wirtschaftsbeteiligten nicht erkennbar, aus welchem Grund diese erfolgt. Allein die Entziehung der Auszeichnung enthält jedoch die Aussage, dass die Zollverwaltung den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten für nicht so zuverlässig hält, dass sie ihm Vertrauen schenkt.

Problematischer ist der Fall der Nichterteilung einer ZWB-Bewilligung. So wurde in Bezug auf das Fehlen der Rechtswirkungen einer ZWB-Bewilligung eine Beeinträchtigung verneint, da die Berechtigung zur Inanspruchnahme erleichterter sowie gegebenenfalls vereinfachter Zollverfahren vor Erteilung einer ZWB-Bewilligung nicht zum vorhandenen Bestand des Betriebes zählt.[1384] Einen guten Ruf dagegen kann sich ein Unternehmen aus anderen Umständen erworben haben. Dass zuvor ebenfalls kein ZWB-Status bestand, schließt den vorhandenen guten Ruf nicht aus, da es sich bei dem ZWB um eine Neuregelung handelt. Vor deren Einführung hatte kein Unternehmen diese Auszeichnung. Rufschädigend ist jedoch die Nichtauszeichnung eines Wirtschaftsbeteiligten bei gleichzeitiger Auszeichnung anderer Unternehmen.

1382 *Leisner*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 109, Rn. 110: „ ... solchen Schwierigkeiten darf nicht gleich der Eigentumsschutz des Betriebes geopfert werden“.

1383 Vgl. *Ossenbühl*, ZHR 155 (1991), 329 (347).

1384 S.o. Teil 3 K. II. 2. a) aa) (1) (b).

Der Wirtschaftsbeteiligte kann somit sowohl durch die Nichterteilung einer ZWB-Bewilligung als auch durch deren Aufhebung in seinem guten Ruf als Bestandteil des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG beeinträchtigt sein.

(2) Folgen der fehlenden Qualitätskennzeichnung als Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

Fraglich ist, ob auch die Folgen der fehlenden Qualitätskennzeichnung den Wirtschaftsbeteiligten in seinem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb beeinträchtigen.

So ist mögliche Folge des Fehlens eines ZWB-Status der Abbruch bestehender Geschäftsbeziehungen sowie die Reduzierung des Kundenstamms. Vom BGH[1385] und dem überwiegenden Teil der Literatur[1386] werden diese Positionen als vorhandene wirtschaftliche Ausstrahlungen des Gewerbebetriebes und damit als von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt angesehen. Lediglich das BVerfG[1387] lehnt eine Einbeziehung aufgrund seines generellen Ausschlusses nicht gegenständlicher Positionen ab, die allerdings abzulehnen ist.[1388]

Marktanteile dagegen verkörpern selbst keinen wirtschaftlichen Wert. Diese drücken sich lediglich in Umsatz und entsprechendem Gewinn aus, betreffen somit den durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb erzielbaren Erfolg wirtschaftlichen Handelns im Sinne zukünftiger Chancen und sind daher durch Art. 14 Abs. 1 GG nicht geschützt.[1389] Ebenfalls kein Schutzgut des Art. 14 Abs. 1 GG stellt der entgangene Gewinn dar, da es sich hierbei um eine bloße Erwerbschance handelt.[1390]

1385 *BGHZ* 23, 157 (162 f.); 45, 150 (155); 55, 261 (263).

1386 *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Rn. 77; *Badura*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 3, Rn. 57; *Depenheuer*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14, Rn. 132; *Engel*, AöR 118 (1993), 169 (185, 216 ff.), der betont, dass bei Geschäftsbeziehungen sonst lediglich Forderungen und Sachen geschützt seien, was zu zufälligen Ergebnissen führe.

1387 *BVerfGE* 77, 84 (118).

1388 S.o. Teil 3 K II 2. a) bb) (1) (a) (dd).

1389 Vgl. *Badura*, in: FS zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 9 (14); a.A.: *Wendt*, in: Dreier, GG, Art. 14, Rn. 49 basierend auf seiner auch Chancen einbeziehenden Ansicht.

1390 *BVerfGE* 30, 292 (335); 68, 193 (222 f.); 77, 84 (118); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 100, 693, 711; *Boujong*, in: FS Nirk, 61 (64 f.).

Im Fall der Insolvenz dagegen ist der Betrieb des Wirtschaftsbeteiligten in seiner Sach- und Rechtsgesamtheit i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG betroffen. Sofern das Fehlen der in dem ZWB-Status liegenden Qualitätskennzeichnung eines Wirtschaftsbeteiligten den Abbruch von Geschäftsbeziehungen, den Verlust von Marktanteilen sowie gegebenenfalls die Insolvenz zur Folge hat, liegt hierin ebenfalls eine Beeinträchtigung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG.

b) Eingriffshandlung

Neben der Beeinträchtigung eines Schutzgutes ist Voraussetzung des enteignungsgleichen Eingriffs das Vorliegen einer Eingriffshandlung. Tatbestandsmäßig sind dabei das positive Tun sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch das Unterlassen.

aa) Positives Tun

Ein positives Tun liegt vor, wenn eine ZWB-Bewilligung aufgehoben wird gem. Art. 14 r, 14 u, 14 v ZK-DVO oder Art. 9 Abs. 2 ZK.

bb) Unterlassen

Das Unterlassen einer Maßnahme – hier der Erteilung einer ZWB-Bewilligung – dagegen ist nicht in jedem Fall tatbestandsmäßig. Zu differenzieren ist hierbei zunächst zwischen „qualifiziertem“ und „schlichtem“ Unterlassen.

(1) Qualifiziertes Unterlassen

Ein qualifiziertes Unterlassen liegt vor im Fall einer förmlichen Ablehnung eines geltend gemachten Anspruchs, also der behördlichen Versagung der Erteilung einer ZWB-Bewilligung. Für ausreichend gehalten wird dabei ein eindeutiges Verhalten der Behörde, das die endgültige ablehnende Haltung zum Ausdruck bringt.[1391] Das qualifizierte Unterlassen stellt sowohl nach der Rechtsprechung[1392] als auch nach der Literatur[1393] eine Eingriffshandlung dar.

1391 *BGH* NJW 1972, 1713 (1713).

1392 *BGHZ* 32, 208 (211); 56, 40 (42); *BGH* DVBl. 1969, 209 (209) = WM 1968, 1132 (1133).

1393 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 257; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 697; Art. 34, Rn. 43.

(2) Schlichtes Unterlassen

Umstritten ist die Rechtslage beim „schlichten“ Unterlassen, also der reinen Untätigkeit einer Behörde.

(a) Ansicht der Rechtsprechung und eines Teils der Literatur

Die Rechtsprechung[1394] sowie ein Teil der Literatur[1395] lehnen hier eine tatbestandsmäßige Eingriffshandlung grundsätzlich ab. Begründet wird dies damit, dass auch die Enteignung einen positiven Eingriff voraussetze und nicht durch schlichtes Unterlassen verwirklicht werden könne.

Allerdings hält der BGH seine Haltung nicht strikt durch und stellt das Unterlassen dem Handeln gleich, sofern es sich „seiner Wirkung nach ... wie ein in den Rechtskreis des Betroffenen eingreifendes Handeln qualifizieren lässt“.[1396] Wie dargestellt, führt bereits das Fehlen der ZWB-Bewilligung zu einer Beeinträchtigung des Gewerbebetriebes in seinen Ausprägungen des guten Rufs und dadurch auch der bestehenden Geschäftsbeziehungen, des Kundenstamms und im Extremfall sogar der wirtschaftlichen Existenz.

Die Untätigkeit der Zollbehörde in Bezug auf die Erteilung einer ZWB-Bewilligung stellt demnach eine tatbestandsmäßige Eingriffshandlung dar.

(b) Ansicht des überwiegenden Teils der Literatur

Der überwiegende Teil der Literatur wendet sich gegen einen grundsätzlichen Ausschluss des qualifizierten Unterlassens. So sei der Verweis auf die Enteignung aufgrund der Ablösung des enteignungsgleichen Eingriffs von dieser nicht überzeugend.[1397] Im übrigen Recht werde das Unterlassen dem positiven Tun gleichgestellt.[1398] Sinn und Zweck des enteignungsgleichen Eingriffs, staatliches Unrecht auszugleichen, erforderten, einen Entschädigungsanspruch in allen Konstellationen zu gewähren, in denen sich der Staat rechtswidrig verhalte. Sonst würde ein Anspruch bestehen, wenn die Behörde die Bewilligung erteile und dann rechtswidrig aufhebe, nicht aber, wenn sie sich von Beginn an rechtswidrig verhalte und untätig bleibe. Andernfalls

1394 *BGH* NJW 1985, 1287 (1289); *BGHZ* 56, 40 (42).
1395 *Bender*, JZ 1984, 888 (892); *Schoch*, Jura 1989, 529 (534).
1396 *BGHZ* 32, 208 (211); 56, 40 (42); 102, 350 (364); 118, 253 (260); 120, 124 (132).
1397 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 258; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 697.
1398 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 697, Art. 34, Rn. 43; *Schenke*, NJW 1991, 1777 (1788); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 255.

könnte eine Behörde durch Nichthandeln das Entstehen eines Entschädigungsanspruchs verhindern.[1399]

Zur Einbeziehung des schlichten Unterlassens werden zwei Ansätze entwickelt.

(aa) Unteransicht 1: Einbeziehung bei materieller Eigentumsbeeinträchtigung

Zum Teil wird betont, die Ausgestaltung als positives Tun oder Unterlassen sei häufig zufällige Folge der gewählten Regelungstechnik,[1400] so dass materiell auf eine Beeinträchtigung des Eigentums durch die Untätigkeit abzustellen sei.[1401]

Vorliegend erfolgt eine Eigentumsbeeinträchtigung allein durch die Untätigkeit der Zollbehörde.

(bb) Unteransicht 2: Einbeziehung bei bestehender Rechtspflicht zum Handeln

Die Gegenansicht nimmt das Vorliegen einer Eingriffshandlung an, wenn für die Behörde eine Rechtspflicht zum Handeln besteht.[1402] Die Erteilung der ZWB-Bewilligung ist gem. Art. 5 a Abs. 1 UA 1 ZK eine gebundene Entscheidung, so dass eine Handlungspflicht besteht.

(c) Stellungnahme

Nach allen drei Ansichten ist die Untätigkeit in Bezug auf die Erteilung einer ZWB-Bewilligung tatbestandsmäßige Eingriffshandlung. Dogmatisch spricht für die drittgenannte Ansicht des Abstellens auf eine Pflicht zum Handeln, dass auf diese Weise eine Trennung zwischen Eingriffshandlung und Schutzgutbeeinträchtigung vorgenommen werden kann. Die erst- und

1399 Vgl. *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 257; *Schenke*, NJW 1991, 1777 (1788 f.).

1400 *Maurer*, JZ 1991, 38 (39); *Schwabe*, NJW 1971, 1657 (1658).

1401 *Papier*, in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 45; *Schwabe*, NJW 1971, 1657 (1658).

1402 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 257; *ders*., Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht, S. 22; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 697, Art. 34, Rn. 43; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 157, Rn. 61; eine Kombination aus beiden Kriterien andeutend: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 92.

zweitgenannte Ansicht dagegen vermengen mit ihrer materiellen Betrachtung diese beiden Merkmale.[1403]

c) Rechtswidrigkeit der Eingriffshandlung

Weitere Voraussetzung des Anspruchs aus enteignungsgleichem Eingriff ist aufgrund seines Charakters als staatshaftungsrechtlicher Anspruch die ein Sonderopfer indizierende Rechtswidrigkeit der hoheitlichen Eingriffshandlung.[1404] Nichterteilung bzw. Aufhebung der ZWB-Bewilligung müssen somit rechtswidrig erfolgt sein.

d) Unmittelbarkeit

Erforderlich ist schließlich, dass die rechtswidrige Eingriffshandlung die Beeinträchtigung des Eigentums „unmittelbar" bewirkt hat.[1405] Das mit der Zurechenbarkeit verwandte[1406] Kriterium der Unmittelbarkeit dient dabei als Haftungsbegrenzung.[1407] Unmittelbarkeit liegt vor, wenn sich in dem Schaden eine für die hoheitliche Betätigung typische Gefahrenlage konkretisiert hat. Dies wird anhand einer wertenden Zurechnung der Schadensfolgen nach Verantwortungsbereichen und Risikosphären ermittelt.[1408]

Der ZWB-Status beinhaltet eine Qualitätskennzeichnung, worauf auch die Kommission in ihrem Strategiepapier zum ZWB ausdrücklich hinweist.[1409] Die Schadensfolge einer Beeinträchtigung des guten Rufs durch das Nichtvorhandensein des ZWB-Status stellt somit eine Konkretisierung der für Entscheidungen über ZWB-Bewilligungen typischen Gefahrenlage dar. Sie

---

1403 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 256 f.

1404 St. Rspr. seit *BGHZ* 32, 208 (211 f.); *Kreft*, in: FS Geiger, 399 (410); *Papier*, JZ 1984, 993 (994); *Bender*, JZ 1986, 888 (888); *Schrödter/Schmaltz*, DVBl. 1971, 465 (467); a.A.: *Ossenbühl*, JuS 1988, 193 (196); *ders*., in: FS Geiger, 475 (491), der das Sonderopfer als eigenständiges Merkmal zur Haftungsbegrenzung beibehalten will.

1405 St. Rspr., vgl. *BGHZ* 37, 44 (47); 102, 350 (358); 125, 19 (21); *BGH* NJW 1980, 770 (770); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 93; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 700.

1406 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 250.

1407 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 249; *ders*., JuS 1988, 193 (195); *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Rn. 425; *Kreft*, in: FS Geiger, 399 (415).

1408 *BGHZ* 125, 19 (21); *BGH* NJW 1994, 1468 (1469); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 700 ff., Art. 34, Rn. 47; *ders*., in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 49; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 250 f.; *ders*., JuS 1988, 193 (195).

1409 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 2, 5.

ist dem Hoheitsträger daher wertungsmäßig zuzurechnen. Die Beeinträchtigung des guten Rufs wird somit unmittelbar durch die Eingriffshandlung bewirkt.

Bei der Beeinträchtigung der bestehenden Geschäftsbeziehungen, des Kundenstamms sowie des Bestands des Betriebes besteht das Problem, dass diese nicht unmittelbare Folge des Nichtvorhandenseins der ZWB-Bewilligung sind. Zwischengeschaltet ist der eigenständige Willensentschluss der anderen Marktteilnehmer, mit dem Nicht-ZWB keine Verträge eingehen und abwickeln zu wollen. Dieses Hinzutreten eines vermittelnden Umstands schließt die Unmittelbarkeit jedoch nicht generell aus.[1410] Dies ist erst dann der Fall, wenn die Zwischenursache als eigenständig anzusehen ist.[1411] Auch die Eigenständigkeit ist anhand einer wertenden Zurechnung unter Berücksichtigung von Verantwortungsbereichen und Risikosphären zu bestimmen.[1412] Angesichts von Sinn und Zweck des enteignungsgleichen Eingriffs, der in dem Ausgleich von Sonderopfern liegt, ist entscheidend, ob der eingetretene Schaden ein solches Sonderopfer darstellt oder aber entschädigungslos hinzunehmen ist.[1413] Zu berücksichtigen sind dabei die Nähe der Eingriffshandlung zum Schaden sowie der Grad der Verknüpfung[1414] unter Einbeziehung des Kriteriums der Adäquanz.[1415] Zwischen der hoheitlichen Handlung der Nichterteilung bzw. der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung sowie der Schadensfolge der Auswirkung auf Geschäftsbeziehungen, Kundenstamm sowie den Bestand des Betriebes ist mit dem Nichtabschließen von Verträgen lediglich eine einzige Handlung der anderen Marktteilnehmer zwischengeschaltet. Das zwischengeschaltete Verhalten ist vorhersehbar, wie auch aus dem Strategiepapier hervorgeht, das betont, der ZWB werde „möglicherweise bevorzugt als Handelspartner ausgewählt“,[1416] somit adäquat. Der Schaden stellt daher für den Wirtschaftsbeteiligten ein Sonderop-

1410 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 93.

1411 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 700.

1412 *Olivet*, NVwZ 1986, 431 (434 f.); *Bender*, JZ 1986, 888 (893).

1413 *Ossenbühl*, JuS 1988, 193 (195); *Olivet*, NVwZ 1986, 431 (436).

1414 *Olivet*, NVwZ 1986, 431 (436); i.E. rückt dies an eine Bestimmung des Schutzzwecks i.S.d. Zivilrechts heran; so auch *Olivet*, NVwZ 1986, 431 (436 ff.); *Bender*, JZ 1986, 888 (893); kritisch hierzu aufgrund der Schwierigkeiten der Bestimmung des Schutzzwecks des enteignungsgleichen Eingriffs: *Ossenbühl*, JuS 1988, 193 (195).

1415 Vgl. *BGH* NJW 1959, 1775 (1776); *OLG Celle* JZ 1961, 372 (372); Adäquanz allein ist dagegen nicht ausreichend: *BGH* NJW 1971, 607 (608).

1416 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 5.

fer dar und ist wertungsmäßig dem Staat zuzurechnen.[1417] Auch der Eingriff in Geschäftsbeziehungen, in den Kundenstamm und in den Bestand des Betriebes ist daher als unmittelbar anzusehen.

Die Nichterteilung bzw. Aufhebung der ZWB-Bewilligung bewirkt die Eigentumsbeeinträchtigung folglich unmittelbar.

3. Rechtsfolge: Entschädigung

Rechtsfolge des Anspruchs aus enteignungsgleichem Eingriff ist eine Entschädigung in Geld, jedoch kein Schadensersatz. Ersetzt wird lediglich der Verkehrswert der entzogenen Substanz i.S.d. Art. 14 GG. Anders als beim – durch einen Amtshaftungsanspruch zu erlangenden[1418] – Schadensersatz, bei dem die Vermögenslage wiederhergestellt werden soll, die ohne den Eintritt des zum Schadensersatz verpflichtenden Ereignisses bestünde, wird bei der Entschädigung die hypothetische Vermögensentwicklung nicht berücksichtigt.[1419] Dies ist Folge des Zwecks, abverlangte Sonderopfer auszugleichen.[1420]

Entzogene Substanz ist hier der gute Ruf des Gewerbebetriebes, ein Teil der bestehenden Geschäftsbeziehungen sowie des Kundenstamms. Diesbezüglich ist der Betrag auszugleichen, den das Unternehmen aufgrund dieser Beeinträchtigung weniger wert ist. Im Fall der Insolvenz ist ebenfalls der eingetretene Wertverlust zu erstatten.

Ersetzt werden in gewissem Umfang auch Folgeschäden,[1421] nicht jedoch der entgangene Gewinn.[1422]

1417 Vgl. *Larenz/Canaris*, Lehrbuch des Schuldrechts II/2, S. 540: „Daß letzterer (Anm.: der Schaden) ... bei Verbreitung ungünstiger Tatsachen erst durch das Handeln oder Unterlassen von Dritten – Kunden, Lieferanten, Kreditgebern usw. – entsteht, ist also unerheblich.“.

1418 S.o. Teil 3 K. I. 2.

1419 *BGH* NJW 1972, 1574 (1575); NJW 1975, 1966 (1967); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 169 f., 265; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 65, 67; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 711; für eine Gewährung von Schadensersatz aufgrund einer Charakterisierung als von der Enteignung abgekoppelter Haftungstatbestand für Staatsunrecht: *Ipsen*, DVBl. 1983, 1029 (1037); *Ossenbühl*, in: FS Geiger, 475 (497); *Ehlers*, VVDStRL 51 (1992), 211 (245 f.).

1420 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 265 f.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 67; *Kimminich*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 14, Rn. 462, 466.

1421 *Kimminich*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 14, Rn. 475; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 168, 266; *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung,

Bei vorübergehenden Eingriffen in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist die zeitweise Entziehung der Substanz des Betriebes ersatzfähig. Aufgrund der Schwierigkeit, den Wert dieser entgangenen Nutzungen abstrakt zu bestimmen, stellt die Rechtsprechung auf die eingetretenen Ertragsverluste ab.[1423] Ersetzt wird der Betrag, „den der Gewerbebetrieb infolge des Eingriffs weniger als ohne den Eingriff abgeworfen hat".[1424] Im Ergebnis wird durch diese Qualifizierung des Ertragsverlustes als Substanzschaden ein Teil des im Rahmen einer Entschädigung grundsätzlich nicht ersatzfähigen entgangenen Gewinns ersetzt. Im Unterschied zum entgangenen Gewinn bleiben bei dem Ersatz des Ertragsverlustes jedoch Zuwachsraten, entgangene Investitionshilfen, sonstige öffentliche Zuschüsse sowie verloren gegangene Marktanteile unberücksichtigt.[1425]

Um den enteignungsgleichen Eingriff als Institut der Staatsunrechtshaftung mit dem Primärrechtsschutz in Einklang zu bringen und den grundsätzlichen Vorrang des Bestandsschutzes – kein „dulde und liquidiere" – zu sichern, ist der Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff analog § 254 BGB in der Regel vollständig ausgeschlossen, sofern der Betroffene einen zumutbaren Rechtsbehelf nicht eingelegt hat.[1426] In der Literatur wird teilweise zur Betonung der Einheit der Unrechtshaftung der für Amtshaftungsansprüche gel-

Rn. 393; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 65; hierdurch wird die Begrenzung auf den Substanzverlust in gewissem Umfang durchbrochen.

1422 *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 168, 266; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 65; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34, Rn. 48; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 157, Rn. 62; *Kimminich*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 14, Rn. 467.

1423 *BGHZ* 91, 20 (30); *BGH* NJW 1972, 243 (246); NJW 1972, 1574 (1575); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 711; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 266.

1424 St. Rspr., vgl.: *BGHZ* 23, 157 (172); 30, 338 (351 f.); 91, 20 (30 f.); 57, 359 (369) = NJW 1972, 243 (246); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 711, Art. 34, Rn. 48.

1425 *BGH* NJW 1972, 243 (246); NJW 1972, 1574 (1575); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 711.

1426 *BGHZ* 90, 17 (32) = DVBl. 1984, 391 (394 f.); *Nüßgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Rn. 434 ff.; *Kreft*, in: FS Geiger, 399 (406 f.); *Bender*, JZ 1986, 888 (893); für die Einbeziehung einer Erfolgsprognose des Rechtsbehelfs: *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 260 f.; *ders*., Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht, S. 24 ff.; für einen nur anteiligen Ausschluss unter Hinweis auf die primäre Verantwortlichkeit des Staates für die Rechtmäßigkeit seines Verhaltens: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 99.

tende § 839 Abs. 3 BGB analog angewandt,[1427] was zum gleichen Ergebnis führt.

4. Durchsetzung

Bei dem Entschädigungsanspruch aus enteignungsgleichem Eingriff handelt es sich der Sache nach um einen Aufopferungsanspruch[1428] bzw. Anspruch wegen der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten,[1429] so dass gem. § 40 Abs. 2 S. 1, 1. Hs. VwGO die Zivilgerichte zuständig sind.

Anspruchsgegner ist der Verwaltungsträger, dessen Aufgabe wahrgenommen wurde[1430] bzw. dessen Organ gehandelt hat,[1431] bei von die ZWB-Bewilligung betreffenden Maßnahmen der Bediensteten des HZA somit der Bund.

5. Ergebnis

Im Fall der rechtswidrigen Nichterteilung sowie der Aufhebung einer ZWB-Bewilligung gem. Art. 14 r, 14 u, 14 v ZK-DVO, Art. 9 Abs. 2 ZK kann der Wirtschaftsbeteiligte somit einen Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff geltend machen und den Substanzverlust, den sein Unternehmen durch die Beeinträchtigung des guten Rufs sowie gegebenenfalls durch aufgelöste Geschäftsbeziehungen, eine Verringerung des Kundenstamms sowie eine Insolvenz erlitten hat, ersetzt verlangen.

Der Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff kann neben einem Amtshaftungsanspruch geltend gemacht werden.[1432]

1427 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 712, Art. 34, Rn. 50; *ders*., in: Münchener Kommentar BGB, § 839, Rn. 52; *ders*., in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 157, Rn. 63; *Ipsen*, DVBl. 1983, 1029 (1037); *Schoch*, Jura 1990, 140 (150); *Ehlers*, VVDStRL 51 (1992), 211 (245).

1428 *BGH* DVBl. 1995, 234 (236); *BVerwG* NJW 1987, 2758 (2758); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 116; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 40, Rn. 61.

1429 *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34, Rn. 52.

1430 *BGHZ* 134, 316 (321); 76, 387 (396 f.); *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 710; für ein allenfalls subsidiäres Abstellen auf den Begünstigten: *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 263.

1431 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 27, Rn. 101.

1432 *BGHZ* 13, 88 (91 f.); *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 219; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 46; *Detterbeck/Windthorst/Sproll*, Staatshaftungsrecht, § 17, Rn. 51.

Teil 4:
Das EG-Modell im internationalen Kontext

Abschließend ist das EG-Modell in den internationalen Kontext zu stellen.

Wie in Teil 2 dargestellt, handelt es sich bei dem gemeinschaftlichen ZWB nicht um das weltweit einzige Konzept im Bereich des Zollrechts, das zu einer Erhöhung der Sicherheit in der Lieferkette sowie einer Erleichterung des rechtmäßigen Handels beitragen soll. Staaten außerhalb der EU sowie die WCO haben ebenfalls Regelungsmodelle entwickelt. So ist das EG-Modell mit den Regelungskonzepten der anderen Staaten zu vergleichen und zu prüfen, ob es die Vorgaben der WCO an Sicherheitsprogramme sowie an Programme zur Verfahrensvereinfachung erfüllt.

Schließlich ist zu analysieren, auf welche Weise Drittstaaten in das Modell der EG eingebunden werden können.

A. Vergleich des EG-Modells mit den Regelungskonzepten anderer Staaten

Vergleicht man die Regelung des ZWB mit den Konzepten anderer Staaten, werden die Vorteile des gemeinschaftlichen Modells deutlich.

I. Verbindlichkeit

Die europäische Regelung ist rechtlich verbindlich. Die ersten Partnerschaftsprogramme – „Frontline“ in Australien (1991), „FrontLine“ in Neuseeland (2001) sowie „Partners in Protection“ in Kanada (1995) – zielten im Kern ab lediglich auf eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Zoll von Subordination hin zu Partnerschaft. Verbessert werden sollte die Kommunikation, der Zoll gab den Unternehmen unverbindliche Ratschläge in Bezug auf Sicherheitsfragen.

Dieser Ansatz wird den gestiegenen Sicherheitsanforderungen[1433] nicht gerecht. Als Kriterium der Risikoanalyse kann das Verhalten eines Wirtschaftsbeteiligten nur berücksichtigt werden, wenn dieses festgelegten Anforderungen entspricht. Im Gegenzug müssen für den die Voraussetzungen erfüllenden Wirtschaftsbeteiligten als Anreiz konkrete Vereinfachungen und Erleichterungen vorgesehen sein. Andernfalls wird die Effektivität der Zoll-

1433 S.o. Teil 1 B. I.

verwaltung nicht erhöht. In der Verbindlichkeit der Regelung liegt somit ein Vorteil des ZWB-Modells gegenüber den genannten Konzepten.

II. Bestimmtheit und Detailliertheit

Eine zweite Stärke des EG-Modells liegt in seiner Bestimmtheit und Detailliertheit. So sind einige drittstaatliche Konzepte rechtsverbindlich, benennen die von ihren Teilnehmern zu erfüllenden Anforderungen – gerade im Bereich der Zulassungsvoraussetzungen – aber nur sehr unbestimmt und vage.

Dies trifft insbesondere zu auf die 2001 eingeführten Programme „Accredited Client Program“ (Australien) sowie „The Customs Self Assessment Program“ (Kanada). Diese gewähren den Wirtschaftsbeteiligten zwar konkrete Erleichterungen in Bezug auf die Buchhaltung, Zahlung und Zollabfertigung, formulieren die einzuhaltenden Kriterien jedoch nur pauschal. Dies betrifft in besonderem Maße den Bereich der Sicherheitsstandards.

Gleiches galt für das US-amerikanische Modell C-TPAT. So gab es in der Anfangsphase keinen feststehenden Katalog von Sicherheitsanforderungen. Ziel, Gegenstand und Umfang der Überprüfung eines Wirtschaftsbeteiligten wurden daher von den Zollbediensteten für den Einzelfall festgelegt, häufig in Absprache mit dem zu prüfenden Unternehmen. Dies hatte zur Folge, dass oftmals lediglich Teilaspekte untersucht wurden. Auch fand eine Dokumentation der Prüfergebnisse nicht statt.[1434] Infolge zunehmender, auf die Sicherheitsdefizite einer solchen Vorgehensweise hinweisender Kritik wurde dieser Mangel beseitigt. So wurden im Januar 2003 erstmals geschriebene „Guidelines“ ausgegeben, in denen die zu erfüllenden Sicherheitsstandards – aufgegliedert nach der Funktion, die ein Wirtschaftsbeteiligter innerhalb der Lieferkette ausübt (Importeur, Zollvertreter, Hersteller, Lagerhalter, Beförderer im Luft-, See- oder Straßenverkehr) – festgelegt sind.[1435] In der Folgezeit wurden diese überarbeitet und verfeinert. Hinzugenommen wurde zudem die Verpflichtung der C-TPAT-Mitglieder, die Einhaltung der Sicherheitsstandards durch ihre Vertragspartner sicherzustellen. Die neu gestalteten

1434 Berichte des „United States Government Accountability Office” (GAO): Cargo Security – Partnership Program Grants Importers Reduced Scrutiny with Limited Assurance of Improved Security v. 11.03.2005, S. 14 f.; Homeland Security – Key Cargo Security Programs can be Improved v. 26.04.2005, S. 3, 14, abrufbar unter: www.gao.gov, „reports and testimony”.

1435 C-TPAT Validation Process Guidelines v. 23.01.2003.

„Guidelines“ wurden im März 2005 erlassen für Importeure,[1436] ein Jahr später im März 2006 weitgehend inhaltsgleich für Beförderer im See-[1437] und Straßenverkehr[1438] und schließlich für Hersteller,[1439] Zollvertreter,[1440] Beförderer im Schienenverkehr[1441] sowie Betreiber von Flug- und Seehäfen.[1442]

Eine effektive Erhöhung der Sicherheit sowie die rechtsstaatliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Wirtschaftsbeteiligter erfordern die Festlegung präzise bestimmter, detaillierter Voraussetzungen und Vorteile. Diese Anforderung erfüllt das EG-Modell. So werden die in Art. 5 a ZK genannten Kriterien in Art. 14 a - 14 x ZK-DVO ausgestaltet und zudem in den Leitlinien konkretisierend ausgelegt. In Bezug auf die Bestimmtheit und Detailliertheit der Regelungen übertrifft das EG-Modell die Programme anderer Staaten.

III. Prüfung der Teilnehmer

Das ZWB-Modell gewährt Vorteile nur geprüften Wirtschaftsbeteiligten. So findet im Rahmen des Zulassungsverfahrens eine genaue Prüfung statt, ob die Wirtschaftsbeteiligten die einzelnen Voraussetzungen des jeweiligen Statustyps erfüllen (Art. 14 l - 14 n ZK-DVO). Auch nach seiner Zulassung wird der ZWB kontrolliert. So erfolgt eine kontinuierliche Überwachung auf der Grundlage eines speziell für den jeweiligen ZWB ausgearbeiteten Kontrollplans sowie bei einer Veränderung der Umstände eine umfassende

1436 C-TPAT Importer Security Criteria v. 25.03.2005, www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importer/ctpat_importer_ criteria.xml.

1437 C-TPAT Security Criteria Sea Carriers v. 01.03.2006, abrufbar unter: www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/sea_carrier_ criteria.

1438 C-TPAT Highway Carrier Security Criteria v. 13.03.2006, www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/criteria/hwy_carrier_criteria/hwy_carrier_c riteria.xml.

1439 C-TPAT Security Guidelines for Manufacturers v. 29.08.2006, www.cbp.gov/xp/import/commercial_enforcement/ctpat/security_guideline/guideline_manufacturer.xml.

1440 C-TPAT Security Guidelines for Licensed U.S. Customs Brokers v. 24.04.2006, www.cbp.gov/xp/import/commercial_enforcement/ctpat/security_guideline/guideline_broker.xml.

1441 C-TPAT Security Guidelines for Rail Carriers v. 29.08.2006, www.cbp.gov/xp/import/commercial_enforcement/ctpat/security_guideline/guideline_rail.xml.

1442 C-TPAT Security Guidelines for U.S. Marine or Port Terminal Operators v. 24.04.2006, www.cbp.gov/xp/import/commercial_enforcement/ctpat/security_guideline/guideline_port.xml.

Nachprüfung des Fortbestehens der Bewilligungsvoraussetzungen (Art. 14 q Abs. 4, 5 ZK-DVO).

Das schwedische Programm Stairsec (2004) sieht eine ähnliche Regelung vor.

Für das US-amerikanische Programm C-TPAT gilt dies eingeschränkt. So gliedert C-TPAT die Zulassung in drei Stufen.

In der Anfangszeit von C-TPAT wurde die erste Stufe der Mitgliedschaft („Member“) bereits erreicht durch eine Anmeldung des Unternehmens verbunden mit einer Selbstkauskunft über das Unternehmensprofil.[1443] Hatte das Unternehmen anhand der ihm von der Zollverwaltung daraufhin zugesandten Unterlagen sein Risikoprofil vervollständigt, ein „C-TPAT Agreement“ unterzeichnet und schätzte die Zollverwaltung die Sicherheitsvorkehrungen aufgrund dieser Angaben als ausreichend ein, erlangte das Unternehmen die zweite Stufe, den Status eines „Certified Member“. [1444] Bei Importeuren wurde dieser Vorgang ergänzt durch einen allgemeinen Datenabgleich zur Kontrolle der bisherigen Einhaltung der Zollvorschriften („Vetting Process“), der jedoch in der Praxis kaum zu Ablehnungen führte.[1445] Erst auf der dritten Stufe fand eine Überprüfung („Validation“) des Unternehmens durch Zollbedienstete statt.[1446] Angestrebt war bei Einführung des Programms im Jahr 2001 eine Prüfung sämtlicher „Certified Member“ innerhalb von drei Jahren.[1447] Selbst diese großzügig bemessene Zeitplanung wurde nicht eingehalten. Aufgrund der Vielzahl der Bewerber waren im April 2005 erst 11 % von ihnen überprüft.[1448] Durch Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter konnte der Anteil geprüfter Unternehmen bis zum Dezember 2005 auf 23 % erhöht werden; weitere 22 % der Unternehmen befanden sich in einem laufenden Prüfungsverfahren.[1449]

Vorteile in Gestalt von Sicherheitserleichterungen wurden den Unternehmen jedoch bereits auf der zweiten Stufe – also den Inhabern des Status eines „Certified Member“ – gewährt, für die „Validated Members“ der dritten Stufe lediglich ausgeweitet. Allein aufgrund einer Selbstauskunft eines Unternehmens und dessen Plausibilitätseinschätzung durch die Zollverwaltung

1443 GAO, Cargo Security, S. 10.
1444 GAO, Cargo Security, S. 10.
1445 GAO, Homeland Security, S. 13.
1446 GAO, Cargo Security, S. 16.
1447 GAO, Homeland Security, S. 16.
1448 GAO, Homeland Security, S. 3.
1449 Bericht über das Treffen des „Departmental Advisory Committee on Commercial Operations of US Customs and Border Protection” (COAC) v. 05.12.2005.

entfielen somit Sicherheitskontrollen an der Grenze. Bis zu der Durchführung des „Validation Process“ fand keinerlei behördliche Prüfung statt. Es kam somit vor, dass ungeprüfte Unternehmen jahrelang Sicherheitsvorteile in Anspruch nehmen konnten.

Diese Praxis, dass ungeprüften Unternehmen sicherheitsrelevante Erleichterungen eingeräumt wurden, ist in den USA selbst auf heftige Kritik gestoßen. So haben das „United States Government Accountability Office“ (GAO),[1450] das Studien zu den US-Sicherheitsprogrammen erstellt hat, sowie Politiker in einer zu diesem Thema einberufenen Senatsanhörung darauf hingewiesen,[1451] die C-TPAT-Mitgliedschaft könne als „Trojanisches Pferd“ missbraucht werden.

Als Folge wurde C-TPAT durch den „SAFE Port Act“[1452] vom 3. Januar 2006 überarbeitet. Erste Zulassungsstufe ist nun die eines „Certified Member“.[1453] Diese Zulassung wird aber nicht mehr allein aufgrund einer Selbstauskunft des Unternehmens vergeben. Zusätzlich erfolgt eine Prüfung durch die Zollverwaltung anhand von Unterlagen des Bewerbers. Nach spätestens einem Jahr soll eine Prüfung der Sicherheitsmaßnahmen auf dem Betriebsgelände erfolgen. Hierdurch erlangt das Unternehmen den Status eines „Validated Member“.[1454] Dieser wird in zwei Stufen verliehen, wobei an die Bewerber der höheren Stufe umfangreichere Sicherheitsanforderungen gestellt werden. Geplant ist, die Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen in der Folgezeit regelmäßig zu kontrollieren.[1455] Prüfungen im Unternehmen werden jedoch nur nach zumindest 30-tägiger Vorankündigung vorgenommen.[1456]

Bereits einem „Certified Member“ (Stufe 1) wird ein niedrigerer Risikowert zugeordnet. „Validated Member“ (Stufe 2 und 3) erlangen zusätzliche Vorteile wie insbesondere seltenere und prioritäre Warenkontrollen.

Die Überprüfung der Teilnehmer hat sich also wesentlich verbessert. Anlass zur Kritik geben jedoch noch zwei Punkte: Zum einen die Zuordnung eines

1450 GAO, Homeland Security, S. 14.
1451 hsgac.senate.gov/index.cfm?Fuseaction=Hearings.Detail&HearingID=229 (v. 26.05.2005).
1452 „Security and Accountability For Every Port Act 2006”, H.R.4954.
1453 Sect. 214.
1454 Sect. 215 f.
1455 Sect. 219.
1456 C-TPAT Validation Process Fact Sheet, IV. C., www.cbp.gov/xp/gov/import/commercial_enforcement/ctpat/ctpat_validation/validation_fact_sheet.xml.

niedrigeren Risikowertes für „Certified Member“ allein aufgrund ihrer eigenen schriftlichen Angaben. Um das Ausnutzen einer Zulassung zu illegalen Tätigkeiten zu verhindern, sollten nur vor Ort geprüften Unternehmen Sicherheitserleichterungen eingeräumt werden. Angaben zu Sicherheitsstandards können leicht gefälscht sein. Zum anderen sollte die Prüfung in dem Unternehmen nicht vorab angekündigt werden. Die Erfüllung leicht veränderbarer Sicherheitsmaßnahmen – wie das Tragen von Namensschildern durch das Personal oder das Verbot, Privatfahrzeuge im Ladebereich zu parken – kann so nämlich speziell für den Prüfungstag hergestellt werden.

In der Gewährung jeglicher Vorteile nur an umfassend überprüfte Wirtschaftsbeteiligte und der Zulässigkeit unangekündigter Kontrollen liegt somit ein Vorteil des EG-Modells des ZWB.

IV. Praktikabilität

Die Lieferkette durch das Konzept des ZWB sicherer zu gestalten, ist praktikabel.

In der fehlenden praktischen Umsetzbarkeit liegt ein Defizit insbesondere des US-amerikanischen Programms CSI.[1457] Dieses zielt darauf ab, die Sicherheit dadurch zu erhöhen, dass Bedienstete der US-amerikanischen Zollverwaltung in ausländischen Häfen Seecontainer mit dem Bestimmungsort USA identifizieren und bei Sicherheitsbedenken vom dortigen Zoll kontrollieren lassen.

Praktisch ist es jedoch bereits nicht durchführbar, alle Seecontainer Richtung USA in sämtlichen Häfen der Welt zu überprüfen. Selbst mit dem von den USA betriebenen hohen personellen und finanziellen Aufwand – das Budget für das Haushaltsjahr 2006 betrug $ 139 Millionen[1458] – lassen sich Sendungen nur in ausgewählten Häfen und dort auch nur 65 % der Container überprüfen.[1459] Dies sind 43 % aller Container weltweit mit dem Ziel USA.[1460] Die Liste der am CSI-Programm teilnehmenden Häfen ist öffent-

1457 S.o. Teil 2 A. IV. 1.

1458 GAO, Homeland Security, S. 9.

1459 GAO, Container Security – A Flexible Staffing Model and Minimum Equipment Requirements Would Improve Overseas Targeting and Inspection Efforts v. 26.04. 2005, S. 18 ff., abrufbar unter: www.gao.gov, „reports and testimony”; GAO, Homeland Security, S. 4, 20.

1460 GAO, Container Security, S. 17.

lich zugänglich.[1461] Terroristen können somit auf kleinere Nicht-CSI-Häfen ausweichen und von dort aus z.B. Massenvernichtungswaffen in die USA schleusen.

Zudem lässt sich dieser Ansatz nicht auf sämtliche am Welthandel beteiligten Staaten ausweiten. Das Problem einer Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zeichnet sich aber gerade dadurch aus, dass es global ist. Erforderlich ist daher eine weltweit anwendbare Lösungsstrategie. Aus räumlichen und arbeitskoordinatorischen Gründen ist es jedoch praktisch nicht möglich, dass jeder Staat Bedienstete seiner Zollverwaltung in sämtlichen ausländischen Häfen stationiert, damit diese die für den Entsendestaat bestimmten Container identifizieren und speziell prüfen lassen.[1462] Gerade kleinere Staaten mit geringer Wirtschaftsmacht werden bei diesem Ansatz ausgeschlossen.

Im Unterschied hierzu stellt die Prüfung der Wirtschaftsbeteiligten durch den jeweiligen Sitzstaat – wie von dem EG-Modell des ZWB vorgesehen – ein realisierbares und international anwendbares Konzept dar, das in der Lage ist, durch eine Konzentration der Kontrollen auf die „unsicheren" Glieder der Lieferkette die Sicherheit effektiv zu erhöhen.

V. Finanzierbarkeit

Ein weiterer Vorteil hängt eng zusammen mit dem vorhergehenden der Praktikabilität: Das EG-Modell des ZWB ist finanzierbar.

So sind bei dem US-amerikanischen Sicherheitsprogramm CSI die Ausgaben für die erhöhte Sicherheit vom Staat zu tragen. Hierfür fehlen den meisten Staaten die finanziellen Mittel.

1461 Eine ständig aktualisierte Liste aller CSI-Häfen wird auf der Homepage des US-Zolls veröffentlicht: www.customs.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/ports_in_csi.xml.

1462 Aufgrund der eingeschränkten Praktikabilität des CSI-Modells beginnen die USA, das Kernprinzip einer eigenen Kontrolle in ausländischen Häfen aufzuweichen. So haben die USA im Januar 2006 mit der EG vereinbart, Häfen der Gemeinschaft, die Mindestanforderungen erfüllen, als CSI-Häfen anzuerkennen, so dass in diesen Häfen keine US-Beamten mehr stationiert werden sollen und die USA sich daher auf die Kontrollen und Risikoanalysen der Zollbeamten des jeweiligen EG-Mitgliedstaates verlassen. Derzeit findet eine gemeinsame Überprüfung der vorgeschlagenen Häfen statt, um festzustellen, welche Häfen die geforderten Voraussetzungen erfüllen.

Bei Partnerschaftsprogrammen wie dem Modell des ZWB dagegen sind die Aufwendungen für sichere und verlässliche Verfahrensabläufe von den Wirtschaftsbeteiligten zu tätigen. Diese bleiben jedoch – anders als der Staat – nicht auf ihren Kosten „sitzen“. Denn durch die eingeräumten rechtlichen Vorteile, ihre wirtschaftlichen Folgen sowie die immaterielle Qualitätskennzeichnung refinanzieren sich die Investitionen. Im Ergebnis profitieren Zoll und Wirtschaft. Es entsteht eine „Win-Win-Situation“.

VI. Einbindung der gesamten Lieferkette

Das EG-Modell des ZWB bezieht die gesamte Lieferkette mit ein. Umfasst sind sämtliche Ein-, Aus- und Durchfuhren.

Im Gegensatz dazu erfassen die als Reaktion auf den 11. September konzipierten und in ihrer Ausführung dem „Department of Homeland Security“ zugeordneten US-Programme C-TPAT und CSI nur Importe in die USA. Eine Überprüfung von Exporten und Transiten zum Schutz anderer Staaten findet nicht statt. Hierin liegt – global gesehen – ein Sicherheitsnachteil.

VII. Integration von Verfahrensvereinfachungen

Das EG-Modell des ZWB strebt eine Erhöhung der Sicherheit sowie eine Erleichterung des rechtmäßigen Handels nicht nur an durch die Einführung von Sicherheitsstandards und die Einräumung von Sicherheitserleichterungen an die diese erfüllenden Wirtschaftsbeteiligten. Erleichterungen des rechtmäßigen Handels werden zudem gewährt in Gestalt von Zollvereinfachungen.

Damit handelt es sich bei dem ZWB um das bisher weltweit einzige Modell, das in ein Sicherheitsprogramm den Aspekt der Zollvereinfachungen umfassend integriert. Sicherheitserleichterungen und Zollvereinfachungen werden unter einem Titel gewährt. Die weitestmögliche Identität der Voraussetzungen – für die Inanspruchnahme von Sicherheitserleichterungen muss ein ZWB lediglich zusätzlich Sicherheitsstandards erfüllen – vermindert sowohl die Aufwendungen des Wirtschaftsbeteiligten für Einhaltung und Nachweis der Voraussetzungen als auch den Verwaltungsaufwand der Zollbehörden für deren Prüfung. Die Integration von Verfahrensvereinfachungen wirkt sich also für Wirtschaftsbeteiligte und Verwaltung als Vorteil aus.

VIII. Bewertung

Bei dem ZWB der EG handelt es sich somit um ein rechtlich verbindliches Programm, das bestimmte und detaillierte Anforderungen an den Wirtschaftsbeteiligten stellt, finanzierbar ist und zudem den Aspekt der Verfah-

rensvereinfachungen integriert. Aufgrund des praktikablen Anknüpfungspunktes der Person des Wirtschaftsbeteiligten, der eingehenden Prüfung von dessen Zuverlässigkeit und Sicherheit sowie der Erfassung sämtlicher Glieder der Lieferkette ist das ZWB-Modell geeignet, die Sicherheit effektiv zu erhöhen. Zwar werden einzelne dieser Aspekte auch von drittstaatlichen Programmen erfüllt. Der ZWB ist jedoch das einzige Konzept, das sämtliche Vorteile in sich vereint. Mit ihrem Modell des ZWB hat die EG daher einen Schritt zur Fortentwicklung und Verbesserung der weltweit bestehenden Unternehmenspartnerschaftsprogramme geleistet.

B. Erfüllung der WCO-Vorgaben

Fraglich ist, ob die EG-Regelung des ZWB die Vorgaben erfüllt, die die WCO an die Zulassung zuverlässiger Personen im Rahmen eines Sicherheitsprogramms sowie eines Programms zur Gewährung von Zollvereinfachungen stellt.

I. SAFE Framework

Mit ihrem SAFE Framework führt die WCO die Rechtsfigur eines „Authorized Economic Operator“ ein. An die Ausgestaltung eines AEO-Programms werden Anforderungen gestellt sowohl in Bezug auf das Verhältnis zwischen Zollverwaltung und Wirtschaftsbeteiligtem (Säule 2 des Frameworks) als auch hinsichtlich des Verhältnisses der Zollverwaltungen untereinander (Säule 1 des Frameworks).[1463]

1. Säule 2: Unternehmenspartnerschaften

Im Rahmen der Unternehmenspartnerschaftsprogramme betreffenden Säule 2 des SAFE Frameworks stellt die WCO Anforderungen an solche Programme in den Bereichen Zulassungsvoraussetzungen, Verfahrensanforderungen und einzuräumende Vorteile auf. Zu prüfen ist, ob das ZWB-Modell der EG die geforderten Elemente enthält.

a) Voraussetzungen

Gemäß dem SAFE Framework muss ein Wirtschaftsbeteiligter drei Voraussetzungen erfüllen, um sich für die Verleihung eines in Drittstaaten anerkennungsfähigen Status eines AEO zu qualifizieren.

1463 S.o. Teil 2 B. I. 1.

So wird verlangt, dass der Wirtschaftsbeteiligte eine bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften, ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher[1464] sowie die Einhaltung von Sicherheitsstandards nachweisen kann.[1465]

Die Anforderungen an die Einhaltung von Zollvorschriften sowie an die Buchführung des Antragstellers entsprechen wörtlich denen des Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. und 2. Anstrich ZK. Die DVO geht über diese Basisanforderungen hinaus. So erweitert Art. 14 h Abs. 1 UA 1 lit. b) - d) ZK-DVO den Kreis der auf ihre Zollredlichkeit zu prüfenden Personen über den antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten hinaus aus auf die Unternehmensleitung, die für Zollangelegenheiten verantwortlichen Mitarbeiter sowie den Zollvertreter.[1466] In Bezug auf die Buchführung stellt Art. 14 i ZK-DVO spezifische Anforderungen an deren Art und Dokumentation.

Die von dem Wirtschaftsbeteiligten einzuhaltenden Sicherheitsanforderungen sind in Standard 2 des SAFE Frameworks aufgeführt und werden in Annex 2 näher beschrieben. Dabei sind die Sicherheitsanforderungen in Verbindung zu lesen mit Standard 4, der von dem Wirtschaftsbeteiligten den Einsatz moderner Technologie verlangt.

Auch das ZWB-Modell der EG statuiert in Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 4. Anstrich ZK die Einhaltung von Sicherheitsstandards als Bewilligungsvoraussetzung. Für die Ausgestaltung der Anforderungen in Art. 14 k ZK-DVO sowie in Abschnitt 4 der Leitlinien (E) wurden Teile der Beschreibung des entsprechenden Standards aus dem SAFE Framework in die gemeinschaftliche Regelung übernommen. Aus diesem Grund sind die Voraussetzungen weitgehend parallel strukturiert und formuliert. Im Einzelnen entsprechen die Anforderungen an die Gebäudesicherheit des Abs. 1, 1. Hs. in Standard 2 denen des Art. 14 k Abs. 1 lit. a) ZK-DVO, die an Zugangskontrollen in Abs. 1, 2. Hs., Abs. 2, 3 des Standards 2 denen des Art. 14 k Abs. 1 lit. b) ZK-DVO i.V.m. Abschnitt 5.02 - 5.03 der Leitlinien (E). Die in Bezug auf die Datensicherheit geforderten Voraussetzungen in Abs. 4 des Standards 2 sind mit

1464 WCO, SAFE Framework, S. 23.

1465 WCO, SAFE Framework, S. 15, 37.

1466 Diese Idee aufnehmend sah die 2. Entwurfsfassung der Guidelines – WCO, AEO: Conditions, Requirements and Benefits, HLSG0005E2, III. A – vor, solche Personen in die Bewertung einzubeziehen, die den Wirtschaftsbeteiligten rechtlich binden können oder in dem Unternehmen für die Abwicklung von Zollangelegenheiten verantwortlich sind. Dies wurde jedoch nicht in die endgültige Fassung übernommen.

denen des Art. 14 i lit. f), h) ZK-DVO vergleichbar. Die Anforderungen an die Mitarbeitersicherheit in Abs. 5 des Standards 2 finden sich in Art. 14 k Abs. 1 lit. f) ZK-DVO wieder.[1467]

Geringe Abweichungen zwischen dem SAFE Framework und dem ZWB-Modell der EG ergeben sich hinsichtlich Abs. 6 des Standards 2. So fordert das SAFE Framework von dem Wirtschaftsbeteiligten, die Einhaltung warenbezogener Sicherheitsstandards durch seine Geschäftspartner zu fördern. Art. 14 k Abs. 1 lit. e) ZK-DVO verlangt in Beziehung auf die Geschäftspartner jedoch lediglich, dass sie identifizierbar sind, die Zollverwaltung somit in die Lage versetzt wird, diese in die Risikobewertung einzubeziehen. Zu berücksichtigen ist aber, dass das EG-Modell dem ZWB-Sicherheit Anreize setzt, sichere Wirtschaftsbeteiligte als Vertragspartner auszuwählen. Aufgrund der weiteren Verringerung des dem Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Risikoanalyse zugeordneten Risikowertes, den Ausstrahlungen der einem ZWB gewährten Vorteile sowie der Ausgestaltung des ZWB-Status als Qualitätskennzeichnung[1468] wird ein ZWB-Sicherheit darauf achten, dass sein Vertragspartner ebenfalls den ZWB-Status besitzt, somit auch die Sicherheitsanforderungen in Bezug auf die Handhabung von Waren einhält. Das ZWB-Modell der EG verpflichtet den ZWB-Sicherheit somit nicht direkt zur Einwirkung auf seine Vertragspartner zwecks Einhaltung der Sicherheitsstandards, setzt durch seine Konstruktion jedoch Anreize, damit der ZWB-Sicherheit dies tut. Das Ziel, eine Absicherung der gesamten Lieferkette zu erreichen, wird auf diese Weise ebenso gut gefördert. Demnach erfüllt auch das Modell der EG einer mittelbaren Verhaltenssteuerung durch das Setzen von Anreizen die Anforderungen des Abs. 6 in Standard 2.

Die Voraussetzungen der Abs. 7, 8 des Standards 2 an eine übersichtliche, aktuelle und vollständige Buchführung sind in Art. 14 i ZK-DVO enthalten. Die in Abs. 9 des Standards 2 geforderten Mitarbeiterschulungen zur Steigerung des Sicherheitsbewusstseins sind in Art. 14 k Abs. 1 lit. g) ZK-DVO umgesetzt worden.

Das EG-Modell des ZWB erfüllt somit sämtliche Anforderungen des SAFE Frameworks an Unternehmenspartnerschaftsprogramme. Als zusätzliche Voraussetzung enthält es das Erfordernis der nachweislichen Zahlungsfähigkeit gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 3. Anstrich ZK, Art. 14 j ZK-DVO.

1467 Lediglich auf eine Sicherheitsprüfung bereits angestellter Mitarbeiter verzichtet die EG-Regelung, s.o. Teil 3 D. VII. 3. f) bb) (3).

1468 S.o. Teil 3 H. II. 3. a) aa)-cc).

Die „AEO Guidelines“ des SAFE Frameworks schlagen darüber hinaus die Einbeziehung von zwei weiteren Sicherheitsaspekten vor.

Der erste betrifft den Schutz des Betriebsgeländes vor unbefugtem Zutritt Dritter. So soll der Wirtschaftsbeteiligte seine Angestellten zum ständigen Tragen von Identifizierungsausweisen verpflichten und Unternehmensexterne bei Betreten des Betriebsgeländes z.B. durch eine Ausweiskontrolle identifizieren und dies dokumentieren,[1469] etwa durch eine Eintragung in Besucherlisten. Diese Anforderung wurde dem US-amerikanischen Sicherheitsmodell C-TPAT entnommen.[1470]

Zweitens wird von den Wirtschaftsbeteiligten gefordert, einen Plan für ein Notfallmanagement sowie für das Verhalten nach Terroranschlägen aufzustellen.[1471] Eine solche Anforderung findet sich bisher nur in Sicherheitsvorschriften für besonders gefährdete Beförderungsmethoden. So fordert das die Seeschifffahrt betreffende SOLAS-Übereinkommen von den teilnehmenden Unternehmen eine Beschreibung möglicher Gefahrenszenarien („Ship Security Assessment“) sowie die Erstellung eines Plans zur Gefahrenabwehr („Ship Security Plan“).[1472]

b) Verfahren

Gemäß dem SAFE Framework darf die Zulassung zum AEO nur erteilt werden nach vorangegangener Prüfung durch die Zollbehörden (Standard 3). Eingeleitet werden soll das Zulassungsverfahren durch eine Selbsteinschätzung des Wirtschaftsbeteiligten, im Rahmen derer er die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen durch sein Unternehmen bewertet (Standard 1).

Eine behördliche Prüfung des Vorliegens der Bewilligungsvoraussetzungen – verbunden mit einer Konsultation der anderen Mitgliedstaaten – sieht auch die EG-Regelung in Art. 14 l - 14 n ZK-DVO vor. Eine Selbsteinschätzung des Wirtschaftsbeteiligten erfolgt dergestalt, dass dieser gem. Art. 6 Abs. 1 ZK seinem Zulassungsantrag alle für den Nachweis des Erfüllens der Anforderungen erforderlichen Angaben und Unterlagen beifügen muss. Auch

1469 WCO, AEO Guidelines, S. 14.

1470 C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, „Physical Access Controls”, „Employees, Visitors”, ww.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/ criteria_importer/ctpat_importers_criteria.xml.

1471 WCO, AEO Guidelines, S. 15.

1472 S.o. Teil 3 D. VII. 4. b) aa); das SOLAS-Übereinkommen ist abrufbar unter: www.imo.org.

hat sich im Rahmen des Pilotprojekts zum ZWB[1473] die Praxis herausgebildet, dem antragstellenden Wirtschaftsbeteiligten die Leitlinien auszuhändigen, damit dieser anhand des Fragenkatalogs eine Selbsteinschätzung vornimmt, die wiederum der Zollbehörde eine gezieltere Prüfung ermöglicht.

Auch das Zulassungsverfahren zum ZWB entspricht somit den Anforderungen des SAFE Frameworks.

c) Vorteile

Hinsichtlich der dem AEO einzuräumenden Vorteile bestimmt das SAFE Framework in Standard 3, dass diese spürbar sein („tangible benefits“) und die zum Erfüllen der Sicherheitsstandards erforderlichen Ausgaben aufwiegen sollen, so dass der Wirtschaftsbeteiligte einen Vorteil darin sieht, in Sicherheitsmaßnahmen zu investieren. Insbesondere sind ihm eine günstigere Risikobewertung, reduzierte Kontrollen sowie eine beschleunigte Abfertigung zu gewähren.[1474]

Dem ZWB-Sicherheit werden nach dem EG-Modell genau diese Vorteile durch Art. 14 b Abs. 2, 3, 4 ZK-DVO eingeräumt. Es ist zu erwarten, dass angesichts der durch die Rechtsvorteile bewirkten Einsparungen bei Sach- und Personalkosten, der Optimierung unternehmensinterner Verfahrensabläufe, der Reduzierung von durch Straftaten verursachten Schäden, der Verringerung von Versicherungsprämien sowie der bevorzugten Auswahl als Vertragspartner aufgrund der Qualitätskennzeichnung die wirtschaftlichen Vorteile mittelfristig die erforderlichen Investitionen in Sicherheitsmaßnahmen übersteigen.[1475]

Auch hinsichtlich der zu gewährenden Vorteile erfüllt das EG-Modell des ZWB somit die Anforderungen des SAFE Frameworks.

Die „AEO Guidelines“ enthalten hinsichtlich der Vorteile eines AEO-Status keine konkreten Vorgaben, sondern listen lediglich Beispiele für mögliche Vorteile auf. Diese sind Studien der WCO, Konventionen, einzelstaatlichen Sicherheitsprogrammen, Vorschlägen von Wirtschaftsvertretern sowie auch dem EG-Modell des ZWB entnommen.[1476] Neben den bereits im SAFE Framework benannten Vorteilen werden insbesondere vorgeschlagen eine Reduzierung des Datensatzes in Bezug auf sicherheitsrelevante Angaben,

1473 S.o. Teil 3 D. A. II. 3.
1474 WCO, SAFE Framework, S. 38, 14.
1475 S.o. Teil 3 H. III.
1476 WCO, AEO Guidelines, S. 17.

der Zugang zu Informationen über andere Inhaber eines AEO-Status sowie über Staaten, die das SAFE Framework umgesetzt haben, die bevorzugte Behandlung im Fall von Handelsrestriktionen, die vorrangige Auswahl zur Teilnahme an nationalen Programmen zu Handelserleichterungen und Vergünstigungen bei der Abwicklung von Zollverfahren.[1477]

Mit Ausnahme der Berechtigung zur Abgabe reduzierter Datensätze, die dem ZWB-Sicherheit nach langem Hin und Her in den Entwurfsfassungen durch Art. 14 b Abs. 3 ZK-DVO gewährt wird, werden die vorgenannten Vorteile dem ZWB nach dem EG-Modell nicht eingeräumt. So wird der Zugang zu den Namen der Status-Inhaber gem. Art. 14 x Abs. 4 ZK-DVO jedem Interessierten gewährt. Hierdurch erhält die Qualitätskennzeichnung eine höhere Bedeutung, da auch selbst nicht zugelassene Personen bevorzugt einen ZWB als Vertragspartner auswählen werden.[1478] Eine Auflistung der Staaten mit einem dem SAFE Framework entsprechenden Sicherheitsprogramm ist erst dann möglich, wenn es solche Staaten gibt. Neben der EG trifft dies jedoch bisher auf keinen Staat zu. Bei dem US-amerikanischen Modell C-TPAT stimmen zwar die Sicherheitsanforderungen mit dem SAFE Framework überein,[1479] jedoch fehlen ein Nachweis über die bisherige Einhaltung von Zollvorschriften sowie über ein zufrieden stellendes System der Buchführung.[1480]

d) Weiterentwicklung

Das SAFE Framework verlangt von Unternehmenspartnerschaftsprogrammen ihre stetige Weiterentwicklung (Standard 5, 6). In Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsbeteiligten sollen sowohl die Zulassungsvoraussetzungen als auch die Vorteile künftigen Entwicklungen angepasst werden. Auf die Notwendigkeit regelmäßiger Weiterentwicklungen weist auch die Kommission in Bezug auf das ZWB-Modell hin. Insbesondere die Spezifizierungen der Bewilligungsvoraussetzungen sind aus diesem Grund in leichter abänderbare Leitlinien ausgegliedert worden.[1481]

1477 WCO, AEO Guidelines, S. 17.

1478 S.o. Teil 3 H. II. 3. b).

1479 *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196).

1480 Vgl. C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importer/ctpat_importers_criteria. xml.

1481 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 8.

Das EG-Modell des ZWB erfüllt somit sämtliche Anforderungen des SAFE Frameworks an Unternehmenspartnerschaftsprogramme der Säule 2.

2. Säule 1: Kooperation von Zollverwaltungen

Unter dem Aspekt einer Kooperation von Zollverwaltungen im Rahmen der Säule 1 stellt das SAFE Framework an staatliche Sicherheitsprogramme folgende Anforderung: Der von einem anderen Staat auf der Grundlage eines Unternehmenspartnerschaftsprogramms im Sinne der Säule 2 verliehene AEO-Status ist anzuerkennen.

Das EG-Modell des ZWB strebt eine solche gegenseitige Anerkennung von in Drittstaaten verliehenen Zulassungen an. Dies geht zum einen aus der Ansässigkeitsregelung des Art. 14 g Abs. 1 lit. a) ZK-DVO[1482] sowie der Verpflichtung zur Übermittlung zusätzlicher, in internationalen Anerkennungsabkommen geforderten Datenelementen im Rahmen der Vorabanmeldung des Art. 14 b Abs. 3 UA 3 ZK-DVO hervor und entspricht zudem den programmatischen Aussagen der Kommission.[1483]

So hat die EG mit den USA im April 2004 ein Abkommen über eine intensivierte und erweiterte Zusammenarbeit im Bereich des Zolls geschlossen,[1484] das unter anderem auch den Weg eröffnet für eine gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsnormen und Unternehmenspartnerschaftsprogrammen.[1485] Zur Zeit werden diesbezüglich Empfehlungen vorbereitet,[1486] über die gemäß der in diesem Abkommen angeordneten Verfahrensweise zunächst der „Gemischte Ausschuss für Zusammenarbeit im Zollbereich" („Joint Customs Cooperation Committee" – JCCC) nach Art. 22 des – nun erweiterten – „Abkommens über Zusammenarbeit und gegenseitige Amts-

1482 S.o. Teil 3 D. I. 2. b) bb).

1483 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 6; AEO, Project Report by the Customs 2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 1, 17.

1484 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Intensivierung und Erweiterung des Abkommens über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich um die Zusammenarbeit bei der Containersicherheit und die damit zusammenhängenden Fragen vom 28. April 2004, ABl. EG Nr. L 304/34 v. 30.09.2004; s. hierzu: *Aigner*, AW-Prax 2004, 467 (467 ff.).

1485 Art. 3 des Abkommens EG-USA; s. auch: Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 6.

1486 Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD/C4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 6; Europäische Kommission, Fiche Supply chain security, S. 5.

hilfe im Zollbereich“ (AZGA)[1487] zu beraten hat.[1488] Betrachtet man die Ausgestaltung von gemeinschaftlichem ZWB-Modell und US-amerikanischem C-TPAT, dürften äquivalente und damit anerkennungsfähige Anforderungen an die Zulassung bestehen zwischen dem Status ZWB-Sicherheit und dem eines geprüften C-TPAT-Mitglieds („Validated Member“). So hat das JCCC inzwischen durch Sitzungsprotokoll festgestellt, dass das Sicherheitsniveau der Modelle C-TPAT und ZWB-Sicherheit vergleichbar ist.[1489] Auch mit der Schweiz, Norwegen[1490] sowie asiatischen Staaten wie China, Japan, Singapur, Malaysia und Korea[1491] werden bereits Sondierungsgespräche über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Zulassungen geführt.

3. Bewertung

Das EG-Modell eines ZWB-Sicherheit erfüllt somit die von der WCO in ihrem SAFE Framework an staatliche Sicherheitsprogramme gestellten Anforderungen sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung des Unternehmenspartnerschaftsprogramms als auch hinsichtlich der getroffenen Vorkehrungen für eine Kooperation mit drittstaatlichen Zollverwaltungen. Der Grund für das hohe Maß an Übereinstimmungen liegt darin, dass die Europäische Kommission den Entwicklungsprozess innerhalb der WCO verfolgt und ihr Regelungsmodell auf das SAFE Framework abgestimmt hat[1492] mit dem Ziel, eine Anerkennung durch Drittstaaten zu ermöglichen.

II. Revidierte Kyoto Konvention

Fraglich ist, ob das EG-Modell des ZWB auch bereits die – bis Februar 2011 in einzelstaatliches Recht umzusetzenden – Anforderungen des Standards 3.32 der revidierten Kyoto Konvention von 1999 erfüllt.[1493]

1487 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich vom 28. Mai 1997, ABl. EG Nr. L 222/17 v. 12.08.1997.

1488 Art. 4, 5 des erweiterten Abkommens EG-USA.

1489 *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196).

1490 Ausschuss für den Zollkodex (Allgemeine Zollregelungen), Bericht über die 51. Sitzung am 29./30.09.2005, S. 2.

1491 *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196); bzgl. China auch Pressemitteilung IP/06/1206 v. 19.09.2006.

1492 Europäische Kommission, Fiche International context of security, S. 2; *Aigner*, AW-Prax 2006, 195 (196).

1493 Hierzu s.o. Teil 2 B. II 1.

1. Voraussetzungen

Standard 3.32 legt als Voraussetzung für die Verleihung des Status einer „zugelassenen Person“ fest, dass der Wirtschaftsbeteiligte zum einen eine angemessene Einhaltung der Zollvorschriften sowie zum anderen ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher vorweisen kann. Diese Anforderungen stimmen überein mit denen des SAFE Frameworks an Bewerber für den AEO-Status und werden von einem ZWB gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 1. und 2. Anstrich ZK i.V.m. Art. 14 h, 14 i ZK-DVO erfüllt.

Zusätzliche Voraussetzung für eine ZWB-Zulassung ist wiederum die nachweisliche Zahlungsfähigkeit des Wirtschaftsbeteiligten gem. Art. 5 a Abs. 2 UA 1, 3. Anstrich ZK i.V.m. Art. 14 j ZK-DVO.

2. Vorteile

Standard 3.32 der revidierten Kyoto Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, den zugelassenen Personen Vorteile hinsichtlich der Durchführung von Zollverfahren einzuräumen. Dabei werden zwei Vorteile verbindlich festgelegt, die Gewährung von drei weiteren wird beispielhaft vorgeschlagen.

a) Verpflichtende Verfahrensvereinfachungen

Verpflichtend sind folgende Verfahrensvereinfachungen: Die Überlassung von Waren auf der Grundlage einer Zollanmeldung mit reduzierten Angaben bei späterer Vervollständigung der Anmeldung sowie die Abfertigung von Waren auf dem Betriebsgelände des Wirtschaftsbeteiligten oder an einem anderen zugelassenen Ort.

Im geltenden gemeinschaftlichen Zollrecht ermöglichen die Instrumente einer unvollständigen Zollanmeldung, eines vereinfachten Anmeldeverfahrens sowie des Anschreibeverfahrens gem. Art. 76 ZK i.V.m. Art. 253 ff. ZK-DVO bereits eine solche Vereinfachung des Anmeldeverfahrens, bei der zunächst ein reduzierter Datensatz übermittelt wird, der später durch eine ergänzende Zollanmeldung zu vervollständigen ist.[1494] Diese Vorteile sind jedoch nicht unmittelbar an das Vorhandensein des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen geknüpft. Vielmehr kann jede Person eine unvollständige Zollanmeldung abgeben bzw. eine Bewilligung zur Inanspruchnahme des vereinfachten Anmeldeverfahrens oder des Anschreibeverfahrens erlangen. Der Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen wirkt sich lediglich in der

1494 Zu den Verfahrensvereinfachungen bei der Zollanmeldung s.o. Teil 3 C. I. 1.

Weise aus, dass für seinen Inhaber gem. Art. 14 b Abs. 1 ZK-DVO der Prüfungsumfang bei den beiden bewilligungsgebundenen Vereinfachungen reduziert ist. Der in Standard 3.32 bestimmte Vorteil wird dem ZWB somit gewährt, jedoch aufgrund des Erfordernisses einer separaten, an das Erfüllen zusätzlicher Voraussetzungen geknüpften Bewilligung nur in eingeschränkter Form.

Hinsichtlich der Möglichkeit einer zentralen Zollabwicklung ist zu differenzieren zwischen der Ausfuhr und der Einfuhr. Während die zentrale Zollabwicklung bei der Ausfuhr den Regelfall darstellt,[1495] ist sie bei der Einfuhr gegenwärtig nur möglich, sofern kumulativ eine Bewilligung des Anschreibeverfahrens sowie eine einzige Bewilligung vorliegen und daher in der Praxis die Ausnahme.[1496] Dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen werden diesbezüglich bisher keine Vorteile eingeräumt.

Mit Einführung des MCC 2009 ändert sich die Rechtslage.

Im Bereich der Zollanmeldungen werden die bisher bestehenden drei Möglichkeiten einer Vereinfachung durch Art. 125 MCC 2009 zu einem einzigen vereinfachten Verfahren verschmolzen.[1497] Dessen Inanspruchnahme wird exklusiv Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen ohne Hinzutreten weiterer Voraussetzungen bewilligt. Die Vorgabe des Standards 3.32 wird somit vollständig erfüllt.

Auch wird einem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen durch Entkoppelung des Ortes der Warengestellung von dem Ort der Zollanmeldung in Verbindung mit dem vereinfachten Anmeldeverfahren eine zentrale Zollabwicklung an seinem Unternehmenssitz ermöglicht.[1498] Die Begründung zum Entwurf des MCC 2009 weist dabei ausdrücklich darauf hin, dass durch diese rechtlichen Änderungen die Vorgaben des Übereinkommens von Kyoto umgesetzt werden sollen.[1499]

Mit Inkrafttreten des MCC 2009 im Januar 2009 räumt das EG-Modell des ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen dem Wirtschaftsbeteiligten somit die in Standard 3.32 der revidierten Kyoto Konvention als verpflichtend bestimmten Vorteile ein.

1495 *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (379).
1496 *Lux*, AW-Prax 2005, 378 (381).
1497 S.o. H. I. 1. a) bb) (1).
1498 S.o. H. I. 1. a) bb) (2).
1499 Vorschlag für eine Verordnung (EG) zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex), KOM (2005) 608 v. 30.11.2005, Begründung, S. 12.

b) Weitere Verfahrensvereinfachungen

Darüber hinaus legt Standard 3.32 der revidierten Kyoto Konvention fest, dass der zugelassenen Person weitere Vorteile in Form von Verfahrensvereinfachungen zu gewähren sind.

Beispielhaft werden drei Vorteile genannt: Die Ermöglichung einer periodischen Zollanmeldung, einer Zollanmeldung durch Anschreibung in den Geschäftsbüchern sowie einer Abgabenberechnung und Überprüfung der Einhaltung von Zollvorschriften anhand der Geschäftsbücher eines Wirtschaftsbeteiligten.

Das Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen zu bewilligende vereinfachte Anmeldeverfahren sieht in Art. 125 Abs. 2 MCC 2009 die Möglichkeit einer Anschreibung vor. Die Einzelheiten sollen gem. Art. 125 Abs. 3 MCC 2009 in der ebenfalls neu zu fassenden DVO geregelt werden. Ein Entwurf dieser liegt noch nicht vor. Es ist jedoch zu erwarten, dass die bisher für das Anschreibeverfahren geltende Regelung des Art. 267, 5. Anstrich ZK-DVO, der die Abgabe globaler, periodischer oder zusammenfassender Zollanmeldungen zulässt, übernommen wird.

Darüber hinaus werden Inhabern des Status ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen nach dem MCC 2009 Verfahrensvereinfachungen im Bereich der Sicherheitsleistungen sowie der Nämlichkeitssicherung eingeräumt.[1500]

Die flächendeckende Einführung einer Berechnung der Abgabenschuld sowie der Prüfung der Einhaltung von Zollvorschriften durch die Zollbehörden auf der Grundlage der Geschäftsbücher des ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen sind dagegen bisher nicht vorgesehen. Durch die Sicherheitsänderung des ZK wurde erstmals für den Teilbereich einer summarischen Anmeldung bei der Ein- und Ausfuhr durch Art. 36 a Abs. 2 UA 3, 182 c Abs. 3 ZK die Möglichkeit geschaffen, die summarische Anmeldung zu ersetzen durch eine bloße Mitteilung verbunden mit der Gewährung eines Zugriffs der Zollbehörde auf die Angaben der summarischen Anmeldung über das EDV-System des Wirtschaftsbeteiligten. Diese Verfahrensvereinfachung besteht jedoch unabhängig von der Inhaberschaft eines ZWB-Status.

In Form des vereinfachten Anmeldeverfahrens sowie den Erleichterungen hinsichtlich der Sicherheitsleistungen und der Nämlichkeitssicherung werden dem ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen mit Inkrafttreten des MCC

1500 S.o. H. I. 1. a) bb) (3), (4).

2009 somit in Einklang mit Standard 3.32 der revidierten Kyoto Konvention weitere Verfahrensvereinfachungen gewährt.

3. Bewertung

Das EG-Modell eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen erfüllt in seiner Ausgestaltung durch die Sicherheitsänderung von ZK und DVO die Anforderungen des Standards 3.32 der revidierten Kyoto Konvention noch nicht. Insbesondere fehlt eine an den ZWB-Status geknüpfte Ermöglichung einer zentralen Zollabwicklung. Auch die Vereinfachungen bei der Zollanmeldung werden nicht allein aufgrund des Status gewährt.

Mit Inkrafttreten des MCC 2009 im Januar 2009 wird die gemeinschaftliche Regelung an die Vorgaben der Kyoto Konvention hinsichtlich nationaler Programme zur Vereinfachung von Zollverfahren angepasst und erfüllt diese. Damit erfolgt eine Umsetzung vor Ablauf der Frist im Februar 2011.

III. Ergebnis

Das EG-Modell des ZWB erfüllt in seiner Ausprägung des ZWB-Sicherheit bereits in seiner Ausgestaltung durch Art. 5 a ZK, Art. 14 a - 14 x ZK-DVO die Vorgaben des SAFE Frameworks. In seiner Ausprägung eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen werden die Voraussetzungen des Standards 3.32 der revidierten Kyoto Konvention mit Inkrafttreten des MCC 2009 umgesetzt. Positiv hervorzuheben ist, dass es dem EG-Modell gelingt, die Vorgaben der WCO bezüglich Zulassungen zuverlässiger Personen zum einen im Sicherheitsbereich sowie zum anderen im Bereich der Zollvereinfachungen zu einer einzigen Rechtsfigur zusammenzufügen. Weitestmöglich identische Voraussetzungen sowie ein einheitliches und bei Beantragung des kombinierten Status eines ZWB-Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit sogar einziges Bewilligungsverfahren reduzieren sowohl auf Seiten des Wirtschaftsbeteiligten den für die Einhaltung der Voraussetzungen sowie die Beantragung der Bewilligung zu betreibenden Aufwand als auch auf Seiten der Zollbehörde den Verwaltungsaufwand für Prüfung und Bewilligung. Die EG hat insoweit weltweit eine Vorreiterrolle übernommen.

C. Einbindung von Drittstaaten

Mit ihrem Modell des ZWB hat die EG somit ein sehr umfassendes, praktikables und richtungsweisendes Konzept entwickelt, das die Gewährung von Sicherheitserleichterungen sowie von Zollvereinfachungen in sich vereint und zudem die Vorgaben der WCO – im Bereich der Verfahrensvereinfachungen allerdings erst mit Inkrafttreten des MCC 2009 – erfüllt.

Die Hoheitsgewalt der EG ist jedoch auf ihr Hoheitsgebiet begrenzt. Zum ZWB zugelassen werden können daher grundsätzlich[1501] nur im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässige Wirtschaftsbeteiligte. Dies beeinträchtigt das Erreichen der angestrebten Ziele einer Erhöhung der Sicherheit sowie einer Erleichterung des rechtmäßigen Handels.

So beschränken sich Lieferketten im internationalen Handel der Natur der Sache nach nicht lediglich auf einen Staat – oder wie im Fall der EU auf einen Zusammenschluss von Staaten –, sondern durchlaufen verschiedene Staaten.

Das Ziel einer Erhöhung der Sicherheit kann aber nur dann effektiv verwirklicht werden, wenn möglichst viele, am besten alle Glieder der Lieferkette sicher sind. Dies gilt insbesondere für Einfuhren, bei denen vor Erreichen der EU-Grenze regelmäßig mehrere drittstaatliche Personen mit der Handhabung der Waren befasst sind.

Auch das Ziel einer Erleichterung des rechtmäßigen Handels wird in stärkerem Maße gefördert, wenn zugelassene Personen Sicherheitserleichterungen und Zollvereinfachungen nicht nur in ihrem Herkunftsstaat, sondern auch in anderen Staaten in Anspruch nehmen können.

Somit besteht ein Bedürfnis dafür, Drittstaaten in das Regelungskonzept des ZWB einzubeziehen und dessen Wirkungsbereich somit auf die gesamte Lieferkette auszuweiten.

Wie aber kann eine solche Einbindung dritter Staaten erfolgen?

I. Anzuwendendes Konzept

Denkbar sind zwei Konzepte: Zum einen können Unternehmenspartnerschaftsprogramme inhaltlich so ausgestaltet werden, dass sie in Drittstaaten ansässige Wirtschaftsbeteiligte miteinbeziehen. Zum anderen können Kooperationen zwischen Zollverwaltungen geschlossen werden.

1501 Eine Ausnahme besteht gem. Art. 14 g Abs. 1 lit. b) ZK-DVO für Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften, die über ein Regionalbüro oder eine Niederlassung im Zollgebiet der Gemeinschaft verfügen, da bei diesen aufgrund der für sie geltenden Sonderbestimmungen auch in diesem Fall eine Prüfung und Überwachung sichergestellt werden kann; s.o. Teil 3 D. I. 2. b) aa).

1. Ausgestaltung des Unternehmenspartnerschaftsprogramms

Ansatzpunkt für den ersten Lösungsweg ist das Unternehmenspartnerschaftsprogramm, entsprechend Säule 2 des SAFE Frameworks. So lässt sich das Fehlen staatlicher Hoheitsgewalt zur Prüfung und Zulassung drittstaatlicher Wirtschaftsbeteiligter dadurch überwinden, dass den Wirtschaftsbeteiligten als Privaten die Verpflichtung übertragen wird, die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen durch ihre jeweiligen Vertragspartner sicherzustellen.

Die USA wählen diesen Weg im Rahmen ihres Programms C-TPAT. Daher wird jedes C-TPAT-Mitglied verpflichtet nachzuweisen, dass seine Vertragspartner entweder selbst C-TPAT-Mitglieder sind oder – soweit dies nicht möglich ist, da Voraussetzung einer Mitgliedschaft die Durchführung von Einfuhren in die USA ist – die Zulassungskriterien erfüllen für C-TPAT oder ein vergleichbares drittstaatliches Programm, das seinerseits den Anforderungen des SAFE Frameworks entsprechen muss.[1502]

Diese Vorgehensweise hat jedoch drei erhebliche Nachteile.

Zum einen kann so ausschließlich das erste Ziel einer Erhöhung der Sicherheit gefördert werden. Eine Erstreckung der gewährten Vorteile auf Drittstaaten zum Zweck einer Erleichterung des rechtmäßigen Handels ist aufgrund des Fehlens eines formalen Zulassungsaktes nicht möglich. Die von den C-TPAT-Mitgliedern „geprüften“ Wirtschaftsbeteiligten genießen selbst keine Rechtsvorteile.

Zum zweiten findet eine behördliche Kontrolle, ob der Vertragspartner des C-TPAT-Mitglieds die Sicherheitsstandards auch einhält, nicht statt. Das US-Modell lässt es sogar ausreichen, dass der betreffende drittstaatliche Geschäftspartner sich gegenüber dem C-TPAT-Mitglied vertraglich zur Einhaltung der Standards verpflichtet bzw. eine Bestätigung ausstellt, dass er die Sicherheitsstandards erfüllt. Auf keinen Fall aber ist es möglich, eine Kontrolle durch Private so auszugestalten, dass ein vergleichbares Qualitäts- und damit Sicherheitsniveau erzielt wird wie bei einer Kontrolle durch Behörden. So verfügen Private weder über die notwendigen hoheitlichen Befugnisse – z.B. um eine Überprüfung der Geschäftsbücher vorzunehmen – noch über die hierfür erforderlichen Fachkenntnisse. Auch das Interesse eines

1502 C-TPAT Importer Security Criteria, Guidelines v. 25.03.2005, „Security Procedures”, www.customs.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/security_criteria/criteria_importer/ctpat_importer_criteria.xml.

Wirtschaftsbeteiligten an der Geheimhaltung seiner Geschäftsgeheimnisse verhindert eine genaue Kontrolle durch einen anderen Marktteilnehmer und damit Wettbewerber.

Schließlich wird den Mitgliedern des Unternehmenspartnerschaftsprogramms die Verantwortung aufgebürdet für das Verhalten dritter Personen, auf das sie kaum Einfluss nehmen können.

Eine Lösung über die Ausgestaltung des Unternehmenspartnerschaftsprogramms – bezogen auf Sicherheitsprogramme entspricht dies Säule 2 des SAFE Frameworks – ist daher nicht zweckmäßig.

2. Kooperation von Zollverwaltungen

Allein durch das Ausweichen auf Private kann die fehlende Hoheitsmacht eines einzelnen Staates zur Erfassung der gesamten internationalen Lieferkette somit nicht substituiert werden. Die Lösung ist vielmehr in einer Kooperation von Zollverwaltungen – im Sinne von Säule 1 des SAFE Frameworks – zu suchen. Jeder Staat ist dafür verantwortlich, die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Wirtschaftsbeteiligten zu prüfen, zu zertifizieren und zu überwachen. Die so ermittelten sicheren und zuverlässigen einzelnen Glieder werden dann über das völkerrechtliche Instrument einer Anerkennung zu einer insgesamt sicheren Lieferkette zusammengefügt. Auf diese Weise gelingt auch eine Wirkungserstreckung der einem ZWB eingeräumten Sicherheitserleichterungen und Verfahrensvereinfachungen auf Drittstaaten.

II. Umsetzung

Eine Kooperation von Zollverwaltungen in der Gestalt einer gegenseitigen Anerkennung eines behördlich verliehenen Status setzt das Bestehen entsprechender völkerrechtlicher Vereinbarungen voraus.

1. Abschluss von Abkommen

Zur Zeit wird eine Lösung über den Abschluss von Abkommen, somit bilateraler Abkommen bzw. multilateraler Übereinkommen gesucht.

Wie bereits erläutert,[1503] sieht die WCO in ihrem SAFE Framework die gegenseitige Anerkennung des AEO-Status vor.[1504] Auch die EG strebt den Ab-

1503 S.o. Teil 4 B. I. 2.
1504 WCO, SAFE Framework, S. 16, 23.

schluss solcher völkerrechtlicher Abkommen an.[1505] So hat die EG bereits Gespräche aufgenommen mit verschiedenen Staaten wie den USA, der Schweiz, Norwegen und mehreren asiatischen Staaten, die eine gegenseitige Anerkennung von ZWB-Status und drittstaatlichem Äquivalent zum Ziel haben.[1506]

Die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen setzt jedoch das Bestehen vergleichbarer und damit anerkennungsfähiger Standards voraus. Noch stehen die weltweiten Unternehmenspartnerschaftsprogramme aber weitgehend isoliert und damit quasi als Insellösungen nebeneinander. Eine Angleichung ist insbesondere im Bereich der Zulassungsvoraussetzungen erforderlich. Dabei haben die Einzelstaaten kaum die Möglichkeit, aus eigener Kraft die erforderliche weltweite Harmonisierung zu erzielen. Sie sind daher auf die Unterstützung der WCO angewiesen, die als internationale Organisation in der Lage ist, eine solche globale Initiative voranzutreiben und zu koordinieren. In Ausübung dieser Steuerungsfunktion hat die WCO für den Sicherheitsbereich das SAFE Framework entwickelt und für den Bereich der Verfahrensvereinfachungen den Standard 3.32 in die revidierte Kyoto Konvention aufgenommen.

Die derzeit praktizierte Vorgehensweise weist jedoch Schwächen auf.

So ist zu erwarten, dass die Inhalte der anzuerkennenden einzelstaatlichen Programme sowie die Voraussetzungen einer Anerkennung erheblich voneinander abweichen werden.

Das den Sicherheitsbereich betreffende SAFE Framework der WCO ist nicht verbindlich. Jedem Staat bleibt es überlassen, ob und inwieweit er das WCO-Modell in sein nationales Sicherheitsprogramm übernimmt. Weltweit einheitliche Sicherheitsstandards können so nicht erreicht werden. Voneinander abweichende Anforderungen beeinträchtigen jedoch die Abwicklung des internationalen Handels. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die zusätzlichen Aufwendungen bedenkt, die ein Wirtschaftsbeteiligter vornehmen muss, der selbständige Niederlassungen in verschiedenen Staaten unterhält und die Verfahrensabläufe jeweils den dortigen Standards anpassen muss. Die WCO mahnt daher an: ”Customs administrations should not burden the interna-

1505 Art. 14 g Abs. 1 lit. a) ZK-DVO; Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, TAXUD C/4 (2005) 1432 v. 13.04.2005, S. 6; AEO, Project Report by the Customs2007 Project Group, TAXUD C/4 D/1480 v. 04.07.2005, S. 17; *Aigner*, AW-Prax 2005, 281 (283).

1506 S.o.Teil 4 B. I. 2.

tional trade community with different sets of requirements ... . There should be one set of international Customs standards."[1507]

Für den Bereich der Verfahrensvereinfachungen beinhaltet Standard 3.32 der revidierten Kyoto Konvention zwar verbindliche Anforderungen an die Gewährung von Vereinfachungen an zugelassene Personen, regelt jedoch die gegenseitige Anerkennung der von verschiedenen Staaten erteilten Zulassungen nicht. Soll die Wirkung einer Zulassung über das Hoheitsgebiet des erteilenden Staates erstreckt werden, ist ebenfalls eine völkerrechtliche Vereinbarung erforderlich. Erfolgt diese in Gestalt von einzeln auszuhandelnden Abkommen, weichen die Voraussetzungen – insbesondere als Folge erklärter Vorbehalte und vereinbarter Notfallklauseln – sowie die Reichweite der Anerkennung voneinander ab.

Ein weiterer Nachteil eines völkerrechtlichen Zusammenschlusses durch Abkommen liegt darin, dass – um eine weltweite Vernetzung der einzelnen Programme zu erreichen – jeder Staat mit jedem anderen einen Vertrag aushandeln muss. Möglich ist allenfalls, dass neben bilateralen Abkommen einige multilaterale Übereinkommen entstehen. Diese Vorgehensweise ist sehr aufwändig und nimmt viel Zeit in Anspruch. Insbesondere Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit sollten jedoch zeitnah installiert werden.

Der Abschluss völkerrechtlicher Abkommen betreffend die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Zulassungen ist somit ein gangbarer Weg, um Drittstaaten in das Regelungsmodell des ZWB einzubinden und seine Wirkung so auf die gesamte Lieferkette auszuweiten. Angesichts der auf diese Weise nicht zu erreichenden weltweiten Harmonisierung von Programminhalten und Anerkennungsmodalitäten, des erforderlichen hohen Aufwands sowie der Langwierigkeit einer vollständigen Vernetzung sämtlicher Staaten handelt es sich hierbei jedoch nicht um den optimalen Weg, um die Ziele einer Erhöhung der Sicherheit sowie der Erleichterung des rechtmäßigen Handels bestmöglich zu verwirklichen.

2. Konvention der WCO

Beseitigt werden können diese Schwächen durch den Erlass einer Konvention, die neben einer einheitlichen Ausgestaltung der Unternehmenspartnerschaftsprogramme auch die gegenseitige Anerkennung des auf der Grundlage dieser Programme verliehenen Status festlegt. Die Regelungen einer solchen Konvention sind für die Vertragsstaaten verbindlich. Durch den Erlass

1507 WCO, SAFE Framework, S. 6.

einer Konvention würden somit durch nur ein Regelwerk weltweit vergleichbare Anforderungen geschaffen und die gegenseitige Anerkennung sichergestellt. Die von der WCO geforderte ganzheitliche Lösung („holistic approach“)[1508] für die gesamte Lieferkette könnte auf diese Weise erreicht werden.

Thematisch fügt sich der Bereich der Sicherheitsprogramme in die revidierte Kyoto Konvention zur Vereinfachung und Vereinheitlichung von Zollverfahrensabläufen ein. So könnte dem verbindlichen allgemeinen Anhang ein weiteres Kapitel angefügt werden.

In dieses wäre dann das SAFE Framework in seiner zur Zeit erarbeiteten Konkretisierung aufzunehmen. Zur Schließung von Lücken könnte gegebenenfalls auf das EG-Modell des ZWB-Sicherheit zurückgegriffen werden, da es sich hierbei gegenwärtig um das weltweit einzige Modell handelt, das die WCO-Vorgaben vollständig umsetzt.

Das Konzept der WCO zur Einräumung von Zollvereinfachungen an zugelassene Personen ist bereits Bestandteil der revidierten Kyoto Konvention. Systematisch befindet es sich in Kapitel 3, das sich mit Fragen der Verfahrensgestaltung befasst. Sinnvoll wäre es, nach dem Vorbild des EG-Modells sämtliche Vorteile, die auf ihre Zuverlässigkeit geprüften und zugelassenen Personen gewährt werden, zusammenhängend zu regeln. Daher scheint es angebracht, die Regelung des Standards 3.32 in das neu zu schaffende AEO-Kapitel auszugliedern. Des Weiteren ist sie um den Aspekt der Anerkennung zu ergänzen.

Die Verabschiedung einer Konvention mit dem beschriebenen Inhalt stellt sachlich die optimale Lösung dar, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen. Die Sicherheit wird effektiv erhöht und insbesondere der Handel erleichtert im Interesse der redlichen Wirtschaftsbeteiligten.

Fraglich ist jedoch, ob ein solches Vorhaben politisch realisierbar ist. Erforderlich ist die Bereitschaft der Mitgliedstaaten der WCO, in diesem Bereich des Zollrechts eine internationale Verpflichtung einzugehen und nicht auf einzelstaatlichen Regelungen zu beharren.

Zu Beginn der Arbeiten an dem SAFE Framework wurde eine rechtliche Bindung in Form einer Konvention von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten abgelehnt.[1509] Diese Haltung könnte sich jedoch ändern. So schreitet die

1508 WCO, SAFE Framework, S. 6.

1509 Europäische Kommission, Fiche International context of security, S. 2.

Entwicklung insbesondere im Bereich der Sicherheit – der Bereich der Zollvereinfachungen ist bereits einheitlich verbindlich geregelt, hier müsste lediglich eine Anerkennung bestimmt werden – zur Zeit schnell voran. Das Bewusstsein für die Erforderlichkeit effektiver Sicherheitsmaßnahmen wächst. So hatten als Reaktion auf das im Juni 2005 verabschiedete SAFE Framework bereits im September 2005 mehr als 80 der 169 Mitgliedstaaten der WCO das Vorhaben begrüßt und ihre Bereitschaft ausgedrückt, mit Umsetzungsmaßnahmen zu beginnen.[1510] Im Januar 2006 fand das SAFE Framework die Zustimmung der „weit überwiegenden Mehrheit" der Mitglieder.[1511] Im Januar 2007 schließlich waren es bereits 144 Staaten.[1512]

Zu berücksichtigen ist zudem, dass einheitliche, verlässliche Standards der Wirtschaft den internationalen Handel erleichtern. Kernprinzip der revidierten Kyoto Konvention, dem sämtliche Vertragsstaaten mit ihrem Beitritt zugestimmt haben, ist es gemäß ihrer Präambel, die frühere Subordination im Verhältnis des Wirtschaftsbeteiligten zur Zollverwaltung zu überwinden und die Wirtschaft zum Partner des Zolls zu machen. Partnerschaftlicher Umgang erfordert jedoch die Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse des anderen.

Somit liegt es nun an den Staaten, im Interesse der globalen Sicherheit sowie der Belange des Partners Wirtschaft den politischen Willen aufzubringen, eine Konvention der WCO zu schaffen.

1510 WCO, AEO: Conditions, Requirements and Benefits, HLSG0005E1, I. 1.

1511 WCO, AEO: Conditions, Requirements and Benefits, HLSG0005E2, I. 1.

1512 Homepage der WCO: www.wcoomd.org, „List of members who have indicated their intention to implement the SAFE Framework of Standards", Stand: 22. Januar 2007.

Anhang 1:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. des Vorentwurfs vom 05.07.2005 (in Auszügen)

(3) In Part 1, the following Title IIA is inserted:

["TITLE IIA

Authorised Economic Operators

CHAPTER 1

Procedure for granting the status of Authorised Economic Operator

Section 1

The status of Authorised Economic Operator

Article 14a

1. The status of Authorised Economic Operator, referred to in Article 5a of the Code, and hereinafter referred to as “AEO”, may be granted in one of the following forms:

- an "AEO Certificate – Customs" in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;
- an "AEO Certificate – Security and Safety" in respect of economic operators wishing to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;
- an "AEO Certificate – Customs / Security and Safety", in respect of economic operators wishing to benefit from both the simplifications and facilitations described in the first and second indent.

Section 2

Application for the status of Authorised Economic Operator

Article 14b

1. Application for AEO status, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or in an electronic form in accordance with the specimen at Annex [1B] The application must contain all the particulars necessary for the granting of the status.

2. The applicant shall provide a central point for access to all information required by the customs authorities, including access to main accounts, customs records and documentation, workflow-documentations and other records which provide evi-

dence for compliance with the requirements for granting the status. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

3. Customs authorities may require additional information from the applicant. In this case, the date of submission of the application shall be the date of submission of the complementary data.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the applicant's main accounts are accessible, including records and documentation which enable the customs authority of that Member State to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining AEO status.

2. The list of competent offices of Member States' customs authorities to which applications have to be sent shall be published by the Commission on the Internet.

Article 14d

The application shall not be accepted if:

- the application does not comply with the provisions of Article 14c; or
- the application does not contain the necessary information and the supplementary information is not submitted within the timeframe set by the customs authority, or the application contains incorrect information; or
- the economic operator in whose name the application has been submitted does not exist.

The application shall be rejected if the applicant is subject to penal proceedings following an irregularity, or is subject to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application.

Section 3

Conditions and criteria for granting the status of Authorised Economic Operator

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, the following economic operators need not be established in the customs territory of the Community:

- if this is stipulated in an international agreement between the Community and a third country; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls by the Member State's customs authority if required;
- if an airline or the shipping company not established in the Community but having a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety. In this case, the applicant shall meet the conditions set out in Article 14i (2).

Article 14f

The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

- the applicant is customs and/or fiscally compliant over the last 3 years preceding the submission of the application; and
- the owners / main shareholders and the legal representatives of the applicant have an appropriate record of customs and/or fiscal compliance within the same time period.

If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14g

For the purposes of establishing that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code the applicant has to comply with the following requirements:

(a) availability of an audit trail for customs/fiscal purposes;

(b) the customs authority shall have access to the economic operator's records;

(c) use of an accounting system, with particular reference to inventory management, track and trace of goods, cost accounting and maintenance of accounts;

(d) the logistical system of the applicant must offer the guarantee to distinguish between Community and non-Community goods;

(e) presence of an appropriate administrative organisation and internal control system;

(f) where applicable, procedures shall be in place for the handling of economic authorizations and licences for the import and/or export of the goods;

(g) procedures shall be in place as regards back up, recovery, fall back and archival options;

(h) existence of a company policy related to anti-smuggling and awareness-raising of the staff as regards the policy and related measures;

(i) appropriate information technology security measures shall be in place to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14h

The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years and if he can provide evidence that he will be solvent for the current and next year.

The applicant shall not be subject to any insolvency procedure.

If the applicant has a parent company, the parent company's financial solvency shall also be proven in accordance with this Article.

Article 14i

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) all buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of incoming and outgoing goods should include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) procedures are in place for the handling of import and/or export licenses;

(e) appropriate measures are in place to distinguish goods subject to import or export restrictions from other goods;

(f) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his suppliers and his customers in order to secure the international supply chain;

(g) the economic operator conducts, within the possibilities of national legislation, employment screening and interviewing of prospective employees and includes application verifications and periodic background checks;

(h) active employee participation in security awareness programmes.

2. If an airline or shipping company not established in the Community but having a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for the issuing of an AEO Certificate – Security and Safety, it must be the holder of:

a) an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors or issued on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, or on the basis of European Parliament and Council Regulation No 725/2004 on enhancing ship an port facility security; or

b) a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If an airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State granting the status of AEO shall consider the criteria described in paragraph 1 met, under the condition that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

Article 14j

1. The Commission shall adopt guidelines for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for the granting of the status of an authorised economic operator and the uniform application of the audit based on these criteria.

2. The Commission shall require a Member State to withdraw any certificate issued other than in accordance with the guidelines referred to in paragraph 1.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14k

1. The customs authority competent, according to Article 14c (2), for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the information relating to the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days, using the information channel and the common data set established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

2. The customs authorities of the other Member States shall provide all relevant available information on the applicant to the customs authority of the Member State that will issue the AEO Certificate, within 30 days after the communication according to paragraph 1.

Consultation between the customs authorities of the Member States is only required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14i cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14m (2).

Article 14l

1. The customs authority of the issuing Member State has to examine whether the conditions and criteria for the granting of AEO status described in Articles 14e-14i are met. The examination as well as its results must be documented by the customs authority.

2. The customs authority of the issuing Member State can accept, at its own responsibility, evidence provided by a recognized professional person in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14e-14i .

Article 14m

1. The competent customs authority shall issue the AEO Certificate with which the status of AEO is granted in accordance with the specimen set out at Annexes [1C], [1D] and [1E].

2. The AEO Certificate shall be issued within 60 calendar days following submission of the application. This period can be extended by a further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline of 60 days. In

that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the 60 days period.

3. The rejection of an application does not lead to the withdrawal of existing authorisations issued under the customs rules.

Article 14n

1. The competent customs authority shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that a AEO Certificate has been issued, using the information channel and common data set established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States. Information shall also be provided within the same delay if the application was rejected.

CHAPTER 2
Legal effects of the AEO certificates

Section 1
General provisions

Article 14o

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States. Recognition of the certificate can however be limited to specific Member States if the AEO so requests.

4. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

- at least every third year; or
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO .

5. The results of the re-assessment should be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels established between the Commission and the customs authorities of the Member States.

6. If the customs authority of a Member State fails to carry out the re-assessment described in paragraph 3, it shall notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels established between the Commission and the customs authorities of the Member States. In that case, the AEO Certificate will cease to be valid in the other Member States.

Section 2

Suspension of the status of Authorised Economic Operator

Article 14p

1. The AEO status shall be suspended, if a non-compliance with the conditions or criteria for the AEO status or an irregularity have been detected or where information on a criminal offence or irregularity has been received.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their intention to the person concerned. The person concerned is entitled to express his point of view within a period to be laid down in the communication.

2. Apart from cases of immediate danger, the competent customs authority shall notify the economic operator concerned that the status of AEO is suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels established between the Commission and the customs authorities of the Member States shall also be sent to the customs authorities of the other Member states.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO status including access to the simplifications or the facilitations provided for on the basis of that status.

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States.

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall withdraw the status of AEO and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

6. The competent customs authority can suspend the status for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended.

Section 3

Withdrawal of the status of Authorised Economic Operator

Article 14q

1. The status of Authorised Economic Operator shall be withdrawn if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14p (4), or in cases of serious irregularities committed by the economic operator.

2. The status of Authorised Economic Operator can also be withdrawn upon request of the economic operator.

3. The withdrawal shall have immediate effect and the simplifications or facilitations provided for on the basis of the AEO Certificate shall not be applicable from the date of withdrawal.

4. The competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the status of Authorised Economic Operator within 3 years from the date of withdrawal.

CHAPTER 3

Information exchange

Article 14r

1. The Authorised Economic Operator shall inform the competent customs authority of all events which could affect his status, including changes to his accounting system, internal administrative and/or logistical procedures.

2. All relevant information received or possessed by the competent customs authority shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the Authorised Economic Operator carries out activities that are relevant for customs.

Article 14s

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and withdrawal, as well as other relevant information shall be stored in a database accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The customs authority that issues and/or suspends the AEO status shall notify the relevant risk analysis centre of the granting and/or suspension of AEO status.

(9) The following Articles 183a to 183d are inserted:

"Article 183a

[1. Where, pursuant to Article 183, the summary declaration is lodged by Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, the following particulars need not to be supplied:

- the item package type and number of packages, in cases where the operator maintains a regular flow of consignments of the same goods classified in the same code (6 digits) of the Combined Nomenclature;
- the method of payment of the transport charges]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 183d and Article 13 (2) of the Code, the customs office of entry selects for further examination a

consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, they shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

(20) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

(22) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(25) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

(38) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criteria mentioned in paragraph 1 (c) and in paragraph 2 (b) are considered to be met."

Article [2]

This Regulation shall enter into force on the […] day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Anhang 2:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 1 vom 18.10.2005 (in Auszügen)

Article 1

Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(3) In Part 1, the following Title IIA is inserted:

["TITLE IIA

Authorised Economic Operators

CHAPTER 1

Procedure for granting the status of Authorised Economic Operator

Section 1

The status of Authorised Economic Operator

Article 14a

1. The status of Authorised Economic Operator, referred to in Article 5a of the Code, and hereinafter referred to as “AEO”, may be granted in one of the following forms:

- an "AEO Certificate – Customs Simplifications" in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;
- an "AEO Certificate – Security and Safety" in respect of economic operators wishing to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;
- an "AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety", in respect of economic operators wishing to benefit from both the simplifications and facilitations described in the first and second indent.

Section 2

Application for the status of Authorised Economic Operator

Article 14b

1. Application for AEO status, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or in an electronic form in accordance with the specimen at Annex

[1B] The application must contain all the particulars necessary for the granting of the status.[1]

2. The applicant shall provide a central point for access to all information required by the customs authorities, including access to main accounts, customs records and documentation, workflow-documentations and other records which provide evidence for compliance with the requirements for granting the status. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

3. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall ask the applicant, justifying the request, to supply the relevant information. The time limit referred to in Article 14n shall run from the moment when the customs authority has all the information needed to reach a decision; the customs authorities shall notify the applicant that the application has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the applicant's main accounts are accessible, including records and documentation which enable the customs authority of that Member State to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining AEO status.

2. The list of competent offices of Member States' customs authorities to which applications have to be sent shall be published by the Commission on the Internet.

Article 14d

The application shall not be accepted if:

- the application does not comply with the provisions of Article 14c; or
- the application does not contain the necessary information and the supplementary information is not submitted within the timeframe set by he customs authority, or the application contains incorrect information.

The application shall be rejected if the applicant is subject to criminal conviction for which no appeal is pending, or to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application.

1 TCG (Trade Contact Group) participants raised the question of group of companies. Our answer is: although the definition of "decision" in Art. 4(5) of CC provides for the legal possibility of issuing a decision affecting more than one person. Under the present CC, it is not possible that company X asks for the release of goods in one MS on the basis of a request launched by company Y in another MS. This could be done only if company X is the legal representative of company Y. Legal basis: Art. 4(18) and Art. 64(1) of CC. [In the proposal for a Modernized CC, see the corresponding Art. 93].

Section 3

Conditions and criteria for granting the status of Authorised Economic Operator

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, the following economic operators need not be established in the customs territory of the Community:

- if this is stipulated in an international agreement between the Community and a third country; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;
- if an airline or a shipping company not established in the Community but having a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety, in which case the applicant shall meet the conditions set out in Articles 14g, 14h, 14i and 14j (2).

Article 14f

1. Economic operators wishing to be holders of the "AEO Certificate – Customs Simplifications" have to comply with the criteria described in Articles 14g-14j.

2. Economic operators wishing to be holders of the "AEO Certificate – Security and Safety" have to comply with the criteria described in Articles 14g-14j.

3. Economic operators wishing to be holders of the "AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety" have to comply with the criteria described in Articles 14g-14j.

Article 14g

The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

- the applicant has not committed a serious infringement or repeated infringements of customs rules over the last 3 years preceding the submission of the application; and
- the owners / main shareholders of the applicant have an appropriate record of customs and/or fiscal compliance within the same time period. If the main shareholders of a public limited-liability company are not known, the legal representative in customs matters of the company must have an appropriate record of customs compliance over the last 3 years preceding the submission of the application;
- the person responsible in the company for customs matters shall also have an appropriate record of customs compliance within the same time period.

If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14h

For the purposes of establishing that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code the applicant has to comply with the following requirements:

(a) availability of an accounting system which will facilitate audit-based customs control;

(b) the customs authority shall have access to the economic operator's records;

(d) the logistical system of the applicant must offer the guarantee to distinguish between Community and non-Community goods;

(e) presence of an appropriate administrative organisation and internal control system;

(f) where applicable, procedures shall be in place for the handling of economic authorizations and licences for the import and/or export of the goods;

(g) procedures shall be in place to archive the company's records and information and to protect the loss of information;

(h) existence of a company policy related to anti-smuggling and awareness-raising of the staff as regards the policy and related measures;

(i) appropriate information technology security measures (for example: firewall) shall be in place to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14i

The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years.

The applicant shall not be subject to any insolvency procedure.

If the applicant has a parent company, the parent company’s financial solvency shall be taken into consideration.

If the applicant has been established for less then 3 years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14j

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) all buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods should include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) procedures are in place for the handling of import and/or export licenses;

(e) appropriate measures are in place to distinguish goods subject to import or export restrictions from other goods;

(f) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his suppliers and his customers in order to secure the international supply chain;

(g) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, employment screening and interviewing of prospective employees and includes application verifications and periodic background checks;

(h) active employee participation in security awareness programmes.

2. If an airline or shipping company not established in the Community but having a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for the issuing of an AEO Certificate – Security and Safety, it must be the holder of:

a) [an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors or the applicant is Regulated Agent on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security]; or

b) a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If an airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State granting the status of AEO shall consider the criteria described in paragraph 1 met, under the condition that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

[3. If the applicant is a Regulated Agent based on European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, the criteria mentioned in paragraph (1) of this Article are considered to be met.]

Article 14k

The Commission shall adopt guidelines for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for the granting of the status of an authorised economic operator and the uniform application of audits based on these criteria.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14l

1. The customs authority competent, according to Article 14c (2), for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the information relating to the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days,

using the information channel and the common data set established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

The customs authorities of the other Member States shall provide all relevant available information on the applicant to the customs authority of the Member State that will issue the AEO Certificate, within 30 days after the communication according to paragraph 1.

2. Consultation between the customs authorities of the Member States is required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14j cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14n (2).

Article 14m

1. The customs authority of the issuing Member State has to examine whether the conditions and criteria for the granting of AEO status described in Articles 14e-14j are met. The examination as well as its results must be documented by the customs authority.

2. The customs authority of the issuing Member State can accept, at its own responsibility and expense, evidence provided by a [recognized professional person] in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14e-14j. The [recognised professional person] shall not be related to the applicant.

Article 14n

1. The competent customs authority shall issue the AEO Certificate with which the status of AEO is granted in accordance with the specimen set out at Annexes [1C], [1D] and[1E].

2. The AEO Certificate shall be issued within [90 calendar days] following submission of the application. This period can be extended by a further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the [90 calendar days] period.

3. The rejection of an application does not lead to the withdrawal of existing authorisations issued under the customs rules.

4. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines stipulated in paragraph (2).

Article 14o

1. The competent customs authority shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that a AEO Certificate has been issued, using the information channel and common data set established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
Legal effects of the AEO certificates

Section 1
General provisions

Article 14p

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States. Recognition of the certificate can however be limited to specific Member States if the AEO so requests.

4. The issue or withdrawal of AEO Certificate shall be performed in accordance with Section 3 of Chapter 1.

5. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

- at least every third year; or in case of an authorisation issued on the basis of Article 14i last paragraph to an applicant established for less than 3 years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year;
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO .

6. The results of the re-assessment should be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels established between the Commission and the customs authorities of the Member States.

[7. If the customs authority of a Member State fails to carry out the re-assessment described in paragraph 4, it shall notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels established between the Commission and the customs authorities of the Member States. In that case, the AEO Certificate will cease to be valid in the other Member States and the economic operator concerned shall be notified accordingly.][2]

2 This paragraph has been criticized by traders, as they should not be penalized for any inefficiency of the customs administrations.

Section 2

Suspension of the status of Authorised Economic Operator

Article 14q

1. The AEO status shall be suspended, if a non-compliance with the conditions or criteria for the AEO status have been detected or where perpetration of an act that can be punished as a criminal offence is sufficiently founded.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned is entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days.

2. If the non-compliant situation is not redressed within that period or in case of perpetration of an act which can be punished as a criminal offence, apart from cases of immediate danger, the competent customs authority shall notify the economic operator concerned that the status of AEO is suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels established between the Commission and the customs authorities of the Member States shall also be sent to the customs authorities of the other Member states.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO status including access to the simplifications or the facilitations provided for on the basis of that status.

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension can be withdrawn before the expiry of the time limit stipulated in paragraph (2).

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall withdraw the status of AEO and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

6. The competent customs authority shall suspend the status for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended.

7. The Authorised Economic Operator can initiate the suspension of his status when temporarily he is unable to meet certain criteria for that status. In this case, the Authorised Economic Operator shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate accordingly, mentioning the time limit within which the necessary adjustments to meet the eligibility criteria will be taken. He shall inform also about the planned measures and their timescale to regularize the situation.

In this case, the last sentence of paragraph 2, and paragraphs 3 and 4 shall apply *mutatis mutandis*.

If the economic operator concerned fails to regularise the situation within the period described in his notification, the customs authority can authorize a reasonable prolongation if it is still satisfied of the bona fide character of the suspension notification. This prolongation shall be notified to the Commission and to the customs authorities of the other Member States using the information channels established for that purpose.

In all other cases, the AEO status shall be withdrawn and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

Section 3

Withdrawal of the status of Authorised Economic Operator

Article 14r

1. The status of Authorised Economic Operator shall be withdrawn if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14q (4), or in cases of serious infringements committed by the economic operator.

2. The status of Authorised Economic Operator can also be withdrawn upon request of the economic operator.

3. The withdrawal shall have immediate effect and the simplifications or facilitations provided for on the basis of the AEO Certificate shall not be applicable from the date of withdrawal.

4. The competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the status of Authorised Economic Operator within 3 years from the date of withdrawal.

CHAPTER 3

Information exchange

Article 14s

1. The Authorised Economic Operator shall inform the competent customs authority of all events which could affect his status, including the cases when there is a change in the condition of access to information or in the way the information is available.[3]

3 TCG participants explained that the original text was practically un-accomplishable, because the accounting systems are changed very often, actually each time when there

2. All relevant information received or possessed by the competent customs authority shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the Authorised Economic Operator carries out activities that are relevant for customs.

Article 14t

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and withdrawal, as well as other relevant information shall be stored in a database accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The competent office referred to in Article 14c shall notify the risk analysis centre of the customs administration of the same Member State of the granting, withdrawal or suspension of AEO status."

(9) The following Articles 183a to 183d are inserted:

"Article 183a

[1. Where, pursuant to Article 183, the summary declaration is lodged by Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, the following particulars need not to be supplied:

- the item package type and number of packages, in cases where the operator maintains a regular flow of consignments of the same goods classified in the same code (6 digits) of the Combined Nomenclature;
- the method of payment of the transport charges][4]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 183d and Article 13 (2) of the Code, the customs office of entry selects for further examination a consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

(20) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

---

is a change in the company's inner structure or certain area politics – and this happens almost weekly.

4 It is intended to include eventual exceptions in Annex 30A.

(22) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(25) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

(40) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 1 (c) concerning customs legislation and criterion in paragraph 2 (b) is considered to be met."

(41) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 2(c) concerning customs legislation of this Article and criterion in point (b) of Article 373(2) are considered to be met."

Article 592d

[1. Where the export declaration is lodged by an Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, only the following particulars need to be supplied:

- [exporter and declarant, if different from exporter][5]
- consignee
- country of destination
- [Commodity code number (8 digits)]

5 One of the delegations asked the reason why, in case of imports, more data elements are waived for the AEO (Art. 183a) than in case of exports. It thinks that Community exporters will be penalized in this regard. The reason behind this is that the security data element waivers do not fit with the minimum requirements for simplified declarations data, which at that time when the Annex was first drafted, contained different data elements. So these elements have to be to aligned accordingly. This can be taken into account in Annex 30A.

- number of packages
- type of packages
- where not containerised, the shipping marks,
- transport equipment identifier (if containerised, this is the container number)
- transport document number
- seal number, if affixed by the AEO[6]
- if relevant, the UN Dangerous Goods Code.

The Commodity code number, the number and type of packages is not needed from those operators who maintain a regular flow of consignments of the same goods classified in the same code of the Combined Nomenclature.]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 592c and Article 13(2) of the Code, the competent customs office selects for further examination a consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, they shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

Article 842c

1. [Where, pursuant to Article 842a, the summary declaration is lodged by an Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, the following particulars need not to be supplied:

- the method of payment of the transport charges.][7]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 592e and Article 13(2) of the Code, the competent customs office selects for further examination a consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

Article [2]

This Regulation shall enter into force on the […] day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

6 The Commission envisages to include in Article 14i reference to seals to be affixed by the AEO wishing to benefit from security and safety faciltitations.

7 It is intended to include eventual exceptions in Annex 30A

Anhang 3:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 2 vom 05.01.2006 (in Auszügen)

Article 1

Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(1) In Part I, Title I, Chapter I, Article 1, the following definition is added:

12. *Economic operator means*:

a person who is professionally involved in the import or export of goods to or from the customs territory of the Community.[1]

(4) In Part 1, the following Title IIA is inserted:

["TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE STATUS OF AUTHORISED ECONOMIC OPERATOR

Section 1

The status of Authorised Economic Operator

Article 14a

1. The status of Authorised Economic Operator, referred to in Article 5a of the Code, and hereinafter referred to as “AEO”, may be granted in one of the following forms:

(a) an "AEO Certificate – Customs Simplifications" in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;

(b) an "AEO Certificate – Security and Safety" in respect of economic operators wishing to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;

(c) an "AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety", in

1 Definition in line with that of the Modernized Code.

respect of economic operators wishing to benefit from both the simplifications and facilitations described in the first and second indent.

2. Pursuant to Article 5a (2) of the Code,
   (a) an AEO Certificate – Customs Simplifications shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14h;
   (b) an AEO Certificate – Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14h;
   (c) an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i.

Section 2

Application for the status of Authorised Economic Operator

Article 14b

2. The economic operator submitting the application, hereinafter referred to as the "applicant", shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the customs authorities all of the information necessary for proving compliance with the requirements for granting the status.[2]

3. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

4. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the applicant, justifying the request, to supply the relevant information. The time limits referred to in Articles 14k (1) and 14n (2) shall run from the moment when the customs authority has all the information needed to reach a decision; the customs authorities shall inform the applicant that the information has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the applicant's main accounts are held, including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining AEO status, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted.

If the relevant records and documentation are kept in another Member State, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form described in Annex [1B]. The customs authorities of the Member States concerned shall carry out consultation in accordance with Article 14l.

2 Aligned with Committee debates and the WCO/AEO document.

If the applicant maintains a storage facility or other premises in another Member State, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form described in Annex [1B], in order to facilitate the examination of the relevant conditions on the spot by the customs authorities of that Member State.

2. If the applicant is a European Economic Interest Grouping formed according to Council Regulation (EEC) No 2137/85 of 25 July 1985 on the European Economic Interest Grouping (hereinafter referred to as "EEIG"), and intends to apply for the AEO – Certificate / Security and Safety, the application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the EEIG is registered. The application form shall be filled up in respect of each of its members. Only one AEO Certificate – Security and Safety shall be issued, listing the name of the EEIG and of its members.

3. If the applicant is a European Company formed according to Article 2 (1) or Article 2 (4) of Council Regulation (EC) No 2157/2001 of 8 October 2001 on the Statute for a European Company, the application shall be submitted to the customs authority where the European Company is registered. The application shall contain all the necessary information referred to in paragraph (1) in respect of all its offices, in order to enable the customs authorities to examine compliance with the required conditions.

The condition of financial solvency, described in Article 14h, shall not apply to the individual offices of the European company.

4. The list of competent offices of Member States' customs authorities to which applications have to be sent shall be published by the Commission on the Internet.

Article 14d

1. The application shall be rejected if:
   (a) the application does not comply with the provisions of Article 14c; or
   (b) the application does not contain the necessary information and the supplementary information is not submitted within the timeframe set by the customs authority, or the application contains incorrect information.

2. The application shall be rejected if the applicant is subject to serious criminal conviction, without any further right of appeal, related to an infringement of customs rules and linked to the activity of the company or the applicant, or to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application. If the applicant has a legal representative in customs matters who is subject to serious criminal conviction, without any further right of appeal, related to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal representative, the application shall also be rejected.

Section 3

Conditions and criteria for granting the status of Authorised Economic Operator

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, an economic operator need not be established in the customs territory of the Community where:

(a) mutual recognition of the AEO status is stipulated in an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety is made by an airline or a shipping company not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, in this case the applicant shall meet the conditions set out in Articles 14f, 14g, 14h and 14i (2).

Article 14f

1. The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

(a) the applying economic operator, the persons in charge of the company or exercising control over its management, and, if applicable, the applicant's legal representative in customs matters have not committed a serious infringement or repeated infringements of customs rules over the last 3 years preceding the submission of the application; and

(b) the person responsible in the company for customs matters has an appropriate record of customs compliance within the same time period.

2. If the persons exercising control over the management of the applicant are established or located in a third country, their compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14g

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code, the applicant shall:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to the customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods, the fulfilment of this criterion is not needed in the case of AEO Certificate – Security and Safety;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of economic authorizations;

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) maintain anti-smuggling measures and raise awareness among the staff in particular upon employment and during training;

(h) have appropriate information technology security measures[3] to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14h

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years. Solvency, for the purposes of this Article, shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant.

2. Application for AEO status, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or in an electronic form in accordance with the specimen at Annex [1B] The application must contain all the particulars necessary for the granting of the status.[4]

All economic operators involved in the supply chain may be granted the status of AEO.

[If the applicant has a parent company, the parent company's financial solvency shall be taken into consideration on the basis of published data.][5]

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

3 Firewall, for example.

4 TCG (Trade Contact Group) participants raised the question of group of companies. Our answer is: although the definition of "decision" in Art. 4(5) of CC provides for the legal possibility of issuing a decision affecting more than one person. Under the present CC, it is not possible that company X asks for the release of goods in one MS on the basis of a request launched by company Y in another MS. This could be done only if company X is the legal representative of company Y. Legal basis: Art. 4(18) and Art. 64(1) of CC. [In the proposal for a Modernized CC, see the corresponding Art. 93] Nevertheless, European company law allows for establishment of companies on EU scale. This situation is addressed in Article 14c (2) and (3).

5 A kind of a "European" common definition of parent company and subsidiaries: Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States.

Article 14i

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods shall include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures are in place for the handling of import and/or export licenses;

(e) appropriate measures are in place to distinguish goods subject to import or export restrictions from other goods;

(f) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his trading partners in order to secure the international supply chain;

(g) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and includes application verifications and periodic background checks;

(h) active participation in security awareness programmes of the employees concerned.

2. If an airline or shipping company not established in the Community but having a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate – Security and Safety,

a) it must be holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors; or

b) the applicant shall be a Regulated Agent on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions; or

c) it must be a holder of a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State granting the status of AEO shall consider the criteria described in paragraph (1) met to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

3. If the applicant, established in the Community, is a Regulated Agent based on European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions ,the criteria mentioned in paragraph (1) of this Article are considered to be met.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Organisations, the certificates are taken into account to the extent that the criteria are identical or comparable to those established in the present regulation.

Article 14j

The Commission shall adopt explanatory notes for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for the granting of the status of an authorised economic operator and the uniform application of audits based on these criteria.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14k

1. The customs authority competent, according to Article 14c (1), for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the information relating to the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days, using the information channel and the common data set established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

2. Should the customs authority of any other Member State have relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the customs authority competent for the issuing of the certificate within 30 calendar days after the communication according to paragraph 1.

Article 14l

Consultation between the customs authorities of the Member States is required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14j cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of information by the issuing Member State, in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14n (2).

Article 14m

1. The customs authority of the issuing Member State shall examine whether the conditions and criteria for the granting of AEO status described in Articles 14e-14j are met. Examination of the criteria laid down in Article 141 shall be carried out at the relevant premises. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

2. The customs authority of the issuing Member State may accept, evidence provided by a recognized professional person in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14g-14i. The recognised professional person shall not be related to the applicant.

Article 14n

1. The competent customs authority shall issue the AEO Certificate with which the status of AEO is granted in accordance with the specimen set out at Annexes [1C], [1D] and [1E].

2. The AEO Certificate shall be issued within [90 calendar days] following submission of the application. This period can be extended by one further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the [90 calendar days] period.

3. If the result of the examination performed according to Articles 14k-14m would lead to the rejection of the application, the customs authorities shall communicate their findings to the applicant and consult him, before taking such a decision.

4. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of existing authorisations issued under the customs rules.

5. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines stipulated in paragraph (2).

Article 14o

The competent customs authority shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the information channel and common data set referred to in Article 14k. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF THE AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14p

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.[6]

4. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

6 Limiting to specific Member States hinders conclusion of any mutual recognition agreement.

- at least every third year; or in case of an authorisation issued on the basis of Article 14f last paragraph to an applicant established for less than 3 years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year;
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO.

Provisions of paragraph 2 of Article 14m apply *mutatis mutandis*.

5. The results of the re-assessment should be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

Section 2

Suspension of the status of Authorised Economic Operator

Article 14q

1. The AEO status shall be suspended, if a non-compliance with the conditions or criteria for the AEO status have been detected or where perpetration of an act that can be punished as a criminal offence is sufficiently founded and is linked to an infringement of customs rules.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned is entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days.

2. If the non-compliant situation is not redressed within that period or in case of perpetration of an act which can be punished as a criminal offence, apart from cases of immediate danger, the competent customs authority shall notify the economic operator concerned that the status of AEO is suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels referred to in Article 14k shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO status including the use of any simplifications or facilitations provided for on the basis of that status. He will not be automatically excluded from the use of any simplification which has been authorized without reference to his AEO status or for which an authorization may still be granted.

Nevertheless if, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be temporarily suspended and a new AEO Certificate – Customs Simplifications can be issued at request.[7]

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the

7 Issue raised on TCG.

suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension can be withdrawn before the expiry of the time limit stipulated in paragraph (2).

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be reinstated and the AEO Certificate – Customs Simplifications shall be revoked.

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall withdraw the status of AEO and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be revoked definitely and only the new AEO Certificate – Customs Simplifications issued under these conditions shall be valid.

6. The competent customs authority shall suspend the status for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended. The provisions of the second sub-paragraph of paragraphs (3), (4) and (5) shall apply *mutatis mutandis*.

7. The AEO can initiate the suspension of his status when temporarily he is unable to meet certain criteria for that status. In this case, the AEO shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate accordingly, mentioning the time limit within which the necessary adjustments to meet the eligibility criteria will be taken. He shall inform also about the planned measures and their timescale to regularize the situation.

In this case, the last sentence of paragraph 2, and paragraphs 3 and 4 shall apply *mutatis mutandis*.

If the economic operator concerned fails to regularise the situation within the period described in his notification, the customs authority can authorize a reasonable prolongation if it is still satisfied of the bona fide character of the suspension notification. This prolongation shall be notified to the Commission and to the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

In all other cases, the AEO status shall be withdrawn and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k. The second sub-paragraph of paragraph (5) shall apply *mutatis mutandis*.

Section 3

Withdrawal of the status of Authorised Economic Operator

Article 14r

1. The status of AEO shall be withdrawn if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14q (4), or in cases of serious infringements related to customs rules without any further right of appeal committed by the economic operator.

2. The status of AEO can also be withdrawn upon request of the economic operator.

3. Withdrawal shall have immediate effect and the simplifications or facilitations provided for on the basis of the AEO Certificate shall not be applicable from the date of withdrawal.

If, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be revoked and a new AEO Certificate – Customs Simplifications shall be issued.

4. The competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the status of AEO within 3 years from the date of withdrawal.

CHAPTER 3
INFORMATION EXCHANGE

Article 14s

1. The AEO shall inform the competent customs authority of the significant events which could affect his status, including the cases when there is a change in the condition of access to information or in the way the information is available.

2. All relevant information received or possessed by the competent customs authority shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the AEO carries out activities that are relevant for customs.

3. If a customs authority revokes from an AEO a specific authorisation for the use of a certain customs simplification, it shall so notify the customs authority which issued the AEO Certificate.

Article 14t

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and withdrawal, as well as other relevant information shall be stored in a database accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The competent office referred to in Article 14c shall notify the risk analysis centre of the customs administration of the same Member State of the granting, withdrawal or suspension of AEO status. It shall also notify all other competent offices of the other Member States referred to in Article 14c."

(10) The following Articles 183a to 183d are inserted:

"Article 183a

[1. Where, pursuant to Article 183, the summary declaration is lodged by Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, the following particulars need to be supplied:][8]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 183d and Article 13 (2) of the Code, the customs office of entry selects for further examination a consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

(22) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

(24) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(27) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

(44) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 1 (c) concerning customs legislation and criterion in paragraph 2 (b) is considered to be met."

8 It is intended to include the list of data elements in Annex 30A. The discussion on the required set of data can follow after the standard data-set has been developed.

(45) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 2(c) concerning customs legislation of this Article and criterion in point (b) of Article 373(2) are considered to be met."

Article 592d

1. Where the export declaration is lodged by an Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, only the following particulars need to be supplied:[9] [ ]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 592e and Article 13(2) of the Code, the competent customs office selects for further examination a consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, they shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

Article 842c

1. [Where, pursuant to Article 842a, the summary declaration is lodged by an Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, the following particulars need not to be supplied:

- the method of payment of the transport charges.][10]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 842d and Article 13(2) of the Code, the competent customs office selects for further examination a consignment for which the declarant is the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

Article [2]

This Regulation shall enter into force on the […] day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

It shall apply from [ ]

However, the provisions of Article 183 (2), Article 278a (2) to (5) and Article 842b (2) and (3) shall apply from [1st January 2008].

9 It is intended to include the list of data elements in Annex 30A. The discussion on the required set of data can follow after the standard data-set has been developed.

10 It is intended to include eventual exceptions in Annex 30A.

Anhang 4:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 3 vom 14.02.2006 (in Auszügen)

Article 1

Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(1) In Part I, Title I, Chapter I, Article 1, the following definition is added:

12. *Economic operator means*:

a person who, in the course of its business, is involved in the import, transport or export of goods to or from the customs territory of the Community, including also intermediary activities related thereto.

(4) In Part 1, the following Title IIA is inserted:

["TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE STATUS OF AUTHORISED ECONOMIC OPERATOR

Section 1

The status of Authorised Economic Operator

Article 14a

1. The status of Authorised Economic Operator, referred to in Article 5a of the Code, and hereinafter referred to as "AEO", may be granted in one of the following forms:

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety in respect of economic operators allowed to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety, in respect of economic operators wishing to benefit from the simplifications described in the first indent and allowed to benefit from facilitations described in the second indent.

2. Pursuant to Article 5a (2) of the Code,
   (a) an AEO Certificate – Customs Simplifications shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14h;
   (b) an AEO Certificate – Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i;
   (c) an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i.

Section 2

Application for the status of Authorised Economic Operator

Article 14b

1. Application for AEO status, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or, where possible, in an electronic form in accordance with the specimen at Annex [1B].

2. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the economic operator submitting the application, hereinafter referred to as the "applicant", justifying the request, to supply the relevant information. The time limits referred to in Articles 14k (1) and 14n (2) shall run from the moment when the customs authority has all the information needed to reach a decision; the customs authorities shall inform the applicant that the information has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the applicant's main accounts are held and accessible, including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining AEO status, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted.

If a part of the relevant records and documentation is kept in another Member State, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form described in Annex [1B]. The customs authorities of the Member States concerned shall carry out consultation in accordance with Article 14l.

If the applicant maintains a storage facility or other premises in another Member State, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form described in Annex [1B], in order to facilitate the examination of the relevant conditions on the spot by the customs authorities of that Member State.

[2. If the applicant is a European Economic Interest Grouping formed according to Council Regulation (EEC) No 2137/85 of 25 July 1985 on the European Economic Interest Grouping (hereinafter referred to as "EEIG"), and intends to apply for the AEO – Certificate / Security and Safety, the application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the EEIG is registered. The application form shall be filled up in respect of each of its members. Only one AEO Cer-

tificate – Security and Safety shall be issued, listing the name of the EEIG and of its members.

3. If the applicant is a European Company formed according to Article 2 (1) or Article 2 (4) of Council Regulation (EC) No 2157/2001 of 8 October 2001 on the Statute for a European Company, the application shall be submitted to the customs authority where the European Company is registered. The application shall contain all the necessary information referred to in paragraph (1) in respect of all its offices, in order to enable the customs authorities to examine compliance with the required conditions.

The condition of financial solvency, described in Article 14h, shall not apply to the individual offices of the European company.][1]

4. The list of competent offices of Member States' customs authorities to which applications have to be sent shall be published by the Commission on the Internet. These offices will also act as the issuing offices of the AEO Certificates.

5. The applicant shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the customs authorities all of the information necessary for proving compliance with the requirements for granting the status.

6. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

Article 14d

1. The application shall be rejected if

the application does not comply with the provisions of Articles 14b and 14c.

2. The application shall be rejected if the applicant is subject to serious criminal conviction, without any further right of appeal, linked to the activity of the applicant or to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application. If the applicant has a legal representative in customs matters who is subject to serious criminal conviction, without any further right of appeal, related to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal representative, the application shall also be rejected.

Section 3

Conditions and criteria for granting the status of Authorised Economic Operator

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, an economic operator need not be established in the customs territory of the Community where:

1 Following the discussion during the last meeting, COM is further studying the conditions under which EEIG, European Companies and European Cooperative Societies operate (or will operate). A background paper will be prepared for the next meeting in March 2006.

(a) mutual recognition of the AEO status is stipulated in an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety is made by an airline or a shipping company not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, in this case the applicant is deemed to have met the conditions set out in Articles 14f, 14g, 14h and 14i (2).

Article 14f

1. The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

(a) the applying economic operator,

(b) the persons in charge of the company or exercising control over its management,

(c) if applicable, the applicant's legal representative in customs matters, and

(d) the person responsible in the company for customs matters

have not committed a serious infringement or repeated infringements of customs rules over the last 3 years preceding the submission of the application.

2. If the persons exercising control over the management of the applicant are established or located in a third country, their compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14g

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code, the applicant shall:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to the customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods, the fulfilment of this criterion is not needed in the case of AEO Certificate – Security and Safety;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of economic authorizations;

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) maintain anti-smuggling measures and raise awareness among the staff in particular upon employment and during training;

(h) have appropriate information technology security measures[2] to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14h

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years. Solvency, for the purposes of this Article, shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant.

2. [If the applicant has a parent company, the parent company's financial solvency shall be taken into consideration on the basis of published data.][3]

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14i

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods shall include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures are in place for the handling of import and/or export licenses;

(e) appropriate measures are in place to distinguish goods subject to import or export restrictions from other goods;

2 Firewall, for example.

3 A kind of a "European" common definition of parent company and subsidiaries: Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States.

(f) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his trading partners in order to secure the international supply chain;

(g) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and carries out periodic background checks;

(h) active participation in security awareness programmes of the employees concerned.

2. If an airline or shipping company not established in the Community but having a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate – Security and Safety,

a) it must be holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors; or

b) the applicant shall be a Regulated Agent on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, in which case paragraph 3 applies; or

c) it must be a holder of a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State granting the status of AEO shall consider the criteria described in paragraph (1) met to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

3. If the applicant, established in the Community, is a Regulated Agent based on European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, the criteria mentioned in paragraph (1) of this Article are considered to be met in relation to the premises to which the status of Regulated Agent has been approved.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Organisations, the certificates are taken into account to the extent that the criteria are identical or comparable to those established in the present regulation.

Article 14j

1. The Commission shall adopt explanatory notes for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for the granting of the status of an authorised economic operator and the uniform application of audits based on these criteria.

2. When the customs authority examines the conformity of the applicant with the criteria described in Articles 14 f, 14g, 14h and 14i, the type of business and the size of the applicant shall be taken into account.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14k

1. The customs office competent, according to Article 14c, for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the information relating to the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days, using the information channel and the common data set established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

2. Should the customs authority of any other Member State have relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the customs office competent for the issuing of the certificate within 35 calendar days after the communication according to paragraph 1.

Article 14l

Consultation between the customs authorities of the Member States is required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14j cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of information by the issuing Member State, in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14n (2).

Article 14m

1. The customs authority of the issuing Member State shall examine whether the conditions and criteria for the granting of AEO status described in Articles 14e-14i are met. Examination of the criteria laid down in Article 14i shall be carried out at the relevant premises. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

2. The customs authority of the issuing Member State may accept, evidence provided by a recognized professional person in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14g-14i. The recognised professional person shall not be related to the applicant.

Article 14n

1. The customs office, competent according to Article 14c (4), shall issue the AEO Certificate with which the status of AEO is granted in accordance with the specimen set out at Annex [1C].

2. The AEO Certificate shall be issued within [90 calendar days] following submission of the application. This period can be extended by one further period of 30

calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the [90 calendar days] period.

3. If the result of the examination performed according to Articles 14k-14m would lead to the rejection of the application, the customs authorities shall communicate their findings to the applicant and consult him, before taking such a decision.

4. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of existing authorisations issued under the customs rules.

5. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines stipulated in paragraph (2).

Article 14o

The customs office, competent according to Article 14c (4), shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the information channel and common data set referred to in Article 14k. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF THE AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14p

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.[4]

4. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

- at least every third year; or in case of an authorisation issued on the basis of Article 14f last paragraph to an applicant established for less than 3 years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year;
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO.

4 Limiting to specific Member States hinders conclusion of any mutual recognition agreement.

Provisions of paragraph 2 of Article 14m apply *mutatis mutandis*.

5. The results of the re-assessment should be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

Section 2

Suspension of the status of Authorised Economic Operator

Article 14q

1. The AEO status shall be suspended, if a non-compliance with the conditions or criteria for the AEO status have been detected or where perpetration of an act that can be punished as a criminal offence is sufficiently founded and is linked to an infringement of customs rules.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned is entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days.

However, suspension shall take place immediately where, by virtue of the nature or the level of the threat, the protection of the citizens' security and safety, of public health or of the environment so require. In this case, the customs authority of the Member State which suspends the AEO status shall immediately inform the customs authorities of the other Member States in order to ensure protection on Community level.

2. If the non-compliant situation is not redressed within that period or in case of perpetration of an act which can be punished as a criminal offence, apart from cases of immediate danger, the competent customs office shall notify the economic operator concerned that the status of AEO is suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels referred to in Article 14k shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO status including the use of any simplifications or facilitations provided for on the basis of that status. He will not be automatically excluded from the use of any simplification which has been authorized without reference to his AEO status or for which an authorization may still be granted.

Nevertheless if, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be temporarily suspended and a new AEO Certificate – Customs Simplifications can be issued at request.

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension can be withdrawn before the expiry of the time limit stipulated in paragraph (2).

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be reinstated and the AEO Certificate – Customs Simplifications shall be revoked.

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall withdraw the status of AEO and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be revoked definitely and only the new AEO Certificate – Customs Simplifications issued under these conditions shall be valid.

6. The competent customs authority shall suspend the status for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended. The provisions of the second sub-paragraph of paragraphs (3), (4) and (5) shall apply *mutatis mutandis*.

7. The AEO can initiate the suspension of his status when temporarily he is unable to meet certain criteria for that status. In this case, the AEO shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate accordingly, mentioning the time limit within which the necessary adjustments to meet the eligibility criteria will be taken. He shall inform also about the planned measures and their timescale to regularize the situation.

In this case, the last sentence of paragraph 2, and paragraphs 3 and 4 shall apply *mutatis mutandis*.

If the economic operator concerned fails to regularise the situation within the period described in his notification, the customs authority can authorize a reasonable prolongation if it is still satisfied of the bona fide character of the suspension notification. This prolongation shall be notified to the Commission and to the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

In all other cases, the AEO status shall be withdrawn and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k. The second sub-paragraph of paragraph (5) shall apply *mutatis mutandis*.

Section 3

Withdrawal of the status of Authorised Economic Operator

Article 14r

1. The status of AEO shall be withdrawn if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14q (4), or in cases of serious infringements related to customs rules without any further right of appeal committed by the economic operator.

2. The status of AEO can also be withdrawn upon request of the economic operator.

3. Withdrawal shall take effect on the [tenth working day] following its notification. (to think about it, in computerised environment)If, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications / Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be revoked and a new AEO Certificate – Customs Simplifications shall be issued.

4. The competent customs office shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the status of AEO within 3 years from the date of withdrawal.

CHAPTER 3

INFORMATION EXCHANGE

Article 14s

1. The AEO shall inform the competent customs office of the significant events which could affect his status, including the cases when there is a change in the condition of access to information or in the way the information is available.

2. All relevant information received or possessed by the competent customs office shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the AEO carries out activities that are relevant for customs.

3. If a customs authority revokes from an AEO a specific authorisation for the use of a certain customs simplification, it shall so notify the customs office mentioned in Article 14c (4).

Article 14t

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and withdrawal, as well as other relevant information shall be stored in a database accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The competent office referred to in Article 14c shall notify the risk analysis centre of the customs administration of the same Member State of the granting, withdrawal or suspension of AEO status. It shall also notify all other competent offices of the other Member States referred to in Article 14c."

(10) The following Articles 183a to 183d are inserted:

"Article 183a

. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 183d and Article 13 (2) of the Code, the customs office of entry selects for further examination a consignment covered by a summary declaration lodged by the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

(22) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

(24) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(27) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

(44) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 2(c) concerning customs legislation of this Article and criterion in point (b) of Article 373(2) are considered to be met."

Article 592d

[1. Where the customs declaration is lodged by an Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, only the following particulars need to be supplied:[5]]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 592e and Article 13(2) of the Code, the competent customs office selects for further examination a consignment covered by a customs declaration lodged by the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, they shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

5 The discussion on the required set of data can follow after the standard data-set has been developed.

Article 842c

1. [Where, pursuant to Article 842a, the summary declaration is lodged by an Authorised Economic Operator who benefits from security and safety facilitations, the following particulars need not to be supplied][6]

2. Where, following risk analysis performed pursuant to Article 842d and Article 13(2) of the Code, the competent customs office selects for further examination a consignment the summary declaration for which has been lodged by the Authorised Economic Operator referred to in paragraph 1, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

Article [2]

This Regulation shall enter into force on the […] day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

It shall apply from [ ]

However, the provisions of Part 1 Title VI Chapter 1 concerning pre-arrival declarations (Articles 181b, 181c, 183, 183a-183d), of Part 2 Title IV Chapter 1 and Part 2 Title VI Chapter 1 concerning pre-departure declarations (Articles 592a-592e and 842a-842e), as well as Articles 186, 201 (2), 212 (1) second sub-paragraph, 216 (3), 285, 285a, 286 (3), 287 (1), 288 (2), 289, 795, 806 (h), 841a, 865a Article 183 (2), Article 592f (2) to (5) and Article 842b (2) and (3)] shall apply from [1st January 2008].

6 The standard data-set has not yet been definitely finalised.

Anhang 5:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 4 vom 13.04.2006 (in Auszügen)

Article 1

Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(1) In Part I, Title I, Chapter I, Article 1, the following definition is added:

12. *Economic operator means*:

a person who, in the course of its business, is involved in the import, transport or export of goods to or from the customs territory of the Community, including also intermediary activities related thereto.

(4) In Part 1, the following Title IIA is inserted:

["TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE STATUS OF AUTHORISED ECONOMIC OPERATOR

Section 1

The status of Authorised Economic Operator

Article 14a

1. The status of Authorised Economic Operator, referred to in Article 5a of the Code, and hereinafter referred to as "AEO", may be granted in one of the following forms:

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety in respect of economic operators allowed to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, in respect of economic operators wishing to benefit from the simplifications described in the first indent and allowed to benefit from facilitations described in the second indent.

2. Pursuant to Article 5a (2) of the Code,
   (a) an AEO Certificate – Customs Simplifications shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14h;
   (b) an AEO Certificate – Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i;
   (c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i.

3. If, on the basis of an AEO Certificate – Customs Simplifications or of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the AEO applies for one or more authorisations referred to in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, 372 or 454a, the customs authorities in all Member States shall examine only those criteria which are not covered by the criteria for granting the AEO status. All other criteria are considered to be met.

4. The AEO status shall be taken into account during risk analysis in accordance with the AEO Certificate, so that an AEO is normally subjected to less physical controls than other operators.

Where, following risk analysis, the competent customs office nevertheless selects for further examination a consignment covered by a summary declaration or a customs declaration lodged by an AEO, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority.

Section 2

Application for the status of Authorised Economic Operator

Article 14b

1. Application for AEO status, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or, where possible, in an electronic form in accordance with the specimen at Annex 1B.

The customs authorities may allow the application to refer only to specific premises of the applicant, when it is possible to identify the flow of the goods connected to these premises. In that case, the examination of the criteria described in Articles 14g and 14i shall correspond to the specific nature of that situation.

2. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the economic operator submitting the application, hereinafter referred to as the "applicant", justifying the request, to supply the relevant information. The time limits referred to in Articles 14k (1) and 14n (2) shall run from the moment when the customs authority has all the information needed to reach a decision; the customs authorities shall inform the applicant that the information has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where

- the applicant's main accounts are held, including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining AEO status, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted; or
- the applicant's main accounts are accessible in the applicant's computer system by the competent customs authority using information technology and computer networks (including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining AEO status), and where the applicant's general management activities are conducted, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are carried out; or
- otherwise, where the competent customs authority can not be determined under the first or second indent, where the main accounts are held, or where they are accessible as referred to in the second indent with the proviso that the applicant's general management activities are conducted in the same Member State. The provisions of Article 14l apply.

If a part of the relevant records and documentation is kept in another Member State, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form described in Annex 1B. The customs authorities of the Member States concerned shall carry out consultation in accordance with Article 14l.

If the applicant maintains a storage facility or other premises in another Member State, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form described in Annex 1B, in order to facilitate the examination of the relevant conditions on the spot by the customs authorities of that Member State.

2. Member States shall communicate to the Commission their list of competent offices, to which applications have to be sent, and any subsequent changes thereto. These offices will also act as the issuing offices of the AEO Certificates. The Commission shall forward such information to the other Member States or make it available on the Internet.

3. The applicant shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the customs authorities all of the information necessary for proving compliance with the requirements for granting the status.

4. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

Article 14d

1. The application shall be rejected if it does not comply with the provisions of Articles 14b and 14c.

2. The application shall be rejected if the applicant is subject to serious criminal conviction, without any further right of appeal, linked to the activity of the applicant or to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application. If the applicant has a legal representative in customs matters who is subject to serious criminal conviction, without any further right of appeal, related to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal representative, the application shall also be rejected.

Section 3

Conditions and criteria for granting the status of Authorised Economic Operator

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, an economic operator need not be established in the customs territory of the Community where:

(a) mutual recognition of the AEO status is stipulated in an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety is made by an airline or a shipping company not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, in this case the applicant is deemed to have met the conditions set out in Articles 14f, 14g, 14h and 14i (2).

Article 14f

1. The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

(a) the applying economic operator,

(b) the persons in charge of the company or exercising control over its management,

(c) if applicable, the applicant's legal representative in customs matters, and

(d) the person responsible in the company for customs matters

have not committed a serious infringement or repeated infringements of customs rules over the last 3 years preceding the submission of the application.

However, the record of compliance with customs requirements can be considered as appropriate if, in cases of repeated infringements, the competent customs authority considers them as of negligible importance which do not create doubts concerning the good faith of the applicant and which do not constitute an obstacle for the attribution of the certificate.

2. If the persons exercising control over the management of the applicant are established or located in a third country, their compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14g

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code, the applicant shall:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to the customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods; the fulfilment of this criterion is not needed in the case of AEO Certificate – Security and Safety;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of licenses and authorisations connected to commercial policy measures or to trade in agricultural products[1];

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) maintain anti-smuggling measures and raise awareness among the staff in particular upon employment and during training;

(h) have appropriate information technology security measures[2] to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14h

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years. Solvency, for the purposes of this Article, shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant, with due regard to the characteristics of the type of the business activity.

2. If the applicant has been established for less then 3 years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14i

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

1 For example: import licences for trade with agricultural goods, or authorisations in the field of trade with textile articles or cultural goods.

2 Firewall, for example.

(c) measures for the handling of goods shall include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures are in place for the handling of import and/or export licenses connected to prohibitions and restrictions and to distinguish these goods from other goods[3];

(e) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his trading partners in order to secure the international supply chain;

(f) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and carries out periodic background checks;

(g) active participation in security awareness programmes of the employees concerned.

2. If an airline or shipping company is not established in the Community but has a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate – Security and Safety, it

a) must be holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors; or

b) shall be a Regulated Agent on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, in which case paragraph 3 applies; or

c) must be a holder of a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State granting the status of AEO shall consider the criteria described in paragraph (1) met to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

3. If the applicant is established in the Community and is a Regulated Agent based on European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, the criteria mentioned in paragraph (1) of this Article are considered to be met in relation to the premises to which the status of Regulated Agent has been approved.

---

3 For example: dual-use goods; precursors; goods that are subject to an embargo; goods that are a risk to counterfeit.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of a European security and/or safety certificate issued on the basis of Community legislation, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Organisations, the certificates shall be taken into account, to the extent that the criteria are identical or comparable to those established in the present regulation.

Article 14j

1. The Commission shall, after consultation of the Committee, adopt explanatory notes for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for the granting of the status of an authorised economic operator and the uniform application of audits based on these criteria.

2. When the customs authority examines the conformity of the applicant with the criteria described in Articles 14 f, 14g, 14h and 14i, the type of business and the size of the applicant shall be taken into account in order to ensure that also small and medium sized companies can benefit from the AEO status, provided the criteria are met.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14k

1. The customs office competent, according to Article 14c, for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days starting from the date on which the application has been received, using the information channel established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

2. Should the customs authority of any other Member State have relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the customs office competent for the issuing of the certificate within 35 calendar days after the communication according to paragraph 1, using the information channel referred to in paragraph 1.

Article 14l

1. Consultation between the customs authorities of the Member States is required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14j cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of information by the issuing Member State, in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14n (2).

2. If, following the examination provided for under Article 14m, the consulted customs authority establishes that the applicant does not fulfil the relevant criteria, the results, duly documented, shall be transferred to the issuing customs office and the

application shall be rejected by the latter. Paragraphs 3, 4 and 5 of Article 14n apply.

Article 14m

1. The customs authority of the issuing Member State shall examine whether the conditions and criteria for the granting of AEO status described in Articles 14e-14i are met. Examination of the criteria laid down in Article 14i shall be carried out at all the relevant premises. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

2. The customs authority of the issuing Member State may accept evidence provided by a recognized professional person in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14g-14i. The recognised professional person shall not be related to the applicant.

Article 14n

1. The customs office, competent according to Article 14c (4), shall issue the AEO Certificate with which the status of AEO is granted in accordance with the specimen set out at Annex 1C.

2. The AEO Certificate shall be issued within 90 calendar days following submission of the application. This period can be extended by one further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the 90 calendar days period.[4]

3. If the result of the examination performed according to Articles 14k-14m would lead to the rejection of the application, the issuing customs office shall communicate the findings to the applicant and provide him the opportunity to respond within a reasonable timeframe, before taking such a decision.

4. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of existing authorisations issued under the customs rules.

5. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines stipulated in paragraph (2).

Article 14o

The customs office, competent according to Article 14c (4), shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the information channel referred to in Article 14k. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

4 Transitional period: Article [2].

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF THE AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14p

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.

4. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

- at least every third year; or in case of an authorisation issued on the basis of Article 14f last paragraph to an applicant established for less than 3 years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year;
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO.

Article 14m (2) shall apply *mutatis mutandis*.

5. The results of the re-assessment shall be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

Section 2
Suspension of the status of Authorised Economic Operator

Article 14q

1. The AEO status shall be suspended, if a non-compliance with the conditions or criteria for the AEO status have been detected or where perpetration of an act that can be punished as a criminal offence is sufficiently founded and is linked to an infringement of customs rules.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned is entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days.

However, suspension shall take place immediately where, by virtue of the nature or the level of the threat, the protection of the citizens' security and safety, of public health or of the environment so require. In this case, the customs authority of the Member State which suspends the AEO status shall immediately inform the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14k, in order to ensure protection on Community level.

2. If the non-compliant situation is not redressed within that period or in case of perpetration of an act which can be punished as a criminal offence, apart from cases of immediate danger, the competent customs office shall notify the economic opera-

tor concerned that the status of AEO is suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels referred to in Article 14k shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO status including the use of any simplifications or facilitations provided for on the basis of that status, except for any customs procedure already started before the date of suspension and needing completion. He will not be automatically excluded from the use of any simplification which has been authorized without reference to his AEO status or for which an authorization may still be granted.

Nevertheless if, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be temporarily suspended and a new AEO Certificate – Customs Simplifications can be issued at request.

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension can be withdrawn before the expiry of the time limit stipulated in paragraph (2).

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be reinstated and the AEO Certificate – Customs Simplifications shall be revoked.

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall withdraw the status of AEO and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be revoked definitely and only the new AEO Certificate – Customs Simplifications issued under these conditions shall be valid.

6. The competent customs authority shall suspend the status for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended. The provisions of the second sub-paragraph of paragraphs (3), (4) and (5) shall apply *mutatis mutandis*.

7. The AEO can initiate the suspension of his status when temporarily he is unable to meet certain criteria for that status. In this case, the AEO shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate accordingly, mentioning the time limit within which the necessary adjustments to meet the eligibility criteria will be taken. He shall inform also about the planned measures and their timescale to regularize the situation.

In this case, the last sentence of paragraph 2, and paragraphs 3 and 4 shall apply *mutatis mutandis*.

If the economic operator concerned fails to regularise the situation within the period described in his notification, the customs authority can authorize a reasonable pro-

longation if it is still satisfied of the bona fide character of the suspension notification. This prolongation shall be notified to the Commission and to the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

In all other cases, the AEO status shall be withdrawn and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14k. The second subparagraph of paragraph (5) shall apply *mutatis mutandis*.

Section 3

Withdrawal of the status of Authorised Economic Operator

Article 14r

1. The status of AEO shall be withdrawn if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14q (4), or in cases of serious infringements related to customs rules without any further right of appeal committed by the economic operator.

2. The status of AEO can also be withdrawn upon request of the economic operator.

3. Withdrawal shall take effect from the day following its notification.

If, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be revoked and a new AEO Certificate – Customs Simplifications shall be issued.

4. The competent customs office shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the status of AEO within 3 years from the date of withdrawal.

CHAPTER 3

INFORMATION EXCHANGE

Article 14s

1. The AEO shall inform the competent customs office of the significant events which could affect his status, including the cases when there is a change in the condition of access to information or in the way the information is available.

2. All relevant information received or possessed by the competent customs office shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the AEO carries out activities that are relevant for customs.

3. If a customs authority revokes from an AEO a specific authorisation for the use of a certain customs simplification, it shall so notify the customs office mentioned in Article 14c (4).

Article 14t

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and withdrawal, as well as other relevant information shall be stored and be accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The competent office referred to in Article 14c shall notify the risk analysis centre of the customs administration of the same Member State of the granting, withdrawal or suspension of AEO status. It shall also notify all other competent offices of the other Member States referred to in Article 14c.

3. The Commission shall publish the list of Authorised Economic Operators on the Internet.

(12) The following Articles 183a and 183b are inserted:

[5]*"Article 183a*

1. The summary declaration referred to in Article 36a of the Code shall be lodged at the customs office of entry within the following time limits:

a) in the case of maritime traffic

i) for containerised cargo, other than where iii) applies, at least 24 hours before loading at the port of departure;

ii) for bulk/break bulk cargo, at least 4 hours before arrival at the first port in the customs territory of the Community;

iii) if the duration of the voyage is less than 24 hours, at least 2 hours before arrival at the first port in the customs territory of the Community.[6]

b) for air traffic

i) for short haul, at least at time of “wheels up” of aircraft;

ii) for long haul, at least 4 hours prior to arrival at the first Community airport;

For the purposes of this Article, short haul flight is a flight the duration of which is less than 4 hours from the last airport of departure in a third country till the arrival to the first Community airport. All other flights are considered to be long haul flights.

For the purposes of this Article, "wheels up" of aircraft is the time when the aircraft actually takes off.

---

5 This provision has been reinserted in Article 14a (4).

6 Traders' representatives raised the issue of frequent changes of the destination port (for example, due to bad weather) and asked for certain flexibility in these cases. In these situations (which might also occur in air traffic), the carrier already has submitted a summary declaration to the initial destination-port; this declaration being already registered by the customs office of this port when the change of route occurs. Consequently, the customs office of this port should send the declaration to the customs authority of the final destination-port AIS permitting. The time limits are not affected.

c) for rail and inland waters traffic, at least 2 hours prior to arrival at the customs office of entry in the customs territory of the Community.

d) for road traffic, at least 1 hour prior to arrival at the customs office of entry in the customs territory of the Community.

2. Where the summary declaration is lodged other than by use of data processing technique, the time limit referred to in point (a) iii), point (b) i) and points (c) and (d) of paragraph 1 shall be at least 4 hours.

3. If the customs authorities' computerised system is temporarily not functioning, the time limits described in paragraph 1 shall still apply, in accordance with the procedure defined by the customs authorities in agreement with each other.

(27) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

(28) Article 262 (1) is replaced by the following:

"1. The authorization referred to in Article 260 shall:

- designate the customs office(s) competent to accept simplified declarations;
- specify the goods to which it applies; and
- make reference to the guarantee to be provided by the person concerned to cover any customs debt which may arise.

It shall also specify the form and content of the supplementary declarations, and shall set the time limits within which they must be lodged with the customs authority designated for this purpose."

(29) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(32) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned has been granted the status of an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

(48) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 1 (c) concerning customs legislation and the criterion in paragraph 2 (b) is considered to be met."

(49) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned has been granted the status of Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 2(c) concerning customs legislation of this Article and the criterion in point (b) of Article 373(2) are considered to be met."

Article 592d

1. The competent customs office shall, upon lodgement of the customs declaration, carry out appropriate risk based controls, prior to release of the goods for exportation. Goods may be released before the expiry of the time limits referred to in Article 592b, if the results of the risk analysis allow that.

2. Where goods covered by an exemption, under Article 592a (a) to (i), from the requirement for a summary declaration are brought out of the customs territory of the Community, risk analysis shall be carried out upon presentation of the goods, on the basis of the customs declaration covering the goods.

2. Without prejudice to the obligation laid down in Article 182b of the Code, and the exceptions provided for in this Chapter, where it is found that goods presented to customs are not covered by a customs declaration containing the particulars necessary for the pre-departure declarations; the person who brings the goods or who assumes responsibility for the carriage of the goods out of the customs territory of the Community, shall lodge a customs declaration or summary declaration immediately.

3. The lodging of a customs declaration or a summary declaration after the stipulated time limit shall not preclude application of the penalties in force.

[7]*Article 842c*

1. The summary declaration covering the goods shall be lodged at the office of exit within the time limits stipulated in Article 592b (1).

Article 592b (2) to (5), Article 183b (3) and Article 183c (2) shall apply *mutatis mutandis.*

2. The competent customs office shall, upon lodgement of the summary declaration, carry out appropriate risk based controls, primarily for safety and security purposes, prior to release of the goods for exit from the Community

3. Without prejudice to the obligation laid down in Article 182c of the Code, and the exceptions provided for in this Chapter, where it is found that goods intended to

7 The provision of Article 842c (2) has been reinserted in Article 14a (4).

be taken out of the Community customs territory for which a summary declaration is required are not covered by such a declaration, the person who is to bring the goods, or who assumes responsibility for the carriage of the goods, out of the customs territory of the Community shall lodge a summary declaration immediately.

The competent customs office shall carry out the risk analysis referred to in paragraph 2 of this Article as soon as is practicable, but in any event within a time corresponding to the time limits in Article 592b for the particular type of traffic. Goods may be released for further transportation before the expiry of the time limits referred to in Article 842d (1), if the results of the risk analysis allow that.

4. The competent customs office shall notify the person who lodged the summary declaration if the goods are not to be released. Such notification should be given within reasonable time after the risk assessment has been finalised for these goods.

Article [2]

This Regulation shall enter into force on the seventh day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

However, the provisions of Part 1 Title VI Chapter 1 concerning pre-arrival declarations (Articles 181b, 181c, 183, 183a-183d), of Part 2 Title IV Chapter 1 and Part 2 Title VI Chapter 1 concerning pre-departure declarations (Articles 592a-592e and 842a-842e), as well as Articles 186, 201 (2), 212 (1) second sub-paragraph, 216 (3), 285, 285a, 286 (3), 287 (1), 288 (2), 289, 795, 806 (h), 841a, 865a Article 183 (2), Article 592f (2) to (5), Article 842b (2) and (3) and Annex 30A shall apply from 1st January 2008.

During a transitional period of 12 months starting from the date of entry into force of this Regulation, the period of issuing the AEO Certificate referred to in the first sentence of Article 14n (2) is extended to 120 calendar days.

Anhang 6:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 4-Corr. 1 vom 03.05.2006 (in Auszügen)

Article 1
Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(1) In Part I, Title I, Chapter I, Article 1, the following definition is added:

12. "*Economic operator*" means:

a person who, in the course of its business, is involved in the import, transport, storage or export of goods to or from the customs territory of the Community, including also intermediary activities related thereto.

(4) In Part 1, the following Title IIA is inserted:

"TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE CERTIFICATES

Section 1

General Provisions

Article 14a

1. Following an application by an economic operator, the customs authorities may, in accordance with Article 5a of the Code, issue the following certificates:

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety in respect of economic operators allowed to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, in respect of economic operators wishing to benefit from the simplifications described in the first indent and allowed to benefit from facilitations described in the second indent.

2. Pursuant to Article 5a (2) of the Code,

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14h;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i.

3. If, on the basis of an AEO Certificate – Customs Simplifications or of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the Authorised Economic Operator, hereinafter referred to as "AEO", applies for one or more authorisations referred to in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, 372 or 454a, the customs authorities in all Member States shall examine only those criteria which are not covered by the criteria for granting the AEO Certificate. All other criteria are considered to be met.

4. The AEO Certificate shall be taken into account during risk analysis in accordance with the type of the certificate, so that an AEO is normally subjected to less physical and document based controls than other operators.

Where, following risk analysis, the competent customs office nevertheless selects for further examination a consignment covered by a summary declaration or a customs declaration lodged by an AEO, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority. If the AEO so requests, these controls may be carried out at a place which is different from the place of the customs office involved.

Section 2

Application for an AEO Certificate

Article 14b

1. Application for an AEO Certificate, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or, where possible, in an electronic form in accordance with the specimen at Annex 1C.

If the applicant so requests, the customs authorities may allow the application to refer only to specific premises of the applicant, when it is possible to identify the flow of the goods connected to these premises. In that case, the examination of the criteria described in Articles 14g and 14i shall correspond to the specific nature of that situation.

2. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the economic operator submitting the application, hereinafter referred to as the "applicant", justifying the request, to supply the relevant information. The time limits referred to in Articles 14k (1) and 14n (2) shall run from the moment when the customs authority has all the information needed to reach a decision; the customs authorities shall inform the applicant that the information has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where

- the applicant's main accounts are held, including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining the AEO Certificate, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted; or
- the applicant's main accounts are accessible in the applicant's computer system by the competent customs authority using information technology and computer networks (including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining the certificate), and where the applicant's general management activities are conducted, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are carried out; or
- otherwise, where the competent customs authority can not be determined under the first or second indent, where the main accounts are held, or where they are accessible, as referred to in the second indent, with the proviso that the applicant's general management activities are conducted in the same Member State. The provisions of Article 14l apply.

If a part of the relevant records and documentation is kept in another Member State, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form described in Annex 1C. The customs authorities of the Member States concerned shall carry out consultation in accordance with Article 14l.

If the applicant maintains a storage facility or other premises in another Member State, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form described in Annex 1C, in order to facilitate the examination of the relevant conditions on the spot by the customs authorities of that Member State.

2. Member States shall communicate to the Commission their list of competent offices, to which applications have to be sent, and any subsequent changes thereto. These offices will also act as the issuing offices of the AEO Certificates. The Commission shall forward such information to the other Member States or make it available on the Internet.

3. The applicant shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the customs authorities all of the information necessary for proving compliance with the requirements for issuing the certificate.

4. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

Article 14d

1. he application shall be rejected if it does not comply with the provisions of Articles 14b and 14c.

2. he application shall be rejected if the applicant is subject to serious criminal onviction, linked to the economic activity of the applicant or to bankruptcy roceedings at the time of the submission of the application. If the applicant has a egal rep-

resentative in customs matters who is subject to serious criminal conviction elated to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal epresentative, the application shall also be rejected.

Section 3

Conditions and criteria for granting the AEO Certificate

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, an economic operator need not be established in the customs territory of the Community where:

(a) mutual recognition of the AEO Certificates is stipulated in an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety is made by an airline or a shipping company not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, in this case the applicant is deemed to have met the conditions set out in Articles 14f, 14g, 14h and 14i (2).

Article 14f

1. The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

(a) the applying economic operator,

(b) the persons in charge of the company or exercising control over its management,

(c) if applicable, the applicant's legal representative in customs matters, and

(d) the person responsible in the company for customs matters

have not committed a serious infringement or repeated infringements of customs rules over the last 3 years preceding the submission of the application.

However, the record of compliance with customs requirements can be considered as appropriate if, in cases of repeated infringements, the competent customs authority considers them as of negligible importance in relation to the number or size of the ustoms related operations and which do not create doubts concerning the good faith of the applicant.

2. If the persons exercising control over the management of the applicant are established or located in a third country, their compliance shall be judged on the basis if records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14g

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code, the applicant shall:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to the customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods; the fulfilment of this criterion is not needed in the case of AEO Certificate – Security and Safety;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of licenses and authorisations connected to commercial policy measures or to trade in agricultural products;

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) maintain anti-smuggling measures and raise awareness among the staff in particular upon employment and during training;

(h) have appropriate information technology security measures to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14h

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years. Solvency, for the purposes of this Article, shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant, with due regard to the characteristics of the type of the business activity.

2. If the applicant has been established for less then 3 years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14i

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods shall include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures are in place for the handling of import and/or export licenses connected to prohibitions and restrictions and to distinguish these goods from other goods;

(e) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his trading partners in order to secure the international supply chain;

(f) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and carries out periodic background checks;

(g) active participation in security awareness programmes of the employees concerned.

2. If an airline or shipping company is not established in the Community but has a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate – Security and Safety, it

a) must be holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors; or

b) shall be a Regulated Agent on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, in which case paragraph 3 applies; or

c) must be a holder of a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate shall consider the criteria described in paragraph (1) met to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

3. If the applicant is established in the Community and is a Regulated Agent based on European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, the criteria mentioned in paragraph (1) of this Article are considered to be met in relation to the premises to which the status of Regulated Agent has been approved.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of a European security and/or safety certificate issued on the basis of Community legislation, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Or-

ganisations, the certificates shall be taken into account, to the extent that the criteria are identical or comparable to those established in the present regulation.

Article 14j

1. The Commission shall, after consultation of the Committee, adopt explanatory notes for the purpose of ensuring the uniform interpretation of the criteria for issuing AEO Certificates and the uniform application of audits based on these criteria.

2. When the customs authority examines the conformity of the applicant with the criteria described in Articles 14 f, 14g, 14h and 14i, the type of business and the size of the applicant shall be taken into account in order to ensure that also small and medium sized companies can become holders of AEO Certificates, provided the criteria are met.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14k

1. The customs office competent, according to Article 14c, for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days starting from the date on which the application has been received, using the information channel established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

2. Should the customs authority of any other Member State have relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the customs office competent for the issuing of the certificate within 35 calendar days after the communication according to paragraph 1, using the information channel referred to in paragraph 1.

Article 14l

1. Consultation between the customs authorities of the Member States is required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14j cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of information by the issuing Member State, in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14n (2).

If the consulted customs authority fails to react within the reasonable time limit set by the issuing customs authority, the latter authority may assume, at the responsibility and the expense of the consulted customs authority, that the criteria for which the consultation took place are met.

2. If, following the examination provided for under Article 14m, the consulted customs authority establishes that the applicant does not fulfil the relevant criteria, the results, duly documented, shall be transferred to the issuing customs office and the application shall be rejected by the latter. Paragraphs 4,5 and 6 of Article 14n shall apply.

Article 14m

1. The customs authority of the issuing Member State shall examine whether the conditions and criteria for issuing the certificate described in Articles 14e-14i are met. Examination of the criteria laid down in Article 14i shall be carried out at all the premises which are relevant to the customs related activities of the applicant. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

2. The customs authority of the issuing Member State may accept evidence provided by a recognized professional person in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14g-14i. The recognised professional person shall not be related to the applicant.

Article 14n

1. The customs office, competent according to Article 14c (4), shall issue the AEO Certificate in accordance with the specimen set out at Annex 1D.

2. The AEO Certificate shall be issued within 90 calendar days following submission of the application. This period can be extended by one further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the 90 calendar days period.

3. The period described in paragraph 2 can also be extended if, in course of the examination of the criteria, the applicant carries out adjustments to satisfy those criteria.

4. If the result of the examination performed according to Articles 14k-14m would lead to the rejection of the application, the issuing customs office shall communicate the findings to the applicant and provide him the opportunity to respond within 30 calendar days, before taking such a decision.

5. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of existing authorisations issued under the customs rules.

6. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines stipulated in paragraph (2).

Article 14o

The customs office, competent according to Article 14c (4), shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the information channel referred to in Article 14k. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF THE AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14p

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.

4. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

- at least every third year; or in case of an authorisation issued on the basis of Article 14f last paragraph to an applicant established for less than 3 years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year;
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO.

Article 14m (2) shall apply *mutatis mutandis*.

5. The results of the re-assessment shall be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

Section 2
Suspension of the benefits linked to the AEO Certificates

Article 14q

1. The benefits linked to the AEO Certificate shall be suspended, if a noncompliance with the conditions or criteria for the certificate have been detected or where perpetration of an act that can be punished as a criminal offence is sufficiently founded and is linked to an infringement of customs rules.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned is entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days.

However, suspension shall take place immediately where, by virtue of the nature or the level of the threat, the protection of the citizens' security and safety, of public health or of the environment so require. In this case, the customs authority of the Member State which suspends the benefits linked to the certificate shall immediately inform the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14k, in order to ensure protection on Community level.

2. If the non-compliant situation is not redressed within that period or in case of perpetration of an act which can be punished as a criminal offence, apart from cases of immediate danger, the competent customs office shall notify the economic operator concerned that the benefits linked to the certificate are suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels referred to in Article 14k shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO Certificate including the use of any simplifications or facilitations provided for on the basis of that certificate, except for any customs procedure already started before the date of suspension and needing completion. He will not be automatically excluded from the use of any simplification which has been authorized without reference to his AEO Certificate or for which an authorization may still be granted.

Nevertheless if, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be temporarily suspended and a new AEO Certificate – Customs Simplifications can be issued at request.

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension can be withdrawn before the expiry of the time limit stipulated in paragraph (2).

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be reinstated and the AEO Certificate – Customs Simplifications shall be revoked.

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall revoke the AEO Certificate and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be revoked definitely and only the new AEO Certificate – Customs Simplifications issued under these conditions shall be valid.

6. The competent customs authority shall suspend the benefits linked to the certificate for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended. The provisions of the second sub-paragraph of paragraphs (3), (4) and (5) shall apply *mutatis mutandis*.

7. The AEO can initiate the suspension of the benefits linked to the certificate when temporarily he is unable to meet certain criteria for that certificate. In this case, the AEO shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate accordingly, mentioning the time limit within which the necessary adjustments to meet the eligibility criteria will be taken. He shall inform also about the planned measures and their timescale to regularize the situation.

In this case, the last sentence of paragraph 2, and paragraphs 3 and 4 shall apply *mutatis mutandis*.

If the economic operator concerned fails to regularise the situation within the period described in his notification, the customs authority can authorize a reasonable prolongation if it is still satisfied of the bona fide character of the suspension notification. This prolongation shall be notified to the Commission and to the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

In all other cases, the AEO Certificate shall be revoked and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14k. The second subparagraph of paragraph (5) shall apply *mutatis mutandis*.

Section 3

Revocation of the AEO Certificate

Article 14r

1. The AEO Certificate shall be revoked if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14q (4), or in cases of serious infringements related to customs rules without any further right of appeal committed by the economic operator.

2. The AEO Certificate can also be revoked upon request of the economic operator.

3. Revocation shall take effect from the day following its notification.

If, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be revoked and a new AEO Certificate – Customs Simplifications shall be issued.

4. The competent customs office shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the AEO Certificate within 3 years from the date of revocation.

CHAPTER 3

INFORMATION EXCHANGE

Article 14s

1. The AEO shall inform the competent customs office of the significant events which could affect his certificate, including the cases when there is a change in the condition of access to information or in the way the information is available.

2. All relevant information received or possessed by the competent customs office shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the AEO carries out activities that are relevant for customs.

3. If a customs authority revokes from an AEO a specific authorisation for the use of a certain customs simplification, it shall so notify the customs office mentioned in Article 14c (4).

Article 14t

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and revocation, as well as other relevant information shall be stored and be accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The competent office referred to in Article 14c shall notify the risk analysis centre of the customs administration of the same Member State of the granting, revocation or suspension of the AEO Certificate. It shall also notify all other competent offices of the other Member States referred to in Article 14c.

3. The Commission shall publish the list of Authorised Economic Operators on the Internet with prior agreement of the AEO concerned.

(27) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

(29) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(32) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

(48) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 1 (c) concerning customs legislation and the criterion in paragraph 2 (b) are considered to be met."

(49) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 2(c) concerning customs legislation of this Article and the criterion in point (b) of Article 373(2) are considered to be met."

(52) The following is inserted after the amended title of Chapter 1:

Article 592d

1. The competent customs office shall, upon lodgement of the customs declaration, carry out appropriate risk based controls, prior to release of the goods for exportation. Goods may be released before the expiry of the time limits referred to in Article 592b, if the results of the risk analysis allow that.

2. Where goods covered by an exemption, under Article 592a (a) to (i), from the requirement for a summary declaration are brought out of the customs territory of the Community, risk analysis shall be carried out upon presentation of the goods, on the basis of the customs declaration covering the goods.

3. Without prejudice to the obligation laid down in Article 182b of the Code, and the exceptions provided for in this Chapter, where it is found that goods presented to customs are not covered by a customs declaration containing the particulars necessary for the pre-departure declarations, the person who brings the goods, or who assumes responsibility for the carriage of the goods out of the customs territory of the Community, shall lodge a customs declaration or summary declaration immediately.

4. The lodging of a customs declaration or a summary declaration after the stipulated time limit shall not preclude application of the penalties in force.

(59) Article 793 is replaced by the following:

"*Article 793*

1. Without prejudice to Articles 796a to 796f, where the customs rules provide for another document to replace Copy 3 of the Single Administrative Document, the provisions of this Title shall apply, *mutatis mutandis*, to that other document.

2. Copy 3 of the Single Administrative Document and the goods released for export shall be presented together to customs at the customs office of exit.

3. The customs office of exit shall be:

(a) in the case of goods exported by rail, post, air or sea, the customs office competent for the place where the goods are taken over by an Authorised Economic Operator – Customs Simplifications/Security and Safety under a single transport contract for transport out of the customs territory of the Community to whom this facilitation has been granted, provided that the whole transport movement on the customs territory of the Community is performed by one or more AEOs – Customs Simplifications/Security and Safety

(b) in the case of goods exported by pipeline and of electrical energy, the office designated by the Member State where the exporter is established;

(c) in the case of goods exported by other means or in circumstances not covered by (a) and (b), the last customs office before the goods leave the customs territory of the Community.

4. The customs office of exit shall carry out appropriate risk based controls prior to the departure of the goods from the Community customs territory, primarily ensure that the goods presented correspond to those declared. The customs office of exit shall supervise the physical departure of the goods.

Where the export customs declaration has been lodged at an office other than the customs office of exit, and the details transmitted in accordance with Articles 182b (2) of the Code, the customs authorities at the customs office of exit may take account of the results of any control carried out by the other office when applying this paragraph.

5. Where the declarant enters 'RET-EXP' in Box 44, or otherwise indicates his wish to have Copy No 3 returned to him, the customs office of exit shall certify the physical departure of the goods by means of an endorsement on the back and shall give that copy to the person who presented it or to an intermediary named on the Copy 3 and established in the district of the customs office of exit, for return to the declarant. The endorsement shall take the form of a stamp showing the name of the office of exit and the date.

In the case of split exportation, the endorsement shall be given only for those goods which are actually exported. In the case of split exportation via several different customs offices of exit, the customs office of exit where the original of Copy 3 was presented shall, upon receiving a duly substantiated request, certify a copy of Copy 3 for each part of the goods in question, with a view to it being presented to another office of exit concerned. The original of Copy 3 shall be noted accordingly.

When the entire operation is carried out on the territory of one Member State, that Member State may provide for the non-endorsement of Copy 3, in which case this copy shall not be returned.

6. Where the customs office of exit establishes that goods are missing, it shall note the copy of the declaration presented and inform the customs office of export.

Where the customs office of exit establishes that there are goods in excess, it shall refuse exit to these goods until the export formalities have been completed.

When the customs office of exit establishes a discrepancy in the nature of the goods, it shall refuse exit until the export formalities have been completed, and shall also inform the customs office of export.

7. In the cases referred to in paragraph 3 (a), the customs office of exit shall endorse Copy 3 of the export declaration in accordance with paragraph 5 after making the endorsement 'Export' on the transport document and affixing its stamp. Where, in the case of regular shipping lines or direct transport or flights to destinations outside the customs territory of the Community, the operators are able to guarantee the regularity of operations by other means, the endorsement 'Export' shall not be required.

8. Where goods sent out of the customs territory of the Community or to a customs office of exit under a transit procedure are concerned, the office of departure shall endorse Copy 3 in accordance with paragraph 5 and return it to the declarant.

Where an accompanying document is required, it shall be endorsed with the word 'Export'.

The endorsement and return to the declarant of the Copy 3 referred to in the first subparagraph shall also apply to goods released for export which are not placed under a transit procedure but are sent to a customs office of exit included in a single manifest transit declaration provided for by Article 445 or Article 448 and identified in accordance with Article 445 (3) (e) or Article 448 (3) (e).

The customs office of exit shall control the physical exit of the goods.

The first subparagraph shall not apply where presentation at the office of departure as referred to in Article 419 (4) and (7) and Article 434 (6) and (9) is dispensed with.

9. Where goods under excise duty suspension arrangements are sent out of the customs territory of the Community under cover of the accompanying document provided for by Regulation (EEC) No 2719/92, the customs office of export shall endorse Copy No 3 of the Single Administrative Document in accordance with paragraph 4 and return it to the declarant after entering the word 'Export' and affixing the stamp referred to in paragraph 5 on all copies of the Administrative Accompanying Document.

Reference shall be made to the accompanying document on Copy No 3 of the Single Administrative Document and vice versa.

The customs office of exit shall supervise the physical exit of the goods and send back the copy of the Administrative Accompanying Document in accordance with Article 19 (4) of Council Directive 92/12/EEC.

Where paragraph 6 applies, the annotation shall be entered on the Administrative Accompanying Document."

Article 2

This Regulation shall enter into force on the seventh day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

However, the provisions of Part 1 Title VI Chapter 1 concerning pre-arrival declarations (Articles 181b, 181c, 183, 183a-183d), of Part 2 Title IV Chapter 1 and Part 2 Title VI Chapter 1 concerning pre-departure declarations (Articles 592a-592e and 842a-842e), as well as Articles 186, 201 (2), 212 (1) second sub-paragraph, 216 (3), 285, 285a, 286 (3), 287 (1), 288 (2), 289, 795, 806 (h), 841a, 865a Article 183 (2), Article 592f (2) to (5), Article 793 (3) (a), Article 842b (2) and (3) and Annex 30A shall apply from 1st January 2008.

During a transitional period of 12 months starting from the date of entry into force of this Regulation, the period of issuing the AEO Certificate referred to in the first sentence of Article 14n (2) is extended to 180 calendar days.

Anhang 7:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 5 vom 19.06.2006 (in Auszügen)

Article 1

Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(1) In Part I, Title I, Chapter I, Article 1, the following definition is added:

12. *"Economic operator"* means:

a person who, in the course of its business, is involved in the import, transport, storage or export of goods to or from the customs territory of the Community, including also intermediary activities related thereto.

"TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE CERTIFICATES

Section 1

General Provisions

Article 14a

1. [Notwithstanding the simplifications granted in accordance with Article 76 of the Code,][1] following an application by an economic operator, the customs authorities may, in accordance with Article 5a of the Code, issue the following certificates:

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety in respect of economic operators allowed to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, in re-

1 In order to help to clarify that the existing simplifications are still open, it could be useful to add the proposed expression at the beginning of the Article.

spect of economic operators wishing to benefit from the simplifications described in the first indent and allowed to benefit from facilitations described in the second indent.

2. Pursuant to Article 5a (2) of the Code,

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14h;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety shall be granted to the economic operator who fulfils the conditions laid down in Articles 14f-14i.

3. If, on the basis of an AEO Certificate – Customs Simplifications or of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the Authorised Economic Operator, hereinafter referred to as "AEO", applies for one or more authorisations referred to in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, [324a, 324e], 372, 454a, the customs authorities in all Member States shall examine only those criteria which are not covered by the criteria for granting the AEO Certificate. All other criteria are considered to be met.

[4. When a pre-arrival summary declaration has been lodged by the holder of an AEO Certificate – Security and Safety or of an AEO Certificate – Customs Simplifications/ Security and Safety, the competent customs office shall inform the AEO before arrival of the goods into the Community customs territory, if the consignment has been selected, as a result of security and safety risk analysis, for further physical control. This shall only be done where such notice does not jeopardise the control to be carried out.

When the goods are leaving the Community customs territory, the provision of this paragraph shall apply *mutatis mutandis.*]

[5. Holders of AEO Certificate – Security and Safety or of AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety shall benefit from reduced data requirements of pre-arrival and pre-departure summary declarations as set out in Annex 30A.]

5. The AEO Certificate shall be taken into account during risk analysis in accordance with the type of the certificate, so that an AEO is normally subjected to less physical and document based controls than other operators.

Where, following risk analysis, the competent customs office nevertheless selects for further examination a consignment covered by a summary declaration or a customs declaration lodged by an AEO, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority. If the AEO so requests, these controls may be carried out at a place which is different from the place of the customs office involved.

Section 2

Application for an AEO Certificate

Article 14b

1. Application for an AEO Certificate, hereinafter referred to as the "application", shall be made in writing or, where possible, in an electronic form in accordance with the specimen at Annex 1C.

2. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the economic operator submitting the application, hereinafter referred to as the "applicant", justifying the request, to supply the relevant information. The time limits referred to in Articles 14k (1) and 14n (2) shall run from the moment when the customs authority has all the information needed to reach a decision; the customs authorities shall inform the applicant that the information has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14c

1. The application shall be submitted to the customs authority of the Member State where

- the applicant's main accounts are held, including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining the AEO Certificate, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted; or
- the applicant's main accounts are accessible in the applicant's computer system by the competent customs authority using information technology and computer networks (including records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining the certificate), and where the applicant's general management activities are conducted, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are carried out; or
- otherwise, where the competent customs authority can not be determined under the first or second indent, where the main accounts are held, or where they are accessible, as referred to in the second indent, with the proviso that the applicant's general management activities are conducted in the same Member State. The provisions of Article 14l apply.

If a part of the relevant records and documentation is kept in another Member State, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form described in Annex 1C. The customs authorities of the Member States concerned shall carry out consultation in accordance with Article 14l.

If the applicant maintains a storage facility or other premises in another Member State, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form described in Annex 1C, in order to facilitate the examination of the relevant conditions on the spot by the customs authorities of that Member State.

2. Member States shall communicate to the Commission their list of competent offices, to which applications have to be sent, and any subsequent changes thereto. These offices will also act as the issuing offices of the AEO Certificates. The Commission shall forward such information to the other Member States or make it available on the Internet.

3. The applicant shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the customs authorities all of the information necessary for proving compliance with the requirements for issuing the certificate.

4. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

Article 14d

1. The application shall be rejected if it does not comply with the provisions of Articles 14b and/or 14c.

2. The application shall be rejected if the applicant is subject to serious criminal conviction, linked to the economic activity of the applicant or to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application. If the applicant has a legal representative in customs matters who is subject to serious criminal conviction related to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal representative, the application shall also be rejected.

Section 3

Conditions and criteria for granting the AEO Certificate

Article 14e

In accordance with Article 5a (2), last indent, of the Code, an economic operator need not be established in the customs territory of the Community where:

(a) mutual recognition of the AEO Certificates is stipulated in an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established; in this case the international agreement should specify the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) an application for the granting of an AEO Certificate – Security and Safety is made by an airline or a shipping company not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, in this case the applicant is deemed to have met the conditions set out in Articles 14f, 14g, 14h and 14i (2).

Article 14f

1. The record of compliance with customs requirements referred to in Article 5a (2), first indent, of the Code is considered appropriate if:

(a) the applying economic operator,

(b) the persons in charge of the company or exercising control over its management,

(c) if applicable, the applicant's legal representative in customs matters, and

(d) the person responsible in the company for customs matters

have not committed a serious infringement or repeated infringements of customs rules over the last 3 years preceding the submission of the application.

However, the record of compliance with customs requirements can be considered as appropriate if, in cases of repeated infringements, the competent customs authority considers them as of negligible importance in relation to the number or size of the customs related operations and which do not create doubts concerning the good faith of the applicant.

2. If the persons exercising control over the management of the applicant are established or located in a third country, their compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then 3 years, his compliance shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14g

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in Article 5a (2), second indent, of the Code, the applicant shall:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to the customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods; the fulfilment of this criterion is not needed in the case of AEO Certificate – Security and Safety;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of licenses and authorisations connected to commercial policy measures or to trade in agricultural products;

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) [maintain anti-smuggling measures and raise awareness among the staff in particular upon employment and during training;][2]

(h) have appropriate information technology security measures to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

Article 14h

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in Article 5a (2), third indent, of the Code is considered met, if his solvency can be proven for the past 3 years. Solvency, for the purposes of this Article, shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant, with due regard to the characteristics of the type of the business activity.

2. If the applicant has been established for less then 3 years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14i

1. The applicant's security and safety standards, referred to in Article 5a (2), fourth indent, of the Code are considered appropriate if:

(a) buildings are constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods shall include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures are in place for the handling of import and/or export licenses connected to prohibitions and restrictions and to distinguish these goods from other goods;

(e) the economic operator implements measures allowing a clear identification of his trading partners in order to secure the international supply chain;

(f) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and carries out periodic background checks;

---

2 A number of trade organisations have indicated that this obligation would be excessively demanding and even unrealistic, especially for SMEs. It is therefore suggested that, instead of the present text, a text along the following lines be included either here or in Article 14f dealing with customs compliance:
"[Authorised economic operators shall ensure that staff are made aware of the need to inform the customs authorities where compliance difficulties are discovered and shall establish suitable contacts to inform the customs authorities of such occurrences."].

(g) active participation in security awareness programmes of the employees concerned.

2. If an airline or shipping company is not established in the Community but has a regional office there and benefiting from the simplifications described in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate – Security and Safety, it

a) must be holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing these transport sectors; or

b) shall be a Regulated Agent on the basis of European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, in which case paragraph 3 applies; or

c) must be a holder of a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the European Community and the third country provides for its acceptance, to the extent and subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate according to point a), the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate shall consider the criteria described in paragraph (1) met to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or comparable.

3. If the applicant is established in the Community and is a Regulated Agent based on European Parliament and Council Regulation No 2320/2002 establishing common rules in the field of civil aviation security, and its implementing provisions, the criteria mentioned in paragraph (1) of this Article are considered to be met in relation to the premises to which the status of Regulated Agent has been approved.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of a European security and/or safety certificate issued on the basis of Community legislation, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Organisations, the certificates shall be taken into account, to the extent that the criteria are identical or comparable to those established in the present regulation.

Article 14j

When the customs authority examines the conformity of the applicant with the criteria described in Articles 14 f, 14g, 14h and 14i, the type of business and the size of the applicant shall be taken into account in order to ensure that also small and medium sized companies can become holders of AEO Certificates, provided the criteria are met.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14k

1. The customs office competent, according to Article 14c, for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the application to the customs authorities of all other Member States within 5 working days starting from the date on which the application has been received, using the information channel established for this purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States.

2. Should the customs authority of any other Member State have relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the customs office competent for the issuing of the certificate within 35 calendar days after the communication according to paragraph 1, using the information channel referred to in paragraph 1.

Article 14l

1. Consultation between the customs authorities of the Member States is required if the examination of one or several criteria described in Articles 14e-14j cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate. In this case, consultation is obligatory and shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of information by the issuing Member State, in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits stipulated in Article 14n (2).

If the consulted customs authority fails to react within the reasonable time limit set by the issuing customs authority, the latter authority may assume, at the responsibility and the expense of the consulted customs authority, that the criteria for which the consultation took place are met.

2. If, following the examination provided for under Article 14m, the consulted customs authority establishes that the applicant does not fulfil the relevant criteria, the results, duly documented, shall be transferred to the issuing customs office and the application shall be rejected by the latter. Paragraphs 4, 5 and 6 of Article 14n shall apply.

Article 14m

1. The customs authority of the issuing Member State shall examine whether the conditions and criteria for issuing the certificate described in Articles 14e-14i are met. Examination of the criteria laid down in Article 14i shall be carried out at all the premises which are relevant to the customs related activities of the applicant. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

[If, in case of a large number of premises, the period for issuing the certificate would not allow the examination of all relevant premises, and the customs authority has no doubts that the applicant maintains corporate security standards which are commonly used in all its premises, it can decide to examine only several of those premises.]

2. The customs authority of the issuing Member State may accept evidence provided by a recognized professional person in respect of the conditions and criteria referred to in Articles 14g-14i. The recognised professional person shall not be related to the applicant.

Article 14n

1. The customs office, competent according to Article 14c (4), shall issue the AEO Certificate in accordance with the specimen set out at Annex 1D.

2. The AEO Certificate shall be issued within 90 calendar days following submission of the application. This period can be extended by one further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the 90 calendar days period.

3. The period described in paragraph 2 can also be extended if, in course of the examination of the criteria, the applicant carries out adjustments to satisfy those criteria.

4. If the result of the examination performed according to Articles 14k-14m would lead to the rejection of the application, the issuing customs office shall communicate the findings to the applicant and provide him the opportunity to respond within 30 calendar days, before taking such a decision.

5. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of existing authorisations issued under the customs rules.

6. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines stipulated in paragraph (2).

Article 14o

The customs office, competent according to Article 14c (4), shall within 5 working days inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the information channel referred to in Article 14k. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF THE AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14p

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

3. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.

4. Without prejudice to paragraph 2, the customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the AEO on a regular basis:

- at least every third year; or in case of an authorisation issued on the basis of Article 14f last paragraph to an applicant established for less than 3 years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year;
- in case of major changes to the relevant Community legislation; or
- in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the AEO.

Article 14m (2) shall apply *mutatis mutandis*.

5. The results of the re-assessment shall be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

Section 2

Suspension of the benefits linked to the AEO Certificates

Article 14q

1. The benefits linked to the AEO Certificate shall be suspended, if a non-compliance with the conditions or criteria for the certificate have been detected or where perpetration of an act that can be punished as a criminal offence is sufficiently founded and is linked to an infringement of customs rules.

Before taking such a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned is entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days.

However, suspension shall take place immediately where, by virtue of the nature or the level of the threat, the protection of the citizens' security and safety, of public health or of the environment so require. In this case, the customs authority of the Member State which suspends the benefits linked to the certificate shall immediately inform the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14k, in order to ensure protection on Community level.

2. If the non-compliant situation is not redressed within that period or in case of perpetration of an act which can be punished as a criminal offence, apart from cases of immediate danger, the competent customs office shall notify the economic operator concerned that the benefits linked to the certificate are suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channels referred to in Article 14k shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. During the time of suspension, the AEO shall be temporarily excluded from the benefits dependent upon the AEO Certificate including the use of any simplifications or facilitations provided for on the basis of that certificate, except for any customs procedure already started before the date of suspension and needing completion. He will not be automatically excluded from the use of any simplification

which has been authorized without reference to his AEO Certificate or for which an authorization may still be granted.

Nevertheless if, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be temporarily suspended and a new AEO Certificate – Customs Simplifications can be issued at request.

4. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an AEO, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension can be withdrawn before the expiry of the time limit stipulated in paragraph (2).

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be reinstated and the AEO Certificate – Customs Simplifications shall be revoked.

5. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within 30 calendar days of suspension, the competent customs authority shall revoke the AEO Certificate and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channels referred to in Article 14k.

In case of the situation described in the second sub-paragraph of paragraph (3), the original certificate shall be revoked definitely and only the new AEO Certificate – Customs Simplifications issued under these conditions shall be valid.

6. The competent customs authority shall suspend the benefits linked to the certificate for a further 30 calendar days if the AEO is unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended. The provisions of the second sub-paragraph of paragraphs (3), (4) and (5) shall apply *mutatis mutandis*.

7. The AEO can initiate the suspension of the benefits linked to the certificate when temporarily he is unable to meet certain criteria for that certificate. In this case, the AEO shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate accordingly, mentioning the time limit within which the necessary adjustments to meet the eligibility criteria will be taken. He shall inform also about the planned measures and their timescale to regularize the situation.

In this case, the last sentence of paragraph 2, and paragraphs 3 and 4 shall apply *mutatis mutandis*.

If the economic operator concerned fails to regularise the situation within the period described in his notification, the customs authority can authorize a reasonable prolongation if it is still satisfied of the bona fide character of the suspension notification. This prolongation shall be notified to the Commission and to the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

In all other cases, the AEO Certificate shall be revoked and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14k. The second sub-paragraph of paragraph (5) shall apply *mutatis mutandis*.

Section 3

Revocation of the AEO Certificate

Article 14r

1. The AEO Certificate shall be revoked if the economic operator fails to comply with the measures foreseen in Article 14q (4), or in cases of serious infringements related to customs rules without any further right of appeal committed by the economic operator.

2. The AEO Certificate can also be revoked upon request of the economic operator.

3. Revocation shall take effect from the day following its notification.

If, in case of an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14i, the certificate shall be revoked and a new AEO Certificate – Customs Simplifications shall be issued.

4. The competent customs office shall immediately notify the customs authorities of the other Member States using the information channels referred to in Article 14k.

5. Apart from cases described in paragraph 2, the economic operator cannot submit a new application for the granting of the AEO Certificate within 3 years from the date of revocation.

CHAPTER 3

INFORMATION EXCHANGE

Article 14s

1. The AEO shall inform the competent customs office of the significant events which could affect his certificate, including the cases when there is a change in the condition of access to information or in the way the information is available.

2. All relevant information received or possessed by the competent customs office shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the AEO carries out activities that are relevant for customs.

3. If a customs authority revokes from an AEO a specific authorisation for the use of a certain customs simplification, it shall so notify the customs office [which issued the AEO Certificate.][3]

[4. An electronic AEO information and communication system based on information technology and computer network shall be developed and implemented, in or-

3 One of the comments made on the last meeting pointed to this error in the text, which is now corrected.

der to support the information and communication process between the customs administrations and the information of the economic operators.][4]

Article 14t

1. The electronically transmitted data of the applications, the AEO Certificates, where applicable, their suspension and revocation, as well as other relevant information shall be stored and be accessible to the Commission and the customs authorities of the Member States. The provisions of Article 15 of the Code shall apply.

2. The competent office referred to in Article 14c shall notify the risk analysis centre of the customs administration of the same Member State of the granting, revocation or suspension of the AEO Certificate. It shall also notify all other competent offices of the other Member States referred to in Article 14c.

3. The Commission shall publish the list of Authorised Economic Operators on the Internet with prior agreement of the AEO concerned.

(27) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, by the customs authorities of a Member State, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1 and 2 are considered to be met."

(29) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 2, second indent. All other criteria mentioned in this Article are considered to be met."

(32) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the customs authorities in all Member States shall examine only the criteria set out in paragraph 3, second indent. All other criteria mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 are considered to be met."

4 COM informed about the plans to build up an AEO information and communication system based on IT technology. The draft user requirements are planned to be presented to MS in September, in the framework of an e-customs meeting. The proposed paragraph would serve as a legal base to support the process.

(48) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 1 (c) concerning customs legislation and the criterion in paragraph 2 (b) are considered to be met."

(49) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications provided for under the customs rules, the criterion mentioned in paragraph 2(c) concerning customs legislation of this Article and the criterion in point (b) of Article 373(2) are considered to be met."

"*Article 793*

1. Without prejudice to Articles 796a to 796d, where the customs rules provide for another document to replace Copy 3 of the Single Administrative Document, the provisions of this Title shall apply, *mutatis mutandis*, to that other document.

2. Copy 3 of the Single Administrative Document or the accompanying document referred to in Art. 792 (2) and the goods released for export shall be presented together to customs at the customs office of exit.

3. The customs office of exit shall be:

(a) in the case of goods exported by pipeline and of electrical energy, the office designated by the Member State where the exporter is established;

(b) in the case of goods exported by other means, the last customs office before the goods leave the customs territory of the Community.

However, where the goods are to leave the customs territory of the Community by rail, post, air or sea under a single transport contract for transport of the goods out of the customs territory of the Community, the declarant or his representative may request that the formalities referred to paragraph 5 of this Article, or in Article 796d (2), be carried out at the customs office competent for the place where the goods are taken over under that contract, provided that the following conditions are met;

(i) the declarant holds the status of authorized economic operator;

(ii) the goods are taken over under a single transport contract by a person who holds the status of authorized economic operator; and

(iii) the whole transport movement on the customs territory of the Community is performed by one or more persons who hold the status of authorised economic operator.

4. The customs office of exit shall carry out appropriate risk based controls prior to the exit of the goods from the Community customs territory, primarily ensure that the goods presented correspond to those declared. The customs office of exit shall supervise the physical departure of the goods.

Where the export customs declaration has been lodged at an office other than the customs office of exit, and the details transmitted in accordance with Articles 182b (2) of the Code, the customs authorities at the customs office of exit may take ac-

count of the results of any control carried out by the other office when applying this paragraph.

5. Where the declarant enters 'RET-EXP' in Box 44, or the code 30400, or otherwise indicates his wish to have Copy No 3 returned to him, the customs office of exit shall certify the physical departure of the goods by means of an endorsement on the back and shall give that copy to the person who presented it or to an intermediary named on the Copy 3 and established in the district of the customs office of exit, for return to the declarant. The endorsement shall take the form of a stamp showing the name of the office of exit and the date.

In the case of split exportation, the endorsement shall be given only for those goods which are actually exported. In the case of split exportation via several different customs offices of exit, the customs office of exit where the original of Copy 3 was presented shall, upon receiving a duly substantiated request, certify a copy of Copy 3 for each part of the goods in question, with a view to it being presented to another office of exit concerned. The original of Copy 3 shall be noted accordingly.

When the entire operation is carried out on the territory of one Member State, that Member State may provide for the non-endorsement of Copy 3, in which case this copy shall not be returned.

6. Where the customs office of exit establishes that goods are missing, it shall note the copy of the declaration presented and inform the customs office of export.

Where the customs office of exit establishes that there are goods in excess, it shall refuse exit to these goods until the export formalities have been completed.

When the customs office of exit establishes a discrepancy in the nature of the goods, it shall refuse exit until the export formalities have been completed, and shall also inform the customs office of export.

7. In the cases referred to in paragraph 3 (b), the customs office of exit shall endorse Copy 3 of the export declaration in accordance with paragraph 5 after making the endorsement 'Export' on the transport document and affixing its stamp. Where, in the case of regular shipping lines or direct transport or flights to destinations outside the customs territory of the Community, the operators are able to guarantee the regularity of operations by other means, the endorsement 'Export' shall not be required.

8. Where goods sent out of the customs territory of the Community or to a customs office of exit under a transit procedure are concerned, the office of departure shall endorse Copy 3 in accordance with paragraph 5 and return it to the declarant.

Where an accompanying document is required, it shall be endorsed with the word 'Export'.

The endorsement and return to the declarant of the Copy 3 referred to in the first subparagraph shall also apply to goods released for export which are not placed under a transit procedure but are sent to a customs office of exit included in a single manifest transit declaration provided for by Article 445 or Article 448 and identified in accordance with Article 445 (3) (e) or Article 448 (3) (e).

The customs office of exit shall control the physical exit of the goods.

The first subparagraph shall not apply where presentation at the office of departure as referred to in Article 419 (4) and (7) and Article 434 (6) and (9) is dispensed with.

9. Where goods under excise duty suspension arrangements are sent out of the customs territory of the Community under cover of the accompanying document provided for by Regulation (EEC) No 2719/92, the customs office of export shall endorse Copy No 3 of the Single Administrative Document in accordance with paragraph 45 and return it to the declarant after entering the word 'Export' and affixing the stamp referred to in paragraph 5 on all copies of the Administrative Accompanying Document.

Reference shall be made to the accompanying document on Copy No 3 of the Single Administrative Document and vice versa.

The customs office of exit shall supervise the physical exit of the goods and send back the copy of the Administrative Accompanying Document in accordance with Article 19 (4) of Council Directive 92/12/EEC.

Where paragraph 6 applies, the annotation shall be entered on the Administrative Accompanying Document and the export declaration shall be annotated in conformity."

Article 2

This Regulation shall enter into force on the seventh day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

However, the provisions of Part 1 Title VI Chapter 1 concerning pre-arrival declarations (Articles 181b, 181c, 183, 183a-183d), of Part 2 Title IV Chapter 1 and Part 2 Title VI Chapter 1 concerning pre-departure declarations (Articles 592a-592e and 842a-842d), as well as Articles 183 (2), 186, 201 (2), 212 (1) second sub-paragraph, 216 (3), 281, 285, 285a, 286 (3), 287 (1), 288 (2), 289, 592e (2) to (5), 792a, 793 (3) (b) second subparagraph, 795, 806 (h), 841a, Article 842b (2) and (3), 865a, and Annex 30A shall apply from 1st January 2009.

During a transitional period of 12 months starting from the date of entry into force of this Regulation, the period of issuing the AEO Certificate referred to in the first sentence of Article 14n (2) is extended to 180 calendar days.

Anhang 8:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 6 vom 13.07.2006 (in Auszügen)

(3) In Part I, the following Title IIA is inserted:

"TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE CERTIFICATES

Section 1

General Provisions, Benefits

Article 14a

1. Notwithstanding the simplifications granted in accordance with Article 76 of the Code,[1] following an application by an economic operator, the customs authorities may, in accordance with Article 5a of the Code, issue the following certificates:

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications in respect of economic operators wishing to benefit from simplifications provided for under the customs rules and who fulfil the conditions laid down in Articles 14h, 14i and 14j;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety in respect of economic operators allowed to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community and who fulfil the conditions laid down in Articles 14h, 14i, 14j and 14k;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, in respect of economic operators wishing to benefit from the simplifications described in point (a) and allowed to benefit from facilitations described in point (b), and who fulfil the conditions laid down in Articles 14h, 14i, 14j and 14k.

2. The customs authorities may take due account of the specific characteristics of economic operators, in particular of small and medium sized companies.

1 Text agreed in June meeting.

Article 14b

1. If the holder of an AEO Certificate referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1) applies for one or more authorisations referred to in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, 372, 454a, the customs authorities concerned shall not examine those conditions which have already been examined for granting the AEO Certificate.

2. [2]When a pre-arrival summary declaration has been lodged by the holder of an AEO Certificate referred to in point (b) or (c) of Article 14a (1) the competent customs office shall inform the Authorised Economic Operator before arrival of the goods into the Community customs territory, if the consignment has been selected, as a result of security and safety risk analysis, for further physical control. This shall only be done where such notice does not jeopardise the control to be carried out.

When the goods are leaving the customs territory of the Community, the first subparagraph shall apply *mutatis mutandis.*

3. Holders of an AEO Certificate referred to in point (b) or (c) of Article 14a (1) may choose to benefit from reduced data requirements of pre-arrival and pre-departure declarations.

a) The reduced data requirements for pre-departure declarations are the following[3]:
   - AEO Identification reference
   - Unique Consignment reference number
   - Transport document number
   - Consignor
   - onsignee
   - ountry(ies) of routing codes
   - ustoms office of exit
   - either Commodity Code or, if not available, goods description
   - Equipment identification number, if containerised
   - UN Dangerous Goods Code
   - Seal number

b) The reduced data requirements for pre-arrival declarations are the following[4]:
   - AEO Identification reference
   - Unique Consignment reference number
   - Transport document number
   - Consignor
   - Consignee

2 Text agreed in May and June meeting.
3 Definitions for data are contained in Annex 30A.
4 Definitions for data are contained in Annex 30A.

- Carrier
- Notify party
- Identity and nationality of active means of transport crossing the border
- Conveyance reference number
- First place of arrival code
- Date and time of arrival at first place of arrival in the Community
- Country(ies) of routing codes
- Place of loading
- either Commodity Code or, if not available, goods description
- Equipment identification number, if containerised
- UN Dangerous Goods Code
- Seal number

c) Holders of such an AEO Certificate benefiting from reduced data set requirements may be required to provide additional data elements in order to ensure mutual recognition with systems set out in international agreements with third countries.

4. The holder of an AEO Certificate is subjected to less physical and document based controls than other economic operators. The customs authorities may decide otherwise in order to take into account a potential risk.

Where, following risk analysis, the competent customs authority nevertheless selects for further examination a consignment covered by a summary declaration or by a customs declaration lodged by an Authorised Economic Operator, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority. If the Authorised Economic Operator so requests, [5]and in agreement with the customs authority concerned, these controls may be carried out at a place which is different from the place of the customs office involved.

Section 2
Application for an AEO Certificate

Article 14c

1. Application for an AEO Certificate shall be made in writing or, where possible, in an electronic form in accordance with the specimen set out in Annex 1C.

[6]2. Where, on receipt of the application, the customs authority considers that it does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the economic operator submitting the application, justifying the request, to supply the relevant information. The time limits referred to in Articles 14l (1) and 14o (2) shall run from the moment when the customs author-

5 Proposal following June meeting to cater for concerns expressed by delegations.
6 Already agreed in REV 5/May meeting.

ity has all the information needed to reach a decision to accept the application[7]; the customs authorities shall inform the applicant that the information has been received and the date from which the said time limit will run.

Article 14d

1. The application shall be submitted to one of the following customs authorities:
   (a) The customs authority of the Member State where the applicant's main accounts[8] related to the customs arrangements involved are held, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted;
   (b) The customs authority of the Member State where the applicant's main accounts related to the customs arrangements involved are accessible in the applicant's computer system by the competent customs authority using information technology and computer networks, and where the applicant's general logistical management activities are conducted, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are carried out.

The applicant's main accounts referred to in points (a) and (b) shall include records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining the AEO Certificate.

2. If the competent customs authority can not be determined under paragraph 1, the application shall be submitted to the customs authority of the Member State where the main accounts related to the customs arrangements involved are held, or where they are accessible as referred to in point (b) of paragraph 1; in this last case the applicant's general logistical management activities shall be conducted in the same Member State.

3. If a part of the relevant records and documentation is kept in another Member State than the Member State of the customs authority to which the application has been submitted pursuant to paragraph 1 or 2, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form set out in Annex 1C.

4. If the applicant maintains a storage facility or other premises in another Member State than the Member State of the customs authority to which the application has been submitted pursuant to paragraph 1 or 2, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form set out in Annex 1C, in order to facilitate the examination of the relevant conditions on the spot by the customs authorities of that Member State.

5. The consultation procedure referred to in Articles 14l and 14m shall apply in cases laid down in paragraphs 2 and 3.

6. The applicant shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the cus-

7 Text agreed in June meeting.
8 Text suggested by BE.

toms authorities all information necessary for proving compliance with the requirements for issuing the AEO certificate.

7. Applicants shall, to the extent possible, submit the necessary data by electronic means to the customs authorities.

Article 14e

Member States shall communicate to the Commission their list of competent authorities, to which applications have to be sent, and any subsequent changes thereto. These authorities shall also act as the issuing customs authorities of the AEO Certificates. The Commission shall forward such information to the other Member States or make it available on the Internet.

Article 14f

The application shall be rejected in any of the following cases:

(a) the application does not comply with the provisions of Articles 14c and 14d;

(b) the applicant is subject to serious criminal conviction, linked to the economic activity of the applicant or to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application;

(c) the applicant has a legal representative in customs matters who is subject to serious criminal conviction related to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal representative.

Section 3

Conditions and criteria for granting the AEO Certificate

Article 14g

An applicant need not be established in the customs territory of the Community in any of the following cases:

(a) an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established provides for mutual recognition of the AEO Certificates and specifies the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) an application for the granting of an AEO Certificate referred to in point (b) of Article 14a (1) is made by an airline or a shipping company not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications laid down in Articles 324e, 445 or 448.

In the case referred to in point (b), the applicant is deemed to have met the conditions set out in Articles 14h, 14i, 14j and 14k (2).

Article 14h

1. The record of compliance with customs requirements referred to in the first indent of Article 5a (2) of the Code shall be considered as appropriate if over the last three years preceding the submission of the application no serious infringement or repeated infringements of customs rules have been committed by any of the following persons:

(a) the applying economic operator;

(b) the persons in charge of the company or exercising control over its management;

(c) if applicable, the applicant's legal representative in customs matters;

(d) the person responsible in the company for customs matters.

However, the record of compliance with customs requirements can be considered as appropriate if, in cases of repeated infringements, the competent customs authority considers them as of negligible importance in relation to the number or size of the customs related operations and which do not create doubts concerning the good faith of the applicant.

2. If the persons exercising control over the applicant are established or resident in a third country, their compliance with customs requirements shall be judged on the basis of records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then three years, his compliance with customs requirements shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14i

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in the second indent of Article 5a (2) of the Code, the applicant shall fulfil the following requirements:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to the customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of licenses and authorisations connected to commercial policy measures or to trade in agricultural products;

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) [9]ensure that staff is made aware of the need to inform the customs authorities where compliance difficulties are discovered and establish suitable contacts to inform the customs authorities if such occurrences;

(h) have appropriate information technology security measures to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

The fulfilment of the requirement laid down in point (c) shall not apply in case of the AEO Certificate referred to in point (b) of Article 14a (1).

Article 14j

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in the third indent of Article 5a (2) of the Code is deemed to be met, if his solvency can be proven for the past three years.

For the purposes of this Article, financial solvency shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant, with due regard to the characteristics of the type of the business activity.

2. If the applicant has been established for less then three years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14k

1. The applicant's security and safety standards, referred to in the fourth indent of Article 5a (2) of the Code shall be considered as appropriate if any of the following conditions are fulfilled:

(a) buildings shall be constructed of materials, which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures shall be in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods shall include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures shall be in place for the handling of import and/or export licenses connected to prohibitions and restrictions and to distinguish these goods from other goods;

(e) the economic operator shall have implemented measures allowing a clear identification of his business partners in order to secure the international supply chain;

(f) the economic operator shall conduct, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and shall carry out periodic background checks;

9 Text agreed in June meeting.

(g) the economic operator shall ensure that his staff concerned actively participate in security awareness programmes.

2. If an airline or shipping company which is not established in the Community but has a regional office there and benefits from the simplifications laid down in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate referred to in point (b) of Article 14a (1), it shall fulfil one of the following conditions:

(a) be holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing the transport sectors concerned;

(b) be a Regulated Agent referred to in Regulation (EC) No 2320/2002 and fulfil the requirements provided for in Regulation (EC) No 622/2003;

(c) be holder of a certificate issued in a third country, if a bilateral agreement concluded between the Community and the third country provides for its acceptance, subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate referred to in point (a), the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate shall consider the criteria laid down in paragraph 1 met to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or correspondent.

3. If the applicant is established in the Community and is a Regulated Agent referred to in Regulation (EC) No 2320/2002 and fulfils the requirements provided for in Regulation (EC) No 622/2003, the criteria provided for in paragraph 1 of this Article are deemed to be met in relation to the premises for which the economic operator obtained the status of Regulated Agent.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of a European security and/or safety certificate issued on the basis of Community legislation, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Organisations, the criteria provided for in paragraph 1 are deemed to be met to the extent that the criteria for issuing these certificates are identical or correspond to those provided for in this Regulation.

Section 4

Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14l

1. The customs authority competent, according to Article 14d, for the issuing of the AEO Certificate shall communicate the application to the customs authorities of all other Member States within five working days starting from the date on which it has received the application, using the information channel referred to in Article 14x.

2. In case the customs authority of any other Member State has relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the customs authority competent for the issuing of the certificate

within 35 calendar days after the communication provided for in paragraph 1, using the information channel referred to in Article 14x.

Article 14m

1. Consultation between the customs authorities of the Member States shall be required if the examination of one or several criteria laid down in Articles 14g-14k cannot be performed by the customs authority of the Member State issuing the AEO Certificate due to the lack of information or of the possibility to check it. In these cases, consultation shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of information by the issuing customs authority, in order to enable the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits set out in Article 14o (2).

If the consulted customs authority fails to react within the 60 calendar days, the consulting authority may assume, at the responsibility and the expense of the consulted customs authority, that the criteria for which the consultation took place are met. This period may be extended if the applicant carries out adjustments to satisfy those criteria and communicates them to the consulted and the consulting authority.

2. If, following the examination provided for in Article 14n, the consulted customs authority establishes that the applicant does not fulfil one or several[10] criteria, the results, duly documented, shall be transferred to the issuing customs authority which shall reject the application. Article 14o (4), (5) and (6) shall apply.

Article 14n

1. The customs authority of the issuing Member State shall examine whether the conditions and criteria for issuing the certificate described in Articles 14g-14k are met. Examination of the criteria laid down in Article 14k shall be carried out at all the premises which are relevant to the customs related activities of the applicant. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

If, in case of a large number of premises, the period for issuing the certificate would not allow the examination of all relevant premises, and the customs authority has no doubts that the applicant maintains corporate security standards which are commonly used in all its premises, it can decide to examine only a representative proportion of those premises.[11]

2. The customs authority of the issuing Member State may accept conclusions provided by an expert in the relevant fields referred to in Articles 14i, 14j and 14k in respect of the conditions and criteria referred to in those Articles respectively. The expert shall not be related to the applicant.

10 Text agreed in June meeting.
11 Text agreed in June meeting.

Article 14o

1. The customs authority, competent according to Article 14e, shall issue the AEO Certificate in accordance with the specimen set out at Annex 1D.

2. The AEO Certificate shall be issued within 90 calendar days following submission of the application. This period may be extended by one further period of 30 calendar days where the customs authority is unable to meet the deadline. In that case, the customs authority shall inform the applicant of the reasons for the extension before expiry of the 90 calendar days period.

3. The period provided for in paragraph 2 may also be extended if, in the course of the examination of the criteria, the applicant carries out adjustments to satisfy those criteria and communicates them to the competent authority.

4. If the result of the examination performed according to Articles 14l, 14m and 14n may lead to the rejection of the application, the issuing customs authority shall communicate the findings to the applicant and provide him the opportunity to respond within 30 calendar days, before rejecting the application.

5. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of existing authorisations issued under the customs rules.

6. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant about the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines laid down in paragraphs (2) to (4).

Article 14p

The customs authority, competent according to Article 14e, shall within five working days inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the information channel referred to in Article 14x. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14q

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of issuing.

2. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.

3. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

4. The customs authorities shall re-assess the compliance with the conditions and criteria to be met by the Authorised Economic Operator in the following circumstances[12]:

(a) on a regular basis at least every third year;

(b) in case of major changes to the relevant Community legislation;

(c) in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the Authorised Economic Operator.

In case of an authorisation issued on the basis of Article 14h (3) to an applicant established for less than three years, the first re-assessment shall take place at the end of the first year.

Article 14n (2) shall apply.

5. The results of the re-assessment shall be made available to the customs authorities of all Member States, using the information channel referred to in Article 14x.

Section 2

Suspension of the benefits linked to the AEO Certificates

Article 14r

1. The benefits of the holder of the AEO Certificate shall be suspended in one of the following cases:

(a) non-compliance with the conditions or criteria for the certificate has been detected;

(b) perpetration of an act which is liable to give rise to criminal court proceedings is sufficiently founded and is linked to an infringement of customs rules.

Before taking a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned shall be entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days from the date of communication.

However, suspension shall take place immediately where, by virtue of the nature or the level of the threat to the protection of the citizens' security and safety, of public

12 The AEO Pilot group would suggest a different wording to ensure that, unless there are changes that require a complete re-assessment, the periodic reviews mainly mean that customs needs to regularly monitor the AEO. The idea is to have a regular monitoring of AEOs but not a complete re-assessment every third year whether all criteria are fulfilled. The following wording would be suggested:
"para 4: The customs authorities shall monitor the compliance with the conditions and criteria to be met by the Authorised Economic Operator. A re-assessment shall be carried out:
a) in case of major changes to the relevant Community legislation;
b) in case of reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the Authorised Economic Operator.

health or of the environment so require. The suspending customs authority shall immediately inform the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14x, in order to permit them to take appropriate action.

2. If the holder of the AEO Certificate does not redress the situation referred to in point (a) of paragraph 1 within the 30 calendar days referred to in subparagraph 2 of paragraph 1, the competent customs authority shall notify the economic operator concerned that the benefits of the holder of the certificate are suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the information channel referred to in Article 14x shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. If the holder of the AEO Certificate has committed an act referred to in point (b) of paragraph 1, the competent customs authority shall suspend the benefits of the holder of the certificate for the time of the court proceedings. It shall so notify the holder of the certificate. Notification using the information channel referred to in Article 14x shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

4. The competent customs authority shall suspend the benefits linked to the certificate for a further 30 calendar days if the Authorised Economic Operator has been unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can be met if the suspension period is extended.

Article 14s

1. The suspension shall not affect any customs procedure already started before the date of suspension and not yet completed.

2. The suspension shall not automatically affect authorisations which have been granted outside the AEO Certificate unless the reasons for the suspension have relevance also for these authorisations and which would lead to revocation of the relevant authorisation if granted to an economic operator who is not holder of a certificate.

3. The suspension shall not automatically affect the authorisations for customs simplifications which have been granted on the basis of the AEO Certificate and for which the conditions are still fulfilled.

4. If, the economic operator concerned, in case of an AEO Certificate referred to in point (c) of Article 14a (1) fails to fulfil only the conditions laid down in Article 14k, the certificate shall be partially suspended and a new AEO Certificate, as referred to in point (a) of Article 14a (1) may be issued at his request.

Article 14t

1. When the economic operator has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the required measures in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an Authorised Economic Operator, the competent customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned

and the customs authorities of the other Member States. The suspension may be withdrawn before the expiry of the time limit laid down in Article 14r(2) or (4).

In case of the situation referred to in Article 14s(4), the suspending customs authority shall reinstate the suspended certificate. It shall subsequently revoke the AEO Certificate referred to in point (a) of Article 14a (1).

2. If the Authorised Economic Operator concerned fails to take the necessary measures within the suspension period laid down in Article 14r (2) or (4), the competent customs authority shall revoke the AEO Certificate and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14x.

In case of the situation referred to in Article 14s(4), the original certificate shall be amended accordingly and only the new AEO Certificate referred to in point (a) of Article 14a (1) issued shall be valid.

Article 14u

1. The Authorised Economic Operator may ask for suspension of the benefits linked to the AEO Certificate when temporarily he is unable to meet any of the criteria laid down in Article 14a. In this case, the Authorised Economic Operator shall notify the customs authority which issued the AEO Certificate, mentioning the time limit when he would be able to meet the criteria again. He shall notify also the planned measures and their timescale.

The notified customs authority shall send the notification to the customs authorities of the other Member States using the information channel referred to in Article 14x.

2. If the Authorised Economic Operator fails to regularise the situation within the period set out in his notification, the customs authority may grant a reasonable prolongation if the Authorised Economic Operator has acted in good faith. This prolongation shall be notified to the customs authorities of the other Member States using the information channel referred to in Article 14x.

In all other cases, the AEO Certificate shall be revoked and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the information channel referred to in Article 14l.

3. If the required measures are not taken within the suspension period, Article 14v shall apply.

Section 3
Revocation of the AEO Certificate

Article 14v

1. The AEO Certificate shall be revoked in the following cases:
   (a) the Authorised Economic Operator fails to take the measures referred to in Article 14t(1);
   (b) in cases of serious infringements related to customs rules committed by the Authorised Economic Operator without any further right of appeal;

(c) the Authorised Economic Operator fails to take the necessary measures during the suspension period referred to in Article 14u;

(d) upon request of the Authorised Economic Operator.

2. Revocation shall take effect from the day following its notification.

If, in case of an AEO Certificate referred to in point (c) of Article 14a (1), the economic operator concerned fails to fulfil only the conditions described in Article 14k, the certificate shall be revoked and a new AEO Certificate as referred to in point (a) of Article 14a (1) shall be issued.

4. The customs authorities shall immediately inform the customs authorities of the other Member States of the revocation using the information channel referred to in Article 14x.

5. Apart from cases of revocation referred to in points (c) and (d) of paragraph 1, the economic operator cannot submit a new application for an AEO Certificate within three years from the date of revocation.

CHAPTER 3
INFORMATION EXCHANGE

Article 14w

1. The Authorised Economic Operator shall inform the competent customs office of all factors arising after the certificate was granted which may influence its continuation or content.[13]

2. All relevant information at the disposal of the issuing customs authority shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the Authorised Economic Operator carries out customs related activities.

3. If a customs authority revokes from an Authorised Economic Operator a specific authorisation for the use of a certain customs simplification as provided for in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, 372, 454a, it shall so notify the customs authority which issued the AEO Certificate.

Article 14x

1. The Commission and the customs authorities of the Member States shall store and have access to the following information, using the information channel and database to be established for that purpose between the Commission and the customs authorities of the Member States:

(a) the electronically transmitted data of the applications;

(b) the AEO Certificates, and where applicable, their suspension and revocation;

(c) all other relevant information.

13 Aligned on Article 87(2) of the Code.

2. An electronic Authorised Economic Operator information and communication system based on information technology and computer network shall be developed and implemented, in order to support the information and communication process between the customs administrations and the information of the economic operators.

3. The issuing customs authority shall notify the risk analysis offices in that Member State of the granting, revocation or suspension of an AEO Certificate. It shall also inform all other issuing authorities of the other Member States.

4. The list of Authorised Economic Operators may be disclosed to the public via the Internet with prior agreement of the Authorised Economic Operator concerned. The list shall be updated.

(21) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned is an authorised economic operator referred to point (a) or (c) of Article 14a (1), the customs authorities in all Member States shall examine only whether the authorised economic operator declares goods for release for free circulation only occasionally. All other criteria provided for in paragraphs 1 and 2 are deemed to be met."

(23) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an authorised economic operator referred to in points (a) or (c) of Article 14a (1), the customs authorities in all Member States shall examine only whether the Authorised Economic Operator declares goods for release for free circulation only occasionally. All other conditions provided in this Article are deemed to be met."

(26) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned is an authorised economic operator referred to in points (a) or (c) of Article 14a (1), the customs authorities in all Member States shall examine only whether the Authorised Economic Operator enters the goods for the procedure only occasionally. All other criteria provided for in paragraphs 1, 2 and 3 are deemed to be met."

(41) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications referred to in Article 14a (1) (a) and (c), the criteria set out in paragraph 1 (c) and 2 (b) are deemed to be met."

(42) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications referred to in points (a) and (c) of Article 14a (1) , the criteria set out in paragraph 2(c) of this Article and of Article 373(2) (b) are deemed to be met."

Article 2

During a transitional period of 12 months starting from the date of entry into force provided for in Article 3(1) of this Regulation, the period of issuing the AEO Certificate referred to in the first sentence of Article 14n (2) is extended to 180 calendar days[14].

Article 3

This Regulation shall enter into force on the seventh day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

However, points (4) - (13), (16), (17), (19), (20), (24), (25), (28), (30), (31), (33), (34), (36), (43), (44), (46), (50), (51), (52), (55), (56), (59), (60), (61) - (64), (69) of Article 1 shall apply from 1 January 2009.

14 The AEO Pilot suggests extending the transitional period to 24 months as well as extending the period to issue the AEO Certificate to 300 calendar days during the transitional period. Some Member States expect a huge number of applications (up to 40.000) during the transitional period and the group considered it extremely difficult for administrations to meet the 90+30 days deadline foreseen for the issuing of the certificate after the transitional period of 12 months as the majority of applications will arrive in the beginning of the introduction of the AEO concept. Member States will therefore need an extension of the transitional period to 24 months. Also the period to issue certificates during the transitional period needs to be extended to 300 days according to the experience made by the group during the pilot exercise as customs will have difficulties to cope with such a huge amount of applications that are expected to arrive in particular in the beginning of the introduction of the AEO concept.".

Anhang 9:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 7 vom 08.08.2006 (in Auszügen)

Article 1

Regulation (EEC) 2454/93 is amended as follows:

(1) In Part I, Title I, Chapter I, Article 1, the following definition is added:

"12. *"Economic operator means*:

- a person who, in the course of his business, is involved in activities covered by customs legislation."

(3) In Part I, the following Title IIA is inserted:

"TITLE IIA

AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS

CHAPTER 1

PROCEDURE FOR GRANTING THE CERTIFICATES

Section 1

General provisions, benefits

Article 14a

1. Without prejudice to the use of simplifications otherwise provided for under the customs rules, the customs authorities may, following an application by an economic operator and in accordance with Article 5a of the Code, issue the following certificates:

(a) an AEO Certificate – Customs Simplifications in respect of economic operators entitled to benefit from simplifications provided for under the customs rules and who fulfil the conditions laid down in Articles 14h, 14i and 14j;

(b) an AEO Certificate – Security and Safety in respect of economic operators entitled to benefit from facilitations of customs controls relating to security and safety at the entry of the goods into the customs territory of the Community, or when the goods leave the customs territory of the Community and who fulfil the conditions laid down in Articles 14h, 14i, 14j and 14k;

(c) an AEO Certificate – Customs Simplifications/Security and Safety, in respect of economic operators wishing to benefit from the simplifications described in point (a) and entitled to benefit from facilitations described in

point (b), and who fulfil the conditions laid down in Articles 14h, 14i, 14j and 14k.

2. The customs authorities shall take due account of the specific characteristics of economic operators, in particular of small and medium sized companies.

Article 14b

1. If the holder of an AEO Certificate referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1) applies for one or more of the authorisations referred to in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, 324a, 324e, 372, 454a, the customs authorities shall not re-examine those conditions which have already been examined when granting the AEO Certificate.

2. When an entry summary declaration has been lodged by the holder of an AEO Certificate referred to in point (b) or (c) of Article 14a (1), the competent customs office shall, before the arrival of the goods into the Community customs territory of the Community, inform the Authorised Economic Operator whether or not, as a result of security and safety risk analysis, the consignment has been selected for further physical control. This shall only be done where such notice does not jeopardise the control to be carried out.

When goods are to leave the customs territory of the Community, the first subparagraph shall apply *mutatis mutandis*.

3. Holders of an AEO Certificate referred to in point (b) or (c) of Article 14a (1) importing or exporting goods may lodge entry and exit summary declarations comprising the reduced data sets set out in section 2.5 of Annex 30A.

Carriers, freight forwarders or customs agents who are holders of AEO Certificate referred to in point (b) or (c) of Article 14a (1), and are involved in the importation or exportation of goods on behalf of holders of AEO Certificate referred to in point (b) or (c) of Article 14a (1) are also entitled to lodge entry and exit summary declarations comprising the reduced data sets set out in section 2.5 of Annex 30A.

Holders of an AEO Certificate entitled to use reduced data sets may be required to provide additional data elements in order to ensure mutual recognition with systems set out in international agreements with third countries.

4. The holder of an AEO Certificate shall be subject to fewer physical and document based controls than other economic operators. The customs authorities may decide otherwise in order to take into account a specific threat.

Where, following risk analysis, the competent customs authority nevertheless selects for further examination a consignment covered by an entry or exit summary declaration or by a customs declaration lodged by an Authorised Economic Operator, it shall carry out the necessary controls as a matter of priority. If the Authorised Economic Operator so requests, and subject to agreement with the customs authority concerned, these controls may be carried out at a place which is different from the place of the customs office involved.

Section 2

Application for an AEO Certificate

Article 14c

1. Application for an AEO Certificate shall be made in writing or in an electronic form in accordance with the specimen set out in Annex 1C.

2. Where, on receipt of the application, the customs authority establishes that the application does not contain all the particulars required, the customs authority shall, within a period of 30 calendar days, ask the economic operator to supply the relevant information, stating the grounds for its request.

The time limits referred to in Articles 14l (1) and 14o (2) shall run from the date when the customs authority has received all the necessary information to accept the application. The customs authorities shall inform the economic operator that the application has been accepted and the date from which the said time limit will run.

Article 14d

1. The application shall be submitted to one of the following customs authorities:
   (a) The customs authority of the Member State where the applicant's main accounts related to the customs arrangements involved are held, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are conducted;
   (b) The customs authority of the Member State where the applicant's main accounts related to the customs arrangements involved are accessible in the applicant's computer system by the competent customs authority using information technology and computer networks, and where the applicant's general logistical management activities are conducted, and where at least part of the operations to be covered by the certificate are carried out.

The applicant's main accounts referred to in points (a) and (b) shall include records and documentation enabling the customs authority to verify and monitor the conditions and the criteria necessary for obtaining the AEO Certificate.

2. If the competent customs authority can not be determined under paragraph 1, the application shall be submitted to the customs authority of the Member State
   (a) where the main accounts related to the customs arrangements involved are held;
   (b) or where the main accounts related to the customs arrangements involved are accessible, as referred to in paragraph 1 (b), and the applicant's general logistical management activities are conducted.

3. If a part of the relevant records and documentation is kept in a Member State other than the Member State of the customs authority to which the application has been submitted pursuant to paragraph 1 or 2, the applicant shall duly complete boxes 13, 16, 17 and 18 of the application form set out in Annex 1C.

4. If the applicant maintains a storage facility or other premises in a Member State other than the Member State of the customs authority to which the application has been submitted pursuant to paragraph 1 or 2, this information shall be provided by the applicant in box 13 of the application form set out in Annex 1C, in order to fa-

cilitate the examination of the relevant conditions at the storage facility or other premises by the customs authorities of that Member State.

5. The consultation procedure referred to in Article 14m shall apply in cases laid down in paragraphs 2, 3 and 4 of this Article.

6. The applicant shall provide a readily accessible central point or a contact person within the administration of the applicant, in order to make available to the customs authorities all of the information necessary for proving compliance with the requirements for issuing the AEO Certificate.

7. Applicants shall, to the extent possible, submit necessary data to the customs authorities by electronic means.

Article 14e

Member States shall communicate to the Commission a list of their competent authorities, to which applications have to be made, and any subsequent changes thereto. These authorities shall also act as the issuing customs authorities of the AEO Certificates. The Commission shall forward such information to the other Member States or make it available on the Internet.

Article 14f

The application shall be rejected in any of the following cases:

(a) the application does not comply with the provisions of Articles 14c and 14d;

(b) the applicant has been convicted of, or is liable to conviction for, a serious criminal offence, linked to the economic activity of the applicant or is subject to bankruptcy proceedings at the time of the submission of the application;

(c) the applicant has a legal representative in customs matters who has been convicted of, or is liable to conviction for, a serious criminal offence related to an infringement of customs rules and linked to his activity as legal representative.

Section 3

Conditions and criteria for granting the AEO Certificate

Article 14g

An applicant needs not be established in the customs territory of the Community in the following cases:

(a) where an international agreement between the Community and a third country in which the economic operator is established provides for mutual recognition of the AEO Certificates and specifies the administrative arrangements for carrying out appropriate controls on behalf of the Member State's customs authority if required;

(b) where an application for the granting of an AEO Certificate referred to in point (b) of Article 14a (1) is made by an airline or a shipping company

not established in the Community but which has a regional office there and already benefits from the simplifications laid down in Articles 324e, 445 or 448.

In the case referred to in point (b) of this Article, the applicant is deemed to have met the conditions set out in Articles 14h, 14i, 14j, but has to meet the condition set out in Article 14k (2).

Article 14h

1. The record of compliance with customs requirements referred to in the first indent of Article 5a (2) of the Code shall be considered as appropriate if over the last three years preceding the submission of the application no serious infringement or repeated infringements of customs rules have been committed by any of the following persons:

(a) the applicant;

(b) the persons in charge of the applicant company or exercising control over its management;

(c) if applicable, the applicant's legal representative in customs matters;

(d) the person responsible in the applicant company for customs matters.

However, the record of compliance with customs requirements can be considered as appropriate if the competent customs authority considers any infringement to be of negligible importance, in relation to the number or size of the customs related operations, and not to create doubts concerning the good faith of the applicant.

2. If the persons exercising control over the applicant company are established or resident in a third country, their compliance with customs requirements shall be judged on the basis of records and information that are available.

3. If the applicant has been established for less then three years, his compliance with customs requirements shall be judged on the basis of the records and information that are available.

Article 14i

To enable the customs authorities to establish that the applicant has a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, as referred to in the second indent of Article 5a (2) of the Code, the applicant shall fulfil the following requirements:

(a) maintain an accounting system which is consistent with the generally accepted accounting principles applied in the Member State where the accounts are held and which will facilitate audit-based customs control;

(b) allow the customs authority physical or electronic access to their customs and, where appropriate, transport records;

(c) have a logistical system which distinguishes between Community and non-Community goods;

(d) have an administrative organisation which corresponds to the type and size of business and which is suitable to the management of the flow of

goods, and have internal controls capable of detecting illegal or irregular transactions;

(e) where applicable, have satisfactory procedures in place for the handling of licenses and authorisations connected to commercial policy measures or to trade in agricultural products;

(f) have satisfactory procedures in place for the archiving of the company's records and information and for protection against the loss of information;

(g) ensure that employees are made aware of the need to inform the customs authorities whenever compliance difficulties are discovered and establish suitable contacts to inform the customs authorities of such occurrences;

(h) have appropriate information technology security measures in place to protect the applicant's computer system from unauthorised intrusion and to secure the applicant's documentation.

The fulfilment of the requirement laid down in point (c) shall not apply in case of the AEO Certificate referred to in point (b) of Article 14a (1).

Article 14j

1. The condition relating to the financial solvency of the applicant referred to in the third indent of Article 5a (2) of the Code is deemed to be met, if his solvency can be proven for the past three years.

For the purposes of this Article, financial solvency shall mean a good financial standing which is sufficient to fulfil the commitments of the applicant, with due regard to the characteristics of the type of the business activity.

2. If the applicant has been established for less then three years, his financial solvency shall be judged on the basis of records and information that are available.

Article 14k

1. The applicant's security and safety standards, referred to in the fourth indent of Article 5a (2) of the Code shall be considered to be appropriate if the following conditions are fulfilled:

(a) buildings to be used in connection with the operations to be covered by the certificate are constructed of materials which resist unlawful entry and provide protection against unlawful intrusion;

(b) appropriate access control measures are in place to prevent unauthorised access to shipping areas, loading docks and cargo areas;

(c) measures for the handling of goods include protection against the introduction, exchange or loss of any material and tampering with cargo units;

(d) where applicable, procedures are in place for the handling of import and/or export licenses connected to prohibitions and restrictions and to distinguish these goods from other goods;

(e) the economic operator implemented measures allowing a clear identification of his business partners in order to secure the international supply chain;

(f) the economic operator conducts, in so far as legislation permits, security screening on employees working in security sensitive positions and interviewing of prospective employees; and carries out periodic background checks;

(g) the economic operator ensures that his staff concerned actively participate in security awareness programmes.

2. If an airline or shipping company which is not established in the Community, but has a regional office there and benefits from the simplifications laid down in Articles 324e, 445 or 448, submits an application for an AEO Certificate referred to in point (b) of Article 14a (1), it shall fulfil one of the following conditions:

(a) be the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of the international conventions governing the transport sectors concerned;

(b) be a Regulated Agent, as referred to in Regulation (EC) No 2320/2002, and fulfil the requirements provided for in Regulation (EC) No 622/2003;

(c) be the holder of a certificate issued in a country outside of the customs territory of the Community, where a bilateral agreement concluded between the Community and the third country provides for its acceptance, subject to the conditions laid down in that agreement.

If the airline or shipping company is the holder of a certificate referred to in point (a), the issuing customs authority shall consider the criteria laid down in paragraph 1 of this Article to be met, to the extent that the criteria for issuing the international certificate are identical or correspondent to those laid down in paragraph 1 of this Article.

3. If the applicant is established in the Community and is a Regulated Agent referred to in Regulation (EC) No 2320/2002 and fulfils the requirements provided for in Regulation (EC) No 622/2003, the criteria provided for in paragraph 1 of this Article are deemed to be met in relation to the premises for which the economic operator obtained the status of Regulated Agent.

4. If the applicant, established in the Community, is the holder of an internationally recognised security and/or safety certificate issued on the basis of international conventions, of a European security and/or safety certificate issued on the basis of Community legislation, of an International Standard of the International Organisation for Standardisation, or of a European Standard of the European Standards Organisations, the criteria provided for in paragraph 1 are deemed to be met to the extent that the criteria for issuing these certificates are identical or correspond to those provided for in this Regulation.

Section 4
Procedure for issuing AEO Certificates

Article 14l

1. The issuing customs authority shall communicate the application to the customs authorities of all other Member States within five working days starting from

the date on which it has received the application, using the communication system referred to in Article 14x.

2. Where the customs authority of any other Member State has relevant information which may prejudice the granting of the certificate, it shall communicate that information to the issuing customs authority within 35 calendar days after the communication provided for in paragraph 1, using the communication system referred to in Article 14x.

Article 14m

1. Consultation between the customs authorities of the Member States shall be required if the examination of one or more of the criteria laid down in Articles 14g-14k cannot be performed by the issuing customs authority due either to a lack of information or of the possibility to check it. In these cases, consultation shall be performed within 60 calendar days, starting from the date of the communication of the information by the issuing customs authority, in order to allow for the issuing of the AEO Certificate or the rejection of the application within the time limits set out in Article 14o (2).

If the consulted customs authority fails to respond within the 60 calendar days, the consulting authority may assume, at the responsibility of the consulted customs authority, that the criteria for which the consultation took place are met. This period may be extended if the applicant carries out adjustments in order to satisfy those criteria and communicates them to the consulted and the consulting authority.

2. Where, following the examination provided for in Article 14n, the consulted customs authority establishes that the applicant does not fulfil one or more of the criteria, the results, duly documented, shall be transferred to the issuing customs authority which shall reject the application. Article 14o (4), (5) and (6) shall apply.

Article 14n

1. The issuing customs authority shall examine whether or not the conditions and criteria for issuing the certificate described in Articles 14g-14k are met. Examination of the criteria laid down in Article 14k shall be carried out for all the premises which are relevant to the customs related activities of the applicant. The examination as well as its results shall be documented by the customs authority.

Where, in the case of a large number of premises, the period for issuing the certificate would not allow for examination of all relevant premises, but the customs authority has no doubt that the applicant maintains corporate security standards which are commonly used in all its premises, it may decide only to examine a representative proportion of those premises.

2. The issuing customs authority may accept conclusions provided by an expert in the relevant fields referred to in Articles 14i, 14j and 14k in respect of the conditions and criteria referred to in those Articles respectively. The expert shall not be related to the applicant.

Article 14o

1. The issuing customs authority, as defined in Article 14e, shall issue the AEO Certificate in accordance with the specimen set out at Annex 1D.

2. The AEO Certificate shall be issued within 90 calendar days following submission of the application. Where the customs authority is unable to meet the deadline, this period may be extended by one further period of 30 calendar days. In such case, the customs authority shall, before the expiry of the 90 calendar days period, inform the applicant of the reasons for the extension.

3. The period provided for in the first sentence of paragraph 2 may also be extended if, in the course of the examination of the criteria, the applicant carries out adjustments in order to satisfy those criteria and communicates them to the competent authority.

4. Where the result of the examination performed in accordance with Articles 14l, 14m and 14n is likely to lead to the rejection of the application, the issuing customs authority shall communicate the findings to the applicant and provide him with the opportunity to respond within 30 calendar days, before rejecting the application. The period laid down in the first sentence of paragraph 2 is suspended accordingly.

5. The rejection of an application shall not lead to the automatic revocation of any existing authorisation issued under the customs rules.

6. If the application is rejected, the customs authority shall inform the applicant of the grounds on which the decision is based. The decision on rejection shall be notified to the applicant within the deadlines laid down in paragraphs (2) to (4).

Article 14p

The issuing customs authority shall, within five working days, inform the customs authorities of the other Member States that an AEO Certificate has been issued, using the communication system referred to in Article 14x. Information shall also be provided within the same time limit if the application was rejected.

CHAPTER 2
LEGAL EFFECTS OF AEO CERTIFICATES

Section 1
General provisions

Article 14q

1. The AEO Certificate shall take effect on the tenth working day after the date of its issue.

2. The AEO Certificate shall be recognised in all Member States.

3. The period of validity of the AEO Certificate shall not be limited.

4. The customs authorities shall monitor the compliance with the conditions and criteria to be met by the Authorised Economic Operator.

5. A re-assessment shall be carried out by the issuing customs authority in the following cases:

(a) major changes to the relevant Community legislation;

(b) reasonable indication that the relevant conditions are not any longer met by the Authorised Economic Operator.

In the case of an authorisation issued to an applicant established for less than three years, close monitoring shall take place during the first year.

Article 14n (2) shall apply.

The results of the re-assessment shall be made available to the customs authorities of all Member States, using the communication system referred to in Article 14x.

Section 2

Suspension of the benefits linked to the AEO Certificates

Article 14r

1. The benefits of the holder of the AEO Certificate shall be suspended by the issuing customs authority in the following cases:

(a) where non-compliance with the conditions or criteria for the certificate has been detected;

(b) the customs authorities have sufficient reason to believe that an act, liable to give rise to criminal court proceedings and linked to an infringement of the customs rules, has been perpetrated.

Before taking a decision, the customs authorities shall communicate their findings to the person concerned. The person concerned shall be entitled to correct the situation and/or express his point of view within 30 calendar days from the date of communication.

However, where the nature or the level of the threat to citizens' security and safety, to public health or to the environment so requires it, suspension shall take place immediately. The suspending customs authority shall immediately inform the customs authorities of the other Member States, using the communication system referred to in Article 14x, in order to permit them to take appropriate action.

2. If the holder of the AEO Certificate does not redress the situation referred to in point (a) of paragraph 1 within the 30 calendar days referred to in subparagraph 2 of paragraph 1, the competent customs authority shall notify the economic operator concerned that the benefits of the holder of the certificate are suspended for a period of 30 calendar days, to enable the economic operator to take the required measures to regularise the situation. The notification using the communication system referred to in Article 14x shall also be sent to the customs authorities of the other Member States.

3. If the holder of the AEO Certificate has committed an act referred to in point (b) of paragraph 1, the issuing customs authority shall suspend the benefits of the holder of the certificate for the time of the court proceedings. It shall so notify the holder of the certificate. Notification shall also be sent to the customs authorities of the other Member States, using the communication system referred to in Article 14x.

4. Where the economic operator concerned has been unable to regularise the situation within 30 calendar days but can provide evidence that the conditions can

be met if the suspension period is extended, the issuing customs authority shall suspend the benefits linked to the certificate for a further 30 calendar days.

Article 14s

1. The suspension shall not affect any customs procedure already started before the date of suspension and not yet completed.

2. The suspension shall not automatically affect authorisations which have been granted without reference to the AEO Certificate unless the reasons for the suspension also have relevance for these authorisations.

3. The suspension shall not automatically affect any authorisation for use of a customs simplification which has been granted on the basis of the AEO Certificate and for which the conditions are still fulfilled.

4. In case of an AEO Certificate referred to in point (c) of Article 14a (1), if the economic operator concerned only fails to fulfil the conditions laid down in Article 14k, the certificate shall be partially suspended and a new AEO Certificate, as referred to in point (a) of Article 14a (1) may be issued at his request.

Article 14t

1. When the economic operator concerned has, to the satisfaction of the customs authorities, taken the measures required in order to comply with the conditions and criteria that have to be met by an Authorised Economic Operator, the issuing customs authority shall withdraw the suspension and inform the economic operator concerned and the customs authorities of the other Member States. The suspension may be withdrawn before the expiry of the time limit laid down in Article 14r (2) or (4).

In case of the situation referred to in Article 14s (4), the suspending customs authority shall reinstate the suspended certificate. It shall subsequently revoke the AEO Certificate referred to in point (a) of Article 14a (1).

2. If the economic operator concerned fails to take the necessary measures within the suspension period laid down in Article 14r (2) or (4), the issuing customs authority shall revoke the AEO Certificate and immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the communication system referred to in Article 14x.

In case of the situation referred to in Article 14s (4), the original certificate shall be amended accordingly and only the new AEO Certificate referred to in point (a) of Article 14a (1) issued shall be valid.

Article 14u

1. Where an Authorised Economic Operator is temporarily unable to meet any of the criteria laid down in Article 14a, he may request suspension of the benefits linked to the AEO Certificate. In such case, the Authorised Economic Operator shall notify the issuing customs authority, mentioning the time limit when he would be able to meet the criteria again. He shall also notify the issuing customs authority of any planned measures and their timescale.

The notified customs authority shall send the notification to the customs authorities of the other Member States using the communication system referred to in Article 14x.

2. If the Authorised Economic Operator fails to regularise the situation within the period set out in his notification, the issuing customs authority may grant a reasonable prolongation, provided that the Authorised Economic Operator has acted in good faith. This prolongation shall be notified to the customs authorities of the other Member States using the communication system referred to in Article 14x.

In all other cases, the AEO Certificate shall be revoked and the competent customs authority shall immediately notify the customs authorities of the other Member States, using the communication system referred to in Article 14x.

3. If the required measures are not taken within the suspension period, Article 14v shall apply.

Section 3

Revocation of the AEO Certificate

Article 14v

1. The AEO Certificate shall be revoked by the issuing customs authority in the following cases:

(a) the Authorised Economic Operator fails to take the measures referred to in Article 14t(1);

(b) where serious infringements related to customs rules have been committed by the Authorised Economic Operator and there is no further right of appeal;

(c) the Authorised Economic Operator fails to take the necessary measures during the suspension period referred to in Article 14u;

(d) upon request of the Authorised Economic Operator.

2. Revocation shall take effect from the day following its notification.

In the case of an AEO Certificate referred to in point (c) of Article 14a (1), where the economic operator concerned only fails to fulfil the conditions described in Article 14k, the certificate shall be revoked by the issuing customs authority and a new AEO Certificate as referred to in point (a) of Article 14a (1) shall be issued.

3. The issuing customs authority shall immediately inform the customs authorities of the other Member States of the revocation using the communication system referred to in Article 14x.

4. Apart from cases of revocation referred to in points (c) and (d) of paragraph 1, the economic operator shall not be permitted to submit a new application for an AEO Certificate within three years from the date of revocation.

CHAPTER 3
INFORMATION EXCHANGE

Article 14w

1. The Authorised Economic Operator shall inform the issuing customs authority of all factors arising after the certificate was granted which may influence its continuation or content.

2. All relevant information at the disposal of the issuing customs authority shall be made available to the customs authorities of the other Member States where the Authorised Economic Operator carries out customs related activities.

3. If a customs authority revokes a specific authorisation granted to an Authorised Economic Operator, on the basis of his AEO certificate, for the use of a particular customs simplification, as provided for in Articles 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a and 313b, 324a, 324e, 372, 454a, it shall so notify the customs authority which issued the AEO Certificate.

Article 14x

1. An electronic information and communication system, defined by the Commission and the customs authorities in agreement with each other, shall be used for the information and communication process between the customs authorities and for information of the Commission and of the economic operators.

2. The Commission and the customs authorities shall, using the system referred to in paragraph 1, store and have access to the following information:

(a) the electronically transmitted data of the applications;

(b) the AEO Certificates, and where applicable, their amendment, suspension and revocation;

(c) all other relevant information.

3. The issuing customs authority shall notify the risk analysis offices in that Member State of the granting, amendment, revocation or suspension of an AEO Certificate. It shall also inform all other issuing authorities of the other Member States.

4. The list of Authorised Economic Operators may be disclosed to the public via the Internet with prior agreement of the Authorised Economic Operator concerned. The list shall be updated.

(23) In Article 261, the following paragraph 4 is added:

"4. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1), the customs authorities in all Member States shall examine only whether the Authorised Economic Operator declares goods for release for free circulation only occasionally. All other criteria provided for in paragraphs 1 and 2 of this Article are deemed to be met."

(25) In Article 264, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1), the customs authorities in all Member States shall examine only whether the Authorised Economic Operator declares goods for release for free circulation only occasionally. All other conditions provided in this Article are deemed to be met."

(28) In Article 270, the following paragraph 5 is added:

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1), the customs authorities in all Member States shall examine only whether the Authorised Economic Operator enters the goods for the procedure only occasionally. All other criteria provided for in paragraphs 1, 2 and 3 are deemed to be met."

(44) In Article 373, the following paragraph 3 is added:

"3. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1), the criteria set out in paragraph 1 (c) and 2 (b) of this Article are deemed to be met."

(45) In Article 454a, the following paragraph 5 is added;

"5. Where the person concerned is an Authorised Economic Operator who benefits from simplifications referred to in point (a) or (c) of Article 14a (1), the criteria set out in paragraph 2(c) of this Article and of Article 373(2) (b) are deemed to be met."

Article 2

During a transitional period of 24 months starting from the date of entry into force provided for in Article 3(1) of this Regulation, the period of issuing the AEO Certificate referred to in the first sentence of Article 14o (2) is extended to 300 calendar days.

Article 3

This Regulation shall enter into force on the seventh day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Article 4

Points (3), (23), (25), (28), (41), (44), (45), (69) and (70) shall apply from 1 July 2007. However, paragraphs 2 and 3 of Article 14b shall apply from 1 July 2009.

Article 5

Points (4) to (16), (18), (19), (21), (22), (24), (26), (27), (29), (30), (32), (33), (36) to (40), (46) to (49), (54), (58), (59), (62), (64) to (67), (71) of Article 1 shall apply from 1 July 2009.

Anhang 10:
Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex i.d.F. Rev. 7-Corr. 1 vom 23.10.2006 (in Auszügen)

Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 wird wie folgt geändert:

Dem Artikel 1 wird folgende Begriffsbestimmung angefügt:

„12. Wirtschaftsbeteiligter:

eine Person, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit mit unter das Zollrecht fallenden Tätigkeiten befasst ist."

In den Teil I wird folgender Titel IIa eingefügt:

„TITEL IIa

ZUGELASSENE WIRTSCHAFTSBETEILIGTE

KAPITEL 1

Verfahren für die Ausstellung der Bescheinigungen

Abschnitt 1

Allgemeine Bestimmungen, Vorteile

Artikel 14a

(1) Unbeschadet der Inanspruchnahme anderer in den Zollvorschriften vorgesehener Vereinfachungen können die Zollbehörden auf Antrag eines Wirtschaftsbeteiligten nach Artikel 5a des Zollkodex die folgenden Bescheinigungen für den „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten" (nachstehend „AEO-Becheinigung" genannt) ausstellen:

a) eine AEO-Bescheinigung „Zollrechtliche Vereinfachungen" für die Wirtschaftsbeteiligten, welche die in den Zollvorschriften vorgesehenen Vereinfachungen in Anspruch nehmen wollen und die in den Artikeln 14h, 14i und 14j festgelegten Bedingungen erfüllen;

b) eine AEO-Bescheinigung „Sicherheit" für die Wirtschaftsbeteiligten, welche die Erleichterungen bei den sicherheitsrelevanten Zollkontrollen in Bezug auf Waren in Anspruch nehmen wollen, die in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, und die die in den Artikeln 14h, 14i, 14j und 14k festgelegten Bedingungen erfüllen;

c) eine AEO-Bescheinigung „Zollrechtliche Vereinfachungen/Sicherheit" für die Wirtschaftsbeteiligten, die sowohl die unter Buchstabe a genannten Vereinfachungen in Anspruch nehmen wollen als auch die unter

Buchstabe b genannten Erleichterungen in Anspruch nehmen dürfen und die die in den Artikeln 14h, 14i, 14j und 14k festgelegten Bedingungen erfüllen.

(2) Die Zollbehörden tragen den spezifischen Merkmalen der Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, Rechnung.

Artikel 14b

(1) Beantragt der Inhaber einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a oder c eine oder mehrere Bewilligungen nach den Artikeln 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a, 313b, 324a, 324e, 372 454a und 912g, so prüfen die Zollbehörden die Bedingungen, die bereits bei der Ausstellung der AEO-Bescheinigung geprüft wurden, nicht erneut.

(2) Hat der Inhaber einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe b oder c eine summarische Eingangsanmeldung abgegeben, so kann die zuständige Zollstelle dem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten vor Ankunft der Waren auf dem Zollgebiet der Gemeinschaft mitteilen, dass die Sendung nach einer Analyse des Sicherheitsrisikos für eine genauere Prüfung ausgewählt wurde. Eine solche Mitteilung erfolgt nur dann, wenn dadurch die Durchführung der Kontrolle nicht gefährdet wird.

Die Mitgliedstaaten können aber auch dann eine körperliche Kontrolle vornehmen, wenn der AEO nicht vor Ankunft der Waren auf dem Zollgebiet der Gemeinschaft darüber informiert worden ist, dass die Waren für eine solche Kontrolle ausgewählt wurden.

Die Unterabsätze 1 und 2 gelten sinngemäß für Waren, die das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen sollen.

(3) Die Inhaber einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstaben b oder c, die Waren ein- oder ausführen, dürfen summarische Eingangs- und Ausgangsanmeldungen mit den reduzierten Datensätzen gemäß Anhang 30a Abschnitt 2.5 abgeben.

Die Beförderer, Spediteure oder Zollagenten, die Inhaber einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe b oder c sind und im Namen von Inhabern einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe b oder c Waren ein- oder ausführen, dürfen ebenfalls summarische Eingangs- und Ausgangsanmeldungen nach den reduzierten Datenanforderungen gemäß Anhang 30a Abschnitt 2.5 abgeben.

Die Inhaber einer AEO-Bescheinigung, für die reduzierte Datenanforderungen gelten, können aufgefordert werden, zusätzliche Datenelemente zu liefern, um die gegenseitige Anerkennung mit den in internationalen Übereinkünften mit Drittländern festgelegten Systemen sicherzustellen.

(4) Bei Inhabern einer AEO-Bescheinigung wird weniger häufig eine Beschau oder Belegprüfung vorgenommen als bei anderen Wirtschaftsbeteiligten. Die Zollbehörden können von dieser Regel abweichen, um einer besonderen Gefährdung oder in anderen Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Kontrollverpflichtungen Rechnung zu tragen.

Wählt die zuständige Zollbehörde nach der Risikoanalyse dennoch eine Sendung mit einer von einem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten abgegebenen summarischen Eingangs- oder Ausgangsanmeldung oder Zollanmeldung für eine genauere Prüfung aus, so räumt sie den notwendigen Kontrollen Vorrang ein. Auf Antrag des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und mit Zustimmung der betreffenden Zollbehörde können diese Kontrollen an einem anderen Ort als dem der beteiligten Zollstelle vorgenommen werden.

(5) Die in Absätzen 1 bis 4 festgelegten Vorteile können nur gewährt werden, wenn der betreffende Wirtschaftsbeteiligte die erforderlichen Nummern der AEO-Bescheinigungen mitgeteilt hat.

Abschnitt 2

Beantragung einer AEO-Bescheinigung

Artikel 14c

(1) Eine AEO-Bescheinigung ist schriftlich oder elektronisch nach dem Muster in Anhang 1c zu beantragen.

(2) Stellt die Zollbehörde bei Eingang des Antrags fest, dass dieser nicht alle erforderlichen Angaben enthält, so fordert sie den Wirtschaftsbeteiligten innerhalb von 30 Kalendertagen unter Begründung ihres Ersuchens auf, die betreffenden Informationen zu übermitteln.

Die Fristen des Artikels 14l Absatz 1 und des Artikels 14o Absatz 2 beginnen zu dem Zeitpunkt, zu dem der Zollbehörde alle für die Annahme des Antrags benötigten Informationen vorliegen. Die Zollbehörden unterrichten den Wirtschaftsbeteiligten, dass der Antrag angenommen wurde, und teilen ihm mit, ab wann die genannte Frist läuft.

Artikel 14d

(1) Der Antrag ist bei einer der folgenden Zollbehörden zu stellen:

a) bei der Zollbehörde des Mitgliedstaats, in dem die Hauptbuchhaltung des Antragstellers in Bezug auf die betreffenden Zollregelungen geführt wird und in dem mindestens ein Teil der Vorgänge abgewickelt wird, die unter die AEO-Bescheinigung fallen sollen, oder

b) bei der Zollbehörde des Mitgliedstaats, in dem die Hauptbuchhaltung des Antragstellers in Bezug auf die betreffenden Zollregelungen im EDV-System des Antragstellers für die zuständige Zollbehörde mit Hilfe von Informationstechnologie und Computernetzen zugänglich ist und in dem die allgemeine logistische Verwaltung des Antragstellers stattfindet sowie mindestens ein Teil der Vorgänge abgewickelt wird, die unter die AEO-Bescheinigung fallen sollen.

Die unter den Buchstaben a und b genannte Hauptbuchhaltung des Antragstellers umfasst die Aufzeichnungen und Unterlagen, anhand deren die Zollbehörde die Erfüllung der Voraussetzungen und Kriterien für die Erlangung der AEO-Bescheinigung prüfen und überwachen kann.

(2) Kann die zuständige Zollbehörde nicht nach Absatz 1 bestimmt werden, so ist der Antrag bei einer der folgenden Zollbehörden zu stellen:

a) bei der Zollbehörde des Mitgliedstaats, in dem die Hauptbuchhaltung in Bezug auf die betreffenden Zollregelungen geführt wird;

b) bei der Zollbehörde des Mitgliedstaats, in dem die Hauptbuchhaltung in Bezug auf die betreffenden Zollregelungen gemäß Absatz 1 Buchstabe b zugänglich ist und die allgemeine logistische Verwaltung des Antragstellers stattfindet.

(3) Wird ein Teil der betreffenden Aufzeichnungen und Unterlagen in einem anderen Mitgliedstaat aufbewahrt als dem, bei dessen Zollbehörde der Antrag gemäß Absatz 1 oder 2 gestellt wurde, so füllt der Antragsteller die Felder 13, 16, 17 und 18 des Antragsformblatts in Anhang 1c aus.

(4) Hat der Antragsteller ein Lager oder sonstige Räumlichkeiten in einem anderen Mitgliedstaat als dem, bei dessen Zollbehörde der Antrag gemäß Absatz 1 oder 2 gestellt wurde, so trägt er diese Information in Feld 13 des Antragsformblatts in Anhang 1c ein, damit die Zollbehörden des betreffenden Mitgliedstaats die Erfüllung der einschlägigen Voraussetzungen im Lager oder in den sonstigen Räumlichkeiten leichter an Ort und Stelle prüfen können.

(5) In den in den Absätzen 2, 3 und 4 genannten Fällen findet das Konsultationsverfahren gemäß Artikel 14m Anwendung.

(6) Der Antragsteller gibt eine leicht zugänglich zentrale Stelle oder eine Kontaktperson in seiner Verwaltung an, über die der Zollbehörde alle Informationen zur Verfügung gestellt werden, die für den Nachweis erforderlich sind, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung der AEO-Bescheinigung erfüllt sind.

(7) Der Antragsteller übermittelt der Zollbehörde die erforderlichen Daten nach Möglichkeit elektronisch.

Artikel 14e

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission ein Verzeichnis ihrer zuständigen Behörden, bei denen die Anträge zu stellen sind, und teilen ihr spätere Änderungen mit. Diese Behörden fungieren auch als Zollbehörden, die die AEO-Bescheinigungen ausstellen. Die Kommission leitet diese Informationen an die anderen Mitgliedstaaten weiter oder stellt sie über das Internet zur Verfügung.

Artikel 14f

Dem Antrag wird nicht stattgegeben,

a) wenn er nicht die Voraussetzungen der Artikel 14c und 14d erfüllt;

b) wenn der Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung wegen einer schweren Straftat im Zusammenhang mit seiner wirtschaftlichen Tätigkeit verurteilt ist oder wenn ein Insolvenzverfahren anhängig ist;

c) wenn der Antragsteller einen gesetzlichen Vertreter in Zollangelegenheiten hat, der wegen einer schweren Straftat gegen die Zollvorschriften und im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als gesetzlicher Vertreter verurteilt ist;

d) wenn der Antrag innerhalb von drei Jahren nach Aufhebung der AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14v Absatz 4 gestellt wird.

Abschnitt 3

Voraussetzungen und Kriterien für die Ausstellung der AEO-Bescheinigung

Artikel 14g

Der Antragsteller braucht in folgenden Fällen nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässig zu sein:

a) wenn die gegenseitige Anerkennung der AEO-Bescheinigungen in einer internationalen Übereinkunft zwischen der Gemeinschaft und dem Drittland geregelt ist, in dem der Wirtschaftsbeteiligte ansässig ist, und diese Übereinkunft auch die Verwaltungsabsprachen enthält, nach denen gegebenenfalls geeignete Kontrollen im Auftrag der Zollbehörde des Mitgliedstaats vorgenommen werden;

b) wenn ein Antrag auf Ausstellung einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe b von einer Luftverkehrsgesellschaft oder einer Schifffahrtsgesellschaft gestellt wird, die in der Gemeinschaft nicht ansässig ist, die aber dort ein regionales Büro unterhält und bereits die Vereinfachungen des Artikels 324e, 445 oder 448 in Anspruch nehmen kann.

In dem Fall nach Buchstabe b wird davon ausgegangen, dass der Antragsteller die Voraussetzungen der Artikel 14h, 14i und 14j erfüllt, aber die Voraussetzung des Artikels 14k Absatz 2 erfüllen muss.

Artikel 14h

(1) Die Einhaltung der Zollvorschriften gilt nach Artikel 5a Absatz 2 erster Gedankenstrich des Zollkodex als angemessen, wenn die folgenden Personen in den drei Jahren vor der Antragstellung keine schwere Zuwiderhandlung und keine wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften begangen haben:

a) der Antragsteller;

b) die Personen, die für das antragstellende Unternehmen verantwortlich sind oder die Kontrolle über seine Leitung ausüben;

c) gegebenenfalls der gesetzliche Vertreter des Antragstellers in Zollangelegenheiten;

d) die Person, die im antragstellenden Unternehmen für Zollangelegenheiten verantwortlich ist.

Jedoch kann die Einhaltung der Zollvorschriften als angemessen gelten, wenn die zuständige Zollbehörde der Auffassung ist, dass etwaige Zuwiderhandlungen im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge geringfügig sind und keinen Zweifel am guten Glauben des Antragstellers aufkommen lassen.

(2) Sind die Personen, die die Kontrolle über das antragstellende Unternehmen ausüben, in einem Drittland ansässig oder wohnhaft, so beurteilen die Zollbehörden

anhand der ihnen vorliegenden Aufzeichnungen und Informationen, ob sie die Zollvorschriften eingehalten haben.

(3) Besteht der Antragsteller seit weniger als drei Jahren, so beurteilen die Zollbehörden anhand der ihnen vorliegenden Aufzeichnungen und Informationen beurteilt, ob er die Zollvorschriften eingehalten hat.

Artikel 14i

Damit die Zollbehörden feststellen können, dass der Antragsteller über ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen nach Artikel 5a Absatz 2 zweiter Gedankenstrich des Zollkodex verfügt, muss dieser

a) ein Buchführungssystem verwenden, das den allgemein anerkannten Buchführungsgrundsätzen des Mitgliedstaats, in dem die Buchhaltung geführt wird, entspricht und das auf Wirtschaftsprüfungen basierende Zollkontrollen erleichtert;
b) der Zollbehörde den körperlichen oder elektronischen Zugang zu den Zoll- und gegebenenfalls den Beförderungsunterlagen gestatten;
c) über ein logistisches System verfügen, das zwischen Gemeinschaftswaren und Nichtgemeinschaftswaren unterscheidet;
d) eine Verwaltungsorganisation haben, die Art und Größe des Unternehmens entspricht und für die Verwaltung des Warenflusses geeignet ist, und über interne Kontrollen verfügen, mit denen illegale oder nicht ordnungsgemäße Geschäfte erkannt werden können;
e) gegebenenfalls über ausreichende Verfahren für die Bearbeitung von Lizenzen und Genehmigungen im Zusammenhang mit handelspolitischen Maßnahmen oder mit dem Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen verfügen;
f) über ausreichende Verfahren für die Archivierung der Aufzeichnungen und Informationen des Unternehmens und für den Schutz vor Informationsverlust verfügen;
g) gewährleisten, dass sein Personal auf die Notwendigkeit zur Unterrichtung der Zollbehörden hingewiesen wird, wenn Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Vorschriften festgestellt werden, und geeignete Kontakte zur diesbezüglichen Unterrichtung der Zollbehörden herstellen;
h) über geeignete informationstechnologische Maßnahmen zum Schutz seines Computersystems vor unbefugtem Eindringen und zur Sicherung seiner Unterlagen verfügen.

Die Voraussetzung gemäß Buchstabe c braucht für die AEO-Bescheinigung nach Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe b nicht erfüllt zu sein.

Artikel 14j

(1) Die Voraussetzung in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des Antragstellers nach Artikel 5a Absatz 2 dritter Gedankenstrich des Zollkodex gilt als erfüllt, wenn seine Zahlungsfähigkeit für die letzten drei Jahre nachgewiesen werden kann.

Für die Zwecke dieses Artikels ist die Zahlungsfähigkeit eine gesicherte finanzielle Lage, die es dem Antragsteller unter gebührender Berücksichtigung der Merkmale der Art der Geschäftstätigkeit ermöglicht, die übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen.

(2) Besteht der Antragsteller seit weniger als drei Jahren, so wird seine Zahlungsfähigkeit anhand der verfügbaren Aufzeichnungen und Informationen beurteilt.

Artikel 14k

(1) Die Sicherheitsstandards des Antragstellers nach Artikel 5a Absatz 2 vierter Gedankenstrich des Zollkodex gelten als angemessen, wenn

a) die Gebäude, die für die unter die Bescheinigung fallenden Vorgänge verwendet werden sollen, aus Materialien gebaut sind, die rechtswidriges Betreten verhindern und Schutz vor rechtswidrigem Eindringen bieten;

b) geeignete Zugangskontrollmaßnahmen vorhanden sind, die den unbefugten Zugang zu Versandbereichen, Verladerampen und Frachträumen verhindern;

c) die Maßnahmen für die Behandlung der Waren Schutz vor dem Einbringen, dem Austausch und dem Verlust von Materialien und vor Manipulationen an den Ladeeinheiten umfassen;

d) gegebenenfalls Verfahren für die Bearbeitung von Einfuhr- bzw. Ausfuhrgenehmigungen im Zusammenhang mit Verboten und Beschränkungen bestehen, mit denen diese Waren von anderen Waren unterschieden werden;

e) der Wirtschaftsbeteiligte Maßnahmen angewendet hat, die eine eindeutige Feststellung seiner Handelspartner ermöglichen, um die internationale Lieferkette zu sichern;

f) der Wirtschaftsbeteiligte, soweit gesetzlich zulässig, in sicherheitsrelevanten Bereichen tätige angehende Bedienstete einer Sicherheitsüberprüfung unterzieht und regelmäßig Hintergrundüberprüfungen vornimmt;

g) der Wirtschaftsbeteiligte dafür Sorge trägt, dass die betreffenden Bediensteten aktiv an Programmen zur Förderung des Sicherheitsbewusstseins teilnehmen.

(2) Stellt eine Luftverkehrsgesellschaft oder eine Schifffahrtsgesellschaft, die nicht in der Gemeinschaft ansässig ist, dort aber ein regionales Büro unterhält und die Vereinfachungen des Artikels 324e, 445 oder 448 in Anspruch nehmen kann, einen Antrag auf Ausstellung einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe b, so muss sie

a) Inhaberin eines international anerkannten Sicherheitszeugnisses sein, das auf der Grundlage der für den betreffenden Verkehrssektor maßgebenden internationalen Übereinkünfte ausgestellt worden ist; oder

b) reglementierte Beauftragte im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 sein und die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 erfüllen; oder

c) Inhaberin eines Zeugnisses sein, das in einem Land außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaften ausgestellt wurde, sofern seine Anerkennung

in einer bilateralen Übereinkunft zwischen der Gemeinschaft und dem Drittland geregelt ist, vorbehaltlich der in darin festgelegten Voraussetzungen.

Ist die Luftverkehrsgesellschaft oder die Schifffahrtsgesellschaft Inhaberin eines Zeugnisses nach Buchstabe a, so sieht die ausstellende Zollbehörde die in Absatz 1 genannten Kriterien als erfüllt an, soweit für die Ausstellung des internationalen Zeugnisses dieselben oder Absatz 1 entsprechende Kriterien gelten.

(3) Ist der Antragsteller in der Gemeinschaft ansässig und reglementierter Beauftragter im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 und erfüllt er die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 622/2003, so gelten die in Absatz 1 genannten Kriterien in Bezug auf die Räumlichkeiten, für die dem Wirtschaftsbeteiligten der Status eines reglementierten Beauftragten bewilligt wurde, als erfüllt.

(4) Ist der Antragsteller in der Gemeinschaft ansässig und Inhaber eines auf der Grundlage einer internationalen Übereinkunft ausgestellten international anerkannten Sicherheitszeugnisses, eines europäischen Sicherheitszeugnisses auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts, einer internationalen Norm der Internationalen Organisation für Normung oder einer europäischen Norm der europäischen Normenorganisationen, so gelten die in Absatz 1 genannten Kriterien als erfüllt, soweit für die Ausstellung dieser Zeugnisse dieselben Kriterien oder denen dieser Verordnung entsprechende Kriterien gelten.

Abschnitt 4
Verfahren für die Ausstellung der AEO-Bescheinigung

Artikel 14l

(1) Die ausstellende Zollbehörde übermittelt den Antrag mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems innerhalb von fünf Arbeitstagen ab dem Tag, an dem sie den Antrag gemäß Artikel 14c erhalten hat, den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten.

(2) Liegen der Zollbehörde eines anderen Mitgliedstaats sachdienliche Informationen vor, die die Ausstellung der Bescheinigung in Frage stellen könnten, so übermittelt sie diese Informationen mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems innerhalb von 35 Kalendertagen nach der Übermittlung gemäß Absatz 1 der ausstellenden Zollbehörde.

Artikel 14m

(1) Konsultationen zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten sind erforderlich, wenn eines oder mehrere der in den Artikeln 14g bis 14k festgelegten Kriterien mangels Informationen oder Prüfungsmöglichkeit nicht von der Zollbehörde des Mitgliedstaats geprüft werden können. In diesen Fällen werden innerhalb von 60 Kalendertagen ab dem Tag der Übermittlung der Informationen durch die ausstellende Zollbehörde Konsultationen geführt, damit innerhalb der Fristen des Artikels 14o Absatz 2 die AEO-Bescheinigung ausgestellt bzw. der Antrag abgelehnt werden kann.

Reagiert die konsultierte Zollbehörde nicht innerhalb der Frist von 60 Kalendertagen, so kann die konsultierende Behörde auf Verantwortung der konsultierten Zollbehörde davon ausgehen, dass die Kriterien, derentwegen die Konsultation stattgefunden hat, erfüllt sind. Die Frist kann verlängert werden, wenn der Antragsteller Anpassungen vornimmt, um die Kriterien zu erfüllen, und sie der konsultierten und der konsultierenden Behörde mitteilt.

(2) Stellt die konsultierte Zollbehörde nach der in Artikel 14n vorgesehenen Prüfung fest, dass der Antragsteller eines oder mehrere Kriterien nicht erfüllt, so wird das ordnungsgemäß dokumentierte Ergebnis der ausstellenden Zollbehörde übermittelt, die den Antrag abgelehnt. Artikel 14o Absätze 4, 5 und 6 finden Anwendung.

Artikel 14n

(1) Die ausstellende Zollbehörde prüft, ob die in den Artikeln 14g bis 14k genannten Voraussetzungen und Kriterien für die Ausstellung der AEO-Bescheinigung erfüllt sind. Die Erfüllung der Kriterien des Artikels 14k wird für alle Räumlichkeiten geprüft, die für die zollrelevante Tätigkeit des Antragstellers von Belang sind. Die Prüfung und ihr Ergebnis sind von der Zollbehörde zu dokumentieren.

Falls bei einer großen Zahl von Räumlichkeiten nicht alle relevanten Räumlichkeiten innerhalb der Frist für die Ausstellung der AEO-Bescheinigungen geprüft werden können, die Zollbehörde aber keine Zweifel hat, dass der Antragsteller Sicherheitsstandards aufrecht erhält, die üblicherweise in allen seinen Räumlichkeiten gelten, so kann sie beschließen, nur einen repräsentativen Teil dieser Räumlichkeiten zu prüfen.

(2) Die ausstellende Zollbehörde kann die Schlussfolgerungen eines Sachverständigen für die in den Artikeln 14i, 14j und 14k genannten Gebiete hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen und Kriterien der jeweiligen Artikel akzeptieren. Der Sachverständige darf nicht mit dem Antragsteller verbunden sein.

Artikel 14o

(1) Die ausstellende Zollbehörde gemäß Artikel 14e stellt die AEO-Bescheinigung nach dem Muster in Anhang 1d aus.

(2) Die AEO-Bescheinigung wird innerhalb von 90 Kalendertagen nach Erhalt des Antrags gemäß Artikel 14c ausgestellt. Diese Frist kann einmal um 30 Kalendertage verlängert werden, wenn die Zollbehörde die Frist nicht einhalten kann. In diesem Fall teilt die Zollbehörde dem Antragsteller vor Ablauf der Frist von 90 Kalendertagen die Gründe für die Verlängerung mit.

(3) Die Frist nach Absatz 2 Satz 1 kann auch verlängert werden, wenn der Antragsteller während der Prüfung Anpassungen vornimmt, um die Kriterien zu erfüllen, und der zuständigen Behörde diese Anpassungen mitteilt.

(4) Führt das Ergebnis der Prüfung nach den Artikeln 14l, 14m und 14n voraussichtlich zur Ablehnung des Antrags, so teilt die ausstellende Zollbehörde dem Antragsteller die Feststellungen mit und gibt ihm Gelegenheit, innerhalb von 30 Kalendertagen Stellung zu nehmen, bevor sie den Antrag ablehnt. Die Frist gemäß Absatz 1 Satz 1 wird entsprechend ausgesetzt.

(5) Die Ablehnung des Antrags führt nicht zur automatischen Aufhebung bestehender Bewilligungen, die nach den Zollvorschriften erteilt wurden.

(6) Wird der Antrag abgelehnt, so teilt die Zollbehörde dem Antragsteller die Gründe für diese Entscheidung mit. Die Entscheidung über die Ablehnung wird dem Antragsteller innerhalb der in den Absätzen 2, 3 und 4 festgesetzten Fristen zugestellt.

Artikel 14p

Die ausstellende Zollbehörde teilt den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten innerhalb von fünf Arbeitstagen mit, dass eine AEO-Bescheinigung ausgestellt wurde, und benutzt dafür das Kommunikationssystem nach Artikel 14x. Wurde der Antrag abgelehnt, so wird dies innerhalb derselben Frist mitgeteilt.

KAPITEL 2
Rechtswirkung von AEO-Bescheinigungen

Abschnitt 1
Allgemeine Bestimmungen

Artikel 14q

(1) Die AEO-Bescheinigung wird am zehnten Arbeitstag nach dem Tag ihrer Ausstellung wirksam.

(2) Die AEO-Bescheinigung wird in allen Mitgliedstaaten anerkannt.

(3) Die Geltungsdauer der AEO-Bescheinigung ist nicht begrenzt.

(4) Die Zollbehörden überwachen, dass der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte die Voraussetzungen und Kriterien weiterhin erfüllt.

(5) In folgenden Fällen führt die ausstellende Zollbehörde eine Überprüfung durch:

a) wesentliche Änderungen der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften;

b) begründeter Hinweis darauf, dass der AEO die einschlägigen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

Bei einer Bewilligung für einen seit weniger als drei Jahren bestehenden Antragsteller ist während des ersten Jahres eine strenge Überwachung vorzusehen.

Artikel 14n Absatz 2 findet Anwendung.

Das Ergebnis der Überprüfung wird den Zollbehörden aller Mitgliedstaaten über das in Artikel 14x genannte Kommunikationssystem zugänglich gemacht.

Abschnitt 2
Aussetzung der mit dem Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten verbundenen Vorteile

Artikel 14r

(1) Die ausstellende Zollbehörde setzt den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten aus, wenn

a) festgestellt wurde, dass die Voraussetzungen und Kriterien für die AEO-Bescheinigung nicht mehr erfüllt sind;
b) die Zollbehörden hinreichenden Grund zu der Annahme haben, dass eine Handlung begangen wurde, die strafrechtlich verfolgt werden kann und mit einer Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften in Zusammenhang steht.

In dem Fall nach Buchstabe b kann die Zollbehörde jedoch entscheiden, den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nicht auszusetzen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine Zuwiderhandlung im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge geringfügig ist und keinen Zweifel am guten Glauben des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten aufkommen lässt.

Bevor die Zollbehörden eine Entscheidung treffen, teilen sie dem Wirtschaftsbeteiligten ihre Feststellungen mit. Der betreffende Wirtschaftsbeteiligte ist berechtigt, Abhilfe zu schaffen und/oder innerhalb von 30 Kalendertagen ab dem Zeitpunkt der Mitteilung Stellung zu nehmen.

Die Aussetzung wird jedoch sofort vorgenommen, wenn dies wegen der Art oder des Ausmaßes der Gefahr oder wegen des Schutzes der Sicherheit der Bürger, der Gesundheit der Bevölkerung oder der Umwelt erforderlich ist. Die aussetzende Zollbehörde unterrichtet mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems unverzüglich die Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten, damit sie geeignete Maßnahmen treffen können.

(2) Schafft der Inhaber der AEO-Bescheinigung in dem Fall gemäß Absatz 1 Buchstabe a nicht innerhalb der in Absatz 1 Unterabsatz 3 angegebenen Frist von 30 Kalendertagen Abhilfe, so teilt die zuständige Zollbehörde dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten mit, dass der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten für 30 Kalendertage ausgesetzt ist, damit er die erforderlichen Abhilfemaßnahmen treffen kann. Die Mitteilung ist mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems auch den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten zu übermitteln.

(3) Hat der Inhaber der AEO-Bescheinigung eine Handlung gemäß Absatz 1 Buchstabe b begangen, so setzt die ausstellende Zollbehörde den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten für die Dauer der strafrechtlichen Verfolgung aus. Sie setzt den Inhaber der AEO-Bescheinigung davon in Kenntnis. Diese Mitteilung ist mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems auch den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten zu übermitteln.

(4) Kann der Wirtschaftsbeteiligte die Abhilfemaßnahmen nicht innerhalb von 30 Kalendertagen treffen, aber nachweisen, dass die Voraussetzungen erfüllt werden können, wenn die Aussetzung verlängert wird, so setzt die ausstellende Behörde den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten für weitere 30 Kalendertage aus.

Artikel 14s

(1) Die Aussetzung gilt nicht für Zollverfahren, die bereits vor dem Zeitpunkt der Aussetzung begonnen wurden und abgeschlossen werden müssen.

(2) Die Aussetzung betrifft nicht automatisch Bewilligungen, die ohne Bezugnahme auf die AEO-Bescheinigung erteilt wurden, sofern die Gründe für die Aussetzung nicht auch für diese Bewilligungen relevant sind.

(3) Die Aussetzung betrifft nicht automatisch Bewilligungen zur Inanspruchnahme von Zollvereinfachungen, die auf der Grundlage der AEO-Bescheinigung erteilt wurden und deren Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind.

(4) Erfüllt jedoch der Wirtschaftsbeteiligte im Falle einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe c nur die Voraussetzungen des Artikels 14k nicht, so wird der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nur teilweise ausgesetzt, und auf Antrag des Wirtschaftsbeteiligten kann eine neue AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a ausgestellt werden.

Artikel 14t

(1) Hat der betreffende Wirtschaftsbeteiligte die von den Zollbehörden verlangten Maßnahmen getroffen, die für die Erfüllung der Voraussetzungen und Kriterien durch einen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten erforderlich sind, so widerruft die ausstellende Zollbehörde die Aussetzung und teilt dies dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten mit. Die Aussetzung kann vor Ablauf der Frist gemäß Artikel 14r Absatz 2 oder 4 widerrufen werden.

Im Falle des Artikels 14s Absatz 4 setzt die aussetzende Zollbehörde die betreffende AEO-Bescheinigung wieder in Kraft. Anschließend hebt sie die AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a wieder auf.

(2) Hat der betreffende Wirtschaftsbeteiligte während der in Artikel 14r Absatz 2 oder 4 festgelegten Dauer der Aussetzung die erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen, so hebt die zuständige Zollbehörde die AEO-Bescheinigung auf und teilt dies mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems unverzüglich den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten mit.

Im Falle des Artikels 14s Absatz 4 wird die ursprüngliche Bescheinigung entsprechend geändert, und nur die neue AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a ist gültig.

Artikel 14u

(1) Ist ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter vorübergehend nicht in der Lage, die Kriterien des Artikels 14a zu erfüllen, so kann er die Aussetzung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten beantragen. In diesem Fall teilt er dies der ausstellenden Zollbehörde mit und gibt an, wann er wieder in der Lage sein wird, die Kriterien zu erfüllen. Er unterrichtet die ausstellende Zollbehörde auch über die vorgesehenen Abhilfemaßnahmen und den Zeitplan.

Die Zollbehörde leitet diese Mitteilung mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems auch an die Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten weiter.

(2) Hat der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte nicht innerhalb der in seiner Mitteilung angegebenen Frist Abhilfe geschaffen, so kann die ausstellende Zollbehörde eine angemessene Verlängerung bewilligen, wenn der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte in gutem Glauben gehandelt hat. Diese Verlängerung ist mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems auch den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten zu mitzuteilen.

In allen übrigen Fällen hebt die zuständige Zollbehörde die AEO-Bescheinigung auf und teilt dies mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems unverzüglich den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten mit.

(3) Werden während der Dauer der Aussetzung nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen, so findet Artikel 14v Anwendung.

Abschnitt 3
Aufhebung der AEO-Bescheinigung

Artikel 14v

(1) Die ausstellende Zollbehörde hebt die AEO-Bescheinigung auf, wenn

a) der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte die Maßnahmen gemäß Artikel 14t Absatz 1 nicht trifft;

b) der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte wegen einer schweren Zuwiderhandlung gegen die Zollvorschriften rechtskräftig verurteilt worden ist;

c) der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte während der Dauer der Aussetzung gemäß Artikel 14u die erforderlichen Maßnahmen nicht trifft;

d) der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte dies beantragt.

In dem Fall nach Buchstabe b kann die Zollbehörde jedoch entscheiden, die AEO-Bescheinigung nicht aufzuheben, wenn sie der Auffassung ist, dass die Zuwiderhandlungen im Verhältnis zu Zahl oder Umfang der zollrelevanten Vorgänge geringfügig ist und keinen Zweifel am guten Glauben des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten aufkommen lassen.

(2) Die Aufhebung wird am Tag nach ihrer Mitteilung wirksam.

Erfüllt jedoch der Wirtschaftsbeteiligte im Falle einer AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe c nur die Voraussetzungen des Artikels 14k nicht, so hebt die ausstellende Zollbehörde die Bescheinigung auf und stellt eine neue AEO-Bescheinigung gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a aus.

(3) Die ausstellende Zollbehörde setzt die Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten mit Hilfe des in Artikel 14x genannten Kommunikationssystems unverzüglich von der Aufhebung in Kenntnis.

(4) Abgesehen von den Fällen der Aufhebung gemäß Absatz 1 Buchstaben c und d darf der Wirtschaftsbeteiligte für einen Zeitraum von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Aufhebung keinen neuen Antrag auf Ausstellung einer AEO-Bescheinigung stellen.

KAPITEL 3
Informationsaustausch

Artikel 14w

(1) Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte unterrichtet die ausstellenden Zollbehörden über alle Umstände, die nach Ausstellung der Bescheinigung eingetreten sind und die sich auf deren Aufrechterhaltung oder Inhalt auswirken können.

(2) Alle sachdienlichen Informationen, die der ausstellenden Zollbehörde zur Verfügung stehen, werden den Zollbehörden der anderen Mitgliedstaaten zugänglich gemacht, in denen der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte eine zollrelevante Tätigkeit ausübt.

(3) Hebt eine Zollbehörde die einem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten auf der Grundlage seiner AEO-Bescheinigung erteilte Bewilligung für die Inanspruchnahme einer bestimmten zollrechtlichen Vereinfachung gemäß den Artikeln 260, 263, 269, 272, 276, 277, 282, 283, 313a, 313b, 324a, 324e, 372, 454a und 912g auf, so teilt sie dies der Zollbehörde mit, die die AEO-Bescheinigung ausgestellt hat.

Artikel 14x

(1) Für den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den Zollbehörden sowie zur Unterrichtung der Kommission und der Wirtschaftsbeteiligten wird ein elektronisches Informations- und Kommunikationssystem verwendet, das von der Kommission und den Zollbehörden im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt wird.

(2) Mit Hilfe dieses Systems gemäß Absatz 1 speichern die Kommission und die Zollbehörden folgende Informationen und greifen auf sie zu:

a) die elektronisch übermittelten Antragsangaben;

b) die AEO-Bescheinigungen und gegebenenfalls deren Änderungen, Aussetzungen und Aufhebungen;

c) alle sonstigen relevanten Informationen.

(3) Die ausstellende Zollbehörde unterrichtet die für die Risikoanalyse zuständigen Stellen in ihrem eigenen Mitgliedstaat über die Bewilligung, die Änderung, die Aussetzung bzw. die Aufhebung einer AEO-Bescheinigung. Sie unterrichtet auch die ausstellenden Behörden aller anderen Mitgliedstaaten.

(4) Die Kommission kann das Verzeichnis der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten kann mit Zustimmung der betreffenden zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Internet veröffentlichen. Das Verzeichnis wird auf dem neuesten Stand gehalten."

Dem Artikel 261 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Ist der Beteiligte ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a oder c, so prüfen die Zollbehörden aller Mitgliedstaaten lediglich, ob der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte nur gelegentlich Waren in den zollrechtlich freien Verkehr überführt. Alle übrigen in den Absätzen 1 und 2 genannten Anforderungen gelten als erfüllt."

Dem Artikel 264 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Ist der Beteiligte ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a oder c, so prüfen die Zollbehörden aller Mitgliedstaaten lediglich, ob der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte nur gelegentlich Waren in den zollrechtlich freien Verkehr überführt. Alle übrigen in den Absätzen 1 und 2 genannten Anforderungen gelten als erfüllt."

Dem Artikel 270 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Ist der Beteiligte ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter gemäß Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe a oder c, so prüfen die Zollbehörden aller Mitgliedstaaten lediglich, ob der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte nur gelegentlich Waren in das Zollverfahren überführt. Alle übrigen in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Anforderungen gelten als erfüllt."

Artikel 271 erhält folgende Fassung:

„Artikel 271

Die Bewilligung nach Artikel 269 Absatz 1 regelt die Einzelheiten der Abwicklung des Verfahrens und bestimmt die Eingangszollstellen der Überführung in das Verfahren.

Eine ergänzende Zollanmeldung ist nicht abzugeben."

Dem Artikel 373 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Ist der Beteiligte ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter, der die Vereinfachungen nach Artikel 14a Absatz 1 Buchstaben a oder c in Anspruch nehmen kann, so gelten die in Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 Buchstabe b genannten Anforderungen als erfüllt."

Dem Artikel 454a wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Ist der Beteiligte ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter, der die Vereinfachungen nach Artikel 14a Absatz 1 Buchstaben a oder c in Anspruch nehmen kann, so gelten die in Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 373 Absatz 2 Buchstabe b genannten Anforderungen als erfüllt."

Artikel 2

Für eine Übergangszeit von 24 Monaten ab dem 1. Januar 2008 wird die Frist für die Ausstellung der AEO-Bescheinigung nach Artikel 14o Absatz 2 Satz 1 auf 300 Kalendertage, die Frist für die Übermittlung des Antrags nach Artikel 14l Absatz 1 auf zehn Arbeitstage, die Frist für die Informationen nach Artikel 14l Absatz 2 auf 70 Kalendertage und die Frist für die Konsultationen nach Artikel 14m Absatz 1 auf 120 Kalendertage verlängert.

Artikel 3

(1) Diese Verordnung tritt am siebten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

(2) Die Nummern 3, 23, 25, 28, 41, 44, 45, 70 und 71 gelten ab 1. Januar 2008. Artikel 14b Absätze 2 und 3 gilt jedoch ab 1. Juli 2009.

(3) Die Nummern 4 bis 16, 18, 19, 21, 22, 24, 26, 27, 29, 30, 32, 33, 36 bis 40, 46 bis 49, 55, 59, 60, 63, 65 bis 68, 72 von Artikel 1 gelten ab 1. Juli 2009.

(4) Artikel 285a Absatz 2 ist ab 1. Juli 2009 nicht mehr anwendbar.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Heidelberg 1986

Adam, Heike, Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts?, Dissertation, Baden-Baden 1999

Adam, Heike / *Winter, Gerd*, Commission guidance addressed to member state agencies, in: Winter, Gerd (Hrsg.), Sources and Categories of European Union Law, S. 629 ff., Baden-Baden 1996

Aigner, Susanne, Abkommen EG-USA betreffend die Containersicherheit, AW-Prax 2004, S. 467 ff.

dies., Aktuelles zum Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax 2006, S. 195 ff.

dies., Der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax 2005, S. 281 ff.

Alexander, Stephan, Aussetzung der Vollziehung, AW-Prax 1997, S. 383 f.

Alternativkommentar, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Art. 1 - 37 GG, 2. Auflage, Neuwied 1989

Ascheid, Reiner / *Preis, Ulrich* / *Schmidt, Ingrid*, Kündigungsrecht, 2. Auflage, München 2004

Autenrieth, Karlheinz, Anmerkung zu FG Baden-Württemberg, Beschluss v. 25.11.1993 – 12 V 16/93, DStZ 1994, S. 96

Bachmann, Ernst-Udo, Begriff und Rechtsgrundlagen des Außenwirtschaftsrechts, AW-Prax 2000, S. 448 ff.

Badura, Peter, Der Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes gegenüber der staatlichen Intervention im Bereich der Wirtschaft, in: Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, S. 9 ff., Berlin 1984

Baumbach, Adolf / *Hopt, Klaus*, Handelsgesetzbuch, Kommentar, 32. Auflage, München 2006

Becker, Joachim, Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl. 2001, S. 855 ff.

Beermann, Albert, Steuerliches Verfahrensrecht, Kommentar, Bonn, Loseblatt, Stand: Januar 2007

Bender, Bernd, Die Rechtsprechung des BGH zum Staatshaftungsrecht 1984/85, Teil 1: JZ 1986, S. 838 ff., Teil 2: JZ 1986, S. 888 ff.

Bergmann, Jan, Europarecht im deutschen Verwaltungsprozess (1): Grundstrukturen der EU und des Europäischen Verwaltungsrechts, VBlBW 2000, S. 169 ff.

Graf von Bernstorff, Christoph, Praxishandbuch Internationale Geschäfte Köln, Loseblatt, Stand: Januar 2007

Bieber, Roland, Zur Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung von Lücken im EG-Recht, in: Bieber, Roland/Ress, Georg (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 283 ff., Baden-Baden 1987

Bieneck, Klaus, Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, 2. Auflage, Köln 2005

Birk, Dieter, Steuerrecht, 7. Auflage, Heidelberg 2004

Bleckmann, Albert, Art. 5 EWG-Vertrag und die Gemeinschaftstreue, DVBl. 1976, S. 483 ff.

ders., Das Verhältnis des Gerichtshofs zur Kommission der Europäischen Gemeinschaften, RIW 1991, S. 218 ff.

ders., Europarecht, 6. Auflage, Köln 1997

ders., Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, JZ 1985, S. 1072 ff.

Böhne, Markus / *Rüter, Ina*, Importabwicklung mittels Anschreibeverfahren (ASV), AW-Prax 2001, S. 193 ff.

von Bogdandy, Armin / *Bast, Jürgen* / *Arndt, Felix*, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62 (2002), S. 77 ff.

Bonner Kommentar, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Abraham, Hans Jürgen/Dolzer, Rudolf (Hrsg.), Heidelberg, Loseblatt, Stand: Februar 2007

Borchardt, Klaus-Dieter, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Dissertation, Kehl 1988

ders., Vertrauensschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, S. 309 ff.

Bork, Reinhard, Einführung in das Insolvenzrecht, 4. Auflage, Tübingen 2005

von Borries, Reimer, Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Ulrich Everling, S. 127 ff., Baden-Baden 1999

Bothe, Michael, „Soft Law" in den Europäischen Gemeinschaften?, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, S. 761 ff., Berlin 1981

Boujong, Karlheinz, Zu den enteignungsrechtlichen Schutzgrenzen des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes nach der Rechtsprechung, in: Festschrift für Rudolf Nirk, S. 61 ff., München 1992

Brohm, Winfried, Ermessen und Beurteilungsspielraum im Grundrechtsbereich, JZ 1995, S. 369 ff.

Bruha, Thomas / *Münch, Wolfgang*, Stärkung der Durchführungsbefugnisse der Kommission, NJW 1987, S. 542 ff.

Bünten, Wilfried, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten, Berlin 1977

Burbaum, Stefan, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln, Dissertation, Baden-Baden 2003

Burgi, Martin, Verwaltungsprozeß und Europarecht, München 1996

Callies, Christian / Ruffert, Matthias, Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 3. Auflage, Neuwied 2007

Classen, Claus Dieter, Strukturunterschiede zwischen deutschem und europäischem Verwaltungsrecht, NJW 1995, S. 2457 ff.

Columbus, Helmut, Rechtsschutz in Zollsachen, ZfZ 1994, S. 264 ff.

Constantinesco, Léontin-Jean, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Band I: Das institutionelle Recht, Baden-Baden 1977

Creifelds, Carl, Rechtswörterbuch, 18. Auflage, München 2004

Cremer, Hans-Joachim, Der grenzüberschreitende Einsatz von Polizeibeamten nach dem deutsch-schweizerischen Polizeivertrag: ein Vorbild für die Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung?, ZaöRV 2000, S. 103 ff.

Däubler, Wolfgang, Die Reform des Schadensersatzrechts, JuS 2002, S. 625 ff.

von Danwitz, Thomas, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 22.10.1998, JZ 1999, S. 198 ff.

ders., Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1998, S. 421 ff.

von Danwitz, Thomas, Systemgedanken eines Rechts der Verwaltungskooperation, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 171 ff., Baden-Baden 1999

Dauses, Manfred, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München, Loseblatt, Stand: April 2003

Detterbeck, Steffen / Windthorst, Kay / Sproll, Hans-Dieter, Staatshaftungsrecht, München 2000

Doehring, Karl, Völkerrecht, 2. Auflage, Heidelberg 2004

Dorsch, Eberhard / Rüsken, Reinhart (Hrsg.), Zollrecht, Kommentar, Bonn, Loseblatt, Stand: Januar 2007

Dreier, Horst, Grundgesetz, Kommentar, Band I: Präambel, Art. 1 - 19, 2. Auflage, Tübingen 2004, Band II: Art. 20 - 82, Tübingen 1998

Dünchheim, Thomas, Verwaltungsprozeßrecht unter europäischem Einfluß, Dissertation, Berlin 2003

ders., Verwaltungsschutz gegen sog. „transnationale Verwaltungsakte“ und transnationales Verwaltungshandeln, DVP 2004, S. 202 ff.

Durić, Hans-Peter, Der Entwurf eines Europäischen Zollkodexes, RIW 1991, S. 409 ff.

ders., Lokale Risikoanalyse, ZfZ 2006, S. 177 f.

Ehlers, Dirk, Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das Verwaltungsrecht, DVBl. 1991, S. 605 ff.

ders., Die Europäisierung des Verwaltungsprozeßrechts, Köln 1999

ders., Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, VVDStRL 51 (1992), S. 211 ff.

Ehlers, Dirk / Pünder, Hermann, Vorläufiger Rechtsschutz im Geltungsbereich des Zollkodex, EuR 1997, S. 74 ff.

Eickmann, Dieter, Heidelberger Kommentar zur Insolvenzordnung, 4. Auflage, Heidelberg 2006

Engel, Christoph, Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, DV 1992, S. 437 ff.

ders., Eigentumsschutz für Unternehmen, AöR 118 (1993), S. 169 ff.

Engelhardt, Hanns, Die neueste Entwicklung der Rechtsprechung zum Staatshaftungsrecht, NVwZ 1985, S. 621 ff.

Epping, Volker, Die Außenwirtschaftsfreiheit, Habilitationsschrift, Tübingen 1998

Erfurter Kommentar, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Dieterich, Thomas/Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schaub, Günter (Hrsg.), 6. Auflage, München 2006

Erichsen, Hans-Uwe / *Ehlers, Dirk*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, Berlin 2002

Erman, Bürgerliches Gesetzbuch, Handkommentar, 11. Auflage, Köln 2004

Europäische Kommission, Die Zollpolitik der Europäischen Union, Luxemburg 1999

Everling, Ulrich, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1983, S. 649 ff.

ders., Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Karl Doehring, S. 179 ff., Berlin 1989

ders., Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschließungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in: Gedächtnisschrift für Léotin-Jean Constantinesco, S. 132 ff., Köln 1983

Eyermann, Erich, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 12. Auflage, München 2006

Falke, Josef, Komitologie – Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung, in: Joerges, Christian/Falke, Josef (Hrsg.), Das Ausschußwesen der Europäischen Union, S. 43 ff., Baden-Baden 2000

Fastenrath, Ulrich, Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts, DV 1998, S. 277 ff.

Fischer, Klemens, Der Europäische Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2005

Fischer, Reinhard, Die Modernisierung des Zollkodex – Fortschritt oder Rückschritt für die Wirtschaft, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Partnerschaft oder Subordination?, Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA, S. 71 ff., Witten 2005

Fleckenstein, Barbara, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft, Dissertation, Witten 2004

Friauf, Karl Heinrich, Kommentar zur Gewerbeordnung, Neuwied, Loseblatt, Stand: März 2007

Friedrich, Klaus, Wider die Perversion der klaren Rechtsnorm!, Zum Vorlagebeschluß des Hessischen Finanzgerichts vom 31.3.1995, ZfZ 1996, S. 62

ders., Zollkodex und Abgabenordnung, StuW 1995, S. 15 ff.

Fuchs, Karl, Die neue „summarische Anmeldung“ bei der Einfuhr ZfZ 2006, S. 8 ff.

Füßer, Klaus, Durchsetzung der Vorlagepflicht zum EuGH gemäß Art. 234 III EG, DVBl. 2001, S. 1574 ff.

Geiger, Rudolf, EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Auflage, München 2004

Gellert, Lothar, Anwendbarkeit der nationalen Abgabenordnung auch nach In-Kraft-Treten des Zollkodexes, ZfZ 2004, S. 182 ff.

ders., Zollkodex und Abgabenordnung, Dissertation, Aachen 2003

Gilsdorf, Peter, Die Rolle der Kommission bei der gemeinschaftlichen Gesetzgebung, in: Rüther, Günther/Pawlik, Armin (Hrsg.), Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, S. 91 ff., Melle 1984

Glaesner, Adrian, Die Vorlagepflicht unterinstanzlicher Gerichte im Vorabentscheidungsverfahren, EuR 1990, S. 143 ff.

Glashoff, Hinrich / *Kühle, Herbert*, Rechtsschutz in Zollsachen, 2. Auflage, Herne 2003

Godt, Christine, Rückabwicklung von Inverkehrbringensgenehmigungen und Haftung für gentechnische Produkte, NJW 2001, S. 1167 ff.

Götz, Volkmar, Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im europäischen Binnenmarkt, in: Liber amicorum Günther Jaenicke, S. 763 ff., Berlin 1998

Gottwald, Peter, Grundfragen der Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen in Zivilsachen, ZZP 102 (1990), S. 257 ff.

ders., Insolvenzrechts-Handbuch, 2. Auflage, München 2001

Grabitz, Eberhard / *Hilf, Meinhard*, Das Recht der Europäischen Union, München, Loseblatt, Stand: Oktober 2006

Gräber, Fritz, Finanzgerichtsordnung, 5. Auflage, München 2002

von der Groeben, Hans / *Schwarze, Jürgen*, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 1: Art. 1 - 53 EUV, Art. 1 - 80 EGV, 6. Auflage, Baden-Baden 2003, Band 4: Art. 189 - 314 EGV, 6. Auflage, Baden-Baden 2004

Groß, Thomas, Die administrative Föderalisierung der EG, JZ 1994, S. 596 ff.

Gundel, Jörg, Rechtsschutz gegen Kommissions-Mitteilungen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts, EuR 1998, S. 90 ff.

Haibach, Georg, Komitologie nach Amsterdam – Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Rechtsvergleich, VerwArchiv 1999, S. 98 ff.

ders., Vorläufiger Rechtsschutz im Spannungsfeld von Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz, DÖV 1996, S. 60 ff.

Hailbronner, Kay, Europa 1992: Das institutionelle System der Europäischen Gemeinschaften, JuS 1990, S. 439 ff.

Halla-Heißen, Isabell, Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die Handelsregelungen der Gemeinschaft für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ZfZ 1995, S. 370 ff.

Hampel, Hans, Rücknahme und Widerruf von Zollentscheidungen nach Art. 8 und 9 ZK, ZfZ 2001, S. 392 f.

Happe, Claus-Michael, Die grenzüberschreitende Wirkung von nationalen Verwaltungsakten, Dissertation, Frankfurt am Main 1987

Harings, Lothar, „DEBBI" – Unzulässig mangels Rechtsgrundlage?, AW-Prax 2005, S. 369 ff.

Hatje, Armin, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, Habilitationsschrift, Baden-Baden 1998

Henke, Reginhard, Verbote und Beschränkungen bei Ein- und Ausfuhr, Herne 2000

ders., Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze, Teil 1: AW-Prax 1995, S. 333 ff., Teil 2: AW-Prax 1995, S. 371 ff.

Henke, Reginhard / *Huchatz, Wolfgang*, Das neue Abgabenverwaltungsrecht für Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, Teil I: ZfZ 1996, S. 226 ff., Teil II: ZfZ 1996, S. 262 ff.

Henke, Reginhard / *Witte, Peter*, Das Zollager, München 1996

Henneke, Hans-Günter, Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, ZG 2001, S. 71 ff.

Herdegen, Matthias, Europarecht, 7. Auflage, München 2005

ders., Internationales Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, München 2003

Herrmann, Frank, DEBBI und der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Partnerschaft oder Subordination?, Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA, S. 113 ff., Witten 2005

Heydemann, Christoph, Der Vorrang einer behördlichen Entscheidung vor dem einstweiligen Rechtsschutz durch das Verwaltungsgericht, NVwZ 1993, S. 419 ff.

Hilf, Meinhard, Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffes auf nationale verwaltungsrechtliche Regeln bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, S. 67 ff., Baden-Baden 1982

Hinder, Jens-Uwe, Der Ausfuhrverantwortliche im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollrecht, Dissertation, Münster 1999

Hirsch, Günter, Europarechtliche Perspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VBlBW 2000, S. 71 ff.

Hoffacker, Regina, Voraussetzungen und Rechtswirkungen der Auskunftsansprüche im Zollrecht, Dissertation, Witten 2003

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 317 ff., Baden-Baden 1999

Hohmann, Harald / *John, Klaus*, Ausfuhrrecht, Kommentar, München 2002

Hohrmann, Friedrich, Quellen und Systematik des gemeinschaftlichen und nationalen Zollrechts nach Inkrafttreten des Zollkodex der Gemeinschaften, DStZ 1994, S. 449 ff.

von Hoyningen-Huene, Gerrick / *Linck, Rüdiger*, Kündigungsschutzgesetz – Kommentar, 14. Auflage, München 2007

Hromadka, Wolfgang / *Maschmann, Frank*, Arbeitsrecht Band 1 – Individualarbeitsrecht, 3. Auflage, Berlin 2005

Hübschmann / *Hepp* / *Spitaler*, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung; Kommentar, Köln, Loseblatt, Stand: Oktober 2006

Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972

Ipsen, Jörn, Enteignung, enteignungsgleicher Eingriff und Staatshaftung, DVBl. 1983, S. 1029 ff.

Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Auflage, München 2004

Isensee, Josef / *Kirchhof, Paul*, Handbuch des Staatsrechts, Band VI: Freiheitsrechte, 2. Auflage, Heidelberg 2001, Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992

Janssen, Fritz, Zwischenbilanz zu § 35 der Gewerbeordnung, GewArchiv 1969, S. 1 ff.

Jarass, Hans / *Pieroth, Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Auflage, München 2004

Jauernig, Othmar, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 11. Auflage, München 2004

Kadelbach, Stefan, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, Habilitationsschrift, Tübingen 1999

Kahl, Wolfgang, Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts?, NVwZ 1996, S. 865 ff.

Kampf, Hans-Joachim, Status eines zugelassenen Empfängers, ZfZ 2002, S. 336 ff.

Karlsruher Kommentar, Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Boujong, Karlheinz (Hrsg.), 2. Auflage, München 2002

Kienzle, Werner, Die Gewerbeuntersagung nach der Neufassung des § 35 Gewerbeordnung, GewArchiv 1974, S. 253 ff.

Kittner, Michael / *Zwanziger, Bertram*, Arbeitsrecht, 3. Auflage, Frankfurt am Main 2001

Klein, Eckart, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht, S. 245 ff., 3. Auflage, Berlin 2004

ders., Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß, in: Starck, Christian (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, S. 117 ff., Göttingen 1992

Kleine Holthaus, Jan-Dirk, Das WCO Framework of Standards, Teil 1: AW-Prax 2007, S. 57 ff., Teil 2: AW-Prax 2007, S. 111 ff.

Klösters, Anton, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, Dissertation, Köln 1993

Kock, Kai-Uwe, Der Grundsatz der beschränkten Dispositionsfreiheit nach Art. 58 Zollkodex, RIW 1998, S. 55 ff.

Koebel, Ulrich, Anmerkung zu BGH, Urteil vom 11.01.1966 – VI ZR 175/64, JZ 1966, S. 480

Kopp, Ferdinand / *Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2005

Kopp, Ferdinand / *Schenke, Wolf-Rüdiger*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, München 2005

Kraft, Alfons, Gedanken zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht juristischer Personen, in: Festschrift für Heinrich Hubmann, S. 201 ff., Frankfurt am Main 1985

Kreft, Friedrich, Die Eigentumsgarantie und verfassungsrechtliche Entschädigungspflichten, in: Festschrift für Willi Geiger, S. 399 ff., Tübingen 1989

Kropholler, Jan, Internationales Privatrecht, 6. Auflage, Tübingen 2006

von Landmann, Robert / *Rohmer, Gustav*, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, München, Loseblatt, Stand: Juni 2006

Larenz, Karl / *Canaris, Claus-Wilhelm*, Lehrbuch des Schuldrechts, Zweiter Band: Besonderer Teil, 2. Halbband, 13. Auflage, München 1994

dies., Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, Berlin 1995

Laubinger, Hans-Werner, Die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit und ihre Folgen, VerwArchiv 89 (1998), S. 145 ff.

Lenz, Carl Otto / *Borchardt, Klaus-Dieter*, EU- und EG-Vertrag, 3. Auflage, Köln 2003

Lichtenberg, Friedrich, Die entscheidenden Neuerungen im EG-Zollkodex, ZfZ 1991, S. 204 ff.

Lienhard, Ulrich, Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, S. 13 ff.

Linke, Christine, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, Dissertation, Frankfurt am Main 2001

Lux, Michael, AEO und Vorabanmeldung, AW-Prax 2006, S. 443

ders., Die Reform des Zollkodex, AW-Prax 2004, S. 335 ff.

ders., Die Vereinfachung des Zollrechts und eCustoms, AW-Prax 2003, S. 293 ff.

ders., Modernisierter Zollkodex und elektronischer Zoll, AW-Prax 2005, S. 489

ders., Seminar modernisierter Zollkodex, AW-Prax 2005, S. 137

ders., Zentrale Zollabwicklung in der Gemeinschaft, AW-Prax 2006, S. 367 ff.

ders., Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und zentrale Zollabwicklung, Teil 1: AW-Prax 2005, S. 378 ff., Teil 2: AW-Prax 2005, S. 422 ff.

ders., Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und zentrale Zollabwicklung, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Partnerschaft oder Subordination?, Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA, S. 39 ff., Witten 2005

Lux, Michael / *Larrieu, Pierre-Jacques*, Der Vorschlag für einen modernisierten Zollkodex, Teil I: ZfZ 2006, S. 301 ff., Teil II: ZfZ 2006, S. 329 ff.

Magiera, Siegfried, Die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im europäischen Integrationsprozeß, DÖV 1998, S. 173 ff.

von Mangoldt, Hermann / *Klein, Friedrich* / *Starck, Christian*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Präambel, Art. 1 - 19, Band 2: Art. 20 - 82, 5. Auflage, München 2005

Martínez Soria, José, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis, EuR 2001, S. 682 ff.

Matoy, Kurt, Beteiligtenbewertung in Österreich, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Partnerschaft oder Subordination?, Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA, S. 119 ff., Witten 2005

Maunz, Theodor / *Dürig, Günter*, Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblatt, Stand: November 2006

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006

ders., Anmerkung zu BGH, Urteil v. 07.06.1990 – III ZR 74/88, JZ 1991, S. 38 f.

Meier, Gert, Die „Mitteilung" der Kommission: Ein Instrument der Normensetzung der Gemeinschaft?, in: Festschrift für Ernst Steindorff, S. 1305 ff., Berlin 1990

Mensching, Matthias, Der neue Komitologie-Beschluss des Rates, EuZW 2000, S. 268 ff.

Meyer, Jürgen, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden 2006

Middendorf, Max Thomas Maria, Amtshaftung und Gemeinschaftsrecht, Dissertation, Köln 2001

Möller, Thomas, Das Amtsblatt der EG, AW-Prax 2001, S. 305 ff.

Möllers, Christoph, Durchführung des Gemeinschaftsrechts, EuR 2002, S. 483 ff.

Müller-Eiselt, Klaus Peter, EG-Zollrecht, Heidelberg, Loseblatt, Stand: März 2007

ders., Rechtsschutz in Zollsachen durch den Bundesfinanzhof und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, ZfZ 1994, S. 258 ff.

Müller-Gugenberger, Christian / *Bieneck, Klaus*, Wirtschaftsstrafrecht, 3. Auflage, Köln 2000

von Münch, Ingo / *Kunig, Philip*, Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel – Art. 19, 5. Auflage, München 2000, Band 2: Art. 20 - 69, 4./5. Auflage, München 2001

Münchener Kommentar, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rebmann, Kurt (Hrsg.), Band 1: Allgemeiner Teil, 4. Auflage, München 2001, Band 5: Schuldrecht, Besonderer Teil III, 4. Auflage, München 2004

Münchener Kommentar, Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Schmidt, Karsten (Hrsg.), Band 4: §§ 238 - 342 a, München 2001

Münchener Kommentar, Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, Kirchhof, Hans-Peter (Hrsg.), Band 1: §§ 1 - 102, München 2001

Mutke, Gisela, Die unterbliebene Vorlage an den Europäischen Gerichtshof als Revisionsgrund im Verwaltungsprozeß, DVBl. 1987, S. 403 ff.

Neßler, Volker, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, NVwZ 1995, S. 863 ff.

ders., Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht, Dissertation, Berlin 1994

Nicolaysen, Gert, Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften, EuR 1966, S. 129 ff.

Nonhoff, Fritz, EG-Marktorganisationen, AW-Prax 1996, S. 29 ff.

Nüßgens, Karl / *Boujong, Karlheinz*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, München 1987

Olgemöller, Herbert, Zollkodex und AO-Haftungsrecht, Dissertation, Osnabrück 2001

Olivet, Peter, Die Haftungszurechnung beim Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs, NVwZ 1986, S. 431 ff.

Oppermann, Thomas, Europarecht, 3. Auflage, München 2005

Ortloff, Karsten-Michael, Die Entwicklung des Bauordnungsrechts, NVwZ 1992, S. 224 ff.

Ossenbühl, Fritz, Der Anspruch wegen rechtswidriger Eigentumsverletzung (enteignungsgleichen Eingriffs) – eine Zwischenbilanz, in: Festschrift für Willi Geiger, S. 475 ff., Tübingen 1989

ders., Die Freiheiten des Unternehmers nach dem Grundgesetz, AöR 115 (1990), S. 1 ff.

ders., Enteignungsgleicher Eingriff im Wandel – BGH, NJW 1987, 1945, JuS 1988, S. 193 ff.

ders., Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht, Berlin 1984

ders., Staatshaftungsrecht, 5. Auflage, München 1998

ders., Zur Staatshaftung bei behördlichen Warnungen vor Lebensmitteln, ZHR 155 (1991), S. 329 ff.

Palandt, Otto, Bürgerliches Gesetzbuch, 66. Auflage, München 2007

Palke, Armin / *Koenig, Ulrich*, Abgabenordnung, München 2004

Papier, Hans-Jürgen, Anmerkung zu BGH, Urteil v. 28.06.1984 – III ZR 35/83, JZ 1984, S. 993 f.

Pawlowski, Hans-Martin, Methodenlehre für Juristen, 3. Auflage, Heidelberg 1999

Peine, Franz-Joseph, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Heidelberg 2004

Pernice, Ingolf / *Kadelbach, Stefan*, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht, DVBl. 1996, S. 1100 ff.

Peter, Karl / *Burhoff, Armin* / *Stöcker, Ernst*, Umsatzsteuer, Kommentar, Herne, Loseblatt, Stand: Januar 2007

Pottmeyer, Klaus, Die personifizierte Verantwortung, AW-Prax 2001, S. 321

ders., Die Strafbarkeit des Ausfuhrverantwortlichen, AW-Prax 1995, S. 125 f.

Priebe, Reinhard, Die Aufgaben des Rechts in einer sich ausdifferenzierenden EG-Administration, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 71 ff., Baden-Baden 1999

Rabe, Hans-Jürgen, Europäische Gesetzgebung – das unbekannte Wesen, NJW 1993, S. 1 ff.

Raschauer, Bernhard, Transnationale Verwaltungsakte, in: Festschrift für Theo Öhlinger, S. 661 ff., Wien 2004

Redeker, Konrad / *von Oertzen, Hans-Joachim*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, Stuttgart 2004

Rengeling, Hans-Werner, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 202 ff.

ders., Fragen zum allgemeinen Verwaltungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Ulrich Scupin, S. 475 ff., Berlin 1983

ders., Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen, EuR 1974, S. 217 ff.

Richardi, Reinhard / *Wlotzke, Otfried*, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 1: Individualarbeitsrecht I, Band 2: Individualarbeitsrecht II, 2. Auflage, München 2000

Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedstaaten – Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union, NJW 2000, S. 1889 ff.

Rogmann, Achim, Das Zollgebiet der Gemeinschaft – mit dem Zollkodex um den Globus, ZfZ 1996, S. 194 ff.

Roßnagel, Alexander, Handbuch Datenschutzrecht, München 2003

Ruffert, Matthias, Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, S. 453 ff.

Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003

Schäfer, Günther, Die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft: Überlegungen zu neuen Strukturen der EG-Institutionen, DÖV 1991, S. 261 ff.

Schaub, Günter, Arbeitsrechts-Handbuch, 11. Auflage, München 2005

Schenke, Wolf-Rüdiger, Rechtsprechungsübersicht zum Verwaltungsprozeß, Teil 4, JZ 1996, S. 1155 ff.

ders., Staatshaftung und Aufopferung – Der Anwendungsbereich des Aufopferungsanspruchs, NJW 1991, S. 1777 ff.

Schenke, Wolf-Rüdiger / *Guttenberg, Ulrich*, Rechtsprobleme einer Haftung bei normativem Unrecht, DÖV 1991, S. 945 ff.

Scherer, Joachim, Das Rechnungsabschlußverfahren – Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?, EuR 1986, S. 52 ff.

Scheuing, Dieter, Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, S. 289 ff., Baden-Baden 1994

Schiller, Klaus Volker, Weisungsrechte der EG nach dem EWG-Vertrag bei nationalem Verwaltungsvollzug von EG-Recht?, RIW 1985, S. 36 ff.

Schlag, Martin, Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse im EG-Binnenmarkt, Dissertation, Baden-Baden 1998

Schlick, Wolfgang / *Rinne, Eberhard*, Die Rechtsprechung des BGH zum Staatshaftungsrecht, Teil 1, NVwZ 1997, S. 1065 ff.

Schmaltz, Karsten, Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes im Baunachbarrecht, DVBl. 1992, S. 230 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, Berlin 2005

ders., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage, Berlin 2004

ders., Das allgemeine Verwaltungsrecht vor den Herausforderungen neuer europäischer Verwaltungsstrukturen, in: Festschrift für Günther Winkler, S. 995 ff., Wien 1997

ders., Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, S. 924 ff.

ders., Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, in: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, S. 487 ff., Köln 2003

ders., Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte: Verfassungsrechtliche Vorgaben und Perspektiven, DVBl. 1997, S. 281 ff.

ders., Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?, JZ 1994, S. 832 ff.

ders., Europäische Rechtsschutzgarantien, in: Festschrift für Rudolf Bernhardt, S. 1283 ff., Berlin 1995

ders., Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union, S. 131 ff., Heidelberg 1998

ders., Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, S. 270 ff.

ders., Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329 ff.

ders., Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift für Peter Lerche, S. 513 ff., München 1993

Schoch, Friedrich, Der vorläufige Rechtsschutz im 4. VwGO-Änderungsgesetz, NVwZ 1991, S. 1121 ff.

ders., Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 279 ff., Baden-Baden 1999

ders., Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, S. 109 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes, DVBl 1997, S. 289 ff.

ders., Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, S. 507 ff., Köln 2003

ders., Die Haftung aus enteignungsgleichem und enteignendem Eingriff, Jura 1990, S. 140 ff.

ders., Die Haftungsinstitute des enteignungsgleichen und enteignenden Eingriffs im System des Staatshaftungsrechts, Jura 1989, S. 529 ff.

ders., Europäisierung der Verwaltungsrechtsordnung, VBlBW 1999, S. 241 ff.

ders., Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts, NordÖR 2002, S. 1 ff.

Schoch, Friedrich / *Schmidt-Aßmann, Eberhard* / *Pietzner, Rainer*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, München, Loseblatt, Stand: April 2006

Schrödter, Hans / *Schmaltz, Hans-Karsten*, Anmerkung zu BGH, Urteil vom 08.02.1991 – III ZR 65/70, DVBl. 1971, S. 465 ff.

Schrömbges, Ulrich, Die Marktordnungsprüfung im Erstattungsbereich, ZfZ 1997, S. 290 ff.

Schütterle, Peter, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29.06.1995 – Rs. C-135/93, EuZW 1995, S. 581 ff.

Schütterle, Peter, Die Beihilfenpraxis der Europäischen Kommission im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik, EuZW 1995, S. 391 ff.

Schultz, Walter / *Reiche, Klaus*, Erste Erfahrungen mit dem vorläufigen Rechtsschutz nach Art. 244 Zollkodex, ZfZ 1995, S. 72 ff.

Schultze-Fielitz, Helmuth, Neue Kriterien für die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, JZ 1993, S. 772 ff.

Schwabe, Jürgen, Anmerkung zu BGH, Urteil v. 29.03.1971 – III ZR 110/68, NJW 1971, S. 1657 f.

Schwartz, Ivo, Wege zur EG-Rechtsvereinheitlichung: Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder Übereinkommen unter den Mitgliedstaaten, in: Festschrift für Ernst von Caemmerer, S. 1067 ff., Tübingen 1978

Schwarz, Bernhard, AO, Kommentar zur Abgabenordnung, Freiburg, Loseblatt, Stand: Februar 2007

Schwarz, Ottfried / *Wockenfoth, Kurt*, Zollrecht, Kommentar, Köln, Loseblatt, Stand: Oktober 2006

Schwarze, Jürgen, Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 789 ff., Baden-Baden 1996

ders., Die EWG in ihren völkerrechtlichen Beziehungen, NJW 1979, S. 456 ff.

ders., Einführung, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 11 ff., Baden-Baden 1996

ders., EU-Kommentar, Baden-Baden 2000

ders., Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, S. 241 ff.

ders., Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2005

Schweitzer, Peter, Die Verwaltung der Europäischen Gemeinschaften, DV 1984, S. 137 ff.

Schwintuchowski, Annemarie, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 17.07.1997 – Rs. C-130/95, ZfZ 1997, S. 339 ff.

Stähr, Hans-Joachim, Der Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch?, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Partnerschaft oder Subordination?, Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA, S. 33 ff., Witten 2005

Stelkens, Paul / *Bonk, Heinz Joachim* / *Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Auflage, München 2001

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980

ders., Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, JuS 1998, S. 769 ff.

Streck, Michael / *Olgemöller, Herbert*, Der Streit mit dem Zoll – Der neue Zollkodex, DStR 1996, S. 1105 ff.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg 2005

ders., EUV / EGV, München 2003

ders., Vertrauensschutz und Gemeinschaftsinteresse beim Vollzug von europäischem Gemeinschaftsrecht durch deutsche Behörden, DV 1990, S. 153 ff.

Summersberger, Walter, Die rechtliche Stellung des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, in: Henke, Reginhard (Hrsg.), Partnerschaft oder Subordination?, Tagungsband des 17. Europäischen Zollrechtstags des EFA, S. 81 ff., Witten 2005

Sydow, Gernot, Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, DV 2001, S. 517 ff.

Tettinger, Peter, Überlegungen zu einem administrativen „Prognosespielraum“, DVBl. 1982, S. 421 ff.

Tettinger, Peter / *Wank, Rolf*, Gewerbeordnung – Kommentar, 7. Auflage, München 2004

Tipke, Klaus / *Kruse, Heinrich-Wilhelm*, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar zur AO und FGO, Köln, Loseblatt, Stand: Oktober 2006

Unruh, Peter, Die Unionstreue, EuR 2002, S. 41 ff.

Vedder, Hans, Redebeitrag im Rahmen der Aussprache zu: Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 280 f.

Vögele, Willi, Neue Chancen und Risiken für die europäische Wirtschaft, Teil 1: AW-Prax 2006, S. 327 ff., Teil 2: AW-Prax 2006, S. 374 ff.

Wagner, Gerhard, Das Zweite Schadensersatzrechtsänderungsgesetz, NJW 2002, S. 2049 ff.

Wahl, Rainer / *Groß, Detlef*, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung, DVBl. 1998, S. 2 ff.

Weber, Albrecht, Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1987

Weerth, Carsten, Dezentrale Beteiligtenbewertung: IT-Verfahren DEBBI, AW-Prax 2004, S. 411

ders., Europäische Rechtsquellen des Zollrechts, AW-Prax 2002, S. 102 ff.

ders., Leitlinien für die besondere Verwendung, AW-Prax 2003, S. 146 ff.

Wellens, K. C. / *Borchardt, G. M.*, Soft Law in European Community Law, ELR 1989, S. 267 ff.

Witte, Peter, AEO und Vorabanzeigen – sind Sie bereit?, AW-Prax 2006, S. 311

ders., Das Neue am neuen Zollkodex der Gemeinschaft, ZfZ 1993, S. 162 ff.

ders., Direkte und indirekte Stellvertretung im Europäischen Zollrecht, in: Festschrift für Helmut Kollhosser, S. 779 ff., Karlsruhe 2004

ders., Vorteile des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax 2007, S. 147 ff.

ders., Zollkodex, 4. Auflage, München 2006

ders., Zollkodex 2005, Teil 1: AW-Prax 2005, S. 237 ff., Teil 2: AW-Prax 2005, S. 284 ff., Teil 3: AW-Prax 2005, S. 332 ff.

Witte, Peter / *Wöhner, Annette*, Zollkodex und deutsches Abgabenrecht, in: Birk, Dieter / Ehlers, Dirk (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, S. 120 ff., Köln 1995

Witte, Peter / *Wolffgang, Hans-Michael*, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, 5. Auflage, Herne 2007

Wöhner, Annette, Chancen und Risiken der „neuen" Gesellschaft bürgerlichen Rechts, AW-Prax 2002, S. 227 ff.

Wolff, Udo, Zollkodex, Köln, Loseblatt, Stand: Juni 2006

Wolffgang, Hans-Michael, Auswirkungen des EG-Zollkodex auf den Rechtsweg im Außenwirtschaftsrecht, DStZ 1994, S. 485 ff.

ders., COMPACT! Praktisch und gut?, AW-Prax 2006, S. 355

ders., Der ZWB im internationalen Kontext, AW-Prax 2006, S. 177

ders., Dienstanweisungen aus Brüssel?, AW-Prax 2002, S. 81

ders., Europäisches Exportkontrollrecht, DVBl. 1996, S. 277 ff.

ders., Kopfnoten von der Verwaltung, AW-Prax 2004, S. 409

ders., WCO setzt Standards, AW-Prax 2005, S. 357

ders., Zollkodex 2005: Subordination oder Kooperation?, AW-Prax 2005, S. 93

Wolffgang, Hans-Michael / *Fischer-Zach, Ota*, Die revidierte Kyoto-Konvention von 1999, Teil I: ZfZ 2003, S. 84 ff., Teil II: ZfZ 2003, S. 114 ff.

Wolffgang, Hans-Michael / *Hendricks, Michael* / *Merz, Matthias*, Polizei- und Ordnungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, München 2004

Wolffgang, Hans-Michael / *Simonsen, Olaf*, AWR-Kommentar, Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Köln, Loseblatt, Stand: Oktober 2006

Zuleeg, Manfred, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 154 ff.