

# **10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms**

**The Internal Market: 10 Years On –  
EU Enlargement –  
eCustoms**

Tagungsband  
des 15. Europäischen Zollrechtstags  
des EFA  
am 26./27. Juni 2003 in Berlin

herausgegeben von Reginhard Henke

**Mendel Verlag**



Schriftenreihe  
des Europäischen Forums  
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.  
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 13

Mendel Verlag OHG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49–2302–202930

Fax +49–2302–2029311

E-Mail [info@mendel-verlag.de](mailto:info@mendel-verlag.de)

Internet [mendel-verlag.de](http://mendel-verlag.de)

ISBN 3-930670-82-8

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

Herausgeber: Prof. Dr. Reginhard Henke (Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.), Münster

Titelentwurf: KJM Werbeagentur, Hafengeweg 22, 48155 Münster  
Internet: [www.kjm.de](http://www.kjm.de)

© 2003 by Mendel Verlag OHG, 58452 Witten

# Inhaltsübersicht

<b>Geleitwort</b>	7
Prof. Dr. Peter Witte, Münster	
<b>10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung</b>	
<hr/>	
<b>EU-Erweiterung – Ökonomische Erwartungen eines Beitrittsstaates</b>	9
Prof. Dr. Jozef Olszynski, Gesandter der Botschaft der Republik Polen, Berlin	
<b>Grenzenloses Recht? Der Europäische Binnenmarkt und nationale Rechtsetzung</b>	19
Dr. Stephan Wernicke, Rechtsreferent, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg	
<b>Binnenmarkt und gemeinschaftliche Rechtsetzung – Aktuelle Rechtsfragen</b>	29
Prof. Dr. Rüdiger Stotz, Ministerialrat, Leiter des Referates Recht der EU im Bundesministerium der Finanzen, Berlin	
<b>Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb</b>	41
Werner Widmann, Ministerialdirigent, Finanzministerium Rheinland-Pfalz, Mainz	
<b>Zollrechtliche Einflüsse auf die Umsatzsteuer (und ihre Grenzen)</b>	53
Dr. Christoph Wäger, Rechtsanwalt, Linklaters Oppenhoff & Rädler, München	
<b>Stand und Entwicklung der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen</b>	63
Eva Bürgermeister, Oberfinanzdirektion Nürnberg / Dr. Bettina Vogl-Lang, Ministerialrätin, Bundesministerium für Finanzen, Wien	
<b>Energiesteuern im Binnenmarkt</b>	73
Peter Bille, Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	
<b>Energiesteuern – die Sicht der Wirtschaft</b>	81
Dipl.-Kaufmann Jürgen Abend, Mineralölwirtschaftsverband, Hamburg	

---

**Diskussion zu den Referaten von Prof. Dr. Olszynsky, Dr. Wernicke, Prof. Dr. Stotz, Widmann, Dr. Wäger, Bürgermeister, Dr. Vogl-Lang, Bille und Abend** 95

Moderation: Günter Roeder, Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen  
zusammengefasst von Kristina Bischoff / Heike Dietrich

## **Vereinfachung des Zollrechts und eCustoms**

---

**Die Vereinfachung des Zollrechts und eCustoms** 99

Michael Lux, Leiter des Referats „Zollrecht“ bei der Europäischen Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion (TAXUD), Brüssel

**Simplifying Customs Legislation and eCustoms** 107

Michael Lux, Head of the Customs Legislation Unit at the European Commission, Taxation and Customs Union Directorate-General (TAXUD), Brussels

**Polish eCustoms in the Way towards EU's standards** 115

Prof. Wieslaw “Wes” Czyzowicz Ph.D., Head of the Customs Law and Policy Department Warsaw School of Economics, President of the Customs Council by Minister of Finance, Warsaw

**Toledo: die Kommissionsinitiative –  
Round Table-Diskussion mit Vorträgen zu folgenden Themen:**

Moderation: Christoph B. Wolf, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin

---

**Trade Facilitation – The bases for eCustoms** 137

Christina Rahlén, special adviser, Ministry for Foreign Affairs, Department for International Trade Policy, Stockholm, chair of The Trade Facilitation Organisation EUROPRO

**Die Sicht der Schweiz** 141

Franz Schneider, DHL, Basel

**eCustoms in den Niederlanden** 145

René de Lange, opleidingscoördinator, Belastingdienst/Centrum voor Kennis en Communicatie, Utrecht

---

<b>Die Sicht der Wirtschaft</b>	153
Peter Dreßler, BMW AG München	
<b>Zoll- und Außenhandelsabwicklung mit SAP Global Trade Services (GTS)</b>	159
Jean-Philippe Orcel, SAP, Walldorf	
<b>Diskussion zu den Referaten und Statements von Lux, Prof. Dr. Czyzowicz, Rahlén, Schneider, de Lange, Dreßler, Orcel</b>	177
zusammengefasst von Talke Ovie	
<b>EU-Erweiterung – Auswirkungen auf die deutsche Zollverwaltung</b>	183
Hans-Joachim Stähr, Ministerialdirigent, Leiter der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn	
<b>Schlussdiskussion</b>	189
Moderation: Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Vorsitzender des EFA, Münster	
zusammengefasst von Talke Ovie	
<b>Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e. V. (EFA) – Chronik und Informationen</b>	191



---

## Geleitwort

Prof. Dr. Peter Witte,  
Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft,  
Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (1988–2003)

Der 15. Europäische Zollrechtstag fand am 26./27. Juni 2003 in Berlin und damit nach 1992 zum zweiten Mal in der deutschen Hauptstadt statt. Wir waren zu Gast beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag im Haus der Deutschen Wirtschaft. Die über 280 Teilnehmer kamen aus über 20 Ländern. Fachleute aus Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Italien, Jordanien, Lettland, Luxemburg, Mauritius, Niederlande, Norwegen, Polen, Österreich, Schweiz, Schweden, Spanien, Tansania, Tschechien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich beteiligten sich am allseits geschätzten wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch.

Berlin zeigte sich von seiner besten Seite. Die Zeitungen waren zum 40sten Jahrestag des Kennedybesuchs in der damals jäh durch Mauer und Stacheldraht geteilten Stadt voll von seinem berühmten Zitat und dessen origineller Schreibweise. Auch wir konnten uns ein wenig als Wahlberliner fühlen. Dazu trug auch der Empfang im Roten Rathaus bei. Dank exzellenter Organisation vor Ort und durch das Team der Geschäftsstelle lief es nicht nur in den imposanten Tagungsräumlichkeiten bestens. Dafür spreche ich auch an dieser Stelle noch einmal allen Beteiligten meinen herzlichen Dank aus.

Zehn Jahre nach Beseitigung der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedsstaaten betraten wir erneut die „Baustelle“ Binnenmarkt. Es ging um gemeinschaftliche wie nationale Rechtsetzung, um die Rechtsprechung des EuGH, die Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb, Zoll und Umsatzsteuer, die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen und die Energiesteuern

Des Weiteren nahmen wir die EU-Erweiterung zum 1. Mai 2004 in den Blick.

Drittens ging es um die Zukunft des Zollrechts in Zeiten von eCustoms und notwendigen Vereinfachungen. Was 2001 auf dem 13. Europäischen Zollrechtstag in Köln begann, in Toledo 2002 seine Konkretisierung fand, wurde in diesen Tagen weiterentwickelt.

Schließlich wurde die Tagung abgerundet durch die ganz aktuellen Aussagen zur deutschen Zollverwaltung im erweiterten Binnenmarkt des neuen Abteilungsleiters im Bundesministerium der Finanzen Ministerialdirektor Stähr. Herzlichen Dank für den so früh aufgenommenen Austausch.

Es gab gute Gründe nach Berlin zu kommen. Die Ergebnisse lassen sich sehen. Ihre Dokumentation wurde wieder einmal in bewährter Weise von Prof. Dr. Henke koordiniert. Ihm, allen Referenten, Diskussionsleitern und -teilnehmern gebührt herzlicher Dank.

Nach 15 Jahren als Vorsitzender habe ich mein Amt in Berlin zur Verfügung gestellt. Ich freue mich mit Prof. Dr. Wolfgang einen langjährigen Weggefährten und Freund zum Nachfolger zu haben. Er ist seit Anfang an dabei und kennt durch seine jahrelange Geschäftsführertätigkeit die Geschicke des EFA bestens. Ich bin sicher, dass der neue Vorstand die Arbeit erfolgreich weiterführen wird, und wünsche gutes Gelingen. Auf Wiedersehen in Graz zum 16. Europäischen Zollrechtstag am 17./18. Juni 2004.



# EU-Erweiterung – Ökonomische Erwartungen eines Beitrittsstaates

Prof. Dr. Jozef Olszynsky,  
Gesandter der Botschaft der Republik Polen, Berlin



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

1. Inhalt
2. Wirtschaftsentwicklung in Polen – 2002
3. Erweiterungs- und Europakalender
4. Einstellung polnischer Bevölkerung zum EU-Beitritt 1998-2003
5. Polens EU-Beitritt - Konsequenzen
6. BIP-Wachstumsraten in Deutschland und in Polen
7. Inflationsrate in Polen
8. Wechselkurs der polnischen Währung (Zł/€)
9. Entwicklung des Lohnniveaus 1996-2002
10. Arbeitslosenquote in Polen und Ostdeutschland
11. Polens Außenhandel mit Deutschland
12. Polens Exporte 2002
13. Die 20 wichtigsten Länder für den deutschen Außenhandel im Jahr 2002
14. Die 10 wichtigsten Waren
15. Ausländische Direktinvestitionen in Polen
16. Auslandsinvestitionen in Polen (31. Dez. 2002)
17. Polnische Investoren in Deutschland
18. Diebstähle an Kraftfahrzeugen pro 100 Tsd. Einwohner (2001/2002)
19. [www.wirtschaft-polen.de](http://www.wirtschaft-polen.de)



<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

# Wirtschaftsentwicklung in Polen 2002

*www.wirtschaft-polen.de*



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

## Erweiterungs- und Europakalender

Erfolgreicher  
Abschluss der  
Beitrittsverhandlungen  
auf dem EU-Gipfel in  
Kopenhagen



Dezember 2002

← Unterzeichnung des  
EU-Beitrittsvertrags  
von Polen in Athen

Referendum vor dem  
EU-Beitritt in Polen –  
an zwei Tagen



7 - 8 Juni 2003

1. Mai 2004

← EU-Erweiterung

Wahlen zum  
Europäischen  
Parlament unter  
Teilnahme polnischer  
Wahlberechtigter



Juni 2004



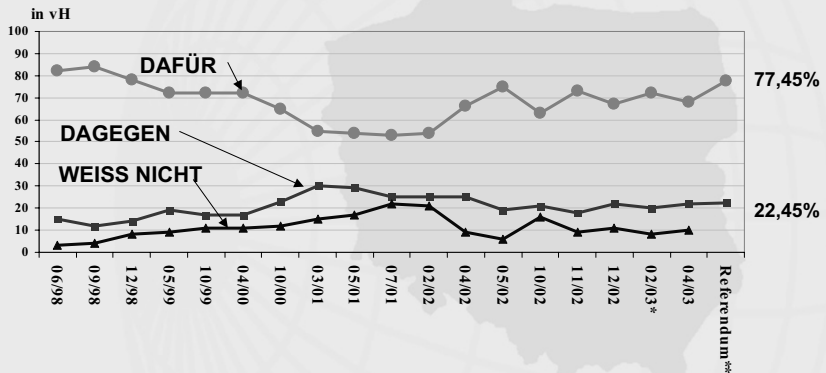
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

Einstellung polnischer Bevölkerung zum EU-Beitritt

1998-2003



Quelle: CBOS, 04/2003, \*Rzeczpospolita.

\*\*das offizielle Ergebnis des Beitrittsreferendums, Wahlbeteiligung: 58,85%

<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

Polens EU-Beitritt

Konsequenzen für Polen:

- mehr Wachstum 0,2-1,9 PP.,
- volle wirtschaftliche, politische und soziale Integration mit der EU (4 Freiheiten) - mehr Handel und Investitionen,
- externe Finanzierung,
- rasche Modernisierung des Landes,
- Einführung der EU-Normen (Kosten),
- größerer Wettbewerbsdruck

Konsequenzen für Deutschland:

- mehr Wachstum 0,2-0,4 PP.,
- größere Märkte,
- einheitliche wirtschaftliche Umgebung,
- Abbau von letzten Zöllen und Kontingenten,
- neue Chancen für Firmen bei Investitionen (Infrastruktur),
- größere Flexibilität der Arbeitskräfte,
- größerer Wettbewerbsdruck

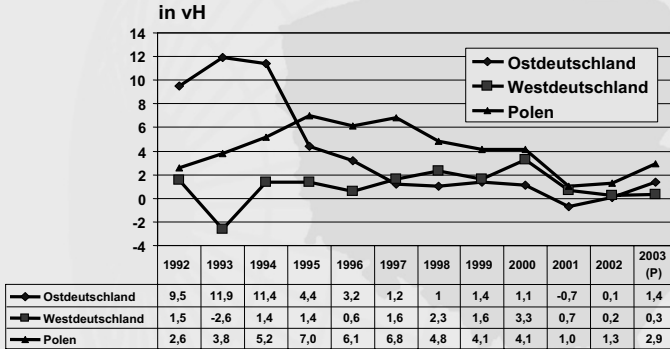
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

**BIP-Wachstumsraten in Deutschland und in Polen**

(Deutschland - neue und alte Bundesländer, jeweils ohne Berlin, 1992-2002)



Quelle: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Zentralamt für Statistik (Polen), Januar 2003, Prognosen - für Deutschland: DIW, für Polen: Danziger Institut für Marktwirtschaft, Januar 2003.

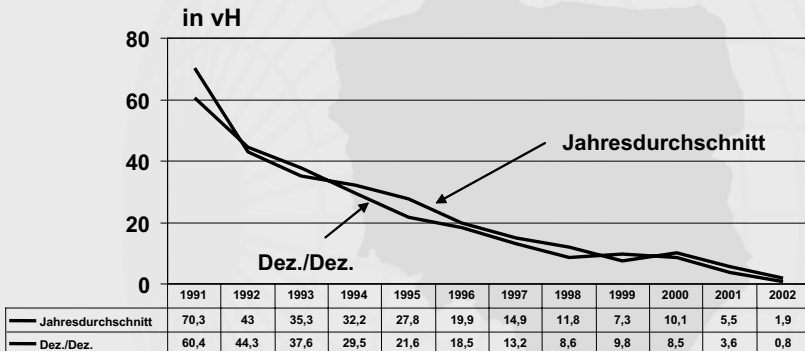
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

**Inflationsrate in Polen**

1991-2002



Quelle: Das Statistische Zentralamt, Warszawa, Feb. 2003.

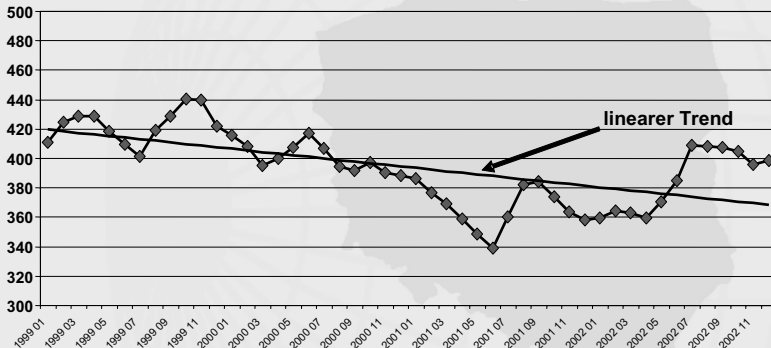
<http://www.wirtschaft-polen.de>



**Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung**

**Wechselkurs der polnischen Währung (Zł/€)**

(Monatlicher Durchschnittskurs der Zentralbank, 01/1999-12/2002, 100 €=...Zł)



Quelle: Das Statistische Zentralamt, Warszawa, Januar, 2003.

<http://www.wirtschaft-polen.de>

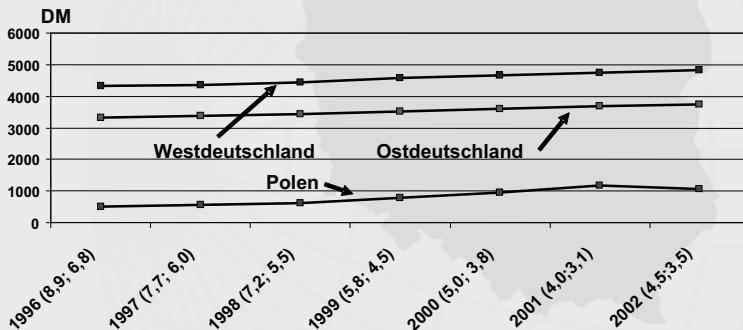


**Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung**

**Entwicklung des Lohnniveaus 1996-2002**

Polen, Neue und Alte Bundesländer (Monatslohn, Brutto, Gesamtwirtschaft, ohne Berücksichtigung der Kaufkraftparität)

(Produzierendes Gewerbe, Monatswerte in DM, Brutto, Durchschnittswert 2002)



(in Klammern jeweils Verhältnis Westdeutschland/Polen, Ostdeutschland/Polen)

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Das Statistische Zentralamt, Warszawa, Januar 2003.

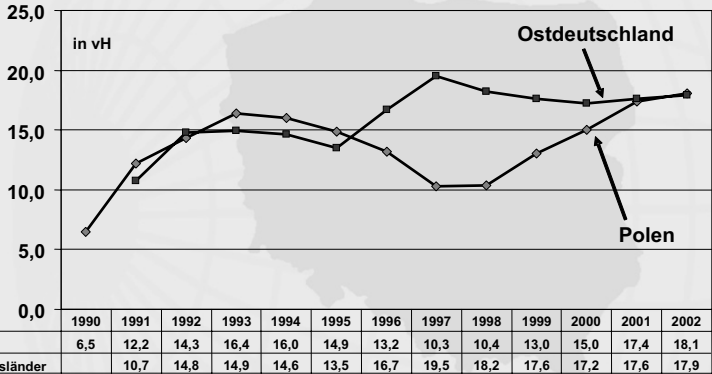
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

Arbeitslosenquote in Polen und Ostdeutschland

(1990-2002, in vH)



Quelle: Das Statistische Zentralamt, Warszawa, Bundesanstalt für Arbeit, Februar 2003.

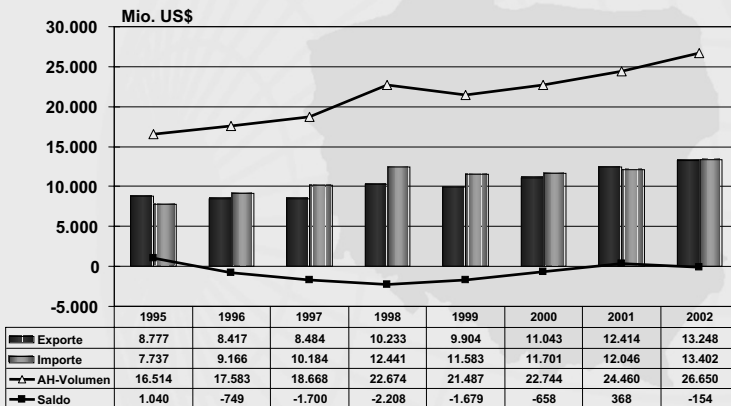
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

Polens Außenhandel mit Deutschland

(1995-2002)



Quelle: Das Statistische Zentralamt, Warszawa, März 2003.

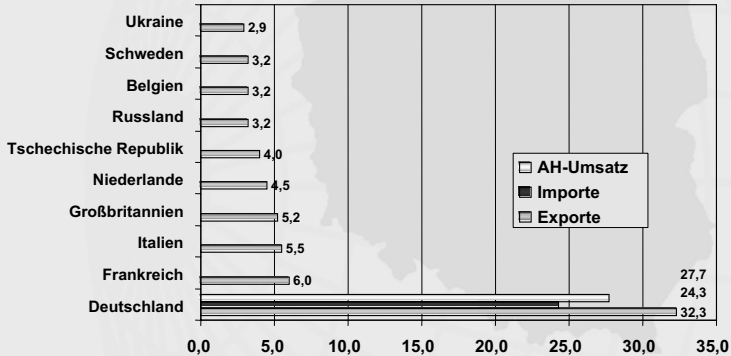
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

**Polens Exporte 2002**

(10 wichtigste Länder)



Quelle: Das Zentralamt für Statistik, Warszawa, März 2003.

Anteil an polnischen Exporten in vH

<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

**Die 20 wichtigsten Länder für den deutschen Außenhandel im Jahr 2002**  
(nach dem AH-Umsatz, Mrd. Euro)

Rang	Bestimmungs- bzw. Ursprungsland	Ausfuhr	Einfuhr	AH-Umsatz	Saldo
1	Frankreich	69,8	49,4	119,2	20,4
2	Vereinigte Staaten	66,6	40,0	106,6	26,6
3	Vereinigtes Königreich	54,2	33,7	87,9	20,5
4	Niederlande	39,5	43,1	82,6	-3,6
5	Italien	47,4	33,6	81,0	13,8
6	Belgien+Luxemburg	34,1	28,8	62,9	5,3
7	Österreich	33,3	21,2	54,5	12,1
8	Schweiz	26,6	19,5	46,1	7,1
9	Spanien	29,7	15,7	45,4	14,0
10	China	14,5	21,1	35,6	-6,6
11	Tschechische Republik	16,0	16,2	32,2	-0,2
12	Japan	12,2	19,0	31,2	-6,8
<b>13</b>	<b>Polen</b>	<b>16,1</b>	<b>14,2</b>	<b>30,3</b>	<b>1,9</b>
14	Rußland	11,4	13,0	24,4	-1,6
15	Ungarn	11,1	12,1	23,2	-1,0
16	Schweden	13,5	8,9	22,4	4,6
17	Dänemark	10,9	9,2	20,1	1,7
18	Irland	4,0	13,2	17,2	-9,2
19	Norwegen	4,6	11,3	15,9	-6,7
20	Türkei	7,4	6,9	14,3	0,5

<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

### Die 10 wichtigsten Waren

Polens Exporte nach Deutschland im Jahre 2002

Nr.	Ware	Exporte nach D. (in Mio. US\$)	Anteil an Exporten nach D. (in vH)
1	Möbel	1 167,9	8,82
2	Motoren und Bauteile	1 004,5	7,58
3	Kraftfahrzeuge	927,1	7,00
4	Kraftfahrzeugbauteile und Autozubehör	628,9	4,75
5	Steinkohle und Steinkohlenbriketts	433,4	3,27
6	Stahlkonstruktionen und -erzeugnisse	416,1	3,14
7	Bekleidung	405,3	3,06
8	Elektroleitungsselemente: Drähte, Kabel und Glasfaser	395,9	2,99
9	Schiffe	221,3	1,67
10	Fernsehempfangsgeräte, Monitore, Projektoren	162,5	1,23
.....			
13	Fruchtsäfte	127,0	0,96
.....			
19	Obst (Frisch- und Tiefkühl Obst)	100,3	0,76
20	Fleisch und Geflügel	99,5	0,75

Quelle: Bearbeitung – Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Republik Polen in Berlin auf der Grundlage von Angaben des Informationszentrums für Außenhandel, März 2003.

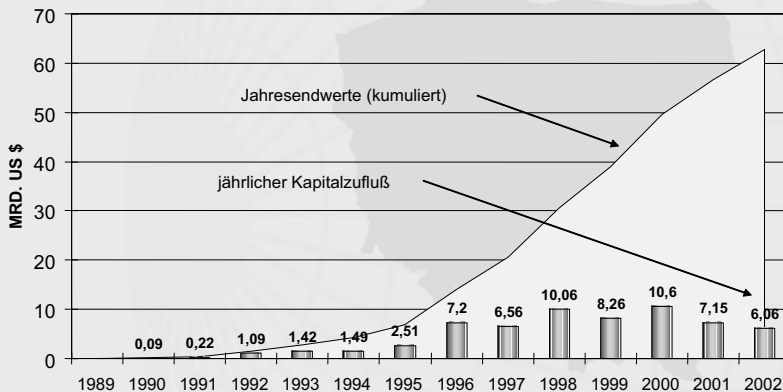
<http://www.wirtschaft-polen.de>



Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung

### Ausländische Direktinvestitionen in Polen

Stand: 31. Dez. 2002



Quelle: Staatliche Agentur für Auslandsinvestitionen (PAIZ), April 2003.

<http://www.wirtschaft-polen.de>

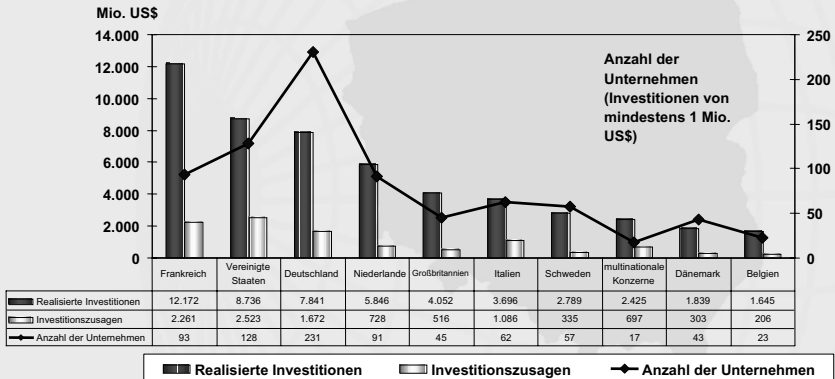




**Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung**

**Auslandsinvestitionen in Polen (31. Dez. 2002)**

wichtigste Herkunftsländer (die mindestens 1 Mrd. US\$ investiert haben)



Quelle: PAIZ, April 2003.

<http://www.wirtschaft-polen.de>



**Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland  
Wirtschafts- und Handelsabteilung**

**Polnische Investoren in Deutschland**

- insgesamt ca. 700 Mio. US-Dollar investiert,
- der größte polnische Investor, Orlen Deutschland - hat 140 Mio. Euro investiert und hat 494 Tankstellen von BP und Aral im Norden Deutschlands übernommen – Änderung des Logo der Tankstellen in diesem Jahr,
- polnische Dienstleistungsfirmen in Deutschland – aktiv im Bausektor, Denkmalpflege, Handwerk, IT-Bereich, PKP (Polnische Staatseisenbahnen), Polnische Fluglinien LOT,
- ca. 700 polnische Firmen sind in Deutschland unternehmerisch tätig,
- zusätzlich sind ca. 1800 polnische Firmen aus der Baubranche, die in Deutschland keine Betriebsstätte haben, aktiv.

<http://www.wirtschaft-polen.de>



### Diebstähle an Kraftfahrzeugen pro 100 Tsd. Einwohner (2001/2002)

Großbritannien	643
Frankreich	538
Italien	409
Portugal	254
Tschechische Republik	215
<b>Polen</b>	<b>154</b>
Deutschland	92

### Diebstähle an Kraftfahrzeugen deutscher Staatsbürger in Polen

Jahr	Zahl der Fälle
1998	2258
2002	1187

Quelle: Angaben des Hauptamtes der Polizei der Republik Polen.



# Grenzenloses Recht? Der Europäische Binnenmarkt und nationale Rechtsetzung

Dr. Stephan Wernicke, Rechtsreferent, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg\*

## Grenzen und ihre Überschreitung

Zollrecht ist in aller Regel mit Grenzüberschreitungen befasst. Auch das mir gestellte Thema, der Europäische Binnenmarkt und nationale Rechtsetzung, kann unter diesem Blickwinkel betrachtet werden, denn einige der Hauptdiskussionspunkte können in Bezug auf Grenzen kategorisiert werden. So werden Grenzüberschreitungen für die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts entbehrlich und zunehmend rein interne Sachverhalte vom Gemeinschaftsrecht erfasst, andererseits muss eine echte Staatsgrenze überschritten werden, um Drittstaatsangehörigen Rechte zu gewähren, ferner dürfen die Grenzen eines Spielraums – des Ermessens – nicht überschritten werden und schließlich verschimmt die aus der Dichotomie von Staat und Gesellschaft heraus bestehende Grenze zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in Bezug auf die Bindung Privater an die Grundfreiheiten. Lassen Sie mich eine Auswahl an Kernelementen skizzieren, die das Verhältnis von Europäischem Binnenmarkt und nationaler Rechtsetzung bestimmen – und Ihnen dabei zugleich einzelne jüngere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vorstellen.

Zunächst einige Vorbemerkungen zum Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht, die Ihnen zwar geläufig sein werden, die es aber immer wieder in Erinnerung zu rufen gilt: Das Gemeinschaftsrecht hat Vorrang vor nationalem Recht<sup>1</sup>, das insoweit unanwendbar ist. Der einzelne, Unionsbürger oder Unternehmer, kann sich auf unmittelbar wirksame Normen des Gemeinschaftsrechts berufen, unabhängig davon, ob sie im Primärrecht oder im Sekundärrecht verankert sind.<sup>2</sup> Die Missachtung des Gemeinschaftsrechts kann zu staatshaftungsrechtlichen Ansprüchen führen – jedenfalls für den nationalen Gesetzgeber und die Verwaltung.<sup>3</sup> Ob der Staat auch unter bestimmten Bedingungen für letztentscheidende Gerichte eine Haftung zu übernehmen hat, ist derzeit im Verfahren *Köbler* eine anhängige Rechtsfrage, die wohl

---

\* Die Ausführungen geben allein die Auffassung des Autors wieder und stellen nicht notwendigerweise die Ansicht des Europäischen Gerichtshofs dar. Die Vortragsform ist beibehalten. Ich danke Dr. Susanne-Sophia Spiliotis für ihre wertvolle Unterstützung.

1 EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, *Costa/E.N.E.L.*, 6/64, Slg. S. 1141.

2 EuGH, Urteil vom 5. Februar 1963, *Van Gend & Loos*, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1 ff.; EuGH, Urteil vom 9. März 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, Rs. 106/77, Slg. S. 629.

3 EuGH, Urteil vom 19. November 1991, *Francovich und Bonifazi/Italien*, C-6/90 und C-9/90, Slg. S. I-5357; EuGH, Urteil vom 5. März 1996, *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland und The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, C-46/93 und C-48/93, Slg. S. I-1029.

noch im Herbst 2003 entschieden werden wird.<sup>4</sup> Generalanwalt Léger hat sich bereits für die Möglichkeit einer Haftung ausgesprochen.<sup>5</sup>

Als erstes gilt es daher für unser Thema festzuhalten, dass auch der nationale Gesetzgeber an das vorrangige Gemeinschaftsrecht gebunden ist (Vorrang), der einzelne Bürger ggfs. das Gemeinschaftsrecht gegen nationale Normen in Stellung zu bringen vermag (unmittelbare Wirkung) und der nationale Gesetzgeber schließlich gar Sanktionen zu gewärtigen hat, wenn sein Handeln nicht gemeinschaftsrechtskonform ist (Staatshaftung).

Darüber hinaus ist allgemein für den spezifischen Kontext der nationalen Rechtsetzung einerseits an eine Handlungspflicht des Gemeinschaftsgesetzgebers, etwa bei der Umsetzung von Richtlinien gemäß Art. 249 EG, andererseits an den Grundsatz der Gemeinschaftstreue des Art. 10 EG zu erinnern, wonach alle Maßnahmen zu unterlassen sind, welche die Verwirklichung des EG-Vertrags gefährden können. Es bestehen also sowohl Handlungs- als auch Unterlassungspflichten. Doch diese sind nicht mein Thema, sondern aktuelle Problembereiche. Hier gilt es eingangs zu klären, wer Adressat des Gemeinschaftsrechts ist, d.h. wer eigentlich „nationaler Gesetzgeber“ sein kann.

## **Zur Auflösung der Grenze zwischen Öffentlichem und Privatem: Wer ist Adressat des Primärrechts?**

Es ist selbstverständlich, dass Adressat des Gemeinschaftsrechts der „Staat“ ist, und zwar in allen seinen Ausprägungen. Keine der föderalen Ebenen bleibt vom Gemeinschaftsrecht unberührt. Das gilt auch für Gemeinden im Bereich ihrer Selbstverwaltung. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts hat dies zwar jüngst als eine noch offene Frage angesehen. Unter dem Stichwort der „Europafestigkeit der kommunalen Selbstverwaltung“ stehen sich hier Positionen verfassungsrechtlich verbürgter Selbstverwaltung gemäß Art. 28 GG und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts entgegen.<sup>6</sup> Es ist allerdings kaum mit einem wirklichen Konflikt zu rechnen, nachdem sich für den besonders strittigen Bereich der Daseinsvorsorge, d.h. der gemeinwirtschaftlichen Dienste einschließlich ihrer Finanzierung, eine Entspannung dadurch ergeben hat, dass einige von Gemeinden erbrachte Dienste als nicht-wirtschaftlich angesehen werden und der finanzielle Ausgleich für Leistungen, die in Erfüllung dieser Dienste vorgenommen werden, nicht unter den Beihilfebegriff fällt.<sup>7</sup>

Erlauben Sie mir aus aktuellem Anlass auch einen kleinen Hinweis zur territorialen Reichweite des Gemeinschaftsrechts, d.h. der Adressateneigenschaft bestimmter Zollgebiete. Wie einige unter Ihnen wissen, ist zur Zeit ein Verfahren zur Frage anhängig, ob die Ausnahme Gibraltars aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft zur Folge hat, dass Richtlinien, die im Rahmen der Binnemarktkompetenz des Art. 95 EG im Bereich des

4 EuGH, anhängige Rs. C-224/01, *Köbler*.

5 Generalanwalt Léger, Schlussanträge in der Rs. *Köbler* vom 8. April 2003, noch nicht in Slg.

6 Papier, Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Dienste der kommunalen Daseinsvorsorge aus nationalstaatlicher und europäischer Sicht, Die Gemeinde, 2002, S. 862 ff.

7 Vgl. EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00, *Altmark Trans*, noch nicht in Slg., sowie Grünbuch der Kommission zu Leistungen im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, KOM(2003)270 endg., Tz. 42 ff.; [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_de.htm).

Warenverkehrs erlassen wurden, keine Anwendung für das Gebiet von Gibraltar finden, obgleich gemäß Art. 299 Abs. 4 EG der Vertrag durchaus auch in Gibraltar gilt. Hier könnte sich, folgt man dem Vortrag Großbritanniens, eine zollrechtliche Ausnahme (Art. 23 EG iVm dem Annex II, Teil VI der Beitrittsakte des Vereinigten Königreichs, durch den die Beibehaltung des zollrechtlichen Zustandes vor dem Beitritt kodifiziert wurde) dahingehend auswirken, dass allgemein geltende Richtlinien keine Anwendung finden.<sup>8</sup>

Die Frage, wer an das Gemeinschaftsrecht gebunden ist, stelle ich deshalb an den Beginn meiner Ausführungen, weil sich in jüngster Vergangenheit die These durchgesetzt hat, dass Adressat des Gemeinschaftsrechts auch private Organisationen sein können, sofern sie „normsetzend“ tätig werden. Das wohl bekannteste Beispiel hierfür ist die UEFA, der europäische Fußballverband, ein Verein Schweizer Rechts, dessen Transferregelungen im Urteil *Bosman*<sup>9</sup> 1996 für unvereinbar mit der Freizügigkeit des Art. 39 EG erachtet wurden. Die UEFA wurde also als unmittelbarer Adressat einer Grundfreiheit angesehen, jedenfalls was das Diskriminierungsverbot angeht.<sup>10</sup> In der Folge des Urteils *Bosman* hat der EuGH im übrigen jüngst im Urteil *Kolpak* entschieden, dass sich die in *Bosman* genannten Prinzipien auch auf die als unmittelbar wirksam betrachteten Freizügigkeitsregelungen der Europaabkommen übertragen lassen. Daher mussten sich auch die eingeschränkten Spielberechtigungen des Deutschen Handballbundes für Handballspieler aus den Beitrittsstaaten, im Fall ein Slowake, am Gemeinschaftsrecht messen lassen.<sup>11</sup> Schließlich ist das Urteil *Angonese*<sup>12</sup> zu nennen, demzufolge eine private italienische Bank in Bozen keine diskriminierenden Anforderungen in Bezug auf Sprachnachweise stellen dürfe: Es ging um die Frage, ob die für den Arbeitsplatz erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse allein durch eine lediglich örtlich abzulegende Sprachprüfung nachgewiesen werden konnten. Der EuGH erachtet die Bank als an das Diskriminierungsverbot des Art. 39 EG gebunden.

Die Frage ist natürlich: auf welchem Rechtsgrund basiert eine Rechtsprechung, die Private an Grundfreiheiten bindet? Da in den Urteilen keine präzise Antwort gegeben wird, lassen sich drei Gründe vermuten:

- (1) Nicht die Bindung Privater steht in Frage, sondern das Recht des Einzelnen auf Schutz vor Diskriminierung. Soweit der Vertrag dieses Recht gewährt, ist dies unabhängig davon, ob derjenige, der diskriminiert, dem öffentlichen, staatlichen Bereich zuzuordnen ist oder als Privater handelt.
- (2) Die Bindung ließe sich auch darauf stützen, dass sich kollektive Verbandsregeln, wie die der großen Sportverbände, faktisch wie Gesetze auswirken. Soweit sich also marktmächtige Verbände „quasi normsetzend“ betätigen, folgt die Bindung aus der Wirkung ihres Handelns. In diesem Zusammenhang spreche ich von einer „private

---

8 Anhängiges Verfahren C-30/01, *Kommission/Großbritannien*.

9 EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1995, *Union royale belge des sociétés de football association/Bosman*, C-415/93, Slg. S. I-4921.

10 Durch das Urteil des EuGH vom 11. April 2000, *Deliège*, C-51/96 und C-191/97, Slg. S. I-2549 wurde dieser Ansatz auf die Dienstleistungsfreiheit des Art. 49 EG ausgeweitet.

11 EuGH, Urteil vom 8. Mai 2003, *Deutscher Handballbund/Kolpak*, C-438/00, noch nicht in Slg.

12 EuGH vom 6. Juni 2000, *Angonese*, C-281/98, Slg. S. I-4139.

governance“.<sup>13</sup> Mit diesem Begriff ist ein Modell umschrieben, das im Anschluss an eine mögliche Zurechnung eines Akteurs oder einer Handlung zum Staat (etwa durch Kontrolle) nach den faktischen, gesellschaftlichen Wirkungen einer Handlung fragt. Wenn private Akteure selbstbestimmt oder im Auftrag des Staates oder durch diesen gefördert einen Lebensbereich effektiv zu regeln vermögen, wie dies bei Verbänden häufig der Fall sein wird, kann die Wirkung dieses Verhaltens staatlicher Regelung gleichgesetzt werden und kann eine Bindung an Gemeinschaftsrecht als zwingend erscheinen.

(3) Letztlich ist auch der Ansatz denkbar, dass die betroffenen Normen selbst, hier die Freizügigkeit, eine derartige Bedeutung besitzen, dass sie Privat- oder Drittwirkung besitzen, d.h., auch Private ohne weiteres durch die Grundfreiheiten gebunden sind. Anderenfalls könnten Private die für Staaten gerade aufgehobenen Beschränkungen wieder einführen. Dies scheint der Ansatz des Gerichtshofs zu sein, wenn er im Urteil *Angonese* darauf abhebt, dass die Tatsache der Dritt- oder Privatwirkung des Gebots der Lohnleichheit in Art. 141 EG als speziellem Diskriminierungsverbot es erst recht erfordere, Private an das allgemeine Diskriminierungsverbot zu binden.

### **Grenzenloses Recht? Gesetzgebungskompetenz, rein interne Sachverhalte und Rechtsmissbrauch**

Nach diesen Hinweisen auf die Reichweite des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf mögliche Adressaten möchte ich mich der Frage widmen, ob das Gebot der Gemeinschaftsrechtskonformität für alle Lebenssachverhalte oder nur für solche gilt, die Grenzen überschreiten?

Hier wird regelmäßig argumentiert, das Gemeinschaftsrecht gelte, vorbehaltlich sekundärrechtlicher Normierung, immer nur für grenzüberschreitende Sachverhalte. Natürlich kann man sich auf einer abstrakteren Ebene fragen, ob man in dem zusammenwachsenden Binnenmarkt überhaupt noch von rein nationalen Situationen sprechen soll. Aber es ist in der Tat richtig, dass eine vom Gemeinschaftsrecht geregelte Situation in aller Regel erst dann vorliegt, wenn ein Element des Sachverhalts über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweist. Ich möchte hier allerdings zur Vorsicht mahnen: Stellen Sie sich die Situation vor, dass in einem Mitgliedstaat, beispielsweise Österreich, der Verkauf eines Grundstücks an eine Genehmigung durch die Verwaltung geknüpft ist. Hintergrund einer solchen Genehmigungspflicht sind Aspekte der Raumplanung; so soll etwa verhindert werden, dass in einem bestimmten Gebiet die Zahl häufig leerstehender Zweitwohnungen nicht zu groß wird. Erreicht das Gemeinschaftsrecht nun eine solche Vorschrift, wenn der Verkauf zwischen zwei Österreichern vonstatten gehen soll? Der Gerichtshof betonte in seinem Urteil *Salzmann* vom 15. Mai 2003 im Rahmen der Ausführungen zur Zulässigkeit der Klage, dass immer dann, *„wenn sich nationale Rechtsvorschriften zur Regelung rein innerstaatlicher Sachverhalte nach den im Gemeinschaftsrecht getroffenen Regelungen richten, um u. a. zu verhindern, dass es zu Benachteiligungen der eigenen Staatsangehörigen kommt, ein klares Interesse der Gemeinschaft daran [besteht], dass die aus dem Gemeinschaftsrecht übernommenen Bestimmungen oder Begriffe unabhängig davon,*

<sup>13</sup> Wernicke, Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002, S. 225 ff., 253 f.

*unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden sollen, einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern.*<sup>14</sup> Die entsprechende nationale Regel wurde daher anhand der Kapitalverkehrsfreiheit geprüft, Art. 56 EG. Verkürzt formuliert: wegen der potentiellen Auswirkungen auf Gemeinschaftsangehörige bzw. einer einheitlichen Regelung kann der nationale Gesetzgeber verpflichtet sein, die Grundfreiheiten auch insoweit zu berücksichtigen, als rein nationale Sachverhalte betroffen sind.<sup>15</sup>

Dass die Grundfreiheiten die wichtigsten gemeinschaftsrechtlichen Maßstabnormen für den nationalen Gesetzgeber sind, lässt sich auch an anderen Fällen ablesen. War in den bislang erwähnten Fällen die Freizügigkeit des Art. 39 EG bzw. die Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 56 EG Maßstabnorm, so möchte ich aus der jüngsten Rechtsprechung einzelne Entscheidungen zur Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und zum Warenverkehr ergänzen. Dabei möchte ich weiterhin an die Leitfrage erinnern, inwieweit eine „Grenzüberschreitung“ erforderlich ist.

Um mit dem Warenverkehr zu beginnen: Die Regeln des freien Warenverkehrs gelten für Gemeinschaftswaren und für Waren aus Drittstaaten, die sich im freien Verkehr in einem Mitgliedstaat befinden. Die Herkunft von Waren ist im Gemeinschaftsrecht von besonderer Bedeutung. Nun hat im Bereich der Fischerei Frankreich eine Regelung vorgesehen, wonach das Fischen und die Anlandung von in den Küstengewässern eines anderen Mitgliedstaates gefischten Jakobsmuscheln für einen bestimmten Zeitraum untersagt wurde. Ein unter französischer Flagge fahrender Fischkutter hatte in den Küstengewässern der Kanalinsel Jersey mit Genehmigung der dortigen Behörden Jakobsmuscheln gefischt und diese in Frankreich angelandet. Das französische Strafgericht legte dem Gerichtshof die Rechtsfrage vor, ob eine solche nationale Regelung mit dem freien Warenverkehr vereinbar sei. Man könnte sowohl von „englischen Muscheln“ sprechen (weil sie in britischem Hoheitsgebiet gefischt wurden) oder französischen (weil dies die Flagge des Schiffes war). Die vom Gerichtshof gefundene Lösung war für die Parteien möglicherweise überraschend: Frankreich hatte wegen der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Fischerei nur das Recht, Maßnahmen für das eigene Hoheitsgebiet zu ergreifen, soweit es dazu durch das spezifische Sekundärrecht ausdrücklich ermächtigt wurde, was nicht der Fall war. Der nationalen Regelung stand somit das Gemeinschaftsrecht entgegen, ohne dass auf die Herkunft der Jakobsmuscheln abgestellt werden musste.<sup>16</sup>

Dieses Beispiel wähle ich um zu verdeutlichen, dass auch ohne ein Überschreiten von Grenzen der nationale Gesetzgeber immer streng auf seine Kompetenzgrenzen zu achten hat. Weite Bereiche der Gesetzgebung fallen bereits unter das Gemeinschaftsrecht. Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft ohne öffnendes Sekundärrecht (u.a. Fischerei, internationale Handelspolitik) ist der nationale

---

14 EuGH, Urteil vom 15. Mai 2003, Rs. C-300/01, *Salzmann*, noch nicht in Slg., Rn. 34.

15 Vgl. auch das weitreichende Urteil EuGH vom 5. Dezember 2000, *Guimont*, C-448/98, Slg. S. I-10663; Eine tatsächliche Grenzüberschreitung wird indes in der Regel bei der Geltendmachung sozialer Rechte aus sekundärem Recht gefordert: Hier ist Bedingung, dass ein „*relevantes Element des Sachverhalts über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweist*“ – deshalb kommen z.B. Flüchtlinge, die in den Anwendungsbereich der VO 1408/71 fallen, wegen der ihnen auferlegten Beschränkungen in aller Regel nicht in den Genuss der dort vorgesehenen Rechte, vgl. EuGH, Urteil vom 11. Oktober 2001, Rs. C-95/99 u.a., *Kahlil*, Slg. I-7413 ff.

16 EuGH, Urteil vom 16. Januar 2003, *Pansard* e.a., C-265/01, noch nicht in Slg.

Gesetzgeber am Erlass von Maßnahmen ebenso gehindert wie dort, wo eine abschließende Harmonisierung des Rechtsbereiches durch gemeinschaftliches Sekundärrecht erfolgte, beispielsweise in weiten Teilen des Agrarbereiches, weitestgehend im Zollrecht, ebenso im Markenrecht, in Teilen des Gesellschaftsrechts u.s.w.

Den weiten Bereich der Dienstleistungsfreiheit möchte ich nur kurz anschnitten. Er gewinnt durch eine Tendenz der Rechtsprechung an Bedeutung, die so zusammengefasst werden kann, dass immer dann, wenn ein Unionsbürger in jedenfalls „erheblicher“ Weise von einer Grundfreiheit Gebrauch macht, mögliche familienrechtliche Beschränkungen<sup>17</sup> in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen können. Lassen Sie mich das an zwei Beispielen konkretisieren. Herr Carpenter lebt in Großbritannien und ist mit einer Frau verheiratet, die Staatsangehörige der Philippinen ist. Er erbringt Dienstleistungen auch für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Kunden. Die britischen Behörden verfügten die Ausweisung von Frau Carpenter. Nach ständiger Rechtsprechung fallen Dienstleistungen auch dann unter Artikel 49 EG, wenn der Leistungserbringer die grenzüberschreitenden Leistungen erbringt, ohne aus dem Mitgliedstaat, in dem er wohnt, auszureisen.<sup>18</sup> Der Gerichtshof hat es nun als eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit angesehen, dass die Frau eines Dienstleistungen erbringenden Bürgers ausgewiesen wurde, denn für ihn stand fest, dass die Trennung der Eheleute Carpenter „sich nachteilig auf ihr Familienleben und damit auf die Bedingungen auswirken würde, unter denen Herr Carpenter eine Grundfreiheit wahrnimmt“.<sup>19</sup> Die Rechtsfolge war, dass der Mitgliedstaat insofern sein Ausländerrecht zu rechtfertigen hatte – was ihm in diesem Fall nicht gelang. Beachten Sie: Auch wenn der Anteil der grenzüberschreitend erbrachten Dienstleistungen als erheblich bezeichnet wurde, und nur wenige kennen hier wohl genaue Abgrenzungskriterien, lediglich die Dienstleistungen, nicht Herr Carpenter haben die Staatsgrenzen überschritten. Aus der Inanspruchnahme einer Grundfreiheit kann also folgen, dass ansonsten in der nahezu ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegende Gesetzgebungsbefugnisse im Ausländerrecht der inhaltlichen Kontrolle des Gemeinschaftsrechts unterfallen. Dies mag zwar rechtlich zunächst nur zur Anwendung zum Beispiel des Art. 8 EMRK führen<sup>20</sup>, der die Familie unter Schutz stellt, doch gelangt auf diese Weise ein Teil des Ausländerrechts der Mitgliedstaaten in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts: Erneut ist festzuhalten, dass der nationale Gesetzgeber neue Grenzen zu beachten hat.

Diese Bemerkungen mögen den ein oder anderen unter ihnen dazu veranlassen, über mögliche Missbrauchsmöglichkeiten nachzudenken: Kann es denn sein, dass eine eventuell nur gelegentliche grenzüberschreitende Dienstleistung einen Mitgliedstaat

17 Das reicht bis hin zu namensrechtlichen Bestimmungen, vgl. allein die anhängige Rs. C-148/02, *Garcia Avello*, Schlussanträge Generalanwalt Jacobs vom 22. Mai 2003, noch nicht in Slg.

18 EuGH, Urteil vom 4. Dezember 1986, *Kommission/Deutschland*, C-205/84, Slg. S. 3755 ff.

19 EuGH, Urteil vom 11. Juli 2003, Rs. C-60/00, *Carpenter*, Slg. S. I-6279 ff., Rn. 39.

20 Auch die Reichweite des Diskriminierungsverbots vergrößert sich: „Der Unionsbürgerstatus ist nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“, so EuGH vom 20. September 2001, Rs. C-184/99, *Grzelczyk*, Slg. 2001, I-6193, Rn. 31, Hervorhebung nur hier. Das hat zur Folge, dass auch für das nationale Ausländerrecht gilt, dass alle Ausnahmen von der Freizügigkeit bzw. dem Aufenthaltsrecht ausdrücklich aus der Gemeinschaftsgesetzgebung abgeleitet werden müssen.



zur Rechtfertigung bestimmter ausländerrechtlicher Maßnahmen nach Maßgabe gemeinschaftsrechtlicher Rechtfertigungsgründe zwingen kann?

Diese Frage eines möglichen Missbrauchs führt unmittelbar zu der noch nicht erwähnten Grundfreiheit, der Niederlassungsfreiheit des Art. 43 EG. Erwähnen möchte ich hier allein den sehr bekannten Fall der Sitzverlegung von Unternehmen: Der niederländische Gesetzgeber war der Ansicht, dass im Interesse vor allem des Gläubigerschutzes Unternehmen, die zwar in einem Drittstaat im Handelsregister eingetragen, deren tatsächlicher Geschäftssitz jedoch in den Niederlanden lag, im Rechtsverkehr mit einer besonderen Kennzeichnung in der Firmierung auftreten sollen. Es handelt sich um so genannte Briefkastenfirmen bzw. unechte ausländische Gesellschaften, die nach Ansicht des nationalen Gesetzgebers in aller Regel die nationalen Eintragungsvoraussetzungen, insbesondere die Einzahlung des Kapitals, umgehen wollen. Es galt mithin, offenkundigem Missbrauch vorzubeugen. Nun hat der Gerichtshof bereits im Urteil *Centros*<sup>21</sup> allgemein formuliert, dass es einem Unternehmen unabhängig von seiner Motivation nicht verwehrt werden könne, von den Grundfreiheiten Gebrauch zu machen und das ihm günstigste Rechtssystem zu wählen. Das „moving in“, das heißt die Frage der Anerkennung einer wirksam in einem anderen Mitgliedstaat gegründeten Gesellschaft, dürfe (anders als möglicherweise das „moving-out“ unter Erhalt der Rechtspersönlichkeit) nicht durch nationale Regeln beschränkt werden, es sei denn, diese seien gesondert gerechtfertigt. Entscheidend wird in diesem anhängigen Fall *Inspire Art*<sup>22</sup> wohl insbesondere sein, ob ein Mitgliedstaat typische Fallkonstellationen regeln darf, und zwar durch Gesetz, oder aber sich auf eine Einzelfallprüfung beschränken muss.

### **Zweierlei Maß? Grenzen des Ermessens des Gemeinschafts- im Vergleich zum nationalen Gesetzgeber**

Der eben genannte Fall der Rechtfertigung des niederländischen Gesetzes zur Haftung und Firmierung von Scheinauslandsgesellschaften führt mich abschließend zu dem allgemeinen Komplex der Rechtfertigung nationaler, vor allem gesetzgeberischer Maßnahmen, die Grundfreiheiten beschränken.

Wie sie wissen, können eine Vielzahl von Gründen beschränkende, bisweilen auch unmittelbar oder mittelbar diskriminierende Maßnahmen rechtfertigen.<sup>23</sup> Hierzu gehören der Gesundheitsschutz, der Umweltschutz, der Erhalt des Kulturerbes und viele mehr. Ich möchte an dieser Stelle nur auf eines hinweisen: jede Prüfung eines Rechtfertigungsgrundes beinhaltet die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Bezug auf das mit ihr verfolgte Ziel, denn in der Formulierung des Gerichtshofs müssen „nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, (...) die eingesetzten Mittel zur Errei-

---

21 EuGH vom 9. März 1999, *Centros*, C-212/97, Slg. S. I-1459.

22 EuGH, anhängige Rs. C-167/01, *Inspire Art*.

23 Zur Frage der Abgrenzung beschränkender und diskriminierender Maßnahmen sowie den anwendbaren Rechtfertigungsgründen vgl. Schlussanträge GA Jacobs in der Rs. Danner EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2002, *Danner*, C-136/00, Slg. S. I-8147, Tz. 32.f., sowie *Zacker/Wernicke*, Examinatorium Europarecht, 3. Aufl. 2003, Frage 127 ff.

chung des angestrebten Zieles geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen“.<sup>24</sup>

Für den Gemeinschaftsgesetzgeber gilt hinsichtlich des ihm eingeräumten Ermessensspielraums folgendes, und ich zitiere dazu im Wortlaut das jüngste Urteil zur Prüfung der umstrittenen Tabakrichtlinie der Gemeinschaft: „Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit (dieser) Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber über ein weites Ermessen in einem Bereich wie dem hier betroffenen, in dem von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in dem er komplexe Prüfungen durchführen muss. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Zieles, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist.“<sup>25</sup>

Allein die „offensichtliche Ungeeignetheit“ kann also eine auf komplexen Erwägungen beruhende Maßnahme des Gemeinschaftsgesetzgebers unverhältnismäßig erscheinen lassen. Dies ist grundlegend anders für den nationalen Gesetzgeber: ihm wird im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten im allgemeinen kein oder ein nur extrem geringer Ermessensspielraum zubilligt. Dem Gerichtshof zufolge verfügen die Mitgliedstaaten selbst in Bereichen wie denen der Sozialpolitik lediglich über einen „sachgerechten Gestaltungsspielraum“.<sup>26</sup> Die Prüfung des Gemeinschaftsrichters konzentriert sich damit nicht mehr allein auf offensichtliche Fehler, sondern die Kontrolldichte ist im Gegenteil sehr vertieft.

Das hat konkrete Auswirkungen, die am Beispiel der aktuellen Tabakrichtlinie verdeutlicht werden können: die Tabakrichtlinie, die der EuGH in dem eben erwähnten Urteil als mit dem Gemeinschaftsrecht konform erachtet hat, hätte als nationale Maßnahme unter Berufung auf die identischen Rechtfertigungsgründe sicherlich eine erheblich strengere Prüfung zu bestehen gehabt.

Als Begründung dafür, dass im Rahmen der identischen Norm (wie beispielsweise der Grundfreiheiten) unterschiedliche Maßstäbe gelten sollen, könnte herangezogen werden, dass allein der Gemeinschaftsgesetzgeber als „Gesetzgeber“ im Sinne des Gemeinschaftsrechts betrachtet wird, während die nationalen Parlamente eher den Rang ausführender Einrichtungen belegen.<sup>27</sup> Doch das kann nicht überzeugen, denn die

24 Vgl. Urteile vom 18. November 1987, Rs. 137/85, *Maizena*, Slg. 1987, Rn. 15, vom 7. Dezember 1993, Rs. C-339/92, *ADM Ölmühlen*, Slg. 1993, I-6473, Rn. 15, und vom 11. Juli 2002, Rs. C-210/00, *Käserer Champignon Hofmeister*, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59.

25 EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2002, *British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco*, C-491/01, noch nicht in Slg., Rn. 123, ebenso Urteile vom 12. November 1996, Rs. C-84/94, *Vereinigtes Königreich/Rat – Arbeitszeitrichtlinie*, Slg. 1996, I-5755, Rn. 58, vom 13. Mai 1997, Rs. C-233/94, *Deutschland/Parlament und Rat – Einlagensicherungsrichtlinie* Slg. 1997, I-2405, Rn. 55 f.

26 EuGH, Urteil vom 6. April 2000, *Jørgensen*, C-226/98, Slg. S. I-2447, Rn. 41. Vgl. auch *T. von Danwitz*, Die Rechtsprechung des EuGH zum Entsprechendrecht, EuZW 2002, S. 237 ff.

27 Für eine solche Perspektive scheint auch die Abwägung des Gerichtshofs zwischen nationaler Judikative und gemeinschaftlicher Exekutive zu streiten: Nationale Gerichte müssen nach dem EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2000, *Masterfoods*, C-344/98, Slg. S. I-11369, Rn. 52 auch einfache verwaltungsrechtliche Entscheidungen der Kommission beachten (in diesem Fall die Beurteilung einer Maßnahme auf der Grundlage des Wettbewerbsrechts), sofern diese nicht von den Gemeinschaftsgerichten aufgehoben wurden, auch wenn sie abweichender Ansicht sein sollten und die Entscheidung der Kommission im Widerspruch zu Entscheidungen eines erstinstanzlichen nationalen Gerichts steht. Hier wird ein nur schwer nachvollziehbarer Vorrang der Exekutive (insoweit handelt die sonst auch legislative Funktionen ausübende Kommission rein exekutiv) begründet, der sich nicht allein mit der Wahrung des Vorrangs des Gemeinschaftsrecht bzw. einer einheitlichen Rechtskontrolle rechtfertigen lässt.

Annahme, dass ein Gemeinschaftsorgan die Geeignetheit oder Erforderlichkeit einer Maßnahme zur Bewältigung eines komplexen Sachverhalts per se besser als ein nationaler Gesetzgeber zu leisten vermag, lässt sich weder rechtstatsächlich noch rechtsdogmatisch halten. Außerdem lässt sich aus Sicht eines Gerichtshofs, der zur Kontrolle des Gemeinschaftshandelns berufen ist, nicht vermuten, dass eine Gemeinschaftsmaßnahme zwingend gemeinschaftsfreundlich ist oder einem anerkannten Gemeinwohlziel besser dient. Zudem gilt, dass Gemeinschaftsmaßnahmen in gleicher Weise wie nationale Gesetze in Grundfreiheiten, bisweilen auch in Grundrechte, eingreifen. Schon um den Schutzbereich der betroffenen Bürger und Unternehmen zu wahren und gegenüber markt- oder sozialschutzorientierten Maßnahmen in Abwägung zu bringen, bedarf es einer identischen Kontrolldichte: auch die Grenzen des Ermessens des Gemeinschaftsgesetzgebers dürfen weder über- noch unterschritten werden.

### **Zusammenfassung: Ein entgrenzender Gedanke**

Meine Damen und Herren, sie sind als Experten der Grenzüberschreitung in diesem Saal versammelt. Ich habe versucht, ihnen das Thema Europäischer Binnenmarkt und nationale Rechtsetzung anhand dieses Leitmotivs zu verdeutlichen. Zusammenfassend möchte ich einige der diskutierten Grenzen des nationalen Gesetzgebers noch einmal stichwortartig skizzieren: Für den nationalen Gesetzgeber gilt:

- 1) Das Gemeinschaftsrecht hat Vorrang und vermittelt, soweit es unmittelbar wirksam ist, auch dem einzelnen Bürger Rechte, die er unmittelbar vor einem nationalen Gericht geltend machen kann.
- 2) Das Gemeinschaftsrecht entfaltet zunehmend Privatwirkung: „Gesetzgeber“ im Sinne einer Adressatenstellung des primären Gemeinschaftsrechts können auch Private sein, jedenfalls soweit sie in einer dem Staat ähnlichen Funktion Normen setzen („kollektiv regulierend“ wie z.B. Verbände handeln). Diese Konstellation kann als „private governance“ bezeichnet werden. Darüber hinaus werden Private gebunden, sofern die betreffende Norm zwingenden Charakter besitzt (Diskriminierungsverbote der Grundfreiheiten).
- 3) Auch nationale Regelungen, die vermeintlich rein interne Sachverhalte betreffen, können, v.a. wegen ihrer potentiellen Auswirkungen auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof auf ihre Vereinbarkeit mit vorrangigem Gemeinschaftsrecht hin geprüft werden.
- 4) Die Rechtsprechung scheint anzudeuten, dass ein Unionsbürger unter Umständen das Gemeinschaftsrecht gegen ein nationales Gesetz in Stellung bringen kann, insbesondere hinsichtlich bislang weitestgehend in nationaler Kompetenz liegender Regelungen zu Aufenthalt und Einwanderung, wenn er durch gelegentliche Grenzüberschreitungen, als Dienstleistungserbringer oder auch über die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Grundfreiheiten aktiviert.
- 5) Prüft der Gerichtshof ein die Grundfreiheiten beschränkendes nationales Gesetz, so bestehen zwar eine Vielzahl an Rechtfertigungsgründen; die Maßnahme muss jedoch einer stärkeren Kontrolldichte als Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers standhalten und die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgt, ohne dass dem nationalen Gesetzgeber eine großer Ermessensspielraum zugebilligt würde.

Die genannten Punkte verdeutlichen die eingangs genannten Grenzüberschreitungen: Die für sakrosankt erklärten Grenzen der public/private divide schwinden zusehends, die Reichweite des Gemeinschaftsrechts erfasst in bestimmten Konstellation auch Private. Grenzüberschreitungen werden in der Wirklichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts immer entbehrllicher, zunehmend werden rein interne Sachverhalte erfasst: Ein entscheidender Moment der Verfassungsgeschichte wird eintreten, wenn der Gerichtshof in Konsequenz der bisherigen Rechtsprechung das Erfordernis einer Grenzüberschreitung oder grenzüberschreitender Auswirkungen als Anwendungsvoraussetzung des Gemeinschaftsrechts bei einem Binnenmarkt mit über 300 Millionen Unionsbürgern für weithin obsolet erklären wird. Der erste Schritt hierzu ist getan: Im bereits erwähnten Urteil *Grzelczyk* konnte sich der Student auf das Diskriminierungsverbot berufen, weil er als Unionsbürger von seiner Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat. Unionsbürger unterschiedlich zu behandeln, je nachdem, ob (und wie intensiv – vgl. das erwähnte Urteil *Carpenter*) sie von durch die Gemeinschaftsrechtsordnung gewährten Rechten Gebrauch gemacht haben, ist indes ein Ansatz, der in sich ein Diskriminierungspotenzial trägt und sich wohl nicht lange halten wird.

Auch wenn der Binnenmarkt sicherlich noch einige Zeit unvollendet bleiben mag<sup>28</sup> sollten wir uns daran erinnern, dass Schuberts 8. Symphonie in h-moll, die Unvollendete, eine der meistgespielten Symphonien ist. Und nur das Tempo des ersten Satzes ist allegro moderato.

---

28 Hierzu jüngst unter Rückgriff auf seine eigene Begriffsbildung: Steindorff, Ernst, in „Aufgaben künftiger europäischer Privatrechtsetzung angesichts deutscher Erfahrungen“, Festschrift für Peter Ulmer, Berlin 2003, S. 1393 (1401 ff).

# Binnenmarkt und gemeinschaftliche Rechtsetzung – Aktuelle Rechtsfragen

Prof. Dr. Rüdiger Stotz, Ministerialrat,  
Leiter des Referats Recht der EU im Bundesministerium der Finanzen, Berlin\*

Der Binnenmarkt ist auch nach über 50 Jahren europäischer Integration ein unvollendetes Projekt. Ein aktuelles Buch trägt bezeichnenderweise den Titel „Der unvollendete Binnenmarkt“.<sup>1</sup> Die aktuelle Binnenmarktstrategie der Kommission 2003–2006<sup>2</sup> bestätigt diesen Befund: Bis Ende 2006 sollen 108 legislative und nicht-legislative Vorhaben mit Binnenmarktbezug verwirklicht werden, davon allein 92 bis 2004. Dies erscheint sehr ambitioniert. Ehrgeizig war das Projekt Binnenmarkt aber stets und vielleicht deshalb auch erfolgreich. Berücksichtigt man allerdings, dass die Einheitliche Europäische Akte, die auf dem berühmten Weißbuch der Kommission „Vollendung des Binnenmarktes“ von 1985 fußt, als Zeitpunkt für die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes den 31. Dezember 1992 vorsah, so muss man heute feststellen, dass die Realität das Projekt Binnenmarkt eingeholt hat. Zwar konnten bis zum 1.1.1993 95 % des im Weißbuch vorgestellten Binnenmarktprogramms realisiert worden und auch die Umsetzungsrate in den Mitgliedstaaten betrug immerhin 85%, „vollendet“ war der Binnenmarkt damit aber nicht. Die Binnenmarktstrategie 2003–2006 weist eindrucksvoll aus, dass das Potential des Binnenmarktes in Form von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung bei weitem nicht ausgeschöpft ist.<sup>3</sup> Zu Recht mahnt die Kommission im Hinblick auf den bevorstehenden Beitritt die weitere konsequente Stärkung der „Grundlagen“ des Binnenmarktes an, d.h. weniger Hindernisse für den Handel mit Waren und Dienstleistungen, größere Sicherheit, dass vereinbarte Regeln richtig umgesetzt und wirksam durchgesetzt werden, weniger Bürokratie, weniger Steuerschranken, mehr Möglichkeiten bei öffentlichen Aufträgen.<sup>4</sup>

Zur Bewältigung dieser Aufgaben weist der Vertrag den Gemeinschaftsorganen neben speziellen Kompetenzen vor allem die sog. Querschnittskompetenz des Art. 95 Abs. 1 EG zu. Letzterer kommt in praktischer Hinsicht überragende Bedeutung zu. So wurden nach einer Veröffentlichung im Jahrbuch der europäischen Integration seit dem Jahr 2000 von den im Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakten immerhin 47 % auf Art. 95 Abs. 1 EG gestützt.<sup>5</sup> Art. 95 Abs. 1 EG ist damit die mit Abstand

---

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung wieder.

1 Rolf Caesar, Hans-Eckart Scharer (Hrsg.), Der unvollendete Binnenmarkt, Baden-Baden 2003.

2 Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003–2006, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 7.5.2003, KOM(2003) 238 endgültig.

3 Binnenmarktstrategie, (Fn. 2), S. 3.

4 Binnenmarktstrategie, (Fn. 2), S. 4.

5 Andreas Maurer, Das europäische Parlament, in: Jahrbuch der europäischen Integration 2001/2002, 59, 61.

wichtigste Legislativkompetenz der Gemeinschaft.<sup>6</sup> Dennoch sind auch im Lichte einer mehr als fünfzehnjährigen Erfahrung längst nicht alle Facetten dieser Vorschrift ausgeleuchtet. Aus der Fülle der Rechtsfragen, die sich täglich im Rahmen der Rechtsetzung im Binnenmarkt stellen, möchte ich deshalb einige der besonders markanten des Art. 95 EG herausgreifen. Zunächst werde ich untersuchen, welche aktuellen Fragen die Anwendung dieser Vorschrift in vertikaler – d.h. in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Kompetenzen – aufwirft. Sodann wende ich mich Problemen zu, die sich in horizontaler Hinsicht – d.h. im Verhältnis zu den speziellen Kompetenzvorschriften des Vertrages – stellen. Schließlich möchte ich den Blick noch auf das Thema Umsetzung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung auf nationaler Ebene lenken.

1. Spätestens seit dem Maastricht-Vertrag von 1992 ist das Bewusstsein für Kompetenzfragen im Rahmen der EU – und zwar in vertikaler wie in horizontaler Sicht – geschärft.<sup>7</sup> In dem Bemühen, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft den gewachsenen Aufgaben anzupassen – was hieß, sie zu erweitern und dabei gleichzeitig möglichst präzise zu konturieren –, wurden neue Grundsätze, wie das Subsidiaritätsprinzip, und neue Sachmaterien, wie die Gesundheitspolitik, in den Vertrag eingefügt und traten damit in Konkurrenz zu der bereits seit 1986 im Vertrag enthaltenen Binnenmarktklausel des Art. 95 Abs. 1 EG. Es war letztlich eine Frage der Zeit, wann die Abgrenzung dieser Bestimmungen einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden würde. Denn dass hier Konfliktpotential bestand, zeigte sich spätestens, als die Kommission Mitte der neunziger Jahre ihren Vorschlag für eine Tabakwerberichtlinie<sup>8</sup> vorlegte.

Lassen Sie mich zunächst auf die vertikale Abgrenzung zwischen Art. 95 Abs. 1 EG und den in mitgliedstaatlicher Zuständigkeit verbliebenen Materien eingehen und dabei einige Tatbestandsmerkmale diskutieren, die von aktuellem Interesse sind. Wie Sie wissen, hat die Bundesregierung beschlossen, auch die neue, am letzten Freitag, den 20. Juni 2003, im Amtsblatt der EG veröffentlichte Tabakwerberichtlinie<sup>9</sup> mit der Rüge der Kompetenzüberschreitung anzufechten, allerdings nur soweit Werbeverbote für Printmedien (Art. 3 der RL) und Rundfunk (Art. 4 der RL) ohne grenzüberschreitende Verbreitung erfasst werden.

Art. 95 Abs. 1 EG ermächtigt den Gemeinschaftsgesetzgeber zum Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Sowohl dem Ziel als auch dem Inhalt des angestrebten Rechts-

---

6 Martin Selmayr, Hans-Georg Kamann, Sabine Albers, Die Binnenmarktkompetenz der Europäischen Gemeinschaft, EWS 2003, 49.

7 Auch das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 155) hat hierzu beigetragen.

8 Richtlinie 98/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. L 213, S. 9.

9 Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.5.2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. L 152 v. 20.6.2003, S. 16.

aktes nach müssen diese Voraussetzungen erfüllt sein.<sup>10</sup> Streitig war bis zum Tabakwerbeurteil<sup>11</sup>, ob ein Rechtsakt, der neben dem Binnenmarktziel noch weitere, ggf. sogar vorrangige Ziele verfolgt – im Fall eines Tabakwerbeverbots steht außer Frage, dass dieses maßgeblich gesundheitspolitisch motiviert ist –, noch auf Art. 95 Abs. 1 EG gestützt werden kann. Immerhin enthält Art. 152 Abs. 4, Buchstabe c), EG ein Verbot jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben. Der Gerichtshof hat die Anwendbarkeit des Art. 95 Abs. 1 EG an der gesundheitspolitischen Zielsetzung jedoch nicht scheitern lassen. Zu Recht verweist er darauf, dass nach Art. 152 Abs. 1, Unterabs. 1, EG bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen ist.<sup>12</sup> Art. 95 selbst verlangt in seinem Absatz 3 im übrigen ausdrücklich, dass bei Harmonisierungen ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleistet wird. Die Existenz gesundheitspolitischer Zielsetzungen in einem Gemeinschaftsrechtsakt allein steht dessen Annahme auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 1 EG also nicht entgegen. Auch die Intensität einer derartigen Zielsetzung ist insoweit irrelevant. Insbesondere ist die aus der Rechtsprechung zur horizontalen Kompetenzabgrenzung bekannte Schwerpunktregel hier nicht anwendbar, weil im vertikalen Verhältnis EU/Mitgliedstaat jede noch so marginale Regelung in einem Gemeinschaftsrechtsakt von einer Gemeinschaftskompetenz gedeckt sein muss. Schwerpunktregelungen, die lediglich der Bestimmung der horizontal, d.h. auf Gemeinschaftsebene anwendbaren Rechtsgrundlagen dienen, sind damit im vertikalen Verhältnis naturgemäß unanwendbar.

Für die Zwecke des Art. 95 Abs. 1 EG ist somit allein entscheidend, ob die in Aussicht genommene Gemeinschaftsmaßnahme auch die Verbesserung des Binnenmarktes zum Ziel hat. Im Fall der Tabakwerberichtlinie hat der Gerichtshof dies bejaht.

Um jedoch der Gefahr einer quasi schrankenlosen Auslegung des Art. 95 Abs. 1 EG vorzubeugen und gleichzeitig eine Umgehung des Harmonisierungsverbots des Art. 152 Abs. 4, Buchstabe c), EG zu verhindern, bei der Art. 95 Abs. 1 EG den Rang einer „allgemeinen Kompetenz zur Regelung des Binnenmarktes“<sup>13</sup> einnimmt, die potentiell jede noch so binnenmarktferne nationale Regelung erfasst, hat der Gerichtshof im Tabakwerbeurteil begonnen, der Vorschrift schärfere inhaltliche Konturen gegeben. So muss der Gemeinschaftsrechtsakt „tatsächlich zur Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs und des Dienstleistungsverkehrs sowie von Wettbewerbsverzerrungen beitragen“<sup>14</sup> Ferner ist zu prüfen, ob die Wettbewerbsverzerrungen, auf deren Beseitigung der Rechtsakt zielt, „spürbar“ sind.<sup>15</sup>

---

10 Urteil des EuGH v. 4.4.2000, Kommission/Rat, C-269/97, Slg. 2000, I-2257, Rn. 43.

11 Urteil des EuGH v. 5.10.2000, Deutschland/Parlament und Rat, C-376/98, Slg. 2000, I-8419.

12 Tabakwerbeurteil, (Fn. 11), Rn. 78.

13 Tabakwerbeurteil, (Fn. 11), Rn. 83.

14 Tabakwerbeurteil, (Fn. 11), Rn. 95

15 Tabakwerbeurteil, (Fn. 11), Rn. 106, 108.

Was zunächst das erste dieser Kriterien, die Beseitigung von Hemmnissen des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs betrifft, so wird bekanntlich nach der „Keck“-Rechtsprechung<sup>16</sup> der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränkt, wenn diese alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer rechtlich und faktisch gleichermaßen berühren und keine Auswirkungen auf den Marktzugang haben. Derartige Maßnahmen fallen nicht in den Anwendungsbereich der Art. 28 und 49 EG und entziehen sich damit auch einer Harmonisierung nach Art. 95 Abs. 1 EG.

Die anderen, d.h. insbesondere die produktbezogenen Regelungen, die naturgemäß geeignet sind, Hindernisse im Binnenmarkt hervorzurufen, können über Art. 95 Abs. 1 EG harmonisiert werden, wenn dies „tatsächlich“ der Fall ist. Der Hinweis des Gerichtshofs auf die tatsächliche Existenz kann dabei in zweifacher Hinsicht gedeutet werden. Zum einen macht der Gerichtshof deutlich, dass die bloße Behauptung in den Erwägungsgründen des Rechtsakts, Hindernisse bestünden oder seien ggf. zu erwarten, die Wahl des Art. 95 Abs. 1 EG nicht trägt. Erforderlich sind vielmehr belastbare, durch konkrete Belege gestützte Angaben, dass Verkehrshindernisse entweder bereits bestehen oder bei fehlender Harmonisierung wahrscheinlich entstehen werden. Eine bloß potentielle, abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung der Grundfreiheiten reicht also nicht aus.<sup>17</sup> Zum anderen könnte der Gerichtshof mit der Verwendung des Begriffs „tatsächlich“ auch die Vorstellung von einer bestimmten quantitativen Dimension der Beeinträchtigung verbunden haben, die dann jedenfalls jenseits rein marginaler Hemmnisse läge. Letztlich kann dies aber dahinstehen, denn das Spürbarkeitserfordernis, das diese Problematik erfasst, kommt im Rahmen der Prüfung des Art. 95 Abs. 1 EG ohnehin beim nachfolgenden Prüfungsschritt, den Wettbewerbsverzerrungen, zum Tragen.

Im Tabakwerbeurteil als auch im Tabakprodukturteil stellte sich die Frage, ob auch Verbote zu einer Verbesserung des Binnenmarktes beitragen können. Die Antwort fiel differenziert aus. Für die vom Verbot betroffenen Waren und Dienstleistungen gilt dies naturgemäß nicht. Der Gerichtshof erkennt aber an, dass ein auf Art. 95 Abs. 1 EG gestützter Rechtsakt auch Bestimmungen enthalten kann, die zur Beseitigung von Hemmnissen für die Grundfreiheiten unmittelbar nichts beitragen, wenn diese erforderlich sind, um die Umgehung bestimmter, diesem Ziel dienender Verbote zu verhindern.<sup>18</sup> Demgemäß hat er das Herstellungsverbot stark teerhaltiger Zigaretten als eine Maßnahme angesehen, die dazu bestimmt ist, die Umgehung von ebenfalls in der Richtlinie enthaltenen Verboten des Inverkehrbringens und der Vermarktung derartiger Zigaretten zu verhindern.<sup>19</sup> Mittelbar können also auch Verbote zu einer Verbesserung des Binnenmarktes beitragen, wenn sie zu einer verbesserten Verkehrsfähigkeit der Produkte oder Dienstleistungen führen, die den beschränkenden Bestimmungen des Rechtsaktes entsprechen. Garantiert wird dies über Freiverkehrsklauseln, die in der Tabakprodukttrichtlinie und auch in der neuen

---

16 Urteil des EuGH v. 24.11.1993, Keck u. Mithouard, Verb. Rs. C-267/91 u. C-268/97, Slg. 1993, I-6097, Rn. 17.

17 Tabakwerbeurteil, (Fn. 11), Rn. 84, 97

18 Tabakwerbeurteil, (Fn. 11), Rn. 100, ebenso Urteil des EuGH v. 10.12.2002, British American Tobacco, C-491/01, noch nicht in aml. Slg. erschienen, Rn. 82 (Tabakprodukturteil).

19 Tabakprodukturteil, (Fn. 18), Rn. 90.



Tabakwerberichtlinie enthalten sind. In der aufgehobenen ersten Tabakwerberichtlinie fehlte eine solche dagegen, was vom Gerichtshof beanstandet wurde.

In Bezug auf das Tabakwerbeverbot der neuen Tabakwerberichtlinie stellt sich nun die Frage, ob ein solches Verbot, das sämtliche Printmedien (Zeitungen und Zeitschriften) sowie den Rundfunk erfasst, ohne Unterschied danach, ob sie grenzüberschreitend ausgerichtet sind, zu einer verbesserten Verkehrsfähigkeit führt, wenn feststeht, dass bereits aus sprachlichen Gründen beim ganz überwiegenden Teil der genannten Medien und Radiosendungen ein relevanter grenzüberschreitender Waren- bzw. Dienstleistungsverkehr nicht stattfindet.<sup>20</sup> Zumindest ist zu fragen, ob ein derartiges Verbot dazu beiträgt, spürbare Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Im Tabakwerbeurteil hat der Gerichtshof bereits präzisiert, dass nicht spürbar nur entfernte und mittelbare Auswirkungen von Hemmnissen auf die Wettbewerbssituation im Binnenmarkt sind.<sup>21</sup> Nach Auffassung der Literatur<sup>22</sup> kann über das Spürbarkeitskriterium ferner verhindert werden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber Produkt- und Dienstleistungsgruppen bewusst so weit definiert, dass EU-weite Verbotsmaßnahmen unter Hinweis auf Verkehrserleichterungen in einigen wenigen Einzelfällen gerechtfertigt werden können, obwohl dies auf den überwiegenden Teil der Produktgruppe nicht zutrifft. Wie weit darf also der Gemeinschaftsgesetzgeber den Kreis der von einem Werbeverbot betroffenen Produkte oder Dienstleistungen ziehen? Kann und muss er dabei nach lokalen, regionalen und grenzüberschreitenden Gegebenheiten differenzieren?

Diese Fragen sind umso dringlicher, als der Gerichtshof in einem jüngst verkündeten Urteil<sup>23</sup> klargestellt hat, die Heranziehung von Art. 95 Abs. 1 EG als Rechtsgrundlage setze nicht voraus, dass in jedem Einzelfall, der von dem auf dieser Rechtsgrundlage ergangenen Rechtsakt erfasst wird, tatsächlich ein Zusammenhang mit dem freien Verkehr zwischen Mitgliedstaaten besteht. Für die Rechtfertigung der Heranziehung von Art. 95 Abs. 1 EG als Rechtsgrundlage reiche es aus, dass der auf dieser Grundlage erlassene Basisrechtsakt tatsächlich die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern soll. Nach Auffassung des Gerichtshofs würde eine gegenteilige Auslegung nämlich dazu führen, dass die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der genannten Richtlinie ungewiss wäre und von Zufälligkeiten abhinge, was deren Hauptzweck zuwiderliefe, der darin besteht, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften einander anzugleichen, um die Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarktes zu beseitigen, die sich gerade aus den Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen ergeben.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie gerade im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Bezug einzelner Bestimmungen zwingend durch den Gemeinschaftsgesetzgeber bestimmt werden muss. Fehlt eine

---

20 Selmayr, Kamann, Albers, (Fn. 6), S. 57.

21 Tabakwerbeurteil, Rn. 107.

22 Selmayr, Kamann, Albers, (Fn. 6), S. 56.

23 Urteil v. 20.5.2003, Rechnungshof u.a., Verb. Rs. C-465/00, C-138/01 u. C-139/01, noch nicht in der amtl. Slg. veröffentlicht, Rn. 41.

24 Urteil v. 20.5.2003, (Fn. 23), Rn. 42.

derartige Präzisierung, ist im Einzelfall eine spätere Berufung auf einen fehlenden grenzüberschreitenden Sachverhalt ausgeschlossen.

Die Klage der Bundesregierung wird dem Gerichtshof Gelegenheit geben, seine Rechtsprechung zu dieser Problematik weiterzuentwickeln. In seinem Tabakwerbeurteil hat er in einem obiter dictum bereits festgestellt, dass entsprechend der Fernsehrichtlinie 89/552, die zur Förderung der freien Verbreitung von Fernsehprogrammen die Fernsehwerbung für Tabakerzeugnisse untersagt, „grundsätzlich“ auch die Verabschiedung einer Richtlinie auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 1 EG zulässig sein könne, die ein Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse in Zeitschriften und Zeitungen enthielte, um den freien Verkehr von solchen Presseerzeugnissen zu gewährleisten. Die Verwendung des Wortes „grundsätzlich“ lässt vermuten, dass die dem Gerichtshof nunmehr zu unterbreitenden Rechtsfragen noch nicht präjudiziert sind.

Sollte der Gerichtshof die Spürbarkeit verneinen und damit die Rüge der Kompetenzverletzung zurückweisen, so ließe sich die zu diesem Punkt vorgetragene Argumentation noch an anderer Stelle, nämlich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, thematisieren. Bei der Verhältnismäßigkeit handelt es sich ebenso wie bei der Subsidiarität um eine Kompetenzausübungsregel, die das Bestehen einer Kompetenz voraussetzt. Demgemäß wäre zu fragen, ob ein vollständiges Tabakwerbeverbot erforderlich und angemessen ist, um das Ziel der Richtlinie, den freien Verkehr von Printmedien und Rundfunk, zu gewährleisten? Die Antwort lässt sich nicht abschätzen. Es erscheint aber zweifelhaft, ob eine Argumentation, die im Rahmen der rigoroseren Kompetenzprüfung der „Spürbarkeit“ bereits zurückgewiesen wurde, bei der weiteren Interpretationsspielraum lassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgreich wäre.

Auch die Subsidiarität spielt im Rahmen der Rechtsetzung nach Art. 95 Abs. 1 EG eine Rolle. Seit der Einführung des Subsidiaritätsprinzips durch den Vertrag von Maastricht und selbst nach dessen Stärkung durch das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte sog. Subsidiaritätsprotokoll hat die Kommission mit großer Beharrlichkeit die Auffassung vertreten, dieses Prinzip käme bei Maßnahmen, die auf Rechtsgrundlagen des Binnenmarktes gestützt seien, nicht zur Anwendung, weil es sich beim Binnenmarkt um eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft handle, bei der das Subsidiaritätsprinzip gemäß der Definition des Art. 5 Abs. 2 EG nicht gelte. Der Gerichtshof hat dieser irrigen These in seiner Rechtsprechung eine deutliche Absage erteilt.<sup>25</sup> Bereits in seinem Urteil zur Einlagensicherungsrichtlinie<sup>26</sup> aus dem Jahre 1994 hatte er anerkannt, dass die Harmonisierungskompetenz im Niederlassungskapitel (Art. 57 Abs. 2, jetzt 47 Abs. 2 EG) die grundsätzliche Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht in Zweifel zieht, sondern in bestimmten Fällen neben diese tritt, und dass insofern kein Anlass besteht, für die Zwecke des Subsidiaritätsprinzips eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft anzunehmen.<sup>27</sup> Letzte Zweifel an der Geltung des Subsidiari-

---

25 Vgl. sehr instruktiv Bernhard Schima, Die Beurteilung des Subsidiaritätsprinzips durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, *ÖJZ* 1997, 761, 763.

26 Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.1994, ABl. L 135, 5.

27 Urteil vom 13.5.1997, Deutschland/Parlament und Rat, C-233/94, Slg. 1997, I-7079, Rn. 12-20.

tätsprinzips auch im Bereich des Binnenmarktes wurden dann durch das im Oktober 2001 verkündete Urteil des Gerichtshofs zu der auf Art. 95 Abs. 1 EG gestützten Biopatent-Richtlinie zerstreut, in dem der Gerichtshof, gegen die Schlussanträge des Generalanwalts,<sup>28</sup> die von Art. 5 Abs. 2 EG aufgestellten Kriterien des Subsidiaritätsprinzips konkret durchgeprüft und die lange und heftig umstrittene Frage damit einer endgültigen Klärung zugeführt hat.<sup>29</sup>

Ein letzter Versuch, im Entwurf des Verfassungstextes eine ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Binnenmarkt zu verankern, ist im Konvent ebenfalls fehlgeschlagen. Nachdem in den ersten Entwürfen des neuen Titels III (Zuständigkeiten der Union) der Binnenmarkt noch zur Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeiten in Art. I-12 des Verfassungsentwurf gezählt wurde, stellt Art. I-13 Abs. 2 nunmehr ausdrücklich klar, dass der Binnenmarkt zu den geteilten Zuständigkeiten zählt. Damit ist gewährleistet, dass das Subsidiaritätsprinzip auch in Zukunft in diesem Kernbereich gemeinschaftlicher Rechtsetzung zur Anwendung kommt.

Ob sich das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis bewährt und tatsächlich zu einer besseren Aufgabenzuordnung führt, lässt sich empirisch wohl nur schwer belegen. Legt man die jährlichen Subsidiaritätsberichte der Bundesregierung zugrunde, die die während des gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahrens von den Bundesressorts systematisch durchgeführten Subsidiaritätsprüfungen auswerten,<sup>30</sup> so zeigt es sich, dass den deutschen Subsidiaritätsrügen in den Verhandlungen auf Brüsseler Ebene im Regelfall Rechnung getragen wird. So wurden im Berichtszeitraum April 2001/März 2002 109 neue Vorschläge der Kommission von den Bundesressorts auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip geprüft. Davon wurden zehn neue Vorschläge vertieft geprüft. In lediglich fünf Fällen wurden Bedenken festgestellt, die nicht bzw. noch nicht ausgeräumt werden konnten.<sup>31</sup> Diese Zahlen, die eine in den Vorjahren festzustellende Tendenz bestätigen, sprechen daher für ein erfolgreiches Wirken des Subsidiaritätsprinzips.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine verfahrensrechtliche Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, wie sie mit dem der Verfassung angehängten Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angestrebt wird, aus rein sachlichen Gesichtspunkten zwar nicht zwingend geboten zu sein (jedes nationale Parlament eines Mitgliedstaats oder jede Kammer eines nationalen Parlaments kann in Zukunft binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags der Kommission in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Vorschlag seines bzw. ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist<sup>32</sup>). Die neue Regelung führt aber zu einer

---

28 Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 14.6.2001, Niederlande/EP und Rat, C-377/98, Slg. 2001, I-7079, Rn 81.

29 Urteil vom 9.10.2001, Niederlande/EP und Rat, C-377/98, Slg. 2001, I-7079, Rn 32.

30 Die Subsidiaritätsberichte werden Bundestag und Bundesrat zuleitet und dort in den Europaausschüssen bzw. im Unterausschuss Europarecht des BT-Rechtsausschusses einer kritischen Würdigung unterzogen.

31 Vgl. Subsidiaritätsbericht 2001, BT-Drucksache 15/111 v. 21.11.2002, S. 3.

32 Vgl. Protokollentwurf über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Entwurf über den Verfassungsvertrag, Nr. 5.

stärkeren demokratischen Kontrolle der Gemeinschaftsgesetzgebung durch die Parlamente, deren Zuständigkeiten hier – zumindest potentiell – tangiert sind, und ist insoweit nachhaltig zu begrüßen.

Wenn in diesem Zusammenhang den nationalen Parlamenten einschließlich deren Kammern in Zukunft das Recht eingeräumt wird, beim Gerichtshof Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip einzureichen,<sup>33</sup> so sollten die Erfolgsaussichten derartiger Klagen aber von vornherein nicht überschätzt werden. Der Ermessensspielraum, den Art. 5 Abs. 2 EG (in Zukunft Art. I-9 Abs. 3 EU-Verfassung) den Gemeinschaftsorganen belässt, ist denkbar weit und gerichtlich de facto nur sehr schwer zu überprüfen. So dürfte etwa die Einschätzung durch eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten, einen bestimmten Sachverhalt auf nationaler Ebene nicht ausreichend regeln zu können und daher einer Regelung auf Gemeinschaftsebene zu bedürfen, im Klagewege wohl kaum mit Erfolg angegriffen werden können. Entscheidend wird letztlich sein, welches Gewicht der Gerichtshof den im neuen parlamentarischen Konsultationsverfahren vorgetragenen Argumenten beimisst.

2. Art. 95 EG wirft nicht nur vertikale Probleme auf, sondern immer wieder auch solche im horizontalen Verhältnis, bei dem zwar die grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Regelung eines bestimmten Sachverhalts gegeben ist, um die richtige, vom EG-Vertrag vorgesehene Rechtsgrundlage aber gestritten wird. Hintergrund sind die in den jeweiligen Rechtsgrundlagen enthaltenen unterschiedlichen Anforderungen an das Stimmenverhältnis. So bevorzugt die Kommission – durchaus nachvollziehbar – Rechtsgrundlagen, die für die Annahme eines Rechtsakts das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG (Mitentscheidung des EP, qualifizierte Mehrheit im Rat) vorsehen, was für Art. 95 Abs. 1 EG zutrifft. Tendenziell geht dies zu Lasten der Vorschriften, die für die Annahme die Einstimmigkeit im Rat fordern, wie etwa die Steuerharmonisierungsvorschrift des Art. 93 EG oder Lückenfüllungsklausel des Art. 308 EG. Dies möchte ich an einigen aktuellen Beispielen dokumentieren.

In mehreren Rechtssachen ficht die Kommission gegenwärtig vor dem Gerichtshof Rechtsakte des Rates<sup>34</sup> – u.a. eine Ratsverordnung über die Zusammenarbeit der Steuerbehörden im Hinblick auf Maßnahmen betreffend den elektronischen Geschäftsverkehr – mit der Begründung an, diese hätten anstelle auf den einstimmige Beschlussfassung fordernden Artikel 93 EG auf den das Mitentscheidungsverfahren vorsehenden Art. 95 Abs. 1 EG gestützt werden müssen. Seit langem vertritt sie die Auffassung, der in Art. 95 Abs. 2 EG enthaltene Vorbehalt zugunsten steuerli-

<sup>33</sup> Vgl. Protokollentwurf, (Fn. 32), Nr. 7.

<sup>34</sup> Richtlinie 2001/44/EG des Rates vom 15. Juni 2001 zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen und bezüglich der Mehrwertsteuer und bestimmter Verbrauchsteuern, ABl. L 175 v. 28.6.2001, S. 17 (Rechtssache C-338/01, Kommission/Rat); ferner Verordnung (EG) Nr. 792/2002 des Rates vom 7. Mai 2002 zur vorübergehenden Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MWSt.) im Hinblick auf zusätzliche Maßnahmen betreffend den elektronischen Geschäftsverkehr, ABl. L 128 v. 15.5.2002, S. 1 (Rechtssachen C-272/02, Kommission/Rat, und C-273/02, EP/Rat).

cher Maßnahmen müsse eng ausgelegt werden, da die Einstimmigkeit eine Abweichung von dem für normale Binnenmarktmaßnahmen geltenden Verfahren darstelle. Nach Ansicht der Kommission unterliegen nur solche Aspekte der Einstimmigkeit, die tatsächlich die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten berühren. Dazu zählten Regelungen über Form und Höhe der Steuern, über Steuerpflichtige, Steuertatbestände, Besteuerungsgrundlagen, Steuersätze und Steuerbefreiungen, zusammen mit detaillierten Regelungen über Festsetzung und Beitreibung. Nicht unter den Vorbehalt des Art. 95 Abs. 2 EG fallen dagegen nach ihrer Auffassung Regelungen über die Zusammenarbeit der nationalen Steuerbehörden. Solche Regelungen griffen nicht in die Substanz der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten ein, da diese nicht die nationalen Steuerregelungen selbst harmonisierten, sondern lediglich für deren bessere Anwendung sorgten. Die Kommission möchte also im Ergebnis das Steuerverfahrensrecht aus dem Anwendungsbereich der spezifischen Steuerharmonisierungsregelung des Art. 93 EG herausnehmen.

Dieser Auffassung tritt der Rat zu Recht entgegen. Statt in Art. 95 Abs. 1 EG das „normale“ Gesetzgebungsverfahren zu sehen und in den spezifischen Steuerrechtsgrundlagen die Ausnahme, vertritt er mit guten Gründen die These, Art. 95 Abs. 1 EG habe selbst nur residuelle Funktion, da er seinem Wortlaut nach nur Anwendung findet, „soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist“. Vor diesem Hintergrund wäre Art. 95 Abs. 2 EG eine Bestimmung, die als speziellere Regelung die generelle Regelung des Art. 95 Abs. 1 EG verdrängt.

Ebenfalls nicht zwingend erscheint die Auslegung, die die Kommission dem Begriff der „Bestimmungen über die Steuer“ in Art. 95 Abs. 2 EG gibt. Soweit ersichtlich, werden in allen nationalen Rechtsordnungen unter diesem Begriff sowohl materiell-, als auch verfahrensrechtliche Regelungen verstanden. Eine Ausklammerung letzterer aus dem Anwendungsbereich des Art. 93 bedeutete eine erhebliche Einschränkung, die angesichts der expliziten Vorbehaltsklausel des Art. 95 Abs. 2 EG eher fernliegend ist. Der Gerichtshof hat jetzt Gelegenheit, das Verhältnis von Art. 95 zu Art. 93 EG angemessen zu justieren.

Lassen Sie mich hinzufügen, dass die Bundesregierung im Steuerbereich grundsätzlich für einen verstärkten Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rahmen künftiger Vertragsänderungen eintritt. Bei Abstimmungen im Rat legt sie ihrer Entscheidung aber naturgemäß die geltende Rechtslage zugrunde.

Ein weiteres Problemfeld ist die Konkurrenz zwischen Art. 95 EG und Art. 308 EG. Ende 2001 hat die Kommission, gestützt auf Art. 95 Abs. 1 EG, ein Paket von drei Vorschlägen zur Novellierung der europäischen Arzneimittelgesetzgebung vorgelegt, deren wesentliche Punkte der Ausbau des zentralen Zulassungsverfahrens bei der Europäischen Arzneimittelagentur sowie die Fortentwicklung des dezentralen Verfahrens der gegenseitigen Anerkennung bei den nationalen Behörden sind. Speziell der Verordnungsvorschlag, der die Schaffung einer Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln vorsieht,<sup>35</sup> wird unter dem Blickwinkel der

---

35 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung, Überwachung und Pharmakovigilanz von Human- und Arzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur, Rats-Dok. 9679 v. 27.5.2003.

Rechtsgrundlage äußerst kontrovers diskutiert. Die Vorgängerverordnung,<sup>36</sup> mit der die Europäische Agentur für Arzneimittel ins Leben gerufen worden war, war seinerzeit noch auf Art. 308 EG gestützt. Die Kommission begründet den Wechsel in der Rechtsgrundlage damit, dass sich das Ziel des Art. 95 Abs. 1 EG nicht in der Errichtung des Binnenmarktes durch Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften erschöpfe, sondern auch dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes diene. Ein zentralisiertes Zulassungsverfahren, das notwendigerweise mit der Schaffung einer Einrichtung verbunden sei, diene präzise dem Ziel, zukünftige Hindernisse für den Binnenmarkt zu verhindern, die aus unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften resultieren.

Diese extensive Auslegung des Art. 95 Abs. 1 EG erscheint zweifelhaft. Man wird angesichts des eindeutigen Wortlauts nicht umhin können, an dem Tatbestandskriterium der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ festzuhalten. Zwar kann eine Rechtsangleichung auch Elemente neuen, bislang in der nationalen Gesetzgebung nicht bekannten Einheitsrechts enthalten. Ein neu gestaltetes Zulassungsverfahren auf europäischer Ebene, das mit der Errichtung einer Gemeinschaftsagentur einhergeht, sprengt aber diesen Rahmen und kann nicht mehr der Kategorie Rechtsangleichung zugerechnet werden.

Obwohl der Rat auf seiner Sitzung am 2./3. Juni 2003 auf der Basis des Kommissionsvorschlages zu einer politischen Einigung gelangt ist, haben sich mehrere Mitgliedstaaten vorbehalten, auf das Thema Rechtsgrundlage bei der formellen Verabschiedung der Rechtsakte des Novellierungspaketes zurückzukommen. Für D gilt ein Parlamentsvorbehalt, da sich der Deutsche Bundestag in einer Entschließung bereits auf Art. 308 EG als Rechtsgrundlage festgelegt hat.<sup>37</sup> Je nachdem, auf welche Rechtsgrundlage der streitige Rechtsakt letztlich gestützt wird, es scheint nicht ausgeschlossen, dass auch dieser Konflikt endgültig erst durch den Gerichtshof in Luxemburg entschieden wird.

3. Lassen Sie mich abschließend kurz auf die Problematik der Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung auf nationaler Ebene eingehen. Die letzten, von der Kommission im Mai dieses Jahres veröffentlichten Zahlen sind eher enttäuschend. Nachdem das Umsetzungsdefizit bei den Binnenmarktrichtlinien gemeinschaftsweit von 6,3 % im November 1997 auf 1,8 % im Mai 2002 gefallen war, ist es seitdem bis Mai 2003 wieder auf 2,4 % gestiegen.<sup>38</sup> Konkret bedeutet dies, dass die Kommission immer noch auf 558 Mitteilungen über Umsetzungsmaßnahmen wartet und fast 9 % der Richtlinien nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden.<sup>39</sup> Auf seiner Frühjahrstagung in Barcelona im März 2002 bekräftigte der Europäische Rat das derzeitige Ziel, das Gesamtumsetzungsdefizit auf 1,5 % zu verringern und das Defizit bei den Richtlinien, deren Umsetzung bereits um zwei Jahre über-

36 Verordnung (EWG) Nr. 2309/93 des Rates vom 22. Juli 1993 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Schaffung einer Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, ABl. L 214 v. 24.8.1993, S. 1.

37 BT-Drucksache 14/9464 v. 13.6.2002, S. 3.

38 Kommission, Binnenmarktanzeiger Nr. 12, Mai 2003, S. 6.

39 Binnenmarktanzeiger, (Fn. 38).

schritten ist, ganz zu beseitigen („Nulltoleranz“). Das Ziel von 1,5 % erreichen derzeit nur fünf Mitgliedstaaten (DK, S, FIN, E und UK).<sup>40</sup> D nimmt mit 3 % Umsetzungsdefizit einen Mittelplatz ein (Platz 8). Das 0 %-Ziel für Richtlinien, deren Umsetzung vor mehr als zwei Jahren abgelaufen ist, erreichen nur 4 Mitgliedstaaten (DK, FIN, P und UK).

Die Folgen nicht rechtzeitiger Umsetzung sind hinlänglich bekannt: Bürger und Unternehmen in der EU werden daran gehindert, ihre Rechte wahrzunehmen; zugleich wird die Wettbewerbsfähigkeit der EU untergraben. Das „klassische“ Instrument zur Verfolgung von Umsetzungsdefiziten ist das Vertragsverletzungsverfahren. Von November letzten Jahres bis Mai diesen Jahres ist die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren um 6 % auf jetzt fast 1600 Verfahren gestiegen.<sup>41</sup> Frankreich und Italien zusammen stellen fast 30 % der Fälle. Die Kommission bemüht sich darüber hinaus, in einen Dialog mit den Mitgliedstaaten einzutreten, um zu erfahren, welche konkreten Probleme einer rechtzeitigen Umsetzung der Richtlinien entgegenstehen.<sup>42</sup> In diesem Zusammenhang erwägt sie die Aufstellung von Umsetzungszeitplänen und die regelmäßige obligatorische Erörterung der Umsetzungsleistung mit nationalen und regionalen Parlamenten. Ob derartige Aktionen hilfreich wären, ist offen. Der entscheidende Impuls muss in jedem Fall von mitgliedstaatlicher Seite ausgehen. Wichtig ist, dass der Beginn der Umsetzungsarbeiten zum frühest möglichen Zeitpunkt erfolgt, d.h. möglichst bereits nach Erreichen des gemeinsamen Standpunkts bzw. der politischen Einigung im Rat. Aber auch strukturelle Änderungen im Verwaltungs- und Verfassungsgefüge kommen in Betracht. Insoweit lohnt sich ein Blick auf die Erfahrungen derjenigen Mitgliedstaaten, die mit größeren Umsetzungserfolgen aufwarten können. So nimmt etwa das Vereinigte Königreich in der Statistik vor allem deshalb einen hervorragenden Platz ein, weil dort die Umsetzung mehrheitlich durch Rechtsverordnung erfolgt, zu deren Erlass der European Communities Act bzw. spezielle Gesetze die Regierung ermächtigen. Dieser Mitgliedstaat praktiziert auch die sog. 1:1-Umsetzung, bei der die Richtlinie integral ins nationale Recht umgesetzt wird. Dies muss nicht adaptiert werden. Jeder Mitgliedstaat muss seinen spezifischen Weg finden, das Problem der Umsetzungsdefizite in den Griff zu bekommen. So nehmen sich in D die Europastaatssekretäre der Bundesregierung regelmäßig dieser Thematik an und auch in den laufenden Bund/Länder-Verhandlungen über eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung spielt die Umsetzungsproblematik eine Rolle. Bis auf weiteres wird D aber auch weiterhin gelegentlich den Preis für seinen föderalen Staatsaufbau zahlen, etwa wenn bestimmte Bundesländer die Umsetzung der Seilbahnrichtlinie mit der Begründung ablehnen, sie hätten weder Seilbahnen noch würden sie solche in Zukunft bauen.

Bei allen Problemen, die sich in politischer, ökonomischer und juristischer Hinsicht stellen, ist die Bilanz des Binnenmarktes überaus positiv. Er ist und bleibt der Nukleus der europäischen Integration und ist in dieser Funktion ohne Alternative. Von Jacques Delors ist das Wort überliefert: „Niemand verliebt sich in den gemeinsa-

---

40 Binnenmarktanzeiger, (Fn. 38), S. 7.

41 Binnenmarktanzeiger, (Fn. 38), S. 19.

42 Binnenmarktstrategie, Fn. 6), S. 32.

men Binnenmarkt.“ Für den größten Beitritt in der Geschichte der EU ist er immerhin attraktiv genug. In den Binnenmarkt muss man sich aber auch nicht verlieben, es reicht aus, wenn alle Akteure, die EU-Organe, die Mitgliedstaaten, die Unternehmen und die Bürger seine Regeln beachten. Dann sind wir der Publikation eines Buches mit dem Titel: „Der vollendete Binnenmarkt“ schon ein gutes Stück näher.



# Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb

Werner Widmann, Ministerialdirigent,  
Finanzministerium Rheinland-Pfalz, Mainz

## Gliederung

- I. Einführung
- II. Der Tatbestand des innergemeinschaftlichen Erwerbs
- III. Erwerbsschwelle
- IV. Das innergemeinschaftliche Verbringen
- V. Der fiktive Erwerb gemäß § 25b UStG
- VI. Ort des innergemeinschaftlichen Erwerbs
- VII. Steuerbefreiungen für den innergemeinschaftlichen Erwerb
- VIII. Schlußbemerkung

## I. Einführung

Die Umsatzsteuer und das Zollrecht sind bei grenzüberschreitenden Warenbewegungen seit jeher über die Umsatzsteuerbefreiung für Ausfuhrlieferungen und durch die Einfuhrumsatzsteuer für Einfuhren miteinander verbunden. Die nach Artikel 108 Abs. 1 GG vorgesehene Trennung der Verwaltungen in Bundesbehörden für die Einfuhrumsatzsteuer und Landesbehörden für die Umsatzsteuer ist dabei zwar sicher nicht besonders hilfreich, aber wir haben uns in Deutschland seit langem daran gewöhnt. Immerhin erscheint es bemerkenswert, dass man in Großbritannien die Verwaltung der Mehrwertsteuer bei ihrer Einführung sogleich der traditionsreichen Zollverwaltung – Her Majesties Customs and Excise – zugewiesen hat. In Deutschland verschränken sich die Zuständigkeiten von Steuer- und Zollverwaltung seit 1993 wieder dadurch, dass die Zollbehörden gem. § 5 Abs.1 Nr. 9 Buchst. d FinVerwG für die Bearbeitung der Einzelauskunftersuchen der ausländischen Verwaltungen im Rahmen der Zusammenarbeitsverordnung zuständig sind, wobei die Beantwortung dem Bundesamt für Finanzen obliegt<sup>1</sup>. Dabei geht es häufig auch um innergemeinschaftliche Erwerbe als Pendant zu steuerfreien innergemeinschaftlichen Lieferungen.

Dass ein Europäischer Zollrechtstag im Jahr 2003 sich überhaupt noch mit dem innergemeinschaftlichen Erwerb bei der Umsatzsteuer beschäftigt, ist insofern bemerkenswert, als es dieses Thema eigentlich schon seit dem 01.01.1997 gar nicht mehr geben dürfte.

---

1 S. dazu BMF-Schreiben vom 17.08.1993 - IV A 1 - S 7056e - 55/93, BStBl. I 1993 S. 725 mit Hinweis auf die Dientsanweisung an die Hauptzollämter (USt-EADA) vom 22.06.1993 - III A 6 -S 1515 - 38/93, abgedruckt im IDW-Veranlagungsband Umsatzsteuer 2002 S. 1350 ff.

Erinnern wir uns:

Der umsatzsteuerliche Binnenmarkt in Europa wurde am 01.01.1993 mit einer Übergangsregelung ausgerufen, die gemäß Artikel 27 I der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie<sup>2</sup> nur bis Ende des Jahres 1996 gelten sollte. Es war nämlich allen an der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes Beteiligten klar, dass die Abschaffung der physischen Warenkontrollen an den EU-Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten mit der weiteren Erhebung von Einfuhrumsatzsteuer an der Grenze nicht vereinbar war – der Abbruch der Schlagbäume am 01.01.1993 in Anwesenheit von Europa-Politikern hatte geradezu rituellen Charakter. Aber angesichts der weiterhin bestehenden fünfzehn nationalen Fiscis, völlig unharmonisierten Umsatzsteuersätzen und Umsatzsteuer-Satzstrukturen sowie den ungelösten Problemen des grenzüberschreitenden Vorsteuerabzugs und dem damit zusammenhängenden Clearingverfahren blieb nur die Möglichkeit, die Einfuhrumsatzsteuer steuertechnisch durch einen anderen Tatbestand zu ersetzen, der zur Herstellung gleicher Wettbewerbsverhältnisse zwischen inländischen und EU-ausländischen Anbietern von Waren die Eingangsbelastung im Bestimmungsland auf inländischem Niveau garantiert. Dazu dient der innergemeinschaftlich Erwerb. Die Ausgangsbelastung im Ursprungsland wird insoweit durch die in dieser Beziehung geradezu geniale Mehrwertsteuer durch eine Steuerbefreiung mit Vorsteuerabzug auf Null gestellt – dafür gibt es seit dem 1. Januar 1993 die innergemeinschaftliche Lieferung.

Natürlich ist bei all dieser Kritik an der unvollendeten Situation des umsatzsteuerlichen Binnenmarktes zu bedenken, dass der Europäische Binnenmarkt ja keineswegs nur aus der Umsatzsteuer besteht. Dennoch ist es nach zehn Jahren Übergangsregelung geboten, auf diese historischen Zusammenhänge hinzuweisen<sup>3</sup>.

Weil sich bekanntlich der umsatzsteuerliche Binnenmarkt hinsichtlich der beschriebenen Grundprobleme seit dem 01.01.1993 nicht fortentwickelt hat und durch die geradezu weitsichtige Selbstverlängerungsklausel in Artikel 28 I der 6. Richtlinie auch kein wirklicher Druck für die Organe der Europäischen Union und für die Mitgliedstaaten zur Einigung auf ein endgültiges System nach dem Ursprungslandprinzip besteht, ist es leider noch völlig zeitgemäß, sich mit Fragen des innergemeinschaftlichen Erwerbs zu beschäftigen.

Wir verdanken dies also, überspitzt ausgedrückt, der Unfähigkeit der EU-Politik, ein selbstgesetztes Ziel zu erreichen.

## II. Der Tatbestand des innergemeinschaftlichen Erwerbs

Der innergemeinschaftliche Erwerb im Inland gegen Entgelt wird ohne weitere Erläuterung in Nr. 5 des § 1 Abs. 1 UStG bei der Aufzählung der steuerbaren Tatbestände genannt. Es bedarf mindestens weiterer vierzehn Stellen im UStG, um diesen Umsatz zu domestizieren.

Was der innergemeinschaftliche Erwerb ist, sagt uns für Unternehmer und nicht unternehmerische juristische Personen der § 1a UStG. § 1b UStG ordnet die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs hinsichtlich neuer Fahrzeuge auch dann

<sup>2</sup> abgedr. in der aktuellen Fassung bei Plütckebaum/Malitzky, UStG, Bd. I Teil C 60 S. 1 ff.

<sup>3</sup> S. dazu Widmann, UVR 2003 S. 147

an, wenn, grob gesprochen, Privatpersonen neue Fahrzeuge aus dem übrigen Gemeinschaftsgebiet in das Inland gelangen lassen. In § 1c UStG schließlich gibt es noch besondere – teilweise negative – Vorschriften für den innergemeinschaftlichen Erwerb durch diplomatische Missionen, zwischenstaatliche Einrichtungen und Streitkräfte des Nordatlantikvertrages, die angesichts des engen Adressatenkreises in der Praxis keine große Rolle spielen. Sie sind aber zur Gewährleistung der von der Binnenmarkt-Übergangsregelung versuchten Balance zwischen Ursprungsland- und Bestimmungsland- oder Verbrauchsprinzip nötig

Damit ist die schon eingangs kurz beschriebene Funktion des innergemeinschaftlichen Erwerbs im Europäischen Binnenmarkt bestätigt: Während Privatpersonen seit dem 01.01.1993 völlig freizügig Waren innerhalb des Gemeinschaftsgebiets bewegen können - ausgenommen sind wegen ihres hohen Wertes nur die bereits erwähnten Neufahrzeuge – bestehen für unternehmerische Warenbewegungen im Binnenmarkt rigide materielle und formelle Vorschriften zur Gewährleistung der Besteuerung im Bestimmungsland zum Ausgleich der Steuerbefreiung im Ursprungsland.

Der Grundtatbestand des innergemeinschaftlichen Erwerbs ist dabei zunächst eigentlich recht einfach:

Ein Unternehmer oder eine nichtunternehmerische juristische Person, also z.B. auch die öffentliche Hand, muss einen körperlichen Gegenstand gegen Entgelt in einem EU-Mitgliedstaat im Wege der Lieferung erworben haben und ihn sodann in einen anderen EU-Mitgliedstaat gelangen lassen. Dabei besteht bei diesem Tatbestand noch kein Bezug zum Inland, so dass auch z.B. auch dann gem. § 1a UStG ein innergemeinschaftlicher Erwerb zu bejahen ist, wenn ein inländischer Unternehmer einen Gegenstand für sein Unternehmen von Paris nach London gelangen lässt. Das Interesse des deutschen UStG an diesem Vorgang wird erst dadurch hergestellt, dass der Ort des innergemeinschaftlichen Erwerbs (vgl. § 3d UStG) im Inland liegen muss, vgl. § 1 Abs.1 Nr. 5 UStG.

Das UStG verlangt – entsprechend Artikel 28a Abs. 1 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie – nicht, dass die entgeltliche Lieferung des Gegenstandes steuerfrei war. Ebenso wie die Einfuhrumsatzsteuer die Durchsetzung des Bestimmungslandprinzips tatbestandsmäßig nicht davon abhängig macht, dass der eingeführte Gegenstand im Ursprungsland steuerlich entlastet wurde, geht auch § 1a UStG davon aus, dass dies regelmäßig eben deshalb der Fall ist, weil der Käufer einer Ware nicht bereit ist, im Ursprungsland die Steuer an den Verkäufer zu entrichten und sodann erneut Einfuhrumsatzsteuer oder innergemeinschaftliche Erwerbsteuer in seinem Bestimmungsland zu zahlen. Der Nachfrager sorgt dafür, dass der Lieferant von der Steuerbefreiung für Ausfuhrlieferungen oder für innergemeinschaftliche Lieferungen Gebrauch macht. Der Nachfrager wird im Ursprungsland jedenfalls nur einen Nettopreis akzeptieren. Aber noch einmal: Der Tatbestand des innergemeinschaftlichen Erwerbs ist ausdrücklich nicht von der Nettosituation im Ursprungsland abhängig.

Anders als bei der Einfuhr, die überhaupt keine Zusammenschau der beteiligten Staaten braucht, kommt der Binnenmarktgedanke beim innergemeinschaftlichen Erwerb aber dadurch zum Ausdruck, dass nur entgeltliche Erwerbe steuerbar sind. Wer im Drittland etwas geschenkt bekommt und diesen Gegenstand in das Inland einführt, verwirklicht damit den Tatbestand der Einfuhr gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 UStG

mit der Bemessungsgrundlage „Zollwert“, vgl. § 11 Abs.1 UStG<sup>4</sup>. Allenfalls kommt dann eine Einfuhrumsatzsteuerbefreiung in Betracht.

Der innergemeinschaftlichen Erwerb geht einen anderen Weg: Das Gelangen von unentgeltlich erworbenen Gegenständen von einem Mitgliedstaat in einen anderen ist nicht steuerbar, denn § 1 Abs. 1 Nr. 5 UStG erhebt die Entgeltlichkeit des Erwerbs zum Tatbestandsmerkmal. Dies ist umsatzsteuersystematisch richtig, denn unentgeltliche Geschäfte sind entweder überhaupt nicht unternehmerisch, d.h. sie spielen sich im privaten Bereich ab und der private Güterverkehr ist im Europäischen Binnenmarkt, von den schon erwähnten Neufahrzeugen abgesehen, für die Umsatzsteuer nicht mehr von Interesse, oder die unternehmerische unentgeltliche Wertabgabe wird im Ursprungsland zu den dort geltenden Bedingungen versteuert, so dass tatsächlich mit der Besteuerung des unentgeltlichen innergemeinschaftlichen Erwerbs eine Doppelbelastung einträte, die das Übergangsregime zwar nicht kategorisch ausschließt, aber eben auch nicht anstrebt.

### III. Erwerbsschwelle

Der systematische Notbehelf, den der Erwerbstatbestand in der Übergangsregelung mit ihrer Unentschiedenheit zwischen Bestimmungsland- und Ursprungslandprinzip darstellt, manifestiert sich besonders deutlich in den Regeln zur sog. Erwerbsschwelle in § 1a Abs. 3 UStG auf der Grundlage von Art. 28a Abs.1 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie.

Wenn Unternehmer mit nur steuerfreien oder vorsteuerabzugsschädlichen Umsätzen, Kleinunternehmer i.S. von § 19 Abs. 1 UStG oder unter § 24 UStG fallende Land- und Forstwirte sowie nichtunternehmerische juristische Personen oder juristische Personen für ihren nichtunternehmerischen Bereich für mehr als 12.500 € im Vorjahr Waren im übrigen Gemeinschaftsgebiet erworben haben und diese sog. Erwerbsschwelle im laufenden Jahr voraussichtlich nicht überschreiten, ist kein innergemeinschaftlicher Erwerb gegeben, d.h. diese Erwerbe von inländischen Unternehmern werden nach den Bestimmungen des Ursprungslandes dadurch besteuert, dass dort die Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen nicht greift. Insofern werden diese Erwerber wie Nichtunternehmer behandelt, die, auch wieder von den schon mehrfach erwähnten Neufahrzeugen abgesehen, stets definitiv nur mit der Steuer des Ursprungslands belastet werden. Die Unternehmer mit ausschließlich vorsteuerabzugsschädlichen Umsätzen, die Kleinunternehmer und die schon erwähnten Land- und Forstwirte sowie die nichtunternehmerischen juristischen Personen sind vom Vorsteuerabzug gemäß § 15 UStG ausgeschlossen. Bei den Land- und Forstwirten wird der Vorsteuerabzug bekanntlich pauschal in Höhe der Steuer gewährt. Der Gesetzgeber müsste für diese Pauschalierung seit dem 01.01.1993 eigentlich auch die ausländische Vorbelastung mit einbezogen haben. Tatsächlich ist dazu aber nichts bekannt geworden. Aber seit dem Regierungsentwurf zum Steuervergünstigungsabbaugesetz<sup>5</sup> wissen wir ohnehin, dass die exakte Vorbelastung der unter § 24 UStG fallenden Unternehmer neuerdings politisch augenscheinlich – entgegen Artikel 25

4 S. dazu Schwarz, in: Plüickebaum/Malitzky, a.a.O., § 11 RZ 22 ff.

5 BR-Drs. 866/02; s. dazu Widmann, UR 2003 S. 9

Abs. 3 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie – keine Bedeutung mehr haben soll. Oder vielleicht ist die Bundesregierung von der Unkorrektheit der geltenden Sätze überzeugt, denn sonst hätte man sicherlich nicht vorschlagen können, die Steuersätze für wichtige landwirtschaftliche Vorprodukte von 7 v.H. auf 16 v.H. zu erhöhen und gleichzeitig die Vorsteuerpauschale von derzeit 9 v.H. auf 7 v.H. abzusenken. Dieser Vorschlag der Bundesregierung ist zwar bereits vom Deutschen Bundestag aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz herausgenommen worden, aber es erscheint doch interessant, dass es hier über die Vorbelastung einen Bezug zum Europäischen Binnenmarkt und zum innergemeinschaftlichen Erwerb gibt.

Das einzig bisher bekannt gewordene Urteil des BFH zum innergemeinschaftlichen Erwerb befasst sich sicher nicht zufällig mit dem innergemeinschaftlichen Erwerb eines unter § 24 UStG fallenden landwirtschaftlichen Unternehmers: Dieser mochte nicht wahrhaben, dass die Erwerbsteuer von der Pauschalierung gemäß § 24 UStG auch dann umfasst wird, wenn er auf die Erwerbsschwelle gemäß § 1a Abs. 3 UStG verzichtet hat. Man kann nämlich nach dieser Norm die Erwerbsbesteuerung beliebig auslösen, wenn man zu den in § 24 Abs. 3 UStG genannten Unternehmern gehört; allerdings braucht man zur Erlangung der steuerfreien Belieferung im Ursprungsland dann eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer gem. § 27a Abs. 1 UStG. Insofern ermöglicht der innergemeinschaftliche Erwerb die gestalterische Ausnützung des europäischen Steuereffalles.

Die Hilfsfunktion der Erwerbsschwellenregelung zeigt sich auch daran, dass die Erwerbsschwellen nicht gelten beim Erwerb neuer Fahrzeuge und verbrauchsteuerpflichtiger Waren, wozu aber nur Mineralöle, Alkohol und alkoholische Getränke sowie Tabakwaren gehören, vgl. § 1 a Abs.4 UStG. Danach müsste also das EFA, das den Teilnehmern des 15. Europäischen Zollrechtstages – oder wenigstens den Referenten – eine Flasche Champagner überreichen wollte und zu diesem Zweck sich 300 Flaschen direkt vom französischen Erzeuger nach Berlin schicken lässt, den innergemeinschaftlichen Erwerb dieses Champagners im Rahmen seiner Umsatzsteuer-Voranmeldungen der deutschen Umsatzsteuer unterwerfen. Der französische Erzeuger kann den Sekt frei von französischer Umsatzsteuer liefern, muss aber eine Zusammenfassende Erklärung in Frankreich abgeben, in der die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des EFA zu nennen ist. Das EFA muss sich diese Nummer dazu womöglich erst vom Bundesamt der Finanzen gem. § 27a UStG erteilen lassen, weil es sonst umsatzsteuerlich nicht am Binnenmarkt teilnimmt. Ob das EFA angesichts dieser Rechtslage den Champagner eher bei einem Unternehmer in Berlin kaufte, weil ihm der bürokratische Aufwand des Direktimports zu groß ist, kann dahinstehen. Einiges spricht dafür, dass die Rechtslage den Betroffenen in den Vereinen völlig unbekannt ist. Aber auch wenn der Berliner Unternehmer den Champagner aus Frankreich kommen lässt, ist der Erwerb von diesem ohne Rücksicht auf Erwerbsschwellen zu versteuern.

#### **IV. Das innergemeinschaftliche Verbringen**

Ein innergemeinschaftlicher Erwerb ist auch dann gegeben, wenn ein Unternehmer einen Gegenstand aus dem übrigen Gemeinschaftsgebiet in das Inland zu seiner Verfügung verbringt – es sei denn, dies geschehe nur zur vorübergehenden Verwendung.

Es liegt auf der Hand, dass so unpräzise Tatbestandsmerkmale wie „zu seiner Verfügung“ und „nur zur vorübergehenden Verwendung“ sogleich große praktische Zweifelsfragen ausgelöst haben<sup>6</sup> und dementsprechend sind die Ausführungen in Abschnitt 15b UStR 2000 zum innergemeinschaftlichen Verbringen fast viermal so lang wie die in Abschnitt 15a UStR 2000 zum Grundtatbestand einschließlich der Erwerbsschwelle.

Selbstverständlich hat der innergemeinschaftliche Erwerb auf Grund einer Verbringung in das Inland auch ein Pendant für die Verbringung von Gegenständen aus dem Inland in das übrige Gemeinschaftsgebiet. Dies regelt § 3 Abs. 1a UStG in der Weise, dass einer Lieferung gegen Entgelt das Verbringen eines Gegenstandes in das übrige Gemeinschaftsgebiet zur Verfügung des Unternehmers – wieder nicht nur zur vorübergehenden Verwendung – gleichgestellt wird.

Das Gesetz arbeitet also sowohl in § 1a Abs. 2 UStG als auch in § 3 Abs. 1a UStG mit einer Fiktion, denn es ist offenkundig, dass die entgeltliche Lieferung an Dritte etwas völlig anderes ist als die innerunternehmerische Warenbewegung unter Überschreitung einer EU-Binnengrenze. Weil aber der Warenverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten eben nicht mehr an den Grenzen kontrolliert wird, er aber dennoch aus fiskalischen Gründen umfassend erfasst und überwacht werden muss, braucht man derartige Hilfskonstruktionen wie das innergemeinschaftliche Verbringen.

Als Beleg für die praktischen Schwierigkeiten, die durch die ungenauen Tatbestandsmerkmale beim innergemeinschaftlichen Verbringen ausgelöst werden, genügt der Hinweis auf das BMF-Schreiben vom 18.01.1993<sup>7</sup>, das auch in Abschnitt 15b Abs. 10 UStR 2000 Eingang gefunden hat.

Der alltägliche Fall, dass ein Bauunternehmer von seinem Sitz in einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen EU-Mitgliedstaat Materialien überführt, mit denen er dort Bauleistungen ausführen will, soll kein innergemeinschaftliches Verbringen darstellen, weil es sich nur um eine nur vorübergehende Verwendung handele. Man kann diese Verwaltungsmeinung aus praktischen Gründen für sehr sinnvoll halten, weil dann z.B. keine zusammenfassende Meldung über das Verbringen im Ursprungsland abgegeben werden muss. Aber es ist bestimmt nicht ernsthaft zu bestreiten, dass z.B. der Zement und die Steine, die ein französischer Bauunternehmer aus Frankreich seinen Mitarbeitern nach Deutschland mitgibt, damit diese hier auftragsgemäß irgendwo ein Gebäude errichten, nicht nur zu einer vorübergehenden Verwendung dieser Baumaterialien in Deutschland führen. Zivilrechtlich verliert der Bauunternehmer ja sogar sein Eigentum an dem Baumaterial durch die Verbindung mit einem Grundstück in Deutschland, vgl. § 94 BGB. Käme man nicht zu dem Ergebnis der zitierten Verwaltungsverlautbarungen, wäre das Ergebnis für die Praxis wohl einigermaßen fatal: Der französische Bauunternehmer müsste zwar seine Bauleistung in Deutschland nicht selbst versteuern, weil die Steuerschuld dafür gemäß § 13b Abs. 1 Nr. 1 UStG auf den inländischen Leistungsempfänger übergegangen ist. (Vor dem 01.01.2002: Das Umsatzsteuerabzugsverfahren gemäß §§ 51 ff. UStDV war vom Leistungsempfänger durchzuführen). Aber er müsste in Frankreich seine innergemeinschaftliche

---

6 Vgl. Widmann, UR 1992 S. 249; s. auch Stadie, in: Rau/Dürnwächter, UStG, § 1a Rz. 155 ff.

7 IV A 2 - S 7103a - 25/92, DSrR 1993 S. 205

Verbringung erklären, eine Zusammenfassende Meldung abgeben, sich bei einem deutschen Finanzamt melden und seinen innergemeinschaftliche Erwerb erklären, für die er gemäß § 15 Abs. 1 UStG zeitgleich den Vorsteuerabzug hätte. Für den eigentlichen Inlandsumsatz wäre das ein völlig unproduktiver Verwaltungsaufwand, es sei denn, man sehe in der im Ursprungsland abgegebenen Zusammenfassenden Meldung für diese Verbringung einen Nutzen, weil sämtliche grenzüberschreitende Warenbewegungen, auch die für andere Umsätze vorbereitender Art, dokumentiert werden. Besser könnte man die Übergangsregelung dann allerdings nicht ad absurdum führen, denn die Warenbewegung eines Unternehmers von Stuttgart nach Berlin zur Ausführung einer Werklieferung wird im Inland ja auch nicht erfasst. Also: Die deutsche Regelung ist trotz ihrer schwer mit dem Wortlaut des § 1a Abs. 2 UStG und des Artikel 28a Abs. 5 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie zu vereinbarenden Auslegung sehr sinnvoll. Es ist aber bekannt, dass z.B. in Dänemark eine andere Beurteilung stattfindet<sup>8</sup>.

Abschnitt 15b UStR 2000 unterscheidet zwischen der Art nach vorübergehenden Verwendung und der befristeten Verwendung der von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat verbrachten Gegenständen zur Verfügung des Unternehmers. Als der Art nach vorübergehend verwendet ist z.B. zu erwähnen ein Baukran, den ein Unternehmer vom übrigen Gemeinschaftsgebiet aus in das Inland verbringt, um hier mit ihm Bauleistungen auszuführen und ihn anschließend wieder zurück ins übrige Gemeinschaftsgebiet zurückzubringen. Wie schon erwähnt, erfasst Abschn. 15b Abs.10 UStR 2000 hierunter auch die vom Bauunternehmer verbrachten Baumaterialien.

Bei der befristeten Verwendung schafft Abschnitt 15b Abs. 12 UStR 2000 eine Parallele zur Einfuhr und begrenzt deshalb die vorübergehende Verwendung auf höchstens 24 Monate. Entsprechend den Vorgaben im Zollkodex und in der Durchführungsverordnung zum Zollkodex werden für bestimmte Waren auch kürzere Höchstzeiten von 12 oder gar nur 6 Monaten bestimmt, bei deren Überschreiten dann gleichsam von selbst eine Verbringung eintritt.

Besondere Erwähnung verdienen die sog. Pommes frites-Fälle, deren sich Abschnitt 15b Abs. 14 UStR 2000 annimmt, nachdem bereits im März 1993 ein BMF-Schreiben hierzu Stellung genommen hatte<sup>9</sup>. Dabei geht es um Folgendes:

Weil seit dem 01.01.1993 mit dem Wegfall der Einfuhrumsatzsteuer die Lieferbedingung „verzollt und versteuert“ vom ausländischen Lieferer nicht mehr erfüllbar ist, kann er sich, um die der Einfuhrumsatzsteuer entsprechende Erwerbsbesteuerung durchführen zu können, im Bestimmungsland steuerlich erfassen lassen, dort eine Verbringung versteuern und dem inländischen Abnehmer mit Lieferort Bestimmungsland liefern.

Das entspricht zwar einem verbreiteten praktischen Bedürfnis, verstößt aber unzweifelhaft gegen die Vorgaben des Artikel 8 Abs. 2 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie, wonach bei der Lieferung von einem Mitgliedstaat in einen anderen der Ort der Lieferung stets in dem Land liegt, in dem die Versendung beginnt. Die Verlegung des

<sup>8</sup> ebenso Schwarz in: Pflückebaum/Malitzky, UStG, Band II, § 1a Rz. 112 u.H. auf Widmann, UR 1992 S. 249

<sup>9</sup> IV A 1 - S 7056a - 103/93, DStR 1993 S.437; s. auch Erlass FM Sachsen vom 17.03.1993 - 35 - S 7030 - 145 - 1292, UR 1993 S. 174

Orts der Lieferung gemäß § 3 Abs. 8 UStG aus dem Ursprungsland in das Bestimmungsland ist seit dem 01.01.1993 nur noch möglich bei Einfuhren aus dem Drittland, wenn der Lieferer oder sein Beauftragter Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer ist. Kommt jetzt also z.B. ein belgischer Pommes frites-Lieferant mit einer Ladung Pommes frites aus Belgien nach Deutschland zu seinem Gastwirtskunden und liefert vom Wagen aus ad hoc geordnete Mengen, dann wären die Gastwirte verpflichtet, einen innergemeinschaftlichen Erwerb bezüglich dieser Pommes frites-Mengen zu versteuern. Der Pommes frites-Händler hätte eine in Belgien steuerbare, aber steuerfreie innergemeinschaftliche Lieferung zu erklären und müsste in Belgien eine zusammenfassende Meldung abgeben, in der er die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer der deutschen Gastwirte angeben müsste. Man kann sich unschwer vorstellen, dass damit das Geschäft des Pommes frites-Händlers in Deutschland zum Erliegen käme, denn die deutschen Gastwirte werden sich weigern, eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zu beantragen.

Das BMF-Schreiben vom 03.03.1993 vermerkte zwar, dass zur Legalisierung der beschriebenen Praxis eigentlich eine Rechtsänderung auf EU-Ebene nötig wäre, teilte aber zugleich mit, dass man diese normalen Konsequenzen einer innergemeinschaftlichen Lieferung in diesen Fällen den Abnehmern nicht zumuten wolle – mit Billigung der Europäischen Kommission. Dazu wird in dem BMF-Schreiben vom 03.03.1993 in bemerkenswerter Offenheit folgendes dargelegt:

„Die EG-Kommission wird eine entsprechende Leitlinie im Rahmen des Mehrwertsteuerausschusses nicht erarbeiten. Sie vertritt nämlich genauso wie alle anderen Mitgliedstaaten die Auffassung, dass die 6. EG-Richtlinie die Beibehaltung dieser Praxis rechtlich im Grunde nicht zulässt.

Bis zu einer entsprechenden Änderung der 6. EG-Richtlinie wird die Beibehaltung der bisherigen Handhabung jedoch von allen Mitgliedstaaten befürwortet und von der EG-Kommission geduldet.“

Bis heute hat sich hieran nichts geändert; die Europäische Kommission hat keinen Vorschlag zur Änderung der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie vorgelegt, obwohl sie allein dies könnte und dürfte. Mithin findet also laufend ein von der Europäischen Kommission aus Praktikabilitätsgründen geduldeter Verstoß gegen die 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie statt. Dies zeigt, dass der Umgang mit den strikten Vorgaben der 6. Richtlinie auch bei der Europäischen Kommission doch gewisse Lücken aufweist und dass die Binnenmarktübergangsregelung erhebliche systematische und vor allem auch große praktische Schwächen hat<sup>10</sup>.

---

10 s. dazu Widmann, UVR 2003 S. 147. In der „Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Binnenmarktstrategie – Vorrangige Aufgaben 2003–2006, KOM (2003) 238 endg.; Ratsdok. 9250/03, BR-Drucks. 354/03 vom 19.05.2003, spricht die Europäische Kommission davon, dass das gegenwärtige Mehrwertsteuersystem „schwierig und kostspielig“ sowie „anfällig gegenüber Betrugsdelikten“ sei. Zur Überwindung dieser Probleme s. die „Mainzer Vorschläge zur Umsatzsteuer“ des rheinland-pfälzischen Finanzministers Gernot Mittler vom August 2001, UR 2001 S. 385, vgl. Widmann, UR 2002 S. 14 sowie in: Umsatzsteuer-Kongress-Bericht 2001/2002 S. 63. Zum Diskussionstand dazu s. Reiss, UR 2002 S. 561; Nieskens, UR 2002 S. 561; Himsel, UR 2002 S. 593; Widmann, UR 2002 S. 588.



## V. Der fiktive Erwerb gemäß § 25b UStG

Der innergemeinschaftliche Erwerb wird in § 25b UStG bei der Regelung des sog. innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäfts geradezu zum Phantom. Ein innergemeinschaftliches Dreiecksgeschäft liegt vor, wenn drei Unternehmer aus drei verschiedenen Mitgliedstaaten eine innergemeinschaftliche Lieferung so gestalten, dass die Ware vom ersten Unternehmer – dem ersten Lieferer – unmittelbar an den letzten Unternehmer gelangt. Dieser letzte Unternehmer ist der Abnehmer des zweiten Unternehmers, der seinerseits Abnehmer des ersten Lieferers ist. Das Umsatzsteuergesetz nannte diese Form der unmittelbaren Verschaffung der Verfügungsmacht vom ersten Unternehmer an den letzten Abnehmer in der beliebig langen Reihe bis zum 01.01.1997 in § 3 Abs. 2 UStG bildhaft „Reihengeschäft“. Seither ist dieser Begriff mit dieser Vorschrift aus dem Umsatzsteuergesetz verschwunden, denn das eher seltene Dreiecksgeschäft ist jetzt in § 25b UStG eigens geregelt, während es für das „normale Reihengeschäft“ mit mehr als drei Beteiligten oder mit Abnehmern in nur zwei oder mehr als drei Mitgliedstaaten keine eigenständige Regelung mehr gibt. Die Abwicklung der Lieferungen, denen auf Grund der Warenbewegung aber nur ein einziger innergemeinschaftlicher Erwerb im Bestimmungsland folgt, wenn sie im Binnenmarkt stattfinden, regeln die Bestimmungen über den Lieferort in den Absätzen 6 und 7 des § 3 UStG. Zur Erläuterung der Reihengeschäfte reichen den Abschnitten 31a UStR 2000 sprachliche Mittel nicht. Deshalb gibt es dort zehn grafische Darstellungen der Warenbewegungen und der Rechnungsläufe. Auch die Anweisungen zu § 25b UStG in Abschnitt 276 b UStR 2000 benötigen drei Bilder.

Für unser Thema von Interesse ist, dass beim innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäft aus Vereinfachungsgründen der mittlere Unternehmer sich im Bestimmungsmitgliedstaat nicht steuerlich erfassen lassen muss, obschon er dort einen innergemeinschaftlichen Erwerb und eine Lieferung verwirklicht, denn die Steuerschuld für seine sog. unbewegte Lieferung geht auf den letzten Abnehmer über, vgl. § 25b Abs. 2 UStG<sup>11</sup>.

Aber dann bringt § 25b Abs. 3 UStG die erwerbsteuerliche Erlösung: Der innergemeinschaftliche Erwerb des ersten Abnehmers „gilt als besteuert“. Wo man sich diese Besteuerung vorzustellen hat, ist eine Frage des Orts des innergemeinschaftlichen Erwerbs.

## VI. Ort des innergemeinschaftlichen Erwerbs

Dazu muss man sich nämlich mit § 3d UStG auseinandersetzen, der den Ort des innergemeinschaftlichen Erwerbs zwar grundsätzlich in das Land legt, in dem sich der Gegenstand am Ende der Beförderung oder Versendung befindet. Bei Verwendung einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer durch den Abnehmer liegt aber ein innergemeinschaftlicher Erwerb auch in dem Land vor, aus dem die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer stammt, und zwar solange, bis der Erwerber nachweist, dass der Erwerb im Bestimmungsland versteuert worden ist oder gemäß § 25b Abs. 3 UStG als besteuert gilt.

---

11 s. dazu Abschnitt 276b Abs. 8 UStR 2000

Also: Das Gesetz rettet – entsprechend den Vorgaben der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie, die dazu durch die sog. 1. Vereinfachungs-Richtlinie vom 14. 12. 1992<sup>12</sup> geändert worden war – auch beim Dreiecksgeschäft die Korrespondenz von steuerfreier innergemeinschaftlicher Lieferung und steuerpflichtigem innergemeinschaftlichem Erwerb, obwohl der Erwerber im Bestimmungsland überhaupt nicht steuerlich in Erscheinung tritt wegen des Übergangs der Steuerschuldnerschaft für eine steuerpflichtige Inlandslieferung auf den dritten Unternehmer im Dreieck. Sowohl sein Erwerb im Bestimmungsmitgliedstaat als auch sein Erwerb in dem Sitzland, mit dessen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer er auftritt, gelten als besteuert.

Für den Erwerb außerhalb des innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäfts führt § 3d UStG mithin zunächst zu einer doppelten Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs, wenn der Ort des Beförderungsendes in einem andern EU-Mitgliedstaat liegt als dem, aus dem die eingesetzte Umsatzsteuer-Identifikationsnummer stammt. Es ist davon auszugehen, dass in der Praxis wegen des Vorsteuerabzugs diese Doppelbesteuerung keine Belastung darstellt, so dass der Nachweis der Erwerbsbesteuerung im Bestimmungsland zumeist unterbleibt – falls die Vorschrift überhaupt Beachtung findet.

## VII. Steuerbefreiungen für den innergemeinschaftlichen Erwerb

§ 4b UStG hält eine Reihe von Steuerbefreiungen für den innergemeinschaftlichen Erwerb bereit zur Herstellung der Parallelität mit inländischen Lieferungen. Bereits eingangs wurde erwähnt, dass alle Befreiungen nach der Einfuhrumsatzsteuer-Befreiungsverordnung bis hin zu den Fängen deutscher Fischer in Gewässern des Gemeinschaftsgebiets auch gelten. Außerdem wird zur Vereinfachung der innergemeinschaftliche Erwerb steuerfrei gestellt, wenn er für Umsätze stattfindet, für die nach § 15 Abs. 3 UStG der Vorsteuerabzug trotz Steuerfreiheit im Inland für den Umsatz nicht ausgeschlossen ist. Dies sind die Umsätze mit Drittlandsberührung oder NATO-Beziehung.

## VIII. Schlussbemerkung

Diese gedrängte Darstellung der wichtigsten Strukturen des die umsatzsteuerlichen Binnenmarkt-Übergangsregelung besonders kennzeichnenden Tatbestandes des innergemeinschaftlichen Erwerbs hat hoffentlich gezeigt, dass das Mehrwertsteuersystem mit der Dreiteilung von rein inländischen Umsätzen, Umsätzen im Europäischen Binnenmarkt und Umsätzen im Verhältnis zu Drittländern zwar in sich einigermaßen geschlossen ist, zugleich aber erhebliche Komplizierungen ertragen muss. Der innergemeinschaftliche Erwerb verlegte, wie gelegentlich formuliert wurde, die EU-Binnensteuergrenzen von den physischen Staatsgrenzen in die Unternehmen. Während die Einfuhrumsatzsteuer jedermann treffen kann, richtet sich der innergemeinschaftliche Erwerb hauptsächlich an Unternehmer und nur ausnahmsweise an Nichtunternehmer. Privatpersonen sind nur beim innergemeinschaftlichen Erwerb von Neufahrzeugen von der Erwerbsbesteuerung betroffen.

---

<sup>12</sup> Richtlinie 92/111/EWG, ABl. EG Nr. L 384 S. 47; s. dazu Langer, DB 1993 S. 602; Widmann, in Plückerbaum/Malitzky, § 25b RZ 4 ff., 30

Da die Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb, die auf Seite 1 des Umsatzsteuer-Voranmeldungsformulars zu erklären ist, auf dessen Seite 2 im Falle der Vorsteuerabzugsberechtigung wieder abgezogen werden kann, löst der innergemeinschaftliche Erwerb, anders als die Einfuhrumsatzsteuer, im unternehmerischen Bereich zumeist keine Zahlungsbewegungen aus. Er ist also Teil des grandiosen Nullsummenspiels, das durch das Mehrwertsteuersystem ausgelöst wird und insoweit nur noch auf dem Papier stattfindet.

Leider ist der innergemeinschaftliche Erwerb als Folge einer steuerfreien innergemeinschaftlichen Lieferung erfahrungsgemäß häufig Ausgangspunkt von Umsatzsteuerbetrügereien in Form sog. Karusselle, bei denen durch die Nichtabführung von in Rechnung gestellter Steuer und Geltendmachung des Vorsteuerabzuges vor einer (weiteren) steuerfreien innergemeinschaftlichen Lieferung, der wieder ein innergemeinschaftlicher Erwerb folgt, enorme fiskalische Schäden auftreten<sup>13</sup>. Insofern hilft auch das innergemeinschaftliche Kontrollverfahren auf der Grundlage der Zusammenfassenden Meldungen nur in eingeschränktem Umfang zur Vorbeugung.

Nur bei fehlender Vorsteuerabzugsberechtigung des Erwerbers bringt der innergemeinschaftliche Erwerb dem Fiskus ein Aufkommen, denn dann muss der Erwerber die Erwerbssteuer an sein Finanzamt tatsächlich bezahlen. Als eigenständiger Steueratbestand wird der innergemeinschaftliche Erwerb in seinen verschiedenen Ausprägungen erst verschwinden, wenn Binnenmarktumsätze wie inländische Umsätze behandelt werden, d.h. wenn der Vorsteuerabzug grenzüberschreitend möglich ist und die Steuerbefreiung für EU-grenzüberschreitende Umsätze abgeschafft wird – das war bisher und müsste auch immer noch die Vorstellung von einem echtem Binnenmarkt auf der Grundlage des Ursprungslandprinzips sein. Dabei muss dann wegen des grenzüberschreitenden Vorsteuerabzuges für ein Clearingsystem zwischen den Mitgliedstaaten gesorgt werden; die Unfähigkeit, sich hierauf zu einigen, ist der Grund dafür, dass es seit 1993 mit dem umsatzsteuerlichen Binnenmarkt eigentlich nicht weitergegangen ist, auch wenn – immerhin – zum 1. Januar 1996 der fiktive Erwerbsatbestand bei den grenzüberschreitenden Lohnveredelungen, mit denen der Binnenmarkt 1993 gestartet war, bereits abgeschafft wurde<sup>14</sup> zugunsten einer besonderen Ortsbestimmung in § 3a Abs.2 Nr. 3 Buchst.c UStG.

Vielleicht erleben wir alle heute mit dem innergemeinschaftlichen Erwerb befassten Zoll- und Steuerrechtler weitere Fortschritte nicht mehr, aber hoffen dürfen wir auf sie trotzdem.

---

13 Das ifo-institut geht von einem durch Karussellbetrügereien entstehenden Schaden von ca. 4 Mrd. € jährlich in Deutschland aus. S. ifo Forschungsberichte Nr. 13 – Entwicklung des Umsatzsteueraufommens und finanzielle Auswirkungen neuerer Modelle bei der Umsatzbesteuerung, von Dziadkowski, Gebauer, Lohse, Nam, Parsche. Zu den Karussellgeschäften und anderen Formen der Umsatzsteuerkriminalität s. Merk, UR 2001 S. 97; Wennig, UStB 2002 S. 265; Krahnert/Seibold, IStR 2003 S. 369

14 S. dazu Widmann, UR 1992 S. 249; Schwarz in Plückerbaum/Malitzky, a.a.O., § 1a RZ 163 ff.



# Zollrechtliche Einflüsse auf die Umsatzsteuer (und ihre Grenzen)

Dr. Christoph Wäger, Rechtsanwalt,  
Linklaters, Oppenhoff & Rädler, München

## I. Ermäßigter Steuersatz

Das Thema „zollrechtliche Einflüsse auf die Umsatzsteuer (und ihre Grenzen)“ legt es nahe, sich zunächst mit dem ermäßigten Steuersatz zu beschäftigen. Bekanntlich unterwirft das Umsatzsteuergesetz in § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 i.V.m. mit der Anlage zu diesem Gesetz (im Folgenden Anlage zum UStG) die Umsätze mit den dort aufgeführten Gegenständen nicht dem Regelsteuersatz, sondern dem ermäßigten Steuersatz von 7 v.H.

1. Nach der Anlage zum UStG bestimmt sich der begünstigte Warenkreis bis heute durch eine Bezugnahme auf den sog. Zolltarif, obwohl der Zolltarif nunmehr bereits vor 15 Jahren durch die Kombinierte Nomenklatur abgelöst wurde.<sup>1</sup> Im Hinblick auf die Maßgeblichkeit des „Zolltarifs“ sind drei Fälle zu unterscheiden:

- Allgemeine Verweisungen auf den Zolltarif: es handelt sich um Verweisungen auf vollständige Kapitel, Positionen oder Unterpositionen des Zolltarifs.<sup>2</sup> Derartige Verweisungen sind nach der Rechtsprechung des BFH<sup>3</sup> rein zollrechtlich auszulegen. Umsatzsteuerrechtliche Erwägungen, wie z.B. der Grund der steuerlichen Begünstigung, spielen daher keine Rolle.
- Expositionen: diese stellen eingeschränkte Verweisungen dar, die sich nur auf einzelne Waren eines Kapitels, einer Position oder Unterposition des Zolltarifs beziehen.<sup>4</sup> Insoweit ist zwischen unechten und echten Expositionen zu unterscheiden:
  - Bei einer unechten Exposition werden aus einem Kapitel, aus einer Position oder Unterposition des Zolltarifs einzelne Waren herausgegriffen. Dabei besteht aber die Besonderheit, dass der danach begünstigte Warenkreis einem KN-Code in vollem Umfang entspricht. Ein Beispiel für eine derartige unechte Exposition enthält z.B. Ziff. 1 der Anlage zum UStG. Danach besteht eine Exposition aus der Pos. 0101 für Maultiere und Maulesel. Für diese Tiere besteht mit dem KN-Code 0101 9090 aber auch eine eigenständige Warenposition, so dass es sich eigentlich nicht um eine Exposition, sondern eine Verweisung auf einen bestimmten KN-Code handelt.

Die Auslegung von unechten Exposition ist strittig. Im Schrifttum<sup>5</sup> wurde geltend gemacht, dass unechte Expositionen umsatzsteuerrechtlich auszulegen sei-

1 Vgl. Weymüller in Sölch/Ringleb, UStG, § 12 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 17.

2 Weymüller aaO. Rn. 19.

3 Vgl. z. B. BFH vom 20. Februar 1990, VII R 172/84, BStBl. 1990 S. 760.

4 Vgl. Weymüller aaO Rn. 21.

en, da es sich um eine umsatzsteuerrechtliche Begriffsbildung handele. Dies ist m.E. unzutreffend, da letztlich eine Bezugnahme auf einen bestimmten KN-Code vorliegt, so dass es sich nur formal um eine umsatzsteuerrechtliche Begriffsbildung handelt.

- Echte Expositionen: Hier verwendet die Anlage zum UStG eigenständige umsatzsteuerrechtliche Begriffe. So beschränkt z.B. Nr. 46 der Anlage zum UStG die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf Riechstoffe „in Aufmachungen für den Küchengebrauch“. Derartige Expositionen sind rein umsatzsteuerrechtlich auszulegen, wie der Bundesfinanzhof bereits mehrfach entschieden hat.<sup>6</sup>

2. Bei der Anwendung des ermäßigten Steuersatzes ist auch das Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen. Aufgrund einer Änderung der Sechsten Richtlinie ist der deutsche Gesetzgeber seit 1993 bei der Auswahl der Gegenstände, die dem ermäßigten Steuersatz unterliegen, nicht mehr frei. Nach Art. 12 Abs. 3 Buchst. a Unterabs. 3 der Sechsten Richtlinie darf der ermäßigte Steuersatz nur noch auf die Umsätze angewendet werden, die in dem Anhang H dieser Richtlinie aufgeführt sind. Der nationale Gesetzgeber ist zwar nicht verpflichtet, die danach bestehenden Möglichkeiten zur Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes im vollen Umfang auszuüben. Beabsichtigt er jedoch, Umsätze nach einem ermäßigten Steuersatz zu besteuern, darf er diese Begünstigung keinen anderen als den in Anhang H zur Sechsten Richtlinie aufgeführten Umsätzen gewähren. Zu den einzelnen Umsatzkategorien des Anhang H gehören u.a. die Umsätze mit Nahrungs- und Futtermitteln, Wasser und die Umsätze für die landwirtschaftliche Erzeugung.

Im Hinblick auf das Verhältnis von Zoll- und Umsatzsteuerrecht ist von besonderer Bedeutung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Mitgliedstaaten ermächtigt, den genauen Geltungsbereich der einzelnen Kategorien des Anhang H anhand der Kombinierten Nomenklatur abzugrenzen. Dies erlaubt eine Bezugnahme auf einzelne KN-Codes. Fraglich ist, was sich hieraus für die sog. echten Expositionen ergibt. Denn bei diesen Expositionen handelt es sich gerade nicht um eine Abgrenzung des begünstigten Warenkreises anhand eines KN-Codes. Neben dem bereits aufgeführten Beispiel der Aufmachung für den Küchengebrauch betrifft dies eine Vielzahl weiterer Fälle. So beschränkt z.B. Ziff. 1 der Anlage zum UStG die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes für die Gattung der Schafe auf sog. Hausschafe. Ein eigenständiger KN-Code für Hausschafe existiert aber nicht. Ähnlich ist es bei der Besteuerung von Wasser. Ziff. 34 der Anlage zum UStG nimmt Trinkwasser und Heilwasser vom Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes aus, obwohl für diese Warenarten keine eigenständigen KN-Codes bestehen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch Ziff. 35 der Anlage zum UStG. Der ermäßigte Steuersatz beschränkt sich danach für Getränke auf sog. Milchlischgetränke mit einem Anteil an Milch von mindestens 75 v.H.

3. Für echte Expositionen besteht nur ausnahmsweise eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage. So sieht Anhang H Nr. 6 zur Sechsten Richtlinie z.B. vor, dass Druckschriften, die im Wesentlichen Werbung enthalten, nicht steuerlich begünstigt werden dürfen. Eine entsprechende Warenumschreibung enthält die Kombinierte Nomenkla-

<sup>5</sup> Vgl. z. B. Friedrich, ZfZ 2003 S. 12 ff, 13.

<sup>6</sup> BFH vom 14. Januar 1997, VII R 47/96, BStBl. II 1997 S. 481 und vom 28. Januar 1999, V R 88/97, BFH/NV 1999 S. 1252.

tur nicht. Dementsprechend ist es in diesem Fall zweifellos zulässig, eine echte Exposition zu schaffen. Ähnlich ist es auch bei künstlichen Gelenken. Die Sechste Richtlinie sieht eine Begünstigung der Umsätze mit künstlichen Gelenken nur für Behinderte vor. Das nationale Recht schließt insoweit die Begünstigung künstlicher Gelenke für Tiere aus.

Liegt für eine echte Exposition keine ausdrückliche Grundlage im Gemeinschaftsrecht vor, gilt m.E. Folgendes: Echte Expositionen sind nicht zollrechtlich, sondern umsatzsteuerrechtlich auszulegen, wie der Bundesfinanzhof bereits mehrfach entschieden hat.<sup>7</sup> Die umsatzsteuerrechtliche Auslegung führt nun nach der Rechtsprechung des V. Senats des Bundesfinanzhofs zwingend zu einer richtlinienkonformen Auslegung nach Maßgabe der Sechsten Richtlinie.<sup>8</sup> Dies kann dazu führen, dass der ermäßigte Steuersatz auch auf Waren anzuwenden ist, die nach dem Wortlaut der Anlage zum UStG nicht begünstigt sind. Ein erster Anhaltspunkt hierfür ergibt sich durch den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität. Danach dürfen gleichartige und in Wettbewerb miteinander stehende Waren steuerlich nicht unterschiedlich behandelt werden. Daher sind gleichartige Waren einem einheitlichen Steuersatz zu unterwerfen. Das hat der EuGH erst jüngst wieder entschieden.<sup>9</sup> Auch die nationale Rechtsprechung der Finanzgerichte erkennt diesen Grundsatz zur Bestimmung des Steuersatzes an. Von Bedeutung ist dabei eine Entscheidung des Finanzgerichts Köln vom 10. April 2003<sup>10</sup> zur Auslegung des ermäßigten Steuersatzes für Getränke nach Pos. 2202, der nach deutschem Steuerrecht auf bestimmte Milchmodergetränke beschränkt ist. Danach ist es ernstlich zweifelhaft, ob die Beschränkung des ermäßigten Steuersatzes allein auf tierische Milchprodukte und nicht auch auf pflanzliche Milchersatzprodukte den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Steuerneutralität verletzt. Es handelt sich zwar nur um einen Beschluss in einem Verfahren der Aussetzung der Vollziehung, die Entscheidung zeigt aber, welche Bedeutung der umsatzsteuerrechtlichen Auslegung der Anlage zum UStG zukommen kann.

Hinzuweisen ist darüber hinaus auch auf ein Vertragsverletzungsverfahren, das die EG-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat.<sup>11</sup> Grundlage dieses Vertragsverletzungsverfahrens ist Anhang H Nr. 8 der Sechsten Richtlinie. Danach sind Darbietungen ausübender Künstler steuerlich begünstigt. Nach deutschem Recht unterliegen die Leistungen von Theatern, Orchestern und Musikensembles oder Chören dem ermäßigten Steuersatz, während bestimmte Leistungen von Solisten nach dem Regelsatz zu versteuern sind.<sup>12</sup> Im Hinblick auf diese Differenzierung zwischen Musikensembles und Solisten hat die Kommission die Bundesrepublik verklagt. Nach Auffassung der Kommission verbietet es Anhang H der Sechsten Richtlinie, innerhalb der dort genannten Umsatzkategorien Untergruppen zu schaffen, die unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen.<sup>13</sup> Sollte sich der EuGH der Auffas-

---

7 S. oben FN 6.

8 Vgl. z. B. BFH vom 2. April 1998, V R 34/97, BStBl. II 1998 S. 695.

9 EuGH vom 8. Mai 2003, Rs. C 384/901, UR 2003 S. 408.

10 Az. 7 V 582/03, EFG 2003 S. 1352.

11 Rs. C 109/02.

12 Vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 7 Buchst. a UStG.

13 Mitteilung über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ABl. 2002 Nr. C-131/7.

sung der Kommission anschließen, hätte dies weitreichende Konsequenzen für die in den einzelnen Kategorien des Anhang H zur Sechsten Richtlinie aufgeführten Umsatzarten.<sup>14</sup> So sind z.B. nach Kategorie Nr. 1 dieser Anlage Nahrungsmittel einschließlich nicht alkoholischer Getränke eine selbständige Warengruppe. Sollte es gemeinschaftsrechtlich unzulässig sein, innerhalb dieser Warenkategorie Untergruppen zu schaffen, wird der Kreis der dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Waren über die in der Anlage zum UStG ausdrücklich aufgeführten Waren erheblich ausgeweitet.<sup>15</sup> Ebenso wäre es zugunsten der Umsätze für die landwirtschaftliche Erzeugung.

4. Zur erörtern ist in diesem Zusammenhang auch, ob sich der Unternehmer, dessen Waren durch die gemeinschaftsrechtswidrige Schaffung einer Untergruppe innerhalb einer Kategorie des Anhang H von der Anwendung des ermäßigten Steuersatzes ausgeschlossen sind, aufgrund dieses Rechtsverstößes die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes zugunsten seiner Waren beanspruchen kann. Die aus anderen Rechtsgebieten bekannte Problematik der Gleichheit im Unrecht stellt sich in diesem Zusammenhang m.E. nicht. Übt ein Mitgliedstaat ein gemeinschaftsrechtliches Wahlrecht zur Anwendung eines ermäßigten Steuersatzes für eine bestimmte Umsatzkategorie des Anhang H der Sechsten Richtlinie in der Weise aus, dass die Begünstigung entgegen dem Gemeinschaftsrecht nur für eine Untergruppe dieser Kategorie gewährt wird, begehrt derjenige dessen Waren zwar zu dieser Warenkategorie, nicht aber zu der begünstigten Untergruppe gehören, für sich keine rechtswidrige Begünstigung. Es geht vielmehr darum, ob eine rechtmäßige Regelung, die allerdings in rechtswidriger Weise auf einen Teilsachverhalt beschränkt ist, auf weitere Sachverhalte angewendet werden kann. Der Grundsatz, eine rechtswidrige Begünstigung nicht in weiteren Fällen beanspruchen zu können, steht hier einer erweiterten Anwendung des ermäßigten Steuersatzes nicht entgegen. Hierfür spricht auch der Gedanke der Wettbewerbsneutralität. Denn die Richtlinienwidrigkeit des nationalen Rechts kann in aller Regel im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens erst geltend gemacht werden, nachdem entsprechende Umsätze ausgeführt wurden und Steuerbescheide vorliegen. Unter

---

14 Zwischenzeitlich hat der EuGH in dieser Rechtssache mit Urteil vom 23. Oktober 2003 entschieden. Der EuGH hat sich im Ergebnis der Auffassung der Kommission angeschlossen. Der EuGH stützt dies auf den Grundsatz der steuerlichen Neutralität, der es verbiete, gleichartige und deshalb im Wettbewerb miteinander stehende Waren oder Dienstleistungen hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich zu behandeln, weshalb auf derartige Waren oder Dienstleistungen ein einheitlicher Steuersatz anzuwenden sei (Rn. 20 der Entscheidungsgründe). Die Mitgliedstaaten seien nicht berechtigt, den Kreis der Leistungen, die dem ermäßigten Steuersatz unterliegen, willkürlich zu beschränken (Rn. 21 der Entscheidungsgründe). Im konkreten Fall ging der EuGH davon aus, dass die Leistungen von Solisten und von Musikensembles zumindest gleichartig seien und daher keinen unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen dürfen (Rn. 22 der Entscheidungsgründe).

15 Die Bildung danach unzulässiger Untergruppen innerhalb einer Warenkategorie ist m.E. auch nicht über den Einleitungssatz des Anhang H Sechste Richtlinie zu rechtfertigen. Zwar kann danach bei der Übertragung der einzelnen Kategorien des Anhang H Sechste Richtlinie in einzelstaatliche Vorschriften der genaue Geltungsbereich der jeweiligen Kategorie anhand der Kombinierten Nomenklatur abgegrenzt werden. Hieraus ergibt sich jedoch keine Befugnis, den Inhalt einzelner Kategorien zu verändern oder einzelne Kategorien in begünstigte und nicht begünstigte Vorgänge aufzuteilen. Es besteht vielmehr nur die Möglichkeit, den aufgrund der jeweiligen Ziffer des Anhang H feststehenden Inhalt einzelner Kategorien gegenüber den in Anhang H nicht erwähnten Vorgängen abzugrenzen. Selbst wenn dem Einleitungssatz des Anhang H Sechste Richtlinie weitere Bedeutung zukommen sollte, ergäbe sich hieraus nur die Möglichkeit, den vollständigen Warenkreis eines KN-Codes zu begünstigen. Eine danach unzulässige Exposition würde dann zur Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf alle Waren des jeweiligen Kapitels, der jeweiligen Position oder Unterposition führen.



Berücksichtigung der mit derartigen Rechtsbehelfen verbundenen Verfahrensdauer kann der nationale Gesetzgeber die gemeinschaftsrechtliche Option zur Einführung eines ermäßigten Steuersatzes nach der Feststellung eines Rechtsverstoßes faktisch nicht mehr rückgängig machen. Die Wettbewerbsneutralität kann daher nicht dadurch gewahrt werden, dass das nationale Recht eine gemeinschaftsrechtskonforme Rechtslage dadurch herstellt, dass die Regelung zugunsten der begünstigten Untergruppe entfällt, da dies ohne Rückwirkung erfolgt. Der Grundsatz der steuerlichen Neutralität gebietet es daher m.E., eine für eine Untergruppe einer Warenkategorie gewährte Begünstigung auch auf alle anderen Besteuerungsgegenstände dieser Warenkategorie anzuwenden. Dies gilt zumindest für gleichartige Waren, die mit den begünstigten Waren einer Untergruppe derselben Umsatzkategorie in einem Wettbewerbsverhältnis stehen.

5. Zusammenfassend ist daher Folgendes festzuhalten: Die Anlage zum UStG ist zollrechtlich auszulegen, soweit bereits formal oder wie bei sog. unechten Expositionen zumindest im Ergebnis eine Verweisung auf einzelne Waren, Positionen oder Unterpositionen oder zumindest einzelne KN-Codes vorliegt. Im Übrigen erfolgt die Auslegung der Anlage umsatzsteuerrechtlich. Im Hinblick auf den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität und das nach Auffassung der Kommission bestehende Verbot, aus einzelnen Umsatzkategorien des Anhang H der Sechsten Richtlinie bloße Untergruppen zu begünstigen, können über die in der Anlage zum UStG ausdrücklich genannten Waren weitere Gegenstände dem ermäßigten Steuersatz unterliegen.

## II. Umsätze im Zolllager

Ein weiteres Beispiel, die Besteuerung von Umsätzen im Zolllager, zeigt die Grenzen des zollrechtlichen Einflusses auf die Umsatzsteuer auf. Zurückgehend auf ein Urteil des Reichsfinanzhofs<sup>16</sup> aus dem Jahre 1936 sind derartige Umsätze aus Sicht der Finanzverwaltung steuerbar und in aller Regel steuerpflichtig. Man geht dabei davon aus, dass das Zolllager anders als ein Freihafen Teil des Inlands ist. Hinzu tritt die Überlegung, dass Verkehrsvorgänge im Inland zu besteuern sind. Ob dies tatsächlich zutrifft ist m.E. aus folgenden Gesichtspunkten sehr zweifelhaft:<sup>17</sup>

- Bei der steuerlichen Würdigung ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich eine im Zolllager gelagerte Ware nur körperlich, nicht aber auch rechtlich im Inland befindet. Es geht hier um die Frage, zu welchem Zeitpunkt umsatzsteuerrechtlich die Einfuhr erfolgt. Dies ist nicht unstrittig. Zum UStG 1973 entschied der BFH, dass die Einfuhr bereits mit dem tatsächlichen Überschreiten der Zollgrenze erfolge.<sup>18</sup> Dies dürfte aber aufgrund einer 1993 in Kraft getretenen Änderung der Sechsten Richtlinie unzutreffend sein. Seit 1993 liegt nach Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 10 Abs. 3 Sechste Richtlinie eine Einfuhr bei der Überführung einer Ware in ein zollrechtliches Nichterhebungsverfahren erst dann vor, wenn die Ware derartigen Verfahren nicht mehr unterliegt, so dass es im Ergebnis auf die Überführung in den zollrecht-

---

16 RFH vom 7. Februar 1936, V A 26/36, RStBl. 1926 S. 256.

17 Vgl. Wäger, Besteuerung innergemeinschaftlicher Reihengeschäfte, Köln 2001 S. 77 ff.

18 BFH v. 18. Juli 1985, V B 8/85, BFH/NV 1986 S. 243.

- lich freien Verkehr ankommt. Diese Definition ist nicht nur für die Entstehung der Einfuhrumsatzsteuer, sondern bereits für den Tatbestand der Einfuhr maßgeblich.<sup>19</sup>
- Darüber hinaus ist zu beachten, dass verkehrsteuerrechtliche Gesichtspunkte für die Umsatzsteuer heute eigentlich keine Rolle mehr spielen. Die Entscheidungspraxis des EuGH geht ganz eindeutig dahin, die Umsatzsteuer als Verbrauchsteuer anzusehen.<sup>20</sup> Dementsprechend hat der EuGH Leistungen, bei denen die Möglichkeit eines Verbrauchs ausgeschlossen ist, als nicht steuerbar angesehen.<sup>21</sup> Eine derartige Situation liegt auch im vorliegenden Fall vor. Die dem Zolllagerverfahren unterliegende Nichtgemeinschaftsware ist gegen ihren Verbrauch durch die zollamtliche Überwachung gesichert. Dementsprechend kann es bei einer Lieferung von Nichtgemeinschaftsware im Zolllager nicht zu einem Verbrauch kommen. Die Lieferung im Zolllager ist daher m.E. nicht steuerbar.

Soweit sich die Vertreter der Finanzverwaltung für ihre Gegenauffassung auf Art. 16 Abs. 1 Teil B Buchst. c und Teil D Buchst. a Sechste Richtlinie berufen,<sup>22</sup> vermag dies m.E. die Steuerbarkeit der Lieferung im Zolllager nicht zu begründen. Zwar räumt diese Vorschrift den Mitgliedstaaten das Recht ein, die Lieferung von Waren im Zolllager von der Steuer zu befreien, was darauf hindeutet, das es sich um einen steuerbaren Vorgang handeln könnte, da ansonsten die Befreiungsmöglichkeit überflüssig wäre. Es ist aber zu berücksichtigen, dass in das Zolllagerverfahren auch Gemeinschaftsware überführt werden kann,<sup>23</sup> so dass sich die Befreiungsmöglichkeit nach Art. 16 Abs. 1 Teil B Buchst. c und Teil D Buchst. a Sechste Richtlinie m.E. auf den Fall der Lieferung von Gemeinschaftsware beschränkt.

Die sich aufgrund des Meinungsstreits ergebenden Konsequenzen sind gravierend. Wird z.B. eine Ware aus einem belgischen Zolllager nach Deutschland verkauft und in Deutschland in den zollrechtlich freien Verkehr überführt, entsteht nach Auffassung der Finanzverwaltung nicht nur Einfuhrumsatzsteuer, sondern darüber hinaus auch die Steuer für den innergemeinschaftlichen Erwerb. Eine derartige Doppelbesteuerung entspricht nicht der Besteuerungssystematik im Binnenmarkt. Danach soll für den Bereich des unternehmerischen Warenverkehrs die im Drittlandhandel bestehende Steuerbefreiung für Ausfuhrlieferungen durch die Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen ersetzt werden, während anstelle der Einfuhrbesteuerung der Tatbestand des innergemeinschaftlichen Erwerbs tritt. Ersetzt das Besteuerungssystem für den innergemeinschaftlichen Warenhandel aber nur die Tatbestände der Ausfuhrlieferung und der Einfuhr, ist nicht nachvollziehbar, warum Lieferungen in Einzelfällen beiden Besteuerungssystemen unterliegen sollen. Die m.E. im innergemeinschaftlichen Warenverkehr mit Nichtgemeinschaftsware absurden Besteuerungsfolgen bestätigen die These, dass die Lieferung von Nichtgemeinschaftsware nicht dem Anwendungsbereich der Steuer unterliegt.

19 Diese gemeinschaftsrechtliche Rechtslage erkennt nunmehr auch der nationale Gesetzgeber durch die beabsichtigte Neufassung des § 1 Abs. 1 Nr. 4 UStG durch den Entwurf des Steueränderungsgesetzes 2003 an.

20 Vgl. z.B. Urteil v. 3. März 1988, Rs. 252/86, Slg. S. 1343 Rn. 8.

21 Vgl. z.B. EuGH v. 29. Februar 1996 Rs. C-215/94, Slg. I-959, Rn. 20 und v. 18. Dezember 1997, Rs. C-384/95, Slg. I-7387 Rn. 23.

22 Langer, in: Fünf Jahre Binnenmarkt, Eine Zwischenbilanz, S. 98 ff, 99.

23 Art. 98 Abs. 1 Buchst. b ZK.

### III. Rückwaren

Die Besonderheit der Rückware besteht in ihrer Abgabenbefreiung. Der Befreiungstatbestand ist einmal zollrechtlicher Art und wird für Waren gewährt, die vorübergehend das Zollgebiet verlassen haben und innerhalb von drei Jahren in dieses Zollgebiet zurückgelangen.<sup>24</sup> Eine ähnliche Abgabenbefreiung sieht auch die Umsatzsteuerbefreiungsverordnung vor.<sup>25</sup> Danach ist die Zollbefreiung für Rückwaren sinngemäß anzuwenden. In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, welche Auswirkungen sich aus der Schaffung des seit 1993 bestehenden Binnenmarkts ergeben. Bis einschließlich 1992 kam es bei einem z.B. reisebedingten Verbringen eines Fahrzeuges aus Deutschland nach Frankreich und zurück nach Deutschland zunächst in Frankreich zu einer vorübergehenden Verwendung, so dass dort keine Einfuhrumsatzsteuer zu erheben war, während bei der Rückkehr des Fahrzeugs nach Deutschland einfuhrumsatzsteuerrechtlich die Rückwarenregelung angewendet werden konnte. Ebenso war es, wenn das Fahrzeug aus Frankreich über die Schweiz nach Deutschland zurückkehrte. Aufgrund der bis einschließlich 1992 für Zwecke der Einfuhrumsatzsteuer bestehenden Trennung der Steuerhoheiten zwischen den Mitgliedstaaten kam es daher für die umsatzsteuerrechtliche Anwendung der Rückwarenregelung darauf an, dass der Gegenstand, dem die Rückwareneigenschaft zukommen sollte, aus dem inländischen Teil des Zollgebiets stammte. Hieran ist aber seit der Schaffung des Binnenmarkts im Jahre 1993 nicht mehr festzuhalten. Zwar bestehen die Steuergrenzen z.B. im Bereich des unternehmerischen Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten fort. Dies gilt aber nicht für Zwecke der Einfuhrumsatzsteuer, die im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr zu erheben ist. Einfuhrumsatzsteuerrechtlich ist das gesamte Steuergebiet der EG seit 1993 als eine Einheit anzusehen. Dementsprechend kann es für die steuerliche Rückwarenregelung nicht darauf ankommen, ob es sich um einen Gegenstand handelt, der sich vor dem Verbringen in das Drittlandsgebiet im Inland oder im übrigen Gemeinschaftsgebiet befand.<sup>26</sup> Die Rückwareneigenschaft ist daher z.B. auch dann zu bejahen, wenn eine in Italien hergestellte Gemeinschaftsware über ein Drittland nach Deutschland verbracht wird.

### IV. Bestimmung des Lieferorts

Das Zollrecht beeinflusst auch den Ort von Warenlieferungen. Steht die Person des Abnehmers bereits bei Beginn der Beförderung oder Versendung fest, bestimmt sich der Lieferort nach § 3 Abs. 6 UStG. Aufgrund der Ortsbestimmung nach dieser Vorschrift ist die Lieferung bei einer Beförderung oder Versendung aus dem Drittlandsgebiet nicht steuerbar. Anders ist es aber unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 8 UStG. Danach verlagert sich der Lieferort bei einer Beförderung oder Versendung aus dem Drittlandsgebiet in das Inland, wenn der Lieferer oder sein Beauftragter Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer ist. Praktische Bedeutung hat diese Vorschrift zur Zeit z.B. wenn die Einfuhr aufgrund der Steuerbefreiung für Warensendungen mit geringem Wert<sup>27</sup> nicht der Einfuhrumsatzsteuer unterliegt. Eine Reihe europaweit

---

24 Art. 185 ZK.

25 § 1 Abs. 2a i. V. m. § 12 EUSTBV.

26 Anders aber die Kommentarliteratur, vgl. z.B. Müller-Eiselt, in Reiß/Kraeusel/Langer, UStG § 5 Rn. 425.

27 Art. 27 VO (EWG) Nr. 918/83 i. V. m. § 1 Abs. 1 EUSTBV.

tätiger Unternehmen haben im Hinblick auf diese Regelung Distributionszentren außerhalb des Steuergebiets der EG errichtet und beliefern von dort aus private Abnehmer in der EG. Der Finanzverwaltung sind derartige Geschäftsmodelle ein Dorn im Auge. Zwar akzeptiert sie die Anwendung der Steuerbefreiung für Zwecke der Einfuhrumsatzsteuer. Unabhängig hiervon versucht sie jedoch, die inländische Steuerpflicht der Lieferungen über § 3 Abs. 8 UStG zu begründen. Verwunderlich ist dabei, dass eine Vorschrift, die einen Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer voraussetzt, in einem Fall anwendbar sein soll, in dem aufgrund einer Steuerbefreiung keine Einfuhrumsatzsteuer zu erheben ist. Unterstellt man aber, dass auch in diesem Fall eine Person zumindest technisch Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer ist, kommt der personellen Zuordnung dieser „Einfuhrumsatzsteuerschuld“ entscheidende Bedeutung zu. Maßgeblich ist insoweit, welche Person Zollschuldner ist, d.h. im Regelfall die Zollanmeldung zur Überführung in den freien Verkehr abgibt.<sup>28</sup> Es entscheiden dann zollrechtliche Detailfragen, ob sich der Ort der Lieferung nach § 3 Abs. 8 UStG in das Inland verlagert. Hiervon ist z.B. dann auszugehen, wenn der Lieferer die einzelnen Waren ausdrücklich zum zollrechtlich freien Verkehr anmeldet. Anders kann es aber bereits im Fall des Art. 233 Abs. 1 Buchst. b ZK-DVO sein. Diese Vorschrift gilt für das Überschreiten der Zollgrenze mit Waren, die von der Verpflichtung des Beförderers befreit sind. Abgabe und Annahme der Zollanmeldung, Gestellung und Überlassung werden dann fingiert, ohne aber die Person des Anmelders festzulegen.<sup>29</sup> Bei einer Warenbeförderung im Postverkehr liegen die Voraussetzungen des § 3 Abs. 8 UStG demgegenüber nicht vor. Denn dann ist gem. Art. 237 Abs. 2 ZK-DVO der Warenempfänger Anmelder und gegebenenfalls Zollschuldner.<sup>30</sup> Für Zwecke des § 3

28 Vgl. z. B. Nieskens in Rau/Dürrwächter, UStG, § 3 Anm. 3390.

29 Art. 234 Abs. 1 ZK-DVO.

30 Dies gilt für den Postverkehr in folgenden Fällen:

- Art. 237 Abs. 1 Teil A Buchst. a vierter Gedankenstrich ZK-DVO erfasst Briefe und Postpakete, die im Sinne der Durchführungsvorschriften zu Art. 38 Abs. 4 ZK von der Verpflichtung des Beförderers befreit sind. Dies gilt gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b (aa) ZollV für Sendungen mit Waren, die nicht mehr als DM 50 wert sind und erfasst somit die in Art. 27 der VO (EWG) 918/83 i. V. m. § 1 Abs. 1 EUSTBV bezeichneten Waren. Diese Waren gelten unabhängig davon, ob sie mit dem Zollzettel CN 22 oder der Zollinhaltserklärung CN 23 befördert werden, als im Zeitpunkt des Beförderns zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr angemeldet. Zu beachten ist, dass nach Art. 3101 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Weltpostvertrag (veröffentlicht im Anlageband zum Bundesgesetzblatt II Nr. 41 v. 1. Oktober 1998) Päckchen in jedem Fall mit den Dokumenten CN 22/CN 23 zu befördern sind.
- Art. 237 Teil A Buchst. b ZK-DVO gilt für Briefe und Postpakete, die mit den Begleiterklärungen CN 22 oder CN 23 befördert werden. Diese Postsendungen gelten im Zeitpunkt der Gestellung als zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr angemeldet. Die Vorschrift kommt nicht bereits dann zur Anwendung, wenn die Begleitdokumente CN 22/CN 23 verwendet werden; es muss sich darüber hinaus auch um eine Ware handeln, die der Beförderungspflicht unterliegt.

In beiden Fällen gilt nach Art. 237 Abs. 2 ZK-DVO der Warenempfänger als Anmelder und gegebenenfalls als Zollschuldner. Die Fiktion des Art. 237 Abs. 2 ZK-DVO gilt allerdings nur in den Grenzen des Art. 238 ZK-DVO (u.A. kein Überschreiten der statistischen Wertschwelle und keine Postsendung zu kommerziellen Zwecken mit Waren, die Teil einer regelmäßigen Serie gleichartiger Vorgänge sind; letzteres dient dazu eine Umgehung der statistischen Wertschwelle durch eine Aufteilung in mehrere Sendungen zu verhindern, vgl. Henke, in Witte, Zollkodex, 3. Aufl. 2002, Art. 61 Rn. 26 und 45).

Im Verhältnis zu § 5 Abs. 2 ZollIVG ist zu beachten, dass die zugunsten der Deutschen Post AG bestehende Befugnis, für von ihr beförderte Waren Zollanmeldungen in Vertretung des Empfängers abzugeben, nicht den Fall des Art. 237 Abs. 1 Teil A Buchst. a vierter Gedankenstrich ZK-DVO erfasst. Denn diese Vorschrift setzt voraus, dass Waren von der Beförderungspflicht freigestellt sind, wodurch zugleich die Gestellungspflicht entfällt (vgl. Zimmermann, in Dorsch, Zollrecht, ZollIVG, § 5 Rn. 8), während § 5 Abs. 2 ZollIVG nur auf gestellungspflichtige

Abs. 8 UStG ist der Warenempfänger auch als Schuldner der Einfuhrumsatzsteuer anzusehen ist, so dass die Voraussetzungen für eine Ortsverlagerung nach dieser Vorschrift m.E. nicht gegeben sind.

---

Ware anzuwenden ist. Da sich im Übrigen bei einer Warenbeförderung im Postverkehr mit Zollinhaltsklärung die Zollschaft des Empfängers bereits aus Art. 237 Abs. 2 ZK-DVO ergibt, ist § 5 Abs. 2 ZollVG in erster Linie dann von Bedeutung, wenn die Voraussetzungen des Art. 238 ZK-DVO vorliegen oder die Beförderung im Postverkehr ohne Zollinhaltsklärung erfolgt und die Deutsche Post AG eine mündliche Postanmeldung abgibt (vgl. hierzu Böhne/Rüther, AW Prax 2000 S. 324 ff, 325).



# Stand und Entwicklung der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen

Eva Bürgermeister, Oberfinanzdirektion Nürnberg /  
Dr. Bettina Vogl-Lang, Ministerialrätin, Bundesministerium für Finanzen, Wien




## Übersicht der Inhalte




- **Zoll - eine komplexe Angelegenheit**
- **Strukturen und Art der Zusammenarbeit in Brüssel**
- **Zusammenarbeit außerhalb der EU-Gremien**
- **Die „Einzigste Bewilligung“ als Praxisbeispiel**
  
- **Erfahrungen, Perspektiven und Anregungen für die Zukunft**

## Zoll - eine komplexe Angelegenheit




- Alle Maßnahmen des internationalen Warenverkehrs
- Konnex zu indirekten Steuern/Verbrauchssteuern
- Konnex zu Justiz und Inneres (EU „3. Säule“)









3

## Die Zusammenarbeit in Brüssel




- Aufgabenteilung Europäische Kommission-Mitgliedstaaten bei Legistik und Umsetzung




4





## Die Zusammenarbeit in Brüssel



### ➤ Einbindung des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments:

- Grundlagenlegistik/prinzipielle Themen (z.B. ZK-Novellen)
- Arbeitsgruppe für die Zollunion (1 Untergruppe für Zollaussetzungen/Kontingente)
- Arbeitsgruppe für Zollzusammenarbeit (Justiz und Inneres)



5



## Die Zusammenarbeit in Brüssel



### ➤ Ausschüsse (Vorsitz: Kommission):

- Zugewiesene Legistik (ZK-DVO)
- Allgemeine Auslegungsfragen
- Sonstige Initiativen der einheitlichen Anwendung



6



## Die Zusammenarbeit in Brüssel



### ➤ Ausschüsse (Vorsitz Kommission):

- Zollpolitik  
(strategische/grundsätzliche Fragen)
- Kohärenzgruppen Steuer-Zoll
- Ausschuss für den ZK  
(dzt. 14 Fachuntergruppen)
- Internationale Angelegenheiten
- Internationale technische Zusammenarbeit
- Zoll 2007 mit Untergruppen



7



## Die Zusammenarbeit in Brüssel



### ➤ Wie funktionieren die Strukturen?

- Formelle Rechtsetzungsinitiative der Kommission
- Themenanregungen durch die Mitgliedstaaten
- Regelmäßige Sitzungen in Brüssel
- Alle Mitgliedstaaten (seit Kurzem auch die Beitrittsländer) entsenden ihre Zollexperten



8



## Die Zusammenarbeit in Brüssel



### ➤ Wie funktionieren die Strukturen?

- Diskussion untereinander und mit Kommission über
  - geltende und
  - künftige Rechtslage
- Abstimmung über rechtliche Änderungen (Mehrheitsbeschlüsse im „Binnenmarkt“)



9



## Die Zusammenarbeit in Brüssel



### ➤ Die Strategie für die Zollunion

- Mehrere nationale Staaten/Verwaltungen
  - eine Zollunion/ein Binnenmarkt



### ➤ Der Beschluss zu „Zoll 2007“

- diverse Initiativen zur Umsetzung der Zollstrategie



10



## Die Zusammenarbeit in Brüssel



- **Schwerpunkte von Zoll 2007:**
- Gemeinsame IT-Strategie („E-Zoll Europa“)
  - Kontaktgruppe mit der Wirtschaft
  - Ausbildungskooperationen
  - Best Practise-Initiative
  - Kooperationen interessierter Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen
  - Beamtenaustausche



11



## Die Zusammenarbeit außerhalb von Brüssel



- **Rechtsgrundlagen:** §§
- Zollkodex („Einziges Bewilligung“)
  - Gegenseitige Amtshilfe
  - Beitreibungsrichtlinie
  - Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten



12



## Einzigte Bewilligungen - Allgemeines



### ➤ Definition

### ➤ Anwendungsbereich



- Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung
- zollrechtlich freier Verkehr zur besonderen Verwendung
- Vereinfachte Verfahren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr (Pilotprojekte)

13



## Einzigte Bewilligungen - Bestandszahlen



### ➤ Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung

EU: 110 \*) \*\*)                      AT: 45                      DE: 71

\*) ohne IT,FR, \*\*) ohne Angaben über Zolllager)

### ➤ Vereinfachte Verfahren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr - Pilotprojekte

AT: 37                      DE: 31

(Stand 31.12.2002, Quelle: Mitgliedstaaten)

14



## Einziges Bewilligungen - praktische Umsetzung



- Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung/  
freier Verkehr zur besonderen Verwendung
  - Antragsphase
  - Bewilligungserteilung „Konsultation“
  - Abfertigung, Durchführung des Verfahrens,  
und Informationsfluss
  - Koordination der nachträglichen Prüfung



15




## Einziges Bewilligungen - Behördenpraxis




- Organisationseinheit
  - Ministerium
  - Zentralstelle
- Einbindung anderer Behörden
- Arbeitssprache
  - allgemeine Sprachenproblematik (Amtssprachen –  
Arbeitssprachen)
- Korrespondenz




16




## Zusammenarbeit - Erfahrungen




- „Nord-Süd-Gefälle“
  - Verfahrensvereinfachungen
  - Kooperation mit der Wirtschaft
- Nationale Traditionen und Hierarchien contra Gesetzeslage
- Unterschiede in der EDV-Ausstattung
  - Keine Vernetzung der einzelnen, nationalen EDV-Systeme




17



## Zusammenarbeit - Zukunftsperspektiven



- Anstieg der Anzahl der einzigen Bewilligungen
  - fortschreitende Globalisierung
  - Kostenreduzierungspotential
  - Integration der Beitrittsländer
- Harmonisierung der Verwaltungspraxis
  - best practise
  - Angleichung der Wettbewerbsvoraussetzungen



18



## **Anregungen für die Weiterentwicklung**



- Beschleunigung der Gesetzgebung
- zeitnahe Erarbeitung internationaler Vereinbarungen (im Vorgriff auf gesetzliche Regelungen)
- stärkere Gewichtung der Arbeitssprachen
- Regelungen zur Sprache/Übersetzung für grenzüberschreitende Verfahren
- pragmatische Lösungen bei geänderten Rahmenbedingungen



# Energiesteuern im Binnenmarkt

Peter Bille, Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen, Berlin

## Einleitung

Im Folgenden möchte ich Ihre Aufmerksamkeit für einen speziellen, aber sehr wichtigen und sensiblen Bereich der Binnenmarktpolitik in Anspruch nehmen: die Energiebesteuerung. Nach mehr als 10 Jahren Binnenmarkt gibt es jetzt auf dem Gebiet der Energiesteuern einen ersten Harmonisierungsfortschritt in Form der Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Sie ist noch nicht formal vom Rat beschlossen worden – damit ist nach jüngsten Informationen erst im Oktober diesen Jahres zu rechnen – so dass wir es nur mit einem Entwurf zu tun haben, aber die entscheidende politische Einigung ist in der Sitzung des ECOFIN-Rates am 21. März diesen Jahres erfolgt.

Sie wissen, dass die Energiesteuerrichtlinie – so will ich von nun an den Entwurf vereinfacht und verkürzt bezeichnen – eine sehr lange, man kann auch sagen, viel zu lange Vorgeschichte hat. Die EU-Kommission hatte zunächst 1995 die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer vorgeschlagen, die jedoch auf erhebliche Vorbehalte einiger MS gestoßen war. Dieser Vorschlag ist dann zurückgenommen worden und 1997 durch den Vorschlag einer Energiesteuerrichtlinie ersetzt worden, die keinen ausdrücklichen Bezug auf den CO<sub>2</sub>-Gehalt der Energieträger nimmt, sondern auf die in allen Mitgliedstaaten vorhandenen Verbrauchsteuersysteme aufsetzt und sie auf zusätzliche Energieträger ausweitet. Formal gesehen wird dieser Entwurf von 1997 jetzt verabschiedet werden – allerdings mit erheblich gemilderten Anforderungen an die Mitgliedstaaten. So sah der Entwurf von 1997 noch eine Anhebung der Mindeststeuersätze in 3 Stufen, beginnend mit 1998, vor. Das Modell der stufenweisen Anhebung musste im Laufe der Verhandlungen aufgegeben werden. Die jetzt verabschiedeten Steuersätze werden ab 2004 gelten und unterliegen – mit Ausnahme des Dieselmotors – keiner weiteren Anhebung. Sie liegen fast ausnahmslos noch unter den ursprünglich für 1998 vorgesehenen Sätzen der 1. Stufe.

## Warum diese lange Verhandlungsdauer?

Energiesteuern sind ein sehr schwieriges Verhandlungsthema. Sie erfordern technisches Verständnis, haben einen hohen fiskalischen Stellenwert, können für einige Wirtschaftszweige erhebliche Kostenbelastungen verursachen und sind politisch sehr sensibel, was sich daran zeigt, dass sie immer – jedenfalls in Deutschland – ein Wahlkampfthema sind. Um den Stellenwert in der Politik plastisch zu machen vielleicht noch folgender Hinweis: Zu meinen Arbeitsmaterialien gehört eine Auflistung aller Drucksachen und Plenarprotokolle aus der letzten, der 14. Wahlperiode; allein dieses Verzeichnis der Dokumente hat einen Umfang von rd. 70 Seiten.

Bei den Energiesteuerverhandlungen treffen nun Staaten mit den verschiedensten Ausgangslagen aufeinander. Die einen haben – aus welchen Gründen auch immer – ein hohes Energiesteuersteuerniveau, wie z.B. Deutschland, die Niederlande oder die skandinavischen Staaten. Andere Staaten, wie z.B. Spanien, Portugal, oder Luxemburg besteuern – ebenfalls aus den unterschiedlichsten Gründen – eher moderat. Jedes „Hochsteuerland“ hat natürlich ein herausragendes Interesse daran, sein nationales Niveau durch hohe Mindeststeuersätze abzusichern. Die „Niedrigsteuerländer“ hingegen haben kaum einen Nutzen von derartigen Vorgaben; vielleicht nicht einmal einen fiskalischen. Würde z. B. unser Nachbar Luxemburg seine Kraftstoffsteuern kräftig erhöhen müssen, würde dies wahrscheinlich kaum einen Cent mehr in die Kassen des Großherzogtums bringen; freuen dürfte sich eher der deutsche Fiskus. Auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips, das – aus meiner Sicht leider – in Steuerangelegenheiten noch immer gilt, geben aber die Staaten das Tempo und das Ausmaß vor, die an einer Harmonisierung letztlich wenig Interesse haben.

### **Was ändert sich durch die Energiesteuerrichtlinie?**

In der Mai-Ausgabe der Zeitschrift „Umwelt“ – einer Publikation des Bundesministeriums für Umwelt – war das von Bundesumweltminister Jürgen Trittin verfasste Editorial der neuen Energiesteuerrichtlinie gewidmet. Es trug die Überschrift „Durchbruch bei der EU-Energiebesteuerung“. In der Politik mag es angehen oder einfach zum Geschäft gehören, Ergebnisse langwieriger Verhandlungen als große Erfolge zu feiern. Ein Fachbeamter des Bundesfinanzministeriums darf da schon etwas kleinlicher sein und so ist es mir sicherlich gestattet, die neue Richtlinie auf ihre substantiellen Ergebnisse abzuklopfen und dann zu dem Urteil zu gelangen: Viel an Fortschritt ist dabei nicht herausgekommen – jedenfalls gemessen an der deutschen Interessenlage. Was sind nun die – zunächst aus gesamteuropäischer Sicht – materiell bedeutsamen Änderungen?

- Die Richtlinie bezieht einen größeren Kreis von Energieträgern ein. Während bisher im Prinzip nur Mineralöle harmonisiert waren, unterliegen jetzt auch Erdgas, Strom und Kohle dem gemeinschaftlichen Steuerrecht. Auch für diese hinzugekommenen Energieträger werden Mindeststeuersätze festgelegt.
- Hinsichtlich der bisher schon harmonisierten Steuergegenstände Benzin, Diesel, Kerosin und Heizöle werden die Steuermindestsätze erhöht – für Diesel und Kerosin in 2 Stufen: zum 1. Jan. 2004 und zum 1. Jan. 2010.
- Eine interessante Möglichkeit eröffnet Art. 7: Die Mitgliedstaaten dürfen zwischen gewerblich und nicht gewerblich genutztem Dieselmotorkraftstoff steuerlich differenzieren. Damit wird ihnen im Ergebnis der Weg eröffnet, den in fast allen Mitgliedstaaten deutlich niedrigeren Dieselmotorkraftstoffsteuersatz an den höheren für Benzin anzugleichen. Theoretisch hätten dies die einzelnen Staaten schon bisher gekonnt; aber ohne Differenzierungsmöglichkeit zwischen gewerblicher und nichtgewerblicher Verwendung hätte ein derartiger Schritt zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen des nationalen Güterkraftverkehrsgewerbes geführt. Nur Großbritannien konnte sich bislang – auf Grund seiner Insellage – diesen mutigen Schritt leisten. Die Differenzierung darf aber nur oberhalb des am 1. Januar 2003 geltenden Steuersatzes eingreifen, also nur durch eine Anhebung des Steuersatzes auf den privaten Verbrauch.

- Hinsichtlich der Luftfahrtbetriebsstoffe wird der Gestaltungsspielraum vergrößert. Es bleibt zwar bei der grundsätzlichen obligatorischen Steuerbefreiung für die gewerbliche Luftfahrt. Aber:
  - Reine Inlandsflüge dürfen künftig besteuert werden
  - Innergemeinschaftliche Flüge dürfen dann besteuert werden, wenn die Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander abschließen.
  - Diese Möglichkeit gilt auch für die Schifffahrt in Meeresgewässern, dürfte hier aber weniger Bedeutung erlangen
- Art. 16 erlaubt jetzt eine Steuerbefreiung bzw. -begünstigung von Biokraftstoffen in Reinform oder beigemischt. Wichtig dabei ist das Verbot der Überkompensation der Mehrkosten dieser Kraftstoffe.
- Schließlich eröffnet die Richtlinie neue Handlungsspielräume für Ausnahmeregelungen zu Gunsten der Wirtschaft:
  - Oberhalb der Mindeststeuersätze ist eine Differenzierung bei den Heizstoffen und Strom in gewerbliche und nichtgewerbliche Verwendung zulässig.
  - Es werden Kriterien für die Bestimmung energieintensiver Betriebe vorgegeben mit der Möglichkeit bis hin zu einer Steuerbefreiung. Es besteht die Wahlmöglichkeit zwischen 2 Methoden: Entweder muss das Verhältnis zwischen Energiekosten und Produktionswert mindestens 3 % oder das Verhältnis zwischen nationaler Energiesteuer und Mehrwert mindestens 0,5 % betragen.
  - In Art. 2 Abs. 4 werden einige Bereiche definiert, die nicht dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterliegen:
    - Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck; die Verwendung bei der chemischen Reduktion, bei Elektrolysen und bei Prozessen in der Metallindustrie gilt als zweierlei Verwendungszweck
    - Elektrischer Strom, der hauptsächlich für Zwecke der chemischen Reduktion, der Elektrolyse und bei Prozessen in der Metallindustrie verwandt wird
    - Elektrischer Strom, wenn er mehr als 50% der Kosten eines Produkt ausmacht
    - Energieerzeugnisse, die für mineralogische Verfahren im Sinne der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige verwandt werden.

Dieser Nichtanwendungsbereich der Richtlinie ist besonders interessant. Er erlaubt den Mitgliedstaaten ohne mit dem gemeinschaftlichen Beihilferecht in Konflikt zu kommen, Steuerfreiheit für die genannten, in der Regel hochenergieintensiven Bereiche einzuführen oder beizubehalten. In diesem Zusammenhang noch ein Hinweis: Vielen von Ihnen wird bekannt sein, dass in Deutschland eine Reihe von industriellen Prozessen nicht besteuert werden, weil sie nach unserer Rechtsauffassung nicht als Verheizen anzusehen sind. Die EU-KOM sieht das anders und betreibt deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik. Durch die Regelungen in der Energiesteuerrichtlinie hat dieses Verfahren an Brisanz verloren, denn die meisten Industrieanwendungen, die in Deutschland als Nicht-Verheizen angesehen werden, werden auf Grund des Art. 2 Abs. 4 nicht mehr in den Anwendungsbereich der Energiesteuerrichtlinie fallen.

## Bedeutung für Deutschland

Die eben aufgezeigten Inhalte stellen einen mühsam ausgehandelten Kompromiss dar, ausgehend von den unterschiedlichsten nationalen Interessen der Mitgliedstaaten im Energiesteuerbereich. Ich möchte nunmehr die Ergebnisse durch die Brille der deutschen Interessen betrachten. Dazu muss zunächst die Frage beantwortet werden: Was sind überhaupt die vorrangigen deutschen Interessen?

Deutschland ist ein Staat mit im europäischen Vergleich hohen Energiesteuern. Unter den 25 EU-Mitgliedstaaten und -Beitrittskandidaten haben wir den zweithöchsten Dieselsteuersatz, den zweithöchsten Steuersatz auf Benzin, und relativ hohe Steuersätze auf Erdgas und Strom, dort bewegen wir uns in der Spitzengruppe. Deutschland hat demzufolge ein vitales Interesse an hohen Mindeststeuersätzen.

Betrachten wir jetzt einmal als ein Beispiel die Dieselsteuer etwas näher. Der Steuersatz in Deutschland beträgt 47 Cent/l. Keiner unserer EU-Nachbarstaaten und erst recht keines der benachbarten Beitrittsländer hat einen auch nur annähernd gleich hohen Steuersatz. Ein besonders starkes Gefälle haben wir zu Luxemburg mit einem Steuersatz von 25 Cent/l und zu Österreich mit 28 Cent/l. Um im benachbarten Ausland Dieselkraftstoff teurer zu tanken, muss sich ein deutscher Kraftfahrer schon in die Schweiz begeben – beim Benzin sieht es allerdings auch dort schon anders aus.

Für einen Staat in der Mitte Europas, mit neun Nachbarstaaten, demnächst mit allen außer der Schweiz in einem Binnenmarkt vereint, ist das natürlich ein Problem; für den Finanzminister steht dabei der fiskalische Effekt im Vordergrund. Es ist zu vermuten, dass ein beträchtlicher Teil der in den Grenzregionen ansässigen Kraftfahrer mehr oder weniger regelmäßig dem sog. Tanktourismus frönt. Aber auch für Binnenlandbewohner ist eine Geschäfts- oder Freizeitreise ein willkommener Anlass, zu günstigen Preisen den Tank zu füllen; durch den Euro ist der Preisvergleich simpel geworden. Für den Güterkraftverkehr bieten die Höhen und Tiefen der europäischen Steuerlandschaft noch viel weitergehende Möglichkeiten. Für Lastkraftwagen sind heute serienmäßig eingebaute Kraftstofftanks mit einem Volumen von bis zu 1.500 Litern erhältlich. Damit lässt sich, z.B. bei einer Betankung in Luxemburg, ein Steuervorteil von rd. 300 Euro je Tankfüllung realisieren. Ich habe keine belastbaren Erkenntnisse über das Tankverhalten des deutschen Güterkraftverkehrs; aber die Vermutung dürfte wohl nahe liegen, dass ein erheblicher Teil der im internationalen Transport eingesetzten Fahrzeuge diese deutlichen Preisvorteile nicht ungenutzt lässt.

Nun zurück zur Ausgangsfrage: Bringt uns hier die neue Richtlinie Erleichterung? Die künftig vorgegebenen Mindeststeuersätze für Diesel von 30 Cent/l ab 2004 und von 33 Cent/l ab 2010 sind sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, aber sie mildern das Gefälle nicht entscheidend. Hinzu kommt: Die Nachbarstaaten mit niedrigen Dieselsteuersätzen haben sich zusätzliche Übergangsfristen ausbedungen. So müssen Österreich und Belgien die erste Stufe erst 2007 erreichen, Luxemburg erst 2009. Die 2. Stufe mit dem Steuersatz von 33 Cent ist für alle drei Staaten erst ab 2012 verpflichtend. Also erst in guten 8 Jahren werden wir eine moderate Annäherung an unser jetziges Steuerniveau haben. Beim Benzin sieht es ähnlich aus: Der Steuer-

satz beträgt 65 Cent/l, der Mindeststeuersatz wird zum 1. Januar 2004 von 29 auf 36 Cent/l angehoben.

Ein wirklicher **Fortschritt** bei der Harmonisierung ist das nicht. Interessant ist auch ein Vergleich der Situation des Jahres 1993, beim Start des Binnenmarktes, mit der des Jahres 2004.

1993:

Mindeststeuersatz für Diesel: 245 Euro/1000 l

Steuersatz in **D**: 281 Euro/1000 l.

Der Steuersatz in **D** lag damit bei Beginn des Binnenmarktes 15 % über dem vorgeschriebenen Mindeststeuersatz.

2004:

Mindeststeuersatz für Diesel: 302 Euro/1000 l

Steuersatz in **D**: 470 Euro/1000 l.

Der Steuersatz in **D** wird damit im Jahre 2004 um 56 % über dem vorgeschriebenen Mindeststeuersatz liegen.

Ein Vergleich der Entwicklung beim Benzin zeigt eine ähnliche Tendenz. Der hiesige Steuersatz lag 1993 46 % über dem Mindeststeuersatz, 2004 wird er ihn um 82 % übersteigen.

Hinsichtlich der Besteuerung der Kraftstoffe kommt man als um die ernüchternde Erkenntnis nicht herum, dass zwar eine Verabschiedung dieser Richtlinie besser ist als überhaupt kein Verhandlungsergebnis, gleichwohl aber der Harmonisierungsgrad 1993 zu Beginn des Binnenmarktes ein deutlich höherer war als 11 Jahre später, am 1. Januar 2004.

Das ist natürlich auch der Kommission bekannt. Insbesondere hinsichtlich der unterschiedlichen Steuersätze auf Dieseldieselkraftstoff sieht sie das Problem erheblicher Wettbewerbsverzerrungen auf den Güterkraftverkehrsmärkten. Ich gehe daher davon aus, dass die Kommission ihren im Sommer 2002 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der Steuern auf Dieseldieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke weiterverfolgen wird. Dieser sieht im Ergebnis eine schrittweise Annäherung der nationalen Steuersätze auf gewerblich genutzten Dieseldieselkraftstoff an einen gemeinschaftlichen Leitsteuersatz vor.

Die Auswirkungen der Richtlinie auf Deutschland möchte ich jetzt noch auf einem zweiten Gebiet mit einer anderen Problemstellung untersuchen. Erdgas und Strom gehören ab dem 1. Januar 2004 zu den Energieträgern, für deren steuerliche Behandlung das Gemeinschaftsrecht Vorgaben macht. In Deutschland unterliegen Erdgas seit 1989 und Strom seit dem 1. April 1999 einer Energiesteuer. Unsere nationalen Regelsteuersätze betragen für Erdgas 5,50 Euro/MWh und für Strom 20,50 Euro/MWh. Im europäischen Vergleich der Steuersätze liegen wir bei beiden Energieträgern im oberen Drittel.

Bemerkenswert ist in diesem Bereich die wesentlich größere Streuung bei der Höhe der nationalen Steuersätze. Sie reicht beim Strom von 0 (Griechenland, Irland) bis 90

Euro/MWh; beim Erdgas von 0 (Griechenland, Irland, Luxemburg und Spanien) bis 28,5 Euro/MWh. Die Spitzenplätze bei beiden Energieträgern nimmt Dänemark ein. Der Grund für die sehr unterschiedliche Höhe der Steuersätze liegt darin, dass bei diesen leitungsgebundenen Energien ein Ausweichverhalten der Konsumenten bei fiskalischen Maßnahmen nicht möglich ist, ein grenzüberschreitender Tanktourismus wie bei den Kraftstoffen kann nicht stattfinden.

Dafür stellen sich bei der Besteuerung von Strom und Gas andere Fragen. Strom und Gas sind nämlich die in der Industrie vorherrschenden Energieträger und die Höhe ihrer Kosten ist gerade bei energieintensiven Prozessen mitentscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit von Industriestandorten. In fast allen Staaten der Gemeinschaft, die Strom und Erdgas versteuern, gibt es daher besondere Regelungen mit dem Ziel, die steuerliche Belastung der Industrie in tragbaren Grenzen zu halten.

Auch in **Deutschland** wurden im Zuge der Einführung der ökologischen Steuerreform derartige Mechanismen zur Belastungsminderung eingeführt. Vereinfacht dargestellt können das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft für die Heizstoffe Erdgas und leichtes Heizöl sowie für Strom reduzierte Steuersätze in Anspruch nehmen. Die reduzierten Steuersätze lagen 1999 bei 20 % des Ökosteuer-Regelsatzes, ab dem 1. Januar 2003 betragen sie 60 %. Für Unternehmen des Produzierendes Gewerbes, also nicht solche der Landwirtschaft, die trotz dieser allgemeinen Begünstigung noch stark belastet sind, gibt es den Spitzenausgleich. Er stellt die verbleibende Steuerbelastung der Entlastung durch die im Zuge der Ökosteuerreform erfolgten Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge gegenüber. Diese Nettobelastung wird zu 95 % vergütet. Im Ergebnis wird damit erreicht, dass Unternehmen im günstigsten Fall nur mit 3 % des Ökosteuerregelsatzes belastet bleiben.

Da für die bislang nichtharmonisierten Energieträger Strom und Erdgas das gemeinschaftliche Steuerrecht keine Vorgaben machte, hatten sich die Maßnahmen insoweit allein an den Art. 87 und 88 des EU-Vertrages, also an den Vorschriften über staatliche Beihilfen zu orientieren. Anders bei der Begünstigung für das Heizöl: Die jetzt noch geltende Mineralölsteuerstrukturrichtlinie kennt hinsichtlich der Heizstoffe keine besonderen Ausnahmeregelungen für die Wirtschaft; ein Bedarf dafür wurde vermutlich seinerzeit nicht gesehen, da Heizöl bei industriellen Prozessen keine große Rolle spielt. Daher hatte die Bundesregierung einen Antrag nach Art. 8 Abs. 4 auf eine Ausnahmegenehmigung aus besonderen politischen Erwägungen gestellt, dem auch ohne Probleme stattgegeben wurde.

Mit der Aufnahme von Strom und Erdgas in den Kreis der harmonisierten Steuergegenstände war von vornherein klar, dass die Richtlinie Aussagen über die Zulässigkeit von Begünstigungen für bestimmte Bereiche der Wirtschaft machen musste. Die Richtlinie musste dabei zwei Anforderungen gerecht werden: Sie musste für das Funktionieren des Binnenmarktes angemessene Mindeststeuersätze festlegen, andererseits mussten Energiesteuerbelastungen verhindert werden, die zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber drittländischen Konkurrenten, sei es auf dem Gemeinschaftsmarkt, sei es auf dem Weltmarkt, führen können. Das deutsche Interesse – jedenfalls das der Bundesregierung – war vornehmlich auf die Festsetzung angemessener

Mindeststeuersätze gerichtet, um der vorhandenen Belastung der deutschen Wirtschaft durch die Strom- und Erdgassteuer über eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen in der EU Rechnung zu tragen. An Nullsteuersätzen war die Bundesregierung nicht interessiert. Zum anderen legte die Bundesregierung – oberhalb der Mindeststeuersätze – Wert auf möglichst flexible Begünstigungsoptionen.

Was ist nun das Ergebnis der Richtlinie?

Die Richtlinie unterscheidet zwischen Mindeststeuersätzen für die gewerbliche und die nichtgewerbliche Verwendung. Oberhalb dieser Mindeststeuersätze können die MS gemäß Art. 5 gestaffelte Steuersätze anwenden, also je nach Verwendung differenzieren.

Der gemeinschaftliche Mindeststeuersatz für Erdgas – hier und im folgenden will ich nur die Sätze für die gewerbliche Verwendung behandeln – wird bei 15 Cent/Gigajoule bzw. bei 54 Cent/MWh liegen. Der niedrigstmögliche Steuersatz, also bei voller Ausnutzung des Spitzenausgleichs für das Produzierende Gewerbe, in beträgt in Deutschland 1,95 Euro/MWh.

Der Mindeststeuersatz für Strom beträgt 50 Cent/MWh. Der niedrigste Steuersatz für das Produzierende Gewerbe in Deutschland beträgt 61 Cent/MWh.

Wenig befriedigend an diesen Ergebnissen ist der doch ziemlich niedrige gemeinschaftliche Erdgassteuermindestsatz. Verschärft wird dieses Problem noch dadurch, dass Mitgliedstaaten mit weniger als 15 % Erdgasanteil am Gesamtenergieverbrauch dieses Produkt noch bis zu 10 Jahren steuerfrei stellen können.

Darüber hinaus sieht die Richtlinie noch weitergehende Begünstigungsmöglichkeiten – also ein Unterschreiten der Mindeststeuersätze für die gewerbliche Verwendung – in Art. 17 für Heizstoffe und elektrischen Strom vor. Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Begünstigungen ist, dass die Unternehmen sich zur Steigerung der Energieeffizienz oder zum Erreichen von Umweltzielen verpflichtet haben oder am Emissionshandel teilnehmen. Energieintensiven Betrieben kann unter diesen Umständen eine Steuerbefreiung gewährt werden, nichtenergieintensiven Betrieben kann ein Steuersatz gewährt werden, der bis zu 50% unter den Mindeststeuerbeträgen liegt.

Zumindest das Bundesfinanzministerium sah diese Regelung angesichts der sehr niedrigen gemeinschaftlichen Mindeststeuersätze und weil das deutsche Ökosteuersystem keine vollständige Befreiung kennt, als unnötig und dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes nicht als förderlich an.

Als Positiv bleibt jedoch festzuhalten, dass die in D im Zuge der Ökologischen Steuerreform eingeführten Begünstigungen für die Wirtschaft der Energiesteuerrichtlinie nicht widersprechen, da sie allesamt die Mindeststeuersätze nicht unterschreiten, und es insoweit keinen von außen an den Gesetzgeber herangetragenen Änderungsbedarf gibt.

Damit will ich aber zum einen nicht ausschließen, dass es aus nationalen Gründen Änderungsbedarf gibt, zum anderen – und dass ist bei dem Thema Binnenmarkt der

entscheidendere Aspekt – stellt das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Gesetzgeber in Form der Bestimmungen des EG-Vertrages über staatliche Beihilfen noch weitere und oft schwieriger zu überwindende Hürden auf. Das, was die Richtlinie erlaubt, ist steuerrechtlich erlaubt, aber noch längst nicht beihilferechtlich, was in der häufig verwandten Formulierung „unbeschadet anderer Gemeinschaftsvorschriften“ zum Ausdruck kommt.

Das deutsche Ökosteuersystem ist derzeit durch beihilferechtliche Genehmigungen abgesichert, allerdings mit unterschiedlichen Fristen. Während die allgemeine steuerliche Begünstigung für 10 Jahre genehmigt ist, ist der Spitzenausgleich nur bis zum Jahre 2004 bewilligt. Dies geschah auf der Grundlage des Beihilfeumweltrahmens, der für nichtharmonisierte Steuern, es ging um Erdgas und Strom, sanktionsbewehrte Umweltvereinbarungen mit den begünstigten Unternehmen fordert. Bei harmonisierten Steuern ist der Umweltbeihilferahmen weniger streng. Es reicht aus, wenn der effektiv zur Anwendung kommende Steuerbetrag über dem gemeinschaftlichen Mindeststeuersatz liegt. Das ist in Deutschland mit Inkrafttreten der Richtlinie auch bei Erdgas und Strom der Fall. Wegen dieser veränderten rechtlichen Aspekte hat die Bundesregierung bei der Kommission beantragt hat, auch auf den Spitzenausgleich die zehnjährige Genehmigung anzuwenden.

Auch in dieser mittelbaren Auswirkung hat die Verabschiedung der Richtlinie also durchaus einen positiven Effekt.

## **Fazit**

Die Energiesteuerrichtlinie ist kein großer Fortschritt auf dem Wege zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes. Positiv zu bewerten ist die Aufnahme von Strom und Erdgas in den Kreis der harmonisierten Energieerzeugnisse. In wesentlichen Punkten hat es der Gemeinschaftsgesetzgeber aber – nicht zuletzt auf grund des Einstimmigkeitsprinzips – nicht einmal vermocht, den Harmonisierungsstand von 1993 aufrecht zu halten. Letztlich gab es aber für die Bundesregierung keine andere Option als die Zustimmung, vor allem da die Chancen auf eine Einigung in der bald erweiterten Gemeinschaft als noch geringer angesehen werden müssen.



# Energiesteuern – die Sicht der Wirtschaft

Dipl.-Kaufmann Jürgen Abend,  
Mineralölwirtschaftsverband, Hamburg

## 1. Einleitung

Zu den Energiesteuern zählen allen voran die Mineralöl-, die Erdgas- und die Stromsteuer. Mittlerweile gelten sie als in Europa harmonisierte Verbrauchsteuern. Harmonisierung bedeutet nicht nur die Angleichung bestehender Rechtsvorschriften aneinander. Vielmehr soll das Ergebnis eine vergleichbare Rechtssituation in allen Mitgliedstaaten darstellen.<sup>1</sup> Ob die EU diesem Anspruch 10 Jahre nach dem Start des Binnenmarktes bei den Energiesteuern gerecht geworden ist, soll hier anhand einiger Beispiele untersucht werden. Zunächst werden dabei die (noch) bestehenden und sodann voraussichtliche zukünftige Richtlinien berücksichtigt. Ein Blick auf einige beihilferechtliche Aspekte soll den Beitrag abrunden.

## 2. Bisherige Richtlinien

### 2.1 System-Richtlinie

Die Richtlinie Nr. 92/12 (EWG) des Rates über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren<sup>2</sup> regelt insbesondere die Herstellung, Lagerung und die Beförderung von Waren, die einer harmonisierten Verbrauchsteuer unterliegen und umfasst die harmonisierten Warengruppen, u.a. Mineralöl. Damit Grenzformalitäten im Binnenmarkt nicht erforderlich sind, ist in ihr u.a. das Steueraussetzungsverfahren niedergelegt worden.

#### 2.1.1 Das Steueraussetzungsverfahren

Im Sinne der Systemrichtlinie gilt als Verfahren der Steueraussetzung die steuerliche Regelung, die auf die Herstellung, die Verarbeitung, die Lagerung sowie die Beförderung der Waren Anwendung findet.<sup>3</sup> Aus der gemeinschaftlichen Systematik der Verbrauchbesteuerung lässt sich ableiten, dass Steueraussetzung die Nichtentstehung des Steueranspruchs bedeutet.<sup>4</sup> Die Festlegung der Produkte, die in das Steueraussetzungsverfahren einbezogen werden sollten, bekam damit entscheidende Bedeutung und war von Anfang an umstritten. Die Meinungen reichten von grundsätzlich allen

---

1 Peters/Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, München 2000, S. 16

2 ABl. EG Nr. L 76 vom 23.03.1992, S. 1

3 Artikel 4 Buchstabe c) EWG-RL 92/12

4 vgl. dazu z.B.: Reiche in: Teichner/Alexander/Reiche, Mineralöl und Erdgassteuer Stromsteuer Mineralölzoll; Kommentar zum Energiesteuerrecht, Anm. 12 zu § 5 MinöStG

Mineralölprodukten über solche, für die ein Steuersatz vorhanden war bis hin zur Unterscheidung in (für eine Kraftstoffverwendung) sensible oder nicht sensible Produkte.<sup>5</sup>

Auf den von der Mineralölwirtschaft wiederholt vorgetragenen Wunsch, den Katalog der überwachungspflichtigen Mineralöle auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken, gelang im Jahr 1994 eine Einigung durch Einfügung des Artikel 2a in die Strukturrichtlinie. Nur bestimmte Produkte unterliegen seitdem der steuerlichen Überwachung und dem Beförderungsverfahren der Systemrichtlinie.<sup>6</sup> Jedoch konnte auch damit noch keine einheitliche Handhabung in den Mitgliedstaaten erreicht werden, weil die Regelung von den EU-Staaten unterschiedlich interpretiert wird, wie das nachfolgende Beispiel verdeutlicht:

Die in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche zoll- und mineralölsteuerrechtliche Behandlung von niedrig viskosen Schmierstoffen (dünnflüssige Schmierstoffe mit dem Siedeverhalten von Leichtöl, mittelschwerem Öl oder Gasöl) beschäftigt Zollverwaltung und Mineralölwirtschaft schon seit Mitte der 90 Jahre, ohne dass bislang eine zufriedenstellende Lösung gefunden werden konnte. Lösungsansätze nationaler Fachreferate sind bislang nicht zielführend gewesen, weil eine erforderliche Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten nicht erfolgte. Wegen der bestehenden Verzahnung zwischen den einzelnen Verbrauchsteuersystemen der EU kann eine Lösung aber nur auf EU-Ebene gefunden werden.

Niedrig viskose Schmierstoffe werden von den Mitgliedstaaten zolltariflich unterschiedlich beurteilt. Während einige Länder der EU, wie z.B. Deutschland, Österreich und Italien, diese Schmierstoffe wegen ihres Destillationsverhaltens den Positionen für Leichtöl, mittelschweres Öl oder Gasöl zuweisen, werden sie von anderen Ländern der EU, wie z.B. Frankreich und England, unter den Positionen für Schmierstoffe eingeordnet, weil sie hier namentlich genannt sind und auch die typischen Warenmerkmale, Eigenschaften und Verwendungszwecke von Schmierstoffen aufweisen.

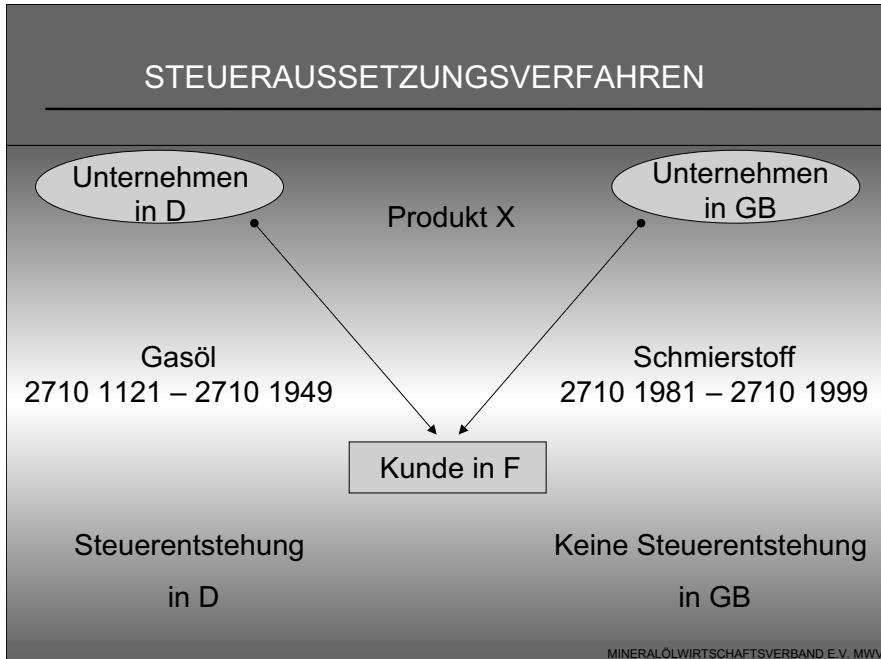
Durch die Definition der Steuergegenstände über die Unterpositionen des Zolltarifs kommt der zolltariflichen Einstufung auch für die Mineralölsteuerabwicklung eine entscheidende Bedeutung zu. Bei Einstufung als Leichtöl, mittelschweres Öl oder Gasöl werden Schmierstoffe – wie herkömmliche Kraft- und Heizstoffe – als steuerpflichtige Mineralöle behandelt, während sie bei Einstufung als Schmierstoff nicht als steuerpflichtige Mineralöle gelten und damit auch nicht den Verfahrensbestimmungen des Mineralölsteuerrechts unterliegen. Dies führt insbesondere beim grenzüberschreitenden Steueraussetzungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Einstufung zu erheblichen Schwierigkeiten, weil die für das Steueraussetzungsverfahren erforderliche Verzahnung der Verfahrensvorschriften nicht gewährleistet ist. Wird z.B. ein im Abgangsmittgliedstaat als steuerpflichtig eingestuftes und daher mit Begleitdokument zu versendendes Produkt im Bestimmungsland als nicht steuerpflich-

---

5 vgl. u.a.: Knudsen, Harmonisierung der Verbrauchsteuern, ZfZ 1992, Seite 220 ff.; Schröer-Schallenberg, Die Auswirkungen der Verbrauchsteuerharmonisierung – ein systematischer Überblick, ZfZ 1993, Seite 300ff.

6 Richtlinie 94/74/EG des Rates vom 22.12.1994, ABl. EG L 365 vom 13.12.1994, Seite 46, vgl. dazu insbes. Jatzke, Aktueller Stand und Perspektiven der Verbrauchsteuerharmonisierung, ZfZ 1995, Seite 278ff.

tig eingestuft, wird das Begleitdokument regelmäßig nicht erledigt. Die Folge: im Abgangsstaat entsteht die Mineralölsteuer. Dies bedeutet Wettbewerbsnachteile für Industrien in den Mitgliedstaaten, in denen die Einstufung als steuerpflichtige Mineralöle erfolgt, gegenüber denjenigen, die die Produkte als nicht steuerbar behandeln.



### 2.1.2 Steuerbefreiungen für Transportverluste

Nach Art. 14 der System-Richtlinie wird der zugelassene Lagerhalter (Steuerlagerinhaber) für Verluste von der Steuer befreit, die während des Verfahrens der Steueraussetzung durch Untergang oder infolge höherer Gewalt entstanden und von den Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats festgestellt worden sind. Die Steuerbefreiung gilt ebenfalls für Schwund, der sich aus der Eigenart der Ware ergibt. Die Spielregeln, nach denen die Steuerbefreiungen für Verluste gewährt werden, sind nicht harmonisiert, sondern werden von jedem Mitgliedstaat national festgelegt. Die fehlende Harmonisierung in diesem für die Mineralölwirtschaft wichtigen Bereich führt im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu nicht unerheblichen Schwierigkeiten.

Beim Transport von Mineralölen kommt es in der Regel zu Mengenabweichungen zwischen Verlade- und Löschmenge, ohne dass es zu Unregelmäßigkeiten auf dem Transport gekommen ist. Die Gründe dafür können vielfältig sein, häufig sind die Differenzen aber nur auf ungenaue Mengenermittlungsergebnisse zurückzuführen. Nahezu alle Mitgliedstaaten haben diesem Umstand Rechnung getragen, indem sie

Toleranzgrenzen für Mengenabweichungen beim Transport vom Mineralölen zugelassen haben. Die national definierten Toleranzgrenzen weichen leider erheblich voneinander an, so dass die Zulässigkeit von Transportverlusten davon abhängt, in welchen Mitgliedstaat die Ware befördert wird. Bei den bestehenden Toleranzgrenzen in der EU konnten z.B. folgende Bandbreiten festgestellt werden:

Ottokraftstoffe: 0,06% – 2,0% (DE = 0,4%)

Diesekraftstoffe 0,05% – 1,3% (DE = 0,2%)

Neben diesen Toleranzgrenzen für Transportverluste wartet auch das Besteuerungsverfahren für Transportverluste noch auf eine Harmonisierung. Nach der Systemrichtlinie werden bei Fehlmengen, für die keine Steuerbefreiung gewährt werden kann, die Abgaben nach den Steuersätzen erhoben, die in dem Mitgliedstaat gelten, in dem die Fehlmengen festgestellt worden sind. Im Regelfall kommt es also zur Besteuerung im jeweiligen Bestimmungsland. Die Steuerbefreiung für Transportverluste wird in den Mitgliedstaaten aber unterschiedlich ausgelegt. Während z.B. Deutschland den Teil der Fehlmenge für die Besteuerung unberücksichtigt lässt, der innerhalb der Toleranzgrenze liegt (Fehlmengen bis zur Toleranzgrenze bleiben in jedem Fall von der Steuer befreit),<sup>7</sup> wird in den Niederlanden die vollständige Fehlmenge der Besteuerung unterworfen, wenn die Toleranzgrenze überschritten ist.

Die Beispiele machen deutlich, dass die EU beim Steueraussetzungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten noch weit davon entfernt ist, eine für alle Mitgliedstaaten vergleichbare Rechtssituation hergestellt zu haben.

## 2.2 Struktur-Richtlinie

Richtlinie Nr. 92/81 (EWG) des Rates zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle<sup>8</sup> ergänzt die Systemrichtlinie, definiert, was als Mineralöl im Sinne der Verbrauchsteuervorschriften gilt, nennt die grundsätzlich der Besteuerung unterliegenden Mineralölprodukte (die Steuergegenstände) und sieht einige obligatorische wie fakultative Steuerbegünstigungen vor. Die Mitgliedstaaten können nach einem bestimmten Verfahren vom Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig ermächtigt werden, weitere als in der Richtlinie vorgesehene Steuerbefreiungen oder Ermäßigungen aus besonderen politischen Erwägungen zu gewähren.<sup>9</sup> Im Jahr 2000 hat die Europäische Kommission den Versuch unternommen, die sich nach dieser Vorschrift auf mehr als 100 Fälle belaufende Anzahl von Ausnahmeregelungen zu straffen.<sup>10</sup> Mit einer Entscheidung Anfang 2001 werden weiterhin 103 Einzelmaßnahmen teilweise befristet weiter aufrecht erhalten.<sup>11</sup> Der Versuch der Straffung ist gescheitert. Bedenklich erscheint dabei neben der relativ hohen Anzahl der Ausnah-

7 VSF V 0345 Abs. 17

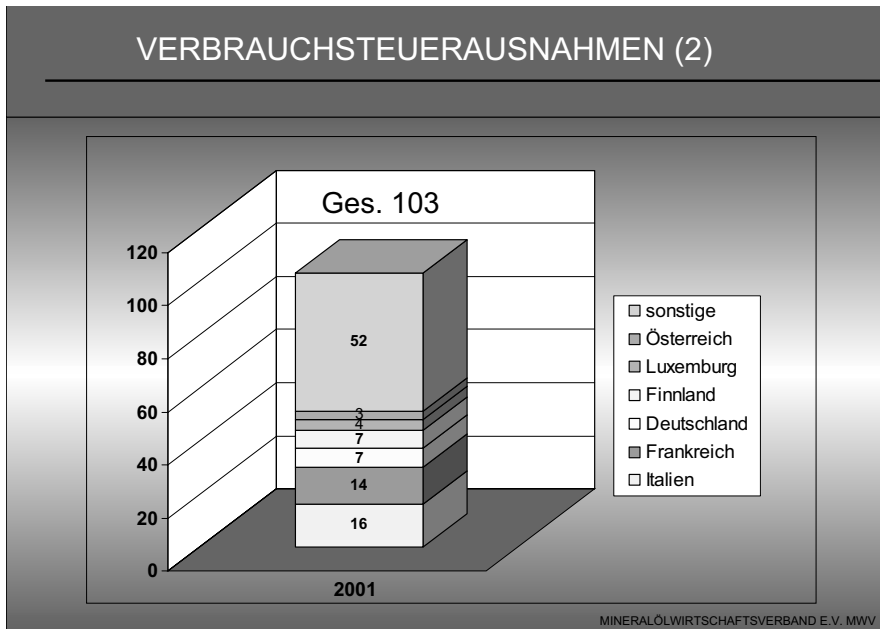
8 ABl. EG Nr. L 316 vom 31.10.1992, S. 12

9 Art. 8 Abs. 4 EWG-RL 92/81, a.a.O.

10 KOM(2000) 678 endgültig

11 Entscheidung 2001/224/EG, ABl. EG L 84 vom 23.3.2001, Seite 23; vgl. dazu im Einzelnen Jatzke, ZfZ 2001 Nr. 10, S. 326ff.

men vor allem die Art des Zustandekommens. Das Procedere vollzieht sich zunehmend als Kuhhandel (vgl. dazu unter 4.). Bemerkenswert ist zudem: der seinerzeit gefundene Kompromiss sah u.a. vor, dass in Frankreich, Italien und den Niederlanden die mineralölsteuerlichen Begünstigungen für das Transportgewerbe spätestens zum 31. Dezember 2002 auslaufen sollten. Weil auch die Kommission sich verpflichtete, ab 2002 die Ermäßigungen für Spediteure nicht mehr zu verlängern, galt seinerzeit als gesichert, dass die Ausnahmeregelungen definitiv 2002 auslaufen.<sup>12</sup> Die Ermächtigung für Frankreich und Italien, an den Steuervergünstigungen (zunächst) bis 1. Januar 2005 festhalten zu können,<sup>13</sup> war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass eine Einigung bei der Energiesteuerrichtlinie im März 2003 gefunden wurde (vgl. dazu 3.1).



### 2.2.1 Biodiesel

Außer den in der Struktur-Richtlinie genannten steuerbaren Erzeugnissen sind alle zur Verwendung als Kraftstoff bestimmten Erzeugnisse als Kraftstoff zu besteuern.<sup>14</sup> Unstreitig gilt dies auch für Erzeugnisse, die keine Kohlenwasserstoffe enthalten. Entgegen dem seinerzeit geltenden EU-Richtlinienrecht nahm Deutschland Bio-Diesel seit 1992 von der Besteuerung aus und berief sich dabei auf seine Protokoller-

<sup>12</sup> Handelsblatt vom 13.2.2001, S. 1

<sup>13</sup> Dokument 8084/03, Artikel 18 Absatz 1 i. V.m. Anhang 2

<sup>14</sup> Art. 2 Abs. 3 Satz 1 EWG-RL 92/81

klärung im Zusammenhang mit dem Beschluss der Strukturrichtlinie. Danach hat es sich vorbehalten, bis zum Inkrafttreten einer Biodieselrichtlinie diesen Kraftstoff nicht zu besteuern. Ein entsprechender Vorschlag ist aber von der Kommission zurückgezogen worden. Der zwingend erforderliche Antrag auf Ermächtigung durch den Rat wurde erst kürzlich gestellt. Unter Harmonisierungsaspekten bleibt unverständlich, warum trotz eindeutiger EU-Rechtslage dieser rechtswidrige Zustand mehr als 10 Jahre beibehalten werden durfte.

## 2.2.2 Verheizen

„Die Mineralöle unterliegen, (...), der Verbrauchsteuer, falls sie zum Verbrauch als Heiz- (oder Kraft)stoff bestimmt sind (...) oder als solcher (...) verwendet werden.“<sup>15</sup> Eine Definition des Begriffs „Verheizen“ findet sich im EU-Recht nicht. In Deutschland darf Mineralöl unter weiteren Voraussetzungen zu anderen Zwecken als zum Verheizen steuerfrei verwendet werden.<sup>16</sup> Es war nur eine Frage der Zeit, bis die unterschiedlichen Auffassungen über den Begriffsinhalt aufkamen. Obwohl die Auslegung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, wird keine Einigung herbeigeführt, sondern Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt.<sup>17</sup> Die Kommission vertritt die Ansicht, dass der in der Strukturrichtlinie verwendete Begriff „Verbrauch als Heizstoff“ nach Wortlaut, Zwecksetzung und Systematik der Richtlinie weit auszulegen und jegliches Verbrauchen des Mineralöls darunter zu verstehen ist.<sup>18</sup> Sie sieht sich jedoch auch nicht in der Lage, den Begriff einheitlich zu definieren. Die mittlerweile seit den sechziger Jahren gewachsene, den Begriff enger auslegende Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes sieht sich im Einklang mit dem geltenden EU-Recht. Unklar bleibt, warum sich die Mitgliedstaaten bei einem solchen offensichtlichen Harmonisierungsdefizit nicht um eine Einigung bemühen, sondern der Rechtsweg gewählt wird.

## 2.2.3 Schiffsbetriebsstoffe

Die Mitgliedstaaten befreien unter weiteren Voraussetzungen „...Mineralöllieferungen zur Verwendung als Kraftstoff für die Schifffahrt in Meeresgewässern der Gemeinschaft (...); hiervon ausgenommen ist die Verwendung für die private nichtgewerbliche Schifffahrt“.<sup>19</sup> Die Regelung ist obligatorisch. Deutschland plant seit etwa Mitte des Jahres 2002 den Umfang der nationalen Steuerbefreiung für Schiffsbetriebsstoffe an diese Vorgaben der Strukturrichtlinie anzupassen. Dies bedeutet insbesondere, dass zukünftig die Steuerbefreiung im gewerblichen Bereich nicht mehr auf den Mineralölverbrauch in der gewerblichen Personen- und Güterschifffahrt beschränkt bleibt, sondern auf den Verbrauch in Wasserfahrzeugen (mit eigenem Antrieb) zu kommerziellen Zwecken ausgedehnt wird. Damit sollen bestimmte bisher ausgeschlossene schwimmende gewerbliche Dienstleistungen in die Steuerbegünstigung einbezogen werden. Unverständlich bleibt, warum dies erst fast 10 Jahre, nachdem die erforderli-

---

15 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 EWG-RL 92/81

16 § 4 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b) MinöStG

17 Rechtssache C-240/01, ABl. EG C 245 vom 1.9.2001, S. 6

18 ebenda

19 Art. 8 Abs. 1 Buchstabe c) EWG-RL 92/81

chen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen waren, um der Umsetzung der Strukturrichtlinie nachzukommen,<sup>20</sup> in planerische Überlegungen mündet.

#### 2.2.4 Luftfahrtbetriebsstoffe

Die Mitgliedstaaten befreien unter weiteren Voraussetzungen „Mineralöllieferungen zur Verwendung als Kraftstoff für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt“.<sup>21</sup> Durch ihren obligatorischen Charakter trägt die Regelung zur Harmonisierung bei. Dennoch gibt es immer wieder Bestrebungen, das Erreichte rückgängig zu machen. Zuletzt im März 2000 empfahl die Kommission u.a., die in dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen enthaltenen Bestimmungen zur Besteuerung von Flugkraftstoff für Inlandsflüge zu verabschieden. Gestützt auf bilaterale Abkommen sollten auch Steuern auf innergemeinschaftliche Flüge erhoben werden können.<sup>22</sup> Zum einen wurde der Richtlinienvorschlag erst im März 2003 angenommen (vgl. dazu unter 3.1). Zum anderen verhindern die Internationalen Luftverkehrsabkommen nach wie vor eine Kerosinbesteuerung. Es wird auch unter den Gesichtspunkten Umwelt und Internalisierung der Kosten nicht verständlich, warum eine der bislang erreichten echten Harmonisierungen wieder geopfert werden soll. Im Ergebnis könnte hier eine Art Tanktourismus in der Luftfahrt entstehen.

### 2.3 Steuersatz-Richtlinie

Die Richtlinie Nr. 92/82 (EWG) zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle<sup>23</sup> ergänzt System- sowie Strukturrichtlinie und schreibt die Steuersätze nicht als Punktharmonisierung, sondern als Mindeststeuersatz fest, um die Steuerbelastung der Mineralölprodukte zu vereinheitlichen und gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen. Vereinheitlichung und gleiche Rahmenbedingungen sind jedoch auch nicht ansatzweise zu erreichen, wenn die Richtlinie selbst Nullsätze, teilweise in Verbindung mit einer Kontrollgebühr zulässt.<sup>24</sup> Alle zwei Jahre erfolgt die Überprüfung aller Mindestsätze durch den Rat, jedoch wurden sie bis März 2003 nicht angehoben. Dies ist im Rahmen der formal noch zu verabschiedenden Energiesteuerrichtlinie geschehen (vgl. dazu unter 3.1). Die Dimension der Anhebung ist sowohl der Höhe nach als auch in zeitlicher Hinsicht äußerst bescheiden: beim Dieselkraftstoff z.B. soll eine Erhöhung von aktuell 245 € auf 302 € zum 1.1.2004 und 330 € zum 1.1.2010 jeweils pro 1.000 Liter erfolgen.<sup>25</sup> Grundsätzlich können nach oben offene Mindeststeuersätze keine hinreichende Harmonisierung bewirken, wie die aktuellen Steuerefälle in den Mitgliedstaaten anschaulich belegen.

---

20 Art. 10 Abs. 1 EWG-RL 92/81

21 Art. 8 Abs. 1 Buchstabe b) EWG-RL 92/81

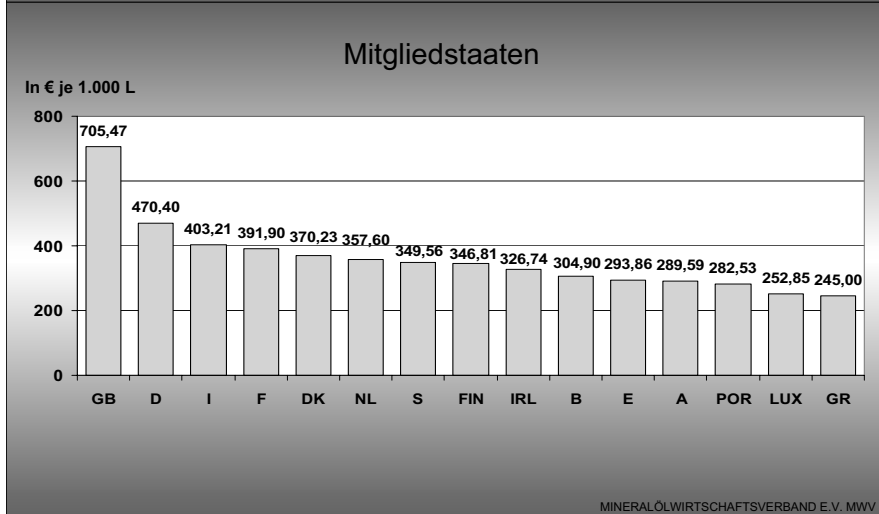
22 KOM(2000) 110 endgültig

23 ABl. EG L 316 vom 31.10.1992, S. 19

24 z.B. Artikel 5 Absatz 3 Satz 2 für leichtes Heizöl, Artikel 7 Absatz 3 für Flüssiggas und Methan zu Heizzwecken

25 Dokument 8084/03

## STEUERSÄTZE DIESELKRAFTSTOFF



Drastische Unterschiede z.B. beim Steuersatz für Dieseldieselkraftstoff – in Griechenland 245 €, in Deutschland 470 € und in Großbritannien 705 € jeweils pro 1.000 Liter (Stand Januar 2003) – zeigen die enorme Bandbreite.

Dadurch wurden auch einzelstaatliche Alleingänge, beispielsweise die Deutsche Ökosteuer möglich, die die Wettbewerbssituation nationaler Unternehmen durch staatliche Eingriffe verschärfen und u.a. zu einem existenzbedrohenden Tanktourismus führen. Zudem haben sich die Hochsteuerländer wie Deutschland und Großbritannien bereits auf ein derart hohes Niveau begeben, dass die geplante geringfügige Anhebung ohne Auswirkung bleibt. Länder, deren Sätze unterhalb der Mindestsätze liegen, erhalten in der Regel Übergangsregelungen, womit im Ergebnis auch die Anhebung der Mindestsätze keinen greifbaren Harmonisierungserfolg bringt.

### 3. Zukünftige Richtlinien

#### 3.1 Restrukturierung der Energiebesteuerung

Im März 1997 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Restrukturierung der Energiebesteuerung vorgelegt.<sup>26</sup> Die Mineralölwirtschaft hatte den Vorschlag abgelehnt, weil das Ziel einer Harmonisierung nicht erreicht wird. Schon seinerzeit waren nach oben offene Mindeststeuersätze und eine Vielzahl von Aus-

<sup>26</sup> KOM(97) 30 endgültig, ABl. EG Nr. C 139 vom 6.5.1997, Seite 14



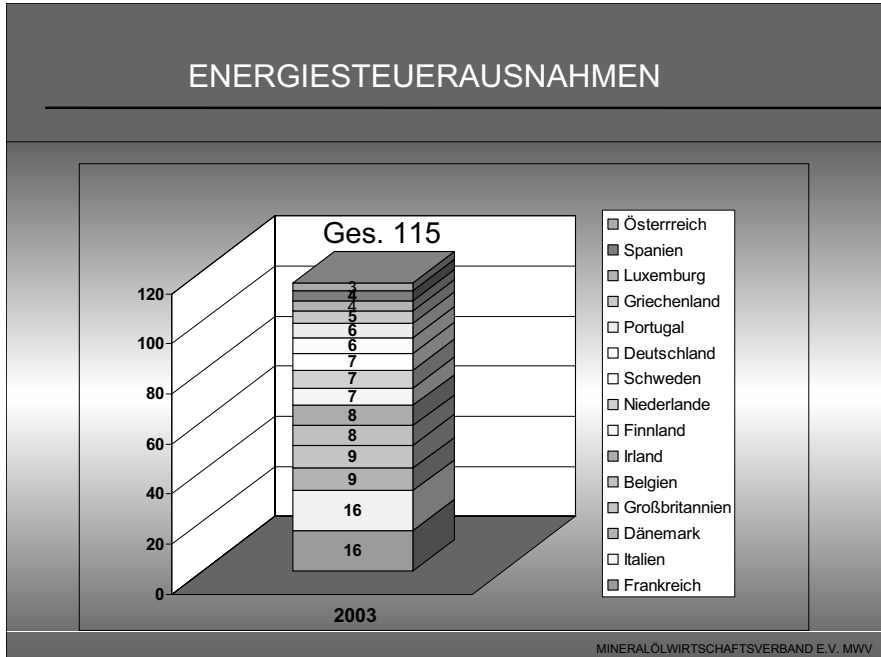
nahmeregelungen vorgesehen, die im Ergebnis zu national sehr unterschiedlichen Energiesteuern geführt hätten. Die Beratungen zu diesem Richtlinienvorschlag sind teilweise ganz ausgesetzt und im Laufe des Jahres 2002 wieder intensiviert worden. Am 20. März 2003 wurde eine politische Einigung erzielt,<sup>27</sup> die formale Annahme des Vorschlags steht noch aus. Zu den wesentlichen Neuerungen gehören u.a. die Einführung von positiven Mindeststeuersätzen (also keine Nullsätze möglich) auf Erdgas, Kohle und Strom, die Definition und die mögliche Steuerbegünstigung von energieintensiven Unternehmen, die Anhebung der Mindeststeuersätze sowie die Anerkennung von sogenannten Klimaschutzvereinbarungen und vieles mehr. Vorgesehen sind einige obligatorische Steuerbefreiungen (z.B. für die gewerbliche Luft- und Schifffahrt), aber auch einige fakultative Steuerermäßigungen. Dazu gehört u.a., dass die bislang EU-rechtlich obligatorische Steuerbefreiung für den Einsatz von Mineralölen bei der Herstellung von Mineralölprodukten fakultativ werden soll, sofern die eingesetzten Mineralöle fremdbezogen werden. Selbst erzeugte Mineralöle bleiben weiterhin obligatorisch freigestellt. Es ist aus unserer Sicht unverständlich, warum zwischen Eigen- und Fremdbezug beim Einsatz von Mineralölen bei der Herstellung von Mineralölprodukten unterschieden werden soll. Dies bedeutet einerseits einen Rückschritt hinter eine bislang erreichte Harmonisierung. Andererseits wird die Möglichkeit, von der Steuerbefreiung absehen zu können, über kurz oder lang dazu führen, dass der Eigenverbrauch der Raffinerien in Europa steuerlich unterschiedlich belastet wird. Dies steht in krassem Widerspruch zu den Harmonisierungsbestrebungen der EU. Allein die Befürchtung, dass ein Land die Steuerbefreiung für den Herstellungsbetrieb aufzuheben beabsichtigt, könnte aufgrund der Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit Standortverlagerungen einleiten.

Bis Ende des Jahres 2002 sollte eigentlich eine Einigung bei der Energiebesteuerung erzielt werden. Selbst im Jahr 2003 hat der Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) das Thema mehrfach auf nachfolgende Sitzungen verschoben. Die Angelegenheit ist und bleibt schwierig. Auch mit der jüngst erzielten Einigung wird keine Harmonisierung der Energiebesteuerung erreicht. Dies liegt einerseits am Festhalten an den nach oben offenen Mindeststeuersätzen und andererseits an den auch zeitlich umfangreichen Übergangs- bzw. Ausnahmeregelungen, die sich die 15 Mitgliedstaaten teilweise bis zum Jahr 2012 haben einräumen lassen.<sup>28</sup>

---

27 Dokument 7759/03, 8084/03

28 Dokument 8084/03, Artikel 18



### 3.2 Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen

Im November 2001 hat die Europäische Kommission Richtlinienvorschläge zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen vorgelegt, durch die einerseits Marktanteile festgelegt, andererseits steuerliche Maßnahmen vorgeschlagen wurden.<sup>29</sup> Zunächst war eine Befreiung der auf konventionelle Kraftstoffe erhobenen Mineralölsteuer entsprechend der beigemischten Anteile, maximal jedoch bis zu 50% der ursprünglichen Mineralölsteuerbelastung vorgesehen. Im Lauf der Beratungen wurde eine politische Einigung erzielt, wonach die steuerliche Förderung auch in vollem Umfang gewährt werden kann.<sup>30</sup> Die im Rahmen der Restrukturierung der Energiebesteuerung erzielte Einigung (vgl. unter 3.1) ermöglicht eine vollständige Steuerbefreiung oder eine anteilige Steuerermäßigung für Biokraft- und Biobrennstoffe,<sup>31</sup> jedoch nur für die jeweils biogenen Anteile. Der fakultative Charakter der Regelung leistet keinen Beitrag zur Harmonisierung. Er wird dazu führen, dass auch Biokraftstoffe bzw. Biokraftstoffgemische in Europa steuerlich unterschiedlich behandelt werden. Deutschland hat mit einer im Jahr 2002 eingeführten Regelung Biokraftstoffe von der Mineralölsteuer befreit.<sup>32</sup> Dazu zählt ungeachtet eines Anteils von etwa 10% Methanol, der

29 KOM(2001) 547 endg., ABl. C 103 E vom 30.4.2002, Seite 217

30 Dokument 9520/02

31 Dokument 8084/03, Artikel 16

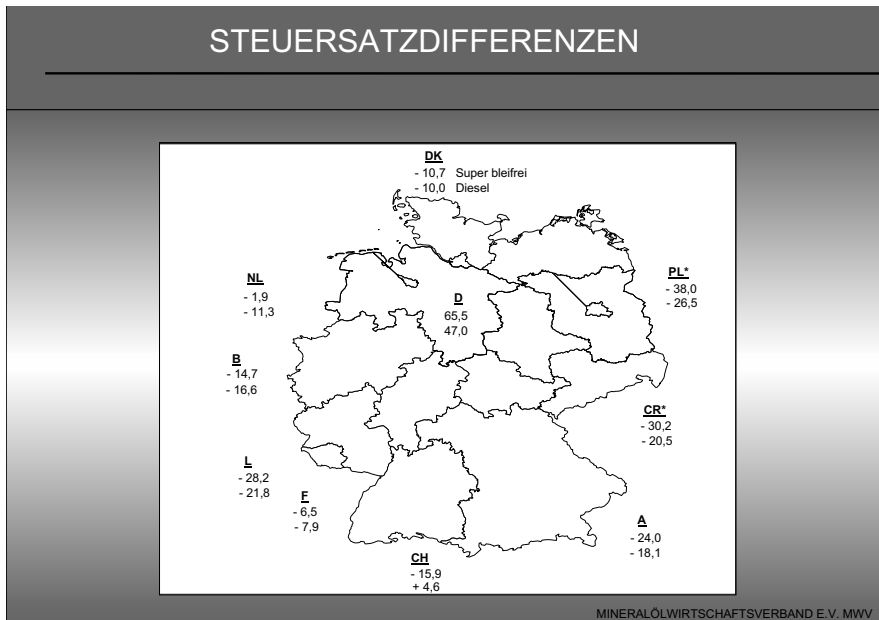
32 § 2a MinöStG, eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23.7.2002 (BGBl. I, Seite 2778)

fossilen Ursprungs sein kann, auch Pflanzenölmethylester. Das Notifizierungsverfahren läuft derzeit. Die Entscheidung der EU bleibt abzuwarten.

### 3.3 Besteuerung von Dieselkraftstoff

Auch zur Besteuerung von Dieselkraftstoff hat die Europäische Kommission im Juli 2002 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt.<sup>33</sup> Er sieht u.a. vor, einen Leitsatz zur Besteuerung von gewerblich verwendetem Dieselkraftstoff einzuführen, von dem in einer bestimmten Bandbreite nach oben und unten abgewichen werden darf.

Diese Bandbreiten sollen sich verringern, bis sie im Jahr 2010 zu einer Punktharmonisierung führen. Der Mindeststeuersatz auf nicht gewerblich verwendeten Dieselkraftstoff soll höher liegen und zudem an den Satz für unverbleites Benzin angeglichen werden. Grundsätzlich dürfte ein System von Bandbreiten eher zu einer Harmonisierung führen, als das nach oben offenen Mindeststeuersätze bewirken können.<sup>34</sup> Zu bedauern ist, dass diese Regelung auf den gewerblichen Bereich beschränkt bleibt. Damit ist zu befürchten, dass Steuermindereinnahmen bei Verwendung von Dieselkraftstoff im gewerblichen Bereich durch Steuererhöhungen bei Verwendung im privaten Bereich kompensiert werden. Dies könnte zu einem weiter ansteigenden Tanktourismus in die Nachbarstaaten Deutschlands führen, die keine derartigen Steuererhöhungen vornehmen. Schon heute sind viele Tankstellenbetreiber dadurch existenziell bedroht.



33 KOM(2002) 410 endg., ABl. C 291 E, Seite 221

34 so auch: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 13-14 2003, Seite 202ff, 209

Unklar ist derzeit, ob und inwiefern der Kommissionsvorschlag zur Dieselmotorenbesteuerung angesichts der mühsam errungenen Einigung bei der Europäischen Energiesteuerrichtlinie weiter verfolgt wird. Unter weiteren Voraussetzungen erlaubt letztere den Mitgliedstaaten u.a., zwischen gewerblich und nicht gewerblich genutztem Gasöl, das als Kraftstoff verwendet wird, zu differenzieren. Bandbreiten und die Angleichung des Steuersatzes von privat genutztem Dieselmotorenkraftstoff an den von bleifreiem Benzin sind nicht vorgesehen.<sup>35</sup>

#### 4. Beihilferechtliche Aspekte

Energiesteuervergünstigungen können unter weiteren Voraussetzungen steuerliche Beihilfen darstellen.<sup>36</sup> Sie sind vom jeweiligen Mitgliedstaat zu notifizieren und von der Europäischen Kommission zu genehmigen.<sup>37</sup> Sämtliche im Verfahren nach Artikel 8 Absatz 4 der Struktur-Richtlinie<sup>38</sup> ergangenen Ermächtigungsentscheidungen des Rates enthalten in den Erwägungsgründen den Hinweis, dass die jeweilige Entscheidung weder dem Ergebnis etwaiger Verfahren über staatliche Beihilfen vorgreift noch die Mitgliedstaaten von der Pflicht entbindet, Beihilferegulungen bei der Kommission anzumelden. Steuerliche Ausnahmen erfordern daher grundsätzlich zwei getrennte unabhängige Entscheidungen. Dies kann zu der paradoxen Situation führen, dass die Kommission eine Maßnahme über den beihilferechtlichen Weg verhindern kann, der wegen des geltenden Einstimmigkeitserfordernisses bei steuerlichen Entscheidungen alle Mitgliedstaaten zugestimmt haben. Wenngleich ein solcher Fall bislang nicht bekannt ist, bleibt die Problematik latent vorhanden und wurde zuletzt bei der Einigung über die Europäische Energiebesteuerung in den Erklärungen für das Ratsprotokoll gesondert aufgenommen.<sup>39</sup> Fraglich ist, ob für eine beihilferechtliche Überprüfungscompetenz der Kommission überhaupt noch Raum ist oder Bedarf besteht, wenn sich die Mitgliedstaaten bei Einführung einer Maßnahme im Bewusstsein des Beihilferechts einstimmig für die Vergünstigung ausgesprochen haben.

Problematisch erscheint das Recht der Beihilfen auch in einem zweiten Aspekt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist bei der Prüfung, ob eine Beihilfe vorliegt, u.a. von der Wettbewerbslage auszugehen, die vor dem Erlass der fraglichen Maßnahme auf dem gemeinsamen Markt bestand.<sup>40</sup> Eine Unterscheidung zwischen harmonisierten und nicht harmonisierten Steuern findet nicht statt. Allein der Umstand, dass durch eine steuerliche Maßnahme bestimmte Unternehmen oder Unternehmenszweige im Vergleich zur Situation vor Einführung der Entlastungsregelung begünstigt werden, führt zur Bejahung des Beihilfecharakters. Daher musste Deutschland auch die Entlastungsregelungen für das Produzierende Gewerbe beihilferechtlich notifizieren, die im Rahmen der mit der Ökologischen Steuerreform zum 1. April

---

35 Dokument 8084/03, Artikel 7 Absatz 2

36 Artikel 87 EG-Vertrag; vgl. zum Recht der Beihilfen die umfangreiche Literatur und EuGH-Rechtsprechung

37 Artikel 88 EG-Vertrag

38 ABl. L 316 vom 31.10.1992, Seite 12

39 Dokument 8084/03 ADD 1, Seite 2

40 EuGH-Urteil vom 19.5.1999, EuGHE 1999,2981

1999 eingeführten nicht harmonisierten Stromsteuer enthalten waren. Die Auffassung des EuGH können wir nicht teilen, denn es ist zu berücksichtigen, dass sich die Wettbewerbssituation deutscher Unternehmen durch die neue Steuer zunächst einmal bedeutend verschlechtert hat. Die Entlastung versucht lediglich, wenigstens einen Teil dieser Benachteiligung wieder zu kompensieren.

Ein dritter Aspekt verdient Aufmerksamkeit. Aufgrund von Energiepreissteigerungen im Sommer/Herbst 2000 hatten Frankreich, Italien und die Niederlande ihrem Transportgewerbe unterschiedliche mineralölsteuerliche Entlastungen beim Verbrauch von Dieselmotorkraftstoff eingeräumt. Der Rat der Europäischen Union hat die Vergünstigungen im Ermächtungsverfahren gebilligt (vgl. dazu unter 2.2), u.a. unter der Voraussetzung, dass sie zum 31. Dezember 2002 auslaufen.<sup>41</sup> Die Europäische Kommission stufte sie als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt ein. Die Beihilfen konnten dennoch gewährt werden, weil sich der EU-Ministerrat einstimmig dafür aussprach. Dies ist nach dem EG-Vertrag zulässig.<sup>42</sup> Möglich wurde dieses Ergebnis jedoch insbesondere, weil Deutschland seinen zunächst vehementen Widerstand gegen die Fortsetzung der Steuerbegünstigung um den Preis der Weiterführung der bundesdeutschen Steinkohlebeihilfen aufgab. Die Kommission sah von einer Klage gegen den Rat ab, erteilte die beihilferechtliche Genehmigung für Frankreich<sup>43</sup>, die Niederlande<sup>44</sup> sowie Italien<sup>45</sup> u.a. jeweils unter der Voraussetzung, dass die Maßnahme zeitweiligen Charakter hat und ihre Geltungsdauer am 31. Oktober (Niederlande) bzw. am 31. Dezember 2002 endet. Im Zusammenhang mit der politischen Einigung über die Energiesteuerrichtlinie (vgl. unter 3.1) wurden die Ermächtigungen für Frankreich und Italien erneut und entgegen allen früheren Zusagen bis zum 31. Dezember 2004 verlängert.<sup>46</sup> Eine beihilferechtliche Überprüfung bzw. Entscheidung steht noch aus. Das Schnüren solcher „Paketlösungen“, die auch als „Kuhhandel“ bezeichnet werden, ist aus Sicht der Wirtschaft sehr bedenklich und vergrößert eine ohnehin bestehende Planungsunsicherheit in einem nicht mehr hinnehmbaren Maß.

## 5. Schlussbemerkung und Ausblick

Die Europäische Union ist ihrem Anspruch an die Harmonisierung der Energiebesteuerung auch zehn Jahre nach Start des Binnenmarktes nicht gerecht geworden. Von Harmonisierung, die eine vergleichbare Rechtssituation darstellt, kann bei den Energiesteuern keine Rede sein. Die nationalstaatlichen Interessen scheinen bei steuerlichen Fragen in der Priorität weit höher zu liegen als der Gemeinsame Markt. Einigungen werden zunehmend weniger unter fachlichen, sondern politischen Erwägungen gefunden. Unter diesen Voraussetzungen, mit Blick auf die Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten und angesichts des Entwurfs einer Verfassung für die EU, der in

---

41 Entscheidung 2001/224/EG, ABl. EG L 84 vom 23.3.2001, Seite 23

42 Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag

43 Entscheidung 2002/363/EG, ABl. EG L 131 vom 16.5.2002, Seite 15

44 Entscheidung 2002/361/EG, ABl. EG L 131 vom 16.5.2002, Seite 12

45 Entscheidung 2002/362/EG, ABl. EG L 131 vom 16.5.2002, Seite 14

46 Dokument 8084/03

Steuerangelegenheiten weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip vorsieht, dürfte eine wirkliche Harmonisierung noch schwieriger werden als bisher.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

# Diskussion

zu den Referaten von  
**Prof. Dr. Olszynsky, Dr. Wernicke, Prof. Dr. Stotz,  
Widmann, Dr. Wäger,  
Bürgermeister / Dr. Vogl-Lang, Bille, Abend**

Moderation: Günter Roeder, Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen

zusammengefasst von Kristina Bischoff /Heike Dietrich

## 1. Resümee

*Herr Roeder* begann die von ihm geleitete Diskussion mit einem umfassenden Resümee des ersten Veranstaltungstages. Er hob hervor, dass es dem Zollrechtstag wieder mal gelungen ist, die Balance zwischen Praxisbezug und Wissenschaft bei den Vorträgen zu halten und so allen Teilnehmern gerecht zu werden.

*Prof. Olszynsky* habe mit seinem Vortrag deutlich gemacht, dass alle Anwesenden vom Handel und der Produktion profitieren, sei es in der Zollverwaltung, der Beratung oder in Unternehmen. *Prof. Stotz* erlaubte einen kritisch-konstruktiven Blick auf die EU-Entwicklung hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Abgrenzung. *Dr. Werneke* habe aufgezeigt, wie sich das EU-Recht gegen das nationale Recht durchzusetzen vermag.

*Herr Wolf* stellte die provokative Frage, wozu Zoll überhaupt noch da sei, was *Herr Widmann* am Nachmittag beantwortet habe mit dem Hinweis, der EU-Binnenmarkt sei im Bereich der Umsatzsteuer noch nicht eingetreten.

*Frau Bürgermeister* und *Frau Dr. Vogl-Lang* hätten hervorgehoben, dass die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Zollverwaltung zwischen den Ländern aber auch mit Brüssel funktioniere.

*Herr Bille* stellte fest, dass es keine Harmonisierung in der EU gäbe, was *Herr Abend* in seinem Referat bedauert habe.

Als eigenes Resümee des Veranstaltungstages führte *Herr Roeder* aus, dass die Nichtharmonisierung aus industrieller Sicht sehr wohl Vorteile habe, z.B. vor dem Hintergrund des Steuerwettbewerbes und es insoweit auf das jeweilige Unternehmen ankäme.

Da die Zeit für die Diskussion wegen des anstehenden Rahmenprogramms sehr knapp bemessen war, konnten lediglich einzelne Themenbereiche diskutiert werden.

## 2. Umsatzsteuer

*Peter Dreßler* von der BMW AG fragte *Herrn Widmann*, wie politisch erfolgreich er einen Vorschlag aus Rheinland-Pfalz halte, der einem bereits aus Österreich gemachten Vorschlag ähnelt, das Mehrwertsteuersystem zu vereinfachen.

Nach *Herrn Widmanns* Einschätzung wird das Mainzer Modell zwar erfolgreich, aber nur sehr mühsam zu verwirklichen sein. Er verwies insoweit auf den vorangegangenen Vorschlag aus Österreich, der im letzten Jahr eine, wie er es nennt, „Bauchlandung“ gemacht habe.

Man habe gemerkt, dass in Brüssel kein Bedarf gesehen werde, am vorhandenen System Änderungen vorzunehmen. Das läge unter anderem daran, dass dort mangelnde Kenntnis des eigentlichen Problems bestehe. So werden die immensen Ausfälle bei der Umsatzsteuer, die mittlerweile EU-weit auf jährlich 60 Milliarden Euro geschätzt werden (was immerhin  $\frac{2}{3}$  des gesamten EU-Haushaltes sei), in Deutschland u.a. auf das deutsche Insolvenzrecht geschoben. Abhilfe könnte dabei schon eine Änderung des Insolvenzrechts durch Wiedereinführung des Fiskalvorrechtes schaffen, so heiße es aus Brüssel. *Herr Widmann* zweifelt allerdings schon deshalb an dieser These, weil ca. 80% der angemeldeten Insolvenzverfahren nicht eröffnet werden. Dann bringe aber auch die Wiedereinführung des Fiskalvorrechtes keine Besserung.

Der Rückgang des Umsatzsteuer-Aufkommens, den sich, bei gleichzeitigem nominellen Wachstum, auch die Steuerschätzer nicht erklären können, sei seit Einführung der Mehrwertsteuer noch nie so hoch gewesen. *Herr Widmann* führt das auf erhebliche Hinterziehungen zurück. Man schätze, dass in Deutschland allein durch Karussellgeschäfte jährlich etwa 4 Milliarden Euro Umsatzsteuer hinterzogen würden. Genaue Zahlen ließen sich aber nicht nennen, da niemand angebe, wie viel er denn hinterziehen wolle. Aber diesen Zahlen lasse sich entnehmen, dass es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen komme.

Allerdings gebe es in diesem Bereich begründeten Anlass zur Hoffnung. So habe die EU-Kommission eine Richtlinie angekündigt, die Steuerbefreiungen in Form von Aussetzung der Umsatzsteuer im zwischenunternehmerischen Bereich für den Altmetallhandel vorsieht. Wenn aber bereits Branchen, die man als „steuerferner“ bezeichnen könne, derartige Vergünstigungen einfordern, dann sei es nur eine Frage der Zeit, bis man sich entschließt, das System insgesamt zu entschlacken.

Auch *Günter Roeder* wandte sich mit einer Frage zur Umsatzsteuer an *Herrn Widmann*. Er wollte wissen, ob zu erwarten sei, dass den Unternehmen keine weiteren Kontroll- und Nachweisvorschriften wie in den letzten zwei Jahren geschehen, auferlegt würden. Das würde in seinen Augen dazu führen, dass die Steuerehrlichen weiter belastet werden und die Steuerunehrlichen sich weiterhin entziehen würden.

Diese Frage verneinte *Herr Widmann*. Er fürchtet, dass es auch in Zukunft eine Verschärfung bei den Kontroll- und Nachweisvorschriften geben wird.

Das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz habe sich nicht als sehr wirksam erwiesen, was auch Frau Scheel, die Vorsitzende des Bundestag-Finanzausschusses mit Erschrecken öffentlich festgestellt habe.

*Herr Widmann* führt das darauf zurück, dass es auch in diesem Bereich die Steuerehrlichen schaffen, die an sie gestellten Anforderungen zu umgehen. Werden Firmen



gezwungen, sich in den ersten zwei Betriebsjahren monatlich erfassen zu lassen, dann kommen die Steuerehrlichen diesen Anforderungen nach, die Unehrlichen hingegen, kaufen bereits bestehende Firmen auf und umgehen auf diese Weise die Kontrollpflichten. Diese Erkenntnis habe sich aus den bisher durchgeführten Fahndungen ergeben. Auch die vielen unangekündigten Nachschauen hätten kaum zu Aufgriffen geführt.

Wenn aber die bisherigen, der Verwaltung an die Hand gegebenen Instrumente nicht griffen, sei es nur eine Frage der Zeit, bis die Anforderungen und damit auch die Kontroll- und Nachweispflichten erhöht und der Verwaltung weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden, selbst wenn bereits jetzt prophezeit werde, dass eine solche Verschärfung ebenfalls nicht den gewünschten Erfolg bringen werde.

### **3. Stand und Entwicklung der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen**

*Herr Berndt* (GTZ Jordanien) stellte die Frage, inwieweit es Überlegungen gebe, die Ausbildung der Zollbeamten in der EU zu vereinheitlichen, etwa durch die Harmonisierung von Lehrplänen und Prüfungsverfahren oder durch Einrichtung eines EU-weiten Ausbildungsinstituts wie einer EU-Fachhochschule. Für sinnvoll erachte er auch die Schaffung von dezentralen Ausbildungseinheiten in den drei Schwerpunktländern Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in denen Zollbedienstete aller Mitgliedstaaten ausgebildet werden könnten.

In ihrer Antwort wies *Frau Vogl-Lang* darauf hin, dass insbesondere von französischer Seite die Idee einer Europäischen Zollakademie lanciert worden sei, das Vorhaben jedoch aufgrund der unterschiedlichen Traditionen in der Ausbildung in den Mitgliedstaaten und der hohen zu erwartenden Kosten wieder aufgegeben wurde. Zur Zeit sei die Kooperation auf bestimmte Bereiche der Ausbildung beschränkt; insbesondere arbeiteten die Mitgliedstaaten im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ in einer eigenen Gruppe zusammen. Allerdings sei der Bereich in Bewegung. Planungen für eine einheitliche Schule gebe es nicht, wahrscheinlicher sei eher ein „virtuelles Gebäude“, bei der über das Internet Ausbildungsinhalte angerufen werden könnten.

Ein Teilnehmer aus Österreich begrüßte die Vereinfachungen, die die Einziges Bewilligungen für die Wirtschaft gebracht haben. Das angesprochene Problem der EDV-Verwaltung in diesem Bereich treffe die Unternehmer jedoch noch stärker als die Verwaltungen selbst. Jeder Mitgliedstaat habe sein eigenes EDV-System. Erforderlich sei eine EU-einheitliche Schnittstelle.

*Frau Bürgermeister* betonte daraufhin, dass die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen EDV-Systeme zu unterschiedlichen Zeiten mit unterschiedlichen Inhalten entwickelt haben und dass diese Systeme daher nicht direkt aneinander angepasst seien. Deutschland sei gerade erst dabei, alle Verfahren EDV-mäßig über ATLAS abzuwickeln. Um die Einziges Bewilligungen berücksichtigen zu können, sei insoweit die sog. informelle Zollanmeldung vorgesehen, also eine Schnittstelle, um ATLAS-externe Daten in ATLAS zu integrieren. Wie andere Mitgliedstaaten ihre EDV-Systeme hinsichtlich der Einziges Bewilligungen anpassen, sei ihr nicht bekannt. Es seien bislang keine Bestrebungen unternommen worden, um die Systeme aneinander anzupassen. In diesem Bereich warte man sehnsüchtig auf die Entwicklung eines europäischen

Standards durch die Einführung von *eCustoms*, einem System, in dem sich sämtliche Mitgliedstaaten durch definierte Schnittstellen untereinander austauschen können. Zollanmeldungen könnten dann gebündelt und komplett elektronisch abgewickelt werden. Das System sei derzeit aber noch nicht ausgereift.

#### 4. Energiesteuern

Anknüpfend an die in den Referaten zu den Energiesteuern deutlich gewordene Praxis der unterschiedlichen tariflichen Einstufung etwa von Schmierstoffen und die Konsequenzen für die betroffene Wirtschaft stellte *Herr Columbus* (Columbus Customs Consulting) die Frage an die Verwaltung, ob von deutscher Seite aus in Brüssel Anstrengungen unternommen würden, um für solche Tariffragen eine Harmonisierung unterhalb der Ebene gesetzlicher Regelungen zu erreichen.

Dies wurde von *Herrn Jatzke*, der in der Diskussion *Herrn Bille* vertrat, bejaht. In Brüssel sei man ebenfalls auf dieses Problem gestoßen. Er selbst habe die Tarifffrage einmal in einem bilateralen Gespräch an die Kommission herangetragen. Der richtige Ansatzpunkt sei nun, dieses Problem im Verbrauchsteuerausschuss zu erörtern, einem Gremium, in dem die Mitgliedstaaten zusammenkommen und solche verwaltungstechnischen Fragen erörtern können. Daneben sei es auch möglich, die Tarifexperten mit dem Problem zu befassen, um eine einheitliche Anwendung des Tarifes zu erreichen. Beide Ansatzpunkte würden seines Wissens nach auch verfolgt. Es sei nun eine Frage der Zeit, bis sich die Ausschüsse mit dem Problem beschäftigen. Allerdings sei nicht vorhersehbar, ob in den Ausschüssen ein einheitliches Ergebnis erzielt werden wird. *Herr Jatzke* zeigte sich optimistisch, was die Lösung des Problems betrifft.

Zum Abschluss bedankte sich *Herr Roeder* bei Auditorium, Referenten und Diskussionsenteilnehmern und entschuldigte sich für die mangelnde Zeit für eine längere Diskussion.

Heike Dietrich, Kristina Bischoff

# Die Vereinfachung des Zollrechts und eCustoms

Michael Lux, Leiter des Referats „Zollrecht“ bei der Europäischen Kommission,  
Generaldirektion Steuern und Zollunion (TAXUD), Brüssel\*

## Gliederung

- I. Zwischenbilanz
- II. Zielsetzungen
- III. Vereinfachung und Modernisierung des Zollkodex
  - 1. Elektronische Anmeldung als Regelfall
  - 2. Zusammenfassung der zollrechtlichen Bestimmungen
  - 3. Zusammenfassung der vereinfachten Verfahren
  - 4. Definition der Aufgaben der Grenz- und Binnenzollstellen
  - 5. Vereinfachung der Zollschuldregeln
  - 6. Einzige Bewilligung, einzige Sicherheitsleistung
  - 7. Vereinfachungen für zugelassene Beteiligte nach einheitlichen Kriterien
  - 8. Bessere Verknüpfung mit nichttarifären und steuerlichen Regelungen
- IV. Schaffen einer Rechtsgrundlage für operationelle Maßnahmen
  - 1. Gemeinsame Risikoanalyse und Zulassungskriterien
  - 2. Gemeinsame Schnittstellen und Datenelemente
  - 3. Einheitliches Portal (Single Window)
  - 4. Transparenz, Leitlinien
- V. Schlusswort

## I. Zwischenbilanz

Vor zwei Jahren habe ich beim 13. Europäischen Zollrechtstag einen Vortrag über Informatikverfahren aus der Sicht der Europäischen Union gehalten. Darin habe ich die Notwendigkeit einer Aktion auf Gemeinschaftsebene erläutert sowie die Hindernisse, die es zu überwinden gilt. In der Zwischenzeit haben wir mehrere Sitzungen und Seminare zu diesem Thema durchgeführt. Die Konferenz von Toledo wird hier sogar mit einem gesonderten Vortrag gewürdigt. Ferner haben wir den von mir angekündigten Aktionsplan ausgearbeitet, der in Kürze im Rat und im Parlament erörtert wird. Neben dieser Mitteilung über eine „einfache und papierlose Umgebung für Zoll und Handel“ haben wir eine weitere Mitteilung über die Sicherheit an den Außengrenzen der Gemeinschaft sowie entsprechende Vorschläge zur Änderung des Zollkodex ausgearbeitet. Schließlich haben wir in einer Projektgruppe, an der ursprünglich Belgien, Deutschland und Italien beteiligt waren (inzwischen sind Däne-

---

\* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

mark, Österreich, Schweden und Spanien hinzugekommen), begonnen, ein System für die gemeinschaftsweite, automatisierte Ausfuhrabfertigung (Automated Export System – AES) zu entwickeln. In einem Workshop am 19. und 20. Juni 2003, an dem Beteiligte aus Wirtschaft und Verwaltung aus den jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten teilgenommen haben, hat dieses Projekt große Zustimmung erhalten.

## **II. Zielsetzungen**

Welche Zielsetzungen verfolgen diese Aktionen?

An erster Stelle ist die Informatisierung des Geschäfts- und Wirtschaftslebens zu nennen, der sich auch die Zollverwaltungen sowie die sonstigen mit Einfuhr- und Ausfuhrwaren beschäftigten Behörden stellen müssen. Alle europäischen Regierungen haben sich verpflichtet, bis 2005 elektronische Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Die Zollverwaltungen und Wirtschaftsbeteiligten in der Gemeinschaft stehen vor dem zusätzlichen Problem, dass die Informatiksysteme der Verwaltungen – abgesehen von NCTS – inkompatibel sind. Dies widerspricht den Grundsätzen einer Zollunion und eines Gemeinsamen Marktes.

Zweitens ist das gegenwärtige Zollrecht unnötig komplex, weil es weitgehend die Verhältnisse der achtziger Jahre und die damals geltenden höheren Zollsätze widerspiegelt. Die neuen Schwerpunkte in den Aufgaben des Zolls, wie z. B. Sicherung der Grenzen gegen gefährliche Güter und Drogen, Einhaltung der Ausfuhrbeschränkungen, Sicherung der korrekten Erhebung und Erstattung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern werden dagegen im Zollkodex entweder nur am Rande oder gar nicht behandelt. Wenn der Zollkodex sich weiterhin schwerpunktmäßig auf die Erhebung der Zölle konzentriert, wird er angesichts sinkender Zölle bald seine Bedeutung verloren haben (und mit ihm alle diejenigen, die sich mit dieser Materie befassen). Es geht also um eine Neuorientierung des Zolls auf die in Zukunft anstehenden Aufgaben und eine erhebliche Reduzierung der bisherigen Ausdifferenzierungen bei den Regelungen über die Erhebung der Zölle. Da Rechtsvereinfachungen bei vielen Experten auf Widerstand stoßen könnten, haben wir den Weg gewählt, vor der Vorlage detaillierter Vorschläge zunächst die politische Unterstützung des Rates und des Parlaments einzuholen.

## **III. Vereinfachung und Modernisierung des Zollkodex**

Im Folgenden werde ich die wesentlichen Elemente dieser Neuorientierung darstellen.

### **1. Elektronische Anmeldung als Regelfall**

In Zukunft soll die elektronische Anmeldung der Regelfall sein. Die Abgabe einer schriftlichen Anmeldung, ist die Ausnahme und bedarf der Zustimmung der Zollbehörden, soweit kein internationales Verfahren (z. B. Carnet TIR oder ATA) vorliegt, das (noch) nicht automatisiert ist.

## 2. Zusammenfassung der zollrechtlichen Bestimmungen

Brauchen wir heute noch 13 verschiedene zollrechtliche Bestimmungen (häufig mit Varianten) und darüber hinaus Sonderregelungen, wie z. B. die vorübergehende Verwahrung?

Ich bin der Auffassung, dass eine erhebliche Straffung dieser Regelungen geboten ist. Sie können m. E. unter drei großen Rubriken zusammengefasst werden:

1. Einfuhr (zurzeit Gestellung der Waren, summarische Anmeldung, vorübergehende Verwahrung, Überführung in den freien Verkehr [einschließlich besondere Verwendung, aktive Veredelung im Rückvergütungsverfahren, Rückwaren, Erzeugnisse der Seefischerei], internes Versandverfahren [Eingang], Vernichtung bzw. Zerstörung, Aufgabe zugunsten der Staatskasse).
2. Ausfuhr (zurzeit Ausfuhrverfahren, Wiederausfuhr, passive Veredelung, internes Versandverfahren [Ausgang]).
3. Nichterhebungsverfahren (zurzeit externes Versandverfahren, Zolllager, aktive Veredelung, Umwandlung, vorübergehende Verwendung, Freizonen, Freilager).

Bei dieser Zusammenfassung und Straffung sollen Besonderheiten und Variationen soweit wie möglich gestrichen werden, so dass bei der Anmeldung einheitliche Datenelemente verwendet werden können. Im Regelfall wird eine kommerzielle Einfuhr zweistufig ablaufen:

1. Vor der Ankunft der Waren wird eine elektronische Anmeldung abgegeben, welche die bisherige summarische Anmeldung ersetzt und die Waren bereits zu dem gewünschten Verfahren (Einfuhr oder Nichterhebungsverfahren) anmeldet. Diese Anmeldung ermöglicht eine Auswahl der Waren für eine Prüfung, ob sie zurückgewiesen werden, z. B. aus Sicherheits- oder Umweltschutzgründen.
2. In der monatlichen, globalen elektronischen Anmeldung (die mit der ursprünglichen Anmeldung durch eine Referenznummer verknüpft ist) erfahren die für den Sitz des Unternehmens zuständige Zollstelle und die statistischen Behörde die Einzelheiten (z. B. ob es sich um Rückwaren oder um eine normale Verzollung handelt). Die Zölle und indirekten Steuern werden berechnet und abgeführt sowie gegebenenfalls die Einfuhrmengen im Rahmen einer Einfuhrgenehmigung oder einer passiven Veredelung abgerechnet.

Kann der Einführer bei Abgabe der ersten Anmeldung noch nicht die endgültige zollrechtliche Bestimmung angeben, wählt er das Nichterhebungsverfahren, das grundsätzlich dem bisherigen Zolllagerverfahren gleicht. Diese Lösung bietet den Vorteil, dass die zurzeit bei der vorübergehenden Verwahrung bestehende Frist für die Abgabe einer Zollanmeldung entfällt und die Entstehung einer Zollschuld bei Fristversäumnis vermieden wird.

Das Nichterhebungsverfahren, bei dem neben den Zöllen auch die indirekten Steuern sowie Einfuhrbeschränkungen, die nicht an die Verbringung in die Gemeinschaft anknüpfen, ausgesetzt sind, verläuft gleichfalls zweistufig. Entsteht während des Verfahrens eine Zollschuld, so sind grundsätzlich die im Zeitpunkt der Zollschuldentstehung geltenden Bemessungsgrundlagen anwendbar. Der Zollschuldner kann in bestimmten Fällen jedoch beantragen, dass die Bemessungsgrundlagen für die (ursprünglich ein-

geführten) Einfuhrwaren angewandt werden, wenn er die erforderlichen Angaben liefert (z. B. aktive Veredelung, Zolllager, Freizone).

Bei der Ausfuhr, die ja schon jetzt zweistufig angelegt ist, ändert sich wenig:

1. Vor der Beladung der Waren auf das Transportmittel wird bei der Ausfuhrzollstelle (in der Regel am Sitz des Unternehmens) eine elektronische Anmeldung abgegeben. Sie ermöglicht eine Prüfung, ob die Waren Ausfuhrbeschränkungen unterliegen sowie Nämlichkeitssicherungsmaßnahmen (z. B. bei passiver Veredelung). Bei der Gestellung der Waren bei der Ausgangszollstelle gibt ein Begleitpapier, Strichcode oder Mikrochip die Referenznummer der elektronischen Zollanmeldung an, die von der Ausfuhrzollstelle übermittelt wurde. Die Ausgangszollstelle bestätigt der Ausfuhrzollstelle die Ankunft der Waren, teilt etwaige Unregelmäßigkeiten mit und bestätigt den Ausgang aus der Gemeinschaft. Der Ausführer und das Finanzamt erhalten eine Kopie der Mitteilung oder eine Datei im Hinblick auf die Entlastung von der Mehrwertsteuer und einer etwaigen Verbrauchsteuer. Ein Kontrollexemplar T5 ist nicht länger erforderlich.
2. In der monatlichen, globalen elektronischen Anmeldung werden dann der Ausfuhrzollstelle und der statistischen Behörde die Einzelheiten angegeben.

### **3. Zusammenfassung der vereinfachten Verfahren**

Angesicht der eben beschriebenen zweistufigen Einfuhr macht die Unterscheidung zwischen dem vereinfachten Anmeldeverfahren und dem Anschreibeverfahren keinen Sinn mehr: Wenn Waren bereits an der Grenze in ein Zollverfahren übergeführt werden, kann es nicht ausreichen, dass die Überführung allein in der Buchhaltung des Verfahrensinhabers stattfindet, ohne dass die Grenzzollstelle dies erfährt. Also muss auch beim Anschreibeverfahren die zurzeit für das vereinfachte Anmeldeverfahren vorgesehene Anmeldung beim Zoll abgegeben werden. Beim vereinfachten Anmeldeverfahren ist andererseits eine Änderung insofern erforderlich, als die Zollschild am Sitz des Unternehmens – und nicht am Ort der Abgabe der Zollanmeldung – entstehen sollte. Die Zusammenfassung bietet ferner den Vorteil, dass ein einheitliches vereinfachtes Verfahren grundsätzlich eine Gestellungsbefreiung ermöglicht; für die Sicherheit gefährliche Güter sind hiervon natürlich ausgenommen. Bei der Ausfuhr ist gleichfalls ein Informationsfluss vom Zollanmelder zur Ausfuhr- und von dort zur Ausgangszollstelle erforderlich.

### **4. Definition der Aufgaben der Grenz- und Binnenzollstellen**

Die bisherigen Ausführungen führen nahtlos über zum nächsten Thema: wenn nämlich ein großer Teil der Zollabfertigung grundsätzlich bei der für den Sitz des Unternehmens zuständigen Zollstelle stattfinden soll, dann müssen die Aufgaben der Grenz- und der Binnenzollstelle definiert werden, um Doppelarbeit zu vermeiden oder das Gegenteil, und zwar dass jeder fälschlich erwartet, der andere würde die erforderlichen Kontrollen vornehmen. Bei der Einfuhr sollten an der Grenze in erster Linie die sicherheitsrelevanten Kontrollen (z. B. Verbringung radioaktiver Stoffe) durchgeführt werden. Alle abgabenbezogenen und handelspolitischen Maßnahmen (z. B. Einfuhrgenehmigungspflicht) werden am Sitz des Unternehmens durchgeführt.

Diese Orientierung entlastet zu gleich die neuen Mitgliedstaaten, auf die ein erheblicher Anteil der Grenzabfertigung entfallen wird.

Im Falle der Ausfuhr (einschließlich passive Veredelung, Wiederausfuhr) werden die Kontrollen grundsätzlich von der für den Sitz des Anmelders oder für den Ort der Beladung zuständigen Zollstelle vorgenommen.

## **5. Vereinfachung der Zollschildregeln**

Abgesehen davon, dass der Ort der Zollschildentstehung in möglichst vielen Fällen auf den Sitz des Einführers verlagert werden sollte, ist auch eine Vereinfachung der bisherigen Regeln erforderlich. Dabei denke ich insbesondere an Folgendes:

1. Die Abgrenzung zwischen den Art. 202, 203 und 204 ZK ist äußerst schwierig, was sich aus zahlreichen Aufsätzen und EuGH-Fällen hierzu ableiten lässt.
2. Die Tatsache, dass Art. 203 ZK (Entziehen aus der zollamtlichen Überwachung) grundsätzlich keine Heilungsmöglichkeit vorsieht, hat zahlreiche Anträge auf Erlass bzw. Erstattung wegen Vorliegens besonderer Umstände zur Folge.

Es erscheint mir deshalb sinnvoll, die Art. 202–204 ZK zusammenzufassen und auf diese Weise die in Art. 204 ZK vorgesehene Heilungsmöglichkeit („es sei denn, dass sich die Verfehlung nicht auf die ordnungsgemäße Abwicklung ausgewirkt hat“) auf alle Arten von Verfehlungen zu erstrecken. Eine noch weitergehende Lösungsmöglichkeit bestünde darin, den bisher vorgesehenen Ausschluss der Heilung bei Fahrlässigkeit zu ersetzen durch ein System von Verwaltungsanktionen. Dieses Thema wird sicherlich noch zu kontroversen Diskussionen führen.

## **6. Einzige Bewilligung, einzige Sicherheitsleistung**

Während das Institut der verbindlichen Zolltarifauskunft mit gemeinschaftsweiter Geltung gut funktioniert, gibt es bis heute nicht eine einzige Bewilligung, die ein Zolllagerverfahren oder ein Anschreibeverfahren zur Überführung in den freien Verkehr mit Wirkung für das gesamte Zollgebiet zulässt. Die Gründe hierfür sind vielfältig, wie z. B. sprachliche Schwierigkeiten, unterschiedliche Kontrollmethoden und Streit über die Aufteilung des den Mitgliedstaaten zustehenden Anteils (25%) an den Zöllen. Nach meiner bisherigen Erfahrung wird es eine Lösung nur geben, wenn der für den Hauptsitz des Unternehmens zuständige Mitgliedstaat die Bewilligung ohne ein Vetorecht der anderen erteilen kann. Eine vorherige Konsultation der übrigen Mitgliedstaaten, Musterbewilligungen und eine gemeinsame Betriebsprüfung können vorgesehen werden, um diesen radikalen Methodenwechsel im Sinne des Binnenmarktes für die betroffenen Verwaltungen erträglich zu gestalten.

Ebenso wie beim Versandverfahren würde die Sicherheitsleistung in allen Mitgliedstaaten gelten und alle Verfahren sowie die Mehrwertsteuer und etwaige Verbrauchsteuern abdecken.

## **7. Vereinfachungen für zugelassene Beteiligte nach einheitlichen Kriterien**

Das hier vorgestellte System der Einfuhr- und Ausfuhrabfertigung beruht weitgehend auf einer Partnerschaft zwischen dem Wirtschaftsbeteiligten und der Verwaltung. Dies wird auch schon heute weitgehend praktiziert, sollte aber nicht länger die „Ausnah-

me“ im Vergleich zum Regelverfahren sein. Die Kriterien und das Ausmaß von Vereinfachungen werden heute aber von den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewendet. Der Zollkodex sollte deshalb einen Rahmen für zugelassene Beteiligte schaffen, der sowohl die zoll- und außenwirtschaftsrechtlichen als auch die sicherheitspolitischen Belange berücksichtigt. Im Ergebnis wären zuverlässige Einführer und Ausführer, Spediteure, Zollagenten etc. einer geringeren Kontrolldichte unterworfen als sonstige Beteiligte.

Kleine und mittlere Unternehmen, die nicht hohe Standards erfüllen können oder dies aus Kostengründen nicht wünschen, können sich eines Dienstleistungsunternehmens (z. B. Spediteur, Zollagent) bedienen, das für sie gegenüber dem Zoll tätig wird, z. B. indem es

- eine elektronische Zollanmeldung abgibt,
- die Zölle, Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern berechnet und zahlt,
- einen Ausfuhrnachweis erbringt,
- die ihm bewilligten Vereinfachungen nutzt für Sendungen, die für zahlreiche Empfänger bestimmt sind (z. B. im Rahmen des Zolllagentverfahrens).

## **8. Bessere Verknüpfung mit nichttarifären und steuerlichen Regelungen**

Ich habe schon in der Einführung darauf hingewiesen, dass die Rolle des Zolls sich im Wandel befindet. Es ist notwendig, die Anforderungen nichttarifärer und steuerlicher Regelungen im Zollkodex und in den Durchführungsbestimmungen besser zu berücksichtigen. Dies betrifft u. a.

- die Beschreibung der Aufgaben des Zolls und der Maßnahmen, die er bei Nichteinhaltung nichttarifärer Bestimmungen treffen kann,
- die gemeinsame Sicherheitsleistung,
- eine bessere Angleichung der Regelungen (z. B. in Bezug auf die Definition des Ausführers oder den Nachweis des Ausgangs aus der Gemeinschaft, die Behandlung von Klein- und Postsendungen).

Dies ist auch eine Voraussetzung für das ehrgeizige Vorhaben eines einheitlichen Portals (Single Window) für alle Einfuhren und Ausfuhren (siehe unten IV. 3). Die Zeiten, in denen jeder in seinem Rechtsbereich macht, was er will, sind angesichts der Vernetzung aller Bereiche vorbei. Eine Vereinheitlichung wird die Effektivität des Verwaltungshandelns erhöhen und die Kosten für Einführer und Ausführer senken.

## **IV. Schaffen einer Rechtsgrundlage für operationelle Maßnahmen**

Eine bessere Zusammenarbeit der Verwaltungen und eine effektive Partnerschaft zwischen den Unternehmen und den Verwaltungen lassen sich nicht allein durch Rechtsänderungen herbeiführen. Hierzu sind vielfältige konkrete Aktionen erforderlich, die aber teilweise durch einen rechtlichen Rahmen abgestützt werden können. Ich will im Folgenden einige solcher Aktionen erwähnen.

### **1. Gemeinsame Risikoanalyse und Zulassungskriterien**

Fast alle EG-Mitgliedstaaten wenden schon heute eine Risikoanalyse bei der Auswahl der Waren an, die beschaut werden. Allerdings geschieht dies anhand nationaler



Kriterien und deshalb auf unterschiedliche Art und Weise. Das Gleiche gilt für die Beurteilung und Einstufung von Wirtschaftsbeteiligten im Hinblick auf die Bewilligung vereinfachter Verfahren.

Insoweit müssen auf Gemeinschaftsebene einheitliche Kriterien geschaffen und Informationen elektronisch ausgetauscht werden, soweit sie auch für andere Mitgliedstaaten von Bedeutung sind. Im Rahmen der Sicherheitszusammenarbeit kommt auch ein Datenaustausch mit Drittländern in Betracht, soweit ein internationales Abkommen, das auch Bestimmungen über den Datenschutz enthält, dies vorsieht.

## **2. Gemeinsame Schnittstellen und Datenelemente**

Ein Gemeinsamer Markt bedeutet auch, dass

- die Verwaltungen untereinander elektronisch kommunizieren können und
- die Wirtschaftsunternehmen nicht in jedem Mitgliedstaat nach anderen Regeln mit der jeweiligen Verwaltung kommunizieren müssen.

Wir sind heute noch weit von dieser Idealvorstellung entfernt. Es muss deshalb eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, die es ermöglicht, die Schnittstellen und Datenelemente gemeinschaftsweit festzulegen. Ob dies dann letztlich im Wege einer Verordnung und/oder durch Leitlinien geschieht, kann zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

## **3. Einheitliches Portal (Single Window)**

Wer heute eine Einfuhr oder Ausfuhr tätigen will, muss sich häufig an viele verschiedene Stellen wenden, z. B. im Hinblick auf Zoll-, Veterinär- oder Umweltschutzdokumente. Da auch in Zukunft verschiedene Behörden für unterschiedliche Rechtsbereiche zuständig sein werden, sollte zumindest der Versuch unternommen werden, alle diese Anforderungen zu bündeln und ein einheitliches Internet-Portal in jedem Mitgliedstaat und dann auch auf Gemeinschaftsebene zur Verfügung zu stellen. Dies entspricht den Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von eEurope eingegangen sind.

## **4. Transparenz, Leitlinien**

Internationaler Handel kann nur gedeihen, wenn die Regeln für alle Beteiligten transparent und vorhersehbar sind. Hierzu gehört, dass die Vorschriften und Verfahren leicht zugänglich sind, möglichst im Internet, kostenlos und auch in einer anderen Sprache als Deutsch. Seitens der Kommission haben wir Leitlinien verfasst, u. a. in bezug auf Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung, den Zollwert und den Erlass bzw. die Erstattung von Zöllen. Außerdem können das Amtsblatt sowie EuGH-Entscheidungen kostenlos im Internet konsultiert werden, ebenso wie der TARIC und die Ausnutzung von Zollkontingenten. Die EG-Mitgliedstaaten und unsere Handelspartner sollten in gleicher Weise vorgehen und damit die Anforderungen von Art. X GATT (Veröffentlichung von Handelsvorschriften) in moderner Form erfüllen.

## **V. Schlusswort**

Ich bin mir bewusst, dass ich Ihnen ein sehr ehrgeiziges Programm vorgetragen habe und dass es schwierig sein wird, alle Elemente in den nächsten Jahren zu verwirklichen. Wichtig ist jedoch, dass wir eine gemeinsame Vision entwickeln, damit die einzelnen Maßnahmen und Projekte zueinander passen und nicht neue Gräben geschaffen werden, wie dies bisher bei der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten geschehen ist. Diese Entwicklung hat jedoch gleichzeitig das Bewusstsein und die Bereitschaft erhöht, an gemeinsamen Lösungen mitzuarbeiten, wie das Projekt für ein automatisiertes Ausführungssystem beweist. Die bei der Einführung des NCTS und bei diesem Projekt gewonnenen Erfahrungen werden in die rechtlichen und operationellen Lösungen einfließen, die wir für die Automatisierung der übrigen Zollverfahren erarbeiten werden. Auf diese Weise werden die Zollunion und der Binnenmarkt neue Impulse erhalten.

# Simplifying Customs Legislation and eCustoms

Michael Lux, Head of the Customs Legislation Unit at the European Commission,  
Taxation and Customs Union Directorate-General (TAXUD), Brussels\*

## Contents

- I. Current achievements
- II. Objectives
- III. Simplifying and modernising the Customs Code
  - 1. Electronic declaration as the rule
  - 2. Amalgamation of customs treatments
  - 3. Amalgamating the simplified procedures
  - 4. Definition of the tasks of the frontier and inland customs offices
  - 5. Simplifying the customs debt rules
  - 6. Single authorisation, single provision of security
  - 7. Simplifications for authorised operators according to common criteria
  - 8. Improving alignment with non-tariff and fiscal regulations
- IV. Creating a legal basis for operational measures
  - 1. Common risk analysis and authorisation criteria
  - 2. Common interfaces and data elements
  - 3. Single Window
  - 4. Transparency, guidelines
- V. Conclusion

## I. Current achievements

Two years ago, at the 13<sup>th</sup> European Customs Forum, I gave a lecture on IT procedures from the European Union's perspective. In this presentation, I explained the need for action at Community level as well as the obstacles which it is essential to overcome. In the meantime, we have held several meetings and seminars on this topic. Indeed, an entire lecture is being devoted to the Toledo conference here. We have also elaborated the action plan announced by me, which is shortly to be discussed in the Council and the Parliament. Besides this communication on a "simple and paperless environment for customs and trade", we have prepared a further communication on the Community's security at the external borders, as well as related proposals to amend the Customs Code. Finally, in a project group initially involving Belgium, Germany and Italy (and now also Austria, Denmark, Sweden and Spain), we have begun to develop a Community-wide automated export system (AES). In a workshop

---

\* The views expressed in this paper are the authors' own.

on 19 and 20 June 2003 involving economic operators and administrations from current and future Member States this project has found large support.

## **II. Objectives**

Which objectives are being pursued with these actions?

In the first place, the computerisation of business and economic life must be mentioned, which the customs administrations and other authorities concerned with import and export goods must address. All European governments have committed themselves to making electronic services available by 2005. The customs administrations and operators in the Community face the additional problem that the IT systems of the various administrations – apart from NCTS – are incompatible. This conflicts with the principles of a customs union and a common market.

Secondly, the present customs legislation is unnecessarily complex, because it largely reflects the conditions prevailing in the 1980s and the higher rates of duty applying at that time. On the other hand, the new priorities in the tasks undertaken by customs, such as securing the borders against dangerous goods and drugs, compliance with export restrictions, and guaranteeing the correct collection or refund of VAT and excise duties, are not dealt with at all or are addressed only marginally in the Customs Code. If the Customs Code continues to focus primarily on levying customs duties, it will soon lose its significance as the duties decrease (as will all those involved in this area of work). What is needed, therefore, is a re-orientation of customs towards the tasks arising in future and a substantial reduction of the existing differences in the rules governing the collection of duty. Since the simplification of the law may face resistance from many experts, we have opted to secure the political support of the Council and Parliament first before presenting detailed proposals.

## **III. Simplifying and modernising the Customs Code**

In the following, I will present the key elements of this re-orientation.

### **1. Electronic declaration as the rule**

In future, electronic declarations should be the rule. The submission of a written declaration will be the exception and will require the agreement of the customs authorities, except where an international procedure (e.g. TIR or ATA carnet) is not (yet) automated.

### **2. Amalgamation of customs treatments**

Do we need still 13 different customs treatments (frequently with variations) today, and, beyond that, special arrangements such as temporary storage?

I take the view that a substantial streamlining of these procedures is required. In my view, they can be amalgamated under three main headings:

1. Import (currently presentation of the goods to customs, summary declaration, temporary storage, release for free circulation [including end-use, inward processing under the drawback system, returned goods, products of sea fishing], internal transit [entry], destruction, abandonment to the Exchequer).

2. Export (currently export procedure, re-exportation, outward processing, internal transit [exit]).
3. Suspensive procedure (currently external transit, customs warehousing, inward processing, processing under customs control, temporary importation, free zones, free warehouses).

With this amalgamation and streamlining, the aim is to remove peculiarities and variations as far as possible, so that uniform data elements can be used in the declaration. As a rule, a commercial import will take place in two stages:

1. Before the arrival of the goods, an electronic declaration will be submitted, which replaces the current summary declaration and registers the goods in advance for the desired procedure (import or suspensive procedure). This declaration makes it possible to select goods for a check whether they should be rejected, e.g. for safety or environmental reasons.
2. In the monthly global electronic declaration (which is linked with the original declaration by a reference number), the customs office responsible for the company's registered office and the statistical authority will then be notified of the details (e.g. whether an import concerns returned goods or normal customs clearance). The customs duties and indirect taxes will be computed and paid and, if required, the imported quantities will be deducted from an import authorisation or used for the calculation of outward processing relief.

If the importer cannot yet make a decision as to the final customs treatment when submitting the initial declaration, he selects the suspensive procedure, which in principle equates with the existing customs warehousing arrangements. This solution offers the advantage that the deadline for the submission of a customs declaration, which is currently stipulated for goods in temporary storage, can be suppressed and no customs debt is incurred because a deadline has been missed.

The suspensive procedure, which, in addition to the customs duties, also suspends indirect taxes as well as import restrictions which do not refer to entry into the Community, also takes place in two stages. If a customs debt arises during the procedure, then in principle, the elements of assessment applying at the time when the customs debt is incurred are applicable. However, in some cases, the debtor can request that the elements of assessment for the (originally imported) import goods be applied if he provides the necessary information (e.g. inward processing, customs warehousing, free zone).

In the case of export, which after all is already a two-stage process, little will change:

1. Before the loading of the goods on the means of transport, an electronic declaration is submitted to the customs office of export (normally at the company's registered office). This makes it possible to check whether the goods are subject to export restrictions or to carry out measures to ensure identification (e.g. for outward processing). For the presentation of the goods to the customs office of exit, an accompanying document, bar code or microchip will state the reference number of the electronic customs declaration which has been transmitted by the customs office of export. The customs office of exit confirms the arrival of the goods to the customs

office of export, notifies any irregularities and confirms the exit from the Community. The exporter and the tax office receive a copy of the communication or a file regarding the discharge of value added tax and any excise duty. A T5 control copy will no longer be necessary.

2. In the monthly global electronic declaration, the customs office of export and the statistical authority are then notified of the details.

### **3. Amalgamating the simplified procedures**

In view of the two-stage import process described above, the distinction between the simplified declaration procedure and the local clearance procedure no longer makes sense: if goods are already entered for a customs procedure at the frontier, it is not enough for clearance to take place in the accounts of the holder of the procedure without the frontier customs office finding out about it. Thus in the local clearance procedure, too, the declaration – which is already envisaged anyway in the simplified declaration procedure – must be submitted to customs. In the simplified declaration procedure, on the other hand, a change is necessary in as much as the customs debt should be incurred at the company's registered office – and not at the place where the customs declaration is submitted. Furthermore, amalgamation offers the advantage that a uniform simplified procedure makes it possible to waive the requirement that the declarant presents the goods to customs which is currently only foreseen for the local clearance procedure; goods which pose a danger to security are naturally excluded from this. In the case of exports, too, a flow of information from the declarant to the customs office of export and from there to the customs office of exit is required.

### **4. Definition of the tasks of the frontier and inland customs offices**

The foregoing comments bring me straight to my next topic: if a large part of customs clearance is to take place, in principle, at the customs office responsible for the company's registered office, then the tasks of the frontier and inland customs offices must be defined in order to avoid any duplication of work, or, conversely, a situation in which all sides wrongly expect that the necessary controls will be carried out by someone else. In the case of imports, safety controls (e.g. shipment of radioactive substances) should generally be carried out at the frontier. All duty-specific and trade policy measures (e.g. import licence requirements) are carried out at the company's registered office. This approach also relieves the burden on the new Member States, to which a substantial share of the responsibility for border clearance will fall.

In the case of export (including outward processing and re-exportation) the controls are, in principle, performed by the customs office responsible for the place where the declarant is established or the goods are loaded for export.

### **5. Simplifying the customs debt rules**

Apart from the fact that the place where the customs debt arises should be shifted to the importer's headquarters in as many cases as possible, simplification of the existing rules is also necessary. I am thinking, in particular, of the following:

1. The distinction between Articles 202, 203 and 204 of the Customs Code is extremely difficult, as has become apparent from numerous legal essays and ECJ case-law.
2. The fact that Article 203 of the Customs Code (removal from customs supervision) does not provide for any possibility of remedy has resulted, in principle, in numerous requests for duty repayment or remission on the grounds that a special situation exists.

It would therefore seem sensible, in my view, to amalgamate Articles 202–204 of the Customs Code and thus extend the possibility of the remedy provided for in Article 204 (“unless the failure has no significant effect on the correct operation of the procedure”) to all types of failure. A more radical solution would be to replace the exclusion of the remedy currently envisaged in the event of negligence with a system of administrative sanctions. This topic will undoubtedly lead to heated discussions.

## **6. Single authorisation, single provision of security**

While the system of binding tariff information with Community-wide validity works well, there is still no provision for the centralised granting of a single authorisation which permits customs warehousing arrangements or a local clearance procedure for release for free circulation which applies to the entire customs territory. There are various reasons for this, such as language difficulties, different control methods, and controversy over the Member States’ allocated share (25%) of customs revenue. In light of my previous experience, there will only be a solution if the Member State responsible for the company’s head office can grant the authorisation without a right of veto for the others. Prior consultation with the other Member States, sample authorisations and common audits can be provided for in order to shape this radical change of methodology in the interests of the internal market in a way which is tolerable for the administrations concerned.

As with the transit procedure, any security provided would apply in all Member States, covering all procedures and also the value added tax and any excise duties.

## **7. Simplifications for authorised operators according to common criteria**

The system of import and export clearance presented here is based to a large extent on partnership between the operator and the administration. This is already practised to a large extent today, but should no longer be the “exception” to the rule. The criteria and scope of simplifications are applied diversely by the Member States, however. The Customs Code should create therefore a framework for authorised operators which takes account of the legislation governing customs and foreign trade as well as security concerns. As a result, reliable importers and exporters, carriers and customs agents would be subjected to fewer controls than other operators.

Small and medium enterprises which cannot meet these high standards or do not wish to do so for reasons of cost can use a service provider (e.g. a freight forwarder or customs agent) to deal with the customs arrangements for them, e.g. by

- submitting an electronic customs declaration,
- calculating and paying import duties, VAT and excise duties,

- providing proof of export,
- making simplified procedures for which they have been authorised available in the case of consignments for multiple consignors (e.g. under the customs warehousing arrangements).

## **8. Improving alignment with non-tariff and fiscal regulations**

I have already pointed out in the introduction that the role of customs is in a state of change. It is necessary to take better account of the requirements of non-tariff and fiscal regulations in the Customs Code and the application provisions. This involves, *inter alia*,

- describing the tasks of customs and the measures which it can apply in the event of non-compliance with other regulations than those which are duty-related,
- the provision of a common security,
- better harmonisation of regulations (e.g. as regards the definition of the exporter or the proof of exit from the Community, the treatment of small or postal consignments).

This is also a prerequisite for the ambitious project to establish a Single Window for all imports and exports (see point IV.3 below). The days when each legal area did what it wanted are over, since all areas are now interconnected. Standardisation will increase the effectiveness of administrative action and reduce the costs for importers and exporters.

## **IV. Creating a legal basis for operational measures**

Better cooperation between the administrations and effective partnership between companies and administrations cannot simply be achieved by changes to the law. Numerous practical actions are necessary, which, however, can be supported in part by a legal framework. I would like to mention some of these actions as follows:

### **1. Common risk analysis and authorisation criteria**

Nearly all EC Member States already apply risk analysis when selecting the goods to be inspected. However this occurs on the basis of national criteria and therefore in a wide variety of ways. The same applies to the assessment and classification of traders regarding the approval of simplified procedures.

Uniform criteria must be established at Community level and information exchanged electronically when this is also of importance for other Member States. Within the framework of security cooperation, data exchange with third countries should also be considered to the extent that this is provided for in an international agreement which also contains rules on data protection.

### **2. Common interfaces and data elements**

A common market means also that

- the administrations can communicate with each other electronically and



- the business enterprises operating in several Member States must not communicate with each administration on the basis of different rules.

Today, we are still very far away from this ideal. A legal basis must be therefore be established which makes it possible for the interfaces and data elements to be determined for the Community as a whole. The question whether this is ultimately achieved through a regulation and/or via guidelines can be decided at a later time.

### **3. Single Window**

Anyone wishing to import or export today often has to approach many different agencies, e.g. for customs, veterinary or environmental protection documentation. Since different authorities will be responsible for different legal areas in future too, the attempt should at least be made to pool all these requirements and provide a single Internet portal in each Member State and then also at Community level. This corresponds to the engagements undertaken by the Member States within the framework of eEurope.

### **4. Transparency, guidelines**

International trade can only prosper if the rules are transparent and predictable for all participants. This means that the regulations and procedures must be easily accessible, preferably on the Internet, free of charge and also in a language other than German. Within the Commission, we have prepared guidelines, *inter alia* in relation to customs procedures with economic impact, customs valuation, and the remission or repayment of duties. In addition, the Official Journal and ECJ judgments can be consulted free of charge on the Internet, as can TARIC and the utilisation of tariff quotas. The EC Member States and our trade partners should proceed in the same way and thus fulfil the requirements of Article X of GATT (Publication of Trade Regulations) in a modern form.

## **V. Conclusion**

I am aware that I have presented a very ambitious programme to you and that it will be difficult to achieve all the elements in the coming years. It is important, however, that we develop a common vision, so that the individual measures and projects fit in with each other, so that we do not create new dividing lines, as has happened with the introduction of electronic data processing in the individual EC Member States. At the same time, however, this development has raised awareness and increased the willingness to collaborate on joint solutions, as the project for an automated export system (AES) proves. We will use the experience from NCTS and this project in our approach for the legal and operational solutions for the computerisation of the other customs procedures. This will give a new impetus for the customs union and the single market.



# Polish eCustoms in the Way towards EU's standards

Prof. Wieslaw "Wes" Czyzowicz Ph.D.,  
Head of the Customs Law and Policy Department Warsaw School of Economics,  
President of the Customs Council by Minister of Finance, Warsaw

## Abstract

Facilitation and simplification of the international trade is one of the aims of all actors on global market. eCustoms is one of the most important means on the road to realization of this aim. Its influence on the international trade is invaluable.

The efficiency of a national customs administration directly influences the efficiency of the economic system of the country in which it is based. Modern customs administrations encourage development in the business process whilst efficiently discharging the functions of protecting society and collecting fiscal revenues. A decisive factor is adaptation to the dynamically occurring changes as well as their projection and even anticipation. An obvious example of such challenges is the development of the electronic economy and commerce.

In the past decade Poland as well as other Central European countries have prepared their selves to EU membership. It required fulfillment of many standards also in customs legislation and procedures aimed to the facilitation and simplification of international trade.

The starting point for the long way to reach mentioned aims began with the velvet revolution in our countries, signing and introducing into practice so called European Agreements with EU. The first and the most advanced process on this road have been related with the Customs legislation and procedures as a fundamental basis for the creation Free Trade Area, and in the future – Customs Union and the Single European Market.

The competition of European Union as Customs Union on world market needs the most advanced technical and organizational approaches. One of the platforms for this is European Action Program "An Information Society for All". In the frame of this is *eCustom program*. Its base is so called Renewed Kyoto Convention of 1999 and modified European Union Customs legislation.

Polish Customs is going in the same direction. The aim of the presentation is to show what barriers on this process have existed and how Polish Customs Authorities went to taking them off and how it have been done, especially in the IT and eCustoms fields, before our accession to EU.

## Introduction

Poland has passed through many fundamental changes during the last decade. We started with the changes, which resulted in the breakdown of the Soviet Union and the end of the Cold War. These events have profoundly altered the existing geopolitical order, marking the end of the old models for the international balance of power. The process of European integration has also gathered pace sharply.

In the end of the eighties Poland begun its new internal and international economic policy. The former sociopolitical and economic order exhausted its possibilities. The new situation has required the reconstruction of our life.

The first step in this direction was made in the end of 1988. Polish Parliament accepted the new economic law. According to it Poles have the rights to develop their private economic activity, including international trade. It was the starting point for breaking down the former monopolistic, state, centrally planned economy.

The big step for the opening of the Polish market for international competition took place in 1989. That year Polish Parliament accepted the new Customs Law.

In international economic relations, when the collapse of the CMEA (Council for Mutual Economic Assistance) was evident and when our traditional trade partners were in very difficult situation, with stagnation and high inflation, we have started to develop commercial partnership with the countries of the European Community.

The final aim of those activities should be our membership in European Community. One of the most important fields on this way is the Customs Law. The approximation of the Polish Customs Law and practices to the EU's standards and procedures is one of the fundamental conditions for the accession to this economic integration group.

During the last decade we have passed through some stages of the approximation our customs legislation and practice to this part of *acquis communautaire*. It is possible to indicate the following periods:

1. From PHARE to Europe Agreement (1989-1991)
2. From European Agreement to White Book of EU (1991-1995)
3. From White Book to NPPM (1995 – 1998)
4. From NPPM to Customs Administration Strategy (1998 – 2000)
5. From Customs Administration Strategy to eCustoms Strategy (2000-2002)
6. Current situation and perspectives

Let me try to analyze each of these periods from customs legislation point of view and its harmonization with European Communities norm and standards.

### **I. Beginnings: from PHARE to Europe Agreement (1989–1991)**

After the velvet revolution in 1998 Poland has opened the new history in trade and political contacts with the EU's countries. That year was connected with the preferential status base given to us by our western partners.

The first special program for supporting the changes in Poland and Hungary was adopted by G-24 countries in 1989. It was the starting point for PHARE (*Poland and*

*Hungary: Assistance for Reconstructing their Economies*) special assistance EU's program.

During the next two years Poland has tried to broad its relations with EU and other, particularly EFTA, countries. We aspired to conclude an agreement with the EU and an agreement on free trade with EFTA countries. We were successful. In the end of 1991 (December 16 of 1991) was concluded, so called, "**Europe Agreement establishing an association between the Republic of Poland, of the one part, and the European Communities and their member states, of the other part**". It was the end of the first period of the new relations between Poland and European Communities.

This "Agreement..." forms the legal framework for the Poland – EU association. Its objective is to provide an appropriate framework for Poland gradual integration with the Community. Similar Europe Agreements have been concluded also with Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia.

The Association Agreement's objective is to establish a free-trade area by 2002 liberalizing trade in industrial products and providing a basis for economic cooperation in a large number of sectors. The Association Council also provides a forum for discussion at ministerial level of the progress made in preparing for accession.

The Agreement covers the main areas in which the Community law is to be adopted. It is being used to help Poland draw up schedules for incorporating the *acquis* and transposing the Community's legal rules into our national law system prior to accession.

The Agreement underlines the one of the most important problems for future full membership in the European Union – it should be the approximation of the Polish law to the EU's regulations. It contains in the **Chapter III** exactly entitled "**Approximation of laws**". It is necessary to quote here, at least two articles, from this part.

**Art. 68** states: "*The Contracting Parties recognize that the major preconditions for Poland's economic integration into the Community is the approximation of that country's existing and future legislation is compatible with Community legislation*" and

**Art. 69**: "*The approximation of laws shall extend to the following areas in particular: customs law, company law, banking law, company accounts and taxes, intellectual property, protection of workers at the workplace, financial services, rules on competition, protection of health and life of humans, animals and plants, consumer protection, indirect taxation, technical rules and standards, transport and the environment.*"

The **Title III** of this Agreement is devoted to the "**Free Movement of Goods**". This part of European Agreement indicates the aims, legal norms and standards and implementation measures for cooperation between Poland and European Communities.

In the **Title VI**: "**Economic Co-operation**" there is the special article devoted to the customs matters. Exactly it is **Article 91** entitled "**Customs**". It states:

*"1. The aim of co-operation shall be to guarantee compliance with all the provisions scheduled for adoption in connection with trade and to achieve the approximation of Poland's customs system to that of Community, thus helping to ease the steps towards liberalization planned under this Agreement.*

*2. Co-operation shall include the following in particular:*

*the exchange of information;*

*the organization of seminars and placements;*

*the development of cross – frontier infrastructure between the Parties;*

*the introduction of the single administrative document and of an interconnection between the transit systems of the Community and Poland;*

*the simplification of inspections and formalities in of the carriage of goods.*

*Technical assistance shall be provided where appropriate.*

*3. Without prejudice to further co-operation provided for in this Agreement, and in particular Article 94 (Drugs – CW), the mutual assistance between administrative authorities of the Contracting Parties in customs matters shall take place in accordance with the provisions of Protocol No 6." (On mutual assistance in customs matters).*

Another articles are devoted to the specific problems related to the customs norms, regulations and procedures.

In **Article 7** we have the ***free trade area problems – tariffs reduction and adaptation of the combined nomenclature;***

**Art. 11 – abolition of fiscal duties;**

**Art. 12 – abolition "... any charges having an effect equivalent to customs duties on imports";**

**Art. 13 – abolition "... any customs duties on exports and charges having equivalent effect and quantitative restrictions (it means – quotas and ceilings);**

**Art. 30 – anti-dumping procedures according to the GATT's Agreement on Application of its Art. VI;**

**Art. 34 – Protocol No 4 – Rules of Origin.**

It was very big aim and challenge for Poland. Despite the fact that European Agreement gave us 10 years for approximation the Community customs legislation, we started immediately with practical implementation of the some indicated above purposes.

## **II. From the European Agreement to the EU's White Paper (1992–1995)**

Poland has started with the practical implementation of some EU's customs matters already during the negotiations process.

1. In August of **1991** our country introduced into Polish foreign practice the new, based on the EU's commodities in international trade nomenclature, ***Combined Nomenclature***. It fulfills the requirements of the European Agreement's Art.7. It takes 8 digits (as in HS system). In April **1994**, when Polish accession application came into force in EU countries, that nomenclature was extended to 9 digits as the PCN – ***Polish Combined Nomenclature***. It fulfills all EU's CN standards.
2. Immediately after the signing the European Agreement, Poland put into force, on the autonomic base, another requirement indicated in this treaty (Art.91). Since the January 1 of 1992 in Polish foreign trade and customs practice was introduced into force the principal EU's and EFTA's documentary form – ***Single Administrative Document – SAD***.
3. We have adopted the ***Protocol No 4 – Rules of Origin*** in our practice. It means that all documentary requirements (***EUR-1 and EUR-2***, other documentation and regulation related to that question) came into force in Polish customs and foreign trade practice and procedures. It was amended in the future (**1998**) by specific ***pan-European cumulating of the rules of origin***.
4. We started with the fulfilling of the requirements of the Art. 91 related to the ***Protocol No 6***. In that period (**1992-1995**) were concluded some agreements on mutual co-operation between Polish Customs Administration and its foreign partners. We can indicate here the agreements with ***Great Britain, Germany or Denmark***.
5. According to the Art. 94 in Polish Customs Service was established a special (particularly anti-drug and anti-corruption) customs law enforcement division – ***General Customs Inspectorate and special Regional Intelligence Liaison Office for Central and Eastern Europe – RILO*** (December 15, **1992**).
6. December 10, **1992** (came into force in November 15, 1993) have been concluded ***“A Free Trade Agreement with EFTA countries”***;
7. In January of **1993** the Government announced, a ***Program of Measures for Adapting the Polish Economy and Legal System to the Requirements of the Europe Agreement***. This Program provided a basis for adjustment activities in subsequent years.

In that, I can say revolutionary, period of changes of the Polish customs law and regulations, practice and procedures, were connected with the growing of the Polish foreign trade turnover. We have reached almost 70% of total our imports and export in contacts with EU countries. Step by step we became closer to the EU's customs standards and procedures.

### **III. From the EU's White Paper to the National Program of Preparation for Membership in the European Union – NPPM (1995–1998)**

The Essen Meeting of the European Council (December 1994) and Cannes Summit of the European Council in June 1995 embarked upon a pre-accession strategy to prepare the countries, which had signed an association agreement with the European Union for membership.

The European Commission's *White Paper Regarding Integration of the Associate Members of Central and Eastern Europe with the Internal Market of the European Union* adopted during the Cannes Summit of the European Council in June, **1995** was of special significance to the adjustment customs law and procedures in Poland.

After this event Polish customs service (administration) has made a big progress on the way to approximation our customs procedures to the EU's norm and standards. We can indicate the acceptance and introduction in force in full scope, since July 1 of **1996**, the two very important EU-EFTA Conventions on:

1. Simplification of the customs procedures (*SAD Convention*) and
2. Common and Community Transit Convention (*Community Transit Convention*).
3. Simultaneously in that year Poland became a full member of **WTO** and **GATT** since July 1 of **1995**.
4. During that time Poland made the big efforts for the adaptation EU's customs legislation. The most important legal act took place on January 9, 1997. That day the Polish Parliament has accepted the principal Polish customs law – **Customs Code**. This act, prepared on the EU's Customs Code and Regulations, with the implementation provisions became into force in January 1, 1998

The European Commission's *White Paper Regarding Integration of the Associate Members of Central and Eastern Europe with the Internal Market of the European Union* of 1995 was special significance to the adjustment our law at all. It has served as the basis for the Polish **special strategic integration plans and programs**. It is necessary to mention here:

1. National *Strategy for Integration* of May 27, **1997** adopted by the Resolution of Polish Parliament;
2. Schedules of *Measures Adapting the Polish Legal System to the European Commission's White Paper Regarding Integration with the Internal Market of the European Union* approved by the Council of Ministers of July 15, **1997**.
3. *National Program of Preparation for Membership in the European Union (NPPM)* of June 23, **1998**.

The Council of Ministers accepted the NPPM obliged the President of the Committee for European Integration to monitor the National Program and to present to the Government an updated version of the document, taking into account the conclusions stemming from the screening of Polish law in the process of accession negotiations.

#### **IV. From the NPPM to the finalization of the Polish adaptation of the EU's customs law and regulations (1999 to 2002)**

The National Program of Preparation for Membership in the European Union (NPPM) is a document that sets the direction of adjustment measures and lays down a schedule for their implementation in 1998-2002 within the context of Poland's accession to the EU. Its content is based on the following basic elements:

1. previous fulfillment of the provisions of the Europe Agreement and



2. the recent state of Poland's preparation for membership in the EU,
3. the European Commission's Opinion on the Polish application for membership,
4. the EU's document concerning Accession Partnership, and the Regular Reports from the Commission on Poland's Progress Towards Accession.

In this – NPPM – document Polish Government states:

*“One of the most important priorities of the Government is to adjust system of Polish customs to EU standards. In view of future membership in the European Union modernization of this system is to allow for:*

- full harmonization of customs regulations; and*
- the best possible standard of administrative and operational capacity of customs services.*

*Polish accession to the European Union will necessitates accepting community customs legislation, abolition of customs on the Polish–EU Member States borders, assuring effective EU external border protection and control, and implementation of effective computer systems compatible with EU standards improving work of customs administration efficiency.*

*In 1998, actions were undertaken to provide for further harmonization of Polish customs regulations with EU laws, and for strengthening of the infrastructure of customs services. The screening of Poland's customs regulations at the end of 1998 confirmed their considerable harmonization with **acquis communautaire**.”*

Poland's other obligations resulting from screening arrangements have been included in the modified version of the NPPM (e.g. **gradual liquidation of handling fees collected by customs administration, adoption of a Convention on customs activities concerning POOL containers, adoption of annexes to the Istanbul Convention** (Temporary Admission -CW), etc.

Moreover, in the medium term the Polish customs administration will be reformed so as to secure the implementation of the *acquis* in the field of customs. In order to improve the efficiency of customs control system, integrated computer systems are to be introduced, and the customs infrastructure is to be developed (as recommended by the European Commission in its *Regular Report '98*).

According to these recommendations in November 1999 the new “Development Strategy for the Polish Customs to 2002” was accepted by Polish Government and included into the new version of the NPPM.

The “Development Strategy...” is divided into two parts.

The first one is devoted to the 9 principal strategic aims that should be reached in the few years. Among others there are included necessary organization and management changes in the Polish customs administration, means of the realization planned aims, the financial sources and, what is the new in Polish practice, it shows not only positive sides of the process but also threats for realization.

The second part of the "Development Strategy..." is an Annex with some tables and data related to the detailed problems, means, schedule, responsibilities and control indicators.

It is the first document of this kind in the Polish Customs Administration. The most important, from the point of view of this presentation, parts of the "Development strategy..." are connected with:

1. *adaptation*, in full scope, *the EU's customs regulation – including TARIC and the Community system of relieves from customs duty*,
2. the *practical application* of the EU's *customs standards and procedures of clearance of goods in exports, imports and transit (analysis of risk methods, computerization, etc.)*
3. the *strengthening efforts for combat against fraud and corruption*.

In this field the very important for our business community is the following aim: *"The cancellation of the bureaucratic barriers in the foreign turnover by growing of the effectiveness of the customs procedures and the co-operation between customs administration and business community"*.

In the realization of that aims Poland **accepted some new legal and organizational solutions**. It is necessary to underline the following:

1. *Customs Code and implementation provisions are fully in force;*
2. *The Act on Customs Service (Administration) was accepted;*
3. *In the field of the Rules of Origin the pan-European system of cumulating is fully applied in the Polish trade and customs practices;*
4. *Certain customs fees were abolished;*
5. *Some facilitation in customs procedures was adopted;*
6. *The Binding Tariff Information as well as Binding Origin Information are a standard in Polish customs and foreign trade practice;*
7. *The Customs' Development Strategy to 2002 has been prepared, accepted as an important part of the NPPM and was gradually implemented into practice. Last year amended as "Customs Development Strategy 2004+".*

*In the frame of that document has been prepared and introduced into force the special implementation of the Polish Customs IT strategy was adopted in April 2000<sup>1</sup> and renewed in November 2002 as "Polish Customs IT Strategy 2004+".*

8. *The Polish Parliament has accepted the new amendments to the Customs Code, among others, related also to the computer Customs declarations similarly to EU's regulations and implemented into practice*

---

1 The Strategy of Computerization of the Polish Customs Administration to 31 December 2002, Warsaw-Muszyna, Central Board of Customs, April 17, 2000 (in Polish).

## V. Polish Customs IT Strategy of 2000 and current situation

The development and approval of the "Business Strategy of the Customs Administration up to the end of 2002" and renewed in 2002 as "Business Strategy of Customs Administration 2004+" demonstrates a willingness to master the process of change and to adapt the Polish customs administration not only to full co-operation with the European Union, but also to the pace of the development of economic processes. This "Strategy of Computerization" will play a significant role by changing the operations of the customs administration through the introduction and application of modern IT technologies.

The basic premise underlying the development of this Computerisation Strategy is to secure the technical means for supporting the current tasks of the customs administration, whilst at the same time creating the best possible conditions for the further development of operations required for national economic and social progress.

All mentioned above Polish regulations based on the EU's documents are related to the most important strategic programs for the Customs Union. At least, today "*Polish Customs IT Strategy 2004+*" is very close connected with the following EU's documents:

- *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council adopting an action programme for customs in the Community (Customs 2007), 2002/0029 (COD), Brussels 2002.*
- *Policy on electronic customs, No. TAXUD/820/2001/REV3-EN, Brussels 30.05.2002.*
- *Certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market – Directive on electronic commerce (O.L.00.178.1)*

Polish Customs IT Strategy provides introduce into practice as soon as possible a complex of internal and international systems and standards using in relations between Customs Service and customers as well as in Customs administrations itself and in interchange the information between Polish and EU's Customs bases.

The following main aims should be reached:

- 1. The simplification and facilitation of the Customs clearance of goods;**
- 2. The enhancement of efficiency of Customs control and enforcement;**
- 3. The strictly cooperation between Polish and EU's Customs services on the same IT standards.**

Thus, in the shape of the customs administration wide area network (WAN) together with the electronic mail system (E-Mail), the basic infrastructure has been constructed for the framework of a full system. The communication layer provides a sound basis for securely and surely carrying data and information in accordance with global technical standards.

The internal **INTRANET** thereby created provides the communication services for the developing IT systems.

The **ALEXIS** Legal Information System will supply updated legal information to every PC connected to the customs administration's network and will provide support

for the preparation of drafts of legal acts. The Integrated Customs Tariff System provides the tariff information for the administration.

The **ZEFIR** Finance and Accounting System.

In practice it provides the developing many specific systems as well as binding with EU and not binding with standards and databases.

The first group presents such systems as **TARIC**, **TQS** (Tariff Quotas and Surveillance), **NCTS** (**New Computerized Transit System**), **SEED** (System for Exchange of Excise Data), **EBTI** (European Binding Tariff Information), **ISSP** (Inward Surveillance Processing System) and **SMS** (Samples Management System).

The second one is presented by national specific systems as: **CELINA** (Customs declaration system), **ZEFIR** (Customs Accounting system), **ALEXIS** (Customs information on law and legal regulations base) and some others.

All systems started in 2000. The special Steering Committee was created as well as many specific (for each project) task force teams in the frame of the Central Board of Customs – former Headquarters of Polish Customs Service. Thanks to the efforts many of the projects were very good advanced in the last two years.

Some problems have appeared after the big changes in the structure of the Polish Customs administration which were done in the middle of 2002. In that time the former structure was cancelled. The Central Board of Customs disappeared. Its power passed into hands of the Directors of the 17 Regional Customs Offices (so called Customs Chambers) and into the hands of the 67 Heads of the Local Customs Offices. In the frame of Ministry of Finance were created some new units – 4 Customs Departments headed by Under Secretary of State, Deputy Finance minister and the Chief of the Customs Service.

## VI. EU Commission Opinions on Polish IT Customs Strategy

It was the reason for very critical evaluation of the practical implementation of the Polish Customs IT Strategy by EU Commission in last monitoring reports. It is not surprise, because EU Commission has pay the great attention to the process of the computerization of Polish Customs. Since 2000, it means after the acceptance of the Polish Customs IT strategy, this problem is included in each annual report.

In its **Regular Report of 2000** on Poland's Progress Towards Accession (8 of November 2000) underlined:

*"Some steps have been undertaken to increase the use of simplified customs procedures. Although an increase of authorizations for simplified procedures has recently been achieved, the total number of companies which enjoy this privilege, around 700, remains small."*<sup>2</sup>

That regulation has provided the possibility to use electronic register as a one of the mode for simplification of the customs clearance.

In its **Annual Report of 2001** EU Commission stated:

*"A national **IT system** of monitoring tariff ceilings (**INTA SAD**) was implemented in April 2001. The computerized Integrated Customs Tariff system (**ISZTAR**) and legal*

<sup>2</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index.htm#Overview>

information system (**ALEXIS**) are nearing completion. The remaining systems are still developing for: maintenance and distribution of data (**CELESTA**), finance and accounting (**ZEFIR**), Customs declaration (**CELINA**) and a transit system (**NCTS**)”.

### Overall assessment

*“(...) Increasing the speed of implementation of the computerization systems with a view to interconnect with EC computerized systems is now crucial, and sufficient budgetary resources and logistical support need to be provided. In this respect, it must be emphasized that flawlessly functioning EC-compatible IT systems should be put in place at least one year before accession to the EU in order to guarantee interconnectivity with the EC customs computerized systems.”<sup>3</sup>*

There were the reasons for the very big step in our negotiations with EU. In the end of March 2001, Polish and EU's negotiators agreed and concluded that the area of Customs Union has been provisionally closed.

The year later, Commission Annual Reports stated:

*“Regarding computerization, Poland has taken steps to develop and install systems such as the integrated customs tariff system **ISZTAR**, a counterpart to the Community's **TARIC** system, which was officially launched in October 2001, and the new computerized transit system **NCTS**. Since June 2002, the customs-entry system **CELINA** has been operating as a pilot project in two locations. The financial and accounting system **ZEFIR** is in use in 11 locations. The Legal Information System **ALEXIS** has been completed.*

*The Polish customs administration's website has been extended by adding mobile telephony functions under the **WAP** system (this is particularly useful for indicating waiting times at the borders).*

*(...) As regards operational capacity in the information technology area, a nationwide customs declaration processing system is still lacking, which leads to inefficiencies in handling customs clearance and a lack of quick and comprehensive information for control and management activities. Although progress is noted, many complex and time-consuming tasks still lie ahead in the customs information technology area. Due to the reorganization of the Polish customs administration, customs information technology projects were delayed and certain projects (e.g. the risk analysis system **CELESTA**) could not be pursued. The current time plan does not leave room for contingencies in order to have the systems ready, tested and operational by the time of accession. It is of the utmost importance that the necessary human and financial resources be allocated urgently by Poland to enable its customs administration to meet the major computerization and interoperability requirements in the customs area, otherwise it will not be ready in time.”<sup>4</sup>*

---

3 Source: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES Brussels, 13.11.2001 SEC(2001) 1752; 2001 REGULAR REPORT ON POLAND'S PROGRESS TOWARDS ACCESSION. (<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/poland/index.htm#Overview>)

4 Source: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels, 9.10.2002, SEC(2002) 1408, 2002 REGULAR REPORT ON POLAND'S PROGRESS TOWARDS ACCESSION {COM(2002) 700 final.

In the last some months Poland concentrated its political and administrative energies on domestic reforms and, as a result, has progressed significantly in the process of legislative transposition.

On the way of the practical implementation of the Polish Customs IT Strategy we are advanced in many fields.

Here, in the beginnings of June 2003, we have the following picture:

IT related to the so called "*binding system*" it means compatibility and direct connection between Polish and EU's IT systems (at TAXUD and/or in member countries) we have in Poland:

### **NCTS**

– the New Computerized Transit System – it is ready to work, with the central server in Regional Customs Office in Lodz city. Today we are waiting for gateway of CCN/CSI (Customs Communication Network/Common System Interface). According to the last information from EU it should be done in the middle of June.

### **TARIC – ISZTAR2**

Since 2001 in Polish Customs has worked ISZTAR1 (Polish Tariffs Schedule or Polish Customs Tariff with all the same information what were in TARIC – customs duty rates, tax duties, non-tariffs barriers, quotas, ceilings, antidumping and other measures, etc. etc.). This system will replace by ISZTAR2 at the moment of Polis accession EU. ISZTAR2 includes database from TARIC. Just right now the system is under the process of pilot application. It should be ready before the "Day Zero", it means before May 1, 2004.

### **TQS**

Tariff Quota Surveillance System is related management of the quotas and ceilings measures. It bases on the customs declaration electronic system. In Poland internal communication networks (from local customs office to the National Headquarters – it means both way communication between Ministry of Economy and Customs administration) was done at the end of 2002.

The finish of the works on the compatibility with TAXUD system is under the process of development. The project team is working. The time of the realization – the end of 2003 year.

### **SEED – System for Exchange of Excise Data**

It is system of management of the excise bonded warehouses. The scope of internal works is related to the creation and practical application of the national database on the collecting and processing of the following data:

- The network of the bonded excise warehouses network on Polish Customs territory;
- The data on the excise bonded warehouses on the EU's Customs territory;
- The register of the legal and natural persons who has permit for providing this kind of warehouses;

– The register of the excise number of the registered this taxpayers.

Since March this year the project team is working in one of our Regional Customs Office (Bialystok). The finish of these works – the end of this year.

The next three systems (**EBTI** – Electronic Binding Tariff Information), (**ISSP** – Information and Surveillance System for Inward Processing and Samples Management System **SMS**), are so called “binding with EU's IT systems”. Their practical application in Poland is absolutely necessary for correct work in the frame of EU Customs union. At the moment we are good advanced in the works with all of them. According to the schedule we are going to be ready with all of them before our EU.

### **CELINA – the Customs-entry system (the Customs declaration system)**

In comparison with the former, above mentioned, systems – **CELINA** – Customs Declaration system is not binding with the EU systems. It serves for simplification and acceleration of the Customs clearance of goods. In modified “*Polish Customs Administration Strategy 2004+*” and renewed “*Polish Customs IT Strategy 2004+*” it should work in national scale at the end of 2004 year.

The schedule provides three steps on practical application of the system.

The first one was done as a pilot project in two regional Customs office (Cracow and Tarnow).

The second one is going on at all regional Customs offices located on the Eastern border of Poland (future border between EU and Ukraine, Byelorussia and Russia) and starts in all local Customs offices and clearances points in the Eastern cross border points in the middle of June this year.

The last step should be done to the end of November of this year, it is a year earlier then provides “*Polish Customs IT Strategy 2004+*”.

It doesn't mean that all Customs offices at the moment, because we have to have the last version of location all the Customs offices after our full membership in the EU Customs union, are taking into account as potential receiver of all IT Customs systems.

### **Conclusions**

As you can see the reality is different from the last EU monitoring reports related to the Polish Customs service IT building process.

In my opinion, contrary to the EU's Commission position, one of the most advanced – in comparison with other candidates' states – on the computerization procedures and their harmonization with EU's standards is the Polish Customs administration.

The further progress on the way of the harmonization of the Polish Customs law and procedures with EU's Customs Regulations depends not only on Polish side but also on EU side. We have to co-operate in this field for mutual benefits, it should be not one way but two-direction street.

## **Scope of the presentation:**

- **Polish Customs Service in a nutshell**
- **Legal basis**
- **The main IT systems in Polish Customs Service**
- **EU Requirements**
- **Challenges for the Customs IT Strategy**
- **Requirements for Polish eCustoms Strategy**
- **The data flow (data warehouse)**
- **IT Program and its realization**
- **The current situation**
- **The threats for realization of the Customs Administration IT Strategy**

## **Polish Customs Service in a nutshell:**

**Staff: 14 500 officers**

**Structures :**

- **Ministry of Finance**
- **17 Regional Customs Offices**
- **67 Local Customs Offices**

**It collects over 30% of budgetary incomes.**

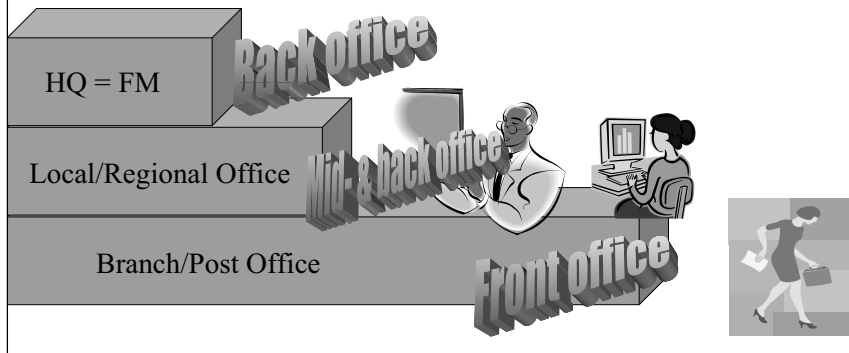
**It means about 95–97% of VAT & excise and 3–5% of Customs duties**

**The most important aims:**

- **Facilitation of the foreign turnover**
- **Defense of society**
- **Defence against economic fraud**
- **Fiscal**
- **Others (over 150 Acts)**



## IT Structure of the Polish Customs Service



## eCustoms as a new solution for Business and Customs Service in Poland

### Legal basis for eCustoms:

1. IT Strategy for Polish Customs of April 17, 2000.
2. Customs Implementation Regulation (Ordinance of Minister of Finance of March 8, 2001 on Simplified Customs Procedures – eRegister).
3. Customs Code Amendment of May 24, 2003 (Non Paper Customs Electronic Declaration as art. 77 EU CC)

## **The main IT systems in Polish Customs Service**

1. *E-mail*
2. *ALEXIS-Legal Information System*
3. *ISZTAR-TARIC*
4. *ZEFIR- Accounting System*
5. *NCTS – Transit System*
6. *CELINA – Customs Declaration (e-SAD)*
7. *TQS – Tariffs Quota Surveillance*

## **EU Requirements and their fulfillment in Polish Customs**

1. *SAD Convention* (1996).
2. *Community Transit Convention* (1996).
3. **WTO** and **GATT** (1995).
4. **Customs Code** (1997-1998).
5. *National Strategy for Integration and eCustoms* (1997).
6. *Schedule of Measures Adapting the Polish Legal System to the European Commission's White Paper Regarding Integration with the Internal Market of the European Union* (1997).
7. *National Program of Preparation for Membership in the European Union – NPPM and eCustoms* (1998).

## **EU Requirements and their fulfillment in Polish Customs cont'd.**

8. *Some facilitation in customs procedures was adopted (eCustoms – eRegister as a Customs Declaration (1999))*
9. *The “Customs’ Development Strategy to 2002 (2004+)” has been prepared , accepted as an important part of the NPPM and is gradually implemented into practice. (2000)*
10. *“IT Strategy for Polish Customs Administration to 2002” of April 17, 2000*
11. *“IT Strategy for Polish Customs 2004+” of November 19, 2002*

## **Challenges for Polish eCustoms Service 2004+**

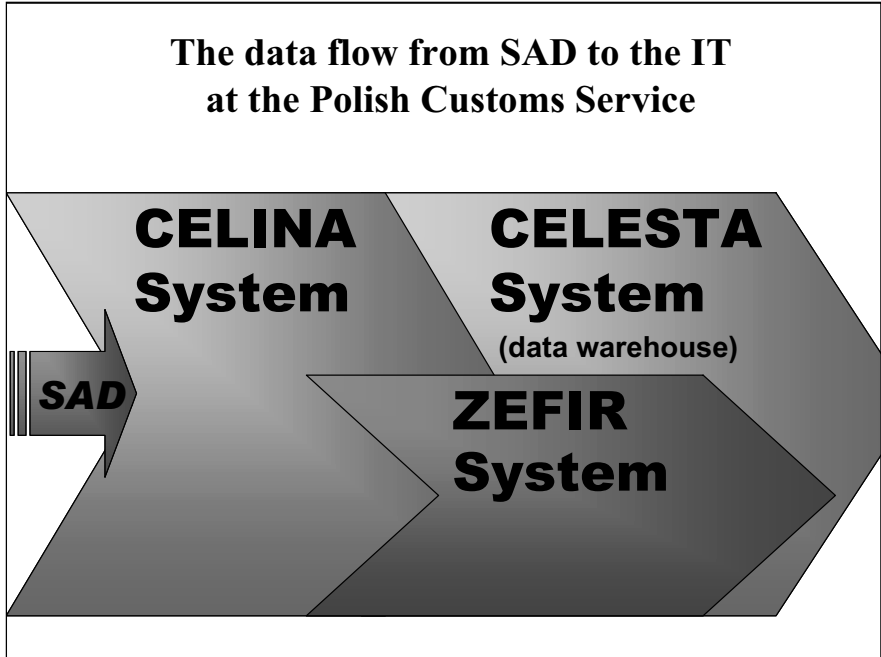
- **January 1, 2004:**
  - 12 EU Information Systems**
  - CCN/CSI + 9 “Customs” + 2 “Taxes”**
- **Facilitation in international turnover, e.g. in CTC (Common Transit Convention)**
- **“Customs competition”:**
  - **New job creation (sea ports, etc.)**
  - **Single European Authorization,**
  - **Others (UCR, one stop window, etc.)**

## **Requirements for IT systems in Polish Customs**

- *Acceptation of electronic Customs declarations*
- *Processing of the Customs declarations*
- *Assistance for Customs control*
- *Accounting Customs and Tax debts*
- *Transit procedures control*
- *Access to EU and WCO operational systems*
- *Providing information exchange system for Customs organizational units*

## **Functional Requirements for eCustoms**

- *Assistance for Risk Analysis*
- *Data base for management*
- *Access to the reference data*
- *Access to the Customs information data for business community and society*



### The main IT systems in Polish Customs Service

<b>E-Mail/WAN</b>	<b>E-mail System</b>
<b>ALEXIS</b>	<b>Legal Information System</b>
<b>ISZTAR</b>	<b>Integrated Customs Tariff System</b>
<b>CELINA</b>	<b>SAD Processing</b>
<b>NCTS</b>	<b>The New Computerized Common Transit Processing System</b>
<b>ZEFIR</b>	<b>Accounting Duties and Taxes System</b>
<b>CELESTA</b>	<b>Data Warehouse System for reference, reports statistical and managerial aims</b>

## Map of the IT systems of the Polish Customs Service

# CELESTA

## NCTS

## ZEFIR

## CELINA

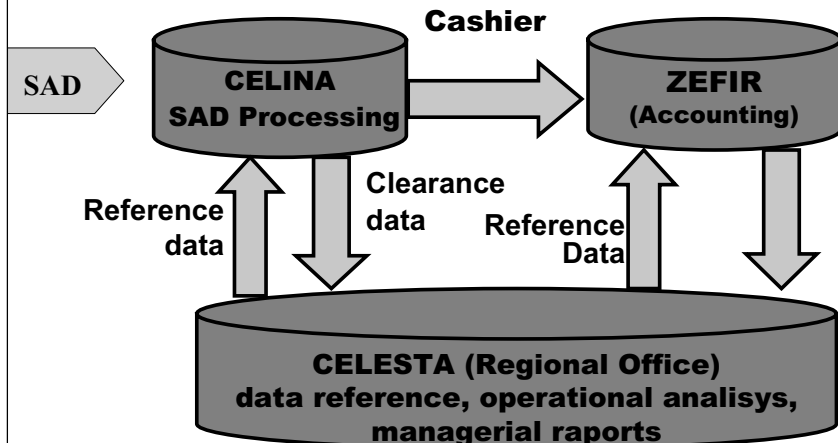
## ISZTAR

## CELESTA Centralna

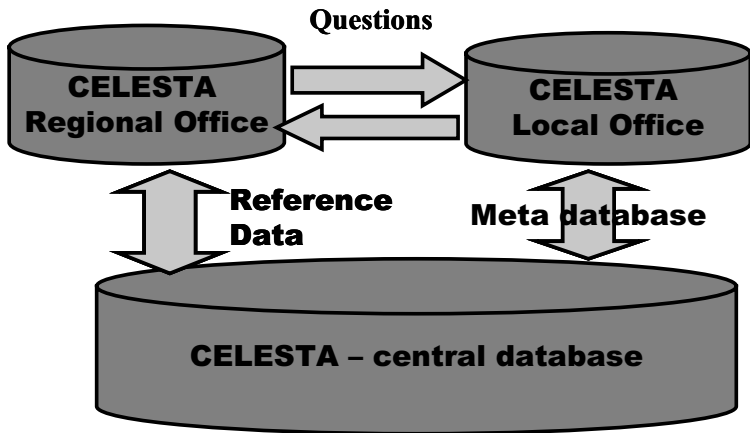
## ALEXIS

## WAN / E-Mail

## IT Architecture of Local Customs Office



## IT Architecture on National Level: CELESTA



### Current situation (June 15, 2003).

**E-Mail/WAN** In the process of implementation in all Customs offices

<b>ALEXIS</b>	The second version is under the testing process
<b>ISZTAR</b>	Accepted in the end of 2001. Today is ISZTAR2 – compatible with TARIC
<b>CELINA</b>	Today is running in the all regional and local offices at Eastern border, at the end of the year 2003 – should work in all Polish Customs offices
<b>NCTS</b>	Should work since the July 1, 2003.
<b>ZEFIR</b>	Works in all Customs offices
<b>CELESTA</b>	Pilot project works in some offices
<b>TQS</b>	Works in all Eastern border Customs offices since January 1.

### CELINA System on the Eastern & Southern Polish Border (June 1, 2003)



## Some threats for IT Strategy of the Polish Customs

- Very wide investing front (too many Customs offices )
- Instable Customs law and too many changes in Customs legislation
- Some difficulties for co-operation with EU authorities
- Some difficulties for co-operation with Eastern partners



## **Toledo: die Kommissionsinitiative**

### **Trade Facilitation – The bases for eCustoms**

Christina Rahlén, special adviser, Ministry for Foreign Affairs,  
Department for International Trade Policy, Stockholm,  
chair of The Trade Facilitation Organisation EUROPRO<sup>1</sup>

#### **eCustoms a challenge for future trade**

The European Union, soon with 25 members, is about to build a new common automated customs system. This is of course a challenge. It is a rather complex system and member states start from different system levels. But it is also a challenge because the EU is at the forefront in the discussions about trade facilitation in the WTO. The EU needs to show now that it can apply the principles of trade facilitation in practice.

Trade facilitation should be a platform for development of all sectors in the supply chain of international trade. Customs systems are vital parts of that chain with impact for both the business community and the administrations. The cost for burdensome trade procedures has been estimated to be between 2 and 10 per cent of the value of the goods. A good part of those costs relate to Customs procedures.

As in many instances it is necessary to remember and continuously revert to the basic principles of trade facilitation when constructing new systems as an eCustoms system for the union.

#### **Trade Facilitation- basic principles to be remembered**

##### **Transparency**

Transparency is necessary in the initial phase so that all parties concerned can understand the end product and the way to get there.

Transparency is necessary during the construction phase so that parties concerned can be part of the development and thereby be more committed to the implementation and use of the system.

Transparency is necessary in the maintenance of the system so that developments by parties involved can be taken into account.

---

<sup>1</sup> The views put forward here are personal views of the author

Transparency and simplicity go hand in hand. Transparent rules are not only easier to understand and maintain but will also support the security aspect of trade.

Transparency will foster good governance.

## **Thrust**

When building trade related system the focus should always be on the conditions for the legitimate trade. To be able to handle increased amounts of transaction in a smooth way including rapid border crossing procedures both business and administrations must have come to a trustful relationship. It is e.g. especially important not to increase the security requirements unnecessary when moving from a paper-based system to an electronic system.

## **Communication**

An essential part of trade facilitation is the ongoing dialog between the business community and the administration. Thereby can hopefully a balance be achieved between simplicity and necessary rules and procedures.

However very often (always?) the Customs carry out procedures as a result of requirements of other administrations. These parties need also to be involved from the beginning in any communication especially when new systems are created. The EU is a strong advocate in the WTO for the single window concept, meaning one gateway for business to all administrative procedures.

Communication is essential for evaluation of current systems not at least if there is an intention to “reuse” a system.

All parties have made investments that must be taken into consideration in a balanced way.

Communication should start early with system providers even if the creation of system always must remain in the hands of the system owner.

Communication should aim at identifying the need for complementary IT-systems such as EDI, web services and maybe even e-mail.

*It is obvious that these principles interrelate. Strengthening of one principle will positively affect the others.*

## **Trade Facilitation – some specific elements**

Any national or regional system needs to be created with a global focus. Not only because of the globalisation of trade but also because of the need for administrations to communicate internationally also in support of trade. Future clearance of trade will most certainly be based on much more cooperation between administrations than is the case today. The security factor will here play an important role. Security initiatives, as we know, are already a fact.

When building systems that means e.g.

- using **internationally accepted standards** without changes or additions to the widest extent possible

- adhering to limitations in **requirements for data and documents**
- using of **modern customs technique** such as risk assessment and audit based control

## **What are companies (and administrations) looking for in eCustoms?**

Based on long standing experience from close contacts with companies I would summarise some important points:

- The companies should be able to use the same system all over the union. It is not cost effective to have to adjust systems.
- Modern IT-technique should be used and interoperability should be created through bridges between systems.
- IT-systems must not be interrupted by requirements for information on paper.
- It should not be a “double” system meaning both information on paper and electronically.
- Reuse information already available in companies.
- Investments already made must be considered.
- A future Customs system should have a systemic approach and not be transaction related.
- SMEs should be offered simple possibilities to use electronic means. It would enhance their trading opportunities but also give them administrative alternatives in their relations with Customs.
- The situation with different system levels in countries needs to be addressed in a constructive way. It is neither economically justifiable to ask countries and companies to step backwards for the sake of harmonisation nor can it be in line with the overall trade facilitation target of the EU.

## **Modern systems for future trade**

One reason for significant costs for procedural requirements is that developments in the business community and in administrations are not in phase. That must be addressed.

I realize that building a system for the EU is not a simple task and that there are many aspects that must be considered. However the most important thing is to commit to a target, which can be, if necessary, achieved gradually but with no steps backwards.

That target must be for the EU a modern IT-based flexible system for future trade. The EU as an important trading block in the world economy can not afford to stick to old rules and systems.



## Die Sicht der Schweiz

Franz Schneider, DHL, Basel

Sehr geehrte Damen und Herren

Auch ich möchte Sie im Rahmen der Zollrechtstage zu Berlin recht herzlich begrüßen und darf mich bereits an dieser Stelle für die Einladung und die Gelegenheit bedanken Ihnen die Perspektiven im Zusammenhang mit eCustoms aus Schweizer Sicht präsentieren zu dürfen.

Gestatten Sie mir zunächst, dass ich mich vorstelle: mein Name ist Franz Schneider und ich bin bei der „neuen DHL“ für den Bereich Europe Customs Brokerage zuständig. Die Betonung liegt dabei auf dem Wort „neu“. Zur Deutsche Post AG gehörend wurden die Unternehmen Danzas – Deutsche Post Euro Express und nicht zuletzt DHL Worldwide Express zur neuen „DHL“ geformt. Zu einem Unternehmen DHL, dass es sich zum Ziel gemacht hat sämtliche logistische Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten um die Nummer 1 auf dem Logistikmarkt zu werden.

Im Rahmen dieser ehrgeizigen Zielsetzung spielt auch das Zollgeschäft eine bedeutende Rolle, was sich im Tochterunternehmen Gerlach – einem Zollspezialisten mit über 1.100 Mitarbeitern in 25 Ländern Europas – widerspiegelt. Im Segment Customs Brokerage haben wir die Marktführung bereits übernommen.

Der Erfolg im Zollgeschäft hängt dabei – neben kompetenten Mitarbeitern – nicht zuletzt von der effizienten und rationellen Kooperationen mit den jeweiligen Staaten ab.

Um diese Zusammenarbeit noch effizienter zu gestalten, sind wir an den Bestrebungen der Europäischen Union, eCustoms weiterzuentwickeln, sehr interessiert. In diesem Zusammenhang möchte ich erwähnen, dass wir bereits von den entsprechenden EU-Kommissionen in unserer Funktion als Vertreter des Bereiches Logistikdienstleistung zur Mitwirkung in diesem komplexen Prozess eCustoms eingeladen wurden.

Bei der Zielsetzung die Prozesse im Bereich Zoll zu verbessern spielt auch der einheitliche Zollkodex eine bedeutende Rolle. Demzufolge wurden für die Zollverfahren von den Mitgliedsstaaten jeweils einzelne IT-Anwendungen entwickelt. Für einen international operierenden Logistikkonzern bedeutet dies eine je nach Nation unterschiedliche Systemanwendung.

Der Absicht, bei der Entwicklung von eCustoms-Plänen die verschiedenen, nationalen IT-Anwendungen bestehen zu lassen, sehen wir zwiespältig entgegen. Einerseits müssen die bestehenden Anwendungen lediglich aktualisiert werden, so dass sich die Einführung einer neuen Anwendung erübrigt und daraus resultierende Kosten entfallen. Dementgegen würde eine einheitliche IT-Anwendung in allen Ländern die Prozesse vereinfachen.

Das die eCustoms-Pläne auf der NCTS-Entwicklung gründen, kann an dieser Stelle nur begrüßt werden. Die Erfahrungen in der NCTS-Entwicklung können somit in die eCustoms-Planungen bzw. -Ausführungen einfließen.

Oberstes Ziel sollte es jedoch sein, eCustoms sowohl innerhalb eines gestrafften Zeitrahmens, als auch in enger Abstimmung und Kooperation mit der Wirtschaft zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang ist die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedsstaat zwar lediglich mittelbar betroffen, umgeben von EU-Mitgliedsstaaten nehmen die Entwicklungen dort jedoch ebenfalls Einfluss auf die Schweiz.

Als Vollmitglied des Versandverfahrens war die Schweiz Teilnehmer am NCTS-Pilotprojekt. Durch die fortgeschrittene Entwicklung im Bereich NCTS ist technisch der Grundstein gelegt um am eCustoms-Projekt teilzunehmen und somit das elektronische, Schweizerische Zollabfertigungssystem (sogenannte E-DEC) zu den EU-Lösungen passend zu entwickeln.

Eine teilweise Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU im Rahmen des IT-Projektes Toledo wäre beispielsweise bei der Kooperation der Verwaltungen im externen Versandverfahren, bei Präferenzfragen oder im Rahmen der bilateralen Abkommen – wie dies heutzutage bereits praktiziert wird – denkbar.

Überall dort, wo im Rahmen von Abkommen eine enge Zusammenarbeit mit der EU vereinbart ist, sind harmonisierte Datenelemente und Schnittstellen wünschenswert. Dies sollte dann auch so in den Abkommen vorgesehen sein.

Demzufolge wäre es sinnvoll in jenen Bereichen eine Harmonisierung der Datenelemente zu vollziehen um so eine effiziente Zusammenarbeit zu schaffen.

Eine sofortige Teilnahme der Schweiz an eCustoms wäre – im Gegensatz zu NCTS – aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Demnach wird die Schweiz im Rahmen der voraussichtlich im Jahr 2005 vollzogenen Zollrechtsreform an die EU-Gegebenheiten angepasste Zollverfahren entwickeln. Damit könnte die Schweiz dann auch die EU-Neuerungen im Rahmen des Toledo-Projektes übernehmen. Zumindest für jene Bereiche, welche für die Schweiz als Drittland sinnvoll wären.

Dabei wird ausgeschlossen, dass die Schweiz – wegen ihrer geographischen Grösse – ein zweistufiges Importverfahren mit Trennung zwischen Aussengrenze und Binnenzollamt einführen würde. Vielmehr bliebe die freie Wahl bei der Zuständigkeit in Sachen Abgabenerhebung erhalten.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten würde ein solches Projekt Sinn machen, wenn man damit Verfahren vereinfacht und Kosten gesenkt werden könnten. Die Entwicklungskosten dürfen dabei nicht zu Lasten der Wirtschaft gehen.

Für eine zügige Entwicklung und Umsetzung des Toledo-Projektes müsste die Wirtschaft von der EU Kommission sozusagen „an Bord geholt werden“. Dabei wäre ein partnerschaftlicher Austausch zwischen EU Kommission und Wirtschaft das „A & O“ für eine erfolgreiche Umsetzung des Toledo-Konzeptes. Hier sollten die Erfahrungen des zeitlich leider zu umfangreichen Pilotprojektes NCTS genutzt werden um nun eine zügige Umsetzung des Projektes eCustoms zu ermöglichen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren – lassen sich mich in einem letzten Punkt noch einen Aspekt in der Thematik „eCustoms“ hervorheben:

Die Herausforderung eCustoms kennt nicht nur die genannten zu überwindenden Schwierigkeiten innerhalb der EU. So sind beispielsweise auch die neuen rigiden US-Zollvorschriften, welche eine Übermittlung der Daten im Vorfeld verlangen und damit

den WTO-Grundsätzen des vereinfachten Handels widersprechen, eine weitere Schwierigkeit bei der Umsetzung von E – Customs.

Zuversicht und Vertrauen setze ich in diesem Projekt vor allem in die nationalen Zollbehörden und darf an dieser Stelle dem Schweizer Zoll meinen herzlichen Dank für eine – aus meiner eigenen Erfahrung – seit Jahren hervorragende und partnerschaftliche Zusammenarbeit zum Ausdruck bringen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine weiterhin interessante und informative Tagung.





# eCustoms in den Niederlanden

René de Lange, opleidingscoördinator, Belastingdienst/  
Centrum voor Kennis en Communicatie, Utrecht

## 1. Einleitung

Im Jahr 2002 hat die Europäische Kommission das Thema eCustoms in den Brennpunkt des Interesses gestellt. Es entsteht der Eindruck, dass die eCustoms-Philosophie in eine Stromschnelle geraten könne. Das ergab bei den verschiedenen Gremien der Finanzverwaltung in die Niederlande die Notwendigkeit sich Gedanken zu machen über den Impact dieser Entwicklung für die niederländische Zollverwaltung. Anfang 2003 wurde ein Grundsatzpapier angefertigt, worin die zukünftige Zollumgebung und deren Folgen für den niederländischen Zoll skizziert werden. Damit wollte man der Entwicklung eine Richtung für die weitere Diskussion im Rahmen des eCustoms geben und eine Leitlinie für die Entwicklung von Initiativen aufzeigen. Der Inhalt dieses Grundsatzpapiers ist im Folgenden in gekürzter Form wieder gegeben.

Der aktuelle Stand in den Niederlanden ist, dass die Diskussion sich noch im Anfangsstadium befindet. Die heutige politische Lage ist leider nicht besonders günstig für umfangreiche und kostensspielige IT-Initiativen. Die Koalitionsverhandlungen der neuen Regierung haben dazu geführt, dass der Staat seine Ausgaben sehr stark einschränken muss. Fast alle Ministerien werden mit Sparmaßnahmen konfrontiert. Für die Zollverwaltung zum Beispiel bedeutet das konkret einen Personalabbau von etwa 10 % – dazu kommen noch Effekte der Erweiterung der EU und NCTS. Neue IT-Entwicklungen sind vorläufig gestrichen

Dadurch sind alle weiteren Maßnahmen im Bereich eCustoms stark betroffen. Hohe Priorität wird das Thema in den Niederlanden aus diesen Gründen in naher Zukunft wohl kaum mehr haben.

Ich will in meinem Beitrag trotzdem kurz auf folgende Punkte eingehen. Zunächst erscheint mir die Definition von eCustoms der Kommission wichtig, die ich kurz darstellen möchte. Danach werde ich das Zoll-Umfeld 2015 in den Niederlanden beschreiben und in einem weiteren Schritt versuchen die zu erwartenden Folgen für den Zoll zu beschreiben. Als letzter Punkt folgt eine globale Übersicht der wichtigsten Folgen des Konzepts für die heutzutage in den Niederlanden vom Zoll benutzten IT-Systeme.

## 2. Was ist eCustoms?

In dem Dokument TAXUD/820/2001 definiert die Kommission eCustoms wie folgt. Electronic Customs ist ein zweigliedriges Konzept und basiert auf folgenden Elementen:

- alle Kommunikation zwischen Unternehmen und Zoll auf dem Gebiet der Ein- und Ausfuhr läuft elektronisch ab. Das betrifft auch die Kommunikation zwischen Unternehmen und anderen Behörden. In bestimmten Situationen kann Zugang zu den elektronischen Daten der Unternehmen teilweise an die Stelle von tatsächlichem Datenaustausch treten. Ein Unternehmen kann seine elektronischen Anmeldungen in allen Mitgliedstaaten abgeben, basierend auf internationalen oder EU-breiten Standards und Interfaces, sofern er dazu autorisiert ist. Für vereinfachte Verfahren werden die Regeln in der Bewilligung festgelegt, gegebenenfalls ergänzt durch ein Memorandum of Understanding.
- EU-Zollverwaltungen können miteinander und mit anderen Verwaltungsinstanzen Daten über die Warenbewegungen austauschen. Das setzt gemeinschaftliche Interfaces oder Datenbestände voraus. Ein Single Window/Gateway würde die Effizienz weiter verbessern.

### 3. Das Zoll-Umfeld 2015

Die EU umfaßt 2015 voraussichtlich um die dreißig Mitgliedstaaten. Durch das Wachstum der Wirtschaft gibt es noch immer Staaten die an einem Beitritt in der EU interessiert sind. Es betrifft hauptsächlich Staaten des ehemaligen Sowjet-Blocks. Dabei kommt es im Ergebnis nicht darauf an, wie weit die Entwicklung im Jahr 2015 konkret fortgeschritten ist. Es kann auch schon um 2010 oder erst um 2020 gehen. Unabhängig vom konkreten Zeitpunkt müssen im Rahmen einer erfolgreichen (Zoll)Präsenz an den Aussengrenzen der EU viele der nicht finanziellen Zollaufgaben weitgehend harmonisiert sein. Ob mittels gemeinschaftsrechtlicher Regelungen oder aufgrund einzelner Vereinbarungen mit bestimmten Staaten. Ich gehe davon aus, dass 2015 der Welthandel weitgehend liberalisiert sein wird. Dies hat einen starken Abbau der Zollrechte und Systeme wie z.B. der Tarifikontingente, zur Folge.

Es wird aber immer noch Beschränkungen und Risiken geben. Intensiv wird beobachtet ob die Wirtschaftspartner, wo auch in der Welt, den Bedingungen der Liberalisierung entgegen kommen. Das zeigt sich unter anderem in systematischer Überwachung der Konkurrenzverhältnisse, damit Dumping von Waren oder gegenseitige Preisabsprachen den einzelnen Unternehmen nicht schaden. Aus politischer Sicht wird oftmals das Instrument der Ein- oder Ausfuhrschränkungen angewendet, falls Staaten eine bedrohende Politik gegen andere Staaten betreiben oder wenn Menschenrechte in Bedrängnis sind.

Die Aufgaben an der Außengrenze betreffen Sicherheitsrisiken oder Risiken verbunden mit der Stoppfunktion für Waren die nicht in die EU eingeführt werden sollen und die nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden dürfen. Bei der Ausfuhr handelt es sich dabei um Waren die nicht exportiert werden dürfen.

Europa kennt hinsichtlich der Performance an den Aussengrenzen ein sogenanntes „level playing field“. Verlagerungen der Handelsströme über See, Land oder durch die Luft haben keinen Sinn weil das Aufrechterhaltungsniveau überall gleich ist: „act like one administration“.

Dies wird gewährleistet durch nationales Recht oder Gemeinschaftsrecht. Das selektieren risikvoller Sendungen findet prinzipiell auf der Basis von pre-arrival bzw. pre-departure Information und vorwiegend mit elektronischen Hilfsmitteln statt. Der Austausch dieser Information mit den Unternehmen geschieht auf elektronischem Weg.

Bei der Auswahl der Kontrollen benutzt der Zoll Daten der anderen Zollverwaltungen.

Diese Möglichkeit besteht dank Abkommen die mit den anderen Verwaltungen im Rahmen der WCO geschlossen sind. Immer mehr Zollverwaltungen schliessen sich diesem Integrated Customs Model (ICM) an.

Außerdem kennt die Zollverwaltung die Ergebnisse der Risikoabdeckungsmaßnahmen der anderen Mitgliedstaaten. Diese Ergebnisse werden auf europäischer Ebene analysiert und können zur Anpassung der nationalen Risikoanalysen und Kontrollmaßnahmen führen.

Die Aufgaben im Binnenmarkt betreffen Handelsrisiken. Das sind Risiken hinsichtlich der korrekten Erhebung von Verbrauchssteuern und der nicht finanziellen Zollaufgaben ohne Sicherheitsrisiko wie z.B. dem Schutz der Kulturgüter und/oder vor Raubkopien.

Sendungen werden prinzipiell nach Zollanmeldung freigegeben und falls notwendig nur nachträglich kontrolliert. Falls es Risiken gibt die nicht nachträglich ab zu decken sind, findet die Kontrolle vorab statt.

Um auch in diesen Bereich ein „level playing field“ zu erreichen, verfügt der Zoll über eine europäische Systematik wodurch Einsicht entsteht in Relevanz und Potenz der Risiken auf europäischer Ebene. Daraus können dann nationale Prioritäten festgelegt werden. Auch hier benutzt der Zoll bei der Auswahl der Kontrollen Daten der anderen Zollverwaltungen.

Außerdem kennt die Zollverwaltung auch hier die Ergebnisse der Risikoabdeckungsmaßnahmen der anderen Mitgliedstaaten.

Die Kontrollen betreffen im Prinzip alle finanziellen Mittel (Zölle, Verbrauchssteuern, Mehrwertsteuer) und finden integriert statt. Die jeweiligen nationalen Datensysteme der verschiedenen Mittel sind gegenseitig zugänglich.

2015 hat die IT-Evolution in der Wirtschaft zur optimalen Verwendung und Wiederverwendung elektronischer Daten geführt. Innerhalb der vollständigen logistischen Kette vom Produzenten bis zum Endverbraucher werden Daten den Warenströmen betreffend elektronisch festgelegt, basierend auf internationalen Standards.

Eigentumsübertragungen oder Übertragungen infolge geänderter Verantwortung für die Waren sind verbunden mit der Übertragung der elektronischen Daten (oder deren exakten Kopie) dieser Transaktionen.

Dadurch werden Daten wiederverwendet von jedem aufeinanderfolgenden Glied der ganzen logistischen Kette. Pro Glied werden die Daten ergänzt mit den für dieses Glied relevanten Daten.

Die Daten sind sehr zuverlässig; sie sind in jedem Moment zu kontrollieren und falls es Kalamitäten gibt reproduzierbar. Dadurch kennen Unternehmen ein hohes Maß der internationalen Zertifizierung. Prinzipiell findet findet Handel nur zwischen zertifizierten Partnern statt. Kommunikation in Sachen Warentransaktionen geschieht gegenseitig elektronisch.

Daneben spielt die Tatsache eine Rolle dass es bei Betrug immer um sehr komplexe Tatbestände geht. Betrug wird mehr und mehr eine Angelegenheit der organisierten Kriminalität wobei es nicht nur um finanziellen Gewinn geht, sondern auch die Finanzierung oder Operationalisierung internationaler Terroraktionen.

2015 ist das „single window/one stop shopping“-Konzept an der Außengrenze zum größten Teil operationell. Die Verwaltung kennt nur noch „einen Schalter“ für den Unternehmer, ungeachtet den Befugnissen der verschiedenen Aufsichtsbehörden auf der nationalen oder Gemeinschaftsebene. Der Zoll ist in diesem Umfeld ein wichtiger Partner.

Kommunikation zwischen den Behörden, innerhalb oder außerhalb der Landesgrenzen, geschieht elektronisch. Kombiniertes Vorgehen mehrerer Behörden führt nicht zu extra Verzögerungen im Warenverkehr.

Basierend auf europäischen Programmen werden Vereinbarungen mit den Unternehmen geschlossen wobei in das logistische Trajekt bevor die Waren beim Zoll angemeldet werden, von den Unternehmen derartige Garantien geboten werden dass mit dem Hineinbringen der Waren keine großes Risiko mehr verbunden ist. Der Zoll garantiert auf Grund dieser Vereinbarungen dass es nur in Ausnahmefällen Verzögerungen im Verkehrsablauf geben wird.

Eine Besonderheit bei der Zusammenarbeit mit den Unternehmen gibt es im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Waren. Die genannten Vereinbarungen beziehen sich an das Trajekt der Waren von der Produktion innerhalb der EU bis zu der Ausfuhr aus der EU. Die Vereinbarungen betreffen die Sicherheitsrisiken für Waren die die Gemeinschaft nicht verlassen dürfen.

Der europäische Zoll kennt nur noch drei Zollbestimmungen: Einfuhr, Ausfuhr und Nichterhebungsverfahren. Es spielt keine Rolle mehr welche Zollbestimmung ein Unternehmen benutzt und ob das in mehreren Mitgliedstaaten geschieht. Das Unternehmen bekommt nur eine Genehmigung: die Single European Authorisation. Der Mitgliedstaat in dem Unternehmen ansässig ist, erteilt die Genehmigung basierend auf dem europäischen COMPACT-Modell. Dieses Modell bezieht sich auf die Methode, daß der Zoll vor der Erteilung der Genehmigung zusammen mit dem Unternehmen alle Risiken inventarisiert und dabei feststellt, in welchem Maße das Unternehmen selbst diese Risiken abdeckt.

Wenn diese Inventarisierung zeigt, daß es keine Risiken mehr gibt die vom Zoll abgedeckt werden müssen, dann wird das Unternehmen vom Zoll zertifiziert. Diese Zertifizierung wird veröffentlicht. Ebenso der Mißbrauch der Zertifizierung. Dieses System ist transparent; die Unternehmen können bestimmte Rechte beanspruchen.

Die Zertifizierung wird nach der Erteilung der Genehmigung kontrolliert. Diese Kontrollen sind anderer Art als Transaktionskontrollen und auch weniger Arbeitsintensiv. Die Zollverwaltung des Mitgliedstaates in dem die Genehmigung erteilt wurde, erteilt den anderen Mitgliedstaaten Kontrollaufträge. Kommunikation über Warentransaktion geschieht gegenseitig elektronisch.

Hinsichtlich dem zertifizierten Unternehmen legt die Zollverwaltung nur noch Erhebungsdaten (Beträge) fest. Transaktions- und Kontrolldaten bleiben bei den Unternehmen. Es gibt die Garantie dass diese Daten in speziell genannte Fälle von der Zollverwaltung genutzt werden können. Auf diese Weise wird 80% der Warenströme kontrolliert.

Die Unternehmen die den Anforderungen für eine Zertifizierung nicht entsprechen, werden auch mit dem COMPACT-Modell beurteilt. Bevor eine Genehmigung erteilt wird, ist schon deutlich dass die Zollverwaltung selbst Risiken abdecken muss. Kontrollen finden soviel wie möglich nachträglich statt. Die Zollverwaltung des Mitgliedstaates in dem die Genehmigung ausgestellt wurde, erteilt den anderen Mitgliedstaaten Kontrollaufträge.

Von diesen Unternehmen legt der Zoll Erhebungs- und Transaktionsdaten fest. Kontrolldaten werden vom Zoll nur gefragt, falls es notwendig ist.

## 4. Die Folgen für den Zoll

### 4.1 Gesetzgebung

Die Folgen des eCustoms-Konzept für die Gesetzgebung umfassen u.a. eine Anpassung der nationalen Zollgesetze; der nationalen Gesetze im Rahmen der Informationssicherung und Privacy-Gesetze.

Die Kommission schlägt nur noch drei Zollbestimmungen vor. Eine Änderung der Gemeinschaftsgesetze wie z.B. des Zollkodex ist unentbehrlich.

In allen Zollbestimmungen spricht die Kommission von elektronischer Datenaustausch. Unklar ist noch ob man da an eine Verpflichtung denkt. Schon angedeutet ist, dass nicht elektronische Formen Ausnahmen der Regel sind und deshalb Genehmigung brauchen. Vielleicht wäre es sinnvoll eine gesetzliche Verpflichtung auf zu nehmen.

In Fällen einer Single European Authorisation (SAE) wäre es wünschenswert, Anschluss zu finden an das niederländische Modell einer Standard Genehmigung. Dieses Modell zeigt ausreichende Flexibilität hinsichtlich den relevanten Zollregelungen. Auch kann eine solche Standardgenehmigung die Basis bilden für eine Zertifizierung eines Unternehmens.

Eine „overall“-Sicherheit muss Teil der Genehmigung sein. Unklar ist noch, wie vorgegangen werden soll, falls ein Unternehmen nicht für alle Situationen die SAE erwenden kann. Wenn hier mehrere Sicherheiten hinterlegt werden müssen, dann erhöht das die Kosten der Unternehmen.

Kontrollbefugnisse sind momentan geregelt in den nationalen Gesetzen der Mitgliedstaaten. Frage ist, wie weit die Kommission gehen will mit der Kompetenz der Zollämter und wie werden die Kompetenzen der multinationalen Auditteams eingerichtet. Das sollte weiter untersucht werden.

Auch fehlt die Verbindung zur administrativen Regelungen und Sanktionsregelungen falls die Regeln der Genehmigung nicht eingehalten werden.

Risikoanalyse, basierend auf pre-arrival Information, müsste in eCustoms Konzept möglich sein. Man könnte sogar pre-clearance in Betracht ziehen.

eCustoms hat für die Einrichtung der Betriebsprozesse der Zollverwaltung und der dazugehörige Datenverkehr Folgen. Man muss sich mehr auf die Arbeitsprozesse und Betriebsführung der Unternehmen ausrichten.

Ein wichtiger Punkt ist auch eine bessere Abstimmung der Kontrollplanung mit anderen Behörden.

## 4.2 Risikoabdeckung

Eine Vertiefung der Kontrollen der nicht finanziellen Aspekte an der Aussengrenze und damit auch eine weitere Zusammenarbeit mit anderen Kontrollinstanzen ist zu erwarten. Das spielt auf nationaler und EU-Ebene eine große Rolle. Im Rahmen der „level playing field“ ist eine weitere Harmonisierung der Gesetzgebung und der Prozeduren notwendig.

Es werden immer genauere Anforderungen an die Steuerung der Kontrollprozesse durch Risikomanagement gestellt. Dadurch sind die Anforderungen für Risikoanalyse, Selektion der Kontrollobjekte und Evaluation der Kontrollergebnisse genau so hoch. Momentan ist der Prozess der Evaluation noch nicht ausreichend eingebettet. Grenzüberschreitende Genehmigungen haben Kontrollen in andere Mitgliedstaaten zur Folge. Das gilt auch in Fällen der Einfuhr zum freien Verkehr in einem Mitgliedstaat und Kontrollen am Bestimmungsort in einem anderen Mitgliedstaat. Wichtig ist, dass Abstimmung stattfindet in Sachen Prozeduren/Prozesse, Datenaustausch in Beziehung zur Steuerung der Kontrollen und Kontrollergebnisse. Bei dieser Abstimmung spielen Unterschiede in der Kultur, Arbeitsprozessen, Informationssystemen und nationale Privacygesetze eine wichtige Rolle.

Der Ausgangspunkt dass zertifizierte Unternehmen die Risiken selbständig abdecken bedeutet, dass Europa-wreit bekannt sein sollte, welche Risiken ein Unternehmen abdeckt und vor allen Dingen welche nicht.

Dadurch ist deutlich, welche Risiken von den gesamten Verwaltungen abgedeckt werden sollten. Wichtige Fragen dabei werden u.a. sein: „Wer steuert die Kontrollen?“, „... auf welche Risiken?“, „... bei welchen Sendungen?“ usw.

## 5. Informationssysteme

Eine ausreichende Analyse der Folgen des eCustoms-Konzept für die niederländischen Zollsystemen ist noch nicht vorhanden. Ich beschränke mich auf einige Anmerkungen.

## 5.1 Single Window/one stop shopping

In diesem Bereich gibt es im Moment einige Initiativen:

- das sogenannte e-BOB Projekt (elektronischer Datenverkehr Verwaltung Wirtschaft)
- das EDO-Projekt (Elektronisches Dossier Verwaltung).

Es liegt nahe in den Niederlanden das Single Window-Konzept einzubinden unter e-BOB.

Folgen des Konzepts für bestehende Zoll-Informationssysteme:

- Ein- und Ausfuhranmeldungssysteme beurteilen und gegebenenfalls anpassen
- Zollsysteeme gegenseitig und mit anderen Ministerien verbinden
- Schaffen eines Schalters worin die Daten der Unternehmen ankommen und an andere Behörden weitergelenkt werden können. Verkehr zu den Unternehmen läuft ebenfalls über dieses Portal
- Mit Hilfe dieses zentralen Schalters muss eine zentrale automatisierte Steuerung geschehen von Datenwertung, Risikoanalyse, Selektionsmodulen, Anmeldungssystemen, Kontrollanweisungen, usw.

## 5.2 Single European Authorisation

Das Ziel „act like one administration“ kann u.a. durch Gebrauch der SEA erreicht werden. Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten müssen die Daten von einander gebrauchen können. Die verschiedenen Automatisierungssystemen müssen dazu miteinander verbunden werden.

Folgen des Konzepts für bestehende Zoll-Informationssysteme:

- Bau einer EU Genehmigung-Databse
- Kontrollergebnisse werden zentral gespeichert und werden von den Mitgliedstaaten genutzt
- Nationale zentrale Datenbanken z.B. DFB (*Datenbank Betrugsbekämpfung*) KIS (*Datenbank Genehmigungen und Betriebsinfo*) müssen von der zentralen EU Databse abgeleitet sein

## 5.3 Level playing field

Um ein gemeinschaftliches Niveau zu erreichen müssen die Informationssysteme der verschiedenen Zollverwaltungen aneinander gebunden werden. Es ist fast unmöglich bzw. unbezahlbar ein gemeinschaftliches EU-Zollinformationssystem zu schaffen.

Es ist auch nicht notwendig wenn die Funktionalität der unterschiedlichen nationalen Systemen vergleichbar ist und wenn man Daten von einander gebrauchen kann. Anschluss der unterschiedlichen Systemen ist notwendig.

Pre-arrival/pre-departure Information sollte in den Systemen abrufbar sein.

## 5.4 Einheitliche Standards

Im Rahmen der EU-weiten oder sogar weltweiten Datenaustauschs ist es notwendig, soviel wie möglich von einheitlichen, eindeutig definierten und kodierten Daten Gebrauch zu machen. Dazu sollten bestehende Standards entwickelt von WCO, Kommission, VN und ISO als Basis dienen.

Standardisierung im Datenverkehr ist sehr wichtig, um schnell kommunizieren zu können. Momentan bestehen noch unterschiedliche Protokolle und Netzwerkarchitekturen. Die Unternehmen haben schon jahrelang investiert im EDIFACT-Standard.

In den letzten Jahren ist der Gebrauch von XML, besonders im Internetverkehr, aktuell. Die niederländische Finanzverwaltung richtet ihre IT-Umgebung in dieser Richtung ein.

Folgen des Konzepts für bestehende Zoll-Informationssysteme:

- Bestehende Zollanmeldungssysteme müssen angepasst werden damit standardisierter Datenverkehr empfangen, kontrolliert und übersetzt werden kann.

## 5.5 Sicherung

Zur Sicherung des Datenverkehrs zwischen den Zollverwaltungen ist der Gebrauch digitaler Unterschriften und die Zertifizierung der „digitalen Wirtschaft“ notwendig.

## 6. Schlussfolgerung

eCustoms wird nicht nur den elektronischen Datenverkehr zwischen Unternehmen und den Zollverwaltungen steigen lassen, sondern auch die Arbeitsprozesse und Arbeitsweise vom Zoll stark beeinflussen.

Wie schnell das gehen wird, ist vor allem von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten als eine Zollorganisation zu operieren, abhängig. Die Erweiterung von 2004 wird hier bestimmt eine Rolle spielen.

Die Niederlande befürworten das eCustoms-Konzept. Dass IT-Verfahren nicht aufzuhalten sind wird vielleicht am besten illustriert von der Nachricht unseres neuen Finanzministers: Unternehmen können ab 2005 nur noch elektronisch mit der Finanzverwaltung kommunizieren. Der Bürger wahrscheinlich ab 2007.



# Die Sicht der Wirtschaft

Peter Dreßler, BMW AG München

## Gliederung

- I. Einleitung
- II. Anforderungen an Toledo aus der Sicht der Wirtschaft
  - 1. Allgemeine Bemerkungen
  - 2. Die Kommissionsinitiative eCustoms
  - 3. NCTS
  - 4. Forderungen der deutschen Industrie
- III. Schlussbemerkungen

## I. Einleitung

Meine Damen und Herren,

Die Toledo-Initiative der Kommission verspricht, das EU-Zollrecht zu modernisieren. Zum einen wird eine Entfeinerung des materiellen Zollrechts (Stichwort: Reduzierung der Zollverfahren) vorgeschlagen; zum anderen soll die IT zum Standard der Kommunikation zwischen Beteiligten und Zollverwaltung entwickelt werden. Auf den ersten Blick kann ich da nur sagen: endlich!

Auf dem Zollrechtstag in Bremen hatte ich schon einmal die Anforderungen des verarbeitenden Gewerbes und der Industrie an ein modernes Zollrecht vorgetragen. Seinerzeit beschränkten sich meine Ausführungen auf die Bereiche der aktiven und passiven Veredelung. Die Resonanz auf den Vortrag war seinerzeit sehr positiv; die tatsächliche Entwicklung bzw. Fortschritte des materiellen Zollrechts sind eher enttäuschend.

Um so mehr möchte ich – wie in jedem meiner Vorträge – auf den Volkswirtschaftler Keynes hinweisen. Er hat nachgewiesen, daß Zölle die Produzenten und Beschäftigten des geschützten Sektors sowie den Fiskus begünstigen zu Lasten der Verbraucher. Da die Volkswirtschaft jedoch insgesamt verliert, gilt, daß Zölle Arbeit schaffen und Wohlstand vernichten. Seine Beweisführung gipfelt in dem Satz: „Ein Zoll leistet nichts, was ein Erdbeben besser zuwege bringt.“

Gut ist, dass die Kommission mit ihrer Toledo-Initiative die volkswirtschaftlichen Nachteile, die mit dem Zoll verbunden sind, zumindest effizient verwalten will. Da das Kind ja einen Namen haben muss, der in die Zeit passt, sprechen wir nur noch über eCustoms.

Meine Damen und Herren,

um allen Missverständnissen vorzubeugen, ich gehöre zu den Vertretern der Industrie, die den Einsatz der IT in der Zollverwaltung und in den Betrieben unterstützen und in

vielen Fällen für unabdingbar halten. Dabei ist der Einsatz der IT in den Unternehmen kein Selbstzweck, sondern muss betriebswirtschaftlich Sinn machen.

Die IT kann immer nur Medium zur Kommunikation und zur Umsetzung des materiellen Zollrechts sein. Der Glaube, dass durch den Einsatz der IT strukturelle oder materielle Veränderungen oder sogar Vereinfachungen durchsetzbar seien, ist ein weit verbreiteter Irrglaube ... übrigens auch in den Unternehmen. Deshalb ist zunächst ein Konzept für ein modernes, einfaches, materielles Zollrecht erforderlich, bevor mit der IT-Realisierung begonnen wird.

## **II. Anforderungen an Toledo aus der Sicht der Wirtschaft**

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Jede Zollverwaltung behauptet, daß sie bereits ein modernes Zollrecht besitzt bzw. gegenüber allen Vorschlägen für ein moderneres Zollrecht offen sei. Ich möchte hier klar feststellen: Das ist nicht der Fall. Die Zollverwaltungen haben sich nur der Zunahme des internationalen Güterauswechsels gebeugt und bestimmte Vereinfachungen zugelassen, meistens zu Lasten der Unternehmen. Das Zollrecht hat vom Wesen und von der grundsätzlichen Gestaltung her den Jahrtausendsprung verschlafen. Die „basics“ des heutigen Zollrechts sind die selben wie die des deutschen, französischen und anderer nationaler Zollgesetze der 60er Jahre, wobei die Formalvorschriften noch deutlich zugenommen haben. Schauen Sie sich als Beispiel das deutsche Zollgesetz von 1961 an.

### **2. Die Kommissionsinitiative eCustoms**

Meine Damen und Herren, die Toledo-Initiative der Kommission könnte wirklich ein Ansatz sein, in der EU ein einfaches, transparentes und ein modernes Zollrecht zu etablieren und diese Bestimmungen mittels der IT effizient umzusetzen.

Wie wird jedoch Toledo wahr genommen? Merkwürdigerweise fallen mir bei den Begriffen Toledo und eCustoms sofort die Projekte ATLAS und NCTS ein und die Fehler, die mit der Realisierung dieser Projekte verbunden waren. Die Realisierung der Konzepte war deshalb so schwierig und langwierig, weil die zugrunde liegenden Vorschriften so komplex sind. Solche Projekte über einen solch langen Zeitraum hätten in keinem Unternehmen eine Chance, genehmigt zu werden.

Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, was unter modern zu verstehen ist. Modern wird ein Zollrecht nicht dadurch, daß man das bestehende Zollrecht mit modernen Medien und Kommunikationstechnologien durchsetzt. Zwar ist der Einsatz der modernen Informationstechnologie (IT) ein wichtiges Mittel, um auch den zukünftigen Herausforderungen des steigenden Außenhandels zu begegnen. Für mich ist ein modernes Zollrecht ein inhaltlich modernes Zollrecht. Deshalb müssten die bestehenden Vorschriften einmal gründlich durchforstet werden, ob und ggf. welche Vorschriften entbehrlich sind. Die grundsätzliche Frage der Überwachung des Warenverkehrs über die Grenze muss neu gestellt werden. Eingriffe des Fiskus, mögen diese auch noch so behutsam vorgenommen werden, in betriebliche Prozesse sind immer mit Kosten für die Beteiligten verbunden. Deshalb sollten Anforderungen an die Beteilig-

ten nur dort postuliert werden, wo ein wirkliches Kontrollbedürfnis des Staates gegeben ist.

Die Kommissionsinitiative eCustoms scheint mir im wesentlichen IT-getriggert zu sein. Ich kann noch kein durchdachtes fachliches Gesamtkonzept erkennen, das eigentlich erforderlich ist, bevor mit einer IT-Realisierung begonnen wird. Zwar weist die Kommission darauf hin, dass auch materiell rechtlich eine Entfeinerung des Zollrechts wünschenswert sei, Stichwort Reduzierung der Zollverfahren auf Einfuhr, Zollaussetzung und Ausfuhr. Das ist zwar ein Ansatz aber nicht mehr.

Dabei stellt sich sofort die Frage, weshalb die Kommission mit der Umsetzung des Ausfuhrverfahrens im Rahmen des Projekts eCustoms beginnt. Ist denn von den Verantwortlichen wirklich ernsthaft die Frage gestellt worden, ob denn die Ausfuhr überhaupt ein Zollverfahren – auch noch zweistufig – sein muss?

Es gibt Mitgliedstaaten der EU, in denen die Ausfuhr mehr als 50 Jahre kein Zollverfahren war. Die Umsatzsteuer kennt auch kein steuerliches Ausfuhrverfahren, und dabei geht es um wirklich viel Geld, 16% des Rechnungsbetrages. Natürlich sind an die Ausfuhr als Tatbestand steuerliche Konsequenzen geknüpft. Die Frage stellt sich jedoch immer nur nach dem Nachweis der Ausfuhr. M.E. lässt sich die Nachweisführung auch anders als durch ein Zollverfahren regeln.

Schließlich möchte ich auch auf den Aspekt hinweisen, dass in der EU keine Exportzölle existieren. Weshalb dann ein Zollverfahren?

In den Fällen, in den eine zollamtliche Überwachung der Ausfuhr wirklich notwendig ist, ich denke da an Marktordnungswaren und Güter, die der Exportkontrolle unterliegen, ist eine elektronische Abwicklung ohnehin nur mit einer physischen Mitwirkung der Ausfuhr- und der Ausgangszollstelle möglich.

Die Kommission behauptet, dass für das Ausfuhrverfahren keine Änderungen von materiellen Vorschriften erforderlich seien und deshalb das Projekt zu einem schnellen Erfolg geführt werden könne.

Fakt ist jedoch, dass hier nicht das Ausfuhrverfahren nach Art. 161 Zollkodex in eine Software gegossen werden soll, sondern die Ausfuhr schlechthin. Das bedeutet, dass in allen Mitgliedstaaten die nationalen Verfahren – wie in Deutschland der § 13 AWV – auf dem Prüfstand stehen.

Ich kenne zwar nicht die Statistiken der Mitgliedstaaten; für das von mir vertretene Unternehmen ist festzustellen, dass 94% unserer Exporte im nationalen Vorausanmeldeverfahren nach § 13 AWV abgewickelt werden.

### 3. NCTS

Sehen Sie sich bitte das Projekt NCTS an. Unabhängig von den berechtigten Zweifeln, ob das Versandverfahren durch den Einsatz der elektronischen Medien sicherer wird, möchte ich darauf hinweisen, daß just zum Zeitpunkt des Einsatzes von NCTS die Osterweiterung stattfindet, das heißt das Versandverfahren ist letztlich nur noch mit der Schweiz und Norwegen vorgeschrieben. Macht dies betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich Sinn? Und auf den nicht vorhandenen Erfahrungen mit NCTS soll nun das elektronische Ausfuhrverfahren entwickelt werden?

Dabei kommt als gravierender Mangel hinzu, dass Dateninhalte und Meldestrukturen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Ein Unternehmen wie BMW, das „nur“ in 3 Mitgliedstaaten mit Produktionsstandorten vertreten ist, muss also eine österreichische, deutsche und eine britische Software kaufen, um in diesen Mitgliedstaaten als zugelassener Empfänger und Versender zu agieren. Da die Software auf einem Zentralrechner in München gehalten wird, können Sie sich sicher die Reaktion des Verantwortlichen für das Rechenzentrum vorstellen, als ich mit der Anforderung auf ihn zukam, dreimal eine NCTS-Software einzuspielen und zudem drei unterschiedliche Kommunikationswege einzurichten (email mit attachment, FTAM).

#### **4. Forderungen der deutschen Industrie**

Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat in seinem Positionspapier vom 10. Dezember 2002 eindeutig Stellung zu Toledo bezogen. Der BDI begrüßt und unterstützt die Initiative nachdrücklich, wenn die in diesem Grundsatzpapier getroffenen Kernaussagen erfüllt werden. Ich halte diese Aussagen für richtig und möchte hiermit die wesentlichen Eckpunkte auch hier vortragen:

- der Grundsatz elektronischer Zollanmeldungen ist im Zollkodex als Normalfall zu verankern,
- schriftliche Anmeldungen müssen im Interesse kleinerer und mittlerer Unternehmen jedoch nach wie vor zulässig sein,
- ein Gesamtkonzept ist zu erstellen, dabei müssen echte Vereinfachungen im materiellen Zollrecht erreicht werden,
- die materiellen rechtlichen Regelungen in Zollkodex und in der DVO müssen vor der Entwicklung von IT-Lösungen durchgesetzt werden,
- nach der Billigung des Gesamtkonzeptes sollte die IT-Umsetzung in klar definierten Einzelschritten erfolgen,
- die Importseite ist für eine EU-weite IT-Lösung besser geeignet, weil u.a. davon die Unternehmen selbst mehr profitieren,
- einem IT-gestützten Ausfuhrverfahren müssen die jeweils anwendbaren Regelungen auf Grund von Artikel 289 ZKDVO EU-weit anwendbar bleiben; d.h die Best Practise der nationalen Regeln muss für die Beteiligten umgesetzt werden, Core Daten und Sammelbezeichnungen müssen zulässig bleiben sowie die Rückmeldungen der Zollstellen unverzüglich und automatisch erfolgen,
- eine Standard-Schnittstelle EU-weit für den Zugang der Zollbeteiligten zur Abgabe von Einfuhranzeigen/Zollanmeldungen,
- einzelstaatlich geforderte Daten dürfen nicht in den gemeinsamen Datensatz eingehen,
- eine in einem Mitgliedstaat zertifizierte Software muss für die Anwendung in allen Mitgliedstaaten zugelassen werden,
- ein externer Zugriff auf innerbetriebliche IT-System durch Zollbedienstete kann nicht akzeptiert werden.

### **III. Schlussbemerkungen**

Meine Damen und Herren, der Ansatz der Kommission für ein modernes Zollrecht ist zwar richtig und gut, leider in der operativen Umsetzung – zumindest wie es jetzt aussieht – wird wieder viel zu kurz gesprungen. Es werden Milliarden von Datensätzen über Internet oder ein anderes Medium über Exportgeschäfte übermittelt, für die kein zollrechtliches Kontroll- oder Überwachungsbedürfnis besteht. Auf die Firmen wird wieder Investbedarf zukommen, um die elektronische Kommunikation mit der Zollverwaltung herzustellen.

Ich befürchte, dass die Toledo-Initiative zu einem IT-Projekt für das Ausfuhrverfahren verkümmert und eine weitere Chance für eine wirkliche Reform des Zollrechts vertan wird. Ich wünsche den Verantwortlichen und Initiatoren in Brüssel die Kraft und den Mut, den Ansatz von Toledo auch wirklich umzusetzen.

Meine Damen und Herren, ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.



# Zoll- und Außenhandelsabwicklung mit SAP Global Trade Services (GTS)

Jean-Philippe Orcel, SAP, Walldorf

## Executive Summary

### Overview

The current growth in international trade and cross-border transactions makes compliance with international rules and regulations an increasingly difficult challenge for companies.

Regulators and enforcement agencies the world over are focusing more sharply on import-export transactions in the interest of tighter national security. For companies that deal with the United States, in particular, this requires more meticulous documentation and strict adherence to U.S. regulations, such as the US Patriot Act. Fulfilling European requirements (for example, Council Regulation (EC) No. 881/2002) is equally important. Those who fail to comply with the numerous regulations can expect to face an exorbitant fine, an export ban, or even a prison sentence.

In light of this, authorities worldwide are relying increasingly on automated and electronic processes for their customs procedures. Companies need to maintain electronic communication with customs authorities to ensure that their international customs transactions run smoothly.

Our comprehensive foreign trade solution, SAP® Global Trade Services, can help your company keep pace with the ever-changing regulations and challenges in cross-border trade.

SAP Global Trade Services comprises the components SAP Compliance Management, SAP Customs Management, and SAP Risk Management.

SAP Compliance Management automates complicated regulatory compliance processes. Along the entire process chain, all import-export transactions are checked and lists of sanctioned parties are screened.

SAP Customs Management facilitates electronic communication and the exchange of documents with customs authorities, ensuring efficient movement of goods and information across international borders.

SAP Risk Management provides calculation and processing mechanisms to ensure that your financial obligations are met, while you control and optimize value flows in your international transactions. This includes functions for total landed cost calculation, preference processing and calculation, as well as document transactions and support for lawful trading of CAP products.

SAP Risk Management is currently in development and is due to be available in a later release of SAP Global Trade Services.

## Introduction

According to the World Trade Organization, international trade has increased at an average rate of 9.3% in the last 20 years – with projections for even higher growth in the future. The reasons are clear: globalization, economic liberalization in developing countries, increased mergers and acquisitions, and regional trade agreements. However, this increase in cross-border trade also presents a host of new challenges and responsibilities for trading partners.

Companies must give consideration to the following:

- Security measures
- Regulatory prohibitions and restrictions
- Foreign trade laws
- Complicated international trading regulations
- Customs regulations
- IT-based shipping and customs procedures

SAP Global Trade Services enables you to rise to these challenges with centralized international trade and customs processes that conform to companywide standards and adhere to legal regulations.

Regulations and approvals are updated centrally; therefore, the information is readily available throughout the company and data redundancy is eliminated. SAP Global Trade Services integrates seamlessly into heterogeneous IT landscapes to provide effective communication between departments and business areas.

With SAP Global Trade Services, you can feel secure in the knowledge that all your company's foreign trade processes comply with national and international developments at all times.

## SAP Compliance Management

Using SAP Compliance Management, you can manage international trade compliance issues in three areas:

- Sanctioned party list (SPL) screening
- Import checks
- Export checks

### Sanctioned Party List Screening

Since the terrorist attack on the World Trade Center in New York on September 11, 2001, the fight against terrorism has become a matter of general awareness. As a result, many governments have published sanctioned party lists that name corporations and persons with whom trading is strictly forbidden.

These sanctioned party lists are based on legal requirements, such as:



- Council Regulation (EC) No. 881/2002 (restrictive measures against Usama bin Laden, the Al-Qaida network, and the Taliban)
- U.S. Patriot Act
- National and international money laundering laws

Noncompliance can result in severe penalties, such as fines, revocation of export privileges, or even imprisonment of the persons responsible in the company. Other restrictions (for example, those regarding cooperation with Asian companies that rely on child labor) must be taken into account in the manufacture or procurement of products.

Manual monitoring of your business partners is no longer viable with the high volume of business that takes place every day in your company. More sophisticated checking mechanisms are required (for example, if partner roles, such as goods recipient or payer, vary across business processes and system boundaries).

With SAP Global Trade Services, you have the opportunity to embed the necessary checks in your existing company processes. Sanctioned party lists – both official and internal – are maintained centrally and are accessible companywide. Therefore, all the required information is available for procurement and sales processes and for monitoring financial transactions and master data from your system.

### **SPL Screening in the Procurement Process**

As soon as a quotation is created (for example, in the SAP R/3<sup>®</sup> system), a check is run on the business partner named in the purchasing document. If the data matches one or more of the entries in the sanctioned party list, the next step in the order process is immediately blocked. The system informs the buyer of the block. However, the data already entered in the document can still be saved, to prevent the creation process from having to be repeated at a later date.

Each blocked document appears in the worklist of the processor responsible, who can decide whether to release it for further processing or leave it blocked by the system. Interfaces ensure a seamless integration of the SPL screening in your existing SAP purchasing solutions (for example, mySAP<sup>™</sup> Supplier Relationship Management and SAP R/3 Materials Management). Non-SAP systems can also be easily integrated into SAP Global Trade Services.

### **SPL Screening in the Sales Process**

Checks are run against the sanctioned party list for sales processes in the same way as for procurement processes. The process integration of SAP Global Trade Services comes into its own here, because the sales process from quotation to delivery can last weeks or even months. Simply screening during quotation creation is not sufficient, as the sanctioned party list may change before the product is delivered.

Interfaces ensure a seamless integration of the SPL screening in your existing SAP sales solutions (mySAP Customer Relationship Management and SAP R/3 Sales & Distribution). Non-SAP systems can also be easily integrated into SAP Global Trade Services.

## **SPL Screening for Financial Transactions**

The goods have been received, and the container is on your site. If your vendor is now added to a list of sanctioned parties, you risk penalization if you complete payment for the goods. This last step in the process requires as much attention as all the previous steps. SAP Global Trade Services enables you to run a financial check of all the parties involved. At this stage, you should keep a close eye on international money laundering laws.

## **SPL Screening of Persons**

Every day, you are asked to deal with numerous parties, many of whom are unknown to your company. These, too, can be checked against the persons named on sanctioned party lists. What's more, you can also enter your own company-specific sanctioned parties – business partners with whom you have had bad experiences in the past, for example.

## **Monitoring and Reporting of the SPL Screening**

Intelligent monitoring and reporting is performed regularly to display the results of the SPL screening. Comments can be attached to possible releases, ensuring that decisions are documented and traceable. The history of every check is archived and provides solid proof of processing in official audits. Such comprehensive transparency of activities allows you to cooperate fully with your regulatory authorities.

## **Updating the Sanctioned Party Lists in SAP Compliance Management**

We consider manual maintenance of the sanctioned party lists to be too time-consuming. That's why external data providers supply updated lists in XML format that can be uploaded directly to the system using the XML interface of SAP Global Trade Services. We will be happy to provide you with an overview of current data providers on request.

Internal sanctioned party lists can, of course, also be created in the system in the same way.

When a list is updated, you can check the master data and the current document data against the delta for the old list.

## **Import-Export Checks**

Import and export checks are used to monitor cross-border goods transactions. The validity of import and export licenses is inspected, and possible trade restrictions are investigated.

## **Management of Import-Export Licenses**

The import and export checks of SAP Global Trade Services enable you to keep track of the import and export licenses required by law. SAP Global Trade Services monitors both the value and quantity limits issued for import and export licenses. Intelligent and flexible tracking functions ensure fully automated determination and as-

signment of goods-specific import and export licenses. In addition, you can manage and assign import and export list numbers using the import and export checks.

With SAP Global Trade Services, you can access data about the remaining quantity, residual value, or validity period of your licenses at any time. You can keep a close watch on the status of your licenses at all times.

The following example illustrates the steps required to check the import and export licenses for cross-border goods movement of a company in Germany.

A company based in the European Union (in this case, Germany) can ship a particular product to the United States without an export license. The company requires an export license to ship to China, however. Provided that the license is already stored in the system, it is automatically assigned to the business transaction. In the third case, the action is blocked because the export of a particular product to this destination (the Sudan) is prohibited. The import and export checks rely on a combination of the following parameters: export list number, destination, country groups, individual products, specific customers, quantities, and values.

### **Embargo/Partial Embargo Check**

Some countries severely restrict trade with other countries, but multinational companies do not operate from just one country. This introduces complex import-export scenarios with a variety of possible trade restrictions under which global corporations must operate. SAP Global Trade Services runs the necessary checks of embargoes and partial embargoes.

### **Simulation Options in Import-Export Checks**

The simulation functions of SAP Global Trade Services enable embargo checks and determination of import and export licenses, without the need for a concrete business transaction.

### **Advantages of SAP Compliance Management at a Glance**

- Adhere to complex, ever-changing international regulations to prevent costly fines, revocation of export privileges, and possible negative publicity
- Avoid dealing with dubious business partners
- Avoid data redundancy through centralized management of all import and export-relevant data
- Ensure transparency of existing import and export licenses and trade embargoes
- Avoid expensive delivery delays through automated processes that comply with legal requirements for cross-border goods movement

## **SAP Customs Management**

SAP Customs Management helps you format your customs-relevant data and handle shipping and customs processes in accordance with customs regulations.

SAP Customs Management comprises the following areas:

- Customs communication service

- Product classification
- Duty calculation
- Trade document Service

The SAP Customs Management component fully integrates into your existing logistics processes. This means that you can access the customs-relevant data you need for your shipping and customs processes directly from your procurement and sales processes. As such, the information at your fingertips is always up to date. Moreover, you can improve the quality of the data required by customs authorities, avoiding costly delays caused by inaccurate entries or incomplete documents.

### **Customs Communication Service**

IT-based customs processes are becoming increasingly important for importing and exporting goods and services.

SAP Customs Management facilitates the necessary interaction with customs authorities based on country-specific IT customs processes. SAP Customs Management supports the EU National Computerized Transit System (NCTS), the German Automated Tariff and Local Customs Handling System (ATLAS), and the U.S. Automated Export System (AES). The Australian Integrated Cargo System (ICS) is planned for a later release of SAP Global Trade Services.

From April 2004, participation in the NCTS is mandatory for those involved in the simplified procedure. The NCTS incorporates IT-based handling of the joint venture shipping procedure.

In ATLAS, the German Federal Finance Ministry has created conditions for comprehensive automation of the clearance and monitoring of EU cross-border goods movement on the basis of article 4a of Commission Regulation (EEC) No. 2454/93. It is intended that this will speed up and simplify customs clearance for companies and customs officials.

SAP Customs Management ensures that the following processes are ATLAS-compliant:

- NCTS shipping
- ATLAS: free movement
  - Record-keeping process
  - Simplified declaration procedure
  - Free movement declaration
  - Summarized declaration

Additional functions, such as processing transport and warehousing, will be available in future releases of SAP Global Trade Services.

You must participate in these procedures to ensure that your approvals from the customs authorities as authorized consignee/consignor are not put at risk. This means that you need to process your future customs declarations electronically.

The customs communication service in SAP Customs Management supports essential data communication with customs authorities based on your business processes. Data

is exchanged with customs officials using the connection of SAP Global Trade Services with the SAP NetWeaver open integration and communication platform.

## **Product Classification**

Customs authorities require an official material number for the export of goods from a country or the import of goods into a country.

This number may be the statistical goods number, the import code number, the import list number, or, in the United States, the export control classification number (ECCN).

Many number systems in foreign trade refer to customs nomenclatures. As a rule, every number system has a fixed structure that can be stored as a schema in the system. This means that the export list number, the cross-country number systems, the statistical goods number, the import code number, the harmonized tariff system number, and the CAP product number are maintained.

For classification purposes, numbers must be assigned to imported and exported materials. To streamline this process and provide the user with decision support, product classification in SAP Global Trade Services provides a keyword search function for appropriate classification. This saves time and reduces the risk of errors.

With SAP Global Trade Services, the European Customs Tariff and the Integrated Tariff of the Community (TARIC) can be uploaded.

## **Duty Calculation**

SAP Customs Management contains functions that enable you to calculate in advance the duty on imports from third countries based on the current rate.

You can calculate the following customs duty rates in SAP Customs Management:

- Third-country customs duty rate
- Preferential customs duty rate
- Anti-dumping customs duty rate
- Quota customs duty rate
- Customs ceiling rate

## **Trade Document Service**

With trade document service, you can print customs-relevant foreign trade documents.

Documents can be created and printed automatically using the Customs Printing module. These include:

- Export declaration
- Shipping documents (T1 and T2)
- Shipper's export declaration

The appropriate documents are created automatically during business transactions, and you benefit once more from the full integration of SAP Customs Management in your existing procurement and sales processes. A wealth of information is converted automatically from these systems into printed form.

## **Advantages of SAP Customs Management at a Glance**

- Integrate customs-relevant processes into existing procurement and sales processes
- Automate customs clearance and processing
- Map organizational areas according to customs regulations, independent of their source systems
- Ensure compliant handling of shipping and customs processes according to country-specific IT procedures, such as ATLAS, NCTS, and AES
- Improve data quality and avoid entry errors through the automatic creation of customs documents
- Preserve approvals for participation in the simplified customs procedure (authorized consignee/consignor)
- Simplify the rating process with product classification
- Anticipate customs duty rates with duty calculation

## **SAP Risk Management**

SAP Risk Management helps you to hedge your foreign trade using documentary credit. You can also determine, calculate, and simulate costs arising from transport, insurance, customs duties, and so on, for your cross-border transactions.

SAP Risk Management comprises the areas:

- Total landed cost calculator
- Preference processing and calculation
- Documentary payments management
- Calculation of restitution for CAP products

SAP Risk Management is currently in development and should be included in a later release of SAP Global Trade Services.

### **Total Landed Cost Calculator**

The total landed cost calculator functions enable you to accurately calculate all the costs of cross-border trade arising from transport, insurance, customs duties, taxes, and so on.

### **Preference Processing and Calculation**

While preference processing helps you accurately execute business transactions with preference materials, for example printing of movement certificates, preference calculation allows you to determine the preference capability of goods produced in-house.

With preference calculation, you can perform single calculations for certain materials or collective calculations for groups of materials. In addition, preference processing and calculation in SAP Risk Management enables cross-plant and cross-country calculation.

You can also use preference processing and calculation to manage and check your vendor declarations.

## **Documentary Payments Management**

With documentary payments management, you can maintain and administer financial documents, such as letters of credit, collections, and guarantees of payment.

These documents can be assigned to sales documents at header level or also at item level. Different checks are run during assignment and a document can be blocked for processing if the check turns up a negative result. Documentary payments management contains a wide range of monitoring functions for the administration of your financial documents.

## **Calculation of Restitution for CAP Products**

This area allows you to calculate EU restitution for the export of CAP products from the European Union customs area.

## **Advantages of SAP Risk Management at a Glance**

- Increase transparency of costs incurred in cross-border goods movement
- Reduce financial risks in foreign trade by hedging with documentary credit
- Save on customs duties through restitution utilization

## **Open Architecture of SAP Global Trade Services**

The open architecture of SAP Global Trade Services is based on the tried-and-tested technical infrastructure of SAP and offers flexible installation scenarios.

### **Technical Infrastructure**

SAP Global Trade Services relies on the SAP Web Application Server for its technical base. This reliable technology supplies an independent platform, scalability, and the support of numerous different language and country versions. A Web-based infrastructure is also provided that can be connected to any application that uses open standards.

SAP Global Trade Services can be run on the same combination of operating system and database system as SAP R/3 Enterprise, for example.

Our interfaces enable SAP Global Trade Services to be connected to one or more SAP R/3 Enterprise System(s) as well as to other solutions of the mySAP Business Suite, such as mySAP Customer Relationship Management and mySAP Supplier Relationship Management.

SAP Global Trade Services can also be connected to non-SAP system landscapes.

From Release 4.0 of your SAP R/3 Enterprise Systems, you will also be able to connect to SAP Global Trade Services using standardized interfaces. This should enable the integration of several SAP systems of different releases.

### **Installation Scenarios**

SAP Global Trade Services offers you the flexibility to choose between the following three installation variants:

- Installation of SAP Global Trade Services on your own server (decoupled system)
- Installation of SAP Global Trade Services on the same server as your SAP R/3 Enterprise system, but as a separate instance
- Installation of SAP Global Trade Services on the same server and the same instance as your SAP R/3 Enterprise system (own client)

### **Advantages of the Open Architecture of SAP Global Trade Services at a Glance**

- Centrally manage information about foreign trade and customs for your master data, such as materials, customers, and vendors
- Avoid data redundancy
- Enjoy a quick, easy integration into your existing system landscape, regardless of system releases
- Connect to non-SAP systems
- Operate in heterogeneous system landscapes
- Benefit from multiple languages and scalability based on proven SAP technology
- Standardize your foreign trade processes with centralized administration of all relevant data
- Avoid additional hardware costs through flexible installation scenarios

### **Availability of SAP Global Trade Services**

The SAP Compliance Management component has been available to customers since May 2002. Many installations of this component are already live in various sectors or are currently at installation stage.

In the next release of SAP Global Trade Services, from September 2003, the SAP Customs Management component will also be available to customers.

The SAP Risk Management component is currently in development and is due to be shipped in 2004 as part of a further release of SAP Global Trade Services.





# Customs and Compliance Management with SAP Global Trade Services

Driving Efficient Cross-Border Trade

Jean-Philippe Orcel, SAP AG

© SAP AG, 2002

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP 

## About SAP



### SAP AG in 2002 revenues: € 7.4 billion

- 60,100 installations
- 19,300 companies run SAP
- Providing 23 Industry Solutions (e.g. Automotive, Banking, Chemicals, Public Sector)
- 28,654 SAP employees (March 2003)

### 12 million users in 120+ countries team with us to

- Integrate their business processes
- Extend their competitive capabilities
- Get a better return on information at a lower total cost of ownership

### Unique Partner Ecosystem

- More than 1,500 partners
- Overall more than 120,000 SAP partner certificates

2002, SAP GTS Presentation 2

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP 

## International Trade - Business Challenges



### Added legal responsibilities

- Companies need to screen, identify and KNOW their business partners

### Tighter national security

- Strict enforcement after events of 9/11
- Companies need to strictly adhere to changing regulations to avoid penalties and fines

### Greater demand for automation of customs clearance

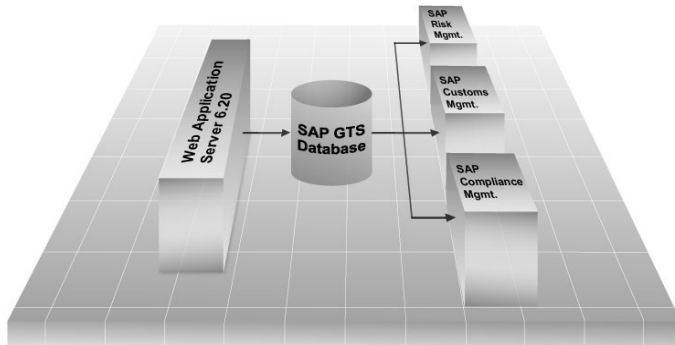
- Governments are requiring companies to maximize automation for customs clearance:
  - ◆ EU => NCTS
  - ◆ USA => ACE
  - ◆ AUS => ICS

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation - 3

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP



## SAP Global Trade Services



- **SAP Compliance Management:**  
Manages international trade compliance issues in three primary areas: sanctioned party list screening, license management, and embargo checking
- **SAP Customs Management:**  
Facilitates interactions between your enterprise and customs agencies, driving the efficient movement of goods and information across international borders
- **SAP Risk Management:**  
Provides mechanisms to ensure that all parties involved in cross-border trade meet their contractual obligations and helps mitigate financial risks while trading on a global basis

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation - 4

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP



## SAP Compliance Management Component

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 5

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP

## Sanctioned Party List Screening Process

- Check against multiple lists possible
- Enables complete screening of all business partners
- Sophisticated phonetic and linguistic checks are possible

> = compliance check

- Process integration is critical to eliminate risks - check every step of the way
  - ◆ Order to cash
  - ◆ Purchase to pay
  - ◆ Checks include one-time customers as well as address changes in documents
- The sensitivity of checks is adjustable to specific business needs

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 6

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP

## Export Control Process

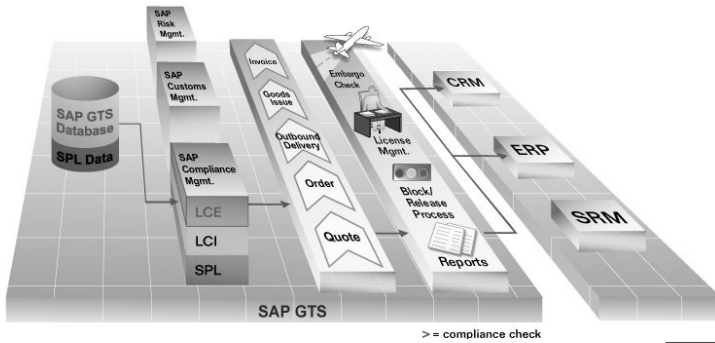
### DEFINITION

#### Export Control

is a process that checks for embargo and does automatic export license determination and management

### EXAMPLES

- A certain country has been added to the embargo list. All shipments to that country need to be stopped
- Automatic license determination ensures that goods can be shipped to a trading partner
- Track allowable export quantity/ value



© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 7

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP



## Import Control Process

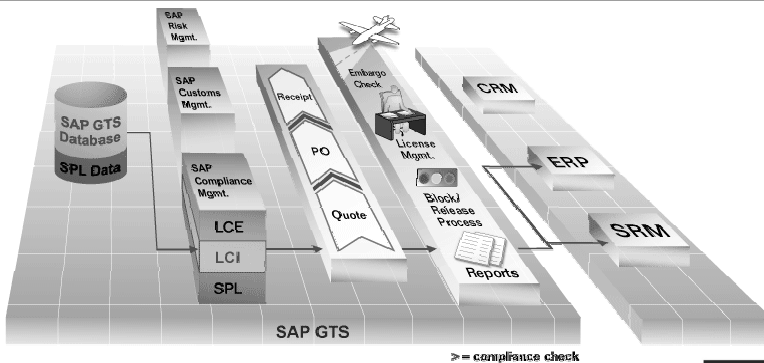
### DEFINITION

#### Import Control

is a process that checks for embargoes and manages import licenses

### EXAMPLES

- A certain country has been added to the embargo list
- Import license check at purchase order creation, goods receipt and invoicing time



© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 8

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP



## SAP Customs Management Component

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 9

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP

## Locally Operated and Centrally Managed

### Standardize Trade Processes Across Your Enterprise

#### Yesterday

- Each business unit with its own ERP systems and Foreign Trade implementations
- Data is spread out in many systems
- Collaboration knowledge spread across systems
- Relatively difficult to change
- Higher IT maintenance costs
- Standardization of compliance process difficult

#### Today

- A common enterprise-wide SAP GTS implemented
- Data is shared
- Collaboration knowledge is shared across systems
- Relatively easier to change
- Relatively lower IT maintenance costs
- Standardization of compliance process possible

Internal systems of the various business units of an enterprise

External systems: Distributors, government agencies, freight forwarders, etc.

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 10

THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP

## SAP Customs Management – around the globe

**USA: ACE**
**EU: NCTS**

**AUS: ICS**

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 11

**THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP**

## SAP Customs Management – Detail

### Product Classification

- Tool for maintaining commodity codes / HTS / ECCN
- Load programs for HTS, HTS Description, Country and Unit of Measure
- Text based search capabilities with intelligent (phonetic) proposal allowing a user to look up HTS numbers by keywords or phonetics

### Valuation

- Landed Cost Calculator for calculation of duty of imported merchandise at time of customs entry
- Calculation of transaction value, deductive value and computed value
- Can handle assists, commissions, packing costs, and royalties
- Handles exclusions and limitations such as freight charges

### Documentation

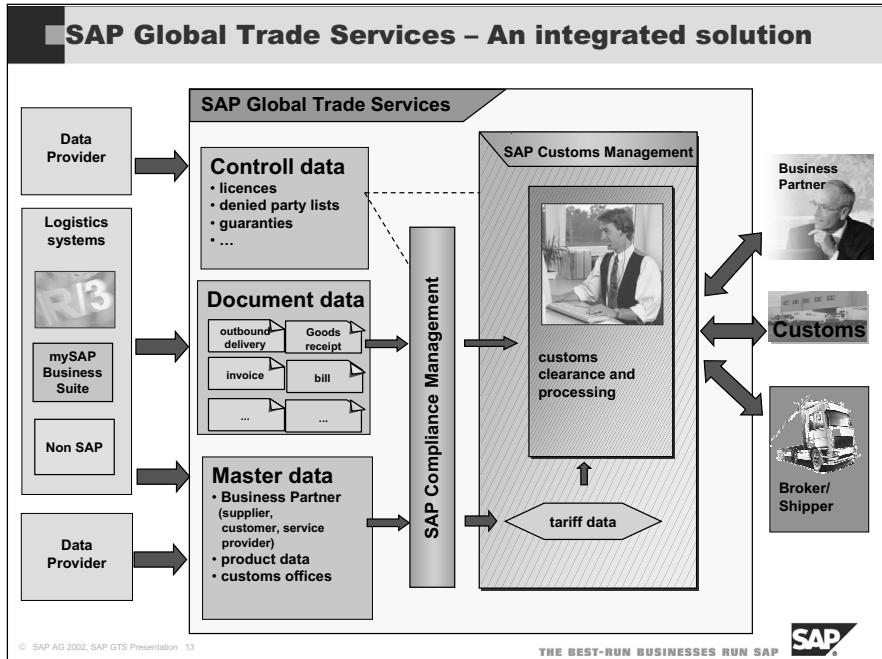
- GTS-based solution for import/export documentation
- Enhanced set of pre-delivered forms
  - ◆ Commercial invoices
  - ◆ Entry summaries
  - ◆ Certificates of origin, etc.
- Utilize SAP SmartForms
- Allows easy branding (watermarks, etc.)
- Extensible to web for broker/ forwarder retrieval

### Electronic Customs Communication

- Integration tool for facilitating electronic communication with customs authorities
- Facilitates local solutions such as NCTS and AES
- Allows for multiple transmission methods such as EDI, XML, etc.

© SAP AG 2002, SAP GTS Presentation 12

**THE BEST-RUN BUSINESSES RUN SAP**







# Diskussion

## zu den Referaten und Statements von **Lux, Prof. Dr. Czyzowicz, Rahlén, Schneider, de Lange, Dreßler, Orcel**

Moderation: RA Christoph B. Wolf,  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin

zusammengefasst von Talke Ovie

Der erste Programmteil des zweiten Veranstaltungstages schloss mit einer Round Table-Diskussion zu dem Oberthema „Toledo: Die Kommissionsinitiative“ ab. Dies geschah unter Beteiligung der Referentin und Referenten Michael Lux, Christina Rahlén, Franz Schneider, René de Lange, Peter Dreßler und Jean-Philippe Orcel, die sich Fragen aus dem Plenum stellen mußten.

Nach einer kurzen Danksagung an die Referentin und Referenten strukturierte **Herr Wolf** die Diskussion in zwei wesentliche Punkte. Danach sollte im Folgenden über das europäische Zollrecht und seine zukünftigen Reformen sowie dessen elektronische Ausgestaltung in diesem Bereich gesprochen werden.

Ergänzend zu den Ausführungen von Herrn Dreßler stellt **Herr Wolf** eingangs die Frage an Herrn Lux, ob denn ein Ausfuhrverfahren in der von ihm beschriebenen Form in Zukunft wirklich noch gebraucht werde.

**Herr Lux** antwortet, dass er in diesem Bereich grundsätzlich einen Widerspruch seitens der Wirtschaft verspüre, welcher behoben werden muß. Die Wirtschaft vertrete die Ansicht, dass die Bedeutung der Zölle in Zukunft immer mehr abnehme, so dass es vielleicht bald keine Zölle mehr gebe und daher mit der Automatisierung des Einfuhrverfahrens und nicht des Ausfuhrverfahrens begonnen werden muß. **Herr Lux** ist der Auffassung, dass es insbesondere im Falle der Abschaffung der Zölle unwichtig sein müsse, ob mit der Automatisierung des Ein- oder Ausfuhrverfahrens begonnen werde. Außerdem könne das Einfuhrverfahren nicht sofort automatisiert werden, da es für diesen Schritt Änderungen des ZK bedürfe, die für eine Umsetzung des Ausfuhrverfahrens nicht notwendig seien. **Herr Lux** bemerkt, dass die EG auch aus Gründen der Sicherheit, d.h. insbesondere wegen der Container Security Initiative der USA gezwungen worden wäre, etwas zu unternehmen. Eine mit den USA angestrebte einheitliche Handhabung des Datenaustausches könne seiner Meinung nach nur über eine Reform des Zollrechts erreicht werden.

**Herr Dreßler** weist darauf hin, dass hinsichtlich einer Automatisierung zwischen Im- und Exportzöllen unterschieden werden muß. Er glaubt, dass es trotz der derzeitigen Initiative der WTO minimale Importzölle bis 5 % geben wird. Grundsätzlich sei aber für ihn ein IT-Projekt für Importverfahren bis zur Abschaffung aller Zölle im Jahre 2015 annehmbar. Hinsichtlich des Exports sei dies fraglich. Schließlich werde es in Zukunft außer für Marktordnungswaren kaum noch Exportzölle geben. **Herr Dreßler**

erläutert weiterhin, dass die europäische Wirtschaft die Reaktionen der Amerikaner auf den 11. September mit ihrer Container Security Initiative, mit dem Customs-Trade Partnership against Terrorism und der 24 h-Regelung für falsch halte, weil damit weder der Terrorismus noch der Transport von Waffen verhindert werden kann. Es sei klar, dass man sich hinsichtlich der schieren Machtverhältnisse mit den Amerikanern arrangieren müsse. Es muß an dieser Stelle aber auch erlaubt sein zu fragen, ob die EU wie die USA zu handeln habe, nur um ihr Verhandlungsmandat gegenüber den Amerikanern aufrecht erhalten zu können. Seiner Ansicht nach habe es eine Lösung gegeben. Vier Mitgliedstaaten hätten es zugelassen, dass amerikanische Zollbeamten in deutschen oder auch französischen Häfen tätig geworden sind.

**Herr Wolf** glaubt, dass keinesfalls verkannt werde, dass der Sicherheitsaspekt in Zukunft ein ganz wesentlicher und wichtiger Faktor für die Arbeit der Wirtschaft und des Zolls sein wird. Zweifel seien bereits von Anbeginn geäußert worden.

**Herr Lux** erwidert, dass es die Amerikaner gewesen seien, die versucht haben, die Mitgliedstaaten auseinander zu dividieren. Alle Mitgliedstaaten hätten im Wettlauf versucht, den Amerikanern genehm zu sein. Dieser Wettlauf habe in den Niederlanden begonnen, weil die Niederländer verständlicher Weise um die Wettbewerbsfähigkeit ihres Hafens in Rotterdam gebangt haben. Daraufhin seien in den Mitgliedstaaten verschiedene Systeme entwickelt worden, um den Amerikanern auf dem schnellsten Wege entgegenzukommen. Die Kommission hingegen vertrete die Auffassung, dass als Gemeinschaft einheitlich gehandelt werden muß. Ein einheitliches System sei der einzige Weg, den Wettlauf der Mitgliedstaaten einzudämmen. Auch in Zukunft werde die Kommission versuchen, weiteren Ländern wie Kanada, Australien usw. sicherheitsrelevante Daten zu kommen zu lassen. Er schätze, dass diese Länder das Modell der USA übernehmen werden, so dass es in Zukunft eines weltweit einheitlichen Sicherheitssystems bedarf.

**Christina Rahlén** steht auf dem Standpunkt, dass grundsätzlich alle Systeme, die geschaffen werden sollen, evaluiert werden müssen. Schließlich gehe es um Geld und Investitionen. Grundsätzlich müsse daher gefragt werden, ob geplante Veränderungen wirklich gebraucht werden und ob mit diesen Veränderungen etwas erreicht werden kann. Dieses Prinzip gelte natürlich auch im Verhältnis zu den Amerikanern von denen jede Menge Daten gewünscht werden. Es werde sich zeigen, dass sich der Bedarf an Daten nicht nur auf die Seekontainer erstrecke, sondern auf alle Transportarten und alle Waren. Ihrer Ansicht nach müsse der Bedarf an Sicherheit und der eigentliche Gebrauch der Daten im Verhältnis stehen.

**Herr Wolf** unterstützt diese These. Auch er meint, dass hinsichtlich einer Erneuerung des Zollrechts gefragt muß, was in Zukunft noch gebraucht wird und was nicht mehr. Man müsse konkret fragen, was in der Zeit des Papiers notwendig gewesen ist und in Zukunft nicht mehr.

**Herr Stefan Wengler** (Vertreter der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels) ist sich sicher, dass die Äußerungen von Herrn Dreßler seitens seiner Mitgliedsunternehmen in dieser Form unterstützt werden. Ihn interessiert außerdem, ob es auf dem Workshop zum automatisierten Exportverfahren am 19. und 20. Juni 2003 irgendwelche neueren Entwicklungen gegeben hat. Außerdem möchte **Herr Wengler** von Herrn Lux, wissen, ob es in Zukunft technisch möglich sein wird, die Ware an

einem Ort der EG einzuführen, um sie dann innerhalb der EG an mehrere Stelle zu verteilen, die nicht dem Sitz des Unternehmens entsprechen oder ob die Ware zunächst körperlich zur Binnenzollstelle am Sitz des Unternehmens verbracht werden muß, um dort einer handels- und abgabenrechtliche Prüfung unterzogen zu werden.

**Herr Lux** antwortet darauf, dass der Workshop ein großer Erfolg gewesen sei. Die Mehrheit aller Delegierten sei der Meinung gewesen, dass in diesem Augenblick ein auf dem NCTS-System basierendes System für die zweistufige Ausfuhr geschaffen werden muß. Dies bedeute für ca. 50 % aller Verfahren, dass eine Ausfuhranmeldung im Mitgliedstaat A abgegeben werden kann, während der Ausgang der Ware im Mitgliedstaat B stattfinden wird. Der Wunsch nach einer globalen Abfertigung gem. § 13 AVW sei hingegen nicht möglich, wenn die Ware in einem anderen Mitgliedstaat ausgeführt werden soll, da der andere Mitgliedstaat beim Ausgang der Ware nicht prüfen könne, ob für die Ware eine Anmeldung abgegeben worden ist. Allerdings werde seitens der Kommission geprüft, inwieweit mit einem reduzierten Datensatz gearbeitet werden kann. Derzeit sei bereits im Rahmen des NCTS-Verfahrens der Datenkranz, der die Anmeldezollstelle erreicht, sehr viel größer als der Datenkranz, der zwischen den Zollstellen ausgetauscht wird. Daher müsse es ausreichen, wenn nur die Daten im Ausfuhrverfahren angemeldet werden, die zwischen Ausfuhr- und Ausgangszollstelle ausgetauscht werden sollen. Dieser Datenreduzierung könnte im Wege stehen, dass in Deutschland angegeben werden muß, aus welchem Bundesland die Ware ausgeführt worden ist. Seiner Meinung nach dürfen solche Besonderheiten für eine Harmonisierung nicht länger verlangt werden. Dies gelte auch für das Einheitspapier. Nur durch den Verzicht auf Besonderheiten sei es der Kommission gelungen, dass Einheitspapier derart zu reformieren, dass nunmehr 75 statt 50 % aller Daten harmonisiert sind.

**Herr Lux** fügt an, dass die einzige Bewilligung die Lösung für alle die Fälle ist, in denen eine Ware an einer Stelle eingeführt wird, aber an verschiedene Stellen verteilt werden soll. Da dieses Vorgehen eines Kontrollplans bedarf, bedürfe es einer Änderung des ZK. Dies setze voraus, dass zunächst das vereinfachte Anmeldeverfahren mit dem Anschreibeverfahren fusioniert werden muß, um in einem zweiten Schritt regeln zu können, dass eine einzige Bewilligung dem Sitzunternehmen erteilt wird, ohne dass andere Mitgliedstaaten dieses verhindern können.

**Herr Nußbaum** (Schweizerische Zollverwaltung) möchte von Herrn Lux wissen, wann frühestens mit dem Inkrafttreten des revidierten ZK gerechnet werden kann, darf oder muß.

In seiner Antwort zeigt **Herr Lux** verschiedene Zeitfenster auf. Danach sollen alle Sicherheitsvorschläge im Juli, spätestens im September dem Rat vorgelegt werden. Sollten sich der Rat und das Parlament noch vor der Neuwahl des Parlaments im Sommer 2004 über diese Änderungen geeinigt haben, werde die geänderte Fassung des ZK im Sommer nächsten Jahres im Amtsblatt stehen und die entsprechenden Durchführungsbestimmungen Ende nächsten Jahres in Kraft treten. Frühestens Mitte des nächsten Jahres werde es einen Entwurf für die wesentlichen Teile des ZK geben. In diesem Entwurf werde es insbesondere eine Öffnungsklausel geben, die es den nationalen Verwaltungen weiterhin ermöglichen wird, zugunsten kleiner Unternehmen die schriftliche Form zu akzeptieren. Jeder Mitgliedstaat könne dann entscheiden, ob er bereit ist, Steuergelder für die Eingabe von Daten durch Zollbeamte zu verschwen-

den. Da die geplante Änderung des ZK in nicht mehr elf, sondern 20 Sprachen verfasst werden muß, kann es zu Verzögerungen in dieser Zeitplanung kommen.

**Frau Entiknap** (Verband Deutscher Schiffsausrüster), die ebenfalls an dem Workshop teilgenommen hat, hat den Eindruck, dass auch seitens der nationalen Zollverwaltungen überwiegend der Wunsch vorhanden sei, Vereinfachungen im Zollrecht zu schaffen. Aus der Sicht der Schiffsausrüster müsse insbesondere ein Exportverfahren geschaffen werden, dass nicht nur den Ausgang der Ware bestätigt, sondern auch den Ausgang von Gemeinschaftswaren, die hoch steuerbar sind, demnach also unter das zukünftige elektronische Verfahren EMCS fallen. **Frau Entiknap** berichtet weiter, dass in dem Workshop mit Begeisterung kreativ an einer zukünftigen elektronischen Verwaltung gearbeitet wurde, die angesichts immer weniger Mitarbeiterzahlen im zoll- und steuerrechtlichen Bereich dem Umstand Rechnung tragen wird, dass nicht mehr alles kompliziert gehandhabt werden kann. Mit dem Single-Window Prinzip werde zu einer gemeinsamen Institution zurückgekehrt, die einzig und allein für den Wirtschaftsbeteiligten zuständig sein wird. Außerdem sei seitens der Verwaltung für eine Reduzierung aller notwendigen Daten und eine Verknüpfung mit anderen Rechtsgebieten plädiert worden.

**Herr Dreßler** bemerkt, dass der BDI als erster deutscher Spitzenverband der Reform materieller Zollrechtsvorschriften grundsätzlich zugestimmt habe. Seitens der Wirtschaft sei lediglich gefragt worden, ob die Kommission in ihren Bestrebungen ernsthaft geprüft habe, ob mit der Automatisierung des Ausfuhrverfahrens begonnen werden kann. Diese Frage sei legitim, da sich die deutsche Wirtschaft von der Importseite mehr Synergien und Ersparnisse verspricht. Außerdem dürfe nicht verkannt werden, dass das Brutto-Sozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland fast 70 % vom Export erwirtschaftet wird. Jede Maßnahme auf diesem Gebiet bedeute einen zusätzlichen Aufwand. Außerdem sei ihm nicht klar, auf welchem Wege die Exportkontrollvorschriften harmonisiert werden sollen. Schließlich gilt nur die Dual-Use-Verordnung europaweit.

**Herr Czyzowicz** verweist an dieser Stelle auf die grundlegende Kyoto-Konvention. Insbesondere für Polen sei die Art und Weise der Zusammenarbeit mit ihren Partnern auf der ganzen Welt von großer Bedeutung. Dies betreffe insbesondere die Art und Weise der Verfahren als auch des Datenaustausches. Die Kommission müsse daher gefragt werden, was aus dieser Position in naher Zukunft wird. Schließlich ist jeder Mitgliedstaaten gehalten, das entsprechende Papier zu unterzeichnen und die Regelungen zu vollziehen.

**Herr Reinhard Fischer** (Deutsche Post AG) möchte wissen, wie der Stand der Diskussion innerhalb der Kommission hinsichtlich der Zeitfenster im Rahmen der geplanten Sicherheitsinitiativen ist. Derzeit gebe es verschiedene Fristen. In den USA sei bereits die 24 h-Regelung eingeführt worden, die hinsichtlich des Luftverkehrs auf 12 und hinsichtlich der Express- und Kurierlieferungen auf 8 h verkürzt werden soll. Für Europa sei derzeit eine Frist von 48 h für den Seeverkehr und eine Frist von 24 h für den Restverkehr vorgesehen.

**Herr Lux** erklärt, dass zahlreiche Diskussionen mit Beteiligten dazu geführt haben, die vorgesehene Frist von zwei Tagen auf einen Tag zu verkürzen. Allerdings seien von dieser Regelung noch weitere Ausnahmen vorgesehen, die insbesondere für die

Post und deren Expressgutdienste gelten werden. Die Schaffung der 24 h-Regelung sei als Symbol den Amerikanern gegenüber zu verstehen, um zu zeigen, wie ernst die Sicherheitspolitik genommen werde.

An dieser Stelle schließt **Herr Wolf** die Diskussion. Er fasst zusammen, dass die Wirtschaft auf eine Erneuerung des Zollrechts warte und sich über eine solche freue, um sowohl den Ex- als auch Import in Zukunft so einfach wie möglich gestalten zu können. Schließlich bedeutet ein einfaches Verfahren ein kostengünstiges Verfahren und damit effektives Verfahren.



# EU-Erweiterung – Auswirkungen auf die deutsche Zollverwaltung

Hans-Joachim Stähr, Ministerialdirigent,  
Leiter der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern,  
Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich über die mir gebotene Gelegenheit, Ihnen anlässlich des 15. Europäischen Zollrechtstages einige Aspekte der Osterweiterung der Europäischen Union und den damit verbundenen Auswirkungen auf die deutsche Zollverwaltung erläutern zu können.

Um Befürchtungen und Mißverständnissen vorzubeugen, lege ich zunächst aber besonderen Wert auf die Feststellung, dass die deutsche Zollverwaltung bis zum Beitritt Polens und Tschechiens zur Europäischen Union zum 1. Mai 2004 ihre grenzbezogenen Aufgaben mit dem Grenzaufsichtsdienst an der grünen Grenze und dem Grenzabfertigungsdienst an den Grenzübergängen weiterhin wahrnehmen wird.

Nach der EU-Osterweiterung kommt es dann allerdings zu erheblichen Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung. Die übertragenen grenzpolizeilichen Aufgaben werden im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern nicht mehr durch die Zollverwaltung wahrgenommen. Ebenso entfallen alle grenzbezogenen zollrechtlichen Warenkontrollen, da nach dem anzuwendenden Gemeinschaftsrecht an allen EU-Binnengrenzen grundsätzlich freier Warenverkehr zu herrschen hat.

Die Osterweiterung der Europäischen Union wird aufgrund dieser Aufgabenminderungen in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Bayern zu weitreichenden strukturellen Veränderungen im Bereich der Zollverwaltung führen.

Durch den absehbaren massiven Aufgabenwegfall im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung wird im Grenzabfertigungs- und im Grenzaufsichtsdienst an den Grenzen zu Polen und Tschechien Personal in einer Größenordnung von rd. 3.900 Arbeitskräften freigesetzt. Diese Beschäftigten werden – soweit sie nicht bei den fortbestehenden grenznahen Dienststellen weiter eingesetzt werden können – für die Auffüllung von Personallücken in anderen Aufgabenbereichen der Zollverwaltung, z. B. für die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, verwendet. Zudem birgt das IT-Verfahren ATLAS die Möglichkeit, unabhängig vom jeweiligen Standort der Beamten Abfertigungstätigkeiten für andere Zolldienststellen durchzuführen. So ist es schon heute bereits möglich, dass z.B. ein Abfertigungsbeamter des Hauptzollamts Frankfurt/Oder am PC die Abrechnung der Ergänzenden Zollanmeldungen in den vereinfachten Verfahren des Hauptzollamts Düsseldorf in dessen Namen sowohl bearbeitet, als auch den Einfuhrabgabenbescheid erstellt und versendet.

Aus dieser sich abzeichnenden Entwicklung müssen zwangsläufig zusätzliche weitreichende organisatorische Konsequenzen gezogen werden.

**Nach der Osterweiterung der Europäischen Union – zum 1. Mai 2004 – werden noch weitere 11 Hauptzollämter aufgehoben. Die Zollverwaltung verfügt dann bundesweit noch über insgesamt 43 bestandssichere Hauptzollämter.**

Die Zahl der Binnenzollämter wird sich von derzeit 197 auf voraussichtlich 182 Anfang des Jahres 2005 verringern.

Die neuen Zukunftsstandorte der Binnenzollämter sind insbesondere mit den zuständigen Industrie- und Handelskammern und den Wirtschaftsbeteiligten erörtert und weitgehend einvernehmlich abgestimmt worden. Nach derzeitigem Planungsstand wird voraussichtlich Ende 2005 die Strukturreform auf der Ebene der Binnenzollämter abgeschlossen werden können.

### **Umwandlung von Grenzzollämtern in Binnenzollämter**

Im Rahmen der Osterweiterung der Europäischen Union wird aufgrund des erheblichen grenzbezogenen Aufgabenwegfalls die weit überwiegende Mehrzahl der Grenzzollämter an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze aufgehoben werden.

Die Zahl der Grenzzollämter wird sich von derzeit 150 auf voraussichtlich 96 zum 1. Mai 2004 verringern.

Es ist vorgesehen, folgende Grenzzollämter an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze bis auf weiteres als **Binnenzollämter** mit einem Personaleinsatz von insgesamt zunächst rd. 400 Arbeitskräften fortzuführen:

- ZA Pomellen
- ZA Frankfurt/Oder – Autobahn
- ZA Forst-Autobahn
- ZA Ludwigsdorf-Autobahn
- ZA Altenberg
- ZA Schönberg
- ZA Schirmding-Landstraße
- ZA Furth i. Wald-Schafberg
- ZA Waidhaus-Autobahn
- ZA Philippsreut

Hinsichtlich des dauerhaften Fortbestands dieser in Binnenzollämter umgewandelten ehemaligen Grenzzollämter bleibt allerdings die künftige Aufgabenentwicklung nach der Osterweiterung der EU abzuwarten. Soweit die vorgenannten Grenzzollämter auf polnischem bzw. tschechischen Hoheitsgebiet liegen, müssen im Übrigen noch Verhandlungen mit Polen und Tschechien geführt werden, ob und in welchem Umfang die Grenzanlagen nach der Osterweiterung der EU von der deutschen Zollverwaltung noch genutzt werden können. Die Verhandlungen sind noch im Gange.

Dies zu den organisatorisch-strukturellen Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union auf die deutsche Zollverwaltung.



Wenn ich zur Begründung für die Notwendigkeit dieser organisatorisch – strukturellen Änderungen soeben pauschal auf den Wegfall von Aufgaben verwiesen habe, so möchte ich Ihnen dies anhand von Beispielen in 5 Arbeitsbereichen verdeutlichen, die zugleich die zum Teil immer wieder überraschende Aufgabenvielfalt der Zollverwaltung illustrieren. Die Aufgabenbereiche sind:

1. Das Versandverfahren mit T-Papieren
2. Das Versandverfahren mit Carnet-TIR
3. Die Überwachung besonderer Landeplätze
4. Die Überwachung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs
5. Der präferenzbegünstigte Warenverkehr

### [Das Versandverfahren mit T-Papieren]

Die Zahl der Versandverfahren mit den Visegrad-Ländern – dies sind Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik – wird sich erheblich verringern, weil es nur noch **gemeinschaftliche** Versandverfahren mit T1-Waren geben wird sowie **gemeinsame** Versandverfahren, in denen Abgangs-, Durchgangs- oder Bestimmungsland die Schweiz oder Norwegen sind.

Mit dem EU-Beitritt der Visegrad-Länder entfällt somit an der bisherigen EU-Außengrenze und an den Grenzen zwischen den Visegrad-Ländern die Vorführung der Sendungen bei der Durchgangszollstelle und die Abgabe des Grenzübergangsscheins.

Was wohl noch mehr ins Gewicht fällt, ist der damit in Zusammenhang stehende Wegfall des Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen belastenden Verwaltungsaufwands auf Grund nicht rechtzeitig zurückgesandter Rückscheine. Diejenigen unter Ihnen, die als Hauptverpflichtete auftreten, werden die Nachfragen zum Verbleib der Waren und die Such- und Mahnverfahren sicherlich nicht vermissen.

### [Das Carnet TIR-Verfahren]

Das TIR-Verfahren wird tendenziell an Bedeutung verlieren, da es innerhalb der erweiterten Gemeinschaft nicht mehr in Betracht kommt. Für darüber hinaus gehende Transporte entfallen alle Waren- und Dokumentenkontrollen bei den bisherigen Grenzzollstellen und – wie schon zuvor – die arbeits- und personalintensiven Such- und Mahnverfahren. Gleichzeitig wird die Abgabenerhebung in Deutschland entfallen, wodurch sich bei uns Probleme im Zusammenhang mit der Abführung der traditionellen Eigenmittel aus nicht ordnungsgemäß beendeten Verfahren erledigen werden.

### [Besondere Landeplätze]

Der kontrollrelevante, weil drittlandsbezogene Flugverkehr zu den kleinen Flugplätzen – zollrechtlich heißen sie bekanntlich besondere Landeplätze – wird sich erheblich reduzieren. Damit stellt sich zugleich die Frage nach der Aufrechterhaltung dieses Status. Eine deutliche Rückführung der Zahl der besonderen Landeplätze würde sowohl ein in jüngster Zeit wiederholt angesprochenes Sicherheitsrisiko entschärfen als auch den Verwaltungsaufwand beschränken. Indes hat sich dieser Bereich in der Vergangenheit als besonders „lobbyintensiv“ erwiesen. Der Existenz eines besonderen

Landeplatzes in einer Region scheint die Prestigewirkung von Nobeluhren oder Designerwaren zuzukommen – leider auch dann, wenn die tatsächlichen Flugbewegungen diese Bedeutung nicht unbedingt widerspiegeln. Hier wird man also abwarten müssen, wie schnell das Ziel erreicht werden kann.

### [Grenzüberschreitender Straßenverkehr]

Sämtliche Abfertigungen und Kontrollen im Bereich des Straßenverkehrs, zu nennen sind hier:

- die Umsatzsteuererhebung im Omnibusverkehr,
  - die Genehmigungskontrollen im gewerblichen Straßengüter- und -personenverkehr,
  - die Fahrzeug- und Dokumentenkontrollen im Gefahrgutbereich sowie die
  - versicherungsrechtlichen Kontrollen im Kfz.-Verkehr
- werden vollständig entfallen.

### [Der präferenzbegünstigte Warenverkehr]

Im präferenzbegünstigten Warenverkehr wird es ebenfalls zu Vereinfachungen kommen. Mit dem Beitritt wenden die Kandidatenländer Gemeinschaftsrecht an. Die Ausstellung von Präferenznachweisen, deren arbeitsintensive Nachprüfung sowie gelegentlich aufgetretene Probleme wegen unterschiedlicher Interpretationsansätze bei der Anwendung der Ursprungsrechtlichen Bestimmungen gehören dann für diese Länder der Vergangenheit an. Allerdings ist davon auszugehen, dass die damit verbundene Arbeitsentlastung aufgrund der in Vorbereitung befindlichen Freihandelsabkommen mit Ländern des Mittelmeerraumes und des südamerikanischen Kontinentes (Mercosur) bzw. mit den Golfstaaten, voraussichtlich schnell ausgeglichen sein wird.

Nach so vielen Mitteilungen über den Wegfall von Aufgaben möchte ich Ihre Aufmerksamkeit – natürlich auch um zu große Erwartungen im Hinblick auf die Möglichkeit von Personaleinsparungen zu dämpfen – auf einige ungelöste Probleme im Bereich des Versandverfahrens im Zusammenhang mit der Erweiterung lenken.

So verwenden noch nicht alle baltischen Staaten den sogenannten CIM-Frachtbrief. Damit sind die Voraussetzungen für die Anwendung des vereinfachten Eisenbahnverfahrens nicht erfüllt. Es ist zudem noch ungeklärt, wie Eisenbahnsendungen **aus diesen Ländern, für diese Länder** oder bei der **Durchfuhr durch diese Länder** versandrechtlich behandelt werden sollen. Offen ist ferner, welchem Verfahren Warensendungen aus oder für die baltischen Staaten auf ihrem Weg durch die russische Exklave Kaliningrad unterstellt werden sollen.

Hier erwarten wir bald angemessene Lösungen. Die Verhandlungen mit Rußland werden auf Gemeinschaftsebene geführt.

Sehr geehrte Damen und Herren,

selbstverständlich zieht sich der Zoll aber nicht aus seinen gesetzlichen Aufgaben wie z.B. der Sicherstellung des Steueraufkommens, der Überwachung der Verbote und Beschränkungen des Warenverkehrs bei Rauschgift, Waffen, Munition, Produktpiraterie usw. zurück. Die Kontrollen erfolgen aber grundsätzlich – wie bereits erwähnt –

nicht mehr an den Grenzübergängen bzw. unmittelbar an der Grünen Grenze, sondern hauptsächlich im Binnenland.

Mit dieser Aufgabe sind die Mobilen Kontrollgruppen der Zollverwaltung betraut, die bundesweit vor allem an den Hauptverkehrswegen die Warenströme anlassbezogen überwachen und kontrollieren. An den Grenzen zu Polen und Tschechien sind bereits jetzt durch Umgruppierung des Streifendienstes 15 mobile Kontrolleinheiten mit insgesamt 390 Beschäftigten gebildet worden, die nach der EU-Osterweiterung als Mobile Kontrollgruppen zur verstärkten Überwachung des Warenverkehrs unter den genannten Gesichtspunkten im Binnengrenzgebiet zu Polen und Tschechien und auch im Binnenland eingesetzt werden.

Die deutsche Zollverwaltung ist sich den neuen Bedingungen und Anforderungen, die der erweiterte Europäische Binnenmarkt an alle Beteiligten stellt, bewußt und wird das Angebot an Zolldienstleistungen, vor allem durch entsprechenden Einsatz moderner Informationstechnik, nachhaltig verbessern, um der deutschen Wirtschaft und insbesondere auch dem Handel auch künftig möglichst optimale zöllnerische Rahmenbedingungen zu bieten.



## Schlussdiskussion

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

zusammengefasst von Talke Ovie

Der letzte Veranstaltungstag schloß mit einer kurzen Diskussion zu dem von Herrn Stähr vorgetragenen Referat ab.

Nach einer kurzen Begrüßung und Danksagung an Herrn Stähr eröffnete **Herr Prof. Wolfgang** die Diskussion.

**Herr Tooren** (Gerlach Zolldienste GmbH) weist darauf hin, dass der Wegfall der Grenzen aufgrund der Osterweiterung Auswirkungen auf die Arbeitsplätze beim Zoll haben wird. Eine direkte Einwirkung wird insbesondere in den Grenzgebieten zu spüren sein. Insbesondere hinsichtlich des Zollamtes Frankfurt a.d. Oder seien noch keine genauen Regelungen hinsichtlich einer Ansiedlung vor Ort getroffen worden. An dieser Stelle müsse den betroffenen Betrieben vermehrt die Möglichkeit gegeben werden, auf ihre spezielle Problemen hinzuweisen.

**Herr Stähr** berichtet, dass bereits Verhandlungen mit Polen laufen und Tschechien grundsätzlich seine Bereitschaft erklärt habe, Binnenzollstellen auf tschechischem Hoheitsgebiet zu errichten. Ob dies geschehe, hänge insbesondere von den Bedingungen vor Ort ab. **Herr Stähr** sagt zu, dass bei dieser Entscheidung auch die Interessen der Spediteure beachtet werden und man mit diesen im Gespräch sei.

**Herr Prof. Wolfgang** befürchtet sogar, dass es innerhalb der Zollverwaltung seitens der Vertreter der betroffenen Beamten Widerstand gegen die von Herrn Stähr genannten Reformen geben wird.

An dieser Stelle schließt **Herr Prof. Wolfgang** unter Danksagung an den Referenten die Diskussion und damit den diesjährigen 15. Europäischen Zollrechtstag im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin.



# **Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (EFA)**

## **European Forum for External Trade, Excise and Customs**

– Chronik und Informationen –

### **Zur Geschichte**

Am 5. Januar 1988 wurde die Deutsche Zolljuristische Vereinigung e.V. (DZV) gegründet. Ziel war und ist über die in der Praxis vor allem zwischen Wirtschaft und Verwaltung häufig anzutreffende Frontenbildung hinweg ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Von Beginn an strebt die Vereinigung das Gespräch an zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten. Die Satzung erwähnt namentlich die Berufsgruppen der in der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, den freien Berufen und der Forschung und Lehre tätigen Personen.

Entsprechend vielfältig sind die Themen, denen man sich in den letzten fünfzehn Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchsteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21. Juni 1995 anlässlich des 7. Deutschen Zollrechtstages in Dresden eine Namensänderung erfolgte. Die DZV nannte sich um in „Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 250 Mitglieder dem EFA an.

### **Zollrechtstage**

Ein Hauptanliegen des Forums ist, einmal jährlich einen besonderen Diskussionsrahmen zu bieten, um die beschriebenen Ziele zu fördern und die Rechtsentwicklung zeitnah, praxisorientiert und kritisch zu begleiten. Herzstück dieser Aktivitäten ist der „Europäische Zollrechtstag“, der zuletzt von über 220 Teilnehmern besucht wurde. Seit 1989 haben fünfzehn Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern“ (ZfZ) und der „Aussenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen Fachzeitschriften ein besonderer Tagungsband – bis zum 13. Europäischen Zollrechtstag

im Bundesanzeiger Verlag. Erstmals wurde der Tagungsband zum 14. Europäischen Zollrechtstag in der verbandseigenen „EFA-Schriftenreihe“ im Mendel Verlag publiziert.

Im Einzelnen fanden bislang folgende Zollrechtstage statt:

- Münster 1989 „Zoll- und Verbrauchsteuerrecht auf dem Weg zum Binnenmarkt 1992“, ZfZ-Sonderheft 1989
- Gelsenkirchen 1990 „Außenwirtschaftsrecht und Probleme des innerdeutschen Handels“, ZfZ 1990, S. 194 ff.
- Hamburg 1991 „Europäisches Zollrecht im Wandel“, ZfZ 1991, S. 194 ff.
- Berlin 1992 „Verbote und Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Harmonisierung der Verbrauchsteuern“, ZfZ 1992, S. 194 ff.
- München 1993 „Europäischer Wirtschaftsraum und Binnenmarkt“, ZfZ 1993, S. 290 ff.
- Münster 1994 „Steuern und Wirtschaft in Europa“, gemeinsame Veranstaltung mit der Universität Münster anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Instituts für Steuerrecht, *Birk/Ehlers*, Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, Köln 1995; ZfZ 1994, S. 258 ff.
- Dresden 1995 „Zoll auf dem Weg ins Jahr 2000“, AW-Prax 1995, S. 278 ff.; ZfZ 1995, S. 259 ff.
- Wien 1996 „Hemmnisse und Sanktionen in der EU“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1996; AW-Prax 1996, S. 317 ff.; ZfZ 1996, S. 369 ff.
- Nürnberg 1997 „Vertrauensschutz in der Europäischen Union“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1997; AW-Prax 1997 S. 409 ff. und AW-Prax 1998, S. 24 ff.; ZfZ 1997, 278 ff.
- Bremen 1998 „5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz“, Tagungsband zusammengestellt von *Ulrich*, Köln 1999, AW-Prax 1998, S. 419 und AW-Prax 1999, S. 20; ZfZ 1999, S. 1 ff.
- Mannheim 1999 „Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 1999, S. 373 ff., S. 406 ff.; ZfZ 2000, S. 50 ff.
- Salzburg 2000 „Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energiesteuern“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349 ff.; ZfZ 2000, S. 364 ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von *Henke*, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93 ff.; ZfZ 2001, S. 362 ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293 ff.; ZfZ 2002, Heft 12.
- Berlin 2003 „10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms (The Internal Market: 10 Years On – EU Enlargement – eCustoms)“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Aachen 2004; AW-Prax 2003, S. 341 ff.; ZfZ 2003, Heft 12.



## Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßig Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

## Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein Außenwirtschaftrechtstag in Münster statt. Er wird veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster.

## Elektronisches Forum: Die Mailing-Liste „EFA-L“

Seit 1998 bietet EFA seinen Mitgliedern ein neues Forum des Gedanken- und Informationsaustauschs an, die Mailing-Liste „EFA-L“. Über diese Liste können EFA-Mitglieder mittels E-Mail allen eingeschriebenen EFA-Mitgliedern Nachrichten und Informationen zukommen lassen oder aktuelle Fragen diskutieren.

## EFA-Schriftenreihe

Wissenschaftliche Literatur zum Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollrecht aus der EFA-Schriftenreihe ist zum kostenlosen Download als pdf-Datei zugänglich. Die EFA-Schriftenreihe aus dem Mendel Verlag kann auch in Printversion bezogen werden; senden Sie Ihre Bestellung an [efa@uni-muenster.de](mailto:efa@uni-muenster.de).

## Wissenschaftlicher Beirat und Vorstand

Kennzeichnend für die Vereinigung ist die von Anfang an gute Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Beirat. Während ersterer auch aus arbeitstechnischen Gründen einen Schwerpunkt in Münster hat, spiegelt sich im Beirat die Vielfalt der angesprochenen Berufsgruppen wider.

## Wissenschaftlicher Beirat

- Prof. Dr. Dirk *Ehlers* (Vorsitzender), Direktor des Instituts für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster
- Dr. Albert *Beermann*, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs i. R., München
- Prof. Dr. Dieter *Birk*, Direktor des Instituts für Steuerrecht der Universität Münster
- Dr. Franz-Josef *Heher*, Wirtschaftskammer Österreich, Wien
- Dr. Hans-Joachim *Prieß* LL.M., Rechtsanwalt, Freshfields Bruckhaus Deringer, Berlin
- Günter *Roeder*, Rechtsanwalt, Zentralabteilung Steuern und Zölle der BASF AG, Ludwigshafen
- Fritz *Schmucki*, Chef der Abteilung Zollveranlagung der Eidg. Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Horst *Seelig*, Oberfinanzpräsident, Nürnberg

- Prof. Dr. Peter *Witte*, Münster
- Christoph B. *Wolf*, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin

### **Vorstand**

- Prof. Dr. Hans-Michael *Wolffgang* (Vorsitzender), Münster
- Isabell *Halla-Heißen* (stellv. Vorsitzende), Münster
- Prof. Dr. Reginhard *Henke* (stellv. Vorsitzender), Münster
- Thomas *Weiss*, Rechtsanwalt (Schatzmeister), Münster
- Matthias *Bongartz*, Regierungsdirektor, Münster
- Rainer *Ehmcke*, Ministerialrat, Bonn
- Oliver *Frese*, Rechtsanwalt, Düsseldorf

### **Informationen**

Eine Kontaktaufnahme zum EFA kann über die Geschäftsstelle erfolgen. Sie liefert Informationen, Satzung, Mitgliederverzeichnis und Sonstiges. Die Forumsmitglieder werden durch regelmäßige Rundbriefe über die aktuellen Aktivitäten auf dem Laufenden gehalten. Sie erhalten den Tagungsband und als Leser der AW-Prax monatlich Nachrichten, Meinungen, Aktuelles. EFA-Mitglieder haben Zugang zur Mailing-Liste „EFA-L“.

### **Geschäftsstelle**

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

Institut für Steuerrecht

Universitätsstraße 14–16

D–48143 Münster

Telefon: +49–251–8 32 11 00

Telefax: +49–251–8 32 11 02

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Homepage: [www.efa-muenster.de](http://www.efa-muenster.de)


Mendel Verlag

# Der elektronische Zollkodex mit Zollkodex-DVO

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster,  
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

Diese elektronische Arbeitshilfe ermöglicht es, das umfangreiche Regelwerk des Zollrechts einfach zu handhaben.

Neben dem Zollkodex (ZK) und der Zollkodex-Durchführungsverordnung (ZKDVO) enthält sie auch die ergänzenden Normen des europäischen (ZollbefreiungsVO und Leitlinien »Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung«) sowie des nationalen Zollrechts (ZollVG und ZollV).

 **Durchgehend eingesetzte Marginalien verknüpfen jeden Artikel des Zollkodex mit den entsprechenden Fundstellen in der Durchführungsverordnung und geben weiterführende Hinweise. Diese bewährte Systematik von Verknüpfungen und Sprungstellen findet sich auch in der ZKDVO und den nationalen Gesetzen.**

Die einzelnen Artikel von ZK und ZKDVO sind mit Überschriften versehen, um die Handhabung zu erleichtern. Eine Rück- und Vorverfolgung der zuletzt benutzten Textstellen ist ebenso möglich wie eine gezielte Suchabfrage.

Die in den umfangreichen Anhängen enthaltenen Formulare sind überwiegend reproduziert und können somit zum größten Teil direkt als Vorlagen verwendet werden.

Änderungen in den betroffenen gesetzlichen Grundlagen werden kurzfristig im Werk umgesetzt, um die stetige Aktualität zu gewährleisten.

Der Zollkodex mit Zollkodex-DVO ist auch als Printversion erhältlich.

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 [mendel-verlag.de/zollkodex](http://mendel-verlag.de/zollkodex)


**Mendel Verlag**

# Warenursprung und Präferenzen (WuP) in der täglichen Praxis

## Ein Leitfaden für Anwender

von Dipl.-Finanzwirt Ralf Notz, ZAK Köln

Handelsvorteile durch Zollvorteile – diese Faktoren treten im internationalen Geschäft immer stärker in den Vordergrund. Die Generierung von Zollpräferenzen vermeidet oder vermindert die Zollabgaben bei der Einfuhr und ist bei der Ausfuhr ein nicht zu unterschätzendes Verkaufsargument. Geldwerte Vorteile lassen sich allerdings nur mit den entsprechenden Kenntnissen von Zollpräferenzen, Ursprungsregeln und -nachweisen realisieren – hierbei hilft das Werk »Warenursprung und Präferenzen«.

 **Dieser Leitfaden für Anwender enthält die Verarbeitungslisten aller Präferenzabkommen der EG in einer einzigen konsolidierten Liste. Die den präferentiellen Ursprung begründenden Verarbeitungsregeln werden für jede Warenposition auf einer Seite gegenübergestellt. War der Abgleich der einzelnen Listen bislang mühsam und zeitintensiv, so ermöglicht diese einmalige Systematik nun einen schnellen Zugriff und Überblick.**

Checklisten zur Bestimmung des präferentiellen und des nichtpräferentiellen Ursprungs ermöglichen dem Anwender eine optimierte innerbetriebliche Umsetzung der Ursprungsbestimmung seiner Produkte. Übersichten, Erläuterungen und Vordrucke helfen bei der Erstellung von Lieferantenerklärungen, Warenverkehrsbescheinigungen und Ursprungserklärungen.

Des Weiteren sind alle relevanten Informationen und Bestimmungen zum Warenverkehr im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer (APS) enthalten.

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 [mendel-verlag.de/wup](http://mendel-verlag.de/wup)

Mendel Verlag


# Begleitpapiere für Ausfuhrsendungen

begründet von Hans Langendorf, IHK Hagen,  
und weitergeführt von einer Autorengruppe aus verschiedenen  
Industrie- und Handelskammern

Diese bewährte Arbeitshilfe verschafft einen umfassenden Überblick über die Vorschriften und Regelungen sowohl für den Warenverkehr innerhalb der EG als auch für den Export in Drittstaaten.


Ein allgemeiner Teil behandelt die verschiedenen Ausfuhrverfahren und die zugehörigen Warenbegleitpapiere mit Hinweisen zu Verwendung und Ausstellung. Die Bereiche Exportkontrolle, Warenursprung und Präferenzen, sowie Zahlungs- und Lieferbedingungen im Außenhandel finden hier eine anschauliche Darstellung.

Das Zollverfahren der vorübergehenden Verwendung wird mit Erläuterungen zum Carnet-A.T.A. und durch Merkblätter zu jedem einzelnen Abkommensstaat ausführlich erklärt.

 **Detaillierte Länderblätter ermöglichen einen raschen Zugriff auf die laufend aktualisierten Importvorschriften nahezu aller Staaten. Neben Informationen zu den notwendigen Aus- und Einfuhrdokumenten beinhalten die Berichte die grundlegenden Importbestimmungen und Zollregelungen der einzelnen Länder. Ergänzend finden sich Erläuterungen zu Zahlungsverkehr, Zertifizierung und Markierungsvorschriften.**

Abgerundet werden die »Begleitpapiere für Ausfuhrsendungen« durch Übersichten, Adressen und Merkblätter zu einschlägigen Regelungen und Rechtsvorschriften.

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 [mendel-verlag.de/begleitpapiere](http://mendel-verlag.de/begleitpapiere)


**Mendel Verlag**

# Verjährung im Ausland

## EU-Staaten, Norwegen und die Schweiz

von Oberregierungsrätin Helge Freyer

Dieses Handbuch stellt das komplexe Thema der Verjährung von Ansprüchen in den EU-Staaten, Norwegen und der Schweiz übersichtlich und praxisbezogen dar. Es ist ein wertvolles Hilfsmittel zur Vermeidung des Ausfallrisikos von Forderungen, sind doch die nationalen Fristen, innerhalb derer entsprechende Maßnahmen ergriffen werden müssen, so zahlreich und unterschiedlich wie die jeweiligen Rechtsordnungen.

 **Die dargestellten Verjährungsfristen konzentrieren sich vornehmlich auf Bereiche, die für deutsche Exporteure im Zusammenhang mit Warenlieferungen von besonderer Bedeutung sind. Hilfreich für die Korrespondenz mit ausländischen Geschäftspartnern ist die Wiedergabe ausgewählter nationaler Vorschriften im Originalwortlaut. Ohne aufwändige Eigenrecherche sind einschlägige Bestimmungen im Volltext unter den angegebenen Internetadressen abrufbar. Vereinfacht wird dieser Zugriff durch die beigegefügte CD-ROM mit entsprechenden Hyperlinks.**

Der klar gegliederte Aufbau ermöglicht einen schnellen und zielgerichteten Zugriff:

- Allgemeine Fristen
- Besondere Fristen
- Beginn der Verjährungsfrist
- Hemmung und Unterbrechung der Verjährung
- Verzicht
- Geltendmachung der Verjährung
- Sonstiges

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 [mendel-verlag.de/verjaehrung](http://mendel-verlag.de/verjaehrung)