

# **Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation**

Tagungsband  
des 14. Europäischen Zollrechtstags  
des EFA  
am 6./7. Juni 2002 in Basel

herausgegeben von Reginhard Henke

**Mendel Verlag**



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

Band 10

Mendel Verlag OHG

Robensstraße 39, 52070 Aachen

Telefon +49–241–15 43 55

Fax +49–241–15 70 816

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

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

ISBN 3-930670-79-8

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, 52070 Aachen

# Inhaltsübersicht

<b>Geleitwort</b>	5
-------------------	---

Prof. Dr. Peter Witte, Münster

<b>Begrüßung</b>	7
------------------	---

Rudolf Dietrich, Oberzolldirektor, Bern

## **Beförderungen, Präferenzen, Trade Facilitation**

---

<b>WTO: A Rules-Based Trade Facilitation Agreement – an EFA / ODASCE / SITPRO discussion paper for the European Business Trade Facilitation Network</b>	15
---	----

Peter Wilmott, President of ODASCE, Paris

<b>Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union mit besonderer Berücksichtigung des Landverkehrs</b>	33
---	----

Dr. Michael Ambühl, Botschafter, Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Bern

<b>Das gemeinsame Versandverfahren</b>	41
--	----

Dr. Nikolaus Vaulont, Europäische Kommission, Brüssel

<b>Elektronisches Versandverfahren als integrierte Lösung in der Spedition</b>	51
--	----

Martin Oeschger, Geschäftsführer Verband schweizerischer Speditions- und Logistikunternehmen, Basel

<b>NCTS-Erfahrungsbericht</b>	57
-------------------------------	----

Karl-Heinz Weiskirchen, Danzas Deutschland

<b>Beförderung von Waren in Zollverfahren</b>	63
---	----

Dr. Klaus Peter Müller-Eiselt, Bundesfinanzhof, München

<b>Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren in Zollverfahren</b>	75
--	----

Matthias Bongartz, Fachhochschule des Bundes, Münster

<b>Beförderung und Ausfuhrerstattung</b>	89
--	----

Dr. Wolfgang Uhlig, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

<b>Diskussion zu den Referaten von Dietrich, Dr. Ambühl, Dr. Vaulont, Oeschger, Dr. Müller-Eiselt, Bongartz, Dr. Uhlig</b>	109
Moderation: Fritz Schmucki, Oberzolldirektion, Bern	
<b>Recht und Praxis der Paneuropäischen Präferenzzone</b>	113
Dr. Susanna Martinek, Bundesministerium für Finanzen, Wien	
<b>Abweichende Abkommen der Schweiz</b>	121
Pius Tröndle, Delegierter für Freihandelsabkommen, Eidg. Oberzolldirektion, Bern	
<b>Bemühungen um Trade Facilitation in der WTO aus der Sicht der Schweiz</b>	127
Dr. iur. Luzius Wasescha, Botschafter, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern	
<b>Debatte über den Entwurf der Trade Facilitation-Resolution</b>	131
Moderation: Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Universität Münster	
<b>Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA) – Chronik und Informationen</b>	135

---

## Geleitwort

Prof. Dr. Peter Witte, Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

Der 14. Europäische Zollrechtstag fand am 6./7. Juni 2002 in Basel und damit erstmals von der EU-Sicht aus betrachtet in einem sog. Drittland statt. Wir waren zu Gast in den Räumen des Kongresszentrums Basel. Wieder einmal beteiligten sich weit über 200 Teilnehmer aus der Schweiz, Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Jordanien, Tschechien und Liechtenstein am allseits geschätzten wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch.

Basel war ein exzellenter Tagungsort. Mit großer Unterstützung durch das eigens gegründete Organisationskomitee mit Mitgliedern aus allen wirtschaftlichen relevanten Gruppen konnten wir im Umfeld der Tagung die Stadt und ihren Fluss, die Kunst und Kulinarisches genießen. Selten ist uns vor Ort soviel umsichtige Fürsorge, Hilfestellung und herzliche Gastfreundschaft zuteil geworden. Dafür spreche ich auch an dieser Stelle noch einmal meinen herzlichen Dank aus.

Derart gut versorgt fiel es leicht, sich der dreifachen Themenstellung zu nähern. Punkt 1 betraf die Beförderungen. Unter verkehrspolitischen, logistischen, zoll- und steuerrechtlichen Aspekten wurde die vielfältige Thematik Warenbeförderung umfassend beleuchtet. Der Bogen spannte sich vom gemeinsamen Versandverfahren und NCTS (einschließlich eines Besuches beim Zollamt Basel Weil am Rhein Autobahn) über die Beförderung von Waren in Zollverfahren bis hin zu verbrauchsteuerpflichtigen Waren und der Ausfuhrerstattung.

Weiter ging es mit Präferenzen unter dem Blickwinkel Paneuropa und den besonderen Abkommen der Schweiz mit dritten Staaten.

Schließlich starteten wir unter Punkt 3 ein Experiment. Die Thematik Trade Facilitation wurde im Hinblick auf die Erstellung eines gemeinsamen Resolutionsentwurfs von EFA, ODASCE und SITPRO debattiert.

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

Auf Wiedersehen in Berlin zum 15. Europäischen Zollrechtstag am 26./27. Juni 2003.



# Begrüßungsansprache

Rudolf Dietrich, Oberzolldirektor, Bern

Sehr geehrte Damen und Herren,

es ist mir Freude und Ehre zugleich, Sie am 14. Europäischen Zollrechtstag in Basel herzlich willkommen zu heißen. Ich hoffe, dass Sie sich in der Schweiz und ganz speziell am Tor zur Schweiz wohl fühlen.

Ich habe zudem die Ehre, Ihnen die besten Willkommensgrüße von Herrn Bundespräsident Villiger, dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, zu überbringen. Leider erlaubt es ihm sein gedrängter Terminkalender als Bundespräsident nicht, unsere Veranstaltung mit seiner persönlichen Anwesenheit aufzuwerten. Er wünscht Ihnen allen aber einen angenehmen Aufenthalt in Basel und eine erfolgreiche Tagung.

## Basel aus Verkehrs- und Zollsicht

Wie nur an wenigen Orten in Europa befinden wir uns in Basel an einem zöllnerischen Brennpunkt, an dem ein großer Teil des Warenaustausches zwischen den stark entwickelten und verflochtenen Volkswirtschaften der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz abläuft. Möge dies die Diskussionen dieser Veranstaltung dynamisch beeinflussen!

Basel wurde wegen seiner günstigen Lage bereits im Mittelalter zu einem wichtigen Verkehrsknotenpunkt. Im 13. Jahrhundert erfolgte hier der erste Brückenschlag über den Rhein. Die damals zwar noch bescheidenen Güterströme wurden durch das Rheintal auf Basel zugelenkt, womit sich eine Brücke am südlichsten Punkt am Oberrhein geradezu aufdrängte. Basel stand mit dem Rhein auch eine Wasserstraße zur Verfügung, zu dieser Zeit der wichtigste Verkehrsträger überhaupt.

Dank der zentralen Lage wurde Basel auch zum Schnitt-, Umschlags- und Ausgangspunkt des alpenquerenden Verkehrs auf der Schiene und der Straße. Das wichtigste Ereignis für die Verkehrsentwicklung Basels war jedoch der Bau der Gotthardbahn. Seither wird ein großer Teil des europäischen Nord-Süd-Schienenverkehrs durch die Region Basel geführt. Weiter trug die politische Lage an der Schnittstelle dreier Länder zur Entwicklung Basels als eine bedeutende Verkehrsdrehscheibe Europas bei. Die Grenze stellte für den Verkehr – dies gilt, wenn auch abgeschwächt, heute noch – ein Hindernis dar. Zollformalitäten führten zu einem Unterbruch der Transporte. Dadurch entstanden verschiedene Aufgaben und damit Arbeitsplätze, die auf den Verkehr bzw. die Grenze zurückzuführen waren. Nicht nur das Transportgewerbe siedelte sich wegen der guten verkehrstechnischen Erschließung in Basel an, sondern auch die gesamte Wirtschaft profitierte von der vorhandenen Verkehrsstruktur, die einen wichtigen Standortfaktor darstellte. Trotz all dieser positiven Elemente gab es im vorletzten Jahrhundert auch Hindernisse, die den Handel bzw. den Verkehrsfluss künstlich hemmten. Kurz vor der Schaffung des Schweizerischen Bundesstaates stellte ein damaliger hochrangiger Zöllner fest, dass die kantonalen Zölle, Weg- und

Brückengelder geeignet seien, den Transit und den Handel von der Schweiz fernzuhalten. Dazu kämen noch die vielen Zeitverluste für die Fuhrleute, welche das Wägen der Fuhrwerke und der Waren, die Bezahlung der Lizenzgebühren und das Ausfüllen der Transitscheine auf sich zu nehmen hätten. Man ist fast geneigt zu fragen „tönt es heute anders als damals?“ Ich werde nachher mit einigen ausgewählten Themen versuchen, Ihnen darzulegen, wie sich die schweizerische Zollverwaltung heute bemüht, dem Verkehr und Handel keine oder nur möglichst geringfügige „Hindernisse“ entgegenzusetzen.

Zur heutigen Stellung Basels ist zu sagen, dass die Stadt am Rheinknie das „goldene Tor“ zur Schweiz ist und auch bleibt. Wichtige Bahn- und Straßenverbindungen treffen hier zusammen. Zudem ist der Rhein die einzige Wasserstraße, die die Schweiz mit dem Meer verbindet. Der Flughafen Basel-Mühlhausen-Freiburg (Euro-Airport) ist im Aufwind. Ungefähr die Hälfte des schweizerischen Import- und Exporthandels wickelt sich über Basel ab. Auch der weitaus größte Teil des Transitverkehrs Nord/Süd und umgekehrt sucht den Weg über Basel. Was für den Verkehr zutrifft, gilt logischerweise auch für den Schweizer Zoll. Wir haben unser Schwergewicht eindeutig in Basel.

## **Zollthemen:**

### **Gemeinsames Versandverfahren (gVV): Informatisierung New computerised transit system (NCTS) und Reformen**

Aus schweizerischer Sicht haben wir es sehr begrüßt, dass das EFA das gVV und insbesondere auch das NCTS als Thema für den Basler Zollrechtstag ausgewählt hat. Bereits gestern anwesende Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten Gelegenheit, das Funktionieren des NCTS beim Autobahnzollamt Basel-Weil am Rhein-Autobahn in der Praxis einzusehen.

Im vergangenen Jahr wurden in unserem Land **täglich** 3000 gVV-Verfahren eröffnet, 7000 Verfahren erledigt sowie etwa 12.000 Grenzübertritte registriert. Der Transit ist das einzige Zollverfahren, das in der Schweiz noch nicht informatisiert ist. Der Grund hierfür liegt darin, dass eine Informatisierung im nur nationalen Rahmen wenig Sinn macht, denn ein großer Teil unserer Exporte bzw. Importe beginnen bzw. enden in einem Transitverfahren. Bei den direkten Transiten durch unser Land findet das gVV praktisch uneingeschränkt Anwendung. Aufgrund der Vielzahl dieser Verfahren haben wir von Anfang an die Bemühungen der Europäischen Kommission für die Schaffung eines informatisierten gVV voll unterstützt. Wir waren aber stets der Auffassung, dass bei der Verwirklichung eines derart bedeutenden, europäischen Projektes schrittweise und pragmatisch vorgegangen werden muss. Seit 1997 arbeiten zwei Vertreter unserer Verwaltung in der zentralen Projektleitung in Brüssel.

Die ersten operationellen Erfahrungen mit dem NCTS sind als positiv zu bewerten. Es sind bereits 36 Zollämter angeschlossen. Seit März 2002 sind zudem die ersten Spediteure online dabei. Bis heute wurden über 20.000 Versandverfahren gelöscht, 2.000 Versandverfahren eröffnet und 17.000 Grenzübertritte registriert. Eine Steigerung wird es allerdings erst nach dem Anschluss weiterer Länder, Zollämter und Spediteure geben. Wir hoffen, bis Ende Jahr sämtliche schweizerischen Zollstellen am

System anschließen und die Datenerfassung – durch den Anschluss von weiteren Spediteuren – den Zollbeteiligten übertragen zu können. Mit der Integration unseres EDV-Verzollungsmodells bei der Ausfuhr sowie der Einfuhrmeldungen bei den „Zugelassenen Empfängern“ wird das NCTS weiter optimiert. Nach einer breiten Umsetzung erwarten wir gewisse Rationalisierungseffekte wie

- stark reduzierter Aufwand bei den Suchverfahren
- keine Mehrfacherfassung mehr von Daten im Ausfuhr- und Transitbereich
- Vorausinformationen von Sendungen für Zugelassene Empfänger.

Ich möchte hervorheben, dass die Rationalisierungseffekte nicht nur für den Zoll anfallen, sondern dass davon auch die Benutzer erheblich profitieren können.

International ist noch nicht endgültig entschieden, welche Zoll Daten im Endausbau des NCTS eingegeben werden müssen. Wir sind überzeugt, dass der zu erfassende Datensatz gering zu halten ist. Mit Ausnahme für risikobehaftete Waren sollten keine Zolltarifnummern und Werte eingegeben werden müssen. National prüfen wir Möglichkeiten für die direkte Transitabfertigung in den Lastwagenkabinen. Dies würde den Chauffeuren den Weg ins Abfertigungsgebäude ersparen. Bei der Erhebung der LSWA beim Zollamt Basel-Weil am Rhein Autobahn ist dies in der Süd-Nord-Richtung bei leeren Fahrzeugen und für Kreditzahler bereits verwirklicht.

Nicht zuletzt auch dank der Anwendung des NCTS bei den Grenzübergangsstellen sollten die Staus an unseren Grenzen abgebaut werden. Diese sind in letzter Zeit zu einem Politikum geworden. Das NCTS, ausgerüstet mit modernster Technik, wird es erlauben, Transitabfertigungen rascher vorzunehmen. Wir sind zuversichtlich.

## Reform des gVV

Die Ende 2000 beschlossenen Reformbestimmungen im papiergestützten Versandverfahren wurden auf den 1. Juli 2001 umgesetzt. Das Ziel, das Versandverfahren effizienter zu gestalten, wurde bis jetzt leider nicht erreicht. Die Ursachen liegen zur Hauptsache immer noch bei der verspäteten grenzüberschreitenden Rücksendung der Exemplare Nr. 5 durch die Bestimmungsstellen. Dadurch werden unnötige und mit einem hohen administrativen Aufwand verbundene Suchverfahren durch die Abgangsstellen verursacht. Verschiedene Interventionen auch von Seiten der EU-Kommission zur Verbesserung der Rücksendedisziplin haben stattgefunden. Abhilfe zu diesem Problem wird schließlich wohl nur das NCTS schaffen.

Aus Schweizer Sicht begrüßen wir die endlich angelaufenen Diskussionen über die Reform des **Versandverfahrens im Bahnverkehr** sehr. Da unser Land bei den Transitrelationen zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Auffassungen über den Open Access liegt, sind z.T. herkömmliche Zollabfertigungen an der Grenze erforderlich. Verfahren also, die für die Bahnen und die Zollverwaltung erhebliche Mehrarbeit bedeuten. Die Schweiz befürwortet ein einfaches und trotzdem zollsicheres Versandverfahren im Bahnverkehr, das auch für die neuen Eisenbahnverkehrsunternehmen gilt. Auch hier dürfte einkünftig eine Lösung auf der Basis des NCTS im Vordergrund stehen. Sie ist unerlässlich, wenn die von allen Seiten geforderte Verkehrsverlagerung auf die Schiene gelingen soll.

## **Zollgesetzrevision**

Das geltende schweizerische Zollgesetz datiert von 1925. Der Umstand, dass es mehr als 75-jährig ist, lässt auf Qualität und Brauchbarkeit schließen. Das heutige wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch rechtliche Umfeld erheischt aber eine moderne, zeitgemäße Gesetzgebung die möglichst „europakompatibel“ ausgestaltet ist. Es geht u.a. darum, der schweizerischen Wirtschaft analoge Instrumente und Verfahren anbieten zu können, wie sie im übrigen Europa Anwendung finden. Neu findet sich im Entwurf eine Norm, die besagt, dass die Zollverwaltung die Form der Anmeldung vorschreiben kann. Somit wird es zulässig sein, dass bestimmte Waren nur noch elektronisch verzollt werden können. Ein weiterer Schritt also in Richtung Technisierung der Zollabfertigung.

Der Gesetzesentwurf lehnt sich in Struktur und Systematik stark an den EU-Zollkodex, bietet die nämlichen Zollverfahren an und übernimmt dessen wesentliche Begriffe. Mit 128 Artikeln ist er indessen nur etwa halb so lang wie der Zollkodex mit 252 Artikeln.

Ich möchte hier nicht auf den Inhalt des Gesetzesentwurfes näher eintreten. Über Einzelheiten darüber informiert Sie ein Beitrag in der Januar-Ausgabe 2002 der Zeitschrift AW-Prax. Nur soviel zum weiteren Vorgehen. Zurzeit erstellen wir eine Vorlage (Botschaft) zuhanden des Parlaments. Mit dem Inkraftsetzen des neuen Zollgesetzes mit seinen Ausführungsbestimmungen ist frühestens auf den 1. Januar 2005 zu rechnen.

## **Leistungsauftrag für den Zivilbereich der Zollverwaltung**

Das Grenzwachtkorps, d.h. der uniformierte Teil der Zollverwaltung, verfügt seit 1998 über einen Leistungsauftrag des Vorstehers des Eidg. Finanzdepartements. Der Leistungsauftrag hat sich als gutes Führungsinstrument erwiesen und fördert den strategischen Mitteleinsatz. Ab 1. Januar 2003 soll auch der zivile Teil der Zollverwaltung mit einem Leistungsauftrag geführt werden. Damit wollen wir folgende Ziele erreichen:

- die Steuerbarkeit der Zollverwaltung soll erhöht werden
- es sollen mehr Transparenz bei der Leistungserbringung
- und mehr Klarheit über den Ressourceneinsatz erzielt werden.

Der Leistungsauftrag, der zurzeit unterschriftsreif vorliegt, wird vom Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements, also vom politischen Chef, erteilt. Er ist zwei Jahre gültig und umfasst die allgemeinen Leistungsvorgaben, die anvisierten Leistungsziele, die betrieblichen Rahmenbedingungen für die Leistungserfüllung sowie die Berichterstattung. Gestützt auf diesen Leistungsauftrag werde ich mit den Zollkreisdirektoren sowie den Hauptabteilungschefs der Oberzolldirektion Leistungsvereinbarungen abschließen. Die vier Zollkreisdirektoren werden ihrerseits Leistungsvereinbarungen mit den Zollamtsleitern aushandeln. Leistungsvereinbarungen gelten für ein Jahr. Da sie operationelle Vorgaben und Schwerpunkte enthalten, müssen sie rascher allfällig veränderten Umständen angepasst werden können.

Ein Controllingssystem dient der Umsetzung des Leistungsauftrages als Steuerungshilfe für die eigene Führungsarbeit auf allen Stufen der Zollverwaltung. Das Controlling überprüft die erzielte Wirkung und die erbrachten Leistungen anhand von Kennzah-

len. Es macht transparent, ob die Leistungsziele erreicht worden sind, und misst die erzielten Ergebnisse.

Ich möchte nun die eben erwähnten Stufen anhand eines einfachen Beispiels erklären: In der Produktgruppe „Abfertigung von Waren“ im Leistungsauftrag wird als Zielvorgabe festgehalten, dass der Anteil der EDV-Unterstützten Zollabfertigungen zu erhöhen ist. In der Leistungsvereinbarung mit dem Zollkreisdirektor in Basel konkretisieren wir diese Zielvorgabe so, dass der Anteil EDV-Verzollungen zwei Prozentpunkte über dem Vorjahresniveau liegen muss. Mit dem Controllingssystem lassen sich diese Zahlen nach Ablauf der Gültigkeitsfrist der Leistungsvereinbarung messen.

Abschließend noch ein Wort zur Erarbeitung des Leistungsauftrages: Diese erfolgte durch eine breit abgestützte Projektgruppe, in der alle Stufen der Zollverwaltung sowie die Personalverbände vertreten waren. Die Bundesämter, für die der Zoll stellvertretend Aufgaben bei der Warenabfertigung vornimmt, wurden ebenfalls begrüßt. Auch die Auffassung der Verbände der Zollbeteiligten wurde in die Projektarbeit einbezogen. Kürzlich haben wir das Projekt mit einer Großveranstaltung aller Führungskräfte des Zolls in Schwung gebracht.

### **EDV-Verzollungssystem / Projekt Redesign Zollmodell 90**

Das Zollmodell 90 ist eine komplexe Anwendung von Zoll und Zollbeteiligten für die elektronische Warenverzollung. Es ist die wichtigste Informatikanwendung unserer Verwaltung und auch für die Wirtschaft von großer Bedeutung. Sowohl die Verwaltung als auch die Wirtschaft profitieren von diesem System. Das Zollmodell 90 Einfuhr, mit dem rund 86 Prozent der Einfuhrabfertigungen getätigt werden, wurde in den Achtzigerjahren entwickelt und anfangs der Neunzigerjahre in Betrieb genommen. Es wurde immer wieder angepasst und ergänzt. Es entspricht dennoch nicht mehr vollumfänglich den heutigen Anforderungen. Betriebssystem und Datenbank sind nicht mehr auf dem neuesten Stand.

Mit dem Redesign Zollmodell 90 möchten wir unser wichtigstes EDV-Verzollungssystem umfassend aktualisieren und fit für die Anforderungen der kommenden Jahre machen. Auch die Wartung und die Betreuung müssen vereinfacht werden. Das im Januar 2001 gestartete Projekt befindet sich zurzeit in der Phase „Konzept“. Es geht jetzt darum, die zum Teil widersprüchlichen Anforderungen der externen Anwender unter einen Hut zu bringen. Auch die mitinteressierten Bundesämter stellen anspruchsvolle Anforderungen an ein neues System (z.B. bei der Bewirtschaftung von Agrareinfuhrkontingenten oder Anwendung von Sonderschutzklauseln). Da der Leistungserbringer neue Technologien einsetzen möchte, wird die Umstellung mit Bestimmtheit nicht ohne zusätzliche Kosten für die Anwender möglich sein. Trotz der Komplexität des Projektes möchten wir die neue Lösung auf den 1.1.2004 realisieren.

### **„Zollbetrug“**

Erlauben Sie mir an dieser Stelle auch ein Wort zu den Verhandlungen, welche zurzeit zwischen der Schweiz und der EU im Rahmen einer zweiten Runde bilateraler Verhandlungen unter dem Stichwort „Zollbetrug“ oder richtiger „Betrugsbekämpfung“ im Gang sind.

Ausgangspunkt waren die immer wieder erhobenen Vorwürfe von EU-Seite, die Schweiz kooperiere bei der Aufdeckung der großen Zigaretenschmuggelfälle nicht genügend. Es ging und geht dabei um Fälle, in denen die Zigaretten physisch nicht in die Schweiz gelangen, aber von Operateuren von der Schweiz aus kreuz und quer durch Europa dirigiert werden und schließlich ohne Bezahlung der Steuern irgendwo in einem EU-Land in den Konsum gelangen.

Die Schweiz beteiligt sich seit Jahren an so genannten EWS („early warning system“), mit dem der Abgang sämtlicher Transporte hochbelasteter Güter, u.a. Zigaretten, den Zollbehörden des Ziellandes und der Durchgangsländer sowie der Betrugsbekämpfungsbehörde OLAF bei der EU-Kommission im Voraus angekündigt werden.

Im Einklang mit den EU-Staaten wurde sodann für die sensiblen Waren die Einzelbürgerschaft anstelle der Gesamtbürgerschaft eingeführt, d.h. für jede Sendung ist der gesamte Betrag der Steuern und Zölle zu garantieren, bis die Löschung des Verfahrens an die Abgangsstelle gemeldet ist.

Zudem leisten die schweizerischen Strafverfolgungs- und Zollbehörden seit Jahren in den großen Betrugsfällen Rechtshilfe. Zwar wird als Voraussetzung ein Betrugsdelikt im Sinne des schweizerischen Rechts gefordert. Dies verlangt jedoch nicht in jedem Fall arglistiges Verhalten im Sinne etwa einer Urkundenfälschung. Vielmehr genügt nach der vom schweizerischen Bundesgericht geschützten Praxis der Zollverwaltung z.B. das Benützen einer weit verzweigten Organisation von Gesellschaften. Faktisch haben wir schon unter dem geltenden Recht in einer Vielzahl der großen Schmuggelfälle Rechtshilfe geleistet.

Schweizer Regierungsvertreter haben mehrfach betont, dass wir diese Schmuggler im großen Stil in unserem Land nicht wollen. Wir haben deshalb vor mehr als einem Jahr weitgehende Vorschläge unterbreitet, um dieses Problem gemeinsam mit der EU zu lösen. Wir haben vorgeschlagen, auch bei gewerbsmäßigem Schmuggel, d.h. unterhalb der Betrugsschwelle, Rechtshilfe zu leisten, auch bei bloßer Amtshilfe Zwangsmaßnahmen anzuwenden (bis hin zur Beschlagnahme von Bankdokumenten) und auch über die Auslieferung dieser Täter zu diskutieren. Auch Betrügereien bei Exportsubventionen wären in ein solches Abkommen eingeschlossen.

Alle bekannten Probleme der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit könnten mit einem Abkommen entsprechenden Inhalts nach unserer Auffassung gelöst werden. Die EU beharrt indessen darauf, die Schweiz habe im Bereich der Amts- und Rechtshilfe bei den indirekten Steuern den reinen *acquis communautaire* zu übernehmen und generell in allen Fällen Amts- und Rechtshilfe zu leisten, in denen finanzielle Interessen der EU oder ihrer Mitgliedstaaten tangiert sind.

Wegen dieser Divergenz ist bei den Verhandlungen zurzeit ein Stillstand eingetreten. Persönlich hoffe ich im Sinne einer erfolgreichen gemeinsamen Betrugsbekämpfung, dass die Verhandlungen wieder in Gang kommen und doch noch mit dem Abschluss eines Abkommens enden.

### **Organisationskomitee Basel / Rahmenprogramm**

Das Organisationskomitee für den 14. Zollrechtstag in Basel setzt sich nach typisch schweizerischem Muster zusammen. Einmal ausnahmsweise von den Banken und den Versicherungen abgesehen, sind fast alle am „goldenen Tor zur Schweiz“ interessier-

ten Stellen darin vertreten: Die weltberühmte Pharmaindustrie, die Spedition, die Handelskammer und nicht zuletzt die Zollverwaltung. Ich weiß, dass sich dieses Gremium viel Zeit genommen hat, um die Basler Tagung des EFA in die würdige Reihe der früheren „Kongressorte“ einreihen zu können. Zusammen mit dem Organisationskomitee hoffe ich, dass Ihnen das offerierte Rahmenprogramm Neues, Abwechslung, etwas Kultur und einige Momente der Entspannung bringen wird, damit Ihr Aufenthalt in Basel so angenehm wie nur möglich ausfallen wird. Allen Beteiligten im Organisationskomitee danke ich von Herzen für ihren großen Einsatz zu Gunsten des 14. Europäischen Zollrechtstages. Es waren alle mit Herz und Seele dabei und ich bin sicher, dass sie den verdienten Erfolg in Form einer gelungenen Veranstaltung ernten können.

## **Dank**

Meine Damen und Herren, ich hoffe, dass die Referate, Vorträge und Diskussionen zu einem fruchtbaren Dialog zwischen Vertretern des Handels, der Spedition, der Lehre und der Verwaltung führen werden.

Ich danke ganz speziell

- den Verantwortlichen des EFA für die Durchführung des Anlasses in Basel
- den Bundesbehörden für den finanziellen Zustupf
- der Regierung des Kantons Basel-Stadt für den Empfang von heute abend und
- den vielen Sponsoren für die materielle Unterstützung.

Ein besonders herzliches Dankeschön richte ich an Sie, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dass Sie den Weg nach Basel nicht gescheut haben.

Ihnen allen wünsche ich einen guten Verlauf der Tagung.



# **WTO: A Rules-Based Trade Facilitation Agreement – an EFA / ODASCE / SITPRO discussion paper for the European Business Trade Facilitation Network**

Peter Wilmott, President of ODASCE, Paris

## Contents

### **Executive Summary**

1. Background
  - 1.1 The European Business Trade Facilitation Network
  - 1.2 This paper
2. Introduction
  - 2.1 Overall objective
  - 2.2 Clarifying ‘trade facilitation’
  - 2.3 The benefits of trade facilitation
  - 2.4 The opportunity offered by a WTO agreement
3. Putting trade facilitation into practice
  - 3.1 Key principles for a rules-based trade facilitation agreement
  - 3.2 A methodology
4. Core commitments
  - 4.1 Cross-referencing the GATT
  - 4.2 An immediate improvement in trade facilitation
5. The facilitation ‘ladder’
  - 5.1 Flexibility versus simplicity
  - 5.2 The levels
6. Assessment and monitoring
  - 6.1 A member-driven process
  - 6.2 Assessment and review arrangements
7. Technical assistance and capacity building
  - 7.1 Defining capacity building
  - 7.2 A tailor-made approach
  - 7.3 The role of the private sector

## 8. Conclusions

- 8.1 The stakes
- 8.2 The agreement
- 8.3 Keeping a balance
- 8.4 The way forward

## **Annex I – core commitments**

## **Annex II – optional components**

### **Executive summary**

This paper summarises discussions within the European Business Trade Facilitation Network, but does not claim at this stage to represent the formal positions of the constituent organisations.

The EBTFN's aim is to promote a rules-based agreement on trade facilitation that matches WTO members' capacities to implement it, yet still delivers real improvements in the workings of international trade mechanisms. This paper describes an approach that the EBTFN considers to be both practical and negotiable.

Facilitation is more than just a customs question, and the issues raised in this paper concern a range of problems arising with movements of goods across international borders. Many issues are a primary responsibility of governments and their agencies, but others focus on questions of more commercial concern.

A successful trade facilitation agreement would boost trade and increase the ability of the world's trading system to deliver increased prosperity to all participants. For such an agreement to work, it would have to produce a real impact on trade bottlenecks, be capable of objective assessment, and deliver measurable benefits to all concerned, particularly to developing countries that otherwise might be sceptical of the arrangements in question.

The approach recommended is a mix of optional and compulsory features. A 'facilitation ladder' would define levels of facilitation to which countries would commit themselves, those most involved in international trade being required to sign up to a higher level of facilitation than those that were less involved. The lowest level would consist of acceptance of a cluster of compulsory standards, examples of which are set out in Annex I. Higher levels would involve the additional acceptance of a range of voluntary standards (examples in Annex II).

WTO members would place themselves on the ladder, by assessing their own systems and matching them to the facilitation levels in the agreement. However, all would be required to meet the conditions of at least Level One. Some of the compulsory components would be contained in revised articles V, VIII and X of the GATT – required by the Doha agenda to be reviewed as part of the facilitation process – while others would be in the facilitation agreement itself. The core commitments implicit in acceptance of Level One would deliver an immediate improvement in trade facilita-

tion worldwide, while assessment and review mechanisms would encourage WTO members to move progressively up the ladder.

A process of continuous assessment – by members – would enable the WTO to track progress in delivering trade facilitation. To connect this process to the real world of trading transactions, members would be encouraged to develop concrete measures of facilitation. One measure – the analysis of release times for imported goods – is suggested as a starting point for this process.

The agreement would be accompanied by technical assistance and capacity building measures designed to boost the impact of the agreement and to help members achieve and maintain their chosen place on the facilitation ladder. The innovative nature of a facilitation agreement would require similar imagination in devising appropriate and individualised support packages for members. Private sector participation would be an important element.

The paper concludes that the stakes are high, commercially and politically, but that the post-Doha agenda within the WTO offers a unique opportunity to make progress. It calls on all concerned to devise, agree and implement a balanced package that delivers real benefits to WTO members, their citizens and the world trading community.

## **1. Background**

### **1.1 The European Business Trade Facilitation Network**

This network (the “EBTFN”) is an informal grouping created to facilitate discussion of trade facilitation issues – particularly those arising from the post-Doha WTO commitment to develop a rules-based trade facilitation agreement. Those attending its meetings comprise a number of European bodies interested in the business implications of a trade facilitation agreement. They are

- AEA – Association of European Airlines
- CEFIC – European Chemical Industry Council
- CIAA – Confédération des industries agro-alimentaires de l’UE (Confederation of the Food and Drink Industries in the EU)
- CLECAT – Comité de Liaison Européen de Commissionnaires et Auxiliaires de Transport
- ECSA – European Community Shipowners’ Associations
- EEA – European Express Association
- ESPO – European Seaports Organisation
- EUROCOMMERCE – The Retail, Wholesale and International Trade Representation to the EU
- EUROPRO – the European umbrella organisation for trade facilitation bodies
- FFE – Freight Forward Europe
- UNICE – Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe.

## 1.2 This paper

This paper proposes an approach towards a WTO trade facilitation agreement for consideration in the EBTFN. It does not, however, represent the formal positions of the EBTFN's constituent associations, which remain to be adopted in accordance with the internal rules of procedures of the bodies concerned.

The purpose of the paper is to offer ideas on the way in which a trade facilitation agreement could be constructed and operated, and on the links that need to be created between such an agreement and the other items (notably the modernisation of articles V, VIII and X of GATT 1994) that were identified in the Doha discussions as meriting inclusion in a trade facilitation package for future negotiation and agreement.

## 2. Introduction

### 2.1 Overall objective

The aim is to press for the establishment of a trade facilitation agreement that can

- accommodate the present broad range of capabilities of WTO members in handling international trade and provide a mechanism for progressive improvements in those capabilities
- muster wide political support and possess the capacity to develop dynamically as WTO members' trade facilitation standards improve.

### 2.2 Clarifying 'trade facilitation'

Facilitating international trade in goods<sup>1</sup> is much more than just a customs problem, although customs processes, as the most visible and widespread phenomenon of official intervention in private cross-border transactions, are a significant component when assessing the degree of trade facilitation in any pair or group of trading partner countries. Other factors include

- The activities of other agencies that intervene at or near frontiers and affect international trade transactions (tax administrations; health and safety agencies; bodies responsible for environmental protection, for the collection of statistics, for the enforcement of rules relating to means of transport and their infrastructure and so on; law and order agencies, including those responsible for immigration and similar controls; etc)
- Constraints, regulatory or other, on the efficiency and effectiveness of ancillary services to trade, including banking and insurance, brokerage and agency services
- Communications infrastructures, enabling the movement of information about trade transactions; general social rules about employment and access to commercial activities, affecting the overall efficiency of the economic processes supporting trade transactions

---

<sup>1</sup> This paper assumes that international trade in services will fall outside the scope of a WTO trade facilitation agreement, which will deal essentially with goods. However, performance in service sectors ancillary to the movement of goods (eg transport) and that has a significant impact on goods transactions is a legitimate topic for discussion and negotiation, and is included in this paper.

- Commercial practices for the negotiation, conclusion and fulfilment of contracts involving the international movement of goods.

A WTO facilitation agreement needs to go beyond customs matters if it is to be effective. It should at the least embrace the activities of other frontier-oriented control agencies, and could ideally set or cross-reference standards for ancillary service activities. However, it would not be realistic, in the shorter term at least, to expect a trade facilitation agreement to reach into all the areas outlined above.

Although international trade is usually seen as a set of transactions concerning the sale, purchase and movement of goods between sovereign states, and therefore a matter essentially of export and import, it can go further. In particular, the logistics chain that enables the transactions in question to take place can span a series of countries, not necessarily directly concerned with the goods movement itself (eg where invoicing, payment, legal and administrative responsibility are concerned). And there may be specific issues arising with the physical transit of intervening territories, and with the availability or not of arrangements between the moments of export and final importation that facilitate the movement, storage and manipulation of the goods in question (eg transit, warehousing and similar regimes). The facilitation of trade thus concerns both the countries directly concerned in a transaction and others indirectly linked to it or in a position to exert influence over it.

### **2.3 The benefits of trade facilitation**

Trade facilitation offers benefits to all participants in a foreign trade transaction:

- Implementing best trade practices speeds up trade processes and cuts costs by reducing delays, duplication of effort and unnecessary activity
- Faster movement of goods increases trade capacity and makes better use of existing infrastructure
- Up-to-date administrative methods help to improve the collection of revenue and the detection of illegal transactions
- More open and efficient trade mechanisms encourage foreign investment and improve economic performance.

These benefits affect all trade flows. However, the largest potential for improvement exists in, and therefore the main beneficiaries are likely to be, developing countries, especially those with extensive land borders. This is because trade facilitation will improve trade access to landlocked countries (notably through the spread of efficient transit regimes and improvements in the associated business and administrative practices) and will augment the capacity of developing countries to handle and grow their share of international trade, not least in trade with other developing countries.

### **2.4 The opportunity offered by a WTO agreement**

The world's trading community faces a unique opportunity. The WTO's readiness to contemplate a global trade facilitation agreement represents a chance for a real leap forward in the ease with which international trade transactions can be made. The benefits of cheaper and easier trade transactions translate directly into increased prosperity and well being for all countries involved in the process. It is a 'win-win'

equation. Nobody gains at the expense of another party, and trade facilitation should not be seen as polarising rich against poor, big business against small, or developed economies against less developed or emerging economies.

The experience of those specialised agencies that have worked to promote trade facilitation over the last three decades or more is that measures to improve trade flows work best if a large number of trade partners can be involved. Facilitation should not be just a unilateral or bilateral issue for a limited number of countries. And to be successful, a facilitation agenda needs wide political support and the sustained commitment of those active in the formulation and implementation of trade policy.

The agreements at Doha, and the agenda that they have now set, will create these conditions, and offer a chance of a breakthrough in this area that is unlikely to arise again in the foreseeable future. It is up to the statesmen and women, the officials and business leaders of WTO members to ensure that the opportunity is seized and tangible progress made in establishing an enduring foundation for the progressive removal of impediments to international trade.

### **3. Putting trade facilitation into practice**

#### **3.1 Key principles for a rules-based trade facilitation agreement**

This paper suggests an approach based on key principles, which should underpin all the detailed work of preparing and negotiating a rules-based agreement. These principles are that:

- the rules must have sufficient substance to have a measurable impact on trade facilitation
- the rules should encourage progressive facilitation of trade and assist the adoption of progressively higher standards
- the rules should offer less developed countries the economic benefits of trade facilitation without requiring them to achieve – at the outset at least – the same degree of trade facilitation as developed economies
- application of the rules should be capable of objective assessment and enforcement through the WTO dispute settlement procedures and policy review mechanism (albeit with adaptations where needed to take account of the specific nature of a trade facilitation agreement)
- the rules should incorporate an assessment process, independent of but integrated with the WTO machinery, designed to measure and encourage progress towards facilitation.

#### **3.2 A methodology**

The approach is based on a mix of binding and optional components, coupled with self-assessment by WTO members of their level of attainment in trade facilitation and with objective measures of the impact of trade facilitation measures on trade flows. In order to help countries to improve the degree to which they facilitate trade, a basket of capacity building and technical assistance measures will accompany the facilitation agreement.

A degree of asymmetry can be incorporated into this approach, by establishing a range of categories into which WTO members would fall. Some categories would carry an obligation to a greater degree of trade facilitation than others. The criteria for assigning countries to categories would be for discussion. Options include

- total value of international trade transactions (the ‘biggest players’)
- share of world trade (the ‘most important trade partners’)
- share of international trade transactions in GNP (the ‘most trade oriented economies’).

The objective would be to avoid imposing burdensome obligations on countries that participated only minimally in world trade, and thus could contribute little to the overall degree of facilitation afforded to world trade.

It would also be for discussion whether regional and economic groupings (customs unions, free trade areas, etc) should be assessed and grouped as regional entities or by reference to their member countries.

All WTO members would sign up to the core commitments, which would represent a minimum level of trade facilitation. Those falling into categories with a proportionately greater impact on world trade would accept a higher standard of facilitation than those with minimal trade impact. Successive rounds would negotiate progressively higher standards (that is, the number of obligatory facilitation standards would increase with each negotiating round). It would also be possible to set targets to be met between rounds, by specifying higher standards that would become obligatory after the expiry of a defined transitional period. These targets could vary in their degree of ambition between the different categories to which WTO members would be allocated. In addition, peer pressure and policy review, coupled with the incentives of increasing economic benefit and linked technical assistance and capacity building measures, would encourage members in the meantime to accept an increasing proportion of the optional facilitation standards.

Members that failed to implement core commitments, including progressively ambitious standards agreed in negotiating rounds, would lay themselves open to the full dispute settlement procedure. However, the notion of compensatory measures (effectively, ‘retaliation’) in the event of failure to resolve a dispute has less sense in this domain than in more traditional trade policy areas, and it is likely that disputes would be settled more by mediation and negotiation (including the application of assistance measures) than by more confrontational techniques. This is because, more than in most trade policy areas, a ‘facilitation war’ would create no winners, only losers. Failure to progress towards higher optional standards would not open countries to dispute procedures<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> The paper recognises the difficulties surrounding this part of its proposal, and accepts the need for deeper study of the options available. In particular, it will be important to create simple yet strong mechanisms for handling departures from the core commitments, in order to avoid emptying the facilitation agreement of its basic purpose.

## 4. Core commitments

### 4.1 Cross-referencing the GATT

The facilitation agreement would set out clearly those facilitation measures that all members were obliged to implement. Some would be listed in revised articles V, VIII and X of the GATT and cross-referenced by the facilitation agreement. If attainment of the standards set in those articles for any particular area of activity could not be guaranteed upon signature for each WTO member, transitional periods could be set. Standards not covered by those articles would be contained in the facilitation agreement itself.

Annex I to this paper contains suggestions for the content of the core provisions, although these do not represent a firm position (see below for a similar disclaimer on the optional components, in section 0).

### 4.2 An immediate improvement in trade facilitation

These core commitments would be sufficient to guarantee a significant improvement in trade facilitation on signature and first implementation of the agreement. However, real benefits would accrue to the world trading system only when WTO members began to assess their positions in relation to the facilitation ‘ladder’ that the agreement would represent, and negotiated or initiated unilaterally movements towards higher levels of facilitation.

## 5. The facilitation ‘ladder’

### 5.1 Flexibility versus simplicity

A flexible arrangement would imply a ‘ladder’ with many steps, so that WTO members could be accommodated easily at the level most appropriate to the degree of facilitation afforded by their trade practices and rules. But this would create complexity in the agreement, which would in turn militate against its easy comprehension and straightforward application. It seems preferable therefore to limit flexibility in favour of simplicity. It is unlikely that any agreement involving more than, say, three fundamental levels of facilitation (three ‘rungs’ on the ladder) would be seen as simple, and this paper therefore assumes no more than three such levels.

### 5.2 The levels

The basic level (**‘Level One’**) would correspond to the minimum core commitment contained in the agreement. All WTO members, regardless of size, development or involvement in world trade, would be required to accept this level on signature (subject to any transitional periods that might be negotiated to take account of specific problems).

**Level Two** would be the middle level to which all countries above the defined threshold of involvement in international trade (cf the criteria to be applied, as discussed in section 0 ‘Methodology’ above) would commit themselves. It would require the

acceptance of a reasonable number of optional components of the agreement, in addition to the core commitments.

**Level Three** would be the top level of facilitation, involving acceptance of a significant proportion of the optional components, over and above the core commitments.

The three levels would be defined by reference to the obligatory provisions of the agreement, amplified by the options. The options would be set out in some detail, consisting of features of administrative or other systems that conferred an identifiable facilitation benefit on those involved in international trade. Some of the detail would come from existing international instruments – particularly the revised Kyoto Convention – and some could be inserted as free-standing items in the facilitation agreement. It would be for consideration whether the agreement incorporated the full texts and accompanying obligations of such instruments (which could raise substantial issues of competence and organisation between the depository bodies concerned) or whether there were simply a cross-referencing arrangement. The paper takes no formal position on this point, but advocates the simplest solution consistent with implementation of the basic approach recommended (which, for obvious reasons, argues in favour of a construction that avoids possibly sterile debates on the mechanics of international organisational competence).

Annex II to this paper illustrates how this arrangement might work. The components are taken from existing instruments. However, this paper does not put forward the arrangement and hierarchy of these elements as a firm proposal – and even less as a statement of the preferences of the EBTFN's member organisations – but as an illustration of how its approach would work in practice. If such an approach were adopted, the details of such annexes would be at the heart of the negotiation.

## **6. Assessment and monitoring**

### **6.1 A member-driven process**

An agreement on the lines suggested would contain a lot of detail, in both the core commitments and the optional components. The extent to which these details were successfully implemented would determine the overall success of the agreement. Empty promises to observe the rules would not facilitate trade – only practical action could do that. In such circumstances it would be normal to turn to an enforcement mechanism to ensure that commitments were met. However, it is not the practice of the WTO to devote significant resources to such matters, and much is left to peer pressure and, now, to the dispute settlement arrangements. As discussed, the application of dispute settlement procedures in the domain of trade facilitation raises particular issues that will need careful consideration. It is unlikely that such arrangements will, by themselves, guarantee that the provisions of the trade facilitation agreement are implemented as its creators would wish.

It is therefore important for WTO members themselves to form part of the assessment and monitoring process that a successful agreement would require. This paper suggests that this process should be driven by a combination of assessment and peer review that is in the hands of the members themselves.

## **6.2 Assessment and review arrangements**

Members would assess their own capacity to comply with the level of facilitation appropriate to their own circumstances. They would thus place themselves on the facilitation ladder by choosing one of the three levels available and, within those levels, by specifying the precise choices made between the options available (while of course signing up to the obligatory core elements). These assessments would be reported to, and managed by, the WTO Secretariat. They would be available to all other members, to ensure full transparency in the operation of the agreement.

A process of peer review, at regular intervals, would trigger evaluations of performance to date and the scope for overall improvements in facilitation under the agreement. To assist this process, some concrete measures could be developed that would translate the commitment to a particular basket of measures into an objective assessment of their impact on trade transactions.

One important yardstick would be the time taken to release goods from border controls, whether at import or at export. A number of countries have already developed such measures, and the methodologies and accompanying expertise are readily available. It is an area where the competence of a body like the World Customs Organisation could be put to work. It would not be necessary to develop a unified methodology, since the key measurement would be of improvements at the national level, over time, as new facilitation provisions were implemented. Other measures could be devised to meet further needs in the assessment and review system.

All these processes would be managed by WTO members themselves – only the results would be pooled, in order to illuminate discussions on further progress in trade facilitation. These arrangements could also assist in determining the technical assistance and capacity building needs of countries eager to improve performance.

## **7. Technical assistance and capacity building**

### **7.1 Defining capacity building**

This paper has already said enough to show the importance that EBTFN members attach to this aspect of an agreement. However, it is important to clarify the ways in which these tools would be used. To date, ‘capacity building’ has referred, in WTO circles, as much to developing the ability of countries to negotiate and manage their obligations within the WTO as to creating the detailed technical capacity to do the practical things in the countries themselves that their obligations entail. This paper concentrates on the latter role of capacity building.

### **7.2 A tailor-made approach**

Trade facilitation is not an absolute – there is no cut and dried formula for making trade transactions easier and cheaper. It is all a matter of degree. Even the most developed economies can still do more to facilitate trade. It follows that there is no single package of assistance measures that would unlock the secrets of trade facilitation and enable all WTO members to reach the higher levels of the facilitation ladder quickly and easily. On the contrary, each member’s needs are different, and the

priorities will also vary from country to country. It is essential therefore that the self-assessment approach on which this proposal is based should also make it possible for countries to identify the assistance that would best match their needs and priorities. The process can be supervised by the WTO, no doubt with the help of other bodies. But the impetus has to come from the member countries themselves.

The capacity building and technical assistance involved would vary from the tried and tested formulae that have been used for years – customs training and help with the introduction of information technology come to mind – and embrace relatively new ventures designed to help members create and manage relationships with trading communities on a more open and even-handed basis, to assess and prioritise the impact of different measures on supply chains, and to introduce horizontal initiatives aimed at removing bottlenecks in communication and cooperation between partners to trade transactions, whether on the public or the private sector side of the fence.

### **7.3 The role of the private sector**

The disparate nature of countries' needs, the varying priorities, and requirement to address individual and often wide-ranging tasks in the requesting countries all mean that innovation is called for in the design and delivery of assistance. Much has been made of the opportunities this presents to the private sector to take part in capacity building. However, private companies are not donor agencies, and do not share the wider public responsibilities of government and international organisations. They are accountable to shareholders, customers and employees, and have to demonstrate prudent stewardship of the resources with which they are entrusted.

Moreover, past experience suggests that there are more than simply organisational barriers to be broken down if the private sector is to join in the assistance effort. In particular, ways must be found for private and public contributors to work harmoniously on the projects concerned. Indeed, the effort of developing the right support packages is likely to be as significant as that of negotiating the agreement itself, and should be given similar priority when the time comes in the WTO's negotiating rooms.

## **8. Conclusions**

### **8.1 The stakes**

International trade is one of the drivers of national prosperity, and the functioning of the international trading machine should therefore be of concern to all WTO members. Trade facilitation – the simplification of the processes and the consequent reductions in costs and gains in efficiency – should thus be a priority for the WTO. Even those members whose share in world trade is modest stand to gain from improvements in the global machine. The Doha Development Agenda offers a unique opportunity to move forward, and the consequences of failing to take advantage of the political openings that this agenda represents would be severe.

## 8.2 The agreement

A facilitation agreement would in many ways be a unique instrument, and more traditional WTO disciplines and approaches should be adjusted to take that into account. Consensus, peer pressure and voluntary effort to improve would be more important than threats of confrontation and retaliation. This paper's approach recognises this in placing emphasis on self-assessment, objective measurement, and a large dose of optional features in the details of the agreement.

However, a minimum amount of compulsion is required to make any agreement work, and this one is no different. The facilitation ladder is an attempt to reconcile the voluntary and compulsory components, based on members' own assessments of where they stand in relation to the inventory of measures that the WTO will identify as promoting trade facilitation.

## 8.3 Keeping a balance

Not only must the agreement walk the tightrope between compulsory and optional provisions, it must also offer a balanced range of benefits to WTO members if the agreement is to survive the negotiating process. It must recognise that not all members can reach the highest levels of facilitation and – more importantly – that identical efforts by all members are not even necessary to achieve significant gains in efficiency. Asymmetry – of effort, of obligation and of commitment – is likely to be the key not only to consensus but also to the continuing success of the mechanisms that the agreement will put into place. In particular, it is important that economies at all levels of development should sign up to the principles of facilitation, and this paper underlines the importance of securing this commitment.

## 8.4 The way forward

This paper has outlined some ideas that, in the discussions within the EBTFN, seem to promise progress. The value of these ideas is less in their detail and more in their overall coherence and balance. It is in this spirit that the proposals in this paper are put forward – with the hope that they may provide some inspiration to those who must assemble the components of an agreement that will make a major difference to the engine of the world's trading system.

## Annex I – core commitments

This annex sets out some possible core commitments, to which all WTO members would sign up. The list is illustrative, and not exhaustive. Some provisions would find their place in articles V, VIII or X of the GATT, while others would be located within the trade facilitation agreement itself. This annex does not attempt to sort the commitments into those categories.

If the notion of the 'facilitation ladder' was adopted, it would be necessary to provide that all the provisions on the core commitment list should be implemented before a

country could be considered to have met the conditions for classification at Level One.

### **General principles**

WTO members shall ensure that authorities required to intervene in international trade in order to perform control duties, collect revenues or statistics, grant authorisations or licences, or otherwise affect the movement of goods in international trade (“border agencies”) shall designate offices or other locations at which goods shall be produced for clearance or similar formalities. The location, competence and hours of business of such offices shall take account of the requirements of trade and transport.

If goods in international trade are subjected to border formalities by more than one border agency, those agencies shall coordinate their activities and, wherever possible, ensure that their interventions are carried out at the same time and place.

Persons engaged in international trade shall be given the choice of transacting business with border agencies directly or by designating a third party to act on their behalf. A third party shall have the same rights as the person who designated him when transacting that business. WTO members shall treat persons electing to do business on their own account no less favourably than those choosing to appoint a third person for the same purpose.

### **Consultative arrangements with the trade**

Border agencies shall establish formal consultative arrangements with representatives of the trade to improve co-operation and participation in establishing the most effective and efficient methods of working commensurate with national legislation and relevant international agreements.

When introducing or amending regulations and procedures relating to international trade, border agencies shall consult with the trade to achieve the objective set out above. They shall allow sufficient time, before introducing new or amended regulations and procedures, to enable the trade to make the arrangements necessary to comply with the new or changed requirements.

### **Transparency**

Border agencies shall ensure that all relevant information relating to law, procedures and practices affecting the international movement of goods is readily available to any interested person.

When information which is already available has to be amended, border agencies shall make the revised information readily available sufficiently in advance of the changes entering into force to enable interested persons to take account of them, unless advance notice is precluded for reasons of national security, the protection of human health or similar urgent and overriding factors.

At the request of the interested person border agencies shall provide, as quickly and accurately as possible, information pertaining to law, procedures and practices relating to the specific matters raised. They shall also supply any other pertinent information they consider the interested person should be aware of.

Border agencies shall ensure that they do not divulge details of a private or confidential nature relating to the international trade transactions within their jurisdiction, including the private or business affairs of those persons concerned in those transactions, unless such disclosure is authorized or required by national legislation.

Any charge made by border agencies for the supply of information shall not exceed the cost of the services rendered.

### **Information technology**

Where border agencies use information technology to support their operations they shall conform to the relevant internationally accepted standards.

To facilitate effective electronic data interchange border agencies shall consult with all those concerned, whether public or private, when introducing information technology systems.

New and revised legislation affecting the movement of goods in international trade shall provide for electronic commerce methods as an alternative to paper-based documentary requirements and for electronic as well as paper-based authentication methods. Where the introduction of the necessary administrative infrastructure for such electronic commerce methods has significant financial or organizational implications for the WTO member concerned, it may delay the introduction of electronic methods for no more than [five] years from the date of adoption of the first new or revised text in the domain in question.

### **Goods declarations and data requirements**

Border agencies shall ensure that the paper format of the principal forms used in relation to goods movements in international trade conforms to the UN layout-key and that the format for electronic equivalents of such documents is based on internationally agreed standards for electronic information exchange.

Border agencies shall limit the data required in the forms covered in the previous paragraph to those particulars that are deemed necessary by the public authorities for the completion of the relevant official controls.

Border agencies shall require, in support of the declarations made on the relevant forms, only those documents necessary to permit control of the operation and to ensure that all official requirements are met. Where more than one border agency needs to see one or more of these documents, procedures shall be established to ensure that the data and documents required are submitted only once by the person concerned.

### **Control measures**

Border agencies shall limit their controls and other activities to those necessary to ensure compliance with the relevant requirements.

### **Release of goods**

Border agencies shall release declared goods as soon as they have examined them, or decided not to examine them, provided that no offence has been found, that any

documents required have been acquired, and that duties and taxes have been paid or any necessary security for payment has been furnished.

WTO members shall establish and publish a method for measuring the release time of goods. Border agencies shall make every effort to reduce progressively the time required for release.

### **Security for the fulfilment of border formalities**

When national legislation so provides, border agencies shall not require security (bonds, cash deposits, bank guarantees, or similar gages of a declarant's obligation to meet official requirements) when they are satisfied that an obligation to them will be fulfilled.

The amount of any security required shall be as low as possible taking account of the purpose for which it is being provided and, in respect of duties, taxes and similar levies, shall not exceed the amount potentially chargeable.

Any security provided shall be discharged as soon as the border agencies are satisfied that the obligation it related to has been fulfilled.

### **Special procedures for authorised persons**

Border agencies shall authorize persons who meet specified criteria (including having an appropriate record of compliance with official requirements) to use special procedures.

Border agencies shall release the goods of an authorized person on the minimum of agreed information necessary to identify the goods and to permit the subsequent completion of border formalities.

Border agencies shall clear the goods of an authorized person at his premises or at another place approved by them.

### **Duties and taxes, and relief procedures**

WTO members shall ensure that their legislation defines the circumstances when liability to duties, taxes and similar levies arises, the factors and conditions relating to assessment of duties and taxes and the point in time for the purpose of determining the rates.

National legislation shall specify the person(s) responsible for the payment of duties and taxes.

In the event of an error in assessment border agencies shall repay any sums levied in excess of the legal obligation.

National legislation shall provide for a range of procedures providing for relief from duties, taxes and similar levies, subject to compliance with official requirements. These procedures shall cover notably the re-importation of goods in the same state as when initially exported, the placing of goods in customs or tax warehouses and in free zones, the entry of goods into transit or other temporary admission regimes.

## **Transit traffic**

WTO members shall maintain, and introduce where necessary, regimes that allow goods to cross their territories with the minimum of formality, and in particular without the collection of duties, taxes or similar levies (however, security for such charges may be required). These regimes shall operate without discrimination in respect of the mode or means of transport employed, the nationality of the principals or subordinate persons involved in the goods movement, or the nature of the goods transported (although national legislation may apply import prohibitions and restrictions also to goods in transit).

Although transit traffic is to be understood primarily as the movement of goods into, across and out of a WTO member's territory, the notion may be extended, by common assent between neighboring countries, to apply to consignments moving from inland points in one country to inland points in its neighbor.

Where existing international instruments or agreements provide an acceptable vehicle for the provision of transit facilities, WTO members are encouraged to enter into the appropriate commitments.

## **Penalties**

Border agencies shall refrain from imposing substantial penalties on persons committing inadvertent or minor errors, where no fraudulent intent or gross negligence is detected and the underlying requirements of the procedure in question are met; this is without prejudice to the right of border agencies to impose higher penalties on repeat offenders.

When an offence has been detected, border agencies shall not wait for the completion of administrative or legal action before releasing the goods, provided that the goods are not liable to confiscation or forfeiture or to be needed as evidence at some later stage, and that the person concerned provides appropriate security for any remaining formalities, including the payment of any duties, taxes or similar levies due, plus any penalties that may be imposed.

## **Appeals**

WTO members shall provide for a right of appeal in matters arising from the activities of border agencies.

On request the agency concerned shall explain to the person directly affected, within a specified period, the reasons for their action.

The appellant shall have the right of appeal to a judicial authority.

## **Annex II – optional components**

This annex describes some optional provisions that WTO members could choose to apply if they wished. Being optional, they would all be located within the trade facilitation agreement. However, this list is not exhaustive, and does not purport to represent legal drafting of possible provisions.

If the notion of the ‘facilitation ladder’ was adopted, it would be necessary to specify the minimum number of these optional provisions that would give access to facilitation Levels Two or Three. This could be done either by a simple additive process (i.e. the number would consist of provisions in any category) or a minimum number of provisions in certain key categories could be specified.

### **General principles**

Where the offices of border agencies are located at a common border crossing, the authorities concerned shall work together and have equivalent competences and common hours, and whenever possible, operate joint controls.

### **Transparency**

Provided that they have all the necessary details, border agencies shall issue binding rulings at the request of the person concerned and shall make generally available appropriate information concerning those rulings.

### **Information technology**

Close cooperation between border agencies and business in the use of information technology should be the aim, both incurring initial costs but both enjoying the resulting benefits. The agencies concerned therefore agree to involve all parties concerned, wherever necessary, in the planning and introduction of new information technology systems.

Where border agencies use information technology to support their operations they shall where possible use existing and available commercial data rather than insist on the re-keying of information.

### **Goods declarations and data requirements**

Border agencies shall allow supporting documents to be lodged by electronic means.

### **Control and enforcement**

Border agencies shall use risk management techniques in the application of their controls and shall adopt a compliance measurement strategy to support it.

Border agencies shall use risk analysis to determine which goods, including means of transport, shall be examined and the extent of that examination.

Border agencies’ control systems shall include audit-based controls and provide for the acceptance of traders’ normal commercial records in evidence of compliance with official requirements or as the source of officially required data.

Border agencies shall seek to co-operate with other agencies and shall conclude Memoranda of Understanding to enhance their respective controls.

Border agencies shall seek to co-operate with the trade and to conclude Memoranda of Understanding to enhance control.

### **Release of goods**

Border agencies shall provide simplified release and clearance procedures for consignments meeting specified criteria such as:

value limits below which goods may be cleared immediately on the basis of data from the relevant transport documents, and relieved from duties and taxes;

value limits below which goods may be cleared immediately on the basis of a simple declaration (in addition to the relevant transport documents) and payment of any duties and taxes chargeable;

and provide, in respect of consignments not meeting the above criteria, for the immediate release of goods on the basis of minimal, standard information submitted at a specified time prior to the arrival of the goods and an appropriate security for subsequent completion of all documentary requirements and payment of any duties and taxes chargeable.

### **Security of payment of customs duty and taxes**

Where appropriate, border agencies shall accept a general security.

### **Special procedures for authorised persons**

Border agencies shall release the goods of an authorized person on the minimum of agreed information necessary to identify the goods and to permit the subsequent completion of the relevant formalities.

Border agencies shall allow an authorized person to lodge a single Goods Declaration for all imports and exports within a given period when that person imports or exports goods frequently.

Border agencies shall allow an authorized person to use his commercial records to assess duty and tax liability and, where appropriate, to provide other necessary information, the authorities carrying out audit-based controls as they deem necessary.

The border agencies shall allow an authorized person to lodge a Goods Declaration by means of an entry in his records to be supported subsequently by a supplementary Declaration.

### **Duties and taxes, and relief procedures**

When national legislation specifies that the due date for payment may be after the goods have been released, that date shall be at least ten days after release and no interest shall be charged between the date of release and the due date of payment of duties and taxes.

When national legislation provides for the deferred payment of duties and taxes, the period of deferment shall be at least fourteen days.

# Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union mit besonderer Berücksichtigung des Landverkehrs

Botschafter Michael Ambühl, Chef des Integrationsbüros EDA/EVD

## Einleitung

Heute ist der sechste Tag nach neuer Zeitrechnung: Am 1. Juni 2002 sind die sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Kraft getreten.

Am siebten Tag sollst du ruhen, heißt es bekanntlich – doch das gilt nicht für unsere Europapolitik: Wir in Bundesbern sind fleißig an der Arbeit und führen bereits neue bilaterale Verhandlungen. Denn Stillstand bedeutet längerfristig Rückschritt. Das gilt besonders für unser Verhältnis zur EU – diesem dynamischen, immer umfassenderen Gebilde, dessen Entscheidungen sich immer stärker auf unser Land auswirken. Das ist auch nicht erstaunlich, wenn man sich die Europakarte vor Augen hält: Die Schweiz liegt im Zentrum der EU.

## Die Europapolitik des Bundesrates

Bilaterale Abkommen, neue bilaterale Verhandlungen, und dann wird auch hin und wieder von EU-Beitritt gesprochen: Es ist wichtig, die Dinge auseinander zu halten und in eine sinnvolle Reihenfolge zu bringen. Der Bundesrat hat das getan und die europapolitischen Prioritäten klar festgelegt:

- Zunächst geht es jetzt darum, die bilateralen Abkommen von 1999 möglichst reibungslos in die Praxis umzusetzen, mit ihnen Erfahrungen zu sammeln und zu beurteilen, wie sie sich bewähren.
- Gleichzeitig haben die Schweiz und die EU bereits die nächste bilaterale Verhandlungsrunde begonnen. Beide Partner haben sich im Sommer 2001 grundsätzlich auf das Verhandlungsmenü – insgesamt zehn Themen – und auf das Ziel – ein für beide Seiten ausgewogenes Gesamtergebnis – geeinigt. Dabei geht es aus Sicht der Schweiz um zwei Dinge: Erstens sollen mit diesen Verhandlungen konkrete Probleme, die es auch in einem gutnachbarlichen Verhältnis wie jenem zwischen der Schweiz und der EU immer wieder geben kann, auf pragmatische Weise gelöst werden. Und zweitens sollen diese Verhandlungen unser Verhältnis zur Europäischen Union weiter vertiefen. Wenn der Eu-Außenministerrat am 17. Juni die letzten ausstehenden Verhandlungsmandate verabschiedet, können die Verhandlungen auch in den restlichen Bereichen beginnen.
- Längerfristiges Ziel der bundesrätlichen Europapolitik ist, wie im Außenpolitischen Bericht 2000 dargelegt, der Beitritt zur Europäischen Union. Allerdings – das hat der Bundesrat ebenso klar festgehalten – darf der EU-Beitritt nicht überstürzt erfol-

gen. Das entspräche weder der Kultur noch dem Rhythmus unseres politischen Entscheidungsprozesses. Zuvor müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein, die der Bundesrat wie folgt definiert hat: Es braucht erstens praktische Erfahrungen mit dem Funktionieren der bilateralen Abkommen von 1999, es müssen zweitens die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf wichtige Bereiche des schweizerischen Staatswesens wie zum Beispiel Volksrechte, Föderalismus, Steuer- und Währungspolitik, Landwirtschaft oder Außen- und Sicherheitspolitik abgeklärt werden, und es ist drittens eine breite innenpolitische Unterstützung für den Beitritt nötig. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind und die Zeit für den Beginn des Unternehmens EU-Beitritt gekommen ist, wird der Bundesrat erst in der nächsten Legislatur, die 2007 zu Ende geht, beurteilen können.

### Die bilateralen Abkommen von 1999

Das Inkrafttreten der sieben bilateralen Abkommen ist eine wichtige Wegmarke der schweizerischen Europapolitik, sowohl politisch wie wirtschaftlich:

- *Politisch*: Mit diesen Verträgen kann das Nein von 1992 zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR etwas aufgefangen werden. Unsere institutionellen Bindungen zur EU, der heute mit Abstand wichtigsten und dynamischsten gestaltenden Macht in Europa, werden wieder enger und auf ein solides Fundament gestellt.
- *Wirtschaftlich*: Die Abkommen stärken den Wirtschaftsstandort Schweiz und seine Wettbewerbsfähigkeit. Sie erleichtern den Zugang zum europäischen Markt für unsere Bürgerinnen und Bürger sowie für unsere Unternehmen ganz wesentlich. Das ist für eine kleine, exportorientierte Volkswirtschaft wie die schweizerische von zentraler Bedeutung. Möglichst ungehinderter Zutritt zu fremden Märkten ist gleichsam die Luft, die unsere Wirtschaft zum Leben braucht. Die Abkommen werden längerfristig zu einem spürbaren Wachstum unserer Wirtschaft führen; das BIP kann gemäß Studien bis zu 2 % zunehmen.

Von den sieben Abkommen waren zwei während der Verhandlungen eigentliche Knacknüsse: die Personenfreizügigkeit und der Landverkehr. Beides waren Themen, die von der EU auf die Traktandenliste gesetzt wurden, und beides waren für die Schweiz sensible Fragen. Es ist aber schließlich gelungen, in beiden Dossiers nicht nur „schweizverträgliche“, sondern zugleich europakompatible Lösungen zu finden. Das ist mit Blick auf die Verstärkung unserer Zusammenarbeit mit unserer wichtigsten Partnerin wichtig – aber präjudiziert wird gleichwohl nichts: Die Schweiz bestimmt selber, welche weiteren europapolitischen Schritte sie zu welchem Zeitpunkt anstreben will.

Mit dem **Personenfreizügigkeitsabkommen** wird das Korsett, das seit der denkwürdigen Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative Anfang der 70er-Jahre die schweizerische Wirtschaft bei der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften eingeengt hat, gegenüber Bürgern aus den Staaten Westeuropas geöffnet. Einerseits wird es dadurch für Schweizer Unternehmen möglich, hierzulande manchmal kaum zu findendes, qualifiziertes Personal im europäischen Ausland zu rekrutieren. Andererseits können Schweizer Bürger, gerade wenn sie am Anfang ihrer beruflichen Karriere stehen, im europäischen Ausland ihre beruflichen Erfahrungen verbreitern und sich

damit für den globalisierten Arbeitsmarkt, der ständig an Wettbewerbsintensität zulegt, besser qualifizieren.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen bietet Angestellten wie Selbständigerwerbenden Chancen. Unser Arbeitsmarkt wird dank Übergangsfristen nicht auf einen Schlag, sondern schrittweise und kontrolliert liberalisiert. Gegen allfällige Missbräuche auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt steht mit den flankierenden Maßnahmen nötigenfalls ein Abwehr-Diapositiv zur Verfügung. Mit all diesen Sicherungen ist es gelungen, jenen Bedenken Rechnung zu tragen, die 1992 maßgeblich zur Ablehnung des EWR beigetragen haben, und maßgeschneiderte Lösungen für den schweizerischen Arbeitsmarkt zu finden.

Sie dürften sich jedoch vor allem für das **Landverkehrsabkommen** interessieren. Einzelne Bestimmungen dieses Abkommens sind ja bereits Anfang 2001 umgesetzt worden, so die Erhöhung des Lastwagen-Maximalgewichts auf 34 Tonnen und die Gewährung der Übergangskontingente für 40-Tönnner. Das war aber nicht etwa vorauseilender Gehorsam der Schweiz, sondern steht im Zusammenhang mit der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA. Denn die einzelnen Pfeiler der umweltgerechten schweizerischen Verkehrspolitik sind eng miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt. Die Schweiz wollte daher den Abschluss des EU-internen Ratifizierungsprozesses für die bilateralen Abkommen nicht abwarten, sondern punkto Landverkehrs vorangehen und mit der Umsetzung ihrer Verlagerungspolitik Ernst machen.

### **Das Landverkehrsabkommen: Konzept und erste Erfahrungen**

In den Verhandlungen war fast die Quadratur des Kreises gefordert. Erst die Einigung in diesem bis zum Schluss umstrittenen Dossier erlaubte den Durchbruch bei den bilateralen Verhandlungen. Der Grund, weshalb es beim Landverkehr häufig zu politischen Staus kam, liegt in den völlig unterschiedlichen Vorstellungen, mit denen die Schweiz und die Europäische Union in die Verhandlungen eingestiegen sind:

Der Schweiz ging es um die Absicherung ihrer umweltgerechten Verkehrspolitik mit dem Hauptziel der Verlagerung von möglichst viel alpenquerendem Schwerverkehr von der Straße auf die Schiene. Schließlich hatten Volk und Stände im Februar 1994 mit der Annahme der Alpeninitiative dem Bundesrat klar gezeigt, dass sie genug hatten von der unablässig wachsenden Lastwagen-Transitlawine durch unser kleinräumiges, gebirgiges Land.

Die EU hingegen wollte möglichst rasch, möglichst billig und möglichst ungehindert mit schweren Lastwagen durch die Schweiz fahren.

Bei dieser Ausgangslage ist es kein Wunder, dass es hier etwas länger dauerte, bis eine für beide Seiten befriedigende Lösung gefunden werden konnte. Beide Seiten realisierten aber, dass man bereit sein musste, aufeinander zuzugehen und voneinander zu lernen. Schließlich resultierte ein Konsens, der sowohl eine Helvetisierung der europäischen als auch eine Europäisierung der schweizerischen Verkehrspolitik bedeutet.

Das Landverkehrsabkommen regelt drei Hauptbereiche:

**Erstens:** die Liberalisierung des Marktzugangs im Straßengüterverkehr: Die Kontingente im Güterverkehr mit den EU-Staaten sind weggefallen, der Gütertransit durch

die EU ist frei; der Gütertransport zwischen EU-Staaten wird schrittweise liberalisiert. Weiterhin verboten bleibt die nationale Kabotage, der Gütertransport zwischen zwei Destinationen desselben Landes.

**Zweitens:** der freie Marktzugang im Bahnverkehr: Die Schweiz und die EU gewähren sich gegenseitig den freien Zugang zu ihren Schienennetzen für die Abwicklung des Güterverkehrs – was eine wesentliche Voraussetzung ist, damit die Bahn Leistung und Qualität ihres Angebots steigern kann.

**Drittens:** die koordinierte Politik zum Schutz des Alpenraums, das eigentliche Herzstück des Landverkehrsabkommens. Zentraler Punkt ist, dass das zulässige Maximalgewicht für Lastwagen einerseits und die Straßenfiskalität andererseits parallel und schrittweise erhöht werden. Auch in der Schweiz gilt ab 2005 die 40-Tonnen-Limite, aber im Verbund mit der LSVA, die ab Inbetriebnahme des ersten NEAT-Basistunnels – dem Lötschberg voraussichtlich Ende 2006 oder Anfang 2007 – ihre volle Höhe erreicht. Die 300 km lange Transitfahrt von Basel nach Chiasso mit einem 40-Tönnner wird dannzumal 325 Franken kosten – rund 8 mal mehr als die 40 Franken, die bis Ende 2000 zu bezahlen waren.

Diese Maßnahmen sind entscheidend, um das Verursacherprinzip umzusetzen und die Straße zu verteuern und damit die Spieße zwischen Straße und Schiene einander anzugleichen und die Attraktivität der Schiene zu stärken.

Denn genau darum geht es der Schweiz mit ihrer Verkehrspolitik: Möglichst viel alpenquerender Güterverkehr muss von der Straße auf die Schiene, wenn wir unsere Umwelt und Lebensqualität bewahren wollen. Diese Verlagerung Straße/Schiene ist, wie bereits erwähnt, Verfassungsauftrag und von Volk und Ständen in mehreren Abstimmungen immer wieder eindrücklich bestätigt worden. Ein ganzes Bündel von innenpolitischen Maßnahmen dient der Erreichung dieses Ziels: die LSVA, die Modernisierung der Schieneninfrastruktur mit dem Bau der NEAT und die Bahnreform. Das Landverkehrsabkommen ist der außenpolitische Pfeiler, der alle diese Instrumente gegenüber der EU vertraglich absichert. Mehr noch: Mit diesem Abkommen anerkennt die EU ausdrücklich unser Verlagerungskonzept und die dazugehörenden Mittel, insbesondere die LSVA.

Mit Verlaub: Das zu erreichen war alles andere als einfach und darf deshalb als Verhandlungserfolg der Schweiz gewertet werden. Mit ihrer Verlagerungskonzeption hat die Schweiz in Europa verkehrspolitische Pionierarbeit geleistet und wird heute selbst von der Europäischen Union, die lange praktisch ausschließlich auf die Straße gesetzt hat, als Beispiel zur Bewältigung der in Zukunft weiter wachsenden Güterströme bezeichnet.

So plädiert auch die EU-Kommission in ihrem 2001 vorgestellten Weißbuch zum Verkehr für die Förderung alternativer Verkehrsträger, insbesondere der Bahn. Nach der Brandkatastrophe im Gotthard-Straßentunnel bekräftigten die Verkehrsminister des Alpenbogens das Ziel der Verlagerung von Schwerverkehr auf die Schiene an ihrem Treffen Ende November 2001 in Zürich. Und Deutschland folgt dem Beispiel LSVA und will ab nächstem Jahr ebenfalls eine distanzabhängige Lkw-Gebühr einführen, wenn auch nur auf Autobahnen.

Die schweizerischen Verlagerungsinstrumente entfalten ihre volle Wirkung allerdings nicht sofort. Der Lötschberg-Basistunnel steht erst ab ca. 2006/2007 zur Verfügung,

der Gotthard-Basistunnel erst ab ca. 2013/2014. Deshalb haben Bundesrat und Parlament zusätzliche flankierende Maßnahmen ergriffen, um die Verlagerung in der zugegebenermaßen schwierigen Übergangszeit zu verstärken. Grundlage für diese Maßnahmen ist das Verkehrsverlagerungsgesetz, das als Ziel der schweizerischen Verlagerungspolitik bis spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels – also ca. 2008/2009 – maximal 650.000 alpenquerende Lastwagenfahrten festlegt. Das ist ein äußerst ehrgeiziges Ziel.

Gemäß Gesetz ist der Bundesrat verpflichtet, dem Parlament über die Umsetzung dieses Verlagerungsziels und damit über die Wirksamkeit der verkehrspolitischen Instrumente regelmäßig Bericht zu erstatten. So besteht auch die Gewähr, dass rechtzeitig eingegriffen und weitere Maßnahmen getroffen werden könnten, falls die Verlagerung von der Straße auf die Schiene nicht im erwünschten Ausmaß stattfinden würde.

Damit komme ich zu dem, was uns alle wohl am meisten interessiert, und das sind die **ersten Erfahrungen** mit den neuen verkehrspolitischen Instrumenten. Die Entwicklung auf Straße und Schiene hat der Bundesrat in seinem am 1. Mai 2002 vorgestellten ersten Verlagerungsbericht dargestellt.

## **Straße**

Es gibt ermutigende Anzeichen in Richtung Verlagerung. Das Wachstum beim alpenquerenden Straßengüterverkehr ist im vergangenen Jahr gebremst worden: Ohne Berücksichtigung der Schließung des Gotthardtunnels nach dem Brandunglück wuchs die Anzahl der Fahrten 2001 nur noch um 3 %, verglichen mit dem langjährigen Mittel von 8%. Das ist ein Trendbruch, der für das Erreichen des ersten Zwischenziels des Verlagerungsgesetzes – Stabilisierung des alpenquerenden Straßengüterverkehrs auf dem Niveau des Jahres 2000 (1,404 Mio. Fahrten) – gute Perspektiven eröffnet.

Die periodischen Lastwagenstaus vor dem Gotthardtunnel sind für das Gewerbe und die betroffene Bevölkerung sicher ärgerlich. Aber sie entstehen nicht wegen den 34-Tönnern und den 40-Tonnen-Kontingenten (die EU schöpft ihre 40-t-Kontingente derzeit gar nicht aus), sondern wegen dem Dosierungssystem – zu dem wir aus Sicherheitsgründen keine Alternative sehen. Das neue System hat überdies dazu geführt, dass die Zahl der langen, schweren Güterfahrzeuge am Gotthard und am San Bernardino im ersten Quartal dieses Jahres um 15 % abgenommen hat.

Die Optimierung des Dosierungssystems am Gotthard mit dem Wechsel der Verkehrsrichtung für Lastwagen alle 2 statt alle 3 Stunden hat auch die Lage am Zoll in Chiasso entspannt. Zudem genügt das Verkehrsaufkommen allein derzeit nicht mehr, um die Rote Phase zu verhängen. Dazu braucht es weitere Faktoren wie beispielsweise Streiks der italienischen Zöllner.

Nicht zuletzt darf auch die praktisch reibungslose Einführung der LSVA als Pluspunkt verbucht werden. Für diese technologisch-logistische Meisterleistung gebührt der Zollverwaltung und ihrem Personal große Anerkennung.

## **Schiene**

Auch auf Seiten der Schiene lassen sich positive Entwicklungen feststellen. So konnte im Sommer 2001 die Rollende Autobahn (ROLA) auf der Lötschberg-Simplon-Achse

in Betrieb genommen werden; sie weist inzwischen eine durchschnittliche Auslastung von respektablem 70 % auf. Der unbegleitete kombinierte Verkehr, der Wagenladungsverkehr und die ROLA haben 2001 im Vergleich zum Vorjahr zwischen rund 2 und rund 6 % zugelegt.

Gemessen in transportierten Tonnagen blieb die Verkehrsleistung der Schiene allerdings stabil. Das weist darauf hin, dass die Bahnen die Qualität ihres Angebots für den alpenquerenden Gütertransport noch verbessern müssen, gerade was die internationale Zusammenarbeit betrifft. Das gilt insbesondere mit Blick auf Italien: Die Verspätungen und Wartezeiten sind nach wie vor zu groß.

Noch nicht optimales Bahnangebot einerseits, wegen der Erhöhung der Gewichtslimite höhere durchschnittliche Beladung der Lastwagen und gestiegene Produktivität der Straße andererseits: Nicht erstaunlich deshalb, dass sich der Modalsplit letztes Jahr leicht zu Lasten der Schiene verändert hat. Das dürfte angesichts der in den nächsten Jahren zu erwartenden stärkeren Verlagerung aber nur ein vorübergehender Terrainverlust der Bahn sein.

### **Schluss: Verkehrspolitische Aussichten**

Wie präsentieren sich heute die verkehrspolitischen Aussichten? Ich ziehe drei Schlussfolgerungen:

#### **Die Richtung stimmt**

Die eingeleitete Politik der Schweiz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene stimmt und wird ihre Wirkung in den nächsten Jahren sukzessive verstärken: Die Straßenfiskalität ist auf Anfang 2001 zum ersten Mal deutlich erhöht worden; weitere Erhöhungen werden folgen, vor allem auf Anfang 2005 mit der Einführung der 40-Tonnen-Limite. Beim Wachstum der Anzahl alpenquerender Lastwagenfahrten ist der Trendbruch eingetreten. Die Bahn wird ihre Attraktivität und Kapazität schrittweise steigern, insbesondere mit der Eröffnung der beiden NEAT-Basistunnel.

Die Übergangsphase bis zur vollen Wirkung unserer Verlagerungsinstrumente bleibt allerdings heikel. Deshalb braucht es jetzt Geduld und eine gewisse Gelassenheit. Im ersten Verlagerungsbericht hat der Bundesrat weitere Maßnahmen aufgelistet, mit denen die Schiene gestärkt werden soll. Auch die Bahnen haben es in der Hand, mit betrieblichen Optimierungen und besserer internationaler Zusammenarbeit ihre Leistungsfähigkeit zu steigern und die Verlagerung zu begünstigen.

#### **Kurs halten**

Einige sehen die Lösung für den wachsenden Verkehr im sofortigen Bau einer zweiten Röhre durch den Gotthard – Stichwort Avanti-Volksinitiative. Das ist schon rein bautechnisch ein Widerspruch in sich selbst: „Sofort“ lässt sich ein rund 17 km langer Tunnel ohnehin nicht erstellen. Vor allem aber läge eine zweite Tunnelröhre verkehrspolitisch quer in der Landschaft: Sie würde die Attraktivität der Straße steigern, die Luftverschmutzung erhöhen, die Staus auf andere Abschnitte unseres Nationalstraßennetzes verlagern und die Rentabilität der NEAT beeinträchtigen. Eine zweite

Röhre liefe also dem Verlagerungskonzept zuwider und widerspräche dem Alpenschutzartikel in der Bundesverfassung.

Mit seinem Mitte Mai präsentierten Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative hat der Bundesrat Kurs gehalten und seine koordinierte Verkehrspolitik bestätigt. Beseitigen will die Landesregierung die tatsächlichen Engpässe auf der Ost-West-Autobahnachse und vor allem in den Agglomerationen.

### **Europapolitischer Trumpf**

Die Schweiz verfügt über die nötigen Verlagerungsinstrumente und setzt sie konsequent um. Und vor allem sind sie dank dem Landverkehrsabkommen gegenüber der EU völkerrechtlich abgesichert. Mehr noch: Mit diesem Abkommen hat die Schweiz auch einen Beitrag zum Paradigmenwechsel in der europäischen Verkehrspolitik geleistet. Diesen europapolitischen Trumpf sollten wir nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Verhelfen wir dem bahnbrechenden Verlagerungskonzept zum Durchbruch – die Chancen dafür sind vorhanden.



# Das gemeinsame Versandverfahren

Dr. Nikolaus Vulont, Leiter der Abteilung „Warenverkehr und Versandverfahren“,  
EG-Kommission Brüssel

## Gliederung

- I. Funktionen des Versandverfahrens (Rekapitulation)
- II. Vom Europäischen Parlament festgestellte Schwachstellen
- III. Die Antwort des Reformgesetzgebers
  1. Straffung des Verfahrens
  2. Detaillierte Pflichten des Verfahrensbeteiligten
  3. Erweiterte Möglichkeit der Heilung einfacher Pflichtverletzungen
  4. Eingeschränkte Angabepflicht der Warennummer
- IV. Vorteile eines EDV-gestützten Verfahrens (Sicherheit, Schnelligkeit)
- V. NCTS – funktionale, zeitliche und räumliche Dimensionen
  1. Anwendungsbereich
  2. Hilfsfunktion Garantiemanagement
  3. Auslaufende Verwendung von Papierladelisten
  4. Zeitlicher Rahmen der Einführung
  5. EDI-Schnittstellen nicht in allen Ländern einheitlich
  6. Elastizitäten in der Anpassung: System an Benutzer, Benutzer an System
  7. Flächendeckende Vernetzung der Zollstellen
- VI. Probleme aus der Nichtgleichzeitigkeit der Einführung
  1. Forcierte Verdrängung des papiergestützten Verfahrens?
  2. Sicherheitslücke in Übergangsphase
  3. Vorteile abgestufter Einführung

## I.

Zu Beginn einer Darstellung von Problemen des Gemeinsamen Versandverfahrens, die auch vor Detailfragen nicht Halt macht, kann es nicht schaden, wenn man sich noch einmal kurz die Funktionen dieses Verfahrens ins Gedächtnis zurückerinnert.

Dieses derzeit von sieben Staaten und der Gemeinschaft angewandte Verfahren will vermeiden helfen, dass die Zollförmlichkeiten konzentriert an den Grenzübergangsstellen durchgeführt werden. Dies ist in den meisten Fällen gleichzusetzen mit einer Verlagerung der Vornahme der Grenzformlichkeiten bei der Verbringung von Waren in das Gebiet einer Vertragspartei hin in die Nähe des Verbrauchsorts. Zu letzterem Punkt treffen sich auf Seiten der Wirtschaft das Interesse an möglichst unbehinderter Grenzüberschreitung mit demjenigen am Aufschub der Abgabenzahlung.

Im engeren Rahmen der Gemeinschaft spezifiziert sich diese Interessenlage für die Wirtschaftsbeteiligten, insofern das Versandverfahren auch die Umgehung lästiger Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuerkontrolle ermöglicht, wenn der Verbrauchsort und der Verbringungsort der Drittlandwaren in verschiedenen Mitgliedstaaten liegen. Auch die nationalen Einnahmeverwaltungen innerhalb der Gemeinschaft haben seit kurzem ein gesteigertes Interesse daran, dass die Überführung von Drittlandwaren in den freien Verkehr nahe dem Verbrauchsort erfolgt; es geht um den Ertrag an Zöllen – bekanntlich hat die Gemeinschaft vor kurzem die Definition ihrer so genannten Eigenen Einnahmen auf 75 % des Ertrags an Zöllen zurückgenommen.

Spielt sich das Versandverfahren innerhalb der Gemeinschaft ohne Berührung eines Partnerstaates ab, so sprechen wir vom Gemeinschaftlichen Versandverfahren. Wird einer der Partnerstaaten berührt, so finden die Regeln des Übereinkommens über ein Gemeinsames Versandverfahren von 1987 Anwendung.

Beide Verfahren weisen dieselben Merkmale und Problematiken auf. Das Gemeinsame Versandverfahren ist gegen das Gemeinschaftliche Versandverfahren austauschbar, wie die letzten 15 Jahre europäischer Integrationsgeschichte bewiesen haben und wie sich in den nächsten Jahren erneut erweisen wird. Eine Zwangsläufigkeit solcher Entwicklung zu behaupten, wäre allerdings gewagt. Das 15-jährige Bestehen und natürlich der diesjährige Tagungsort dieser Veranstaltung legen nahe, das Gemeinsame Versandverfahren als Thema zu wählen und das Gemeinschaftliche Versandverfahren gewissermaßen als einen Unterfall des ersteren zu präsentieren.

## II.

Ein solcher „paneuropäischer“ Ansatz sollte aber nicht den Blick auf die beträchtliche Dynamik versperren, welche von der Gemeinschaft ausgeht und wofür die jüngere Geschichte ein Beispiel gibt. Die Sprache ist von einem Untersuchungsverfahren des Europäischen Parlamentes, das in seinem Abschlussbericht aus dem Jahre 1997 das Bild vom Versandverfahren als – um in einer literarhistorischen Tradition dieser Stadt zu sagen – einer Art „Narrenschiff“ gezeichnet hat, d.h. gewisse Strukturschwächen des Verfahrens angeprangert hat, welche insbesondere durch stärkere kriminelle Aktivitäten ans Licht gebracht worden waren.

Folgende hauptsächliche Schwachstellen wurden identifiziert:

Das Verfahren ist nicht ausreichend gerüstet, um gegenüber betrügerischen Machenschaften bestehen zu können. Die zum Verfahren abgefertigten Waren erreichen nicht ihr Ziel, sondern werden unter Abgabebetrag in den freien Verkehr gebracht. Zwei Szenarien sind zu unterscheiden:

- Der Nachweis der Beendigung des Verfahrens – das normalerweise von der Bestimmungsstelle behandelte Exemplar 5 des Einheitsdokuments – wird gefälscht, um die nicht erfolgte Gestellung gegenüber der Abgangsstelle zu verschleiern.
- Man spart sich die Mühe der Fälschung und der Gestellung – das Exemplar 5 kehrt nicht zur Abgangsstelle zurück – es dauert Monate, bis im Rahmen des Suchverfahrens der Betrug entdeckt und ein Erhebungsverfahren eingeleitet wird.

Eine weitere Schwachstelle besteht in Folgendem:

- Die zum Verfahren abgefertigten Waren erreichen ihr Ziel, nur die Gewissheit, dass dies der Fall war, wird bei der Abgangsstelle in vielen Fällen erst nach Monaten gewonnen – das Exemplar 5 geht verloren oder seine Rücksendung verzögert sich übermäßig. Dieser Sachverhalt setzt eine Komplikationsspirale in Gang, Verwaltung und Hauptverpflichtete verstricken sich in eine aufwendige Überprüfung der Beendigung des Verfahrens, Bürgschaften werden nicht freigegeben, die Beteiligten greifen immer mehr zum Mittel des Alternativnachweises, dessen Verwendung wiederum, da von minderer Beweiskraft als ein auf dem Dienstwege zurückgesendetes Exemplar 5, durch eine nachfolgende a posteriori-Kontrolle überprüft werden muss.

Ein weiterer Punkt, der die Kritik des Europäischen Parlaments auf sich zog:

- Die Handhabung der Bürgschaftsregeln unterliegt weitgehend dem freien Ermessen der Verwaltungen, das in unterschiedlicher Weise ausgeübt wird.

### III.

Als Reaktion auf die im Untersuchungsbericht geäußerte Kritik hat sich die Kommission zunächst einmal eine Straffung der rechtlichen Grundlagen zum Ziel gesetzt. Die Reform kann in dieser Hinsicht als weitgehend abgeschlossen gelten. Sie hat an folgenden Punkten angesetzt:

- Der Gesetzgeber hat die Feststellung (in Art. 36 alt), dass die Bestimmungsstelle ein Exemplar unverzüglich der Abgangsstelle zurücksenden muss, geändert in „unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Beendigung des Versandverfahrens“. Dies darf als ein verzweifelter Versuch gewertet werden, den Missstand verspäteter Rücksendung dieser Exemplare, der in immer noch zu vielen Fällen zu beklagen ist, zu verringern. Die Verwaltungswirklichkeit zeichnet sich allerdings durch beträchtliche Trägheitsfaktoren aus, die verhindern, dass die in regelmäßigen Zeitabständen lancierten Aufrufe der Kommission an die nationalen Verwaltungen die Lage bereits spürbar verändert haben.
- Die Reform hat weiterhin zu einer Straffung des Nachforschungs- und Erhebungsverfahrens geführt und damit einem Zustand wenig erfreulicher Rechtsunsicherheit ein Ende gesetzt. Konnte es vorher bis zu 14 Monate nach Eröffnung des nicht beendeten Versandverfahrens dauern, bis ein Abgabenerhebungsverfahren eingeleitet wurde, so wird dieser Zeitpunkt nunmehr spätestens nach 10 Monaten erreicht. Dieses Ergebnis wurde in der Gemeinschaft vorbereitet durch eine Klärung der Vorschriften über den Ort der Entstehung der Zollschuld (Art. 215) durch die Kodexänderung von 1999, welche anschließend in Art. 116 der Anlage zum Übereinkommen übernommen wurde.
- Dem Erhebungsverfahren ist eine Phase der Überprüfung der Beendigung des Verfahrens vorgeschaltet worden, welche mit der Benachrichtigung des Hauptverpflichteten 2 Monate nach Eröffnung des Versandverfahrens beginnt und gegebenenfalls nach Ablauf von 4 Monaten in ein behördliches Suchverfahren mündet. Diese vom Europäischen Parlament geforderte beschleunigte Behandlung der Un-

regelmäßigkeiten hat jedoch auch ihre Kehrseite. Sie führt in allen Fällen, in denen nach 2 Monaten mangels einer erfolgten Rückmeldung von der Möglichkeit einer Unregelmäßigkeit ausgegangen wird, zu unnötiger Verwaltungsarbeit. Erst zu einem späteren Zeitpunkt nämlich, wenn die Exemplare 5 verspätet eintreffen, wird dann klar, dass in etwa  $\frac{3}{4}$  aller Fälle Korrespondenzen zwischen Verwaltung und Hauptverpflichteten und gegebenenfalls sogar eingeleitete Suchverfahren unberechtigt gewesen sind. Es ist also festzustellen, dass diese Verfahrensendierungen unter den derzeitigen Verhältnissen mit einer Verschärfung der bereits mit dem Stichwort Komplikationsspirale erwähnten Problematik erkaufte worden sind.

- Die Reform hat auch eine schärfere Detaillierung des Pflichtenheftes der Verfahrensbeteiligten eingeführt, insbesondere was die Gesamtbürgschaft anbelangt, abgedeckt durch einen höheren Grad der Ausdifferenzierung der Möglichkeiten von Erleichterungen; Ausnahmen von Pflichten wurden dem Bereich „Vereinfachungen“ unterstellt und damit bewilligungspflichtig gemacht.
- Damit war zum einen ein gewachsener Verwaltungsaufwand verbunden – Grund genug, um die Anpassung der Bewilligung von Vereinfachungen an das neue Recht um ein halbes Jahr hinauszuschieben, was andererseits nicht ausschloss, für sensible Waren die Anwendung der Spezialregeln betreffend die Gesamtbürgschaft ein halbes Jahr vorzuziehen. Zum anderen musste aber auch angesichts der breiteren Ausfächerung des Pflichtenkatalogs die Gefahr für die Verfahrensbeteiligten, ins Fettnäpfchen zu treten, wachsen mit der leidigen Verhältnismäßigkeits-Problematik, welche im Einzelfall die Anwendung des Zollschuldrechts bisweilen mit sich bringen kann. Die Problematik mag bei den einzelnen Vertragsparteien unterschiedlich gelagert sein. Für die Gemeinschaft ist hier jedenfalls kürzlich Abhilfe geschaffen worden durch Einfügung – rückwirkend auf den 1. Juli 2001 – eines generellen Heilungstatbestandes in Artikel 859 der Durchführungsvorschriften zum Zollkodex. Kritiker des Gemeinschaftsrechts werden also zur Kenntnis nehmen dürfen, dass jedenfalls für das Versandverfahren dem Trauma des „Söhl & Söhlke“-Urteils des Europäischen Gerichtshofes (vom 11.11.1999, C-48/98, Slg. 99/I-7877) die Spitze genommen wurde.
- Eine schärfere Ausprägung der Verfahrenspflichten – wer es damit ernst meint, der muss sich auch der Frage stellen, ob es angezeigt ist, vom Hauptverpflichteten generell die Angabe der Warennummer in der Versandanmeldung zu verlangen. Der Gesetzgeber ist in dieser Hinsicht behutsam vorgegangen – Anhang A7 zur Anlage III –, indem er eine Güterabwägung vorgenommen hat. Er hätte den unbestreitbaren Vorteilen präziser Angaben für das Sicherheitsmanagement, die Zollschuldberechnung sowie die Risikoanalyse unter Bedingungen der Computerunterstützung Vorrang gewähren können. Er hat aber auch die Erschwernisse gesehen, die derartig hochgeschraubte Anforderungen, wenn sie ernstlich erfüllt werden sollen, dem Zugang vieler Wirtschaftsbeteiligter zum Verfahren entgegensetzen würden. Zu hohe Ansprüche können auch kontraproduktiv wirken. Mit zunehmender Angleichung der Anforderungen an diejenigen für die Überführung der Waren in den freien Verkehr, schwindet nämlich in vielen Fällen der Anreiz, sich des Versandverfahrens zu bedienen, um eine Verlagerung der Vornahme der Einfuhrförmlichkeiten hin zum Verbrauchsort zu bewirken. Eine Pflicht zur Angabe des Warencodes bei der Anmeldung zum Versandverfahren beschränkt sich danach auf sensible Waren sowie

auf die Fälle, in denen diese Angabe auf Seiten der Verfahrensbeteiligten ohne größere Mühe greifbar ist. Im Übrigen wurde ein Anreiz geschaffen, sich der Mühe freiwillig zu unterwerfen, um sich dadurch für bessere Konditionen bei der Verwendung der Gesamtbürgschaft zu qualifizieren.

#### IV.

Von vorneherein war klar – und in den vorstehenden Ausführungen ist es noch einmal angeklungen: legislative Maßnahmen allein können die Strukturschwächen des Versandverfahrens, die ja weitgehend im Bereich der verwaltungsmäßigen Durchführung liegen, nicht beheben. Die hauptsächliche Schwäche besteht eben gerade darin, dass die wesentlichen Funktionen dieses Verfahrens, der Informationsfluss, papiergebunden sind.

Das entscheidende Merkmal eines EDV-gestützten Versandverfahrens besteht darin, dass es den Verfahrensbeteiligten als Übermittler einer Nachricht an die Bestimmungsstelle ausschaltet und den Informationsfluss auf die Ebene der Kommunikation zwischen Verwaltungsbehörden verlagert. Dies schließt aus durch den Beteiligten manipulierte Informationen, die unberechtigterweise den Eindruck einer Beendigung des Verfahrens erwecken oder – im Rahmen eines elektronischen Garantiemanagements – durch Vorlage einer gefälschten Bescheinigung das Vorliegen einer ordnungsgemäßen Sicherheitsleistung vortäuschen.

Die Schnelligkeit des Informationsflusses ermöglicht darüber hinaus, dass die Information der Ware vorausseilt, die Bestimmungsstelle – übrigens auch die Durchgangszollstelle – also bereits das Versandgut erwartet – ein wichtiger Effekt bei der Betrugsbekämpfung. Dieser wurde auf dem Scheitelpunkt der Krise des Versandverfahrens durch die Errichtung (im Wege einer Verwaltungsabsprache) eines umständlichen „Frühwarnsystems“ für den Bereich der sensiblen Waren erzielt, nunmehr fällt er aber ohne weiteres für alle Waren gleichsam nebenbei an. Fast noch wichtiger ist aber die Ersetzung des Postweges bei der Rücksendung des Nachweises der Verfahrensbeendigung durch die elektronische Meldung, birgt sie doch die Möglichkeit, das Ergebnis der Operation rasch aufzuklären, der aus einer verspäteten Rückmeldung resultierenden Komplikationsspirale (Benachrichtigung des Hauptverpflichteten, Suchverfahren, Alternativbeweis, a posteriori Kontrolle) zu entkommen und das Haftungsrisiko des Beteiligten zu mindern.

Ob die Vorteile automatisierter Risikoanalyse nachhaltig nutzbar gemacht werden können, sollte eher vorsichtig beurteilt werden. Überspannte Anforderung an die Beteiligten hinsichtlich der Lieferung spezifischer Daten, die vertrauenswürdig sind, können die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens aus deren Sicht in Frage stellen. Soweit die Angabe der Warennummer Verpflichtung ist, gilt dieser Vorbehalt allerdings nicht.

#### V.

Das Gebilde, das diese Vorzüge in sich verkörpert, nennt sich „**New Computerized Transit System**“, kurz „**NCTS**“; die Kernelemente seiner flächendeckenden Einfüh-

rung in funktionaler, zeitlicher und räumlicher Hinsicht können folgendermaßen skizziert werden:

Das NCTS soll den Bereich derjenigen Versandverfahren abdecken, die derzeit unter Verwendung des Einheitspapiers abgewickelt werden.

Das bedeutet, dass Luft- und Eisenbahnfrachtverkehr, soweit sie nicht nach dem Regelverfahren durchgeführt werden, vom NCTS ausgenommen sind. Dies mag zum Teil seine Rechtfertigung darin finden, dass diese Verkehrsarten ein geringeres Risikoprofil aufweisen als der Straßengüterverkehr. Von Bedeutung ist jedoch auch, dass in beiden Verkehrsarten – im vereinfachten Luftversand auf der Grundlage des elektronischen Manifestes wie im vereinfachten Eisenbahnversand im so genannten Kooperationsmodus – Elemente systemimmanenter Selbstkontrolle seitens der Verkehrsträger im Vordergrund stehen und auf der Seite der Verwaltung die Kontrolltätigkeit auf Betriebsprüfung zurückgenommen ist. Beide vereinfachte Verfahren erscheinen unter derzeitigen Bedingungen im Vereinfachungseffekt von nichts überboten werden zu können. Fraglich ist allerdings, ob diese Sonderverfahren unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgleichheit beibehalten werden können und ob nicht allein aus Gründen der Gleichbehandlung der Beteiligten diese Beförderungen im Eisenbahn- und Luftverkehr mittelfristig ins NCTS einbezogen werden sollten. Derartige Überlegungen werden derzeit von den betroffenen Kreisen mit einer gewissen Beunruhigung registriert, was verständlich ist. Es handelt sich aber hier um mittel- bis längerfristige Entwicklungsmöglichkeiten. Bevor eine solche Lösung Chancen auf Verwirklichung hätte, müsste sich erst noch mehr die Erkenntnis Raum verschaffen, dass – generell betrachtet – die Informatisierung der Regelverfahren die Bedeutung der vereinfachten Verfahren insgesamt relativiert; bei der sich im Falle einer Rückgliederung dieser Verfahren unter das Regelverfahren ebenfalls stellenden Frage der Bemessung und Verwaltung der Sicherheitsleistung, könnte mit kostengünstigen ad hoc Lösungen entgegengekommen werden.

Das Konzept des NCTS sieht als zusätzliche Funktionalität neben anderen Hilfsfunktionen das sog. Garantimanagement vor. Dieser Funktion wird von den einzelnen Mitglied- oder Partnerstaaten ein unterschiedlicher Stellenwert beigemessen. Man hat sich nicht auf eine horizontale Lösung einigen können. Es soll also auf der Basis von national entwickelten Modulen errichtet werden, wobei der Kommission lediglich obliegt, für die Kommunikationsfähigkeit der einzelnen nationalen Anwendungen untereinander Sorge zu tragen. Zu den elementaren Funktionen, die am ehesten allgemeines Interesse seitens der Vertragspartner finden könnten, gehört die Möglichkeit der Abfrage durch die Abgangsstelle, ob eine bestimmte Einzelsicherheit in erforderlicher Höhe tatsächlich besteht. Hinsichtlich der wirtschaftlich ungleich bedeutsameren Figur der Gesamtbürgschaft wird von einzelnen Mitgliedstaaten allerdings die Notwendigkeit bestritten, zollseitig ein Überwachungssystem zur Verfügung zu stellen, da doch die Einhaltung des Referenzbetrages zu den Aufgaben des Hauptverpflichteten gehöre. Es wird also möglicherweise hier zu unterschiedlich weitgehenden Lösungen in den Mitglied- und Partnerstaaten kommen. Vielleicht liegen diesem Umstand auch unterschiedliche Grundauffassungen bei den betroffenen Verwaltungen hinsichtlich der Frage, wie strikt die Einhaltung des Referenzbetrages zu gewährleisten ist, zugrunde. Seitens der Wirtschaft wird jedenfalls Interesse an einem länderübergreifenden System bekundet, welches das Agieren von Hauptverpflichteten in

verschiedenen Ländern, die Kumulierung verschiedener Sicherheiten zur „Streckung“ des ausgeschöpften Referenzbetrages sowie die Benutzung ein und derselben Gesamtbürgschaft durch mehrere demselben Dachkonzern angehörige Verfahrensbeteiligte ermöglichen soll.

Im papiergestützten Verfahren stellt die Möglichkeit der Anmeldung der warenbezogenen Daten in Form von Ladelisten eine wesentliche Erleichterung dar. Seit einer Sitzung des Gemischten Ausschusses im Jahre 1997 wurde das Postulat aufrechterhalten, dass derartige Ladelisten auch im Rahmen der Anwendung des NCTS weiterverwendet werden dürften. So steht es im Augenblick noch in Artikel 30, Anlage I geschrieben. Obwohl es klar ist, dass mit der Beibehaltung dieser Papierladelisten ein wesentlicher Teil des Datenmaterials nicht elektronisch erfasst und damit aus dem Kommunikationssystem des NCTS ausgeschlossen wird, haben sich die gesetzgebenden Gremien lange dagegen gesträubt, diese Möglichkeit einer Umgehung des NCTS als auf eine Übergangszeit beschränkt zu kennzeichnen. Erst in letzter Zeit haben Ausschuss und Arbeitsgruppe sich dazu bewegen lassen, ein Signal zu setzen, dass derartige Praktiken spätestens Ende 2004 ein Ende finden sollen. Den Wirtschaftsbeiträglichen bleibt damit Zeit, sich bis dahin die technischen Möglichkeiten für eine Umwandlung des gesamten Datenmaterials in ein NCTS-gerechtes Format zu verschaffen.

Wie in dem Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom Dezember 1999 betreffend „Zoll 2002“ festgelegt, wird die Grundfunktion des NCTS unter vollständiger Vernetzung der Zollstellen in der Gemeinschaft und den Partnerstaaten ab 1.7.2003 verfügbar sein. Die Kommission hat sich dies vor kurzem im Wege einer förmlichen Befragung der Finanzminister noch einmal bestätigen lassen. Die EDI-Anbindung der Verfahrensbeteiligten wird freilich bis zu diesem Zeitpunkt nicht vollzogen sein. Die Mehrzahl der nationalen Verwaltungen halten es nicht für angebracht, diesen Übergang mit entschiedenem hoheitlichen Druck zu erzwingen. Dennoch sind einige richtungweisende Signale gesetzt worden. So wird die Verfahrensvereinfachung des zugelassenen Senders/Empfängers ab 1.4.2004 nur noch NCTS-Benutzern zur Verfügung stehen. Der Ausschluss der Möglichkeit, die Papierladeliste zu verwenden, 8 Monate später vorgesehen, könnte für bestimmte Sektoren schmerzhaftere Folgen haben, weshalb sich die zuständigen Gremien die Möglichkeit einer Überprüfung im Lichte der tatsächlichen Lage im Jahre 2004 vorbehalten haben.

Für den Bereich der Gemeinschaft und aus der Sicht des einheitlichen Binnenmarktes heraus stellt sich die Frage, ob mit dem NCTS das erste Zollverfahren zur Verfügung steht, welches überall in der Gemeinschaft unter einheitlichen Bedingungen funktioniert. Konkret lautet sie – etwa aus der Perspektive der Express-Kurierdienste –: „kann die EDI-Anbindung überall mit dem gleichen Software-Paket vollzogen werden?“ In solch absoluter Form gestellt, muss die Antwort auf diese Frage leider negativ ausfallen. Zwar wurden von der Kommission zusammen mit den nationalen Verwaltungen die funktionalen und technischen Spezifikationen für eine allgemeine elektronische Anmeldung zum NCTS ausgearbeitet, jedoch ist es bei einem unverbindlichen Vorschlag geblieben. Die Benelux-Länder, Dänemark und Schweden, das Vereinigte Königreich und Irland sowie Portugal ziehen eine Übernahme dieser einheitlichen Anbindungslösung in Betracht. Außerhalb der Gemeinschaft hat Norwegen dies getan, Polen, die Slowakei und Ungarn gehören auch dazu. Auch in dieser

Gruppe von Mitglied- und Partnerstaaten handelt es sich letztlich um eine nationale Anbindung, sodass vollkommene Detailgleichheit der nationalen Anbindungsspezifikationen nicht gewährleistet ist. Die übrigen Länder, insbesondere diejenigen, die zu den Vorreiterstaaten zählen, wie die Schweiz, Italien, Spanien und Deutschland warten mit anderen als den von der Kommission vorgeschlagenen technischen Spezifikationen auf. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass in diesen Ländern das NCTS in ein vertikales Gesamtprojekt der EDV-gestützten Zollverfahren integriert ist, in Deutschland ist NCTS ein Subsystem zu Atlas. Vielen Wirtschaftsbeteiligten ist derzeit mehr an einer vertikalen Integrierung der Verfahren in den jeweiligen Ländern gelegen als an der Einheitlichkeit der NCTS-Schnittstelle. Der Programmvision „E-customs“ bleibt es vorbehalten, die gegensätzlichen Positionen in diesem Zusammenhang einander anzunähern.

Die Glaubwürdigkeit des Systems aus der Sicht der Wirtschaft kann nicht von einem Tag auf den anderen geschaffen werden, sie muss als ein durch Bewährung sich selbst erzeugender Prozess verstanden werden. Die Dienststellen der Kommission sehen es allerdings als ihre vornehmste Pflicht an, den Anliegen der Wirtschaft nicht nur aufmerksam zuzuhören, sondern ihnen auch so weit wie möglich gerecht zu werden. Dazu gehört der Grundsatz, Vorteile, die unter dem bisherigen Verfahren bestanden, nicht ohne triftigen Grund zu beseitigen. So hebt sich zum Beispiel die Vereinfachung des zugelassenen Versenders unter dem NCTS von derjenigen unter dem Papierverfahren durch den kleinen Unterschied ab, dass eine elektronische Vorlage der Versandanmeldung an die Abgangsstelle erfolgt, während sich das Papierverfahren mit einer bloßen Anzeige an die genannte Stelle begnügt. Auf den ersten Blick folgt daraus, dass das NCTS den zugelassenen Versender dem im Regelverfahren agierenden Versender gleichstellt, und zwar auch im Hinblick auf die Überlassung, die eine effektive Verwaltungsentscheidung des Beamten impliziert. Der aus der allgemeinen Systemkonzeption folgende Sachzwang kann hier aber nicht das letzte Wort darstellen. Die Möglichkeit, die Überlassung unter bestimmten Voraussetzungen auch automatisch mit Zeitablauf eintreten zu lassen, muss also dem in dieser Hinsicht zu rigiden System als nationale Komponente angegliedert werden, damit wie bisher unter dem Papierverfahren die Möglichkeit fortbesteht, den Transport der Waren seitens der zugelassenen Versender außerhalb der Amtsstunden beginnen zu lassen.

Anderen Sonderwünschen kann allerdings nicht mit der gleichen Elastizität begegnet werden. Das vereinfachte Verfahren der Warenbeförderung auf dem Luftwege gewährt Erleichterungen sehr weitgehender Art insofern, als eine Rückmeldung der Ankunft der Ware unterbleibt. Seine Ausdehnung auf den so genannten Straßen-Nachlauf – ein Anliegen der Luftfrachtbeförderer – beschwört allerdings ein Problem der Wettbewerbsgleichheit im Vergleich mit der normalen Straßenbeförderung herauf. Dieses lässt sich im Rahmen des Papierverfahrens auf der Ebene der Verwendung von Ladelisten in für sämtliche zu vergleichenden Beteiligten annehmbarer Weise lösen. Wollte man allerdings dem Wunsche der Luftfrachtbeförderer nachgeben, von der elektronischen Eingabe der Warendaten – d.h. von der Anwendung des NCTS für den Nachlauf befreit zu werden, so könnte jeder normale Straßenbeförderer sich fragen, warum er sich nicht in gleicher Weise behandelt sehen dürfte. Dies würde nicht die Legitimität des Systems fördern und zu seiner allgemeinen Akzeptanz beitragen.

Vertrauen in das neue EDV-gestützte Verfahren muss allerdings nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Praktikabilität und Geschlossenheit der Lösungen gewonnen werden, sondern verlangt darüber hinaus permanente Anstrengungen in Form des Angebots von Help-desk-Diensten auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene. Auch ist dafür gesorgt, dass im Falle von Störungen der Rückfall auf das Papierverfahren ohne größere Zeitverluste möglich ist.

Das Interesse der Wirtschaftsbeteiligten am NCTS kann sich natürlich nur parallel mit der Ausbildung eines Netzes von angeschlossenen Zollstellen entwickeln. Gegenwärtig sind nur in Spanien und Norwegen sämtliche Zollstellen mit dem System verknüpft, der große Sprung nach vorne wird in den nächsten 12 Monaten geschehen, da die Planungen aller Mitglieds- und Partnerstaaten den 1. Juli 2003 als Enddatum ins Auge fassen. Was die Kandidaten zum Beitritt der Gemeinschaft anbelangt (also z.B. Slowenien und die baltischen Länder), so ist deren Anschluss an das NCTS schon vor ihrer Aufnahme in die Gemeinschaft vorgesehen, nämlich als Vertragsparteien des Übereinkommens über das Gemeinsame Versandverfahren.

## VI.

Der vollständige Anschluss der Zollstellen an das NCTS wird nicht gleichbedeutend sein mit dem Ende der Verwendung des Papierverfahrens. Zugelassene Versender und Empfänger verlieren ihre Lizenz spätestens am 1.4.2004, wenn sie bis dahin nicht EDV-gestützte Verfahrensbeteiligte geworden sind. Generell gilt, dass auf Papierbasis begonnene Verfahren nur auf der gleichen Basis beendet werden können. Wann wird aber die Möglichkeit, auf Papierbasis ein Verfahren zu eröffnen, entfallen? Länder mit einem hohen generellen Informatisierungsstandard wie etwa Norwegen werden dieses Ziel eher erreichen als andere. Länder, die traditionell dazu neigen, die professionellen Zollanmelder zu begünstigen, indem sie ihnen monopolartige Vorteile einräumen, werden auf Nachzügler wenig Rücksicht nehmen, sie vielmehr von der Verwendung des Versandverfahrens – ohne viel Federlesen – ausschließen und damit einer Bündelung der Verfahrenseröffnungen auf der Ebene dieses Dienstleistungsgewerbes Vor-schub leisten. Andere Länder, welche derartige Auswirkungen nicht für wünschenswert halten, ziehen es vor, behutsamer vorzugehen. Generell dürfte auch eine Untersagung der Verwendung von Papierladelisten spätestens ab 2005 letzte Traditionalisten zur Benutzung des NCTS bekehren. Viel wichtiger aber ist die Überzeugungskraft, die von den Vorteilen des Systems selbst ausgeht, sowie die Zugkraft, die Vorreiter auf Nachfolger ausüben.

Mindestens solange nicht alle Bestimmungsstellen an das NCTS angeschlossen sein werden, muss allerdings auch noch mit einer Zwitterfigur der Verfahrensgestaltung gerechnet werden. Gemeint sind die Fälle, in denen eine Anmeldung zum Versandverfahren nach NCTS-Format erfolgt, der elektronische Informationsfluss jedoch in einem toten Gleis landet und nur noch zum Ausdrucken des Warenbegleitdokuments genutzt werden kann. In diesem Falle befinden wir uns in einem papiergestützten Verfahren, mit der Besonderheit allerdings, dass als Versandpapier nicht ein Formular des Einheitsdokuments Verwendung findet, sondern ein gewöhnlicher Computerausdruck, der noch nicht einmal über einen amtlichen Stempelabdruck verfügen muss, wenn ein zugelassener Versender tätig geworden ist. Derartige Papiere können in

Betrugsabsicht ohne Mühe vervielfältigt werden und mit jeder Kopie bei Durchgangszollstellen der Eindruck vorgetäuscht werden, Waren würde jedes Mal im Rahmen eines gültigen Versandverfahrens gestellt. Angesichts fehlender elektronischer „Vorab-Ankunftsanzeige“ besteht hier in der Übergangszeit eine Sicherheitslücke, die allein durch verstärkten aber arbeitsaufwendigen Informationsaustausch (stichprobenweise oder auf Verdacht) im so genannten a posteriori Überprüfungsverfahren geschlossen werden kann.

Nicht nur für die Verwaltungen, sondern auch für die Wirtschaft ergibt sich für die Übergangszeit aus dieser Doppelgleisigkeit von Papier- und EDV-Verfahren eine erhebliche Mehrbelastung, deren Bewältigung ein hohes Maß an Pionierbewusstsein voraussetzt. Deshalb drängt sich förmlich die Frage auf, ob denn diese Mehrgleisigkeit, diese Nichtgleichzeitigkeit der Einführung des NCTS nicht zu vermeiden gewesen wäre. Warum nicht ein schlüsselfertiges System erstellen und von einem bestimmten Stichtag an – wie z.B. beim Euro – insgesamt anwenden?

Ein Vergleich mit dem Euro ehrt natürlich das NCTS. Eine solche Lösung wäre nicht nur wegen der begrenzten Koordinationskapazität der zentralen Projektleitung in der Kommission zum Scheitern verurteilt. Wer wollte die zeit- und ressourcenaufwendigen Konformitätstests unter sämtlichen Partnerverwaltungen alle auf einmal durchführen. Ferner befinden wir uns innerhalb der Zollunion und erst recht im Gefüge des Gemeinsamen Versandverfahrens nicht in einer monolithischen Verwaltungsstruktur, sondern wir haben es mit 22 Zollverwaltungen zu tun, die in haushalts-, personal- und planungsmäßiger Hinsicht den Bedingungen eines jeweils spezifischen Umfeldes ausgesetzt sind. Wer da meint, das Werk gehe, einmal politisch entschieden, einen ehernen Gang seiner Vollendung entgegen, der täuscht sich. Richtiger wäre es wohl, aus der Sicht der Kommission und der bisher gemachten Erfahrungen, von einer Art „plebiscite de chaque jour“ zu sprechen.

Deshalb ist man versucht, neben den Nachteilen auch die Vorteile der Nichtgleichzeitigkeit zu erwähnen, ohne damit gleich ein „Lob der Trägheit“ anstimmen zu wollen. Als Vorteile des Nacheinanders können angeführt werden: wertvolle Erfahrung kann nicht weitergegeben werden, bevor sie nicht gewonnen ist. Globale Fehlschläge sind unerfreulicher und weniger leicht zu korrigieren als punktuelle. Das Testmanagement kann Schritt für Schritt und ohne Gefahr, in Konfusion zu verfallen, durchgeführt werden. Skeptische Grundeinstellungen lassen sich nicht durch gute Worte, sondern viel besser durch die Beweiskraft der greifbaren Dinge ausräumen.

Diese Einschätzung mag wohl auch für diese Ausführungen gelten, die hiermit beendet sind.

# Elektronisches Versandverfahren als integrierte Lösung in der Spedition

Martin Oeschger, Geschäftsleiter SPEDLOGSWISS – Verband schweizerischer Speditions- und Logistikunternehmen, Basel

## 1. Die Ausgangslage

Der Verband schweizerischer Speditions- und Logistikunternehmen zählt 250 Mitgliedfirmen und repräsentiert damit über 95 % aller Zollagenten und Speditionsunternehmen in der Schweiz. Über 90 % aller Zollabfertigungen werden von Mitgliedern unseres Verbandes vorgenommen. Sie sehen daran das starke Interesse, das die schweizerische Speditionswirtschaft an allen Zollverfahren haben muss.

Die Schweiz hat nur Außengrenzen. Jede Güterbewegung von, in oder durch die Schweiz bedarf einer zolltechnischen Behandlung. Zollbehandlung ist, neben der internationalen Spedition, Kerngeschäft unserer Mitglieder.

Da dies so ist, haben die Schweizer Spediteure in Zusammenarbeit mit der eidg. Zollverwaltung schon früh, nämlich 1984, begonnen auch die Zollabfertigung zu informatisieren. Heute laufen beinahe 90 % der Einfuhr- und 40 % der Ausfuhrabfertigungen der Spediteure mit elektronischen Verfahren, die voll in die jeweilige Anwendungssoftware des Speditionsunternehmens integriert sind.

Eine der wenigen Anwendungen, die heute nicht informatisiert ist, ist die Transitabfertigung mit immerhin 700.000 Eröffnungen in der Schweiz, also das gemeinsame Versandverfahren.

Warum ist dies so?

1. Die Zollverwaltung konnte bis anhin Daten eines Transitdokumentes nicht elektronisch entgegennehmen, hatte also keine Abnahmesoftware mit Schnittstelle in die Anwendung des Spediteurs zur Verfügung gestellt.
2. Das Ausfüllen eines Transitdokumentes war bisher sehr einfach
3. Da T-Dokumente bei Sammelsendungen lediglich auf der Ebene der gesamten Ladung erstellt wurden und nicht auf die Einzelsendung hinuntergebrochen werden mussten, war die Menge zu wenig groß, um einen Rationalisierungsdruck auszulösen.
4. Vorteile für den Spediteur in der Zollbehandlung wären bei einer Informatisierung nicht entstanden.

Das Kosten/Nutzen Verhältnis war also ungenügend.

Bereits im Jahre 1996 kam die eidg. Zollverwaltung auf unseren Verband zu und präsentierte uns das Projekt New Computerized Transit System (NCTS). Damals sprach die Projektleitung in Brüssel von der europaweiten Einführung per 1998. Heute spricht man von 1. Juli 2003. Auch das ist, bei Betrachtung des Fortschritts dieses Projekts und aufgrund unserer Erfahrung, die bare Utopie.

## **2. Zusammenarbeit Zollverwaltung – Spedition (Pilotfirmen)**

Die Zollverwaltung bot unserem Verband die Zusammenarbeit in diesem Projekt an. Wir nahmen gerne an und organisierten im Frühling 1998 gemeinsam Informationsveranstaltungen für unsere Mitglieder und suchten sog. Piloten, also Spediteure, die in engster Kooperation mit der Zollverwaltung die eigene Anwendungssoftware für das NCTS entwickeln sollten und auf die ebenfalls in Entstehung befindlichen Programme der Zollverwaltung abstimmen sollten.

Auf mehrere Aufrufe bei unseren Mitgliedern entschlossen sich schließlich sechs Firmen als Piloten, das Flugzeug NCTS zum Fliegen zu bringen. Wegen des, bei den Multis unserer Branche ausgebrochenen Fusionitis und wegen teilweise damit zusammenhängender personeller Veränderungen waren von den sechs Piloten bald nur noch zwei übrig: die Natural AG, Basel und die Crowe AG, Basel, zwei Schwesterfirmen, die Verzollungs- und Informatikleistungen aber gemeinsam erbringen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Piloten und der Zollverwaltung war äußerst eng, fruchtbar und vor allem partnerschaftlich. Allerdings dauerte die Pilotphase vom 1.6.99 bis zum 9. März 02, also viel zu lange. Der Grund für die Länge dieser Pilotphase ist zweifellos der fehlende Zeitdruck aus Brüssel und in der Konsequenz daraus auch aus Bern.

## **3. Integrierte Lösung – was heißt das aus Sicht der Spedition?**

Warum will die Spedition eine integrierte Lösung und was heißt für uns integrierte Lösung?

Eine integrierte Lösung heißt, dass einmal erfasste Daten nicht ein zweites Mal erfasst werden müssen, sondern für die ganze Logistikkette weiterverwendet werden können.

Im Idealfall sieht das so aus:

Der auftraggebende Exporteur übermittelt die Sendungsdaten an seinen Spediteur. Diese Übermittlung erfolgt heute oft mittels Spedifact, eines auf dem UN-Standard EDIFACT basierenden Speditionsauftragsprogramms der IG Electronic Commerce unseres Verbandes. Der Spediteur bearbeitet die Daten weiter und bereitet sie für die verschiedenen Anwendungen auf, bspw. Aufträge an Frachtführer, Ausfuhrabfertigung, Versandverfahren, Versicherungsanmeldung, Instruktion des Korrespondenten im Ausland, damit dieser seinerseits die Löschung des Versandverfahrens, die Einfuhrverzollung, die Aufträge an seine Unterbeauftragten sowie die Avisierung des Importeurs vornehmen kann. Die Übermittlung all dieser Einzelprozesse soll natürlich elektronisch erfolgen und erfolgt heute auch weitgehend elektronisch, bis auf die Eröffnung und die Löschung des Versandverfahrens.

## **4. Der praktische Ablauf am Beispiel einer Transitabmeldung (Eröffnung eines Versandverfahrens)**

Nehmen wir als Beispiel eine Stückgutsendung von der Schweiz nach Spanien.

Der schweizerische Exporteur übermittelt den Speditionsauftrag entweder per Post oder elektronisch an den Spediteur. Der Spediteur erfasst die Daten des postalisch erhaltenen Auftrags oder integriert die elektronisch erhaltenen Daten in seine Speditionsapplikation. Bereits jetzt kann die sog. Ausfuhrabmeldung vom Spediteur an die

Zollverwaltung ausgelöst werden, also in einem Zeitpunkt, wo unter Umständen noch gar nicht klar ist, auf welchem Lkw diese Sendung am folgenden Tag verladen wird. Nach Übermittlung der Ausfuhrabmeldung erfolgt zollseits die Revisionsanordnung innerhalb einer bestimmten Zeit (ca. 15 Min.). Die Freigabe durch den Zoll erfolgt ebenfalls elektronisch. Es kann Sendung für Sendung abgemeldet werden – d.h. es muss nicht auf die Komplettierung des Lkws gewartet werden.

Erst wenn bspw. der Disponent des Speditionsunternehmens am Tag B die Sammel-Lkws nach Spanien zusammenstellt, alle Ausfuhrabmeldungen gemacht sind und alle Sendungen unter Zollkontrolle stehen, wird pro Lkw eine Transitabmeldung und die Ausfuhrdeklaration erstellt.

Neben den Daten, die in der Ausfuhranmeldung bereits erfasst sind (Sendungsdaten), sind die folgenden Daten für die Transitabmeldung und damit die Eröffnung des Versandverfahrens notwendig:

- Bürgerschafts-Nr.
- Grenzzollstellen (Leitweg)
- Bestimmungszollstelle
- Zollkennzeichen
- Empfangsadresse derjenigen Person, die den Versandschein löscht (Korrespondent)
- Transitfrist
- Lkw-Nr./Container-Nr.

Größtenteils werden die Daten der Ausfuhrabmeldungen für die Transitabmeldung weiterverwendet und dann auch ins Ausland verschickt.

Die Transitabmeldung wird also an den Zoll übermittelt. Die Zollverwaltung führt eine elektronische Plausibilitätskontrolle durch. Allerdings empfiehlt es sich, wenn der Spediteur auf ihn angepasste, weiter gehende Plausibilitätskontrollen vorgelagert durchführt. Er vermeidet damit unter Umständen große Verzögerungen. Werden bspw. falsche Verpackungs-codes an die EZV übermittelt, generiert das System der EZV für jede falsch erfasste Sendung eine Fehlermeldung, welche dann vom Deklaranten wieder korrigiert und erneut übermittelt werden muss. Selbstverständlich läuft auch bei der zweiten Übermittlung die vereinbarte, ca. 15-minütige Interventionsfrist des Zolls neu.

Wenn die Transitabmeldung von der EZV angenommen wurde, erhält der Spediteur von der Zollverwaltung ein PDF-File mit dem Versandbegleitdokument und der Liste der Positionen (Ladeliste, im Falle von mehr als einer Sendung). Nun druckt der Spediteur das Versandbegleitdokument mit Nr. und Strichcode aus.

Heute hören die Erfahrungen von Natural nach der Rückmeldung der EZV auf.

## **5. Der Nutzen der Informatisierung des Versandverfahrens für den Spediteur**

Die Speditionswirtschaft verspricht sich vom NCTS in erster Linie fünf Vorteile:

1. Die elektronische Eröffnung bringt zwar keine zeitlichen Einsparungen, aber der Rationalisierungseffekt liegt beim Suchverfahren, das praktisch entfallen wird. Der Aufwand, den der Hauptverpflichtete heute erbringen muss, wenn das Löschungs-

- zollamt das Exemplar 5 nicht rechtzeitig zurücksendet, ist auch nach der Reform des gemeinsamen Versandverfahrens nicht kleiner geworden, im Gegenteil, einige Zollverwaltungen sind noch schlechter geworden und forcieren dementsprechend mehr Suchverfahren. Die Einsparung dürfte schätzungsweise bei 5 Manntagen pro 1000 Eröffnungen liegen.
2. Durch die raschere Erledigung der Versandverfahren wird es möglich sein, mit kleineren Bürgschaften der Hauptverpflichteten, d.h. der Spediteure auszukommen. Die Vorteile für den Spediteur sind niederere Bürgschaftskommissionen und vor allem die verbesserte Liquidität. Denn Bankbürgschaften werden von den Banken als benutzte Kredite betrachtet und reduzieren damit die frei verfügbaren Kreditlimiten des Spediteurs.
  3. Die Informationsverarbeitung wird durch den Wegfall der letzten händischen Datenverarbeitung insgesamt homogener und damit besser zentral steuerbar. Die Abläufe können so durch innerbetriebliche Standardisierung schlanker gemacht werden.
  4. Nicht nur die Behörden auch die Hauptverpflichteten sind vor Betrug besser geschützt. Das für den Hauptverpflichteten immer zu immensen Problemen führende Fälschen seiner Unterschriften auf T-Dokumenten, sollte doch wesentlich erschwert sein. Betrüger finden allerdings bekanntlich immer einen Weg.
  5. Dadurch dass die Fahrer eines Tages ihr Fahrzeug bei der Erledigung der Transitabfertigung nicht mehr verlassen müssen – das Begleitdokument wird bei den jeweiligen Grenzübertritten nur noch eingescannt – wird die Entflechtung des Transitverkehrs vom Verzollungsverkehr besser gelingen. Auch werden die Grenzaufenthalte der Transitfahrzeuge insgesamt kürzer. Dadurch können die bestehenden, viel zu knappen Zoll- und Verkehrsträgerinfrastrukturen (Straße und Schiene) besser genutzt werden, was zur Beschleunigung des Verkehrsflusses aber besonders des Güterverkehrs beiträgt – bei den für die nächsten Jahre prognostizierten Zuwächsen des Güterverkehrs ein wahrlich willkommener Effekt.

## 6. Die Hürden bei Einführung des NCTS für den Spediteur

Bei diesen Vorteilen für die Logistikwirtschaft würde man wohl einen Run der Spediteure auf das NCTS erwarten. Doch es gibt auch Hürden und Risiken, die hier bremsend wirken.

Wichtigstes Hindernis ist gewiss der Einführungsaufwand.

Die Crowe/Natural Gruppe beziffert den Aufwand für die Anpassung und Neuprogrammierung ihrer Speditions- und Verzollungssoftware und die zusätzlichen organisatorischen Aufwendungen auf ein Mannjahr. Bei heute in der Schweiz gebräuchlichen Ansätzen für Informatikdienstleistungen von CHF 1.500,- pro Tag ergibt dies eine Größenordnung von CHF 550.000,- oder EUR 400.000,-. Dies ist auch für ein, für schweizerische Verhältnisse großes Unternehmen wie die Crowe/Natural mit in der Schweiz tätigen 570 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die einen Umsatz von ca. CHF 440.000.000,- erwirtschaften, eine Investition, die wohl überlegt sein muss. Schätzungen der Crowe/Natural zufolge beläuft sich der durch die Pilotkonstellation bedingte Anteil am Einführungsaufwand auf etwa 50 %.

Viele unserer Mitglieder verwenden im Gegensatz zu Crowe/Natural Standardsoftware und können folglich davon ausgehen, dass insbesondere die Programmanpassungen wesentlich günstiger kommen. Die Softwarelieferanten kommen bei einer Vielzahl von Anwendern, sprich Kunden, auf wesentlich geringere Stückkosten. Der interne Organisationsaufwand indes bleibt.

Ein weiterer Nachteil des NCTS ist der gegenüber dem herkömmlichen System höhere Datenerfassungsaufwand – der Detaillierungsgrad der zu erfassenden Sendungsdaten ist beim NCTS höher als beim bisherigen Versandverfahren. Dieser zusätzliche Aufwand kann allerdings durch gute Organisation und intelligente Anwendungssoftware kompensiert werden.

Als dritter Problempunkt muss hier die zusätzliche Abhängigkeit des Spediteurs von der Informatik der Zollverwaltungen angesprochen werden. Risiken, wie Systemabstürze, Programmfehler, Kapazitätsprobleme und lange oder keine Antworten der Zollrechner könnten die, auf just in time getrimmte Organisation des internationalen Spediteurs erschweren. Die schweizerische Zollverwaltung, aber auch das zuständige Finanzdepartement (Finanzministerium) sind sich dieser Probleme bewusst und unterstützen die Spediteure in solchen Situationen unbürokratisch.

## **7. Die Prognose zur weiteren Einführung aus Sicht der SPEDLOGSWISS**

Gemäß Anlage I zum Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren wird der Status des Zugelassenen Versender und Zugelassenen Empfängers ab 31. März 2004 nur noch Firmen gewährt, die im Datenaustausch mit den Zollbehörden Informatikverfahren einsetzen. Mit anderen Worten: ab 31. März 2004 wird die Anwendung des NCTS für ZV/ZE obligatorisch sein. Nur dieses Gebot wird, sofern es so aufrechterhalten werden kann, die flächendeckende Einführung des NCTS in der Schweiz bewirken. Bestünde es nicht, würden wohl bis zu diesem Zeitpunkt nur die größeren mittleren und die großen Unternehmen die Einführung abgeschlossen haben. Der auf den ersten Blick erkennbare Nutzen ist im Verhältnis zum Aufwand für kleinere und mittlere Unternehmen wahrscheinlich nicht erheblich genug.

In der Schweiz ist der Start in das NCTS dank der bei uns (glücklicherweise alltäglichen) guten Zusammenarbeit zwischen Speditionswirtschaft und Zollverwaltung geglückt. Aber es ist nur ein Start. Es kommt noch einiges auf die Beteiligten zu.

International betrachtet befürchte ich, dass die Schweiz von ihren Anstrengungen nur begrenzt oder entsprechend spät profitieren kann. Denn nur wenn das NCTS einigermaßen flächendeckend in ganz Europa eingeführt ist, kann der anvisierte Nutzen voll erzielt werden.



# NCTS (New Computerized Transit System) Erfahrungsbericht

Karl-Heinz Weiskirchen, Country Customs Manager Danzas Deutschland

## IT Verfahren ATLAS

### Einleitung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

gestatten Sie zunächst, dass ich mich vorstelle: Mein Name ist Karl-Heinz Weiskirchen. Ich bin, wie man so schön in Deutsch sagt, Country Customs Manager bei Danzas in Deutschland. In dieser Funktion bin ich verantwortlich für alle Zollaktivitäten im Hause Danzas und gleichzeitig auch Geschäftsführer der Firma Gerlach. Danzas ist, wie Sie sicher wissen, europaweit Marktführer bei den Zolldiensten.

Gerne bin ich der Einladung der EFA gefolgt um über die Praxis-Erfahrungen unserer Organisation mit NCTS zu berichten. Damals waren wir alle noch der Ansicht, dass bis zum Zeitpunkt der Veranstaltung es solche geben würde.

Leider gibt es aber derzeit wenig zu berichten. Das liegt zum einen am System selber und auch daran, dass wir noch keine funktionierende Software für Teilnehmer haben, aber letztlich auch an der Ausstattung der Zollstellen mit NCTS d.h. in Deutschland mit ATLAS-Versand. Atlas ist bekanntlich das deutsche System, mit dem NCTS bedient wird.

Derzeit wird in Deutschland nur mit Benutzereingabe durch die Zollbeamten gearbeitet. Aktuell sind laut Bundesministerium der Finanzen dreizehn Zollstellen an das System angeschlossen.

Aus diesem Grunde möchte ich Ihnen zunächst etwas generell über unsere Erfahrungen mit ATLAS, sowie der weiteren Entwicklung und der Anforderungen an ATLAS auch im Zusammenhang mit NCTS berichten.

### Pilotierung

Danzas wurde als Spediteur neben drei Industriefirmen vom Bundesministerium der Finanzen als Pilotanwender für ATLAS ausgewählt. Dies mit Recht, denn Spediteure spielen eine wichtige Rolle und leisten auch einen bedeutenden Beitrag bei der Bewältigung des internationalen Warenflusses. Dies nicht nur wie vorrangig zu vermuten im Bereich des Transportes oder dessen Organisation, vielmehr auch bei der Abwicklung der umfangreichen zoll- und außenwirtschaftlichen Auflagen. Sie alle wissen aus persönlicher Erfahrung, wie wichtig die Präsenz von Zollspeditoren, insbesondere an der Grenze ist.

Die Pilotierung sollte der Erprobung des Zusammenwirkens der EDV-Systeme von Verwaltung und Teilnehmern unter Echtbedingung dienen. Nicht das Verfahren ATLAS selbst, sondern der Nachrichtenaustausch war zu pilotieren.

Vereinbart wurde die Pilotierung im Jahre 1997, aber erst im Oktober 1998 konnten wir mit den ersten Tests beginnen. Im Frühjahr des Jahres 2000 haben wir den ersten Echtbetrieb (Einzelzollanmeldungen) aufgenommen.

### **Der Echtbetrieb ATLAS in Deutschland**

Wir suchten uns dafür eine Grenzzollstelle aus, wo ATLAS installiert, geschult und auch akzeptiert war. Die Euphorie auf beiden Seiten war groß, jedoch kühlte sie nach kurzer Zeit wieder ab. Gleiches galt für Versuche an anderen Grenzstellen und auch bei einem Binnenzollamt.

Immer neue Probleme und Hindernisse traten auf, die dann mehr im System selbst zu suchen waren. Aber auch die Technik spielte nicht immer mit.

Einige Beispiele, die wir erlebt haben, möchte ich aufzeigen; aber gleichzeitig betonen, dass vieles heute geklärt und anders ist und Sie deshalb nur noch Erfahrungen darstellen:

1. Da nur wenig Zollbeamte ausgebildet waren, mussten wir immer vorher fragen, ob auch ein Antrag via ATLAS überhaupt abgeschickt werden könnte.
2. Es gab keine separaten Schalter. Unsere Fahrer wagten sich nicht an der Schlange der Wartenden vorbeizugehen. Einige baten sogar, wieder eine Papierabfertigung vornehmen zu können, weil Sie bedroht wurden.
3. Selbst bei vorzeitiger Anmeldung dauerte eine Abfertigung dreimal so lang wie normal.
4. Bei Verlust einer Nachricht (in unserem Falle waren es Steuerbescheide) war diese nicht mehr ein zweites Mal zu senden. Nur mit Aufwand, unter Einschaltung des Rechenzentrums Frankfurt, war dies möglich. Das Problem ist auch meines Wissens bisher immer noch nicht endgültig gelöst.
5. Bei der Berechnung der Frachtkosten zum Zollwert und beim statistischen Wert gab es Abweichungen zwischen Praxis und Implementierungshandbuch.
6. Die Möglichkeit als Vertreter einen Untervertreter einzuschalten war überhaupt nicht vorgesehen, soll in einer der nächsten Versionen kommen.

Heute hat sich das Subsystem ATLAS Einfuhr bei uns derart etabliert, dass wir in einigen Bereichen, wie zum Beispiel der Luftfracht bereits 100 % und an den Grenzen etwa 80 % aller Einzelanmeldungen über ATLAS abwickeln. Das System funktioniert. Unsere Mitarbeiter sind inzwischen damit vertraut und auch die Zollstellen haben sich auf die neue Welt eingestellt.

### **Vereinfachte Verfahren**

Die nächsten Schritte werden natürlich im Bereich der Einfuhr die Einführung der vereinfachten Verfahren (Sammelzollverfahren) sein. Hier hat die Zollverwaltung bereits alle Voraussetzungen geschaffen. Einige Teilnehmer nutzen das System auch schon. Wir sind zurzeit zusammen mit unserem Softwarehaus in der Pilotierungs- und Zertifizierungsphase und werden in den Echtbetrieb voraussichtlich im Juli einsteigen.

## **NCTS Version 5.1 ATLAS-Versand**

Mit dem Thema NCTS, bzw. ATLAS-Versand haben wir uns auch schon frühzeitig beschäftigt. Anfang des Jahres 2000 haben wir eine Pilotierungsvereinbarung mit dem Bundesministerium der Finanzen abgeschlossen für die Versandabwicklung von Deutschland in die Schweiz. Wir waren uns alle einig, dass zunächst nur eine Benutzereingabe möglich ist, aber bereits für Mitte bis Ende 2000 sollte eine Datenübertragung Teilnehmer- Zollstelle möglich sein. Das hat sich aber leider bis heute nicht realisieren lassen.

In der Pilotierungsphase haben wir sehr viele Besprechungen über Abläufe, Inhalte des Systems und Teilnahmevoraussetzungen führen müssen. Eine der wesentlichen Forderungen von uns Spediteuren, sprich Hauptverpflichteten, war und ist die Erledigungsmeldung. Lange Zeit sah das System eine solche Meldung nicht vor. Heute ist sie Gott sei dank zumindest in Deutschland geregelt.

Die bisherigen Tests wurden auf Benutzerebene zwischen den einzelnen Zollstellen in den fünf definierten Ländern auf verschiedenen Linien vorgenommen. Gleichzeitig wurde die Software entwickelt für die Teilnehmereingabe. Sie wird jetzt in der ATLAS Version 5.1 in den nächsten Monaten zur Verfügung stehen. Dann wird auch die Zertifizierungslandschaft vorhanden sein, so dass auch die Softwarehäuser ihre Software zertifizieren lassen können und die Teilnehmer in den Pilot- bzw. Echtbetrieb gehen können.

## **NCTS in der EU**

Bis heute waren in Deutschland nur dreizehn Zollämter in der Lage, NCTS Versandanmeldungen vorzunehmen. Mit Einführung der Version 5.1 werden stufenweise weitere Zollstellen in Deutschland angeschlossen. Bis Mitte 2003 soll Flächendeckung erreicht sein.

In den übrigen EU Ländern sieht es nur teilweise besser aus. Norwegen und Spanien zum Beispiel sind flächendeckend an NCTS angeschlossen und waren auch zusammen mit der Schweiz in dieser Frage Vorreiterstaaten. Des Weiteren sind außer in den genannten Ländern noch in Italien und den Niederlanden einige Zollstellen angeschlossen. Österreich will in den der zweiten Hälfte des Jahres beginnen.

Damit hinkt die Entwicklung natürlich hinter den Vorstellungen der EU Kommission weit hinterher. Eigentlich sollten schon Mitte 2002 alle 22 Länder (15 EG, 3 EFTA und 4 Visegrad-Staaten) schon angeschlossen sein, zumal der gemeinsame Bereich schon seit längerem funktioniert. Inzwischen, wie gesagt, sind aber viele nationale Systeme in der Lage, diesen „common domain“ zu bedienen. Der letzte verbindliche Termin zur Beteiligung an NCTS für alle Mitgliedsstaaten ist der 30.06.2003.

## **Praktische Durchführung aus Sicht der Teilnehmer**

Die Pilotierung und die ersten Erfahrungen im Echtbetrieb werden sicherlich noch einige Fragen und Probleme aufwerfen, die sich aus der Anwendung selbst, aber auch aus dem täglichen Betrieb ergeben. Wir denken, dass insbesondere bei s. g. OTS (Old Transit System) Zollstellen, also solche, die nicht an NCTS angeschlossen sind oder auch bei Wechsel der Empfangszollstelle, nach wie vor die Überwachung schwierig bleibt. Eine besondere Neuerung und damit auch ein Problem, insbesondere für die

Fahrer und Frachtführer, ist das Begleitdokument, was den bisherigen offiziellen Versandschein als Dokument ersetzen soll. Dieser Begleitschein ist aber kein Dokument im herkömmlichen Sinne; es gibt kein Dienstsiegel usw. Es bedarf deshalb einer sehr intensiven Aufklärung, Schulung und auch Organisation des Hauptverpflichteten, dass das Zollgut auch als solches erkannt und behandelt wird. Ich denke dabei auch an die Probleme, die sich auf der Eingangsseite bei den zugelassenen Empfängern ergeben können.

Dort bei den zugelassenen Empfängern wird es noch einige weitere Fragen zu lösen geben, die in der Umsetzung der vorhandenen Bewilligungen, in der Frage der Überlassung erst nach Entladeerlaubnis und dem erhöhten organisatorischen Aufwand, insbesondere bei Industriebetrieben liegen. Im Versand muss die Frage der Ladelisten noch endgültig geklärt werden. In Deutschland wird zusätzlich noch die Verknüpfung von NCTS zur Summarischen Anmeldung (neu) gelöst werden müssen.

Die automatische Verwaltung der Sicherheiten und der automatisierte Informationsaustausch im Rahmen der Such- und Mahnverfahren werden in Deutschland nicht vor Ende 2004 möglich sein.

Es wird auch immer dann Schwierigkeiten geben, wenn traditionelle Verfahren und NCTS sprich ATLAS-Versand zusammenkommen.

Schwer tun werden sich alle, die Vereinfachungen (ZE und ZV) gewohnt sind, diese aber ab 01.04.2004 nur noch nutzen können, wenn sie an NCTS angeschlossen sind.

Aber auch Vorteile hat das System für die Beteiligten.

- So werden die Verfahren schneller erledigt und geschlossen werden können.
- Die vorhandenen Sicherheitsleistungen können schneller freigegeben werden.
- Die Suchverfahren werden reduziert und der Hauptverpflichtete hat schneller seine Erledigungsinformation und damit im Negativfalle auch die Möglichkeit kurzfristiger zu reagieren und nach den Ursachen der Nichterledigung zu forschen.
- Für den ZE können sich Automatisierungseffekte ergeben.

## **Fazit**

Eine erfolgreiche Einführung von NCTS wird nur bei gemeinsamer Anstrengung von Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligten möglich sein. Wir sind nach wie vor sehr optimistisch, dass uns das System ATLAS insgesamt und vor allem auch ATLAS-Versand bzw. NCTS in der Zukunft Vorteile bringen wird. Immerhin werden in unserer Organisation (Danzas) in Deutschland derzeit jährlich 250.000 Versandscheine erstellt. Auch die Zahl der zu erledigenden T-Papier im Eingang ist nicht unerheblich.

Durch die zu erwartende EU-Osterweiterung wird die Zahl der Versandscheine sicherlich stark abnehmen, dennoch bleibt es bei den vorgenannten Argumenten.

Natürlich müssen wir, mehr noch als die Verwaltung, auch die wirtschaftliche Seite sehen. Unsere Investitionen in ATLAS, mittlerweile einige hunderttausend Euro, müssen sich auch irgendwann einmal amortisieren. Leider wird das noch eine Weile dauern, denn wie gesagt, wir müssen noch einige Zeit mit den verschiedensten Applikationen arbeiten.

- Einzelabfertigungen über ATLAS sind noch nicht an allen Zollstellen möglich.

- Sammelzollverfahren können nur an einigen Hauptzollämtern abgerechnet werden.
- Versandverfahren werden wohl nicht vor Mitte 2003 flächendeckend über ATLAS möglich sein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.



# Beförderung von Waren in Zollverfahren

Dr. Klaus Peter Müller-Eiselt, Richter am BFH, München

## I. „Beförderung“ als rechtliche Regelung (Art. 511–514 ZKDVO)

### 1. Einführung

Mit der Reform der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung zum 1. Juli 2001 hat der Begriff „Beförderung“ eine neue rechtliche Dimension gewonnen. Ihm ist in seiner Pluralform („Beförderungen“)<sup>1</sup> ein eigener Unterabschnitt mit den Art. 511–514 gewidmet, nämlich Unterabschnitt 2 im Abschnitt 6 („Sonstige Vorschriften über die Durchführung des Verfahrens“) des Kapitels 1 („Grundsätzliche Vorschriften für mehr als ein Verfahren“) im vollständig reformierten Titel III („Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“) des Teils II der ZKDVO. In seiner Singularform „Beförderung“ ist er in Art. 511 erster Unterabs. ZKDVO legal definiert als die in der Bewilligung festgelegte rechtliche Regelung „ob und unter welchen Voraussetzungen Waren oder Erzeugnisse in einem Nichterhebungsverfahren zwischen verschiedenen Orten oder zu den Räumlichkeiten eines anderen Inhabers ohne Beendigung des Verfahrens befördert werden dürfen“.

Die hier definierte Regelung existiert also nicht isoliert aus sich heraus; sie schöpft ihre verbindliche Kraft vielmehr allein aus der im konkreten Fall erteilten Bewilligung und gilt nur im Rahmen dieser Bewilligung, ist also Teil des „Grundgesetzes“ des durch diese Bewilligung individualisierten Verfahrens. Ohne entsprechende Regelung in der Bewilligung findet eine „Beförderung“ i.S. der Art. 511 ff. ZKDVO nicht statt. Findet gleichwohl ein Ortswechsel der Ware statt, entsteht die Zollschuld, allerdings mit der Möglichkeit der Heilung, sofern die Ware den Zollbehörden auf Verlangen vorgeführt werden kann (Art. 859 Nr. 5 ZKDVO).

### 2. Die Grundbedingungen des Art. 511 ZKDVO

Die Bewilligung muss sich auf ein Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung beziehen (Art. 496 Buchst. b mit a ZKDVO), und es muss sich um ein Nichterhebungsverfahren handeln. Nach den Festlegungen in Art. 84 Abs. 1 Buchst. a und b ZK kommen somit als für eine „Beförderung“ zugängliche Verfahren das Zolllagerverfahren – mit Ausnahme des in Art. 511 zweiter Unterabs. ZKDVO ausdrücklich ausgenommenen Zolllagers des Typs B<sup>2</sup> –, die aktive Veredelung nach dem Nichterhe-

---

<sup>1</sup> Engl. „transfers“; frz. „transfers“.

<sup>2</sup> Das ist nach Art. 525 Abs. 1 Buchst. b ZKDVO ein öffentliches Zolllager, bei dem die Verantwortung beim Einlagerer liegt und bei dem an die Stelle der sonst vom Lagerhalter geführten Bestandsaufzeichnungen die Zollanmeldungen zur Überführung in das Verfahren treten, die von der Überwachungs Zollstelle aufbewahrt werden (Art. 528 Abs. 3 ZKDVO). Die Ausschlussregelung knüpft an Art. 526 Abs. 5 ZKDVO a.F. an.

bungsverfahren, die Umwandlung unter zollamtlicher Überwachung und die vorübergehende Verwendung in Betracht. Das Versandverfahren scheidet aus, weil es kein Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung ist. Ebenso scheiden aus die passive Veredelung und die aktive Veredelung nach dem Verfahren der Zollrückvergütung<sup>3</sup>, weil diese keine Nichterhebungsverfahren sind.

Vorausgesetzt wird also *cum grano salis*, dass sich die zu befördernden Waren (z.B. Einfuhrwaren) oder Erzeugnisse (z.B. Veredelungserzeugnisse) als Nichtgemeinschaftswaren in einem anderen Nichterhebungsverfahren als dem Versandverfahren befinden bzw. nach ihrer Einfuhr in ein solches Verfahren übergeführt werden sollen. Das macht auch Sinn, denn geregelt und ermöglicht werden soll die Beförderung solcher Waren zwischen verschiedenen Orten innerhalb der Gemeinschaft bzw. von den Räumlichkeiten eines Inhabers (Art. 496 Buchst. d ZKDVO) zu den Räumlichkeiten eines anderen Bewilligungsinhabers in der Gemeinschaft, und zwar innerhalb des jeweiligen Verfahrens. Das bedeutet, dass das betreffende Verfahren nicht beendet werden und ein sonst zwingend erforderliches externes gemeinschaftliches Versandverfahren nicht eingeschoben werden muss (vgl. Art. 91 Abs. 1 Buchst. a ZK). Das passt zu Art. 91 Abs. 3 ZK, wonach das externe Versandverfahren „unbeschadet der besonderen Bestimmungen für die Beförderung von Waren, die sich in einem Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung befinden“, gilt. Bei Art. 511 ff. ZKDVO handelt es sich um solche besonderen Bestimmungen.

Die Regelungsmaterie ist im Übrigen keine Neuerung der Reform der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung. Ähnliche Regelungen gab es schon bisher für die Beförderung von Waren im Rahmen einer aktiven Veredelung nach dem Nichterhebungsverfahren (Art. 616 ff. ZKDVO a.F.), die als Vorbild der Neuregelung bezeichnet werden könnten, sowie für das vorübergehende Entfernen von Waren aus einem Zolllager (Art. 525 ZKDVO a.F.) und für den Übergang von Waren aus einem Zolllager in ein anderes Zolllager (Art. 526 ZKDVO a.F.). Bei der vorübergehenden Verwendung herrschte ohnehin im Rahmen der bestimmungsgemäßen bzw. zugelassenen Verwendung der Einfuhrware im Zollgebiet der Gemeinschaft Beförderungsfreiheit, da es in der Regel auf die Kenntnis der Zollverwaltung vom genauen Aufenthaltsort der Ware nicht ankommt. Daher wird auch jetzt noch bei diesem Verfahren regelmäßig auf die Führung von Aufzeichnungen (Art. 515 erster Unterabs. ZKDVO; s. aber auch Art. 581 Abs. 2 ZKDVO), insbesondere über die Warenbewegungen (Art. 511 erster Unterabs. ZKDVO) verzichtet, während bei allen anderen in Betracht kommenden Verfahren solche Aufzeichnungen oder Bestandsaufzeichnungen (vgl. Art. 496 Buchst. j, Art. 515 f. ZKDVO) zwingend vorgeschrieben sind, damit die Zollbehörde ggf. jede Warenbewegung (vgl. insbes. Art. 516 Buchst. f ZKDVO) und den gesamten Verfahrensgang lückenlos nachvollziehen und damit ihrer Pflicht zur zollamtlichen Kontrolle und Überwachung der im jeweiligen Verfahren befindlichen Nichtgemeinschaftswaren nachkommen kann.

---

3 Vgl. auch VSF Z 15 04 Abs. 8.

## II. Die vier Fallgruppen der Beförderung (Art. 512, 513 ZKDVO)

Art. 512 ZKDVO sieht drei und Art. 513 ZKDVO eine weitere Möglichkeit der Beförderung vor. Im Antrag auf Erteilung der Bewilligung und in der Bewilligung sind sie der Einfachheit halber mit den arabischen Ziffern 1-4 zu codieren<sup>4</sup>. Die Abfolge ist an dem Maß der zu erfüllenden Förmlichkeiten ausgerichtet.

### 1. Beförderung zwischen Betriebsstätten ohne Zollförmlichkeiten (Art. 512 Abs. 1 ZKDVO, Code 1)

Ganz ohne Zollförmlichkeiten kann die Beförderung zwischen zwei in derselben Bewilligung bezeichneten Orten (Betriebsstätten) erfolgen (Art. 512 Abs. 1 ZKDVO; Code 1). „Ohne Zollförmlichkeiten“ meint ohne Durchführung von Zollverfahrenshandlungen seitens des Inhabers der Bewilligung, entbindet diesen aber nicht von der Führung etwa erforderlicher Aufzeichnungen. Dies verschafft dem Inhaber größtmögliche Mobilität hinsichtlich der Be- oder Verarbeitung der Waren in mehreren Betriebsstätten (aktive Veredelung Umwandlung), hinsichtlich ihres Einsatzes an verschiedenen Orten (vorübergehende Verwendung) oder ihrer Lagerung an mehreren Lagerstätten (aktive Veredelung, Zolllagerverfahren), sofern nur alle diese Orte in der Bewilligung angegeben sind.

Von besonderem Interesse ist diese Art der Beförderung für die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen einer einzigen Bewilligung (Art. 496 Buchst. c, 500 ZKDVO). Um „dieselbe“ Bewilligung handelt es sich auch in den Fällen einer so gen. „integrierten Bewilligung“, die mehrere Verfahren ein und desselben Inhabers erfasst<sup>5</sup>. In einem solchen Fall kann der Inhaber die Waren beispielsweise sogar von seinem Veredelungsbetrieb in sein Zolllager oder umgekehrt ohne Förmlichkeiten befördern. Es muss sich aus den Aufzeichnungen nur klar ergeben, in welchem Verfahren die Waren sich jeweils befinden. Besitzt der Inhaber allerdings zwei verschiedene Bewilligungen (für die aktive Veredelung – Nichterhebungsverfahren – einerseits und für das Zolllagerverfahren andererseits), gilt nicht Art. 512 Abs. 1 ZKDVO, sondern Art. 513 ZKDVO.

Das BMF hat in seiner neuen DV VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. a das insoweit bei der Erteilung der Bewilligung bestehende Ermessen des HZA erfreulicherweise dahingehend gebunden, dass die Beförderung zwischen Betriebsstätten ohne Förmlichkeiten (Code 1) regelmäßig zugelassen wird, auch im Falle einer einzigen Bewilligung. Gleichwohl sollte der Antragsteller darauf achten, dass er in seinem Bewilligungsantrag alle Betriebsstätten angibt (Feld 9) und in Feld 15 eine „1“ einträgt.

---

4 Vgl. das Merkblatt im Anhang 67 der ZKDVO (zu Feld 15 des Vordruckmusters).

5 Dass dies möglich ist, ergibt sich lediglich aus der Anm. zu Feld 2 des Vordruckmusters im Anhang 67 der ZKDVO.

## 2. Beförderungsvorlauf nach der Einfuhr (Art. 512 Abs. 2 ZKDVO, Code 2)

Die zweite Fallgruppe (Art. 512 Abs. 2 ZKDVO, Code 2) betrifft den Beförderungsvorlauf, also die Beförderung der Einfuhrwaren von der Zollstelle für die Überführung in das Verfahren (Art. 496 Buchst. f ZKDVO) zur Betriebsstätte des Inhabers oder eines anderen Wirtschaftsbeteiligten (z.B. zum Unterveredeler) oder zum Ort ihrer Verwendung. Für diese Beförderung genügt als Formalität die Abgabe der Zollanmeldung zur Überführung in das Verfahren. Da diese Überführung in das Verfahren ohnehin erforderlich ist, werden auch bei Code 2 zusätzliche Formalitäten vermieden. Der Inhaber kann entsprechend der Herkunft der Waren, der vorgesehenen Beförderungsart und Beförderungsrouten unter Berücksichtigung seiner betrieblichen Verhältnisse frei wählen, welche Zollstelle(n) in der Bewilligung als Zollstelle(n) für die Überführung in das Verfahren festgelegt werden soll(en). Das kann bei der Heimat-zollstelle in der Nähe des Betriebs sein, wenn die Einfuhrwaren ohnehin mit Carnet TIR aus einem Drittland ankommen, bei einer Zollstelle am Ort eines Speditionszentrums, wenn die Waren üblicherweise von dieser Spedition im externen Versandverfahren befördert werden, bei einer Flughafenzollstelle, wenn die Nichtgemeinschaftswaren per Luft kommen, oder sonst bei irgend einer Zollstelle im nationalen Bereich, die sich aus Gründen der Beförderung (z.B. im Anschluss an den Seeverkehr) als Zollstelle für die Überführung in das Verfahren anbietet. Nur bei Grenzzollstellen möchte das BMF auch weiterhin das Einverständnis dieser Zollstellen gewahrt sehen (VSF Z 15 02 Abs. 9). Bei Zollstellen an Drittlandsgrenzen wie zu Polen, Tschechien und der Schweiz halte ich diese Einschränkung für wenig sinnvoll. Wenn der Inhaber von diesen Märkten Waren für sein Verfahren bezieht, sollte er diese in jedem Fall unmittelbar an der Grenze in das Verfahren überführen dürfen, denn anderenfalls würden ihm die von Art. 512 Abs. 2 ZKDVO eingeräumten Vorteile vorenthalten.

Die Überführung in das Verfahren kann auch bei einer Zollstelle im EU-Ausland, etwa unmittelbar an der Zollgrenze der Gemeinschaft, erfolgen und die Beförderung von dort bis z.B. zum Veredelungsbetrieb im Inland allein mit der Zollanmeldung durchgeführt werden. Voraussetzung ist hier allerdings das Bestehen einer einzigen Bewilligung (Art. 496 Buchst. c ZKDVO), die grenzüberschreitend gilt. Gerade im Zusammenhang mit einzigen Bewilligungen bietet Code 2 zahlreiche Möglichkeiten, flexibel und kostengünstig zu disponieren. Gleichwohl wird diese Möglichkeit der grenzüberschreitenden Beförderung nach einer Auskunft der Zentralstelle Einzige Bewilligungen<sup>6</sup> in der Praxis kaum angenommen, obwohl seitens der Zollverwaltung grundsätzlich kein Hinderungsgrund dafür besteht. Ein Grund dafür könnte in den konkurrierenden vereinfachten Anmeldeverfahren (VAV, ASV)<sup>7</sup> liegen, die von den größeren Unternehmen fast ausnahmslos genutzt werden. Diese vereinfachten Verfahren sind eingespielt und können insbesondere wegen ihrer insbesondere DV-technisch geprägten nationalen Abwicklung nicht ohne weiteres aufgegeben werden. Beim Zugelassenen Empfänger dürfte die herkömmliche Abwicklung des Transports unter Inanspruchnahme des ASV sogar günstiger sein, da hier die Waren z.B. im externen

6 Frau Eva Buergermeister von der Zentralstelle Einzige Bewilligungen bin ich für diese und weitere bereitwillig erteilte Informationen sehr zum Dank verpflichtet.

7 Vereinfachtes Anmeldeverfahren bzw. Anschreibeverfahren (vgl. VSF Z 12 10 Abs. 1).

gemeinschaftlichen Versandverfahren bis in den Betrieb des Empfängers befördert werden können.

Wird Code 2 beantragt, so ist dies in der Bewilligung zuzulassen. Auch hier hat das BMF das Ermessen der Hauptzollämter gebunden (vgl. VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. b). Selbstverständlich verpflichtet die Zulassung von Code 2 – wie auch die jedes anderen Codes – den Inhaber nicht, in jedem Fall auch von diesen in der Bewilligung zugelassenen Beförderungen Gebrauch zu machen. Es steht ihm immer frei, sich für Zwecke der Beförderung des externen Versandverfahrens zu bedienen. Insofern hat er Wahlfreiheit. Code 2 kann daher auch vorsorglich in die Bewilligung aufgenommen werden und z.B. alternativ statt des ebenfalls bewilligten ASV in Anspruch genommen werden.

### **3. Beförderungsnachlauf vor der Wiederausfuhr (Art. 512 Abs. 3 ZKDVO, Code 3)**

Die dritte Fallgruppe (Art. 512 Abs. 3 ZKDVO, Code 3) bezieht sich auf den Beförderungsnachlauf, also die Beförderung der Waren (z.B. der Veredelungserzeugnisse) im Rahmen des Verfahrens vom Betrieb des Inhabers zur Ausgangszollstelle i.S. des Art. 793 Abs. 2 ZKDVO im Hinblick auf ihre Wiederausfuhr aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft.

Die Zulassung von Code 3 entbindet nicht davon, bei der in der Bewilligung bestimmten Zollstelle für die Beendigung des Verfahrens (Art. 496 Buchst. g ZKDVO) die zur Beendigung des Verfahrens erforderlichen Förmlichkeiten (Gestellung, Abgabe des Vordrucks 0243) vorzunehmen, denn durch die Zulassung der Beförderung nach Code 3 wird die Zuständigkeit dieser Zollstelle nicht berührt und erhält auch nicht die Ausgangszollstelle die Eigenschaft der Zollstelle für die Beendigung des Verfahrens<sup>8</sup>. Die erforderlichen Zollverfahrenshandlungen müssen daher in jedem Fall bei der in der Bewilligung bestimmten Zollstelle für die Beendigung des Verfahrens (das wird i.d.R. gleichzeitig die Ausfuhrzollstelle i.S. von Art. 182 Abs. 3 Satz 3, Art. 161 Abs. 5 ZK sein, bei der die Ausfuhranmeldung abzugeben ist)<sup>9</sup> vorgenommen werden. Allerdings wird dort bei Inanspruchnahme des Codes 3 – und das ist das Neue – das Verfahren nicht tatsächlich beendet, da die anschließende Beförderung zur Ausgangszollstelle noch „im Rahmen des Verfahrens“ erfolgt. Das Verfahren ist erst beendet, wenn die zur Wiederausfuhr angemeldeten Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft (über die Ausgangszollstelle) tatsächlich verlassen haben (Art. 512 Abs. 3 Satz 2 ZKDVO, VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. c erster Unterabs. Satz 3). Bis dahin kann eine Zollsuld noch im betreffenden Verfahren entstehen.

Der Inhaber muss, um sein Verfahren entlasten zu können, nachweisen, dass die Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft tatsächlich verlassen haben (VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. c zweiter Unterabs.). Dies geschieht i.d.R. mit dem mit Sichtvermerk der Ausgangszollstelle gem. Art. 793 Abs. 3 ZKDVO versehenen Ex. Nr. 3 der Aus-

---

<sup>8</sup> Nur in Ausnahmefällen wird in der Bewilligung die Ausgangszollstelle zugleich als Zollstelle für die Beendigung des Verfahrens bestimmt sein.

<sup>9</sup> Vgl. VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. c erster Unterabs. Satz 4.

fuhranmeldung als Ausfuhrnachweis<sup>10</sup>. Hier gibt es in der Praxis teilweise Schwierigkeiten, weil der Rücklauf des die Wiederausfuhr bestätigenden Ex. Nr. 3 der Ausfuhranmeldung gerade von den großen Seehäfen aus den verschiedensten Gründen nicht immer sichergestellt ist. Der Inhaber sollte hier seinen Spediteur eindringlich auf die Bedeutung dieses Zollpapiers hinweisen und dessen Rückgabe penibel überwachen.

Die Beförderung nach Code 3 zu einer Ausgangszollstelle im EU-Ausland wird nach Angaben der Zentralstelle Einzige Bewilligungen häufig genutzt, vor allem dann, wenn die Ausgangszollstelle an einem Flughafen oder einem Seehafen liegt. Obwohl in solchen Fällen mangels Identität der ausländischen Ausgangszollstelle mit der inländischen Zollstelle für die Beendigung des Verfahrens m.E. die Erteilung einer einzigen Bewilligung nicht zwingend geboten erscheint, betrachtet die Zentralstelle diese Fälle als solche einer einzigen Bewilligung, weil dies der Konstellation des Art. 496 Buchst. c ZKDVO entspricht und das Verfahren ja tatsächlich erst bei der Ausgangszollstelle im anderen EU-Mitgliedstaat beendet wird.

Die Zentralstelle führt daher das Konsultationsverfahren nach Art. 500 ZKDVO durch. Bislang haben die betroffenen Mitgliedstaaten weder wegen der Form der Konsultation noch wegen der Verfahrensabwicklung Einwände geltend gemacht; im umgekehrten Fall verfahren sie ebenso. Das vereinfachte Verfahren nach Art. 501 ZKDVO, bei dem die Konsultation (vorherige Zustimmung, Benachrichtigung) durch einfache Mitteilung ersetzt werden kann (z.B. auch durch einen Hinweis in Feld 44 des Einheitspapiers bzw. auf einem Handels- oder Verwaltungsdokument<sup>11</sup>), ist bislang in Deutschland bei Beförderungsfällen nach Code 3 noch nicht vorgekommen. Besondere Vereinbarungen i.S. dieser Vorschrift zwischen Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten, die ein grundsätzliches Einvernehmen über die Kriterien und Voraussetzungen für die Erteilung einer einzigen Bewilligung zum Ausdruck bringen, bestehen derzeit noch nicht; praktiziert wird insoweit allein das Mitteilungsverfahren in den Fällen des Art. 501 Abs. 2 ZKDVO durch Übersendung der Neufassung der Bewilligung bzw. bei vorübergehender Verwendung durch Übersendung einer Mehrerausfertigung des Zollbelegs.

Auch bei Code 3 treten Konkurrenzprobleme zu den vereinfachten Verfahren, jetzt bei der Ausfuhr, auf. So ist bei Inanspruchnahme des Vorausanmeldeverfahrens (§ 13 AWV) Code 3 nur zulässig, wenn der gesamte Ausfuhrvorgang im deutschen Teil des Zollgebiets der Gemeinschaft abgewickelt wird (Art. 289 ZKDVO), es sich mithin um eine deutsche Ausgangszollstelle handelt (vgl. VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. c vierter Unterabs.).

Die mannigfachen Schwierigkeiten im Detail bei Code 3 mögen der Grund dafür sein, dass das BMF das Ermessen des HZA bei der Zulassung nicht wie bei Code 1 und 2 fest in positiver Weise gebunden hat. Code 3 „ist“ nämlich nicht zuzulassen, sondern „kann“ lediglich zugelassen werden (VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. c erster Unterabs. Satz 1). Dabei gilt eine Ausnahme: Auf die Zulassung von Code 3 für die erste Teilstrecke vom Betrieb des Inhabers bis zur Zollstelle für die Beendigung des Ver-

10 S. dazu auch die Leitlinie der Kommission zu Art. 512 Abs. 3 ZKDVO (ABl. Nr. C 269 vom 24.9.2001). Beim VAV soll der körperliche Ausgang auf dem vorgelegten Handels- oder Verwaltungsdokument vermerkt werden. M.E. sollte der umsatzsteuerrechtliche Ausfuhrnachweis gem. §§ 8 ff. UStDV in Fällen des Codes 3 als Nachweis der Ausfuhr genügen.

11 Vgl. den dritten Unterabs. der Leitlinie der Kommission zu Art. 512 Abs. 3 ZKDVO.

fahrens (Ausfuhrzollstelle) besteht ein Anspruch (VSF Z 15 02 Abs. 23 Buchst. b zweiter Halbs.). Sinniger Weise regelt die DV dies im Zusammenhang mit Code 2 (Beförderung von der Zollstelle für die Überführung in das Verfahren bis zur Betriebsstätte des Inhabers), so als handele es sich bei der spiegelbildlichen Beförderung von der Betriebsstätte bis zur Zollstelle für die Beendigung des Verfahrens um einen Unter- oder Anwendungsfall von Code 2. Hier besteht noch systematischer Klärungsbedarf, obschon dies vom Ergebnis her zweifellos richtig ist.

#### **4. Beförderung von Inhaber zu Inhaber (Art. 513 ZKDVO, Code 4)**

Nicht ohne Förmlichkeiten geht es ab, wenn mit der Beförderung von einem Ort zu einem anderen ein Wechsel von einem Inhaber zu einem anderen Inhaber stattfindet, die Waren also aus einem Verfahren am Orte X in ein anderes Verfahren am Orte Y übergehen sollen. Diese Fälle werden von Art. 513 ZKDVO (Code 4) geregelt. Erfasst werden hier nicht nur Wechsel in der Person des Bewilligungsinhabers, sondern auch Wechsel aus einer Bewilligung in eine andere Bewilligung derselben Person, sofern damit ein Ortswechsel der Ware verbunden ist, denn diese Fälle sind anderswo nicht unterzubringen.

Grundvoraussetzung der im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung stehenden Zulassung von Code 4 (VSF Z 15 02 Abs. 24) ist, dass der die Waren in das Anschlussverfahren übernehmende Inhaber im Besitz einer Bewilligung für das Anschreibeverfahren (Art. 272 ff., 276 ZKDVO; national: ASV) ist (Art. 513 Unterabs. 1 Satz 1 ZKDVO), die Waren also vereinfacht in sein Verfahren überführen kann. Diese Erleichterung setzt mithin das Bestehen einer anderen Erleichterung voraus. Ist beim übernehmenden Inhaber das Anschreibeverfahren nicht zugelassen, muss der übergebende Inhaber sein Verfahren wie üblich beenden und die Waren zum übernehmenden Inhaber zwingend im externen Versandverfahren befördern lassen, an das sich wiederum das Verfahren des übernehmenden Inhabers anschließt.

Eine Besonderheit bei Code 4 gibt es bei der vorübergehenden Verwendung. Hier darf Code 4 auch dann in Anspruch genommen werden, wenn der zweite Inhaber die empfangenen Waren nicht vereinfacht im Wege der Anschreibung, sondern mit einer schriftlichen Zollanmeldung im normalen Verfahren in das ihm bewilligte Verfahren überführt (Art. 513 zweiter Unterabs. ZKDVO). Der Wortlaut lässt offen, ob beide Verfahren eine vorübergehende Verwendung sein müssen. Sinnvoll wäre es, nur für das zweite Verfahren eine solche zu fordern. Denn bei der vorübergehenden Verwendung besteht keine Verpflichtung, Aufzeichnungen zu führen (Art. 515 erster Unterabs. ZKDVO), so dass Inhaber solcher Verfahren regelmäßig auch nicht im Besitz einer Bewilligung für das Anschreibeverfahren sein werden.

Die wesentlichen Verpflichtungen, die den zweiten Inhaber bei Code 4 treffen, sind in den weiteren Sätzen des Art. 513 ZKDVO enthalten, während die von den Beteiligten zu erfüllenden Förmlichkeiten gesondert in Anhang 68 der ZKDVO ausgewiesen sind. Nach Eintreffen der Waren in den Räumlichkeiten des zweiten Inhabers hat dieser die Zollbehörden, d.h. seine Überwachungszollstelle (Art. 496 Buchst. e ZKDVO), zu benachrichtigen und die Waren bzw. Erzeugnisse gem. Art. 266 ZKDVO in seiner Buchführung anzuschreiben (Art. 513 erster Unterabs. Satz 2

ZKDVO)<sup>12</sup>. Damit findet der Übergang in das ihm bewilligte Verfahren statt. Art. 513 Unterabs. 3 Satz 2 ZKDVO betont die Verpflichtung zur Überführung in das Verfahren, die für den zweiten Inhaber durch den Erhalt der Waren oder Erzeugnisse ausgelöst wird. Der Abgabe einer ergänzenden Zollanmeldung (Art. 76 Abs. 2 ZK) bedarf es nicht (Art. 513 Unterabs. 1 Satz 3 ZKDVO).

Die in Anhang 68 ZKDVO geregelten Förmlichkeiten unterscheiden zwischen einem normalen Verfahren (unter Verwendung von drei Exemplaren des Einheitspapiers: Ex. Nr. 1 und 4, zusätzliche Kopie des Ex. Nr. 1) und einem vereinfachten Verfahren. Welche Felder des Einheitspapiers auszufüllen sind, ergibt sich aus der Anlage zum Anhang 68 ZKDVO. Beim normalen Verfahren (A) unterrichtet der erste Inhaber seine Überwachungszollstelle über die bevorstehende Beförderung, übersendet ihr dann das Ex. Nr. 1 und behält die Kopie bei seinen Unterlagen; das Ex. Nr. 4 begleitet die Waren zum zweiten Inhaber und verbleibt sodann bei dessen Unterlagen. Die Überwachungszollstelle des ersten Inhabers leitet das Ex. Nr. 1 an die Überwachungszollstelle des zweiten Inhabers. Der zweite Inhaber benachrichtigt seinerseits seine Überwachungszollstelle über das Eintreffen der Ware und übermittelt dem ersten Inhaber eine Eingangsbescheinigung, in der er das Datum der Anschreibung festhält. Das ist wichtig, weil zu diesem Zeitpunkt die Waren in sein Verfahren übergegangen sind und damit das Verfahren des ersten Inhabers entlastet wird. Der erste Inhaber bewahrt diese Bescheinigung bei seinen Unterlagen als Nachweis seiner Entlastung auf.

Beim vereinfachten Verfahren (B, Typ I) wird auf die Kopie des Ex. Nr. 1 als Kontrollpapier verzichtet; stattdessen sind beide Überwachungszollstellen vor Beginn der Beförderung zu unterrichten. Ex. Nr. 1 verbleibt beim ersten Inhaber, Ex. Nr. 4 begleitet die Waren und verbleibt beim zweiten Inhaber, der die übliche Eingangsbescheinigung ausstellt. Beim vereinfachten Verfahren (B, Typ II) wird das Einheitspapier durch andere Kommunikationsmittel, nämlich die Datenverarbeitung, Handels- oder Verwaltungspapiere (z.B. die Rechnung) oder jede andere taugliche Unterlage, ersetzt. Diese weitgehende Freiheit ist gegenüber den bisherigen, ziemlich unübersichtlichen Verfahren (Art. 616–623 ZKDVO a.F.), die sich durch Förmerei und Verwaltungskram hervortaten, sehr wohltuend und wird dem Ziel der Reform, die Verfahren zu vereinfachen und zu rationalisieren, gerecht.

### III. Sicherheitsleistung (Art. 514 ZKDVO)

Einen kleinen Wermutstropfen bringt – das ist neu – die Verpflichtung zur obligatorischen Sicherheitsleistung gem. Art. 514 ZKDVO mit sich. Da eine Beförderung innerhalb eines Verfahrens das externe Versandverfahren, namentlich das externe gemeinschaftliche Versandverfahren, ersetzt, müssten vom System her auch hier die Anforderungen an die Sicherheitsleistung wie im gemeinschaftlichen Versandverfahren gestellt und für alle Waren während ihrer Beförderung im Rechtsinne zwingend eine Sicherheitsleistung erhoben werden. Andererseits war zu bedenken, dass die Abwicklung einiger Verfahren bislang grundsätzlich ohne Sicherheitsleistung möglich

---

<sup>12</sup> Gegenüber Art. 276 ZKDVO handelt es sich bei Art. 513 erster Unterabs. Satz 2 ZKDVO um eine Spezialverweisung auf die in Art. 266 ZKDVO geregelten Verpflichtungen.

war und auch weiter möglich sein wird, so bei aktiver Veredelung und dem Umwandlungsverfahren. Die Einführung einer generellen Sicherheitsleistung während der Beförderung hätte die mit der Beförderung innerhalb eines Verfahrens verbundenen Erleichterungen wieder beseitigt oder doch stark relativiert und die Inanspruchnahme der einzelnen Codes ziemlich unattraktiv gemacht. Man hat daher einen Mittelweg beschritten. Nach Art. 514 ZKDVO wird nur für die Beförderung solcher Waren oder Erzeugnisse die Stellung einer dem Versandverfahren gleichwertigen Sicherheit verlangt, bei denen ein erhöhtes Betrugsrisiko besteht. Sie sind in Anhang 44c ZKDVO abschließend aufgeführt. Die Sicherheitsleistung für diese Waren gilt für alle Arten der Beförderung (VSF Z 15 02 Abs. 23 letzter Unterabs., Abs. 24 zweiter Unterabs.). VSF Z 15 02 Abs. 7 zweiter Unterabs. geht noch einen Schritt weiter und fordert bereits für die aktive Veredelung als solche mit Waren des Anhangs 44c ZKDVO die Leistung einer Sicherheit entsprechend den Versandvorschriften. Hierin liegt eine gewollte Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage.

#### **IV. Zollschuldfragen bei Verfehlungen (Art. 859 Nr. 7 ZKDVO)**

Ein kleines zollschuldrechtliches Bonbon zum Beförderungskonzept des Art. 511 ZKDVO hat der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der 22. ÄnderungsVO (EG) Nr. 444/2002 zur ZKDVO vom 11. März 2002<sup>13</sup> rückwirkend zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung (1.7.2001) nachgelegt<sup>14</sup>. Ausweislich des 16. Erwägungsgrundes der VO sollte die Liste der sog. heilbaren Verfehlungen in Art. 859 ZKDVO „auch die Fälle beinhalten, in denen bestimmte Pflichten bei der Beförderung solcher Waren nicht erfüllt werden, die in ein Nichterhebungsverfahren übergeführt wurden...“, sofern diese Waren den vorgesehenen Bestimmungsort erreichen.“ Durch Art. 1 Nr. 22 Buchst. b der VO wurde daher Art. 859 Nr. 7 ZKDVO neu gefasst. Die neue Nr. 7 enthält einen neuen Heilungstatbestand, der an die Möglichkeit der Beförderung von Nichtgemeinschaftswaren i.S. des Art. 511 ZKDVO anknüpft. Eine entsprechende Situation gibt es bei der besonderen Verwendung, wenn die begünstigten Waren von einem Bewilligungsinhaber zu einem anderen transportiert werden. Dieser Fall, der in der bisherigen Nr. 7 unter dem Stichwort „Abtretung“ enthalten war, wird nunmehr ebenfalls von der neuen Nr. 7 als „Übertragung“ nach den Art. 296, 297 ZKDVO erfasst.

Gemeinsam ist allen Fällen die körperliche Beförderung der im Verfahren befindlichen Waren und die Nichterfüllung einer hieraus resultierenden Verpflichtung (z.B. eine Unterrichtungspflicht gegenüber der Überwachungs Zollstelle). Die Heilung tritt – das Fehlen von Vorsatz und offensichtlicher Fahrlässigkeit vorausgesetzt – stets ein, wenn die betreffende Person (die sonst Zollschuldner würde) den Zollbehörden den Nachweis erbringen kann, dass die Waren am vorgesehenen Ort (z.B. eigener Veredelungsbetrieb; Zolllager eines anderen Inhabers) auch angekommen sind und die ggf. erforderliche Anschreibung in der Buchführung (Art. 296, 297, 512 Abs. 2, 513 ZKDVO) des Empfängers erfolgt ist (Art. 859 Nr. 7 Buchst. a ZKDVO). Ist die in der

<sup>13</sup> ABl. Nr. L 68/11 vom 12.3.2002.

<sup>14</sup> Zur Rückwirkung vgl. den 17. Erwägungsgrund der VO.

Bewilligung etwa festgesetzte Frist für die Beförderung überschritten worden, so wird auch eine vertretbare Fristüberschreitung geheilt (Buchst. b). In diesem Kontext erlangt die vom übernehmenden Inhaber auszustellende und zu übersendende Eingangsbescheinigung mit dem Datum der Anschreibung ein wichtige Beweisfunktion für den die Ware abgebenden Inhaber. Ist er im Besitz dieser Eingangsbescheinigung, kann er damit rechnen, dass etwaige ihm anzulastende Fehler und Versäumnisse bei seiner Beförderung geheilt sind und nicht zur Entstehung einer Zollschuld in seiner Person führen.

## V. Ausblick

Was hat die Neuregelung der Beförderung für die Zollbeteiligten gebracht? Die Beurteilung kann, zumal die Praxiserfahrungen mit der Regelung erst allmählich wachsen, zwangsläufig nur eine vorläufige sein. Hatten wir die vereinfachten Beförderungsverfahren der Vorläuferregelung in Art. 616–623 ZKDVO a.F. noch als „weiteren überflüssigen Baustein im Perfektions- und Harmonisierungswahn der Gemeinschaft bei der aktiven Veredelung“ charakterisiert und dazu bemerkt, dass „zuviel Förmerei und Verwaltungskram“ die Lebendigkeit eines jeden Zollverfahrens ersticken<sup>15</sup>, so fällt die Betrachtung jetzt doch sehr viel positiver aus. Der Gemeinschaftsgesetzgeber, hat sich ersichtlich bemüht, die vorgegebenen Ziele der Vereinfachung und Rationalisierung der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung auch bei der rechtlichen Regelung der Beförderung zur Geltung zu bringen und die zu erfüllenden Förmlichkeiten bewusst niedrig, jedenfalls im Rahmen des Machbaren und Vertretbaren, gehalten. Auch die Heilungsregelung bei Verstößen geht in die richtige Richtung.

Als wichtigster Erfolg der Regelung ist jedoch der Zuwachs an Flexibilität zu nennen, den die Wirtschaft bei vernünftiger Vorsorge und bedachtem Einsatz der Regelung gewonnen hat. Außerhalb des Bereichs der sensiblen, betrugsanfälligen Waren ist es jetzt möglich, Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung gänzlich ohne Versandverfahren durchzuführen und sich mit anderen Bewilligungsinhabern wirtschaftlich auszutauschen. Das senkt auch die Kosten der Verfahren und sollte deshalb die Betriebe dazu veranlassen, einmal durchzurechnen, ob und wie viel Kosten durch einen sinnvollen Einsatz der neuen Beförderungsregelung eingespart werden können. Das gilt vor allem für solche Unternehmen, die auf dem Markt neu mit den Zollverfahren beginnen oder sich insoweit europaweit ausdehnen wollen. Für eingespielte Betriebe, die von den vereinfachten Anmeldeverfahren (vor allem von dem ASV) Gebrauch machen, dürfte es schwieriger sein, ihr betriebliches EDV-System von heute auf morgen umzustellen und verstärkt die „Beförderung“ einzusetzen. Aber auch sie sollten sich jedenfalls durch Veranlassung entsprechender Änderungen der Bewilligung die Möglichkeit verschaffen, die Beförderungsregelung bei Bedarf und im Einzelfall als Alternative einsetzen zu können. Ausprobieren geht über Studieren! Der Phantasie bei der Gestaltung der Beförderung sind kaum Grenzen gesetzt. Die Verwaltung hat zugesagt, hier im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten mitzuwirken und keine unnötigen Hindernisse aufzubauen. Möglicherweise wird aber die zwin-

---

15 Müller-Eiselt, Der Veredelungsverkehr, Anm. 9 zu den Art. 616-623 ZKDVO a.F. (S. II 10/61).

gende Festlegung der Zugelassenen Versender und Empfänger auf das NCTS zum 31. März 2004<sup>16</sup> das ein oder andere Unternehmen, welches hauptsächlich im Bereich der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung tätig ist, dazu veranlassen, dem „Beförderungskonzept“ aus Kostengründen einstweilen den Vorzug vor der Anbindung an das NCTS zu geben. Ob es hier zu einem gewissen Verlagerungseffekt, der von der EU-Kommission sicherlich nicht gewollt ist, kommen wird, wird entscheidend von der weiteren Entwicklung des NCTS einerseits und der „Beförderung“ andererseits abhängen.

Dem EU-Gesetzgeber sei gleichwohl empfohlen, die Beförderungsregelung mit der Regelung der vereinfachten Verfahren zu verzahnen, denn erst bei gelungener Verzahnung dürfte sich bei den Wirtschaftsbeteiligten ein durchschlagender Erfolg der Beförderungsregelung einstellen. Sollte es noch dazu gelingen, die missratenen Zollschuldregelungen über das Entziehen zu reformieren oder wenigstens in einem anderen Licht als die derzeit herrschende Auffassung zu sehen und dem Gedanken des Wirtschaftszolls wieder mehr Geltung zu verleihen<sup>17</sup>, wäre die von allen gewünschte Revitalisierung der Verfahren auf Dauer gesichert.

---

16 Vgl. für den Zugelassenen Versender Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der VO (EG) Nr. 2787/2000 (20. ÄnderungsVO zur ZKDVO) i.d.F. von Art. 2 der VO (EG) Nr. 444/2002 (22. ÄnderungsVO zur ZKDVO) und für den Zugelassenen Empfänger Art. 2 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 993/2001 (21. ÄnderungsVO zur ZKDVO) i.d.F. von Art. 3 der VO (EG) Nr. 444/2002.

17 S. dazu Müller-Eiselt, Die Entstehung der Zollschild bei Verstoß gegen Verfahrensvorschriften nach dem Zollkodex – Das Zollschildrecht auf dem Irrweg zu einem Sanktionszollrecht?, ZfZ 2001, 398; Zitzmann/Schultze, EG-Zollgesetzgebung im Widerspruch zum Wirtschaftszollgedanken?, ZfZ 2002, 151.



# Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren in Zollverfahren

Matthias Bongartz, FH Bund, Fachbereich Finanzen, Münster\*

## I. Ausgangssituation

### 1. „Verknüpfungsbedürfnis“

Das Verbrauchsteuerrecht hat durch die Harmonisierung eine neue Gestalt erhalten. Kernpunkt war die Schaffung eines Steueraussetzungsverfahrens. Dieses Verfahren ermöglicht es, verbrauchsteuerpflichtige Waren innerhalb des EG-Verbrauchsteuergebietes zu befördern, ohne dass es zu einer Steuerentstehung kommt. Solange sich die Waren im Steueraussetzungsverfahren befinden, sind sie unversteuert. Bei der Beförderung hat das eigens für dieses Verfahren geschaffene „begleitende Verwaltungsdokument“ die Waren zu begleiten. Daneben können sich die verbrauchsteuerpflichtigen Waren auch im freien Verkehr befinden. Grds. handelt es sich dann um versteuerte Waren. Aufgrund des Bestimmungslandprinzips ist beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr mit Waren des freien Verkehrs ebenfalls ein Beförderungspapier zu verwenden.<sup>1</sup> Dieser Warenverkehr kann hier vernachlässigt werden, da es bei der Verknüpfung mit dem Zollrecht gerade um den Suspensiveffekt geht, der eine Steuerentstehung „aussetzt“.

Neben den verbrauchsteuerrechtlichen Regelungen haben die Wirtschaftsbeteiligten auch die zollrechtlichen Bestimmungen zu beachten, die ihrerseits Formerfordernisse aufstellen. Ein Anliegen der Wirtschaftsbeteiligten besteht darin, nach Möglichkeit für ein und dieselbe Warenbewegung nicht mehrere verschiedene Dokumente verwenden zu müssen. Dies lässt sich dadurch erreichen, dass ein Dokument für beide Rechtsbereiche ausreichend ist. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass eine entsprechende Verknüpfung der beiden Rechtsmaterien existiert.

### 2. Bestehende Verknüpfungen

Die nationalen Verbrauchsteuergesetze beinhalten an zwei Stellen einen Verweis auf das Zollrecht. Zum einen ermöglichen die Regelungen über die Beförderung unter Steueraussetzung die Überführung von Steuergegenständen unter Steueraussetzung in ein Zollverfahren<sup>2</sup>, und zum anderen verweisen die sog. Einfuhratbestände für verschiedene Regelungsbereiche auf die sinngemäße Anwendung der Zollvorschriften.<sup>3</sup> Darüber hinaus taucht der Begriff „Zollverfahren“ noch bei den sog. Regelatbe-

\* Für die wertvollen Anregungen und Gespräche im Vorfeld danke ich herzlich Herrn Kollegen Prof. Dr. Henke.

1 Vgl. Bongartz, Die verbrauchsteuerrechtlichen Handelsstrukturen, DSWR 2002, S. 18.

2 Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3 BierStG, § 140 Abs. 1 Nr. 3 BranntwMonG, § 14 Abs. 1 Nr. 2 MinöStG, § 10 Abs. 1 Nr. 3 SchaumwZwStG, § 15 Abs. 1 Nr. 3 TabStG und für die nicht harmonisierte Kaffeesteuer § 14 Abs. 1 KaffeeStG.

3 Vgl. § 13 Abs. 1 BierStG, § 147 Abs. 1 BranntwMonG, § 23 MinöStG, § 17 Abs. 1 SchaumwZwStG, § 21 TabStG und für die nicht harmonisierte Kaffeesteuer § 13 Abs. 1 KaffeeStG.

ständen auf.<sup>4</sup> Diese Bestimmungen können aufgrund gleichgelagerter Intention zusammen mit den Regelungen über die Beförderung unter Steueraussetzung betrachtet werden.

Es ist sinnvoll, zwischen den beiden Regelungsbereichen, die eine Verknüpfung zum Zollrecht beinhalten, nämlich den Vorschriften über die Beförderung unter Steueraussetzung einerseits und den sog. Einfuhratbeständen andererseits, zu differenzieren. Beim Entfernen aus dem Steuerlager sollen die Zollverfahren einen bestehenden steuerrechtlichen Suspensiveffekt aufrechterhalten. Demgegenüber wird bei der Einfuhrsituation erstmals ein solcher begründet.

### 3. Systemunterschiede

Die Inhaltliche Ausgestaltung der Verknüpfung ist aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung der beiden Rechtsmaterien nicht unproblematisch. Daher sind bei der Untersuchung der bestehenden Verknüpfungen die unterschiedlichen Grundstrukturen und die verschiedenen Regelungssysteme der beiden Rechtsmaterien zu berücksichtigen.

#### a) Zielsetzung

Zölle sind warenabhängige Abgaben, die überwiegend als Gebiets- oder Wirtschaftszölle erhoben werden und entsprechend ihrer Wirkung auch heute noch den Charakter von Schutzzöllen haben.<sup>5</sup>

Dementsprechend ist im Zollrecht auch die Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsware und Nichtgemeinschaftsware von grundlegender Bedeutung. Diese Differenzierung kennt das Verbrauchsteuerrecht grundsätzlich nicht, da es als Hauptaufgabe die Einnahmeerzielung verfolgt und zwar unabhängig davon, welchen Ursprung die Waren haben, worin auch der dem Verbrauchsteuerrecht innewohnende Gleichbehandlungsgrundsatz zum Ausdruck kommt.<sup>6</sup>

Diese Wesensverschiedenheit spricht an sich gegen eine Verknüpfung der beiden Rechtsmaterien.<sup>7</sup>

#### b) Warenverkehre, Warenstatus

Im Zollrecht ist abgabentechnisch nur noch der Warenverkehr in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft von Bedeutung, während innergemeinschaftliche Warenbewegungen grundsätzlich keine Rolle mehr spielen. Auch hieraus folgt, dass den Begriffen „Gemeinschafts- und Nichtgemeinschaftswaren“ im Zollrecht eine zentrale

4 Vgl. § 7 Abs. 1 BierStG, § 136 Abs. 1 BrantwMonG, § 9 Abs. 1 MinöStG, § 7 Abs. 1 SchaumwZwStG, § 11 Abs. 1 TabStG und für die nicht harmonisierte Kaffeesteuer § 8 Abs. 1 KaffeeStG.

5 Vgl. Kampf, in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, 3. Aufl., Rz. 130; Birk, Steuerrecht I, 2. Aufl., § 6 Rz. 12.

6 Vgl. Förster, Das Verbrauchsteuerrecht, S. 117 ff.; Schädel/Langer/Gotterbarm, Mineralölsteuer, Mineralölzoll, 6. EL 1992, § 7 Rz. 3; Bongartz, in Peters/Bongartz/Schröer-Schallenberg, Verbrauchsteuerrecht, Rz. C 32 f.; Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 82; anders Müller, Struktur, Entwicklung und Begriff der Verbrauchsteuern, S. 141.

7 Vgl. Schrömbges, Das Verbrauchsteuerrecht – eine umfassende Darstellung (Rezension) ZfZ 1990, S. 160; Peters, Das Verbrauchsteuerrecht, Rz. 75; Bongartz, Überführung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren in ein Zollverfahren, ZfZ 1998, S. 188.

Bedeutung zukommt, da nur Waren mit dem Status „Nichtgemeinschaftsware“ grundsätzlich einer Einfuhrabgabepflicht unterliegen.

Das Verbrauchsteuerrecht zielt auf die Besteuerung der als Steuergegenstand bestimmten Waren ab, wobei deren Herkunft irrelevant ist. Für die Frage der Besteuerung ist damit auch unerheblich, ob die Steuergegenstände aus einem Drittland eingeführt, aus einem anderen Mitgliedstaat ins Steuergebiet verbracht oder im Steuergebiet hergestellt werden. Hieran hat sich auch nichts durch die erfolgte Harmonisierung geändert, da sie die Ertragskompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten unberührt gelassen hat, so dass die jeweiligen nationalen Steuergebiete ihre Bedeutung beibehalten haben. Vielmehr ist durch die Harmonisierung der innergemeinschaftliche Warenverkehr als weitere Warenbewegung geschaffen worden. Insbesondere für diesen Warenverkehr sind in europäischen Richtlinien Regelungen geschaffen worden, die diese Warenbewegungen unter Wegfall der Binnengrenzen vereinfachen sollen, um so den freien Warenverkehr im Binnenmarkt zu verwirklichen.

Seit der Verbrauchsteuerharmonisierung ist zwischen dem Warenverkehr im Steuergebiet, dem innergemeinschaftlichen Warenverkehr und dem Warenverkehr mit Drittländern zu differenzieren. Hieraus folgt auch, dass das originäre Verbrauchsteuerrecht die Begriffe „Gemeinschafts- und Nichtgemeinschaftsware“ nicht kennt, da diese Statusfrage grundsätzlich für eine Besteuerung ohne Bedeutung ist. Die Begriffe erhalten erst dann eine Bedeutung, wenn sie durch das Zollrecht aufgrund von Verbrauchsteuerregelungen in das Verbrauchsteuerrecht implementiert werden.

### c) Regelungsbereiche und Gebietsdifferenzen

Bei der Verknüpfung der beiden Rechtsmaterien ist darüber hinaus auch zu berücksichtigen, für welche Gebiete die Regelungen geschaffen wurden und welche Warenverkehre damit erfasst werden. Zollrechtlich ist das Verbringen in das Zollgebiet der Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung, da neben diesem Warenverkehr „nur noch“ der Warenverkehr im Zollgebiet der Gemeinschaft existiert. Eine kleinere Gebietseinheit als das Zollgebiet der Gemeinschaft ist im Zollrecht grundsätzlich ohne Bedeutung. Mit dem Zollgebiet der Gemeinschaft ist im Verbrauchsteuerrecht aus nationaler Sicht das Steuergebiet vergleichbar. Dieser Grundstruktur folgend ist tendenziell eine Interessengleichheit gegeben, wenn der Warenverkehr eine Drittlandsberührung beinhaltet, da dann zollrechtlich die Situation „Verbringen in das Zollgebiet der Gemeinschaft“ und verbrauchsteuerrechtlich eine „Einfuhr“ gegeben ist, sofern zugleich das Steuergebiet betroffen ist. Die nationalen Verbrauchsteuergesetze beinhalten – abgesehen von einer Sonderregelung im Mineralölsteuerrecht – keine Definition des Begriffes Drittland.<sup>8</sup> Unter Berücksichtigung des Richtlinienrechts<sup>9</sup> sind unter Drittland die Gebiete zu verstehen, die außerhalb der Europäischen

---

8 Im Mineralölsteuerrecht wird im Rahmen der Regelung über die Erlaubnis zur steuerbegünstigten Verwendung ein Gebiet außerhalb des Verbrauchsteuergebietes der Europäischen Gemeinschaft als Drittland definiert, vgl. § 12 S. 1 Nr. 2 Buchst. a MinöStG. Um die Gebiete bestimmen zu können, muss § 17 Abs. 9 MinöStV herangezogen werden, der unter Verweis auf die Systemrichtlinie das Verbrauchsteuergebiet der Europäischen Gemeinschaft im Sinne des Gesetzes bestimmt.

9 Nach Art. 5 Abs. 1 UA 2 RL 92/12 gilt das Verbringen einer verbrauchsteuerpflichtigen Ware in die Gemeinschaft einschließlich des Verbringens aus einem der gemäß Art. 2 Abs. 1, 2 und 3 RL 92/12 ausgenommenen Gebiete oder den Kanalinseln als Einfuhr.

Wirtschaftsgemeinschaft liegen und die Gebiete, die nicht unter Art. 2 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren fallen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht immer gleichzeitig sowohl zollrechtlich als auch verbrauchsteuerrechtlich eine Drittlandsberührung gegeben ist.<sup>10</sup> Den bekanntesten Fall dürften die Kanarischen Inseln darstellen.<sup>11</sup> Die Kanarischen Inseln gehören nach Art. 2 RL 92/12/EWG nicht zum EG-Verbrauchsteuergebiet. Nach Art. 3 Abs. 1 4. Anstrich ZK gehören sie aber als Hoheitsgebiet Spaniens zum Zollgebiet der Gemeinschaft. Die Zollschuldentstehungstatbestände kommen aus zollrechtlicher Sicht nicht zur Anwendung, da es an einer abgabenpflichtigen Ware fehlt. Verbrauchsteuerrechtlich liegt ein Verbringen aus einem Drittland und somit eine Einfuhr vor, mit der Folge, dass auch für diesen Warenverkehr die sinngemäße Anwendung der Zollvorschriften greift. Soweit es um die Erhebung der Verbrauchsteuern geht, muss im Rahmen der Anwendung der verbrauchsteuerrechtlichen Regelungen fingiert werden, dass die Kanarischen Inseln nicht zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehören.<sup>12</sup>

Die Verknüpfung der beiden Rechtsmaterien in Fällen von Gebietsabweichungen ist sicherlich nicht der typische Anwendungsfall. Dennoch entspricht die Anwendung der Zollregelungen der in den Verbrauchsteuergesetzen niedergelegten Verweisungstechnik. Zur Klarstellung hat das Bundesfinanzministerium einen entsprechenden Erlass gefasst.<sup>13</sup>

Danach sind die über die beim Drittlandsreiseverkehr geltenden Mengengrenzen hinaus mitgeführten Waren bei der Einreise von den Kanarischen Inseln und vergleichbaren Sondergebieten nach Deutschland in entsprechender Anwendung der Zollvorschriften als steuerpflichtige Einfuhren zum steuerrechtlich freien Verkehr anzumelden. Die Steuerschuld entsteht in diesem Fall nach Art. 201 Abs. 1 Buchst. a ZK i.V.m. den einschlägigen verbrauchsteuerrechtlichen Verweisungsnormen.

## II. Anknüpfungspunkt Steuerlager

In einem Steuerlager stehen die Steuergegenstände unter Steueraussetzung. Werden sie aus dem Steuerlager entfernt, kommt es zu einer Steuerentstehung, wenn nicht der Suspensiveffekt aufrechterhalten wird. Dies geschieht in erster Linie durch eine Beförderung unter Steueraussetzung, wobei hier die Besonderheiten im Mineralölsteuerrecht unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus kommt es zu keiner Steuerentstehung, wenn die Waren in ein Zollverfahren übergeführt werden, d.h. der Suspensiveffekt wird unter anderem Regime fortgeführt. Steuergegenstände können unter Steueraussetzung aus einem Steuerlager in ein Zollverfahren übergeführt werden.<sup>14</sup>

10 Vgl. Jatzke, Das neue Verbrauchsteuerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Grüne Briefe Nr. 322, S. 52; Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 84.

11 Vgl. Böhne/Rüter, Warenverkehr mit den Kanarischen Inseln, AW-Prax 2002, S. 63.

12 Vgl. Jatzke, in Lexikon des Rechts, 6/1620, S. 15.

13 Vgl. III B 1 – Z 0601 – 9/00, VSF – N 39 2000 v. 30.8.2000, Nr. 334.

14 Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3 BierStG, § 140 Abs. 1 Nr. 3 BranntwMonG, § 14 Abs. 1 Nr. 2 MinöStG, § 10 Abs. 1 Nr. 3 SchaumwZwStG, § 15 Abs. 1 Nr. 3 TabStG und für die nicht harmonisierte Kaffeesteuer § 14 Abs. 1 KaffeStG.

Dieses Steueraussetzungsverfahren ist – sofern die noch darzustellenden Voraussetzungen vorliegen – den übrigen Verfahren gleichgestellt. Dementsprechend gelten die für das „herkömmliche“ Steueraussetzungsverfahren bestehenden Verfahrensregeln entsprechend, vgl. z.B. § 19 Abs. 4 TabStV. Das Zollverfahren kann sich auch direkt an die Entfernung aus dem Steuerlager anschließen.<sup>15</sup> Unklarheiten bestehen jedoch bei der Auswahl der Zollverfahren.

## 1. Begriff „Zollverfahren“

Weder die Verbrauchsteuergesetze noch die Durchführungsverordnungen beinhalten eine Definition der Zollverfahren. Es werden lediglich über den Wortlaut der Regelungen das Verfahren der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr und das Ausfuhrverfahren ausgeschlossen. Der Ausschluss der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ist offensichtlich, denn mit der Überführung soll der Suspensiveffekt weiter aufrechterhalten werden. Dies ist jedoch bei der Überführung in den freien Verkehr gerade nicht der Fall, da mit Ausnahme der Fälle besonderer Verwendung die zollamtliche Überwachung mit dem Statuswechsel endet, Art. 37, 82 ZK.

Das Ausfuhrverfahren ist ausgeschlossen, weil es die verbrauchsteuerrechtlichen Überwachungsinteressen nicht abdeckt, da es nur für Gemeinschaftswaren zugänglich ist. Die von Art. 59 Abs. 2 ZK für das Ausfuhrverfahren ausgelöste zollamtliche Überwachung ist nur formaler Art. Insbesondere führt ein Abhandenkommen von Waren aus dem Ausfuhrverfahren zu keinerlei zollschuld- und steuerschuldrechtlichen Konsequenzen.<sup>16</sup>

### a) Sinn und Zweck, richtlinienkonforme Auslegung

Ob allein aufgrund einer fehlenden verbrauchsteuerrechtlichen Regelung auf die „Generalauflistung“ in Art 4 Nr. 16 ZK abgestellt werden kann, erscheint fraglich. Einerseits ist die Systematik der Rechtsmaterie zu berücksichtigen, die den Begriff verwendet. D.h. es sind bei der Auswahl der Zollverfahren die verbrauchsteuerrechtlichen Interessen zu beachten. Andererseits ist bei nicht eindeutigen nationalen Regelungen das Richtlinienrecht zu berücksichtigen. Aus der Regelungssystematik der Verbrauchsteuergesetze folgt, dass die in den Gesetzen angesprochenen Zollverfahren die Wirkung eines Steueraussetzungsverfahrens entfalten, da es bei einer Überführung in sie zu keiner Steuerentstehung kommt. Eine Rechtswirkung, die grundsätzlich nur den Steueraussetzungsverfahren vorbehalten ist.

Auch das Richtlinienrecht kann für die Auslegung des Begriffs „Zollverfahren“ in den Beförderungsregelungen herangezogen werden. Zwar wird in Art. 15 RL 92/12, der im wesentlichen die Beförderung unter Steueraussetzung regelt, nicht ausdrücklich auf die Zollverfahren Bezug genommen, aber einleitend wird klargestellt, dass Art. 5 Abs. 2 RL 92/12 „unbeschadet“ bleibt.

---

<sup>15</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 BierStG, § 136 Abs. 1 BranntwMonG, § 9 Abs. 1 MinöStG, § 7 Abs. 1 SchaumwZwStG, § 11 Abs. 1 TabStG und für die nicht harmonisierte Kaffeesteuer § 8 Abs. 1 KaffeeStG.

<sup>16</sup> Vgl. Witte/Henke, ZK, 3. Aufl., Art. 59 Rz. 4 ff.

Zunächst ist der Wortlaut und damit der Sprachgebrauch zu betrachten, wobei auf die aktuelle Variante<sup>17</sup> mit der Erwähnung der Nichterhebungsverfahren abzustellen ist. Die Richtlinienregelung des Art. 5 Abs. 2 RL 92/12/EWG bindet die in Art. 84 Abs. 1 Buchst. a ZK genannten Zollverfahren mittels Fiktion in das Steueraussetzungsverfahren ein. Voraussetzung ist, dass verbrauchsteuerpflichtige Waren betroffen sind und deren Herkunfts- oder Bestimmungsort in einem Drittland liegt. Aufgrund dieses Drittlandsbezugs werden von der Regelung sowohl die Einfuhr- als auch die Ausfuhrsituation erfasst. Vorliegend ist zunächst Ausgangspunkt ein Steuerlager, so dass die Konstellation mit einem Bestimmungsort in einem Drittland in Betracht kommt. Der Richtlinienwortlaut verlangt, dass sich die verbrauchsteuerpflichtigen Waren in einem Nichterhebungsverfahren nach Art. 84 Abs. 1 Buchst. a ZK befinden.

### **b) Vorliegen der Voraussetzungen**

Der Zollkodex spricht aber nur dann von einem Nichterhebungsverfahren, wenn in den genannten Zollverfahren sich Nichtgemeinschaftswaren befinden.

Dies würde für die „verbrauchsteuerrechtlichen Beförderungsregelungen“ bedeuten, dass eine Entfernung aus dem Steuerlager ohne Steuerentstehung nur möglich ist, wenn die Steuergegenstände zugleich Nichtgemeinschaftswaren sind, es sei denn aus verbrauchsteuerrechtlicher Sicht käme es auf den Status der Waren nicht an.<sup>18</sup>

Die Verbrauchsteuergesetze stellen hier auf einen Begriff des Zollrechts ab, der durch das Zollrecht ausgefüllt worden ist und ansonsten im Verbrauchsteuerrecht keine Bedeutung hat. Die Definition beinhaltet zwei Komponenten, die beide erfüllt sein müssen. Befinden sich z.B. in einem Versandverfahren einerseits Gemeinschaftswaren (Art. 91 Abs. 1 Buchst. b ZK) und andererseits Nichtgemeinschaftswaren (Art. 91 Abs. 1 Buchst. a ZK), so ist ein Nichterhebungsverfahren nur gegeben, soweit Nichtgemeinschaftswaren befördert werden. Wäre für „verbrauchsteuerrechtliche Zwecke“ der Warenstatus unerheblich, würden „verbrauchsteuerrechtliche Nichterhebungsverfahren“ geschaffen. Gleichzeitig wäre die Parallelität der verknüpften Rechtsmaterien aufgehoben, da dann Steuergegenstände sich zwar verbrauchsteuerrechtlich, aber nicht zollrechtlich in einem Nichterhebungsverfahren befinden würden. Für diese Sichtweise finden sich in den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen keine Anhaltspunkte. Darüber hinaus erfolgt die Überführung in ein Nichterhebungsverfahren nach den zollrechtlichen Regelungen. Liegen die erforderlichen Voraussetzungen (hier: Nichtgemeinschaftsware) nicht vor, können die Waren auch keine neue zollrechtliche Bestimmung erhalten und eine Überführung wäre nicht zulässig. Da in den Beförderungsregelungen nicht nur eine sinngemäße Anwendung der Zollvorschriften angeordnet wird, sondern eine echte Verzahnung mit dem Zollrecht in der Form der Zollverfahren installiert wird, gehen alle Versuche einen verbrauchsteuerrechtlichen Sonderweg zu begründen ins Leere.

---

17 Art. 5 Abs. 2 RL 92/12 wurde zuletzt durch die Änderungsrichtlinie 94/74/EG (vom 22.12.1994, ABl. L 365/46) modifiziert.

18 Nach Auffassung von Schrömbges kommt es auf den Warenstatus nicht an, weil nur die Annahme einer Rechtsfolgenverweisung der Fiktion des Art. 5 Abs. 2 RL 92/12 gerecht wird, da bei der Annahme einer Rechtsgrundverweisung die Vorschrift niemals angewendet werden könnte, AW-Prax 2001, S. 217.

Für die Frage, ob ein Steuergegenstand aus einem Steuerlager in ein Zollverfahren übergeführt werden kann, wird durch die Einbeziehung der zollrechtlichen Terminologie der zollrechtliche Status eines Steuergegenstandes bedeutsam. Nur in diesem Zusammenhang stellt sich im Verbrauchsteuerrecht die Frage nach dem zollrechtlichen Status, ansonsten wird im Verbrauchsteuerrecht nicht zwischen Gemeinschafts- und Nichtgemeinschaftsware differenziert.<sup>19</sup>

### c) Fazit

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Wortlaut der nationalen Beförderungsregelungen nach Sinn und Zweck und unter Berücksichtigung der Systemrichtlinie dahingehend auszulegen ist, dass eine Überführung in ein Nichterhebungsverfahren erfolgen muss und der Bestimmungsort in einem Drittland liegen muss.<sup>20</sup> Bei den Nichterhebungsverfahren stellt Art. 5 Abs. 2 RL 92/12 auf Art. 84 Abs. 1 Buchst. a ZK ab. Dort werden die Zollverfahren aufgelistet, die im Falle von Nichtgemeinschaftswaren von dem Oberbegriff „Nichterhebungsverfahren“ erfasst werden. Im einzelnen sind dies – allerdings nur im Falle der Überführung von Nichtgemeinschaftswaren – das Versandverfahren, das Zolllagerverfahren, die aktive Veredelung nach dem Nichterhebungsverfahren, das Umwandlungsverfahren und die vorübergehende Verwendung.

## 2. Anwendungsbereich

Auf den ersten Blick scheint es keinen Anwendungsbereich für die Überführung von Nichtgemeinschaftswaren aus einem Steuerlager in ein Nichterhebungsverfahren zu geben.

Die Steuergegenstände, die in einem Herstellungsbetrieb produziert werden sind Gemeinschaftswaren. Ebenso die Waren, die unter Steueraussetzung aus einem Steuerlager in ein anderes Steuerlager verbracht worden sind. Eingeführte Steuergegenstände können unter Steueraussetzung in ein Steuerlager im Steuergebiet verbracht werden, wenn zuvor eine Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr erfolgt ist. Somit haben im Normalfall die Steuergegenstände im Steuerlager den Status einer Gemeinschaftsware.<sup>21</sup> Eine Anwendung dieser Regelungen ist damit entweder zollrechtlichen oder verbrauchsteuerrechtlichen Sondersituationen vorbehalten. Diese bestehen darin, dass sich „ausnahmsweise“ Nichtgemeinschaftswaren unter Steueraussetzung in einem Steuerlager befinden.

---

19 Vgl. Bongartz, ZfZ 1998, S. 182; Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 92.

20 So auch die überwiegend in der Literatur vertretene Auffassung, vgl. Bongartz, ZfZ 1998, S. 184; Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 90 f.; Reiche, in Teichner/Alexander/Reiche, Mineralölsteuer, Mineralölzoll, Nebengesetze, § 14 Rz. 53 ff., § 23 Rz. 41 ff.; Soyk, Mineralöl- und Stromsteuerrecht, S. 158, 194.

21 Vgl. Bongartz, ZfZ 1998, S. 185; Schrömbges, Zollverfahren als Steueraussetzungsverfahren, AW-Prax 2001, S. 217; Bollmann, Steueraussetzung und Steueraussetzungsverfahren vor dem Hintergrund des Zoll- und Umsatzsteuerrechts, AW-Prax 2001, S. 388.

### a) Statuswechsel

Zollrechtliche Sondersituationen sind gegeben, wenn aus einer Gemeinschaftsware im Steuerlager mittels Fiktion eine Nichtgemeinschaftsware wird. Art. 83 ZK regelt den Statuswechsel von Gemeinschaftswaren.<sup>22</sup> Insbesondere die Variante der aktiven Veredelung im Zollrückvergütungsverfahren kann für die Wirtschaft von Bedeutung sein.

***Beispiel:** Rohtabak wird aus dem Drittland eingeführt, in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt und in den Tabakwarenherstellungsbetrieb verbraucht. Ein Teil der hier anschließend produzierten Zigaretten wird im Hinblick auf die spätere Wiederausfuhr in das Versandverfahren übergeführt.*

Die Zigaretten sind Steuergegenstände, die im Steuerlager unter Steueraussetzung stehen und den Status einer Gemeinschaftswaren haben. Grundsätzlich wäre eine Überführung in ein Nichterhebungsverfahren ausgeschlossen, da es am Status „Nichtgemeinschaftsware“ mangelt. Das Zollrecht sieht für den Fall, dass Waren, die in der aktiven Veredelung produziert worden sind und wiederausgeführt werden sollen, eine Sonderregelung vor. Die beiden Arten der aktiven Veredelung sollen gleichberechtigt nebeneinander stehen, womit dem Wirtschaftsbeteiligten ein freies Wahlrecht eingeräumt werden soll. Dies verlangt aber auch, dass die Waren unter Erstattung der Einfuhrabgaben aus dem Gebiet der Gemeinschaft wieder verbraucht werden können, denn die aktive Veredelung ist hierauf grundsätzlich ausgerichtet. Für die Erstattung muss die Ausfuhr nachgewiesen werden, denn nur diese Waren sollen frei von Einfuhrabgaben sein. Damit ist die Interessenlage bei diesen Waren identisch mit der bei Nichtgemeinschaftswaren. Als Überwachungsinstrument kommen allein wieder die Nichterhebungsverfahren in Betracht. Damit eine Überführung in ein solches Verfahren (z.B. externe Versandverfahren) erfolgen kann, wird zu diesem Zweck der Status Nichtgemeinschaftsware fingiert, Art. 128 Abs. 2 ZK. Dieser Warenkreis gilt selbstverständlich auch für die verbrauchsteuerrechtliche Betrachtung als Nichtgemeinschaftsware, so dass sie aus einem Steuerlager in ein Nichterhebungsverfahren übergeführt werden kann.<sup>23</sup>

Auch aus dem Blickfeld der Sicherung der verbrauchsteuerrechtlichen Interessen heraus, bestehen gegen diese Verfahrensweise keine Bedenken. Schließt man die Möglichkeit einer Überführung in ein Zollverfahren bei einem fingierten Statuswechsel aus, müsste ein zusätzliches Steueraussetzungsverfahren durchgeführt werden, ohne dass eine bessere Überwachung der Steuergegenstände erreicht würde. Gleichzeitig wäre damit die richtlinienkonforme Umsetzung in Frage gestellt. Auch können Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des aktiven Veredelungsverkehrs im Zollrückvergütungsverfahren nicht ausgeschlossen werden, wenn der Empfänger nicht auch

22 Art. 83 Sonderfälle des Statuswechsels. Die in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführten Waren verlieren den zollrechtlichen Status von Gemeinschaftswaren, wenn die Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr nach Überlassung der Waren für ungültig erklärt wird; die Einfuhrabgaben für diese Waren in folgenden Fällen erstattet oder erlassen werden: im Rahmen der aktiven Veredelung nach dem Verfahren zur Zollrückvergütung; nach Art. 238 für fehlerhafte oder den Vertragsbedingungen nicht entsprechende Waren, nach Art. 239, wenn die Erstattung oder der Erlass davon abhängig ist, dass die Waren ausgeführt oder wiederausgeführt werden oder eine ersatzweise mögliche zollrechtliche Bestimmung erhalten.

23 Nach Bollmann ist hingegen unter Hinweis auf Art. 128 Abs. 2 ZK die Überführung der Gemeinschaftsware in ein sonst nur für Nichtgemeinschaftsware zugelassenes Zollverfahren mit einem Statuswechsel nicht verbunden, vgl. AW-Prax 2001, S. 388.

Steuerlagerinhaber ist, da dann eine notwendige Beförderung unter Steueraussetzung nicht möglich ist.

Im Rahmen dieser Abhandlung kann auf zwei weitere Fälle eines Statuswechsels, der die Überführung aus einem Steuerlager in ein Nichterhebungsverfahren ermöglichen könnte, nur hingewiesen werden. Eine ähnliche Konstellation ist gegeben, wenn Steuergegenstände sich in einem Steuerlager in der Freizone befinden. Eine Überführung in ein Zollverfahren kommt auch hier nur in Betracht, wenn es sich um ein Nichterhebungsverfahren handelt, wofür der Status „Nichtgemeinschaftsware“ erforderlich ist. Für Waren, die sich in einer Freizone befinden, besteht noch eine besondere Fiktion des Statuswechsels, die mit der sog. Freizonenfiktion zusammenhängt. Kann der zollrechtliche Status beim Ausgang von Waren aus einer Freizone des Kontrolltyps I nicht nachgewiesen werden, so gelten die Waren gem. Art. 180 Abs. 2 i. V. m. Art. 170 Abs. 4 ZK für zollrechtliche Zwecke als Nichtgemeinschaftswaren, so dass z. B. eine Überführung in ein externes Versandverfahren z. B. nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 TabStG möglich wäre.<sup>24</sup> Ein weiterer Sonderfall existiert auch bei der Beförderung von Mischsendungen<sup>25</sup>, wobei allein die gemeinsame Beförderung von Nichtgemeinschaftsware und Gemeinschaftsware noch keine Auswirkung hat. Allein wenn die gesetzlichen Bestimmungen einen Statuswechsel normieren kommt ein einziges Beförderungsverfahren in Betracht. Ein solcher Fall kann gegeben sein, wenn aus zollrechtlichen Überlegungen heraus bei einer Mischsendung gleichzeitig Waren in einem externen gemeinschaftlichen Versandverfahren und Waren in einem internen gemeinschaftlichen Versandverfahren befördert werden sollen.

**Beispiel:** *Steuergegenstände (Gemeinschaftswaren) sollen aus einem Steuerlager in Deutschland als Mischsendung gemeinsam mit Nichtgemeinschaftswaren aus einem benachbarten Zolllager über die Schweiz in ein Zolllager nach Italien versandt werden. Der Empfänger ist auch Steuerlagerinhaber*

In dieser Konstellation<sup>26</sup> kommt aber auch ein Statuswechsel nach Art. 352 ZK-DVO in Betracht. Die Vorschrift hat anders als Art. 180 Abs. 2 ZK überwiegend Ordnungsfunktion. Sie reagiert auf Fälle, in denen die Zollanmeldung in der Form des Versandscheins nicht mit den vorgeschriebenen Inhalten oder nicht im vorgeschriebenen Maße ausgefertigt wurde. Vor allem geht es darum, dass vom Versandrecht durchaus vorgesehene Mischsendungen mit Waren von unterschiedlichem Status gem. Art. 351 ZK-DVO in bestimmter Weise zu kennzeichnen sind, und um die überwachungstechnische Absicherung von Formverstößen dabei. Liegen die Voraussetzungen vor, gelten auch die Steuergegenstände als Nichtgemeinschaftsware, so dass fiktiv eine Überführung in das externe Versandverfahren erfolgt ist und die Warenbeförderung insgesamt in diesem Verfahren durchgeführt wird. Letztlich lässt es sich nicht verhindern, das Wirtschaftsbeteiligte den statusverschlechternden Effekt des Art. 352 ZK-DVO gezielt nutzen, um in den Genuss eines (einheitlichen) Nichterhebungs(versand)verfah-

24 So auch Schrömbges, AW-Prax 2001, S. 218, kritisch Bollmann, AW-Prax 2001, S. 390.

25 Vgl. Bollmann, der bei Mischsendungen generell getrennte Verfahren verlangt, AW-Prax 2001, S. 389; Schrömbges, der generell eine sog. Statusverschlechterung für möglich hält, AW-Prax 2001, S. 217.

26 Grds. müssen die Steuergegenstände unter Steueraussetzung in das Steuerlager nach Italien befördert werden. Aufgrund der Ordnungsregelungen (vgl. z. B. § 20 Abs. 3 TabStV) kann das Einheitspapier an die Stelle des begleitenden Verwaltungsdokuments treten, vgl. dazu III.

rens zu gelangen. Überwachungsinteressen werden durch derartige „Gestaltungsformen“ zumindest nicht tangiert.

### **b) Verbrauchsteuerrechtlicher Sonderfall**

Das Verbrauchsteuerrecht selbst hat einen Fall geschaffen, indem in einem Steuerlager sich Nichtgemeinschaftswaren befinden. Der Ordnungsgeber hat aus dem Regelungsbereich der sog. Einfuhratbestände (z.B. § 21 TabStG) die aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren) ausgeschlossen, so dass nach der Einfuhr neben dem Nichterhebungsverfahren ein separates Steueraussetzungsverfahren erforderlich ist.<sup>27</sup> Durch diese Sonderregelung bleibt aber der Status der Waren unberührt, so dass bei diesem Verfahren Nichtgemeinschaftswaren in das Steuerlager verbracht werden.

## **III. T2-Verfahren**

Nach Art 5 Abs. 2 RL 92/12 gelten verbrauchsteuerpflichtige Waren auch als unter Steueraussetzung stehend, wenn sie im internen gemeinschaftlichen Versandverfahren zwischen Mitgliedstaaten über das Gebiet von EFTA-Ländern oder zwischen einem Mitgliedstaat und einem EFTA-Land oder mit einem Carnet TIR oder einem Carnet ATA über die Gebiete eines oder mehrerer Drittländer, die keine EFTA-Länder sind, befördert werden. Die nationalen Verbrauchsteuergesetze enthalten keine entsprechende Fiktion. Sie ist auch nicht durch eine andere materiell-rechtliche Regelung in das nationale Recht umgesetzt worden. Vielmehr ist für einen Teil dieses Beförderungsbereiches eine verfahrensrechtliche Lösung gefunden worden. Generell bleibt es bei dem Erfordernis eines originären innergemeinschaftlichen Steueraussetzungsverfahrens. Ist aber eine Überführung in das interne Versandverfahren erfolgt, gilt nach den Durchführungsverordnungen das Einheitspapier als begleitendes Verwaltungsdokument, wenn am Verfahren ein zugelassener Versender und Empfänger beteiligt sind, vgl. z.B. § 20 Abs. 3 TabStV. Der eingeschlagene verfahrensrechtliche Weg steht zumindest mit den Erwägungsgründen der Richtlinie im Einklang.<sup>28</sup>

Die aktuelle Verfahrensauswahl ist auf eine Erweiterung durch die Änderungsrichtlinie RL 94/74 zurückzuführen, eine Anpassung der nationalen Regelung ist noch nicht erfolgt, weshalb diese sich allein auf das interne gemeinschaftliche Versandverfahren beschränken. Auf diesem Umstand beruht auch die Einschränkung, dass die Beförderung über das Gebiet von EFTA-Ländern in einen anderen Mitgliedstaat erfolgen muss und nicht in einem EFTA-Land enden kann (vgl. zum Anwendungsbereich interner Versandverfahren vor allem Art. 340c ZK-DVO).

Nicht erfasst werden von den deutschen Verordnungsregelungen derzeit folgende Verkehrsrelationen, die sich zollrechtlich vom internen (gemeinsamen oder völkerrechtlichen) Versandverfahren abdecken lassen: Beförderung von Steuergegenständen von Deutschland in die Schweiz; Beförderung von Steuergegenständen von Deutschland über Tschechien (= EFTA-Land im Sinne des Versandrechts) nach Österreich; Beför-

<sup>27</sup> Einzelheiten und Hintergründe unter IV.

<sup>28</sup> In dem zweiten Erwägungsgrund der Änderungsrichtlinie RL 94/74/EG (ABl. EG L 365, S. 46) wird darauf abgestellt, dass die Anmeldung zur Überführung in eines der dort genannten Verfahren als Begleitdokument für Verbrauchsteuerzwecke gilt. Dieser Erwägungsgrund „verlangt“ nicht die in Art. 5 Abs. 2 aber vorgenommene Fiktion eines Steueraussetzungsverfahrens, vgl. auch Bollmann, AW-Prax 2001, S. 388.

derung von Steuergegenständen von Deutschland nach Tschechien; Beförderung von Steuergegenständen von Deutschland über andere Drittländer als EFTA-Länder nach Griechenland.

Auch verlangt das Richtlinienrecht nicht, dass ein zugelassener Versender und Empfänger am Verfahren beteiligt sein müssen. Mit diesem Erfordernis erreichen die deutschen Regelungen aber, dass das begleitende Verwaltungsdokument für die gesamte Wegstrecke durch das Einheitspapier ersetzt werden kann, da in diesem Fall die Beförderungswege identisch sind.<sup>29</sup>

## IV. Anknüpfungspunkt „Einfuhrsituation“

Einen weiteren Anknüpfungspunkt zu den Zollverfahren beinhalten die sog. Einfuhrtatbestände der Verbrauchsteuergesetze.<sup>30</sup> Diese ordnen die sinngemäße Anwendung der Zollvorschriften an<sup>31</sup>, wovon alle drei Tatbestandsvarianten erfasst werden, nämlich die Einfuhr, den „Aufenthalt“ in einem Zollverfahren oder in einer Freizone bzw. in einem Freilager.<sup>32</sup>

### 1. Schaffung eines Suspensiveffekts

Bei dem oben unter II. behandelten Regelungsbereich ging es um die Aufrechterhaltung eines Suspensiveffekts. Bei der sog. Einfuhrsituation soll erstmals ein Suspensiveffekt geschaffen werden. Erreicht wird dies durch die Anordnung der sinngemäßen Anwendung der Zollvorschriften u.a. für die Frage der Steuerentstehung.<sup>33</sup> Zu einer Steuerentstehung kommt es erst, wenn die Voraussetzungen eines Zollschuldentstehungstatbestandes verwirklicht worden sind. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass es zu keiner Steuerentstehung kommt, wenn die Waren sich in einem entsprechenden Zollverfahren befinden.

Als geeignete Zollverfahren kommen wiederum – aus bereits oben dargelegten Gründen – die sog. Nichterhebungsverfahren in Betracht. Dementsprechend müssen sich Nichtgemeinschaftswaren in den Zollverfahren befinden. Dies ist hier grundsätzlich unproblematisch, da es sich um einen Drittlandsverkehr handelt.

---

29 Vgl. Bollmann, AW-Prax 2001, S. 388.

30 Vgl. § 13 Abs. 1 BierStG, § 147 Abs. 1 BranntwMonG, § 23 MinöStG, § 17 Abs. 1 SchaumwZwStG, § 21 TabStG und für die nicht harmonisierte Kaffeesteuer § 13 Abs. 1 KaffeeStG.

31 § 21 TabStG: Werden Tabakwaren aus einem Drittland unmittelbar in das Steuergebiet eingeführt oder befinden sie sich

1. in einem Zollverfahren oder

2. in einer Freizone oder einem Freihafen des Steuergebiets,

gelten für die Entstehung und das Erlöschen (in anderen Fällen als durch Einziehung) der Steuer und den Zeitpunkt, der für ihre Bemessung maßgebend ist, für die Person des Steuerschuldners, das Steuerverfahren und, wenn die Steuer nicht durch Verwendung von Steuerzeichen entrichtet wird, für die Fälligkeit, den Zahlungsaufschub, den Erlass, die Erstattung und die Nacherhebung die Vorschriften für Zölle sinngemäß.

32 Vgl. zum Umfang der sinngemäßen Anwendung Jatzke, ZfZ 1997, S. 411 f.; BFH, Urt. v. 17.8.2000, ZfZ 2001, S. 57.

33 Folgende Prüfungspunkte werden von der sinngemäßen Anwendung aufgrund der enumerativen Aufzählung nicht erfasst: Steuergegenstand, Steuertarif und Steuerbefreiung.

### a) Gebietsdifferenzen

Auf die bestehenden Gebietsdifferenzen zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und dem EG-Verbrauchsteuergebiet wurde bereits oben hingewiesen. Für die Frage der Steuerentstehung sind aufgrund der sinngemäßen Anwendung die Zollvorschriften auch dann einschlägig, wenn sie nach dem originären Zollrecht nicht zur Anwendung kommen. Insoweit ist eine Steuerentstehung gesichert.

Fraglich ist aber, ob in diesen Konstellationen auch ein Suspensiveffekt geschaffen werden kann, da die Waren nicht den Status „Nichtgemeinschaftsware“ haben, der jedoch für das erforderliche Nichterhebungsverfahren Voraussetzung ist.<sup>34</sup>

### b) Verbrauchsteuerrechtlicher Sonderfall

Befinden sich verbrauchsteuerpflichtige Waren in einem Nichterhebungsverfahren, sind die verbrauchsteuerrechtlichen Interessen hinreichend gesichert. Zu den Nichterhebungsverfahren gehört auch die aktive Veredelung in der Form des Nichterhebungsverfahrens. Für dieses Zollverfahren schließen aber die Durchführungsverordnungen<sup>35</sup> die sinngemäße Anwendung des Zollrechts aus.<sup>36</sup> Damit kommt gleichzeitig auch der zollrechtliche Suspensiveffekt nicht zur Anwendung. Um eine Steuerentstehung zu verhindern, muss parallel zur aktiven Veredelung eine Beförderung unter Steueraussetzung in ein Steuerlager erfolgen. Auf die an sich in diesen Fällen erforderliche Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr wird durch die sinngemäße Anwendung des Steueraussetzungsverfahrens verzichtet, da diese hier gerade nicht beabsichtigt ist.<sup>37</sup>

**Beispiel:** *Ethylalkohol wird aus einem Drittland nach Hamburg verbracht und dort in die aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren) übergeführt. Anschließend wird er in die Produktionsstätte nach Bremen befördert. Die Fertigprodukte (Trinkbranntwein, z.B. Apfelkorn) werden im externen Versandverfahren nach Österreich in ein Zolllager ausgeliefert.*

Der Ethylalkohol, eine verbrauchsteuerpflichtige Nichtgemeinschaftsware (Steuergegenstand), muss ab Hamburg trotz Überführung in die aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren) gleichzeitig unter Steueraussetzung befördert werden. Während der Weiterverarbeitung im Herstellungsbetrieb bleibt der Status Nichtgemeinschaftsware bestehen. Die Fertigerzeugnisse sind Nichtgemeinschaftswaren, womit das externe Versandverfahren auch zu den Nichterhebungsverfahren gehört. Somit liegen die

34 Vgl. Böhne/Rüter, AW-Prax 2002, S. 65 die für derartige Warenbewegungen nicht auf ein Nichterhebungsverfahren abstellen.

35 § 13 Abs. 2 BierStV, § 47 Abs. 2 BrStV, § 13 Abs. 5 KaffeeStV, § 44 Abs. 2a MinöStV, § 33 Abs. 2 SchaumwZwStV; § 23 Abs. 2 TabStV.

36 Vgl. z.B. § 47 Abs. 2 BrStV; § 147 Abs. 1 des Gesetzes ist auf eine aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren) zur Gewinnung, Be- oder Verarbeitung von Branntwein nicht anwendbar. Soll Branntwein im Anschluss an seine Überführung in die Veredelung in ein Steuerlager verbracht werden, gilt für die Beförderung unter Steueraussetzung § 140 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes sinngemäß. Der Wortlaut der einzelnen Verordnungsregelungen ist nicht identisch, obwohl der gleiche Zweck verfolgt wird. Teilweise wird lediglich der sog. Einfuhratbestand für die aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren) für nicht anwendbar erklärt, vgl. § 23 Abs. 2 TabStV.

37 Aus diesem Grunde erklärt z.B. § 47 Abs. 2 BrStV auch § 140 Abs. 1 S. 2 BrantwMonG, der die Beförderung unter Steueraussetzung in ein Steuerlager nach Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ermöglicht, für sinngemäß anwendbar. Nicht alle Verordnungsregelungen beinhalten diesen klarstellenden Hinweis, vgl. § 23 Abs. 2 TabStV.

Voraussetzungen des § 140 Abs. 1 Nr. 3 bzw. § 136 Abs. 1 BranntwMonG vor und es kommt mit Entfernung aus dem Steuerlager zu keiner Steuerentstehung. Nach der Überführung ist das Zollregime maßgeblich.

Diese Verordnungsregelungen lassen vermuten, dass der Verordnungsgeber von einer Gefährdung der Verbrauchsteuerbelange ausging. Je nach Ausgestaltung der aktiven Veredelung können Mehrmengen auftreten, die nicht mehr der zollamtlichen Überwachung unterliegen und damit auch verbrauchsteuerrechtlich nicht greifbar sind.<sup>38</sup> Ebenso kann auch der Einsatz von Ersatzwaren problematisch sein. Dieser Interessenkonflikt ließe sich durch Einschränkungen und Auflagen („punktgenaue“ Abrechnung) in der Bewilligung der aktiven Veredelung verhindern.<sup>39</sup>

Bedenklich ist auch, dass das Verlangen eines Steueraussetzungsverfahrens, obwohl sich die verbrauchsteuerpflichtigen Waren in einem Nichterhebungsverfahren befinden, nicht vom Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 RL 92/12 gedeckt ist.<sup>40</sup>

## 2. Anwendungsbereich der Tatbestandsvarianten

Abgrenzungsschwierigkeiten können bzgl. der Tatbestandsvarianten „Einfuhr aus einem Drittland“ und „Zollverfahren“ bestehen. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung des Richtlinienrechts.

**Beispiel:** *Bier wird aus Tschechien nach Deutschland eingeführt/verbraucht und in ein Zolllagerverfahren übergeführt. Im Anschluss an das Zolllagerverfahren wird das Bier im Steuergebiet in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt.*

Nach Art. 5 Abs. 1 UA 3 RL 92/12 gilt die Einfuhr, wenn sich die verbrauchsteuerpflichtige Ware bei ihrem Verbringen in die Gemeinschaft einem gemeinschaftlichen Zollverfahren unterworfen wird, erst als zu dem Zeitpunkt erfolgt, an dem sie aus dem gemeinschaftlichen Zollverfahren entnommen wird.<sup>41</sup> Nach dieser Richtlinienregelung wäre erst mit der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr eine Einfuhr gegeben. Die nationalen Vorschriften sind insoweit unklarer.<sup>42</sup> Je nach Sichtweise kommt entweder die Tatbestandsvariante „Einfuhr“ oder „Zollverfahren“ zur Anwendung. Das materiell-rechtliche Ergebnis bleibt hiervon aber unberührt.<sup>43</sup>

---

38 Diese Problematik dürfte nicht auftreten, wenn der Regelungsbereich Herstellung unabhängig vom Vorliegen eines Zollverfahrens generell nach den originären Verbrauchsteuervorschriften zu beurteilen ist. Vgl. Bongartz, ZfZ 1998, S. 186.

39 Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 92.

40 Kritisch Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 92.

41 Andererseits fingiert Art. 5 Abs. 2 RL 92/12 ein Steueraussetzungsverfahren, wenn sich verbrauchsteuerpflichtige Waren in einem Nichterhebungsverfahren befinden. Insoweit kann die Kohärenz der Richtlinienregelungen angezweifelt werden.

42 Vgl. Henke, Verzahnung und Nebeneinander von Zoll- und Steuerrecht, in EFA, 5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz, S. 90.

43 Vgl. Bongartz, ZfZ 1998, S. 183.

## V. Schlussbetrachtungen

Eine „echte“ Verzahnung zwischen dem Zoll- und Verbrauchsteuerrecht, die auch überwiegend den zu berücksichtigenden Interessen gerecht wird, existiert bei der so genannten Einfuhrsituation. Probleme können aber auftreten, wenn eine Warenbewegung aus Gebieten erfolgt, die nicht zum EG-Verbrauchsteuergebiet aber zum Zollgebiet der Gemeinschaft gehören. Auch ist die Sonderstellung der aktiven Veredelung (Nichterhebungsverfahren) zu überprüfen.

Demgegenüber reduziert sich der Anwendungsbereich bei einer Beförderung aus einem nationalen Steuerlager aufgrund der systematischen Unterschiede auf wenige Sonderfälle, die darüber hinaus sehr umstritten sind. Soweit Regelungen fehlen, sollten sie in der Rechtsmaterie verankert werden, wo der Bedarf existiert. Allein aus dem Verknüpfungsgedanken heraus ist es nicht ratsam, z.B. Zollverfahren für verbrauchssteuerrechtliche Zwecke zu kreieren. Auch ist darauf hinzuweisen, dass verbrauchssteuerrechtliche Bestimmungen in Zollregelungen dem auf Eu-Ebene bestehenden Einstimmigkeitsprinzip genügen müssen.

Sinnvoll erscheint auch eine klarere Trennung zwischen dem materiellen und dem formellen Recht. Diese kann dadurch erreicht werden, dass im Falle einer wirksamen Verknüpfung ein Steueraussetzungsverfahren fingiert wird, so wie es die Systemrichtlinie vorsieht. Dann könnte die steuerschuldrechtliche Betrachtung nach dem originären Verbrauchsteuerrecht erfolgen. Auch würde der im Verbrauchsteuerrecht vorherrschende Gleichbehandlungsgrundsatz stärker berücksichtigt, da die steuerschuldrechtliche Würdigung davon unbeeinflusst bleibt, ob die Ware z.B. bei Unregelmäßigkeiten in einem Zollverfahren oder einem Steueraussetzungsverfahren befördert worden ist. Gleichzeitig würde aber bei der verfahrensrechtlichen Abwicklung die gewünschte Erleichterung erzielt, da nur ein Dokument erforderlich wäre.

# Beförderung und Ausfuhrerstattung

Dr. sc. jur. Wolfgang Uhlig, BMF, Bonn Bad-Godesberg

## Gliederung

1. Einführung in das Thema
  - 1.1 Rechtsnatur der Ausfuhrerstattung
  - 1.2 Aktuelle Entwicklungen nach der Agenda 2000
  - 1.3 Verbindung des Ausfuhrerstattungsrechts mit dem internationalen Transportrecht
2. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Seefrachtverkehr
  - 2.1 Seefrachtvertrag
  - 2.2 Konnossement (B/L)
  - 2.3 Mate's receipt (M/R) – Bordbescheinigung
  - 2.4 Forwarders Certificate of Transport (FCT) – Beförderungsschein
  - 2.5 Umladebescheinigung
  - 2.6 Fährverkehr
3. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Straßengüterverkehr
  - 3.1 Frachtvertrag (allgemein)
  - 3.2 Frachtbrief nach der CMR
4. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Bahnfrachtverkehr
  - 4.1 Frachtvertrag
  - 4.2 Frachtbrief
  - 4.3 Besonderheiten im Ostseefährverkehr
5. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Luftfrachtverkehr
  - 5.1 Frachtvertrag
  - 5.2 Frachtbrief
6. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Binnenschiffsverkehr
  - 6.1 Allgemeines
  - 6.2 Schiffsladeschein
7. Ausblick auf aktuelle Entwicklungen

## 1. Einführung in das Thema

Handel, Transport und Zoll sind schon seit vorchristlichen Zeiten Berufsgruppen, die sich nicht aus dem Weg gehen können. Bis in die Neuzeit wird immer wieder von allen Beteiligten behauptet, dass man auf Grund der sachlichen Verbundenheit am gleichen Strang ziehe. Das trifft zweifelsfrei zu. Was hin und wieder übersehen wird, ist, dass jeder Strang zwei Endstücke hat, an denen man natürlich sehr wohl gleichzei-

tig ziehen kann. Durch meine folgenden Ausführungen soll versucht werden, auf solche misslichen Situationen aufmerksam zu machen und Lösungen anzuregen.

Im Zeitalter der elektronischen Geschäftstätigkeit über das Internet, in einer Zeit, in der die Kommunikationsmedien zunehmend als Vortragsgestaltungsinstrument und als Vertragsabwicklungsinstrument durch Handel und die Transportunternehmen genutzt werden, hält Brüssel im Ausfuhrerstattungsrecht insbesondere am Inhalt der formalen Nachweise über die Rechtmäßigkeit beantragter Ausfuhrerstattung fest. Die seit 1979 festgeschriebenen Nachweise über den Transport von Erstattungsware, besonders in Fällen der sog. differenzierten Erstattung, werden nicht verändert. Durch Auslegungen von Einzelfällen, durch EU-interne Anweisungen (sog. Leitlinien) an die zahlreichen Prüfdienste der EU werden die Angaben, die in den Zoll- und Erstattungsdokumenten enthalten sind und deren Übereinstimmung mit den Angaben in den Transportdokumenten durch die nationalen Zahlstellen in der Regel vor der Zahlung zu überprüfen sind, immer mehr ausgeweitet. Dass in den internationalen Transportdokumenten diese Angaben gar nicht mehr enthalten sind bzw. nur noch für den Zoll eingetragen werden, scheint kein Argument zu sein. Dass interne Prüferanweisungen der Kommission, über die in den Ausschüssen in Brüssel nicht abgestimmt wird, sondern wenn überhaupt lediglich den Mitgliedstaaten zur Kenntnis gegeben werden, nicht zum Europäischen Recht gezählt werden können, akzeptiert die KOM. Sie argumentiert jedoch so, dass damit den Mitgliedstaaten der „Rechtsauslegungswille“ der KOM bekannt sei. Halten sich die Mitgliedstaaten nicht daran, gibt es ja immer noch das Anlastungsverfahren, d.h. die konkrete Zahlung wird von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und der Mitgliedstaat kann, nachdem Brüssel den Betrag aus dem nationalen Haushalt erhalten hat, den Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen des Rückforderungsverfahrens in Anspruch nehmen.<sup>1</sup> Das für viele von Ihnen als kleinlich und bürokratisch erscheinende Verhalten der Bediensteten des HZA Hamburg-Jonas bei der Bearbeitung der Erstattungsanträge liegt also nicht, wie häufig vermutet wird, im Naturell der Beschäftigten. Das gilt auch für die Mitarbeiter des BMF.

## 1.1 Rechtsnatur der Ausfuhrerstattung

Es gehört zur Pflicht, dass jeder Autor, der sich mit dem Marktordnungsrecht beschäftigt, sich zu dieser Frage, auch wenn es heute nicht direkt mein Thema ist, zu äußern. Interessant scheint mir der Umstand zu sein, dass diese Fragestellung besonders in Deutschland und weniger in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ein Thema ist. So ist es in Deutschland weitestgehend unbestritten, dass Direktbeihilfen, Mittel aus den Strukturfonds u.ä., Subventionen darstellen. Bei der Ausfuhrerstattung wird jedoch so argumentiert, dass mit ihr ja lediglich der Preisgarantieeffekt für Agrarerzeugnisse im Gemeinsamen Markt aufgehoben wird, also die zu höheren Preisen in der Gemeinschaft erzeugten landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf dem Weltmarkt vermarktungsfähig werden, die Wirtschaft (Handel) mehr oder weniger selbstlos Überschüsse für die Kommission abbaut, der Erstattungsbeteiligte (in der Regel ein Händler) über seinen Kaufpreis in der EU für die Ausfuhrerstattung quasi für die Gemeinschaft in die Vorlage geht. Das gesamte Risiko liegt dann beim Erstat-

---

<sup>1</sup> Gensch, Dieter, Auswirkungen des reformierten Rechnungsabschlussverfahrens auf die Zollverwaltung, ZfZ 1998, S. 74 ff.

tungsbeteiligten, das ist bekanntlich nach dem EU-Erstattungsrecht jede Person, die sich in den Erstattungsantrag einträgt, und für den Exporteur ist die Exporterstattung in der Buchhaltung dann nur noch ein durchlaufender Posten<sup>2</sup>.

Ein weiterer Ansatz ist die Definition, die in § 6 des nationalen Marktorganisationsgesetzes enthalten ist. Danach zählt die Ausfuhrerstattung zu den „besonderen Vergünstigungen“. All diese Meinungen sind vertretbar und nachvollziehbar. Ich meine jedoch, dass spätestens mit der im BGH-Urteil von 1990 (BGHSt 36, S. 373 ff.) enthaltenen Auslegung, wonach sog. „verlorene Zuschüsse“ eine der Hauptsubventionsformen sind, diese Frage entschieden sein sollte. Verlorene Zuschüsse sind Geldleistungen, die ohne Verpflichtungen des Empfängers zur Rückzahlung, zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks, durch die öffentliche Hand gezahlt werden. Ausfuhrerstattung wird aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL) finanziert. Der Zweck der Zahlung ist ganz allgemein gesagt die Ausfuhr bestimmter Agrarerzeugnisse aus der Gemeinschaft. Ist das erfolgt und werden die zugegeben sehr zahlreichen „Spielregeln“ eingehalten, gibt es keine Pflicht zur Rückzahlung. Somit kann im Falle des Missbrauchs der Tatbestand des § 264 StGB (Subventionsbetrug) erfüllt sein. Der § 2 des nationalen Subventionsgesetzes verpflichtet, und das kann hilfreich sein, den Erstattungsbeteiligten zur Mitteilung aller Abweichungen von getätigten Handelsgeschäften, die in Richtung Verstöße gegen die Regelungen zielen. Das vom HZA Hamburg-Jonas an die Erstattungsbeteiligten ausgereichte Merkblatt über Subventionsbetrug braucht m.E. also nicht umbenannt werden.

## 1.2 Aktuelle Entwicklungen nach der Agenda 2000

Gestatten Sie mir auch diesem Thema einige wenige Bemerkungen.

Nach Artikel 32 Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaften umfasst der Gemeinsame Markt der Europäischen Gemeinschaft auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Landwirtschaftliche Erzeugnisse sind Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei, sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe.

Die Erzeugnisse, für die die Artikel 33 bis 38 Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaften (in der Fassung des Vertrages von Amsterdam) gelten, sind in Anhang I zu dem Vertrag aufgeführt und werden daher als **Anhang I-Waren** bezeichnet.

Zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik wurden insgesamt 22 Marktordnungen geschaffen. Diese gemeinsamen Marktordnungen erfassen unterschiedliche Produkte und Produktbereiche, die wiederum alle in Anhang I zum EG-Vertrag zu finden sind.

Gemeinsame Marktorganisationen bestehen für Milch und Milcherzeugnisse, Eier, Reis, Zucker, Getreide, Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Obst und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Wein, Fette, Rohabak, Faserflachs und -hanf, Hopfen, Trockenfutter, Erzeugnisse der Fischerei und Ackerkultur,

---

2 Halla-Heißen, Isabell, Grundlagen des Ausfuhrerstattungsrechts, in: Ehlers, Wolfgang (Hrsg.), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, Köln 1998. Die Autorin stellt hier exemplarisch die unterschiedlichen Auffassungen dar.

Saatgut, Schaf- und Ziegenfleisch, Bananen, lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels und bestimmte in Anhang I des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse.

12 dieser insgesamt 22 Marktorganisationen sehen bei der Ausfuhr von Agrarprodukten Ausfuhrerstattungen vor.

Im Einzelnen sind dies die Marktorganisationen für Milch und Milcherzeugnisse, Eier, Reis, Zucker, Getreide, Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Obst und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Wein und Fette.

Obwohl die bereits 1992 eingeleitete Agrarreform, mit der die Gemeinschaftspreise allmählich an das Weltmarktniveau herangeführt werden sollten, um so die Zahlung von Exporterstattungen schrittweise überflüssig zu machen, fortgesetzt wurde und wird, sind die Ergebnisse eher bescheiden. Das gilt auch für die ehrgeizigen Ziele, die mit der Agenda 2000 angestrebt wurden. Das gilt sowohl für das Ziel, in wenigen Jahren gestaffelt nach Marktorganisationen die Ausfuhrerstattung abzuschaffen, um aus der ständigen Kritik der USA und der WTO herauszukommen, als auch für das Ziel, dadurch größere Beträge für die EU-Osterweiterung freisetzen zu können. Herausgekommen sind weitere Absenkungen der Obergrenzen für Exporterstattungen mit der Folge, dass für Getreide und Schweinefleisch über längere Zeit schon keine Erstattung mehr gezahlt und dass in anderen Marktorganisationen, wo die Kürzungen durch die Wirtschaft nicht verkraftet werden können, nach anderen Subventionsformen gesucht wird.

Erinnert sei an die neuen Budgetlizenzen in Form der sog. Erstattungsbescheinigungen, die nichts anderes sind als in Euro ausgedrückte Wertlizenzen im Nicht-Anhang I-Warenbereich, und an die sog. „Doppelnülllösung“ im Zuckersektor<sup>3</sup>. Hier wird der Versuch gemacht, die Verpflichtung der Gemeinschaft, die gegenüber der WTO abgegeben werden musste, so umzusetzen, dass die Abschaffung von Exporterstattung bei der Ausfuhr in bestimmte Länder mit der Abschaffung von Einfuhrzöllen durch diese Länder verbunden werden soll. Da es nur einige Länder betrifft, hätte das zur Folge, dass Zucker, für den bisher einheitliche Erstattung gezahlt wird, in die Regelungen der differenzierten Erstattung fallen würde. Das wollen aber, wie ist nicht klar, alle Mitgliedstaaten und die KOM verhindern. Das Ergebnis bleibt abzuwarten. Unbestritten scheinen die Tage des Systems der Exporterstattung gezählt zu sein. Wir alle müssen aber offensichtlich noch längere Zeit zählen, als eine Mehrheit von Optimisten angenommen hat. Überlegungen im Vorfeld der Agenda 2000, dass diese Beschlüsse direkt zur Personaleinsparung führen könnten, wurden sehr schnell zu den Akten gelegt. Auch wenn z.B. auf einer LKW-Ladung Agrarware x-%-Punkte weniger Erstattung liegen, bleibt es ein abzufertigender und kontrollierender LKW mit der gleichen Anzahl an Vordrucken usw.

Im Jahre 2001 gingen trotz dieser Entwicklung an der für Exporterstattung zuständigen deutschen Zahlstelle weiterhin über 100.000 Anträge auf Exporterstattung ein. Ca. 1,1 Milliarden DM konnten als Ausfuhrerstattung an die deutsche Wirtschaft ausbezahlt werden. Dem steht ein Betrag von 11,5 Millionen DM, der zurückgefordert werden musste, gegenüber. Hierbei handelt es sich jedoch in der überwiegenden Anzahl der Fälle um sog. Unregelmäßigkeiten, d.h. formale Verstöße gegen die Erstattungsregelungen, und nicht um Fälle des Betruges. Neben der aktiven Arbeit der

3 Bremkamp, Carola, Einführung von Budget-Lizenzen im Nicht-Anhang I-Bereich, ZfZ 2000, S. 70 f.

deutschen Zahlstelle sind hier auch die Ergebnisse von 52 Marktordnungsprüfungen, die Deutschland im Jahr 2001 durch die unterschiedlichen Prüfdienste erleben durfte, eingeflossen. Prüfdienste der KOM (Generaldirektion AGRI; des juristischen Dienstes der KOM, des Europäischen Rechnungshofs, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)) finden die Anwendung des EU-Marktordnungsrechtes in Deutschland offensichtlich sehr interessant. Diesem Trend konnten sich auch die deutschen Prüfdienste (Bundesrechnungshof und Prüfungsamt Hamburg) nicht entziehen. In diesem Jahr hat diese Entwicklung bisher keine Fortsetzung gefunden.

### 1.3 Verbindung des Ausfuhrerstattungsrechts mit dem internationalen Transportrecht

Neben dem Vorliegen der generellen und konkreten Erstattungsfähigkeit der Waren sind eine Vielzahl von Voraussetzungen durch den Erstattungsbeteiligten zu erfüllen und in festgelegten Fristen der Zahlstelle, in der Regel vor der Zahlung der Subventionen, nachzuweisen. Dazu gehört seit Beginn der Erstattungszahlungen bei der differenzierten Erstattung grundsätzlich der Nachweis der Beförderung der Waren. Erstattungsrechtlich ist hier als Strecke der Beförderung der Weg ab EU-Außengrenze bis in das bestimmte Drittland zu verstehen. In allen EU-Ausfuhrerstattungsverordnungen, so jetzt in Artikel 16 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 800/1999 stand und steht die folgende Formulierung: „Außerdem hat der Ausfuhrer in allen Fällen eine Durchschrift oder Fotokopie des Beförderungspapiers vorzulegen“<sup>4</sup>.

Als Beförderungspapier gilt:

- a) Ein Beförderungsvertrag (Verpflichtung des Transportunternehmers, bestimmte Erzeugnisse von einem Ort nach einem anderen Ort zu befördern, mit allen sich daraus ergebenden Verantwortlichkeiten), der den durchzuführenden Transport der Erzeugnisse genau bezeichnet und auf nationaler bzw. internationaler Ebene als das eine solche Verpflichtung begründende Dokument anerkannt ist<sup>5</sup>.
- b) Das Versandpapier, das die zur Feststellung der vorschriftsmäßigen Durchführung des Versandverfahrens erforderlichen Angaben enthält (Menge und Bezeichnung der Waren, Angabe des Beförderungsmittels, Abgangsort und -tag sowie Bestimmungsort). Diese Dokumente können bei der ausstellenden Behörde oder Einrichtung nachträglich auf die vorschriftsmäßige Durchführung des Versandverfahrens hin kontrolliert werden (z.B. Abgangszollstelle beim gemeinschaftlichen Versandverfahren, IRU beim Carnet TIR, Buchführungszentren der Eisenbahngesellschaften bei internationalen Fracht- und Expressbriefen, Intercontainer bei Übergabscheinen).
- c) Jedes andere (in Artikel 16 Absätze 1 und 2 nicht genannte) Dokument, das
  - die Beförderung der Waren nachweist und die zur Feststellung der ordnungsgemäßen Durchführung des Transportvorgangs erforderlichen Angaben enthält (Menge und Bezeichnung der Waren, Angabe des Beförderungsmittels, Abgangsort und -tag sowie Bestimmungsort) oder

4 ABl. Nr. 179 vom 18. Juli 2000; i.d.F. der 2. Änderung, ABl. Nr. 308 vom 27. November 2001.

5 Zum Transportrecht allgemein siehe Oelke, Wolfgang u.a., Güterverkehr-Spedition-Logistik, Bad-Homburg, 2000.

- in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für den Güterverkehr vorgeschrieben ist und die zur Feststellung der ordnungsgemäßen Durchführung des Transportvorgangs erforderlichen Angaben enthält (Menge und Bezeichnung der Waren, Angabe des Beförderungsmittels, Abgangsort und -tag sowie Bestimmungsort).

Liegen die Zollstelle, bei der das Erzeugnis die Gemeinschaft verlässt, und die Zollstelle, bei der das Erzeugnis zum freien Verkehr im Drittland abgefertigt wird, nebeneinander, so gilt das Beförderungspapier als vorgelegt (Ausnahme).

Die GD AGRI hat insbesondere die folgenden Beförderungspapiere als ausdrücklich durch die Zahlstellen anzuerkennende Dokumente bewertet (Dok. AGRI/4583 Rev. 1 vom 19. Mai 2000):

1. Internationaler Frachtbrief (CMR) oder in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften des Ausfuhrmitgliedstaates als gleichwertig anerkanntes Dokument

Dazu gehören:

- Begleitpapier für die Beförderung im Straßengüterverkehr
- FCR (Übernahmebescheinigung)
- FCT (Beförderungsschein)
- dem CMR gleichwertiges Dokument, das den Bedingungen des Gesetzes Nr. 47 (vom 10. März 1965 – DK) entspricht
- Frachtliste

2. Carnet TIR

3. Im Falle einer Beförderung auf der Straße entweder durch den Erstattungsempfänger oder durch den Käufer

- Bescheinigung des Transportunternehmens darüber, dass die Waren von seinem Unternehmen mit einem bestimmten Fahrzeug (amtliches Kennzeichen des Fahrzeugs) befördert worden sind, sofern im Zollpapier, das als Nachweis dafür dient, dass die Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen haben, das amtliche Kennzeichen des Fahrzeugs verzeichnet ist.
- in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften des Ausfuhrmitgliedstaates vorgesehene Unterlage oder Genehmigung für die Beförderung mit Lastkraftwagen.

4. Formular 302 für Lieferungen an Streitkräfte.

5. Versandpapier T1 für Warensendungen nach den EFTA-Ländern (Island, Norwegen, Liechtenstein und Schweiz) und nach der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und der Slowakei

6. HATA Dokumente (Konnossement der Internationalen Föderation der Spediteurorganisationen)

7. Konnossement für den kombinierten Güterverkehr (Combiconbill, von der BIMCO im Januar 1971 eingeführt)

8. Andere Konnossemente für den kombinierten Verkehr, von einer Seeschiffahrtsgesellschaft oder einer Gruppe von Seeschiffahrtsgesellschaften ausgestellt

9. Dokument TM-CCI (kombinierter Verkehr, Vorschriften der Internationalen Handelskammer)

10. – Internationaler Expressbrief TIEx (Internat. Frachtbrief CIM)
- Internationaler Frachtbrief SMGS

11. Frachtbrief für die Stückgutbeförderung (im Schienen- bzw. Straßengüterverkehr), von einer Zweigstelle der niederländischen Eisenbahngesellschaft ausgestellt
12. Übergabeschein (von Beförderungsunternehmen im Auftrag der Eisenbahnverwaltung durchgeführte Großbehältertransporte)
13. Konnossement (Bill of Lading) Durchkonnossement, Konnossement für den Von-Haus-zu-Haus-Verkehr
14. Frachtbrief für den Containerverkehr (full bill of lading)
15. Stückgutempfangsschein (Parcel receipt), vom Verfrachter anstelle eines Konnossements ausgestellt
16. Flussfrachtbrief, Binnenkonnossement, Rhein-Manifest
17. Luftfrachtbrief
18. Seefrachtbrief

Insbesondere die folgenden Dokumente gelten gemäß der Auslegung der KOM nicht als Beförderungspapiere:

1. EUR 1-Warenverkehrsbescheinigung
2. Von der örtlichen Zollstelle bestätigte Rechnung des Beförderers
3. Versandschein (Certificate of shipment)
4. Beförderung im Container im Fall des Transportes von Sammelgut

Begründung:

Übergibt eine auf Sammelgut spezialisierte Gesellschaft ihrem ausführenden Kunden, weil Erzeugnisse verschiedener Ausführer in demselben Container zusammengefasst worden sind, statt der Abschrift des Frachtbriefes (full bill of lading) einen verkürzten Frachtbrief (shortened form of the bill of lading), so kann dieser verkürzte Frachtbrief als Beförderungspapier nicht anerkannt werden, weil er gewöhnlich keine ausreichenden Angaben zur Identifizierung der Waren enthält.

Die Bedeutung des Beförderungspapiers für das Erstattungsverfahren liegt darin, die Nämlichkeit der im Ausfuhrmitgliedstaat abgefertigten und im Bestimmungsdrittland angekommenen Waren nachzuweisen. Das Beförderungspapier soll die Verbindung zwischen der Ausgangsbestätigung gemäß Art. 7 Abs. 1 VO (EG) Nr. 800/1999 auf der Ausfuhranmeldung für Erstattungszwecke (AA) und dem Ankunftsnachweis gemäß Art. 16 Abs. 1 und 2 VO (EG) Nr. 800/1999 herstellen.

Die Praxis am HZA Hamburg-Jonas zeigt jedoch, dass das Beförderungspapier dieser Anforderung je nach Transportart nur noch eingeschränkt genügen kann. Darauf wird noch an einzelnen Fallgestaltungen einzugehen sein.

Beförderungspapiere können auch bei einheitlicher Erstattung eine entscheidende Rolle spielen. Gemeint sind hier die Fallgruppen, die unter Art. 20 Abs. 4 Satz 1 bzw. Satz 2 der VO (EG) Nr. 800/1999 fallen. Bei ernstlichen Zweifeln am Erreichen der tatsächlichen Bestimmung der Waren bzw. beim Verdacht des sog. Kreisverkehrs ist die Vorlage der Beförderungspapiere je nach Fallgruppen vor (Art. 20 (4) Satz 1) bzw. auch nach der Zahlung (Art. 20 (4) Satz 2) möglich. Zahlung ist hier als endgültige Zahlung, d.h. im Vorfinanzierungsverfahren, die Freigabe der Sicherheitsleistung zu verstehen.

Beförderungspapiere sind auf Verlangen der Zahlstelle auch bei den Fallgestaltungen des Artikel 9 der VO (EG) Nr. 800/1999 (früher Artikel 6a der VO (EWG) Nr. 3665/87) vorzulegen. Hier ist der Zweck der Prüfung der Beförderungspapiere jedoch nicht der Vergleich zwischen Abgangsunterlagen aus der EU mit den Ankunftsunterlagen des Drittlandes (sog. Verzahnungsprüfung), sondern diese Vorlage gemäß Art. 9 dient der Prüfung der Durchführfrist. BMF hat hier durch Erlass eine wesentliche Vereinfachung für die Wirtschaft geschaffen. Die Ausgangszollstellen fertigen in diesen Fällen eine Kopie des Transportpapiers und nehmen dieses Exemplar zum Beleg. Jonas, welches verpflichtet ist, stichprobenweise zu prüfen, fordert dieses Exemplar dann nicht mehr von den Firmen, sondern von der betreffenden Zollstelle an.

## **2. Beförderungsdokumente / Ausfuhrerstattung im Seefrachtverkehr**

Bei dieser Verkehrsart haben sich die Form und der Inhalt des internationalen Transportrechts und die Forderungen des Zolls an den Inhalt der Dokumente für das Erstattungsrecht besonders auseinander entwickelt.

### **2.1 Seefrachtvertrag**

Rechtsgrundlagen hierzu sind vor allem im internationalen Recht zu finden. Diese sind die sog. „Hamburger Rules“ von 1978, die allerdings Deutschland nur paraphiert und nicht ratifiziert hat, die Hague Rules von 1924 i.d.F. des Zusatzprotokolls von 1968 (Visby Protokoll) und die Richtlinien der Internationalen Handelskammer (ICC). Die Anwendung dieser Richtlinien muss jedoch Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen werden. Aus dem deutschen Recht sind vor allem die Regelungen des § 643 des Handelsgesetzbuches (HGB) zu nennen. Besonders aktiv bei der Anpassung des internationalen Transportrechts an die neuen Entwicklungen ist der UNO-Ausschuss für internationales Handelsrecht (UNCITRAL).

Allgemein kann Folgendes festgehalten werden:

Der Seefrachtvertrag wird zwischen dem Befrachter und dem Verfrachter zugunsten des Empfängers abgeschlossen.

Ein Exporteur / Ausfuhrer verpflichtet sich durch Abschluss des Außenhandelskaufvertrages, das Gut an den überseeischen Käufer auf den Weg zu bringen, zu verschiffen. Er befrachtet ein bestimmtes Seeschiff; durch Abschluss des Seefrachtvertrages wird er Befrachter (shipper). Beauftragt er einen Seehafenspediteur mit dem Abschluss des Seefrachtvertrages, wird dieser Befrachter.

Der Reeder übernimmt die Sendung an Bord. Führt er den Seetransport selbst durch, ist er Verfrachter (carrier), andernfalls das von ihm beauftragte Unternehmen. Üblicherweise lässt sich der Reeder von einem (Linien-)Agenten vertreten.

Mit der Anlieferung von Gütern an das Seeschiff sind Arbeiten verbunden, die nur von ortsansässigen und mit dem Hafen vertrauten Personen erledigt werden können. Kann ein Befrachter diese Arbeiten nicht durchführen, beauftragt er den Hafenspezialisten, den Seehafenspediteur, für ihn anzuliefern.

Der Spediteur wird zum Ablader. Dieser ist am Frachtvertrag beteiligt und tritt in unmittelbare Rechtsbeziehungen zum Verfrachter. Schließt der Seehafenspediteur den Frachtvertrag und liefert er die Güter an, so ist er Befrachter und gleichzeitig Ablader.

## 2.2 Konnossement (B/L)

Anliegen meines Beitrages ist es, nicht auf die Ausgestaltung und Rechtswirkung der einzelnen Arten des Konnossement einzugehen (z.B. Order- oder Rektakonnossement). Trotz eines hohen einheitlichen Standards weist die Handhabung des Konnossement schon innerhalb der EU große Unterschiede auf, erst recht in der weltweiten Anwendung. Dabei werden nur die für das Erstattungsrecht (Verzahnungsprüfung) relevante Sachverhalte angesprochen.

Die deutsche Zahlstelle geht vom Folgenden aus:

Der Ablader macht das Konnossement<sup>6</sup> auf, d.h. er trägt die erforderlichen Angaben über die Sendung im Vordruck ein. Das ausgefüllte Dokument übergibt er dem Verfrachter bzw. dem Linienagenten. Dieser führt die Empfangskontrolle der Sendung durch und stellt das Konnossement aus. Das bedeutet, dass er das Papier nach Abgang des Seeschiffes aus dem Verschiffungshafen unterzeichnet. Der Ablader bekommt das Konnossement und verwendet es wie vertraglich vereinbart. Das Konnossement wird zur Urkunde über den Abschluss und den Inhalt des Seefrachtvertrages. Mit seiner Unterschrift bescheinigt der Verfrachter den Empfang der Waren in der angegebenen äußeren Beschaffenheit. Er sichert die Beförderung vom Ablade- bis zum Bestimmungshafen und verpflichtet sich zur Auslieferung der Sendung im Löschhafen gegenüber der Person, die sich als rechtmäßiger Empfänger aus dem Konnossement ausweisen kann.

Durch die Beteiligung mehrerer Personen am Zustandekommen dieses Dokumentes, durch Datum und Unterschriften soll ein Papier in die Wertung des Erstattungsantrages und der Ankunfts nachweise einbezogen werden, welches ohne Einfluss des Erstattungs beteiligten entstanden ist. In der Praxis ist aber häufig der Ablader der Erstattungs beteiligte selbst. Auch bei Datum und Unterschrift unterscheidet sich die Staatenpraxis erheblich. In den Niederlanden, Spanien und Deutschland ist z.B. die Datierung vorgeschrieben. In Großbritannien, den USA und Kanada z.B. nicht.

Selbst wenn auf diesem Dokument ein Datum eingetragen ist, ist die Bedeutung dieses Datums weltweit sehr unterschiedlich. So ist das Datum z.B. in Italien der Tag der Unterzeichnung des Konnossements. In Deutschland ist es der Tag der Ausstellung des Papiers. In den USA ist es der Tag der Empfangnahme der Waren zur Verladung an Bord des Schiffes und in Spanien sogar der Zeitraum von bis zu 24 Stunden, gerechnet ab dem Moment der Verladung an Bord des Schiffes.

Auch die „Unterzeichnung“ ist in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich geregelt. Die Palette reicht von einer Unterzeichnungspflicht (z.B. in den Niederlanden und Spanien) über „nur auf Wunsch“ (in Deutschland) bis zu „üblicherweise“ oder auf Wunsch der Banken (z.B. in Großbritannien).

---

6 Zu den verschiedenen Arten des Konnossement, siehe: von Bendorff, Transportpapiere im internationalen Geschäft, AW-Prax, 2000, S. 368 f.

Da die Zahlstellen jedoch angewiesen sind, unabhängig von der Prüfung nach „formalen“ Gesichtspunkten die Beförderungsdokumente noch mit den einzelnen Ausfuhrvorgängen zu „verzahnen“ und Abweichungen oder unschlüssige Daten regelmäßig vor Zahlung der Erstattung bzw. vor Freigabe der Sicherheit aufzuklären, sind die Probleme vorprogrammiert.

Das Konnossement enthält über die jeweilige Sendung die folgenden Angaben:

- Befrachter, Ablader
- Empfänger
- Schiffsname
- Ablade- und Löschhafen
- Art der an Bord genommenen Güter (Maß, Zahl oder Gewicht, ihre Merkzeichen und
- ihre äußerlich erkennbare Verfassung und Beschaffenheit)
- Bestimmungen über die Fracht
- Ort und Tag der Ausstellung (place and date of issue)
- Unterschrift des Verfrachters (§ 643 HGB).

Ein Konnossement darf auch ohne Empfängerangaben, nur mit dem Eintrag „to order“, ausgestellt werden (wenn der Empfänger bei Ausstellung des Konnossements noch nicht feststand).

Eintragungen im Feld „notify address“ (Benachrichtigungsanschrift) des Konnossements haben im Zusammenhang mit dem Bestimmungsland der Ware keine Bedeutung, da es sich hierbei lediglich um einen Ansprechpartner handelt, der benachrichtigt werden soll, bevor das Schiff den Löschhafen erreicht. Die „notify address“ kann demnach auch in einem anderen Land als dem Bestimmungsland der Waren liegen.

Die Probleme, die der Zoll hierbei hat, liegen u.a. darin, dass der Ablade- und Löschhafen mit Optionsklausel vereinbart wird. Das bedeutet ein Wahlrecht für andere Häfen. Was passiert, wenn ein Erstattungsbeteiligter einen Verzollungsnachweis einer Drittlandszollverwaltung oder eine Entladebescheinigung einer Internationalen Kontroll- und Überwachungsgesellschaft (KÜG) bei der Zahlstelle vorlegt und im B/L ein anderer Hafen eingetragen ist, weiß jede Firma, der das einmal passiert ist. Auch die Eintragung der Verpackung und vor allem der Beschaffenheit der Ware dürfte bei seetüchtiger Verpackung und im Containerverkehr nur noch eine Vermutung sein.

### **2.3 Mate's receipt (M/R) – Bordbescheinigung**

Mit einem M/R bestätigt eine Reederei bzw. ein Vertreter für den Kapitän nur die Übernahme der Ware an Bord ihres/seines Schiffes. Es ist in der Regel ein Vorpapier für ein Konnossement. Da die Bordbescheinigung nicht die Beförderung / den Transport beweist, wird sie nicht als Nachweis i.S. von Art. 16 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 800/1999 anerkannt.

## 2.4 Forwarders Certificate of Transport (FCT) – Beförderungsschein

Mit einem FCT bestätigt der Spediteur, dass er eine ganz bestimmte Ware zum Versand übernommen hat, um sie unter Einschaltung eines anderen Verfrachters / carriers nach den Anweisungen des Absenders auszuliefern.

Das FCT ist somit nicht nur ein Nachweis über die Übernahme der Waren, sondern auch über ihre Beförderung.

Es kann somit als Beförderungsdokument i.S. von Artikel 16 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 800/1999 anerkannt werden.

## 2.5 Umladebescheinigung

Im Hinblick auf die Entwicklung des Warentransportes in Containern (größere Schiffe, die im Liniendienst nur noch wenige Häfen anlaufen; notwendige Zubringerdienste) werden die Ausfuhrsendungen im zunehmenden Maße vor dem Erreichen des Bestimmungshafens umgeladen. Um sicherzustellen, dass eine Ausfuhrsendung in einem anderen Hafen auch tatsächlich nur umgeladen wurde und ggf. danach das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen hat, müssen die Beteiligten regelmäßig aufgefordert werden, entsprechende Umladebescheinigungen/-bestätigungen vorzulegen.

Umladebescheinigungen sind an keine bestimmten Formvorschriften gebunden. Sie müssen jedoch (mindestens) die nachfolgenden Bedingungen erfüllen bzw. die folgenden Angaben enthalten:

Aussteller der Umladebescheinigung kann nur der Aussteller des B/L sein, also regelmäßig der Verfrachter (Reederei/Spedition) oder ein entsprechender Agent<sup>7</sup>.

Die Umladebescheinigung muss unterschrieben sein. Dies schließt eine Übersendung per E-Mail aus.

Die Umladebescheinigung muss mit

- dem B/L über die Nummer des B/L oder die Buchungsnummer,
- dem Ausfuhrvorgang über die Container-Nr.

verzahnt werden können.

Bezüglich der Umladung muss die Bescheinigung Angaben zum

- Umladehafen,
- Zeitpunkt der Ankunft im Umladehafen,
- Zeitpunkt des Abgangs vom Umladehafen sowie den Namen des abgehenden Schiffes

enthalten.

Diese sog. Umladebescheinigung geht über das in der VO (EG) Nr. 800/1999 geforderte Beförderungspapier hinaus. Die Vorlagepflicht einer solchen Bescheinigung ist jedoch von der Rechtsprechung bestätigt worden.

Auf Umladebescheinigungen kann jedoch im Einzelfall verzichtet werden, wenn keine Zweifel an der Nämlichkeit der im Bestimmungsland entladenen Erzeugnisse

---

<sup>7</sup> Bezüglich der z.T. sehr strengen Auslegung dieser Regelungen durch das FG Hamburg vgl. Beschluss vom 30. Mai 2000 Rs. IV 241/99, Urteil vom 8. November 1999 Rs. IV 96/98 und dazu Beschluss des BFH vom 7. November 2000 Rs. VII. B 23/00.

bestehen und für das Transportgeschäft keine weiteren Dokumente ausgestellt wurden. Nach den Vertragsbestimmungen zum Bill of Lading steht es den Reedern frei, andere als die im B/L genannten Schiffe einzusetzen, ohne den Versender oder den Empfänger hiervon zu unterrichten. Für die zügige und kostengünstige Abwicklung der Transporte ist es von Bedeutung, die Container schnell und problemlos umladen zu können. Im internationalen Containerverkehr ist die Angabe des Schiffsnamens daher nur von untergeordneter Bedeutung, so dass in der Regel im B/L nur das erste seegehende Schiff genannt wird.

## **2.6 Fährverkehr**

Für den Warentransport im Fährverkehr gelten die Regeln des Straßenverkehrs. Ein Fährverkehr liegt in der Regel immer dann vor, wenn ein Transport über Fährhäfen auf feststehenden Fährrauten durchgeführt und dabei insbesondere das Roll-on-Roll-off-Transportkonzept angewandt wird.

## **3. Beförderungsdokumente / Ausfuhrerstattung im Straßengüterverkehr**

Rechtsgrundlage ist das Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (CMR) vom 19. Mai 1956 in der Fassung der Änderungen vom 5. Juli 1978.<sup>8</sup> Dieses Übereinkommen enthält noch keine Regelungen für moderne DV-gestützte Frachtverträge. Hier gibt es noch die wenigsten Abweichungen zwischen den Angaben, die für Erstattungszwecke zu prüfen sind, und den Angaben, die die Frachtdokumente enthalten müssen.

### **3.1 Frachtvertrag (allgemein)**

Der Frachtvertrag wird zwischen dem Absender und dem Frachtführer geschlossen.

Absender ist der Versender/Verkäufer (Hersteller oder Händler) oder der Spediteur / Lagerhalter, der von seinem Versender zwischengeschaltet wird. Der Absender erteilt einem Lkw-Unternehmer einen Beförderungsauftrag und dieser nimmt den Auftrag an. Mit Auftragsannahme ist der Frachtvertrag abgeschlossen. Der Absender verpflichtet sich, das Gut in geeigneter Beschaffenheit zu übergeben und die Fracht zu zahlen.

Der Frachtführer verpflichtet sich, das Gut zu befördern und an den Empfänger abzuliefern.

Der Empfänger hat das Recht auf Anlieferung.

Die CMR gilt in Deutschland als Gesetz seit 1961. Damit ist sie unmittelbar anwendbares Recht in Deutschland. Weitere deutsche Rechtsvorschriften können ergänzend angewendet werden, soweit die CMR keine Regelung vorschreibt.

Sie gilt für den gewerblichen Güterkraftverkehr, wenn der Ort der Übernahme des Gutes und der für die Ablieferung vorgesehene Ort in zwei verschiedenen Staaten liegen, von denen mindestens einer Vertragsstaat ist.

---

<sup>8</sup> BGBl., 1980 II S. 1443 f.

Da die CMR den Abschluss des Beförderungsvertrages nicht besonders regelt, ist es ausreichend, dass beide Parteien den Vertragsabschluss durch Einigung ausdrücklich herbeiführen. Das geschieht durch die zwei wechselseitig abgegebenen und übereinstimmenden Willenserklärungen – Antrag und Annahme. Der Absender stellt den Antrag; der Frachtführer nimmt den Antrag an. Dann übergibt der Absender das Gut mit dem von ihm ausgestellten Frachtbrief.

### 3.2 Frachtbrief nach der CMR

Der Absender übergibt dem Frachtführer zusammen mit der Sendung den ordnungsgemäß ausgefüllten Frachtbrief, der aus folgenden Ausfertigungen besteht:

- Ausfertigung: für den Absender
- Ausfertigung: begleitet das Gut
- Ausfertigung: für den Frachtführer

Der Frachtbrief muss nach der CMR folgende Angaben enthalten:

- Ort und Tag der Ausstellung
- Name und Anschrift des Absenders, des Empfängers und des Frachtführers
- Stelle und Tag der Übernahme und der Ablieferung des Gutes
- die übliche Bezeichnung des Gutes und die Art der Verpackung
- Anzahl, Zeichen und Nummern der Kolli
- Rohgewicht oder die anders angegebene Menge des Gutes
- Unterschrift des Absenders und des Frachtführers

Der CMR-Frachtbrief kann auch dann für eine Beförderung verwendet werden, wenn das Fahrzeug selbst auf einem Teil der Strecke zur See (Fähre), mit der Eisenbahn (Huckepackverkehr) oder auf dem Luftwege befördert wird. Hierbei ist ausschlaggebend, dass das Straßenfahrzeug zusammen mit dem von ihm beförderten Gut auf dem jeweils anderen Transportmittel transportiert wird.

Ebenfalls zulässig ist eine Umladung von einem Straßenfahrzeug auf ein anderes. Nicht zulässig ist dies jedoch, wenn dabei Straßenfahrzeug und Waren voneinander getrennt werden.

Bei Umladungen vom Lkw auf die Bahn werden dem HZA Hamburg-Jonas von den Ausführem in aller Regel Aufstellungen darüber vorgelegt, welche Mengen von welchen Lkws in welche Eisenbahnwaggons verladen wurden. Unabhängig davon wird die Kontrolle der Nämlichkeit bei der Zahlstelle insbesondere über die Kennzeichen der Beförderungsmittel (Waggons/Lkws) bzw. Containernummern und/oder Markierungen sowie über den Vergleich der abgegangenen und der angekommenen Mengen und Stückzahl vorgenommen.

Der CMR-Frachtbrief wird in drei Originalausfertigungen ausgestellt, die vom Absender und vom Frachtführer unterzeichnet werden. Die erste Ausfertigung erhält der Absender, die zweite begleitet das Gut, die dritte behält der Frachtführer (Art. 5 Nr. 1 CMR-Abkommen).

Findet die nach dem CMR-Abkommen zulässige Umladung von einem Beförderungsmittel auf das andere statt, so wird diese Umladung lediglich auf der zweiten, die Ware begleitenden Ausfertigung vermerkt; hier werden auch der weitere Fracht-

fürer sowie dessen Beförderungsmittel aufgenommen (Art. 34 und 35 CMR-Abkommen).

Vom Ausführer wird in der Regel nur das erste Exemplar des CMR-Frachtbriefs beim HZA vorgelegt, auf dem vom (ersten) Frachtführer die Übernahme des Gutes bestätigt wurde, evtl. Umladungen jedoch (noch) nicht vermerkt sind. Voneinander abweichende Angaben über das Kennzeichen des Beförderungsmittels in der ersten Frachtbriefausfertigung und dem Ankunftsnachweis aus dem Bestimmungsland führen somit nicht zwangsläufig zu dem Schluss, dass das vorgelegte Dokument nicht zu der betreffenden Ausfuhr gehört, sofern das im Drittland ankommende Beförderungsmittel ebenfalls ein Straßenfahrzeug ist. In diesen Fällen ist der Ausführer deshalb aufzufordern, die Unstimmigkeit aufzuklären und evtl. weitere Frachtführer mit Namen und Anschrift sowie das Kennzeichen des neuen Beförderungsmittels im Frachtpapier nachzutragen.

## **4. Beförderungsdokumente / Ausfuhrerstattung im Bahnfrachtverkehr**

Rechtsgrundlage für diese Beförderungsart ist das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF – Convention relative aux transports internationaux ferroviaires). Im Rahmen dieses Übereinkommens ist für die internationale Eisenbahnbeförderung von Gütern das CIM-Abkommen (Convention Internationale concernant Marchandises par chemin de fer) anzuwenden.

Die GUS und andere ehemalige Ostblockstaaten haben ein besonderes Abkommen, das unter der Abkürzung SMGS (= Soglaschenje Meschdunarodnoje Grusowoje Ssoobschtschnije) am 1. November 1951 in Kraft getreten ist<sup>9</sup>.

Weder das in West- noch das in Osteuropa gültige Eisenbahnfrachtrecht ist modernsten Entwicklungen angepasst.

### **4.1 Frachtvertrag**

Der Eisenbahnfrachtvertrag wird zwischen dem Absender und der Eisenbahn zugunsten eines Dritten, des Empfängers, geschlossen. Er kommt zustande mit

- Übergabe von Gut und Frachtbrief an die Eisenbahn und
- der Annahme zur Beförderung.

Nennenswerte Besonderheiten gibt es hierzu nicht vorzutragen.

### **4.2 Frachtbrief**

Mit Übergabe der Güter an den Bahnfrachtführer muss der Versender einen ordnungsgemäß ausgefüllten internationalen Frachtbrief beifügen.

Der Frachtbrief muss in jedem Fall folgende Angaben enthalten:

- Name und Adresse des Absenders
- Unterschrift des Absenders

---

<sup>9</sup> Zur Anwendung dieser Regelungen im Ausfuhrerstattungsrecht siehe Entscheidung der Europäischen Kommission Nr. 10885, 19. April 2000, GD AGRI; D 190452.

- Name und Adresse des Empfängers; Adressen ohne Namensangabe wie „an Order von“
- bzw. „an den Inhaber des Frachtbriefdoppels“ sind nicht zulässig
- die Bezeichnung und Gewicht des Gutes
- die Anzahl der Frachtstücke sowie die Art der Verpackung bei Stückgut
- die Bezeichnung des Bestimmungsbahnhofes.

Nennenswerte Probleme, außer den schon im anderen Zusammenhang dargestellten, gibt es hier nicht.

### 4.3 Besonderheiten im Ostseefährverkehr

Im Rahmen einer Prüfung durch die KOM 1999 beim HZA Hamburg-Jonas wurde festgestellt, dass nach Auffassung der KOM deutsche Exporteure unzulässige Transportdokumente für den Verkehrsweg Deutschland – Zollstelle Fährhafen Mukran (liegt auf der Ostseeinsel Rügen) über den Fährhafen Klaipeda (Litauen) in die Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR vorgelegt wurden. Das bezog sich sowohl auf die Variante, dass der CIM-Frachtbrief von Deutschland via Litauen bis zum Bestimmungsland bzw. der SMGS-Frachtbrief für die gesamte Transportstrecke ausgestellt waren. Diese Beanstandung der KOM führte zu Rückforderungen im zweistelligen Millionenbereich. Die Entscheidungen wurden im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes ausgesetzt und mit viel Mühe wurde der Sachverhalt aufgeklärt.

Die Waren werden, ohne dass das fracht- und marktordnungsrechtliche Erfordernis besteht, i.d.R. zunächst mit einem CMR-Frachtbrief in Mukran am Güterbahnhofsgebäude angeliefert.

Danach wird ein Bahnfrachtbrief (CIM-Frachtbrief) für die Strecke vom Güterbahnhof bis zum Anleger der Fähre Saßnitz–Klaipeda eröffnet. Da diese Strecke ca. 1 km beträgt, wird der Frachtbrief im Sprachgebrauch der DB auch „Kilometerfrachtbrief“ genannt. Dieser Frachtbrief dient lediglich zu frachtkostentechnischen Zwecken. Gleichzeitig wird jedoch auch ein SMGS-Frachtbrief in Mukran eröffnet, der während der Ostseeüberquerung die Ware „ruhend“ begleitet. Der CIM-Frachtbrief, der ebenfalls mit der Ware mitgeht, wird nicht etwa wie rechtlich vorgegeben an der Außengrenze Litauens zu den anderen GUS-Staaten erledigt, sondern das findet bereits bei der Einfuhr nach Litauen statt. Litauen hat als einziger Nachfolgestaat der UdSSR 1992 das SMGS-Abkommen gekündigt und wurde Vertragspartei des COTIF-Abkommens. Litauen erklärte nach langem Zögern, dass die Nichtanwendung des SMGS-Abkommens z.Zt. nicht möglich ist. Die KOM teilte Deutschland dazu das Folgende mit:

In Beantwortung Ihrer Anfrage kann ich Ihnen mitteilen, dass durch die Nachweise, die mit dem oder den Beförderungspapieren im Sinne der genannten Bestimmung erbracht werden, der gesamte Transportweg des betreffenden Erzeugnisses ab Verlassen der Gemeinschaft bis zum Bestimmungsdrittland nachvollziehbar sein muss.

Im Übrigen haben sich meine Dienststellen im Zusammenhang mit dieser Anfrage mit dem Sitz des COTIF (Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr) in Bern in Verbindung gesetzt, dem die Staaten Westeuropas angehören, die den CIM-Frachtbrief verwenden. Nach Auskunft der COTIF gilt dieser gemäß Artikel 1 von Anhang B des Übereinkommens lediglich für die in den entsprechenden Verzeichnis-

sen aufgeführten Eisenbahnnetze. Die Bahnen der Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR, ausgenommen Litauen, sind darin nicht enthalten.

Hieraus folgt, dass für die Beförderung von Mukran in das endgültige Bestimmungsland via Litauen mit Umschlag in Klaipeda beide Eisenbahnfrachtbriefe (CIM und SMGS) erforderlich sind, um den gesamten Weg aus vertragsrechtlicher Sicht abzudecken.

Unter Beachtung der Gesamtumstände wurde jedoch der Nachweis der durchgehenden Beförderung als Ausnahme durch sog. Alternativnachweise zugelassen. Somit konnte die überwiegende Mehrheit der Fälle ohne Rückforderung der Ausfuhrerstattung erledigt werden.

## **5. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Luftfrachtverkehr**

Rechtliche Grundlage sind hier das Warschauer Abkommen (WA), das Montrealer Abkommen (MA) und die Vereinbarung über Luftfracht und Air Waybille (AWB). Im Jahre 1999 gelang es unter Federführung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) das internationale Luftfrachtrecht sehr weitgehend zu modernisieren. Nunmehr ist sogar der papierlose Frachtvertrag/Frachtbrief möglich.<sup>10</sup>

### **5.1 Frachtvertrag**

Der Luftfrachtvertrag wird zwischen dem Absender (shipper) und dem Luftfrachtführer (carrier) zugunsten eines Dritten, des Empfängers, geschlossen.

Der Vertrag kann formlos geschlossen werden; er wird jedoch in der Praxis durch einen Luftfrachtbrief in Kraft gesetzt.

### **5.2 Frachtbrief**

Der Frachtbrief ist ein internationales Beförderungsdokument und ist in der Sprache der Luftfracht, in Englisch, formuliert und auch englischsprachig auszufüllen. Der Frachtbrief

- beweist den Abschluss des Luftfrachtvertrages
- ist Beförderungspapier zwischen Abgangs- und Bestimmungsflughafen
- wird in drei Ausfertigungen ausgestellt.

Die erste Ausfertigung ist für den Luftfrachtführer bestimmt und muss vom Absender unterzeichnet werden.

Die zweite Ausfertigung ist für den Empfänger bestimmt, sie begleitet die Sendung und ist vom Absender und dem Luftfrachtführer zu unterzeichnen.

Die dritte Ausfertigung ist für den Absender bestimmt und wird vom Luftfrachtführer sofort nach Annahme des Gutes unterzeichnet.

Der Luftfrachtbrief sollte folgende Angaben enthalten:

- Ort und Tag der Ausstellung

---

<sup>10</sup> Möglich, Andreas, Internationales Transportrecht, AW-Prax 1/00 S. 13 f.

- Abgangs- und Bestimmungsort
- Name und Anschrift des Absenders
- Name und Anschrift des Frachtführers
- Name und Anschrift des Empfängers (die Angabe „an order“ ist nicht zulässig, da es sich um ein Namenspapier handelt)
- die Art des Gutes
- Gewicht und Menge des Gutes

Soweit zu den Forderungen des Zolls im Erstattungsrecht. Nach Artikel 5 der neuen AWB kann sich jedoch der Luftfrachtbrief im Fall, dass dieser noch papiergebunden vereinbart wird, auf die Angaben der Absende- und der Ankunftsorte sowie auf das Gewicht der Sendung beschränken. Dies ist nun der typische Fall, wo weitere Angaben in den Frachtpapieren nur noch für das Ausfuhrerstattungsrecht eingetragen werden.

## 6. Beförderungsdokumente/Ausfuhrerstattung im Binnenschiffsverkehr

Eigenständige internationale Regelungen, die hier auszuführen wären, gibt es i.S. der Bedeutung für das Erstattungsrecht nicht.

### 6.1 Allgemeines

Der Versand von Gütern auf Binnengewässern ist ein Frachtgeschäft i.S.d. § 407 HGB. Wer die Beförderung der Güter übernimmt (Einzelschiffer, Reeder oder Befrachter) ist Frachtführer. Der Frachtführer kann vom Absender die Ausstellung eines Frachtbriefes verlangen. Dieser sollte – in Anlehnung an das Landtransportgeschäft – alle Angaben enthalten, die zur Erfüllung des Frachtvertrages notwendig sind. Der Frachtbrief ist auch in der Binnenschifffahrt die Beweisurkunde über den Abschluss des Frachtvertrages; er ist ein Warenbegleitpapier und wird mit dem Gut dem Empfänger ausgehändigt. Gegenstand des Frachtvertrages ist die Beförderung von Gütern mit dem Binnenschiff auf Flüssen und sonstigen Binnengewässern. In der Binnenschifffahrt werden regelmäßig schriftliche Frachtverträge ausgefertigt. Dazu zählen Frachtbriefe und Ladescheine (Flussfrachtbrief, Binnenkonnossement, Klein-Manifest).

### 6.2 Schiffs-ladeschein

Der (Schiffs-)Ladeschein ist das in der Binnenschifffahrt übliche Transportdokument und wird in der Praxis häufig auch als Konnossement bezeichnet. Ladescheine werden durch den Absender oder einen auf eigene Rechnung handelnden Spediteur ausgestellt und haben folgende Funktionen:

- Beweisurkunde über den Abschluss des Frachtvertrages;
- Empfangsbescheinigung für die übernommenen Güter (u.a. bzgl. des Gewichtes);
- Beförderungsversprechen für den Transport der übernommenen Güter;
- Ablieferungsversprechen gegenüber dem legitimierten Besitzer des Ladescheines.

Darüber hinaus ist der Ladeschein auch ein Wertpapier. Dies gilt auch für die hier vorliegende Form des „Orderladescheins“.

Ladescheine können als Beförderungspapier anerkannt werden.

## 7. Ausblick auf aktuelle Entwicklungen

Während sich das internationale Transportrecht sicher unterschiedlich schnell und mit unterschiedlichen Ergebnissen den modernen Entwicklungen der Zeit für Handel und Transport anzupassen versucht, verhält sich der Gesetzgeber für das Ausfuhrerstattungsrecht, vorsichtig formuliert, eher konservativ. Ausfuhrer und Transporteur vereinbaren z.T. über Computer nur Ziel, Menge und Termin sowie den Transportpreis für die Ware. Die KOM und eine Reihe von Mitgliedstaaten denken darüber nach, wie die 20 Angaben im Transportpapier um einige ergänzt werden können, um Betrug besser bekämpfen zu können. So hat der Europäische Rechnungshof fast 2 Jahre in allen Mitgliedstaaten Untersuchungen zur Handhabung des Ausfuhrerstattungsrechtes durchgeführt. Er hat der KOM im Ergebnis in der Form des Sonderberichts Nr. 07/2001<sup>11</sup> über 80 Vorschläge zur Änderung des Erstattungsrechtes unterbreitet, von denen sehr viele sinnvoll sind. Zu unserem Thema schlägt der Hof das Folgende vor:

### Vorschlag 87

Zum System der Überprüfung der Vermarktung in Drittländern spricht der Hof folgende Empfehlungen aus:

- Ankunftsachweise sollten nur in Zweifelsfällen oder für mit einem hohen Risiko behaftete Bestimmungsländer verlangt werden.
- Für alle Anträge oberhalb der Bagatellgrenze sollte nur noch die Vorlage von Beförderungspapieren und Handelsrechnungen bei den Zahlstellen verlangt werden.
- Die nachgängigen Kontrollen in Bezug auf die Vermarktung sollten verstärkt werden und zur Auswahl von Vorgängen für nachgängige Kontrollen sollten Datenbanken über Schiffsrouten und Containerbewegungen herangezogen werden.

Der Verwaltungsausschuss für Handelsmechanismen hat auf seiner 301. Sitzung am 23. Januar 2002 deshalb vorgeschlagen, die Betragsgrenze des Art. 17 der VO Nr. 800/1999 zu verdoppeln. Die Vorlagepflicht der Transportpapiere und Handelsrechnungen muss jedoch bestehen bleiben. Der Rat hat sich auf der Ebene der Stellvertreter (AGRIFIN am 8. Februar 2002) mit den Vorschlägen des ERH beschäftigt. Deutschland hat zum Thema stärkere Einbeziehung der Transportpapiere folgende Stellungnahme abgegeben:

Kontrolle der Vermarktung über Schiffsrouten und Containerbewegungen (Nr. 87, dritter Gedankenstrich)

Diese Vorschläge des Hofes können u.E. aus den folgenden Gründen nicht greifen:

- Im modernen Seeverkehr werden die vom Hof zugrunde gelegten Transportpapiere zunehmend weniger verwendet oder existieren in der alten Form nicht mehr.

---

<sup>11</sup> Dok. AGRI/35 083/03.

- Die Kommission hat selbst ausgeführt, dass diese Daten in den modernen Schiffspapieren ohnehin nur beschränkt aussagefähig sind und die warenbezogenen Aussagen kaum Rückschlüsse zulassen.
- Kontrollen im größeren Stil über und zu den Schiffspapieren können kaum gehandhabt werden, häufig werden Schiffspapiere als Papier nur noch für den Zoll ausgestellt.

Die nationale Entwicklung des modernen Seefrachtrechtes (durch UN-Gremien) und die Vorstellungen des Europäischen Rechnungshofes und der Kommission gehen zunehmend auseinander. Z.B.:

Seit 2000 ist nach internationalem Seefrachtrecht der Wechsel des Schiffes in der alleinigen Zuständigkeit des Beförderers (keine Information mehr an den Ausführer). Dadurch stimmt der Name des Schiffes im Vertrag mit dem Namen des Schiffes, das den Container tatsächlich befördert hat (ergibt sich aus Schiffsregister bei Lloyd), nicht mehr überein. Folge: zunächst keine Zahlung von Ausfuhrerstattungen – langer Schriftwechsel Zahlstelle – Erstattungsbeitragter.

Die Containerschiffe sind so groß, dass sie nur noch wenige Häfen direkt anlaufen können. Von dem Reeder erfolgt der Weitertransport mit kleineren Schiffen in die Bestimmungshäfen anderer Länder, somit stimmt der Schiffsname nicht mehr mit den Ausgangspapieren überein. Folge: keine Zahlung, Verdacht auf Unregelmäßigkeiten, langer Schriftwechsel.

Statt diesen Weg, den der Hof gehen will, einzuschlagen, sollten die Gegenkontrollen nach der Verordnung Nr. 4045/89 verstärkt werden (in der Firma des Exporteurs). Der Rat hat diesen deutschen Vorschlag aufgegriffen und an die KOM weitergeleitet. Der Ausgang der Angelegenheit ist aber damit noch nicht entschieden.



## Diskussion zu den Referaten von Dietrich, Dr. Ambühl, Dr. Vulont, Oeschger, Dr. Müller-Eiselt, Bongartz, Dr. Uhlig

Moderation: Fritz Schmucki, Oberzolldirektion, Bern

Der erste Veranstaltungstag schloss mit einer Podiumsdiskussion ab unter Beteiligung der Referenten Rudolf Dietrich, Dr. Nikolaus Vulont, Karl-Heinz Weiskirchen, Dr. Klaus Peter Müller-Eiselt, Matthias Bongartz und Dr. Wolfgang Uhlig, die insbesondere Fragen aus dem Plenum zu beantworten hatten.

Herr Schmucki entschuldigte vorerst die beruflich bedingten Abwesenheiten der HH. Dr. Michael Ambühl und Martin Oeschger.

**Herr Böhm** (Thyssen Krupp Steel AG) hat mehrfach gehört, dass durch die Änderungen in ZK/DVO die Heilungsmöglichkeiten für reine Formverstösse nachgebessert worden sind. Er hat den Eindruck, dass es zumindest in Deutschland wahrscheinlich ohne große positiven Folgen sein wird, weil diese Regelung ja wieder unter dem Vorbehalt steht, dass man nicht offensichtlich fahrlässig handelt. Aufgrund der Diskussion der letzten Monate, kann er sich kaum vorstellen, dass da eine Heilung möglich ist. Stichwort Versandscheine werden per Post verschickt, natürlich will man im Grunde nur die Erledigung sicherstellen. Gleichwohl ist das ein Formverstoss der sogar im Grunde bewusst gemacht wird.

**Herr Vulont** weist in der Antwort darauf hin, dass es natürlich Rechtsprechung des EuGH zum Begriff „offensichtlich fahrlässig“ gibt. Im Prinzip ist es Sache der nationalen Verwaltungen wie dieser Rechtsbegriff ausgelegt wird. Es ist wichtig, dass die richtige Balance getroffen wird zwischen dem pädagogischen Effekt einer Zollschuldentstehung auf der einen Seite unter Berücksichtigung auch von Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit. Man kann aber nicht bei gewaltigen Summen darauf hinweisen, dass irren menschlich ist und kleine Fehler vorkommen können. Es geht auch darum, wie man den Wiederholungsfall definiert. Es kommt ein-, zwei-, dreimal vor. Wie ist es beim vierten Mal? Setzt dies nicht voraus, dass man inzwischen eine gehörige Abmahnung an den Betrieb erteilt hat, er soll seine Organisation ändern, er soll sein Personal richtig ausbilden lassen etc.? Das sind Dinge, die den Einzelfall betreffen und die werden von den nationalen Verwaltungen entschieden. Da greift „Brüssel“ eigentlich nicht besonders intensiv ein. Gemäss **Herrn Vulont** sind zu strikte Definitionen von solchen Begriffen im Endeffekt dem Ziel, nämlich eine vernünftige Anwendung im Sinne des gesunden Menschenverstandes, eher abträglich.

**Herr Schrömbges** (RAe Graf von Westphalen, Babert & Modest) steht auf dem Standpunkt Verbrauchsteuerrecht und Zollrecht haben überhaupt nichts miteinander zu tun. Sie sollten getrennt werden. Die sinngemäße Anwendung von Zollrecht und Verbrauchssteuerrecht schafft aber in der Praxis Probleme, und zwar in einem wesentlichen Punkt, z.B. was macht man, wenn man Nichtgemeinschaftswaren und Gemein-

schaftswaren in einem Verfahren befördern möchte? Besteht die Lösung in einem einzigen Zollverfahren?

**Herr Bongartz** verweist darauf, dass die Lösung in Anwendung des Artikels 352 DVO liegen könnte (Beförderung von T 1 und T 2-Waren in externen gemeinschaftlichen Versandverfahren). Nach Ansicht von **Herrn Bongartz** sind Einzelfälle nicht einfach hochzuspielen.

Im Zusammenhang mit der Frage zum „Verbrauchsteuerrecht“ weist **Frau Entiknap** (Verband deutscher Schiffsausrüster) darauf hin, dass ein besonderer Arbeitskreis in Brüssel die Problematik der Differenzen im Zoll- und Verbrauchsteuerrecht und die Schwierigkeiten für die anwendenden Firmen erkannt habe.

**Herr Schrömbges** stellt weiter die Frage in den Raum, was eigentlich Beförderung mit Erstattungsrecht zu tun habe? Wie weit geht eigentlich die Auslegung der Bestimmung in Artikel 16 Abs. 3 AusfuhrerstattungsVO Genügt denn die Ausfuhranmeldung und das Verzollungsdokument im Drittland nicht? Gemäss **Herrn Uhlig** wird das ebenfalls vorzuweisende Beförderungspapier eben als solches geprüft und mit den weiteren erforderlichen Dokumenten gemäss Artikel 16 Abs. 3 verglichen. **Herr Uhlig** begreift durchaus, dass auf ein Transportpapier im Normalfall evt. verzichtet werden könnte. Dessen Vorlage nur im Zweifelsfall entspricht indessen nicht der momentanen Rechtslage.

**Herr Zielke** (Firma Z-Net GmbH) gibt sich wenig optimistisch, dass die zugelassenen Empfänger bzw. Versender (ZE/ZV) in Deutschland das Versandverfahren im NCTS abwickeln können. Die Gründe hierfür dürften u.a. auch in der sehr kurzen Zeitspanne, die zur technischen Realisierung zur Verfügung steht, liegen. Den ZE/ZV bieten sich zwei Möglichkeiten, entweder sie bedienen sich eines Dienstleisters, der NCTS anwendet oder sie wenden ein anderes Beförderungsverfahren an. Im zweiten Fall findet die Abfertigung wieder an der Grenze statt und die Vorteile des NCTS bleiben aus. **Herr Zielke** stellt die Frage, ob die Kommission diesen Zusammenhang kenne.

**Herr Vaultont** antwortet darauf, dass ein Ausweichen auf ein weiteres Verfahren problematisch wäre, weil 22 Partnerstaaten das NCTS-Verfahren mit einer bloßen Beteiligungsquote von vielleicht 30 Prozent sicher nicht einführen würden. Ein Ausweichen wäre nicht im Sinne der Erfinder um so mehr, dass das andere Verfahren eine herkömmliche Papierlösung beinhaltet. Spanien hat z.B. die obligatorische Anwendung des NCTS bereits rechtlich durchgesetzt. Andere Länder zögern noch, weil es gewisse Probleme geben könnte. Aber einfach zu bremsen, weil es Schwierigkeiten geben könnte, wäre kontraproduktiv. Im Übrigen dürfte es mit Blick auf das Umsetzungsdatum 1. April 2004 eine Überprüfungsklausel geben. Es muss unbedingt vermieden werden, dass nationale Zollverwaltungen zweispurig fahren müssen, denn auch sie haben ein Anrecht auf die prognostizierten Rationalisierungen aus dem NCTS-Verfahren.

Ergänzend zu den Ausführungen von **Herrn Vaultont** bemerkt **Herr Müller-Eiselt**, dass man den Verlagerungseffekt weg vom NCTS nicht dramatisieren darf. Dieser würde nur Waren betreffen, die in der Gemeinschaft zu Zollverfahren abgefertigt werden sollen. Der größte Teil der Waren ist indessen für den freien Verkehr bestimmt. Dass für Waren im Bereich der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung insbesondere für Importeure, die sich damit befassen, eine gewisse Verlagerung

entstehen kann, ist nicht auszuschließen. Man soll eine Vereinfachung, die die Gemeinschaft zur Verfügung stellt, nicht einfach außer Acht lassen.

Eine Diskussionsteilnehmerin bemerkt, dass beim NCTS im Zusammenhang mit dem Verfahren ATLAS-Einfuhr eine weitere Problematik bestehe. Nämlich im Falle, wo NCTS nicht fristgerecht zur Verfügung steht und nicht genug Zollstellen damit ausgerüstet sind. Weil dann der ZE nicht mehr genutzt werden könnte, würde einfach auf ATLAS-Einfuhr direkt an der Grenze umgestellt.

Auch für **Herrn Ehmke** (BMF Bonn) hat die Aussage des Leiters des HZA Lörrach an der Demonstration am 5. Juni beim Autobahn-Zollamt Weil überrascht, dass dieser vom Fragesteller geschilderte Effekt bereits bemerkbar ist. M.a.W. es gibt Beteiligte, die auf die Eröffnung von Versandverfahren insbesondere im NCTS deswegen verzichten, weil die Einfuhrabfertigung auf ATLAS-Basis nicht mehr Mühe macht und die Ware nachher frei disponierbar ist. Gemäss **Herrn Ehmke** tönte der Weiterausbau von NCTS zu pessimistisch. Laut der heutigen Planung werden bis 2003 alle 330 in Frage kommenden Zollstellen mit ATLAS-VERSAND ausgestattet sein. Alle softwaremäßigen Vorbereitungsarbeiten sind in Gang gesetzt, so dass auch die vereinfachten ZE/ZV-Verfahren benutzt werden können, unter der Voraussetzung, dass sich die Unternehmer frühzeitig um die erforderliche Software bemühen. Dazu ergänzt **Herr Stadler** (Firma Hugo Boss und ATLAS-Fachbeirat), dass es bei der Umsetzung einen Engpass gibt, weil für die mehreren tausend Unternehmen in Deutschland lediglich fünf Software-Häuser zur Verfügung stehen. Gemäss Ansicht von **Herrn Stadler** müsste dieser Engpass hinsichtlich der Terminvorgabe durch das BMF und der Kommission gebührend berücksichtigt werden.

Ein weiterer Teilnehmer bemerkt folgendes: Mit der Verwirklichung des Binnenmarkts haben wir die Schweiz als Insel im Binnenmarkt und seit Jahren immer dann praktische Probleme, wenn ein Rheintransport in Basel auf die Eisenbahn umgeschlagen werden muss. Weil Italien nun mal leider nicht über die Binnenschiffahrt zu erreichen ist, besteht ein Problem versandrechtlich. Es ist ein Versandschein T 2 notwendig aus dem Ruhrgebiet heraus bis Basel, weil der Entladehafen 400 Meter hinter der deutsch/schweizerischen Grenze liegt, leider nicht in Deutschland und dass dann im Grunde der Versand nach Italien von einem Schweizer Bahnhof eröffnet wird. Das Problem, das sich dann im Grunde im Binnenmarkt jedes Mal stellt ist, wie erkennt der italienische Zöllner, der die Ware in Italien in Empfang nimmt, dass es sich um eine Binnenmarktlieferung handelt und nicht um ein Export- und Wiedereinfuhrfall. Gibt es da schon Lösungsansätze, ist das ein Problem das zu vernachlässigen ist, weil es nur wenige betrifft? Vielleicht richtet sich die Frage an die Schweizer Kollegen des Zolls.

Antwort der Schweizer Zollverwaltung nach Abklärung der Frage vor Ort:

Im vorliegenden Beispiel wird das zuständige Zollamt in den Rheinhäfen Basel den Gemeinschaftscharakter der betroffenen Waren gestützt auf das im deutschen Ruhrgebiet erstellte Vordokument T 2 weitergeben. Zu diesem Zweck ist auf dem internationalen Frachtbrief ab Basel im Feld „Zollamtliche Vermerke“ der Kurzvermerk T 2 anzubringen und mit Zollstempel und Unterschrift zu beglaubigen. Das Vordokument wird ebenfalls eingetragen (in der Regel auf den Ladelisten). Möglich ist auch die Ausstellung eines neuen Versanddokumentes T 2 im Regelverfahren (z.B. im „open access“).

Die zuständigen italienischen Behörden erkennen nun bei der Prüfung des internationalen Frachtbriefes im Rahmen der Grenzformalitäten, dass es sich um Gemeinschaftswaren handelt und deshalb keine Verzollung erforderlich ist.

Nach unseren Informationen sind zur Zeit keine bilateralen Gespräche EU–Schweiz in Zusammenhang mit der Weitergabe des Gemeinschaftscharakters vorgesehen. Nach Angaben des schweizerischen Zollamtes Rheinhäfen Basel bestehen jedoch aus heutiger Sicht überhaupt keine Schwierigkeiten in diesem Bereich. Dies trifft ganz besonders bei Waren, die auf dem Rhein nach Basel und anschließend von dort mit der Bahn nach Italien versandt werden, zu. Das derzeitige Verfahren ist einfach und effizient. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass im Zuge der Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs und gegebenenfalls der Umsetzung des NCTS eine Neuregelung erforderlich sein könnte.

Abschließend bedankt sich **Herr Schmucki** bei allen Referenten und Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern für die rege Teilnahme.

# Recht und Praxis der Paneuropäischen Präferenzzone

Dr. Susanna Martinek, Bundesministerium für Finanzen, Wien

## I. Einleitung

### 1) Präferenzgewährung im Rahmen der Freihandelsabkommen der EG; Ursprung als Voraussetzung

Die EG hat mit einer Vielzahl von Staaten Freihandelsabkommen (FHA) abgeschlossen, in denen die Vertragspartner einander Zollpräferenzen für ihre jeweiligen „Ursprungserzeugnisse“ gewähren. Die Begünstigung setzt also voraus, dass die Waren im Gebiet des Partnerlandes nach spezifisch festgelegten Herstellungskriterien (= Ursprungsregeln) produziert worden sind. Sämtliche Vorschriften für den Ursprungsbe- reich sind in den Ursprungsprotokollen der jeweiligen FHA enthalten. Hauptanfor- derung für den Ursprungserwerb ist stets eine den Ursprungsregeln entsprechende „ausreichende Be- oder Verarbeitung“ jener Vormaterialien, die selbst noch keine Ursprungserzeugnisse sind.

Unter Einhaltung dieser Voraussetzung wird Warenursprung

- *autonom* (d.h. durch die Wirtschaftsleistung eines einzigen Landes) *oder*
  - *durch Kumulierung* (Anrechnung von im Partnerland gesetzten Be- oder Verarbei- tungsvorgängen)
- erzielt.

### 2) Ursprung durch Kumulierung

Kumulierung bedeutet die Möglichkeit der Arbeitsteilung zwischen den Partnerlän- dern zwecks Erzielung von Ursprung, indem Arbeitsvorgänge im Partnerland mit Arbeitsvorgängen im eigenen Land „zusammengerechnet“ werden. Die meisten FHA sind bilateraler Natur, d.h. nur die beiden Vertragspartner dürfen miteinander kumulie- ren („bilaterale Kumulierung“). Die paneuropäische Präferenzzone ermöglicht hinge- gen eine viel weitergehender Art von Ursprungskumulierung.

## II. Besonderheiten der Paneuropäischen Kumulierung („Pankum“)

### 1) Funktionieren der diagonalen Ursprungskumulierung im Rahmen der Paneuropäischen Präferenzzone

Im Gegensatz zur soeben erwähnten bilateralen Kumulierung darf im Rahmen der Pankum eine Vielzahl von Ländern zwecks Erzielung der Ursprungseigenschaft einer Ware zusammenarbeiten („diagonale Kumulierung“), und zwar: EG, Schweiz einschl.

Liechtenstein, Norwegen, Island, Tschechien, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Polen, Rumänien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und die Türkei.

Diese diagonale Kumulierung funktioniert nach folgendem Prinzip:

Während der Hersteller einer Ware bei autonomem Ursprungserwerb stets eine ausreichende Be- oder Verarbeitung jener Vormaterialien vornehmen muss, die keine Ursprungserzeugnisse seines eigenen Landes sind, entfällt dieses Erfordernis im Rahmen der Pankum bei Verwendung von Vormaterialien mit Ursprung in den Partnerländern. Wird also eine Ware aus Ursprungserzeugnissen (Vormaterialien) eines oder mehrerer Partnerländer hergestellt, so brauchen diese Vormaterialien keiner ausreichenden Be- oder Verarbeitung im Sinne der Ursprungsregel mehr unterzogen zu werden. Dies kann natürlich den Ursprungserwerb erheblich erleichtern. Es erscheint aber auch logisch, zumal die Ursprungseigenschaft des Vormaterials ja beweist, dass im Partnerland bereits Be- oder Verarbeitungsvorgänge vorgenommen worden sind und entsprechend dem Prinzip der Kumulierung eben die Arbeitsvorgänge der an der Herstellung des Endprodukts beteiligten Partnerländer zusammenge-rechnet werden.

Die bisherigen Ausführungen geben noch keinen Aufschluss darüber, welches der an der Herstellung der Ware beteiligten Partnerländer schlussendlich für den Ursprung der Ware ausschlaggebend ist. Setzt der Hersteller Ursprungsvormaterialien eines Partnerlandes ein, so muss er jedenfalls *mehr als eine sog. Minimalbehandlung* an ihnen vornehmen um der hergestellten Ware den Ursprung des eigenen Landes zu verleihen. Nimmt der Hersteller lediglich eine Minimalbehandlung vor, so richtet sich der Ursprung seiner Ware nach den Vormaterialien.

Minimalbehandlungen sind Arbeitsvorgänge, die als derart geringfügig angesehen werden, dass sie den Ursprung nicht beeinflussen sollen. Sie werden in den Ursprungsprotokollen (Art. 7) *erschöpfend* aufgezählt, z.B. das bloße Anbringen von Etiketten; einfaches Zusammenfügen von Teilen einer Ware, einfaches Mischen etc.

*Beispiel Pankum:* Teile eines Kleidungsstückes mit Ursprung in der EG werden in der CH zu einem fertigen Kleidungsstück des Kapitels 61 zusammengenäht. Aufgrund der im Textilbereich recht strengen Ursprungsregeln sind Kleidungsstücke üblicherweise zumindest aus Garnen herzustellen. Die Herstellung aus Geweben (bzw. gar schon zugeschnittenen Teilen) wäre demnach nicht ausreichend. Weil es sich aber um Ursprungsvormaterialien des Partnerlandes handelt, ist keine ausreichende Be- oder Verarbeitung derselben erforderlich. Das Zusammennähen ist keine Minimalbehandlung; das Kleidungsstück erzielt daher Schweizer Ursprung. Bei bilateraler Kumulierung wäre es nur wieder in der EG präferenzberechtigt. Die diagonale paneuropäische Kumulierung ermöglicht jedoch auch die präferenzbegünstigte Einfuhr des Kleidungsstücks in allen anderen Partnerländern wie z.B. CZ oder HU. Außerdem hätten neben den Kleidungsstücken aus der EG auch noch beispielsweise solche mit Ursprung in Ungarn, Rumänien, Bulgarien o.a. verwendet werden können

## **2) Rechtlicher Aufbau der Pankum-Zone (diagonale Kumulierung trotz fehlender multilateraler Rechtsgrundlage)**

Nachdem nun einiges zum Funktionieren der Pankum gesagt worden ist, schiene es interessant, einen Blick auf die sich hinter dieser Präferenzzone verbergende rechtli-

che Struktur zu werfen. Die soeben beschriebenen Kumulierungsmöglichkeiten könnten zur Annahme verleiten, dass zwischen allen Teilnehmerländern eine große multilaterale Freihandelszone bestünde. In Wirklichkeit handelt es sich jedoch um eine Vielzahl bilateraler Abkommen, d.h. jedes einzelne Teilnehmerland hat mit jedem anderen Teilnehmerland jeweils ein bilaterales FHA abgeschlossen. Wie ist es nunmehr rechtlich möglich, dass es trotz getrennter Abkommen zu einer diagonalen Zusammenarbeit aller betroffenen Länder kommen kann? Man hat sich mit folgendem Trick beholfen: Durch die Neugestaltung der die Kumulierung regelnden Artikel 3 und 4 der Ursprungsprotokolle sämtlicher involvierter FHA wurden letztere für Ursprungswecke zu jenem Netzwerk verwoben, das als „Paneuropäische Kumulierung“ bezeichnet wird. Diese Artikel erlauben, dass bei Inanspruchnahme der Kumulierungsmöglichkeit nicht nur – wie bei der bilateralen Kumulierung – Ursprungsvormaterialien des jeweiligen Vertragspartners des bilateralen FHA eingesetzt werden können, sondern auch Ursprungsvormaterialien aller anderen Pankum-Länder. In jedem dieser bilateralen FHA erkennen also die Vertragsparteien die Ursprungserzeugnisse ihres jeweiligen Partnerlandes an selbst wenn diese durch Kumulierung mit Vormaterialien eines anderen Teilnehmerlandes der Pankum zustande gekommen sind.

Unabdingbar für solch eine weitgehende Form der Ursprungskumulierung ist natürlich, zwecks Vermeidung von Umgehungen, Wettbewerbsverzerrungen o.ä., das Bestehen völlig identer Ursprungsregeln in allen Abkommen zwischen den an der „Kumulierungs-Zone“ teilnehmenden Ländern. Die Ursprungsprotokolle all dieser Abkommen sind daher gleichlautend. In gemeinsamen Gremien ist man um konforme Auslegung und Anwendung der Bestimmungen bemüht, Änderungen müssen stets gleichermaßen in *sämtlichen* Abkommen vorgenommen werden und daher zwischen allen Teilnehmerländern akkordiert sein. Dieser Gleichklang im Ursprungsbereich muss nicht notwendigerweise auch auf andere Teile der FHA zutreffen; so müssen beispielsweise der präferenzbegünstigte Warenkreis bzw. das Ausmaß der Präferenzbegünstigung nicht in allen FHA gleich geregelt sein.

Ich möchte noch kurz anhand eines Beispiels zeigen, zu welchen Situationen es vor dem Hintergrund dieser Struktur in der Praxis kommt:

Alle Ursprungsprotokolle (nicht nur die paneuropäischen) verpflichten den Einführer, den Ursprung der eingeführten Ware durch einen im Ausfuhrland ausgestellten Präferenznachweis zu belegen. Die paneuropäische diagonale Zusammenarbeit führt häufig dazu, dass die Ausstellung des Präferenznachweises nicht in jenem Partnerland erfolgt, in dem die Ware ihren präferentiellen Ursprung erlangt hat.

*Beispiel:* EE – CH – SI: Bestandteile einer Ware mit Ursprung Estland werden in der Schweiz nur einfach zusammengefügt (Minimalbehandlung gem. Art. 7 Abs. 1 Bst. n) und nach Slowenien exportiert. Die Ware hat daher estnischen Ursprung. Ein Präferenznachweis muss daher folgerichtig auf estnischen Ursprung lauten und nicht etwa auf Schweizer Ursprung. Die Ware befindet sich aber zuletzt im Warenverkehr CH–SI, der Schweizer Ausführer muss sich um die Ausstellung eines ordnungsgemäßen Präferenznachweises für die Waren bemühen und über die erforderlichen Beweismittel betreffend die Ursprungseigenschaft der Ware verfügen. Haben die Einfuhrzollbehörden in SI Zweifel an der Richtigkeit des in der CH ausgestellten Präferenznachweises, werden sie zwecks Kontrolle ein Amtshilfverfahren im Rahmen des FHA

CH–SI einleiten und sich daher an die Schweizer Behörden wenden. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass sich die Schweizer Behörden in der Folge zwecks weiterer Recherchen im Rahmen des FHA CH–EE an Estland wenden. Die Rechtsgrundlage für die bei der Einfuhr in SI gewährte Präferenzbegünstigung bzw. deren Ausmaß richtet sich hingegen nach dem FHA EE–SI, weil sich SI nur in diesem FHA zur präferentiellen Behandlung estnischer Ursprungswaren verpflichtet hat.

### 3) Zuordnung des Ursprungs im Rahmen der Pankum

#### a) Wie?

Wie unter Pkt. II.1 einleitend dargestellt, ist für die Zuordnung des Ursprungs im Rahmen der Pankum das Kriterium der Minimalbehandlung relevant. Nimmt der Hersteller einer Ware mehr als eine Minimalbehandlung an den Vormaterialien des Partnerlandes vor, so erzielt er dadurch den Ursprung seines eigenen Landes. Wird nur eine Minimalbehandlung durchgeführt, so richtet sich der Ursprung nach den Vormaterialien. Für den Fall, dass Vormaterialien *mehrerer* Partnerländer beteiligt sind und nur minimal behandelt werden, gibt es auch noch eine auf den Wertzuwachs abstellende Schiedsregel auf die ich aber heute nicht näher eingehen möchte.

Die Minimalbehandlung wurde also als primäres Entscheidungskriterium für die Zuordnung des Ursprungs im Rahmen der Pankum festgelegt. Als solches ist ihr immer schon sehr großer Stellenwert in Literatur, Diskussion und Umsetzung eingeräumt worden. Die faktische Rolle der Minimalbehandlungen (also Fälle, in denen tatsächlich der Tatbestand der Minimalbehandlung erfüllt wird) scheint aber demgegenüber mittlerweile eher gering. Dies liegt insbesondere an der Auslegung die sich zu Artikel 7 im Laufe der Zeit entwickelt hat.

Der Ursprungsausschuss der EG hat sich ausdrücklich darauf verständigt, dass die in Artikel 7 enthaltene Aufzählung der Minimalbehandlung erschöpfender und nicht demonstrativer Natur sei. Auch mit den Partnerländern wurde hierüber Einverständnis erzielt. Interpretationsspielraum besteht also kaum. Nicht aufgezählte Vorgänge sind, unabhängig von ihrer eventuellen Geringfügigkeit, jedenfalls keine Minimalbehandlung.

Undefiniert ist hingegen der Begriff „einfach“, der manchen der aufgezählten Vorgänge als Tatbestandsmerkmal vorangestellt ist (Beispiel „einfaches Zusammenfügen“). Versuche, sich über eine Definition zu einigen, haben eine Tendenz gezeigt, dass es sich dabei im allgemeinen um Vorgänge handeln soll, für die weder spezielle Fertigkeiten noch eigens dafür eingerichtete Maschinen, Geräte, etc. erforderlich sind. (Wobei hier wohl nur Maschinen, Geräte o.ä. gemeint sein können, ohne die der Arbeitsvorgang nicht oder nicht in vergleichbarer Qualität oder Aufwendigkeit vorgenommen werden könnte.) Wengleich diese Definition letztlich nicht formell angenommen worden ist, zeigte sie doch eine deutliche Meinungstendenz auf. Zieht man sie als Interpretationshilfe heran, werden sich die als Minimalbehandlung qualifizierbaren Vorgänge weiter reduzieren, weil der Einsatz von speziellen Maschinen oder Fertigkeiten meist notwendig ist.

Weiters bestimmt Artikel 7 Abs. 2: „Bei Beurteilung, ob die an einem Erzeugnis vorgenommene Be- oder Verarbeitung als nicht ausreichend gilt, sind alle in der Gemeinschaft oder X (Partnerland) an diesem Erzeugnis vorgenommenen Be- oder

*Verarbeitungen insgesamt in Betracht zu ziehen.*“ Hierzu hat sich die Auslegung verfestigt, dass ein Vorgang nicht mehr als Minimalbehandlung einzustufen ist, wenn dabei ein Vormaterial mit Ursprung des Landes, in dem die Behandlung stattfindet, eingesetzt wird. Auch dies ist in der Praxis überaus häufig der Fall bzw. relativ leicht zu bewerkstelligen.

Aus der Praxis lässt sich also insgesamt sagen, dass die Minimalbehandlung zwar als primäres Entscheidungskriterium in den Pankum-Protokollen etabliert ist, aber wegen ihres reduzierten praktischen Anwendungsbereichs der Ursprung de facto fast immer dem Land der letzten Be- oder Verarbeitung zugeordnet werden kann.

## **b) Wozu?**

Vielleicht wäre das Leben einfacher, wenn man es nicht mit einer Unzahl von bilateralen Abkommen zu tun hätte, sondern mit *einem* multilateralen Abkommen bzw. einem nicht nach Teilnehmerländern differenzierten „Pankum-Ursprung“. Da dies aber nicht der Fall ist, muss der Ursprung immer einem bestimmten Land zuordenbar sein. Wegen des mittlerweile bei allen involvierten FHA weit fortgeschrittenen Zollabbaus spielt es häufig für das Ausmaß der Zollbegünstigung überhaupt keine Rolle, welches der Pankum-Länder Ursprungsland ist. Trotzdem zeigt die Praxis, dass es für die Wirtschaftsbeteiligten oft sehr wichtig ist, den Ursprung eines ganz bestimmten Pankum-Landes zu erzielen (oder zu verlieren).

Der in der Praxis am häufigsten auftretende Faktor ist der Wunsch des Ausführers, die Herkunft der Vormaterialien nicht preiszugeben oder den Eindruck besonderer Qualität zu erwecken, die mit der Herstellung in einem bestimmten Land verbunden wird. Dies passt nicht ins Konzept der Pankum, wo der Ursprung relativ leicht von einem Partnerland zum anderen wechseln kann. Es bedarf bei Kumulierung nur ein wenig mehr als eine Minimalbehandlung um den Ursprung der Ware von einem Partnerland zum anderen zu verlegen. Der letztendliche Ursprung der Ware richtet sich damit nicht unbedingt nach jenem Partnerland, in dem die wirtschaftlich wesentlichste Leistung erbracht worden ist. Die Kriterien für die Zuordnung des Ursprungs im Rahmen der Pankum wurden nicht an den zuvor beschriebenen Bedürfnissen der Wirtschaft gemessen, die mit dem *Präferenzursprung* eigentlich nichts zu tun haben sondern eher in den Wirkungsbereich des nichtpräferentiellen Ursprungs fallen. In der Praxis wird dies von den Wirtschaftstreibenden aber trotzdem anders gesehen.

Weiters kann auch der Umstand von Bedeutung sein, dass nicht alle Pankum-Länder Zollpräferenzen für rücklangende eigene Ursprungswaren gewähren. Im Rahmen der FHA verpflichten sich ja die Vertragspartner in der Regel nur zur präferentiellen Behandlung der Ursprungswaren des Partnerlandes, über die Behandlung der eigenen Ursprungswaren sagen die FHA nichts aus. Die Frage kann aber mitunter relevant sein, wenn ein Ursprungerzeugnis im Partnerland nur einer Minimalbehandlung unterzogen wurde (also den Ursprung beibehalten hat) und wieder zurückkommt. Ob für dieses „eigene“ Ursprungerzeugnis eine Zollbegünstigung besteht, richtet sich nach der nationalen Gesetzgebung des betroffenen Landes; manche der Pankum-Länder sehen dies vor andere nicht. Bei Vormaterialien aus Ländern, die keine präferentielle Behandlung eigener Ursprungswaren vorsehen könnte es daher wichtig sein, mehr als eine Minimalbehandlung an den Vormaterialien vorzunehmen, um die Zollpräferenz gemäß dem FHA zu erlangen.

Kaum mehr relevant dürfte der unterschiedliche bzw. asymmetrische Zollabbau sein, wengleich es im Landwirtschaftsbereich noch einige wenige Unterschiede geben dürfte. Dort wo es Unterschiede gibt, kann es von Interesse sein, den Ursprung entsprechend zu beeinflussen.

#### 4) Größerer Einfluss drittländischer Wertschöpfung

Die diagonale Kumulierung im Rahmen der paneuropäischen Präferenzzone erlaubt bereits eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Partnerländern eines weiten geographischen Raumes. Darüber hinaus ermöglicht sie aber auch verstärkten Einfluss drittländischer Wertschöpfung, und zwar im Rahmen der Ausnahme („Toleranz“) vom Territorialitätsprinzip. Das Territorialitätsprinzip ist praktisch in allen Ursprungsprotokollen der EG verankert und verbietet grundsätzlich die Unterbrechung des Ursprungserwerbs durch Arbeitsvorgänge in Drittländern. Die zwischen den Pankum-Ländern abgeschlossenen FHA erlauben jedoch in diesem Zusammenhang eine Toleranz im Ausmaß einer im Drittland erzielten Wertsteigerung von 10 % des Ab-Werk-Preises der Ware für die letztlich die Ursprungs-eigenschaft beansprucht wird. (*Beispiel:* Vormaterial USA → EG [Bearbeitung] → TN [Bearbeitung: Wertsteigerung 100,-] → EG [ausr. Bearbeitung, Ab-Werk-Preis 1000,-] → HU). Die „territoriale Toleranz“ gilt allerdings nicht für Waren der HS Kapitel 50-63.

Diese territoriale Toleranz hat die EG nur in die Abkommen mit den Pankum-Ländern, Israel und Kroatien aufgenommen. Ihre wirtschaftliche Bedeutung sollte aber nicht unterschätzt werden. In vielen Fällen ist sie der einzige Rettungsanker um Be-/Verarbeitungen auch in Ländern vornehmen zu lassen, die noch nicht in eine Präferenzzone einbezogen sind. Typisches Beispiel ist Kroatien, mit dem die EG zwar mittlerweile ein FHA hat, das aber aus Sicht vieler Pankum-Länder bzw. EU-Mitgliedstaaten dringend in die erweiterte wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Pankum-Zone einzubeziehen wäre. Solange dies aber nicht der Fall ist bietet mangels Kumulierungstitel lediglich die territoriale Toleranz eine Möglichkeit auch Kroatien in die Arbeitsteilung innerhalb der Pankum-Zone einzubeziehen. Und diese Möglichkeit wird auch tatsächlich von der Wirtschaft so gut wie möglich genutzt und ist daher von einiger Bedeutung. Ein voller Ersatz für eine Einbeziehung eines Landes in die Pankum ist sie natürlich nicht.

Kroatien ist nur ein Beispiel und auch andere Länder, wie insb. der Mittelmeerraum, ist sowohl für die EG als auch für die EFTA-Länder von Interesse

Soweit Kumulierung mit Ursprungs-Vormaterialien im Rahmen der Pankum betrieben wird, kann die territoriale Toleranz theoretisch auf jeder Stufe, d.h. auch bereits bei Herstellung der Vormaterialien in Anspruch genommen werden und damit noch mehr drittländischer Wertschöpfung in die Ware, für die letztlich die Präferenz in Anspruch genommen werden soll, einfließen ohne ihren Ursprung zu gefährden.

#### 5) Zukunftsperspektiven:

Anhand der Liste der an der Pankum teilnehmenden Länder lässt sich erkennen, dass sich durch die heranstehende EU-Erweiterung gewisse strukturelle Änderungen ergeben werden. Auch wenn die Erweiterung den geographischen Anwendungsbe-reich der Pankum nicht verändert, ändert sich jedenfalls das Verhältnis der Teilneh-

merländer zueinander. Ursprungsregeln und Kumulierung sind innerhalb der EG logischerweise nicht erforderlich und daher zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten nicht mehr anzuwenden. Für die nicht beigetretenen Länder (wie z.B. die Schweiz) gehen die neuen Mitgliedstaaten im Gesamtkomplex „EG“ auf und besitzen ursprungsmäßig keine Eigenständigkeit mehr. Es wird sich die Anzahl der an der Pankum teilnehmenden Länder im Extremfall somit auf die EFTA-Länder, die EG (als ein Land) und die Türkei reduzieren. Auf der anderen Seite stehen diesen Entwicklungen Tendenzen gegenüber, die bestehende Pankum-Zone räumlich zu erweitern. Die EG hat im Zuge des sog. Barcelona-Prozesses eine Einbeziehung der Mittelmeerländer in die Pankum zum Ziel erklärt und die Handelsminister der EG- und Mittelmeerländer haben eine „Arbeitsgruppe für Ursprungsregeln“ ins Leben gerufen, die sich mit den Modalitäten dieses Vorhabens auseinandersetzt. Dabei ist natürlich der Druck auf die Mittelmeerländer groß, dass diese die in der Pankum geltenden Ursprungsregeln übernehmen. Die Arbeitsgruppe steckt derzeit mitten in der Arbeit und sucht nach Lösungen für die Implementierbarkeit des künftigen Systems. Hauptproblem ist der Umstand, dass mit der Pankum-Erweiterung nicht erst begonnen werden soll, wenn wirklich zwischen sämtlichen betroffenen Länder FHA bestehen. Vielmehr soll die Kumulierung schrittweise in Kraft treten, jeweils sobald Länder miteinander die erforderlichen FHA abschließen. Für geraume Zeit werden also vermutlich verschiedene Präferenzzonen mit teilweise überschneidendem Teilnehmerkreis bestehen. Keines der an einer solchen Zone beteiligten Länder wird Interesse daran haben, dass Waren eines nicht an der jeweiligen Zone teilnehmenden Landes präferenzbegünstigt auf seinem Markt landen. Durch entsprechende Kennzeichnungen in den Präferenznachweisen wird daher sicherzustellen sein, dass diesbezüglich kein Missbrauch betrieben wird. Diese Kennzeichnungspflichten müssen sich aber wiederum in einem für die Wirtschaft erträglichen Ausmaß bewegen.

Der Mittelmeerraum ist aber nicht der einzige Kandidat für eine Teilnahme an der Pankum. Starkes Interesse herrscht auch an einer Einbeziehung des Westbalkans und Überlegungen werden angestellt, für diese Gegend einen ähnlichen Prozess einzuleiten wie für den Mittelmeerraum.



# Abweichende Abkommen der Schweiz

Pius Tröndle, Delegierter für Freihandelsabkommen, Eidg. Oberzolldirektion, Bern

## Gliederung

1. Einleitung
2. Die EFTA
3. Verhandlungsposition der EFTA
4. Abweichung in den EFTA-Drittlandabkommen
  - 4.1 Art der Abkommen
  - 4.2 Wichtigste Abweichungen
  - 4.3 Besonderheiten einzelner Abkommen
    - Mexiko
    - Singapur
    - Kanada
    - Chile
    - Südafrika
5. Information im Internet
  - Inhalt der Abkommen im englischen Originaltext

## 1. Einleitung

Beim Anblick einer EU-Europakarte hat doch kürzlich ein Amerikaner gefragt, wie denn der große See inmitten der EU heiße!

Offenbar hat er vom „Sonderfall Schweiz“ noch nie etwas gehört.

Im Hinblick auf mein heutiges Thema **„die abweichenden Abkommen der Schweiz“**, scheint mir die folgende Klarstellung wichtig:

Die Schweiz hat zurzeit nur zwei bilaterale Freihandelsabkommen, dasjenige mit den Europäischen Gemeinschaften und ein weiteres mit den Färöer-Inseln. Alle andern Abkommen hat die Schweiz im Rahmen der EFTA abgeschlossen. Im Bereich Freihandel geht es somit weniger um den „Sonderfall Schweiz“ sondern eher um den „Sonderfall EFTA“.

Dazu einige Hintergründe:

## 2. Die EFTA

Die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) wurde 1960 von den sieben Ländern Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und der Schweiz ins Leben gerufen. Sie war zur Gründungszeit gedacht als Gegenpol zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, welche durch die Schaffung einer Zollunion die übrigen Länder Europas in eine wirtschaftlich ungünstigere Lage versetzt hatte. Wichtigste Ziele waren der gegenseitige Freihandel und die Verbesserung des wirtschaftlichen Umfeldes.

Die EFTA, welche nicht mit der zentral geführten EU verglichen werden kann, hat in den mehr als 40 Jahren ihres Bestehens eine wechselvolle Geschichte hinter sich. Dem Beitritt von Finnland, Island und Liechtenstein, standen vor allem die Austritte Dänemarks, Großbritanniens, Österreichs, Portugals, Schwedens und Finnland gegenüber. Übrig geblieben ist ein Schrumpfbild aus Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz. Der Umstand, dass sich die EFTA in Europa in einer Situation von David und Goliath befindet, hat die Außenhandelsbeziehungen wesentlich mitbestimmt.

Ein erstes wichtiges Ziel der EFTA war die Schaffung einer gemeinsamen Europäischen Freihandelszone EG/EFTA, welche 1972 Wirklichkeit wurde. Damit konnten vorerst viele wirtschaftliche Probleme ausgeräumt werden.

Dunkle Wolken tauchten erst wieder auf, als die EG zu Beginn der Neunziger Jahre ihre präferenziellen Handelsabkommen weiter auszubauen begann. Die Exportindustrie der EFTA-Länder geriet erneut unter Druck. Die EFTA sah sich gezwungen, ihre Freihandelsbeziehungen über die EG hinaus, weiter zu entwickeln.

So wurden vorerst Abkommen mit der Türkei und Israel abgeschlossen und mit dem Fall des eisernen Vorhangs auch solche mit zehn mittelosteuropäischen Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische- und Slowakische Republik, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Slowenien).

Mit Ausnahme des Abkommens EFTA-Israel sind alle diese Abkommen in der Zwischenzeit Teil der erweiterten europäischen Präferenzzone geworden. Ich verweise auf die Ausführungen meiner Vorrednerin. Für die kleinen EFTA-Länder war dies ein weiterer wichtiger Schritt zur wirtschaftlichen Integration in Europa.

Trotz dieser großen Erfolge blieb keine Zeit um die Hände in den Schoß zu legen. Das Freihandelskarussell dreht sich weiter und die EU, unser wichtigster Handelspartner, ist vorne mit dabei.

Nachdem für die exportorientierten Volkswirtschaften der EFTA-Länder ein möglichst ungehinderter und diskriminierungsfreier Zugang zu den Weltmärkten von zentraler Bedeutung ist, versuchen sie durch den Abschluss präferenzzieller Handelsabkommen eine stärkere Integration in den Weltmärkten zu erreichen und dadurch Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Primäres Ziel dieser Politik ist dabei, den EFTA-Staaten Marktzugangsbedingungen zu Drittstaaten zu verschaffen, die vergleichbar sind mit denjenigen ihrer wichtigsten Konkurrenten, vor allem der EU.

Die einstigen Ziele der EFTA sind deshalb auch heute noch gültig, allerdings in einem andern Umfeld. Die Benachteiligung der EFTA Exportindustrie hat sich heute von

Europa weg auf die Länder des Mittelmeerraums, der Balkanregion und neu auch auf solche in Übersee verlagert.

Die Aushandlung von weiteren Abkommen bleibt deshalb vorrangiges Ziel.

### 3. Verhandlungsposition der EFTA

Verhandlungen im Rahmen der EFTA haben den Nachteil, dass noch vor den Verhandlungen eine gemeinsame EFTA-Position erarbeitet werden muss, was wegen der unterschiedlichen Schwerpunkte der EFTA-Staaten (Norwegen und Island legen sehr viel Wert auf den Fischereisektor) nicht immer einfach ist.

Solange wir im Nachgang zur EU („one step behind“) verhandeln, haben wir meist den Vorteil, dass die Wirtschaftsmacht EU ihre europäischen Bedingungen diktiert und wir im Fahrwasser dasselbe verlangen können. Es kann aber auch dazu führen, dass wir gezwungen werden, für uns weniger vorteilhafte Bedingungen aus dem EU-Abkommen zu übernehmen (Beispiel Marokko).

Schwieriger wird es mit Ländern, mit denen die EFTA („one step ahead“), also vor der EU, verhandelt. Hier sind Zugeständnisse meist nicht zu umgehen. Während wir versuchen, unsere gewohnten europäischen Abkommensmodelle durchzusetzen, möchten unsere Verhandlungspartner ihre eigenen Modelle einbringen. Erschwerend kommt dazu, dass die EFTA-Länder wenig Zugeständnisse im Sektor Landwirtschaft machen können und die noch abzubauenen Zölle bei uns meist wesentlich geringer sind als in den Partnerstaaten.

## 4. Abweichungen in den EFTA-Drittlandabkommen

### 4.1 Art der Abkommen

Die Abkommen innerhalb des pan-europäischen Systems müssen bezüglich der Ursprungsbestimmungen identisch sein. Sie stehen hier somit nicht zur Diskussion. Nachstehend ein Überblick über die EFTA-Abkommen außerhalb des pan-europäischen Systems.

#### **folgende Abkommen sind ausgehandelt:**

- Israel (in Kraft seit 1993)
- Palästina (in Kraft seit 1999)
- Marokko (in Kraft seit 1999)
- Mexiko (in Kraft seit 2001)
- Kroatien (in Kraft seit 2002)
- Jordanien (in Kraft seit 2002)
- Mazedonien (2002)
- Singapur (voraussichtliches Inkrafttreten 2003)
- Färöer-Inseln

#### **Verhandelt wird mit:**

- Tunesien (seit 1997)
- Zypern (seit 1998) (Verhandlungen im April 2002 abgebrochen)
- Kanada (seit 1998)
- Ägypten (seit 1998)

- Chile (seit 1999)
- Süd-Afrika (seit 2001)

**Geplant sind Verhandlungen mit:**

- den verbleibenden Mittelmeerländern
- Jugoslawien
- den Mercosur-Staaten
- Südkorea
- Japan

## 4.2 Wichtigste Abweichungen

Wo liegen nun die Unterschiede im Vergleich zu den Abkommen des pan-europäischen Systems?

Jedes Abkommen ist das Ergebnis einer mehr oder weniger intensiven Verhandlung zwischen zwei oder mehr Partnern. Abweichungen vom einen zum andern Abkommen sind deshalb naturgemäß. Ich werde aus Zeitgründen auf die Unterschiede bei den **Ursprungsregeln** eingehen, nicht aber auf andere Bereiche der Abkommen

Im Gegensatz zu den pan-europäischen Abkommen kann in allen andern Abkommen nur bilateral zwischen den EFTA-Staaten und dem betreffenden Land kumuliert werden. Auch wenn im entsprechenden Abkommen der EU dasselbe gilt, sind die Auswirkungen nicht dieselben. Der EFTA-Industrie steht nur ein beschränkter Wirtschaftsraum zur Verfügung, sie ist deshalb auf Vorprodukte aus Drittstaaten, insbesondere der EU, angewiesen. Da Vorprodukte aus der EU wegen der fehlenden Kumulation ebenfalls als drittländisch gelten, reicht die Verarbeitung in der EFTA vielfach nicht aus, um der Ware die Ursprungseigenschaft nach den europäischen Ursprungsregeln zu verleihen.

*Beispiel:* ein in der Schweiz aus EU-Gewebe hergestelltes Kleid gilt dank der diagonalen Kumulation auch im Abkommen EFTA-Ungarn als Ursprungserzeugnis. In den Abkommen außerhalb des pan-europäischen Systems gilt hingegen das gleiche Kleid als Drittlandware, da die geforderte genügende Bearbeitung (Herstellen aus Garn) nicht erfüllt ist.

Die EFTA hat deshalb versucht, diese Nachteile in ihren Abkommen durch die Aus handlung liberalerer Ursprungsregeln auszugleichen.

Anders sieht es in den **Verfahrensbereichen** aus. Hier sind wir bestrebt, zum Wohle unserer Industrie, wenn immer möglich unsere gewohnten europäischen Bestimmungen weiter führen zu können. Dies ist aber nicht immer einfach. Einige unserer neuen Freihandelspartner sind sich an andere Regelungen (z.B. Nafta) gewohnt und möchten selbstverständlich diese beibehalten. Probleme bieten öfters auch Unterschiede in den Rechtssystemen.

Mit weniger entwickelten Ländern werden analog zur EU meist asymmetrische Abkommen abgeschlossen. Dies bedeutet, dass den Partnerstaaten für den Abbau der Zölle für sensible Güter eine Übergangsfrist in der Regel von 6 bis 12 Jahren gewährt wird, während die EFTA-Staaten ihre Zölle ab Inkrafttreten beseitigen. Zu beachten gilt auch, dass in den EFTA-Ländern der durchschnittliche Zoll bei wenigen Prozent vom Wert liegt, während in gewissen Partnerstaaten die Zölle zwischen 20 und 40%

des Warenwerts betragen. Für diese Länder bilden die Zölle meist die wichtigste Einnahmequelle des Staates.

### **4.3 Besonderheiten einzelner Abkommen**

Im Hinblick auf eine künftige euro-mediterrane Kumulation haben die EFTA-Staaten darauf verzichtet, mit den Mittelmeer- und Balkanländern abweichende Ursprungsregeln auszuhandeln. Es gelten die europäischen Regeln, jedoch vorderhand ohne diagonale Kumulation. In einzelnen Abkommen sind zwar diagonale Kumulationsregeln mit Nachbarländern vorgesehen (z.B. im Marokko-Abkommen mit Tunesien und im Abkommen mit Jordanien mit Israel, PLO und Ägypten), diese sind jedoch erst anwendbar, wenn zwischen allen Beteiligten gleiche Ursprungsregeln gelten und die betreffenden Länder damit einverstanden sind. Die Aktualität der Bestimmungen in den verschiedenen Abkommen ist allerdings unterschiedlich (Israel z.B. Stand 1992).

Anders sieht es bei den nachstehenden Abkommen aus.

#### **Mexiko**

Wegen dem Regierungswechsel in Mexiko am 1. Dezember 2000 standen die in der zweiten Jahreshälfte 2000 geführten Verhandlungen unter großem Zeitdruck. Das Abkommen EFTA-Mexiko gleicht deshalb inhaltlich stark dem Abkommen EG-Mexiko, welches als Vorlage diente. Unterzeichnet wurde das Abkommen in der letzten Novemberwoche 2000 in Mexiko und in Kraft getreten ist es am 1.7.2001.

Wegen der kleinen wirtschaftlichen Basis der EFTA-Länder sind die Ursprungsregeln etwas liberaler ausgestaltet als im Abkommen der EU. Dasselbe gilt für Quoten- und Sonderregelungen im Textil- und Schuhsektor.

#### **Singapur**

Das Abkommen wurde in vier intensiven Runden vom Februar–November 2002 ausgehandelt. Nach der Paraphierung im April dieses Jahres soll es Ende dieses Monats unterzeichnet werden und voraussichtlich am 1. Januar 2003 in Kraft treten.

Singapur, welches mit vier Ausnahmen seine Einfuhrzölle bereits autonom auf Null gesenkt hat, wollte ein Nafta ähnliches Abkommen mit sehr liberalen Ursprungsregeln und unbeschränkten Möglichkeiten beim Veredlungsverkehr.

Die EFTA konnte erfolgreich das europäische Abkommensmodell durchsetzen. Die Ursprungsregeln sind ähnlich dem Mexikoabkommen. Als Besonderheit gelten für einige Waren Erleichterungen für den Veredlungsverkehr mit Drittstaaten. Bei den Ursprungsnachweisen wurde auf die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 verzichtet. Es gilt einzig die Ursprungserklärung auf der Rechnung. Auf ein Drawbackverbot wurde verzichtet.

#### **Kanada**

Die Verhandlungen EFTA-Kanada haben im Jahre 1998 angefangen und wurden im Mai 2000 praktisch abgeschlossen. Offen sind einzig noch der Schiffsbausektor und die bilateralen Agrarzugeständnisse.

Da Kanada bereits mehrere Abkommen nach dem Muster des Nafta-Abkommens (North American Free Trade Agreement) abgeschlossen hat, war dieses nicht bereit, das europäische Freihandelsmodell zu übernehmen. In langen und intensiven Verhandlungen (über 25 Wochen) wurde als Kompromiss zwischen den beiden Abkommenstypen ein völlig neues Ursprungsmodell erarbeitet. Vom Ansatz her entspricht das Resultat dem europäischen Muster. Bei den Listenregeln aber gilt praktisch immer der Tarifsprung, bis auf 6 Stellen der Tarif-Nr. Bei den Ursprungsnachweisen wurde wie im Singapur-Abkommen auf das EUR.1 verzichtet. Es gilt einzig die Rechnungserklärung (gewohnter Text).

### **Chile**

Erste technische Gespräche haben im November 1999 in Genf stattgefunden. Die eigentlichen Verhandlungen mit Chile sind Ende letzten Jahres aufgenommen worden. Sie wurden Mitte Mai in Santiago und im September in Genf fortgesetzt. Die EFTA wollte die Verhandlungen auf der Grundlage des EFTA-Mexiko Abkommens führen und Chile auf der Nafta-Grundlage.

Im Hinblick auf die parallel verlaufenden Verhandlungen der EU wurde ein Verhandlungsunterbruch vereinbart. Dank Fortschritten in den Verhandlungen mit der EU ist Chile nun auch bereit, das europäische Ursprungsmodell zu übernehmen. Die EFTA strebt auch hier etwas liberalere Ursprungsregeln an, als sie mit der EU gelten. Die Verhandlungen werden nach den Sommerferien fortgesetzt.

### **Südafrika**

Nachdem die EU ein Freihandelsabkommen mit Südafrika abgeschlossen hat, möchte die EFTA nachziehen. Erste Gespräche haben bereits stattgefunden. Eigentliche Verhandlungen sind für zweite Jahreshälfte vorgesehen.

Angestrebt wird ein Abkommen analog Mexiko oder Chile.

## **5. Information im Internet**

### **Inhalt der Abkommen im englischen Originaltext**

Bei der Internet-Adresse [www.efta.int](http://www.efta.int) unter Secretariat und Third country relations können die aktuellen Texte aller EFTA-Abkommen eingesehen werden.

# Bemühungen um Trade Facilitation in der WTO aus der Sicht der Schweiz

Botschafter Dr. iur. Luzius Wasescha, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, Chefunterhändler der Schweiz in der WTO, seco, Bern

## Einleitung

Eine Schiffsladung von Gütern, die von einem Kontinent zu einem andern verschoben wird, wird von 200 kg Papier begleitet, d.h. alle für die Verzollung, für den Transport, für die Finanzierung, für die Versicherungen usw. benötigten Dokumente. Die Abmagerungskur heißt Trade Facilitation. Eine Warensendung soll ihrerseits von 218 Dokumenten begleitet werden. Die Verringerung ihrer Anzahl bedeutet ebenfalls Trade Facilitation.

Seit den 60er Jahren bemühen sich u.a. die Weltzollorganisation (Kyoto Konvention)<sup>1</sup>, die UNCTAD, die ECE/UNO, die ISO, die WIPO, die ITU um Trade Facilitation. Warum mit so geringem Erfolg?

Erstens fehlte der politische Wille, sich für das Anliegen der Trade Facilitation stark zu machen.

Zweitens gibt es keine Gesamtstrategie, um Fortschritte zu erzielen.

Drittens fehlt es an der Kohärenz unter den Arbeiten der verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren in diesem Bereich.

Viertens wurde der Schwerpunkt auf die Erarbeitung von Normen und Verfahren gelegt. Weniger auf die Umsetzung, denn die Trade Facilitation Instrumente haben keinen verbindlichen Charakter.

## Trade Facilitation in der WTO

Im Vorfeld der ersten WTO-Ministerkonferenz, 1996 in Singapur<sup>2</sup>, reichte die Internationale Handelskammer eine umfassende Dokumentation über Trade Facilitation ein. Die EU und die Schweiz griffen das Thema auf. Es gelang für die Trade Facilitation – zusammen mit den Bereichen Handel-Investitionen, Handel-Wettbewerb, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen – einen ministeriellen Auftrag zur Prüfung dieser Themen zu erhalten. Seither sind wir in einer Vorverhandlungsstufe, die nächstes Jahr an der 5. WTO-Ministerkonferenz in Verhandlungen übergehen sollte, sofern ein ausdrücklicher Konsens über die Modalitäten für diese Verhandlungen erzielt werden kann.

---

1 Internationales Übereinkommen vom 18. Mai 1973 zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren; SR 0.631.20; [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_631\\_20.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c0_631_20.html)

2 AWB Nr. 97.002, S. 51ff; WT/MIN(96)/DEC

Seit 1996 wird in WTO/Genf analysiert, diskutiert und es werden Verhandlungsansätze geprüft. Folgende Schulen sind aufgetreten:

Vor allem die Europäer betonen, dass eine einfache Informatisierung der Verfahren, insbesondere der Zollformalitäten, nicht genüge. Im Lichte der wirtschaftlichen Fortschritte seien diese Anstrengungen mit einer Überprüfung und mit einer Vereinfachung zu verbünden. Für die USA und andere steht vor allem die Automatisierung im Vordergrund. Entwicklungsländer betonen, dass es eigentlich nicht darum gehen sollte, neue WTO-Verpflichtungen zu erarbeiten, sondern die WTO in den Dienst der Umsetzung von Arbeiten anderer zu stellen (UNCTAD, ECE/UNO, WZO). Die Europäer streben ein verpflichtendes WTO-Instrument an.

Entwicklungsländer und die USA möchten sich auf Zollverfahren begrenzen (border-crossing facilitation). Die Europäer sehen die Trade Facilitation in einem weiteren Zusammenhang (Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Ursprungsregeln sowie interne öffentlich-rechtliche und privatwirtschaftliche Verfahren, z.B. Versicherungen, die das Wirtschaftsleben beeinflussen). Für die Europäer (EU<sup>3</sup> und Schweiz<sup>4</sup>) betrifft die Trade Facilitation nicht nur Waren, sondern auch damit verbundene Dienstleistungen (Transporte, Spedition, Versicherungen, Banken).

Wie in allen WTO-Themen steht die technische Zusammenarbeit und die Ausbildung im Vordergrund der Forderungen von Entwicklungsländern<sup>5</sup>. Geht es nur um die Ausbildung von Spezialisten oder sollte man generell bei der Ausrüstung und Modernisierung der Zollbehörden sowie andern Stellen (z.B. Normen) helfen? Die Entwicklungsländer betonen, dass sie nicht die notwendigen Infrastrukturen hätten. Einige befürchten, dass sie wegen abnehmender Zolleinnahmen über noch weniger Einkünfte verfügen könnten.

Bis September 2003 haben die WTO-Mitglieder Zeit, die Verhandlungsbereitschaft aller WTO-Mitglieder zu fördern. Die Allianz der Freunde der Trade Facilitation (Australien, Chile, Costa Rica, EU, Israel, Kanada, Kolumbien, Korea, Marokko, Neuseeland, Paraguay, die Schweiz, Singapur, Ungarn und die USA) bilden seit 1998 die Colorado-Gruppe. Diese Länder haben anerkannt, dass die Trade Facilitation für alle Länder sowie für große, mittlere, kleine Betriebe, Produzenten, Händler und Konsumenten eigentlich nur Vorteile aufweisen könne.

In Doha einigten sich die Minister auf folgenden Ansatz:

Die Abwicklungsprozesse für die Grenzüberschreitung von Gütern, inkl. im Transit, sind zu beschleunigen. Dies setzte Ausbildung und technische Zusammenarbeit für Entwicklungsländer voraus. Bis zum Beschluss über formelle Verhandlungen sind folgende WTO-GATT 1994-Bestimmungen zu überprüfen: Artikel V (Transit), Artikel VIII (Import/Export-Zollgebühren und -verfahren) und Artikel X (Transparenz). Diese Arbeiten werden bis im Sommer 2003 fortgesetzt.

---

3 Eingabe der EU zu Trade Facilitation: WT/GC/W/190

4 Eingabe der Schweiz zu Trade Facilitation: WT/GC/W/264

5 Eingabe Kanada G/C/W/378; Eingabe Neuseeland G/C/W/380; Zusammenstellung des vorhandenen Materials durch das Sekretariat (G/C/W/393)

## **Das ECE/UNO-Forum über Handelserleichterungen (29./30. Mai 2002)<sup>6</sup>**

Vor einer Woche hatte die ECE/UNO zusammen mit acht internationalen Organisationen (UNCTAD, die regionalen Wirtschaftskommissionen der UNO für Asien und Pazifik, für Südamerika und die Karibik, für Westasien, für Afrika, die WTO, die WZO und die internationale Handelskammer) ein zweitägiges Forum in Genf durchgeführt. Als Vorsitzender der Abschluss-session hielt ich in meinen Schlussfolgerungen u.a. folgende Aspekte fest:

- Die langjährigen Arbeiten zahlreicher Organisationen im Rahmen der Trade Facilitation brauchen die politische Unterstützung zur Umsetzung der Empfehlungen. Sowohl die Arbeiten in der WTO wie auch ein vernetztes Vorgehen der Akteure (Regierungen, Privatsektor, internationale Organisationen) können dazu beitragen.
- Ein „Runder Tisch“ aller Beteiligten sollte eine gemeinsame weltweite Strategie der Trade Facilitation erarbeiten.
- Die regionalen Wirtschaftskommissionen der UNO außerhalb Europas sollten mit der Mithilfe der ECE regionale Foren durchführen, um die Bedürfnisse der einzelnen Länder besser zu definieren.
- Im Juni 2003 sollte die ECE/UNO ein Follow up-Treffen durchführen.

## **Der Schweizer Ansatz für Fortschritte im Bereich der Trade Facilitation**

Wir betonen immer wieder, dass es sich bei der Trade Facilitation um einen Marktzutrittsaspekt für Güter und damit verbundene Dienstleistungen handelt (Versicherungen, Spedition, Transport, Finanzdienstleistungen). Wir sehen drei Prioritäten, die auch unsere Position in der WTO beeinflussen:

Erstens gilt es, die Umsetzung der Arbeiten aus allen internationalen Bemühungen sicherzustellen. Dazu kann ein rechtsverbindliches WTO-Instrument, welches auf Instrumente anderer Organisationen verweist, einen wesentlichen Beitrag leisten. Genauso wie man im Übereinkommen über sanitärische und phytosanitäre Vorschriften (SPS) auf die Arbeiten des Codex Alimentarius und im Übereinkommen über das geistige Eigentum (TRIPS) auf diejenigen der WIPO verweist und sie damit in den WTO-Acquis integriert, ließe sich das für die Empfehlungen der ECE/UNO, diejenigen der UNO und für die Kyoto-Konvention der WZO machen.

Zweitens sind die WTO-Instrumente in den Dienst der Trade Facilitation zu stellen (Zollwert, Ursprung, Versandkontrolle, öffentliches Beschaffungswesen, Lizenzen, technische Handelshemmnisse und Normen (SPS), Dienstleistungen, usw.).

Drittens gilt es zu prüfen, welche Grundsätze uns in der Trade Facilitation weiterbringen können, weiter als die Harmonisierungs- und Referenzansätze. Wir denken u.a. an gemeinsame private und öffentliche Ansätze, an Verfahrensvereinfachungen, an den Ansatz zum guichet unique, an den EU-rechtlichen Cassis de Dijon-Ansatz und an gegenseitige Anerkennungen. Im Vergleich zu den heutigen WTO-Bemühungen mag

---

6 Internetseite: <http://www.unece.org/press/pr2002/02trade04e.htm>

das sehr ambitiös klingen. Wir werden aber versuchen müssen, in der Doha-Runde erste konkrete Schritte in diese Richtung zu machen.<sup>7</sup>

## **Würdigung**

Seit 1996 hat die Trade Facilitation auch in regionalen Übereinkommen Fortschritte gemacht (Entwurf eines Abkommens EFTA-Kanada, Anden-Pakt-Staaten, APEC (Asien-Pazifische Wirtschaftszusammenarbeit). Damit wird das Terrain auch für die WTO vorbereitet. Wir sind überzeugt, dass eine ambitiöse Haltung in diesem Bereich, wo alle nur gewinnen können, angebracht ist. Als Wirtschaftsstandort von mehr als 90% von Firmen, die zum KMU-Bereich gehören, haben wir ein großes Interesse an Fortschritten in der Trade Facilitation. Jedes abgerungene Kilogramm Papier ist Fortschritt.

„Schritt um Schritt zur Vereinfachung!“, sollte unsere Devise sein. Es gehört aber noch viel Aufklärung zum Thema, da sind gerade Sie als Teilnehmer an diesem Forum mitgefördert, für die Trade Facilitation den Pilgerstab zu ergreifen.

---

<sup>7</sup> Eingaben zum Artikel V GATT: G/C/W/408 Eingaben zum Artikel VIII GATT: G/C/W/391; G/C/W/394; G/C/W/398; G/C/W/400; G/C/W/401; G/C/W/403. Eingaben zum Artikel X GATT: G/C/W/363; G/C/W/374; G/C/W/376; G/C/W/377; G/C/W/379; G/C/W/384

# Debatte über den Entwurf der Trade Facilitation-Resolution

Moderation: Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Universität Münster

Auf der Grundlage des von Peter Wilmott am ersten Konferenztage vorgestellten Positionspapiers der Organisationen EFA, ODASCE und SITPRO wurde über die Inhalte eines Trade Facilitation Agreements im Rahmen der WTO diskutiert. Der Ablauf der Debatte war nach folgenden Thesen und Fragen strukturiert:

1. Nach Ansicht der drei Organisationen nehmen folgende Punkte in einem zukünftigen Übereinkommen eine Schlüsselstellung ein:
  - Es muss ein auf Regeln basierendes Übereinkommen im Rahmen der WTO abgeschlossen werden. Dieses muss auch Entwicklungsländern zugute kommen.
  - Die weiter entwickelten Länder verpflichten sich zu weitgehenderen Erleichterungsmaßnahmen als die weniger weit entwickelten Länder (asymmetrische Verpflichtungen).
  - Bedürftige Länder erhalten substantielle technische Hilfe.
  - Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens müssen die Unterzeichnerländer bereits wirksame Erleichterungsmaßnahmen einführen.

Die erste These fand in den schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen einhellige Zustimmung. Hervorgehoben wurde mehrfach, dass die Industrieländer vermeiden sollten, auf die Entwicklungsländer Druck auszuüben. Der Weg der Freiwilligkeit und Hilfestellung sei vorzugswürdig. Es dürfe durch die asymmetrischen Verpflichtungen keine Zwei-Klassen-Gesellschaft entstehen. Organisationen, die technische Hilfe leisten könnten, seien die Welthandelsorganisation, die Weltzollorganisation oder auch die UNCTAD. Die Errichtung von Regionalbüros und Trade Centers in den Entwicklungsländern wurde empfohlen. Die Hilfeleistungen dürften nur unter internationaler Abstimmung erfolgen, um Fehlsteuerungen oder sogar Rechtsverstöße zu vermeiden. Erwähnt wurden in diesem Zusammenhang nationale und internationale Kontrollregime.

2. EFA, ODASCE und SITPRO schlagen vor:
  - einen Mindestgrad an Erleichterung, den alle WTO-Mitglieder erfüllen müssen (Kernverpflichtungen),
  - weitergehende Verpflichtungen der Länder, die die Möglichkeit dazu haben,
  - die Einstufung auf der „Leiter“ erfolgt durch die WTO-Mitglieder selbst,
  - die konkrete Bemessung der Auswirkungen des Übereinkommens (z.B. durch Messung der Freigabedauer),
  - eine detaillierte Auflistung von Erleichterungsmaßnahmen – einige davon zwingend, andere freiwillig,
  - alle Grenzformalitäten – nicht nur die im Bereich des Zolls – sollen umfasst sein.

Auch diese Thesen fanden im Auditorium grundsätzliche Zustimmung. Als Beispiele für Kernverpflichtungen wurde die Übernahme der Standards des internationalen Zollrechts wie Kyoto-Konvention, Harmonisiertes System und GATT-Zollwertkodex genannt. Kritische Anmerkungen wurden zu dem Bild der „Leiter“ laut. So wurde angeregt, eher von einer Skala als von einer Leiter zu sprechen. Das Hierarchische einer Leiter könne diskriminierend wirken. Es wurden auch Bedenken gegen die Selbsteinstufung durch die WTO-Mitgliedsländer erhoben. Die Selbsteinschätzung könne zum Chaos führen. Zusätzlich wurde angeregt, die Verwaltungen der Entwicklungsländer zu zertifizieren. Angeregt wurde, nicht von Grenzformalitäten sondern eher von Importformalitäten zu sprechen. Nicht nur die Zollformalitäten ins Auge zu fassen, wurde zustimmend aufgenommen. Gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, dass Erleichterungen in einem Sektor (z.B. Zoll) nicht zu Erschwernissen in anderen Bereichen (z.B. Straßengebühren, Terrorismusbekämpfung) führen dürften, wodurch die Vereinfachungen wieder aufgehoben werden könnten.

### 3. Problempunkte

- Wie sollen die WTO-Mitglieder von der Unterzeichnung überzeugt werden?
- Welche konkreten Vereinfachungsmaßnahmen sollen im Übereinkommen verankert werden?
- Wie kann die Durchsetzung des Übereinkommens gewährleistet werden?
- Worin kann effektive technische Hilfe für die Entwicklungsländer bestehen?

Zu den aufgeführten Problempunkten kamen zahlreiche schriftliche und mündliche Äußerungen aus dem Plenum. Die Überzeugung der WTO-Mitglieder könne am Besten dadurch geschehen, dass ihnen bewusst gemacht werde, welche Vorteile ein Trade Facilitation Agreement ihnen bietet. Da zu erwarten sei, dass die Entwicklungsländer den stärksten Widerstand einbringen werden, sollten ihnen finanzielle Anreize geboten werden. Die dem Positionspapier beigefügten Annexe von Kernverpflichtungen und optionalen Komponenten wurden begrüßt, aber nicht im Detail diskutiert. Insbesondere die Verbindung zur reformierten Kyoto-Konvention der WCO wurde als richtig betont. Soweit Anmerkungen zu Durchsetzung eines Trade Facilitation Agreements gemacht wurden, liefen diese darauf hinaus, das Übereinkommen in das Regelwerk der WTO einzubinden und damit die Möglichkeit für Überprüfungen im Rahmen der Handelsbeobachtung (Trade Review Mechanism) und der gerichtsförmlichen Auseinandersetzung (Dispute Settlement Understanding) einzuführen. An Hilfen für technische Unterstützung wurden mehrfach genannt: Ausstattung mit elektronischer Datenverarbeitung, einhergehend mit der notwendigen Schulung; Schaffung angepasster Gesetze unter Hilfestellung externer Berater; Trainingsmaßnahmen für Bedienstete der Entwicklungsländer; Entsendung von Langzeit- oder Kurzzeitberatern in die noch nicht weit genug entwickelten Länder.

Allgemein wurde die Initiative des EFA begrüßt. Der Vorsitzende Prof. Witte hob hervor, dass schon im ersten Jahr des Bestehens im EFA-Beirat diskutiert worden sei, sich nicht nur innerhalb der Fachleute zu bewegen sondern mit den Zollrechtstagen auch die Fachöffentlichkeit zu erreichen. Nicht nur die Zollpraxis gehöre zu den von EFA aufzugreifenden Themen, auch die Zollpolitik und sogar die Handelspolitik sollten Gegenstände der Zollrechtstage sein. Der Moderator Prof. Wolfgang wies darauf hin, dass dieser Anspruch des EFA mit dem gemeinsamen Positionspapier von

---

EFA, ODASCE und SITPRO erstmalig dokumentiert werde. In Basel sei ein weiterer Schritt zur Verwirklichung der internationalen Zusammenarbeit von EFA erfolgt. Um allen Mitgliedern des EFA sowie sonstigen interessierten Kreisen Gelegenheit zu geben, sich mit dem Positionspapier zu beschäftigen, werde es auf die EFA-Homepage mit der Bitte um Kommentierung eingestellt. Die Ergebnisse sollen dann in die ODASCE-Konferenz im November 2002 in Dijon einfließen.



# **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 mehr als zehn Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchssteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen 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 200 Mitglieder dem EFA an.

### **Zollrechtstage**

Ein Hauptanliegen des Forums ist, mindestens 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 200 Teilnehmern besucht wurde. Seit 1989 haben vierzehn 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 Fach-Zeitschriften ein besonderer Tagungsband – bis zum 13. Europäi-

schen Zollrechtstag im Bundesanzeiger Verlag. Erstmals wird 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-/Energisteuern“, 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.

## 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 Deringer, Berlin, Brüssel
- 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
- Christoph B. *Wolf*, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHT, Bonn

### **Vorstand**

- Prof. Dr. Peter *Witte* (Vorsitzender), Münster
- Prof. Dr. Hans-Michael *Wolffgang* (Geschäftsführer), Münster
- Isabell *Halla-Heißen* (stellv. Vorsitzende), Münster
- Matthias *Bongartz*, Regierungsdirektor, Münster
- Rainer *Ehmcke*, Ministerialrat, Bonn
- Prof. Dr. Reginhard *Henke*, Münster
- Dr. Stephan *Ulrich*, Rechtsanwalt, Köln

### **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.

Geschäftsführer Prof. Dr. H.-M. Wolffgang

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](mailto:efa@uni-muenster.de)

Homepage: [www.efa-muenster.de](http://www.efa-muenster.de)