

9. Außenwirtschaftsrechtstag 23./24. September 2004 in Münster

Thema „Rechtsfragen des Zolls in globalen Märkten“

Bericht von Willi Vögele, Freiburg im Breisgau

Der 9. Außenwirtschaftsrechtstag befasste sich mit Rechtsentwicklungen im internationalen Zollrecht, in der unternehmerischen Praxis, mit den Auswirkungen der Regionalisierung auf den globalen Handel und mit Präferenzregelungen in der unternehmerischen Handhabung. Teilgenommen haben Außenhandels-, Speditions- und Logistikunternehmen, Verbände, Industrie- und Handelskammern, Zollbehörden, Universitäten, Fachhochschulen, Institute, Rechtsanwälte und Steuerberater.

Themen des 9. Außenwirtschaftsrechtstages

Strategien der Weltzollorganisation zur zukünftigen Rolle des Zolls

Ray Mc Donagh, WCO, Brüssel

Entwicklungen des EG-Zollrechts

Prof. Dr. Peter Witte, FH des Bundes, Münster

Entwicklungen des US-Zollrechts

Hauke Wrobel, PricewaterhouseCoopers, Hamburg

Zollrechtliche Aspekte in Außenhandelsverträgen

Constanze Thönebe, Graf von Westphalen Bappert & Modest, Hamburg

Maßnahmen zur Vermeidung rechtlicher Risiken in Unternehmensprozessen aus Sicht eines deutschen Wirtschaftsbeteiligten

Gerhard Basler, Siemens AG, München

Einhaltung internationaler Außenhandelsvorschriften mit SAP Global Trade Services

Michael Schäfer, SAP AG, Walldorf

Diskussion mit Kurzbeiträgen, Moderation Christoph Wolf, DIHK, Berlin

Dr. Gerd Michael Züll, Zentralstelle Risikoanalyse, Oberfinanzdirektion Köln

Markus Zeller, Eidgenössische Zollverwaltung, Bern

Rechts- und Praxisprobleme der Freihandelszonen aus der Sicht des WTO-Rechts

Dr. Christian Pitschas, LL.M., Freshfields Bruckhaus Deringer, Brüssel

Globale Prinzipien der Ursprungsregeln

Dr. Ralph Pethke, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Alicante

Präferenzabkommen in der MEDA-Zone

Helmuth Berndt, GTZ, Belgrad

Rechts- und Praxisprobleme der Präferenzregelungen

Jürgen Schmöger, Rechtsanwälte Schmöger, Terpitz & Partner, Hilzingen

Eröffnung der Veranstaltung durch Prof. Dr. Dirk Ehlers

Der Vorsitzende des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht e.V., Prof. Dr. Dirk Ehlers, begrüßte in der Aula der Universität 150 Teilnehmer des 9. Außenwirtschaftsrechtstages von Wirtschaftsunternehmen, Hochschulen, öffentlichen Institutionen und beratenden Berufen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz. In seiner Einführung sprach *Ehlers* die Rechtsentwicklungen im internationalen Zollrecht, die Themen im Einzelnen und die Vortragenden Referenten an:

„Fragen des Zollrechts pflegen in Deutschland auf wissenschaftlichem Niveau vor allem auf den Europäischen Zollrechtstagen diskutiert zu werden, deren Veranstalter das eng mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht unserer Universität zusammenarbeitende *Europäische Forum für Außenwirtschaftsrecht, Verbrauchssteuern und Zoll* ist. Da auch dem Zollrechtstag zeitliche Grenzen gesetzt sind, das Zollrecht Teil des Außenwirtschaftsrechts ist, wird sich der diesjährige Außenwirtschaftsrechtstag erstmalig nur mit den Rechtsfragen des Zolls in globalen Märkten befassen.

Das Zollrecht war traditionell auf die Erzielung von Einnahmen ausgerichtet. Die fiskalische Bedeutung der Zölle geht indessen seit langem kontinuierlich zurück. Dafür nehmen aber die sonstigen Kontrollaufgaben der Zollverwaltung zu, sei es um Steuern zu erheben, sei es um handels-, sicherheits-, gesundheitspolitische oder ähnliche Belange wahrzunehmen. Es versteht sich von selbst, dass den damit verbundenen vielfältigen Fragestellungen heute und morgen nicht erschöpfend nachgegangen werden kann. Das Augenmerk soll auf vier Themenkreise gerichtet werden.“

Rechtsentwicklungen im internationalen Zollrecht

Im ersten Themenkreis werden die gegenwärtigen Rechtsbeziehungen auf den Prüfstand gestellt. Eine zentrale Rolle komme hierbei der „World Customs Organization –WCO“ zu, deren Hauptaufgabe die **weltweite Harmonisierung und Vereinfachung der Zollformalitäten** im Interesse des zunehmenden internationalen Handels ist. Als zwischenstaatliche weltweit kompetente Weltzollorganisation komme ihr in Zollfragen für moderne Mindeststandards der Handelsvereinfachung und für effiziente elektronisch gestützte Kontrollen der Zollbehörden große Bedeutung zu. Die WCO habe das „Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren“ entwickelt und eingeführt, welches heute weltweit zur Klassifizierung der Waren und Abgabenerhebung dient. Sie errichte, unterhalte, unterstütze und fördere „*international instruments*“ für die Harmonisierung und gleichmäßige Anwendung vereinfachter und effektiver Zollsysteme und Verfahren, bestärkt durch Anstrengungen der Mitgliedstaaten.

Auch wenn den Vorschlägen der WCO große Bedeutung für die Entwicklung des Zollrechts zukomme, müssen die Änderungen des geltenden Rechts durch die Staaten und Staatengemeinschaften beschlossen und umgesetzt werden. In Europa bestimmt sich das Zollrecht nach dem **Zollkodex der Europäischen Gemeinschaft**, der vor 10 Jahren in Kraft getreten ist und nunmehr umfassend modernisiert werden soll. Ein entsprechender Entwurf ist vorgelegt worden. Er liege im Grundsätzlichen ganz auf der Linie der angedeuteten Empfehlungen der *World Customs Organization*, bekräftigte *Ehlers*.

Insbesondere soll der Zollkodex durch die

- Vorsehung einer elektronischen Anmeldung als Regelfall,
- Zusammenfassung der zollrechtlichen Bestimmungen,

- Zusammenfassung der vereinfachten Verfahren,
- Vereinfachung der Zollschildregeln,
- Vorsehung einer einzigen Bewilligung,
- einer einzigen Sicherheitsleistung sowie
- durch die bessere Verknüpfung mit nichttarifären und steuerlichen Regelungen

vereinfacht und modernisiert werden.

Auch soll eine Rechtsgrundlage für operationelle Maßnahmen etwa in Gestalt gemeinsamer Risikoanalysen und Zulassungskriterien geschaffen werden. Die Fachleute wissen, dass die Schwierigkeiten im Detail liegen. Neben dem Europäischen Gemeinschaftsrecht ist das US-Zollrecht von besonderer Relevanz, nicht nur, weil die Vereinigten Staaten unser größter außereuropäischer Handelspartner sind, sondern auch, weil die Europäischen Staaten bei der Gestaltung ihres Zollrechts das US-amerikanische Recht nicht ignorieren können.

Zollrecht in der unternehmerischen Praxis

Der Außenwirtschaftsrechtstag soll ein Wissenschaft und Praxis zusammenführendes Gesprächsforum für außenwirtschaftsrechtliche Fragestellungen sein. Der Umgang mit dem Zollrecht in der unternehmerischen Praxis dürfe nicht ausgeblendet werden, betonte *Ehlers*. Im zweiten Themenkreis werde die Aufmerksamkeit zunächst auf die Behandlung des Zollrechts in den **Außenhandelsverträgen** gelenkt. Die Vertragsjuristen der Unternehmen kennen sich oftmals im Zollrecht nicht aus. Dementsprechend werden die Möglichkeiten, die das Zollrecht biete, aber auch die mit dem Zollrecht verbundenen Hindernisse und Belastungen, vielfach nicht hinreichend bedacht. Fehlen z. B. klare Regelungen, wer das Risiko und die Kosten für falsche Präferenznachweise, falsche Eintarifierungen, falsche Angaben in den Zollpapieren oder ungenehmigte Ausfuhren zu tragen hat, könne dies sehr unangenehme Konsequenzen nach sich ziehen.

Es werden dazu die zollrechtlichen Aspekte aufgezeigt, die bei den **vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten** berücksichtigend in Betracht kommen und ergriffen werden sollten. Diese Anregung leite über zu der Frage, wie sich die äußerst vielfältigen Risiken im Bereich von Zoll- und Exportkontrollen im Unternehmen bewältigen lassen. Der letzte Außenwirtschaftsrechtstag habe sich bereits mit dem Risikomanagement der Unternehmen befasst. Ergänzend werde in diesem Jahr das Thema erweitert, welche Maßnahmen zur Vermeidung zoll- und exportrechtlicher Risiken im Unternehmensprozess angezeigt sind.

Klar sei, so führte *Ehlers* weiter aus, dass sich die Einhaltung der zahlreichen rechtlichen Vorgaben nur gewährleisten lasse, wenn alle EDV-Möglichkeiten genutzt werden. Hierzu sind Programme entwickelt worden. Einen großen Verbreitungsgrad erlangt hat ein Programm, das von der SAP AG vorgestellt werde. Er nütze die Gelegenheit, um der SAP vielmals für die großzügige Förderung des diesjährigen Außenwirtschaftsrechtstages zu danken.

Auswirkungen der Regionalisierung auf den globalen Handel

Wenn in der Umschreibung des Themas der Tagung von **Globalisierung** gesprochen wird, dürfe nicht verkannt werden, dass es weltweit gleichzeitig Regionalisierungstendenzen mit zunehmenden Regionalzusammenschlüssen gebe. Die Europäische Gemeinschaft (EG), der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA), der Gemeinsame Markt Südamerikas (Mercosur) sowie die Asiatische Freihandelszone (AFTA) führte *Ehlers* als Beispiele an. Dazu folgt der dritte Themenkreis.

Das **Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)** anerkenne, dass regionale Handelsvereinbarungen den Freihandel fördern können und gestatte deshalb unter Hintanstellung respektive Modifizierung des Grundsatzes der Meistbegünstigung den Zusammenschluss von Zollunionen oder Freihandelszonen unter bestimmten Voraussetzungen (XXIV). Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) haben bisher in mehr als 100 Fällen die Gründung von Zollunionen oder Freihandelszonen angezeigt.

Die zollrechtliche Behandlung von Produkten hänge von der Herkunft ab, die sich nach den **Ursprungsregeln** bestimme. Früher konnten die Staaten die Regeln selbst bestimmen. Mittlerweile hat sich die WTO des Themas angenommen. Das multilaterale Übereinkommen über Ursprungsregeln, das ohnehin nur für nichtpräferenziellen Regeln gelte, gebe nur bestimmte Mindestanforderungen vor. Die eigentliche Harmonisierung der Ursprungsregeln stehe noch aus.

Präferenzregelungen in der unternehmerischen Praxis

Abgeschlossen soll die Thematik im **vierten Themenkreis** mit einem Blick auf die Präferenzregeln. Das Weltwirtschaftsrecht lasse die Einführung von **einseitigen**, nicht der allgemeinen Meistbegünstigung unterliegenden **Zollvorteilen** (und nichttarifären Vergünstigungen) für **Entwicklungsländer** zu, um deren Ausfuhrerlöse zu steigern und sie stärker am Welthandel zu beteiligen. Zu diesem Zweck sei ein **Allgemeines Präferenzsystem** (APS) zugunsten der Entwicklungsländer in Form eines allgemeinen Waivers entwickelt worden. Die Europäische Gemeinschaft beteilige sich an diesem System, so dass die begünstigten Entwicklungsländer unter Anwendung eines ermäßigten Zollsatzes oder sogar zollfrei Waren in das Inland einführen können.

Große Bedeutung kommt hierbei der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den **Mittelmeeranrainerstaaten** zu, für die im so genannten *Barcelona-Prozess* der institutionelle Rahmen geschaffen wurde. So seien ungeachtet des Nahost-Konflikts mit allen Anrainerstaaten **Abkommen** geschlossen worden. Angestrebt werde eine **Euromediterrane Freihandelszone** führte *Ehlers* zu diesen Abkommen an. Untereinander hätten die betroffenen Länder bereits Freihandelszonen geschaffen.

Für die europäischen Unternehmen seien diese Märkte besonders interessant geworden. Allerdings berge die Nutzung von Präferenzabkommen auch erhebliche Probleme, weil das Präferenzrecht häufig unklar sei, falsche Präferenznachweise ausgestellt werden oder Produktionsprozesse sich nicht kontrollieren lassen. Um den Vertrauensschutz auszuschließen, arbeite die Europäische Kommission mit **Warnhinweisen**, die aber nicht immer sonderlich transparent geraten seien, führte *Ehlers* abschließend aus.

Behandlung des ersten Themenkreises, Referate, Diskussion

Rechtsentwicklungen im internationalen Zollrecht

Die fortschreitende Globalisierung des Handels unterliegt weiterhin Beschränkungen durch sichtbare und unsichtbare Zollschranken. Wenngleich Zusammenschlüsse in Zollunionen und Freihandelszonen zum Abbau der Zölle beitragen und Entwicklungsländern eine einseitige Meistbegünstigung zukommt, obliegen den Zollbehörden die Überprüfung der Einhaltung von Schutzrechten für die Gesundheit von Menschen, Pflanzen und Tieren, der Umwelt und in den letzten Jahren Schutz vor Terrorismus. Das internationale Zollrecht ist in ständigem Fluss.

Die weltweit bedeutendste zwischenstaatliche Organisation für die Zusammenarbeit in der **Handelspolitik** ist die **WTO** (Welthandelsorganisation). Sie gewährleistet mit einem Regelwerk die Umsetzung von multilateralen Abkommen, damit Handelsströme möglichst frei von Zöllen und anderen Handelshemmnissen ungehindert zwischen Ländern fließen können. Durch die Regel der Meistbegünstigung und der Vorgabe von Höchstzollsätzen bestimmt die WTO maßgeblich die Zollpolitik ihrer Mitglieder, z.B. Antidumpingrecht, Zollwertrecht, Zolltarifrecht und nichtpräferenzierter Warenursprung.

Neben der WTO kommt der **World Customs Organization –WCO** (Weltzollorganisation) für weltweite Leitungsfunktionen große Bedeutung zu. Das erste Referat am 23. September 2004 hielt **Deputy Direktor der WCO, Ray Mc Donagh**, Brüssel, zu dem Thema

„Strategien der WCO zur zukünftigen Rolle des Zolls“

Eingangs stellte *Mc Donagh* die WCO als zwischenstaatliche Organisation „*to improve the effectiveness and efficiency of Customs Administration*“ vor. Sie sei 1952 gegründet worden und umfasse zur Zeit 164 Mitglieder in der ganzen Welt. Aufgaben seien u.a. Entwicklungen und bestehende Normen aufzuzeigen, Handreichungen und Empfehlungen anzubieten, technische Unterstützung zu gewähren und ein Diskussionsforum anzubieten. Es gelte die Wirksamkeit und Effizienz der Zoll-Administration zu verbessern und zu steigern.

Das Zoll-Umfeld habe sich gewandelt. Liberalisierung und Erleichterung des Handels („*Trade facilitation*“), Schutz der Gesellschaft vor Drogen, Schutz der Umwelt und vor organisierten Verbrechen, Sicherheit der Versorgungskette bei Warenlieferungen seien in den Vordergrund getreten. Es gelte vermehrt, ökonomische Interessen im vorgegebenen Umfeld zu schützen.

Die meisten WCO-Mitglieder seien im Verwaltungsaufbau im Stadium der Entwicklung. Es gelte Lücken zu überbrücken und Raum mit weniger Papier zu schaffen. Moderne Zolltechnik nach dem revidierten Kyoto-Übereinkommen, integriertes Versorgungs- und Grenzmanagement, d.h. Einbeziehung von Warenlieferungen in die Grenzabfertigung seien vonnöten und nicht zuletzt die Sicherheit im Rahmen der zu erfüllenden Zukunftsaufgaben.

Die WCO gebe zu anstehenden Fragen **Antworten**, u.a. im Rahmen des Kyoto-Übereinkommens, das weltweit gültige moderne Mindeststandards der Handelsvereinfachung sowie effiziente elektronisch gestützte Kontrollen vorschreibe (*use of IT, risk analysis, trade consultation, highly competitive business environment*), die Nutzung der Informationstechnik vorantreibe und eine Risikoanalyse vorsehe. Außerdem werden Empfehlungen und Strategien erarbeitet, um grenzüberschreitende Kriminalität wirksam zu bekämpfen, auch durch eine Kooperation der Zollverwaltungen untereinander. Anzuführen sei des Weiteren „*Customs Data Model*“ für standardisierte Zoll- und andere Datensätze in den Versionen Juni 2003 und Juni 2005.

Mc Donagh führte in diesem Zusammenhang das „*Internationale Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren*“ für die Einreihung von Waren in den Zolltarif an. Weitere Bedeutung hätten die einheitliche Referenz-/Bestimmungsnummer (*Unique Consignment Reference Number –UCR-*) und das „*einzigste Zugangsfenster*“ (*Single Window*) für

- bessere Koordinierung der Grenzkontrollen,
- einzige Einreichung von Informationen,
- effektivere Informationstechnik,
- enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (Handel).

Mit einem Ausblick auf die künftige Entwicklung der Aufgaben der WCO für eine weitere weltweite Harmonisierung und Vereinfachung der Zollformalitäten im internationalen Handel beendete der Mc Donagh aus Irland seine in Englisch vorgetragenen Ausführungen.

Entwicklungen des EG-Zollrechts

Seit dem 22. Juli 2004 steht der modernisierte Zollkodex, d.h. das für die Gemeinschaft geltende EG-Zollrecht, in der englischen Fassung auf der Homepage der EG-Kommission (http://europa.eu.int/comm/taxatation_customs/customs/consultations/customs_code_en.htm), verbunden mit der Einladung Stellung zu nehmen. Auch wenn die vorgegebene Frist abgelaufen ist, sollten die aktuellen Informationen genutzt werden, sich weiter an der Diskussion zu beteiligen und Erkenntnisse in die Unternehmensplanungen einzubeziehen.

Zu den „Entwicklungen des EG-Zollrechts“ referierte **Professor Dr. Peter Witte**, Fachhochschule des Bundes.

Hintergründe für die anstehenden Reformen

- weniger Zölle, mehr Verbote und Beschränkungen,
- Abschaffung nationaler Besonderheiten und Sonderregeln,
- Vereinfachungen gegen Betrugsbekämpfung,
- Vereinfachte Strukturen, Straffung von Regeln,
- Gemeinsame Regeln vor die Klammer, jedoch nicht mehr ein rein nationales Ausfuhrverfahren vor die Klammer setzen,
- EDI (elektronischer Datenaustausch) als Hauptkommunikationsmittel,
- Transparente Gesetzgebung.

Zollkodex-Änderungen 2005

Es werden Definitionen für **Zollstellen** eingefügt (Eingangszollstelle, Einfuhrzollstelle, Ausfuhrzollstelle, Ausgangszollstelle). Wie für die Ausfuhr das „Ausfuhrverfahren“ wird es auch für die Einfuhr ein zweistufiges „Einfuhrverfahren“ geben. Risiko und Risikomanagement werden nicht nur national, sondern EU-weit manifestiert. So werden für die Risikoanalyse und den hierzu erforderlichen Datenaustausch gemeinsame Regeln eingeführt. **Zollkontrollen** und **Vorabanmeldungen** erhalten eine neue Dimension, führte *Witte* aus. **Vor Ankunft der Waren** müsse eine elektronische summarische Anmeldung oder Zollanmeldung abgegeben werden; Entsprechendes gelte für die Ausfuhr.

Als besonders bedeutsam für den Außenhandel sei die Einführung des „**zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten**“ (*Authorized Economic Operator*), dem Vereinfachungen für alle Bereiche des Zollrechts bewilligt werden können einschließlich der Sicherheitsaspekte. Die Verleihung des Status sei an bestimmte Zulassungskriterien, den Inhalt der Erleichterungen und den Umfang der Geltung geknüpft, vergleichbar mit der Vergabe von Sternen bei einer Ordensverleihung.

Die vorstehenden Änderungen des Zollkodex sollen 7 Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt (EU) in **Kraft treten** – mit unterschiedlicher Anwendbarkeit – und zwar sofort sämtliche Ermächtigungsgrundlagen **2005**, danach Erlass der Durchführungsvorschriften, zusätzliche Einführungsfrist von 3 Jahren für den elektronischen Datenaustausch zwischen Zollstellen, für Systeme elektronischer Anmeldung und das automatisierte Risikomanagement **2008**).

Modernisierter Zollkodex 2008

Danach stellte *Witte* den modernisierten Zollkodex in den folgenden Aspekten vor:

- Die **Zweistufigkeit** von Ein- und Ausfuhr (Aufgaben der Eingangs- und Einfuhrzollstelle),
- Das neue System der **Anmeldungen** (summarische Anmeldung, elektronische Zollanmeldung als Normalfall, sonstige Formen der Zollanmeldung -schriftlich -, vereinfachte Zollanmeldungen – einzige -),
- Die neuen **Zollverfahren** (*Einfuhr* – Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr -, *Ausfuhr*, auch Wiederausfuhr und Überführung in die passive Veredelung, *Lagerung*, *Versand*, *Verwendung*, *Verarbeitung*),
- Die **besonderen Zollverfahren** (*Lagerung* – vorübergehende Verwahrung, Zolllagerverfahren, Freizonen, *Versand*, *Verwendung und Veredelungsverfahren*),
- Die neuen Strukturen im **Zollschuldrecht** (Sicherheit, Entstehungstatbestände, Ort und Zeitpunkt, Erlöschen von Zollschulden statt Heilung).

Mit dem Inkrafttreten des *modernisierten Zollkodex* sei 2007, der Durchführungsverordnung ein Jahr später, also zusammen mit der IT des Zollkodex 2005 im Jahr **2008** realistisch zu rechnen, führte *Witte* abschließend aus.

Entwicklungen des US-Zollrechts

Zu diesem Thema referierte Rechtsanwalt **Hauke Wrobel**, PricewaterhouseCoopers, Hamburg, - in Abschnitten über das Verfahrensrecht, Zolltarifrecht, Zollwertrecht und „informed Compliance“ mit der Wiedergabe von Entscheidungen der US-Rechtsprechung. Als wesentliche **Quellen des US-Zollrechts** führte er an:

- United States Code, Title 19 –Customs Duties-, Bundesrecht, durch den US-Kongress verabschiedet, Teil des öffentlichen Rechts, kodifiziert im United States Code (USC),
- Code of Federal Regulations, Title 19 –Customs Duties-, Regelungen von US Customs and Border Protection „*having general applicability and legal effect*“, veröffentlicht im Code of Federal Regulations (CFR),
- Case law, u.a. US Court of International Trade, US Court of Appeals.

Als Rechtsschutz nannte der Referent den **außergerichtlichen Rechtsbehelf** (Protest), die **Klageerhebung** (civil action) beim US Court of International Trade, NY, die **Berufung** (appeal) beim Court of Appeals for the Federal Circuit, Washington, und in eingeschränkten Fällen „**review**“ durch den Supreme Court Washington.

Nach Verfahrensrecht ist der **Einspruch** innerhalb einer Frist von 90 Tagen ab Bekanntgabe einzulegen.

Zum **Zolltarifrecht** führte *Wrobel* eine Entscheidung des US Court of Appeals „Kriterien zur Bestimmung des wesentlichen Charakters einer Ware“ vom 2.4.2004 an:

- *Abwägung zwischen verschiedenen Einreihungsmöglichkeiten muss nachvollziehbar sein.*
- *Berücksichtigung nicht nur einer Zolltarifauskunft, wenn eine Reihe übereinstimmender Zolltarifauskünfte existieren.*

- *Bei der Beurteilung des „wesentlichen Charakters“ sind Zolllarifauskünfte über ähnliche, nicht identische Waren von geringem Wert.“*

Verbindliche Auskünfte müssen Überzeugungskraft besitzen. Keine verbindliche Auskunft sei eine Auskunft für **vergleichbare** Waren!

Als Beispiel zum **Zollwertrecht** seien im „*Customs Headquarters Ruling Letter Nummer 548489*“ vom 4. August 2004 für die Einbeziehung von Lizenzgebühren in den Zollwert folgende Fragen eine Entscheidungshilfe:

- Sind die importierten Waren Gegenstand der Lizenz ?
- Stehen die Lizenzgebühren im Zusammenhang mit der Produktion oder dem Verkauf der importierten Waren ?
- Kann der Importeur die Waren ohne Zahlung der Lizenzgebühren erwerben ?

In einem weiteren *Ruling Letter* werde in der Berücksichtigung bestimmter Kosten bei der Zollwertermittlung die Einbeziehung von **Finanzierungszinsen, Reasonable expenses, Management fees** angeführt.

Zum Aspekt „**informed Compliance**“ im US-Zollrecht sei die **Informationspflicht** der Zollverwaltung zu erwähnen, die umfassend den Wirtschaftsteilnehmer über dessen Rechte und Verpflichtungen unterrichten müsse. Der Zollbeteiligte habe jedoch die volle Verantwortung für die Importabwicklung zu übernehmen. Bei der Teilnahme am „*Importer Self-Assessment Programm*“ (*ISA*) verzichte die Zollbehörde auf Zollprüfungen im Unternehmen. Zollprüfer verstehen sich als „Berater“ (Consulting), führte *Wrobel* abschließend aus.

Diskussion mit den Referenten und den Teilnehmern

In der sich nach den Referaten anschließenden Fragestunde wurde aus der Sicht der Wirtschaft die mangelnde Beteiligung an den Überlegungen zum Entwurf der beabsichtigten Änderungen des Zollkodex beanstandet. Die vorgegebene Frist in der Homepage der EG-Kommission sei zu kurz gewesen. *Witte* antwortete hierzu, dass die Monatsfrist keine „Ausschlussfrist“ gewesen sei, der Prozess der Befragungen der Verbände, Institutionen habe erst begonnen. Eingehend wurden die Problematik der „Vorabmeldungen“ mit der 24-Stunden-Anzeige und Fragen des Vorsteuerabzugs für Zolldienstleister (direkter Vertreter als Abgabenschuldner) erörtert.

Behandlung des zweiten Themenkreises

Zollrecht in der unternehmerischen Praxis

Durch ein ständig steigendes Welthandelsvolumen und das damit verbundene Wachstum des grenzüberschreitenden Warenverkehrs sehen sich Unternehmen immer mehr der schwierigen Herausforderung gegenüber, die internationalen Bestimmungen und Gesetze bei ihren Außenhandelsgeschäften, insbesondere bei Vertragsabschluss zu beachten.

Mit zunehmender Globalisierung, wirtschaftlicher Liberalisierung in den Entwicklungsländern, vermehrten Unternehmensbeteiligungen und überregionalen Handelsabkommen sind zahlreiche **neue Aufgaben** und **Verantwortlichkeiten** für die beteiligten Handelspartner verbunden. Zu berücksichtigen sind:

- sicherheitspolitische Maßnahmen (Risikomanagement),
- handelspolitische Verbote und Beschränkungen (VuB),
- außenwirtschaftsrechtliche und zollrechtliche Bestimmungen u.a. Embargo,
- komplexe internationale Handelsvorschriften,
- IT-gestützte Zollverfahren (ATLAS/NCTS-Versand).

Zollrechtliche Aspekte in Außenhandelsverträgen

Zu diesem Thema referierte **Rechtsanwältin Constanze Thönebe**, Sozietät Graf von Westphalen Bappert & Modest, Hamburg.

Einleitend stellte sie allgemeine zollrechtliche Aspekte eines Außenhandelsgeschäftes mit Bezug auf die Export- und Importverzollung als wesentliche Kostenfaktoren dar:

„Bezüge zum Zollrecht ergeben sich für jeden Außenhandelsvertrag bereits daraus, dass die gehandelten Waren aus der EG ausgeführt und in ein Drittland eingeführt werden. Dem Vertrag muss daher – notfalls im Wege der ergänzenden Auslegung – zu entnehmen sein, welche Partei jeweils die Verantwortung für die Ausfuhr bzw. Einfuhr der Ware und die daran anknüpfenden zollrechtlichen Pflichten trägt. Dabei geht es zum einen um die Erledigung der für die Ein- und Ausfuhr notwendigen Zollformalitäten, insbesondere um die Beschaffung der hierfür erforderlichen Dokumente, beispielsweise Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigungen. Zum anderen stellt sich die Frage, wer Einfuhrzölle und andere Einfuhrabgaben zu übernehmen hat.“

Diese ganz allgemeinen zollrechtlichen Verpflichtungen stellen somit für die Partei, der sie obliegen, einen erheblichen Kostenfaktor dar, der bereits bei Abschluss des Vertrages gebührend berücksichtigt werden sollte. Allerdings sollten die Parteien nicht nur an die „offensichtlichen“ Kosten wie z.B. anfallende Einfuhrabgaben denken; vielmehr sollten sie auch im Auge haben, dass mit einer Aufteilung zollrechtsbezogener Verpflichtungen gleichzeitig eine Risikoverteilung vorgenommen wird. Denn - abgesehen von der vertraglichen Haftung für die Erfüllung der jeweiligen Pflicht - können unvorhergesehene Ereignisse zu einer drastischen Erhöhung bestimmter Kosten führen, so z.B., wenn nach Vertragsschluss die Zollsätze im Ankunftsland erhöht werden. Auch diese Mehrkosten hat die damit belastete Partei im Zweifel voll zu tragen. Eine optimale Vertragsgestaltung müsste daher die genannten Kosten- und Risikofaktoren miteinbeziehen und zu einer für beide Parteien wirtschaftlich angemessenen Verteilung führen.“

Vorbereitung und Abschluss von Verträgen bei Außenhandelsgeschäften im Waren- und Dienstleistungsverkehr bedürften daher unter den verschiedensten Aspekten größter Sorgfalt, um bei der Vertrags- und Zollabwicklung nicht böse Überraschungen zu erleben, Schadensersatz zu leisten und ggf. sogar Ermittlungsverfahren über sich ergehen lassen zu müssen, bekräftigte die Referentin. Die Frage laute stets: *„Welche Partei trägt die Verantwortung, wenn nichts über die Modalitäten bei Außenhandelsverträgen vereinbart worden ist“*. Sind Details nicht geregelt, verbleiben die allgemeinen Kaufrechts- und damit verbundene Bestimmungen mit einem weiten und vor allem oft **unberechenbaren** Auslegungsfeld.

Rechtslage nach UN-Kaufrecht, Lieferpflicht

Sofern die Vertragsparteien keine anderweitige Vereinbarung treffen, führte *Thönebe* aus, sei für die meisten Außenhandelsverträge das UN-Kaufrecht maßgebend. Dies werde in der unternehmerischen Praxis oftmals verkannt. **Exportverträge** – aus deutscher Sicht - unterliegen so gut wie immer dem UN-Kaufrecht, während bei **Importverträgen** das UN-Kaufrecht jedenfalls dann anwendbar ist, wenn der Vertragspartner seinen Sitz in einem Vertragsstaat des Übereinkommens hat.

Mit Blick auf die zollrechtlichen Pflichten beim Export und Import enthalte das UN-Kaufrecht für die Pflichtenteilung **keine ausdrücklichen Regelungen**. Wichtige Anknüpfungspunkte hierfür können die Bestimmungen über die Lieferpflicht des Verkäufers sein. Nach UN-Kaufrecht liege der gesetzliche Lieferort immer im Exportland. Bei Einvernehmen erfülle der Verkäufer seine Lieferpflicht mit der Übergabe an den Beförderer. Mangels abweichender Vereinbarung trage der Käufer die Transportkosten. Gefahrübergang wie im deutschen Recht beim Versandungskauf.

Fraglich sei jedoch, ob dies gleichzeitig bedeute, dass der Käufer, der die Ware vom Verkäufer versenden lasse oder im Exportstaat abhole, damit auch für die **Abwicklung der Ausfuhrförmlichkeiten** sowie die **Entrichtung etwaige Ausfuhrabgaben** aufkommen müsse. Dazu Fragen über Fragen:

- Bestimmt der Lieferort die zollrechtliche Pflichten, wenn die Parteien hierzu nichts vereinbart haben?
- Lässt sich aus einer Übernahme der Transportkosten schließen, dass diese auch anfallende Ausfuhr- und Einfuhrabgaben umfasst?
- Muss der Verkäufer, der die Kosten der Beförderung übernimmt oder die Ware „frei Haus“ liefert, auch Einfuhrabgaben im Drittland tragen?

Mit diesen Fragen, die als kontrovers beurteilt werden, setzte sich die Referentin anhand der Literatur, nicht zuletzt mit Blick auf die „Incoterms“ – ob in anderen Ländern anerkannt oder nicht – auseinander.

Pflicht zur Dokumentenverschaffung, unvorhergesehene Ereignisse

Das UN-Kaufrecht verweise lediglich auf den **Inhalt des Kaufvertrages**, auf **Gepflogenheiten** und **Handelsbräuche**, so die Kernaussage der Referentin. Enthalte der Kaufvertrag keine ausdrückliche Regelung zu der Übergabe bestimmter Unterlagen, so werde sich für den Verkäufer jedenfalls eine **Nebenpflicht** ergeben, außer wichtigen Dokumenten wie zum Beispiel Transportpapiere auch diejenigen Dokumente zu beschaffen, die aus zoll- oder außenhandelsrechtlichen Gründen für die Einfuhr der Ware in das Drittland zwingend erforderlich sind. Dazu könne unter anderem auch ein allgemeines Ursprungszeugnis gehören, sofern die Zollstellen dies bei der Einfuhr der Ware benötigen.

Umgekehrt werde eine Pflicht zur Dokumentenverschaffung nicht ohne weiteres angenommen werden können, wenn Dokumente für die Ausfuhr oder Einfuhr der Ware nicht **zwingend** vorliegen müssen, so zum Beispiel wenn der Importeur eine **Zollpräferenz** in Anspruch nehmen will und dafür eine spezielle Warenverkehrsbescheinigung vorlegen müsse. Gleiches gelte erst recht, führte *Thönebe* an, wenn nicht der Käufer, sondern der **Verkäufer** ein Interesse daran habe, bestimmte Dokumente zu erhalten; eine solche Pflicht sei im UN-Kaufrecht (und auch im deutschen Recht) nicht verankert.

Grundlegende Fragen betreffen die **Risikoverteilung beim Eintritt unvorhergesehener Ereignisse** bei der Ausfuhr- und Einfuhr. Nach UN-Kaufrecht haften die Vertragsparteien grundsätzlich unabhängig von einem Verschulden. Allerdings entfallt – ähnlich wie nach deutschem Schuldrecht – die Pflicht zur Zahlung von Schadensersatz, sofern sich die vertragsverletzende Partei entlasten könne. Sie müsse hierfür nachweisen, dass die „Nichterfüllung“ auf einem Hinderungsgrund beruhe, den sie weder voraussehen noch hätte vermeiden können.

Vertragsgestaltung, Schutz vor speziellen zollrechtlichen Risiken

Die bisherigen Betrachtungen zeigten, dass die Parteien die mit der Ausfuhr- und Einfuhr verbundenen Pflichten ausdrücklich im **Vertrag** regeln sollten, stellte die Referentin besonders heraus. Vertragspartner können beispielsweise auf die *Incoterms* und auf *standardisierte Geschäftsbedingungen* zurückgreifen oder individuelle Regelungen treffen. **Vorsicht** sei jedoch bei der Verwendung von **Handelsklauseln** wie „frei Haus“ geboten, die von der Rechtsprechung nur als Regelung der Transportkosten und des Gefahrübergangs angesehen werden. Es bestehe auch die Gefahr, dass der Vertragspartner im Ausland einer solchen Klausel eine andere Bedeutung beimesse.

Im Vorbereitungsstadium eines Geschäftsabschlusses seien auch **spezielle zollrechtliche Risiken** in die Überlegungen der Vertragsgestaltung mit einzubeziehen. Dazu zwei Beispiele: Handelt es sich um **Präferenzwaren**, die mit *Präferenznachweisen* eine bessere Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen, wird bei **Embargowaren** das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die erforderliche *Ausfuhrgenehmigung* erteilen?

Das Recht des Liefer- bzw. Empfängerlandes mit der jeweiligen Zuständigkeit für die Vertragserfüllung gelte es zu erkunden. So unterliegen deutsche Exporte auch dem US-Zollrecht (Stichwort: Boykottlisten).

Unter diesen Aspekten sei bei der **Vertragsgestaltung** darauf zu achten, wo die Erfüllung der **Lieferpflicht** beginnt und wo die **Übergabe der Dokumente** – mit welcher Wirkung – zu erfolgen hat. Sicher seien die „Incoterms“ für die Vertragsgestaltung eine allseits anerkannte „Hilfe“, doch finden auch diese Regeln international nicht überall Anwendung, z.B. die „frei Haus“-Lieferung, verbunden mit der Unsicherheit, ob Zölle und Mehrwertsteuer einbezogen sind, nach einer Finanzgerichtsentscheidung jedenfalls nicht ! Wer steht dafür ein, dass ein anderes Gericht nicht eine andere Entscheidung trifft ? Es werde deshalb empfohlen, die Abgabentrichtung vertraglich zu regeln.

Spezielle Vorkehrungen für Export- und Importvorgänge

Fehlende, inhaltlich nicht zutreffende, gefälschte **Präferenznachweise**, unrichtige Einreihung der Waren in den **Zolltarif**, falsche Angaben in den Zollpapieren, die Beschaffung von Genehmigungen, Lizenzen und Ursprungszeugnissen und das Rücktrittsrecht bei Genehmigungsverweigerung verlangen als „Vorkehrung“ geradezu die vertragliche Einbeziehung in den Vertragsabschluss. Der Schuldner müsse sich absichern, sonst treffe ihn die Haftung.

Im Marktordnungsbereich sei es ratsam, erstattungsrechtliche Risiken vertraglich abzusichern. Für steuerfreie Ausfuhrlieferungen gelte es, **umsatzsteuerrechtliche Risiken** abzusichern (Ausfuhrnachweis, Abstempelung durch die Zollstelle !). Abschließend sprach *Thönebe* die Absicherung der **Risiken im Zusammenhang mit der EG-Produktpiraterie-Verordnung** an („Anhaltefunktion der Zollbehörden“). Leidtragender sei in der Regel der

inländische Importeur (Rechtsmängelhaftung nach UN-Kaufrecht, Sicherung von Schadensersatzansprüchen gegenüber dem Verkäufer).

Die Ausführungen der Referentin - an dieser Stelle nur in Stichworten wiedergegeben - machen deutlich, wie notwendig es ist, dass sich Vertragsparteien bei ihren Außenhandelsgeschäften gegen Risiken durch eine **sorgfältige Vertragsgestaltung** absichern. Auf die „Auslegung“ der allgemeinen Vertragsbestimmungen nach UN-Kaufrecht und deutschem BGB/HGB-Recht allein - ohne vertragliche Einbeziehung der besonderen Risiken bei Außenhandelsgeschäften - sollten sich Exporteure und Importeure nicht verlassen!

Maßnahmen zur Vermeidung rechtlicher Risiken in Unternehmensprozessen

Risikomanagement gehöre zu den Kernfunktionen betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Handelns und erfordere die Transparenz und Beherrschung der Risiken in Geschäften und Prozessen, leitete **Dipl. Betriebswirt Gerhard Basler**, Siemens AG, München, sein Referat zu dem Thema „Maßnahmen zur Vermeidung rechtlicher Risiken in Unternehmensprozessen“ ein. In Deutschland fordere das „*Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich*“ (*KonTraG*) die Sicherstellung eines funktionsfähigen Risikomanagement im Konzern.

Wesentlich für die grundsätzliche Entscheidung über den Ausbau des Risikomanagements sei, sich über die **Risiken** und die daraus resultierenden **Konsequenzen** ein klares Bild zu schaffen. In diesem Zusammenhang werde sehr schnell erkannt, wo eine rechtlich und wirtschaftlich orientierte Kosten-Nutzen-Betrachtung anzusiedeln sei.

Risiken im staatlichen Bereich/Folgen

- Bußgeld- und strafrechtliche Risiken,
- Verlust / Widerruf von Bewilligungen und Genehmigungen,
- Verlust „vereinfachter Zollverfahren“,
- Eintrag in das Gewerbezentralregister,
- Persönliche Risiken, z.B. Arbeitsverhältnis,
- Entfernung des „Ausführverantwortlichen“ aus dem Vorstand bzw. Geschäftsführung,
- Nichttarifäre Handelshemmnisse.

Konsequenzen in unternehmerischer Hinsicht

- Erheblicher Mehraufwand für das Risikomanagement (Zeit, Personal, Kosten),
- Vertragsstrafen und Auftragsverluste durch Wegfall zeitgerechter Bezugs- und Liefermöglichkeiten,
- Gewinneinbußen durch nicht kalkulierte Zölle, Verluste öffentlicher Aufträge,
- Werkstillstand – Lieferstopp,
- „Verbannung“ vom US-Markt,
- Verlust des Bezugs von US-Technologie,
- Importbeschränkungen in Zielmärkten,
- Imageschaden durch negative Presse.

Die Basis für alle Überlegungen sei zuerst das **rechtliche Umfeld**, in dem sich ein Unternehmen bewegt, Ziel sei es, alle Anforderungen mittels eines **Risikomanagement-**

Systems zu erfassen. National sind die Vorschriften des Außenwirtschaftsrechts und Zollrechts zu beachten. Hierzu zählen auch die „*Grundsätze der Bundesregierung zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Exporteuren*“. Neben dieser für Exportkontrolle und Zoll klassischen Vorschriften sei auch fundiertes Wissen weiterer Bestimmungen erforderlich (Abgabenordnung, Ordnungswidrigkeitengesetz, Statistische Vorschriften, KonTraG, Strafgesetzbuch), des Weiteren US-Zollrecht, Vorgaben der WTO, UN und EU.

Aus den gesammelten Informationen gelte es festzustellen, nach welchen Risikoquellen die Informationsfülle zu ordnen ist. Die praktische Erfahrung zeige, sich erst einmal die klassischen Funktionen im Unternehmen wie vor allem **Einkauf, Fertigung, Vertrieb, Logistik, Zahlungsverkehr** und **Personal** für die zu ergreifenden Maßnahmen dienlich zu machen. Es werde festgestellt, dass eine Reihe definierter Risiken nicht nur einer Funktion, sondern zum Teil mehreren Funktionen mit unterschiedlicher Ausprägung zuzuordnen seien. Dazu bedürfe es fundierter Kenntnisse der firmeninternen Geschäftsabwicklung.

Basler machte zur Umsetzung der Überlegungen in ein Risikomanagement detailliert - auf sein Unternehmen bezogen - Ausführungen in drei Stufen: **Organisation** (Aufgaben und Verantwortungszuordnung), **Prozesse** (Geschäfts- und Logistikprozesse, IT-Lösungen), **Information, Personal** (Informationsdienste, Aus- und Weiterbildung).

Fazit

Abschließend fasste der Referent zusammen, dass das Risikomanagement in den Funktionen *Exportkontrolle* und *Zoll* ein **kontinuierlicher** und **revolvierender Prozess** sei, der professionelles Fachwissen und hohen Einsatz fordere. Die fach-rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Anforderungen an die strategischen, taktischen und auch operativen Aufgaben dieses Gebiets bedingen entsprechende **Kompetenzen der Stelleninhaber**. Auch die damit verbundenen hohen persönlichen Risiken seien nicht zu unterschätzen. Demgegenüber gebe es in Unternehmen nur wenige Aufgaben, die in ihrer Komplexität eine derartige Breiten- und Tiefenwirkung haben, was wiederum motivierend wirke !

Einhaltung internationaler Außenhandelsvorschriften

Weltweit achten Behörden bei Ein- und Ausfuhrgeschäften auf die Einhaltung der Zoll-, Außenwirtschafts- und Sicherheitsvorschriften. Unternehmen müssen eine Dokumentation der Vorgänge und die strikte Einhaltung bestehender Auflagen gewährleisten. Hierzu bietet *SAP Global Trade Services* Programme an. Die Zollbehörden bewerten im Rahmen einer Risikoanalyse Wirtschaftsbeteiligte nach ihrer Zuverlässigkeit und richten ihre Prüfungen danach aus.

Für Unternehmen, die in irgendeiner Form in den USA Geschäfte abwickeln, ergeben sich aufgrund der strengen US-Bestimmungen, z.B. der Boykottlisten, erhebliche Risiken. Exporteure und Finanzbehörden gleichen Kunden, Lieferanten und Dokumente (Bestellungen, Lieferungen, Rechnungen) mit den Boykottlisten ab. Die Einhaltung der zahlreichen rechtlichen Vorgaben lassen sich nur gewährleisten, wenn alle EDV-Möglichkeiten genutzt werden.

SAP Global Trade Services (SAP GTS), der „SAP-Klassiker“, unterstützt als technischer Lösungsanbieter **Unternehmen**, ihre internationalen Geschäfte unter Beachtung aller Handelsvorschriften erfolgreich abzuwickeln. So lassen sich kostspielige Verzögerungen und daraus resultierende Nachteile im Wettbewerb vermeiden. Das Programm ermöglicht eine

zentrale Organisation der Außenhandels- und Zollabwicklung nach unternehmensweiten Standards unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben.
Zu dem Thema

„Einhaltung internationaler Außenhandelsvorschriften mit SAP Global Trade Services“

referierte **Michael Schäfer**, SAP Deutschland AG, Walldorf, und stellte das SAP Erfolgsprodukt R/3 vor, das aus drei Komponenten besteht:

- *Compliance Management (gesetzliche Kontrolle),*
- *Customs Management (Zollabwicklung),*
- *Risk Management (Risikomanagement).*

SAP GTS *Compliance Management* sorgt für die Einhaltung der komplexen Bestimmungen im internationalen Handel (Boycottlistenprüfung, Importkontrolle, Exportkontrolle, Embargoprüfung, Verwaltung von Lizenzen).

SAP GTS *Customs Management* automatisiert die Zusammenarbeit mit Zollbehörden und sorgt so für einen effizienten Waren- und Informationsfluss über Landesgrenzen hinweg (ATLAS/NCTS-Versandverfahren). Die Durchführung vereinfachter Zollverfahren, Tarifierungshilfe und Zollwertermittlung sind weitere Programmbestandteile.

SAP GTS *Risk Management* gewährleistet, dass alle Beteiligten eines grenzüberschreitenden Geschäftsvorgangs ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen. Es hilft die Außenhandelsgeschäfte mit Dokumentenakkreditiven abzusichern und ermöglicht die Ermittlung und Berechnung von entstehenden Kosten, u.a. Präferenzabwicklung und –kalkulation.

Der Compliance Manager (Zollbeauftragter) ist im globalen Handel nach den Ausführungen von *Schäfer* konfrontiert mit

- „**Global Sourcing**“ (geringe Bestände, hoher Bestandsumschlag, kleinere dafür häufige Orders, just-in time delivery, globaler Beschaffungsmarkt),
- „**Globalen Zwängen**“ (Unternehmen restrukturieren, Konkurrenz der globalen Unternehmensstandorte, neue Wettbewerber) und
- „**Gesetzlichen Anforderungen**“ (mehr Regularien werden verabschiedet und zusätzlich implementiert, straffere Umsetzung von Vorschriften, Anforderungen an Dokumentation, elektronische Behördenkommunikation).

Fragen des Compliance Manager nach Verbindung von Geschäftspartnern zur Boycottliste, zur Tarifierung und Kalkulation von Zöllen, Überwachung der Import-/Exportlizenzen, Feststellung von Embargos, Nutzung von Präferenzen (Präferenzabkommen, Präferenzregeln). Einhaltung der Zollregularien schließen sich an.

Probleme/Überlegungen des Compliance Manager: Management, Budgets, Kostendruck in Verwaltungsabteilungen, Internationalität, Überschaubarkeit der eigenen Aktivitäten (Transparenz), verteilte IT-Landschaften weltweit, Geschwindigkeit der Rechtslage, Dynamik des Unternehmens (Zerschlagen und Zusammenfinden). Dazu kommen technische Lösungsmöglichkeiten und Kontrollmöglichkeiten in der IT-Landschaft.

Risikoanalyse im Bereich des Zolls

Dr. Gerd Michael Züll, Leiter der Zentralstelle Risikoanalyse, Oberfinanzdirektion Köln, stellte die „*Risikoanalyse im Bereich des Zolls*“ vor:

„Im IT- Verfahren ATLAS werden im Bereich Einfuhr zur Zeit täglich 15.000 bis 20.000 Einzelzollanmeldungen erfasst und bearbeitet. Aufgabe der Risikoanalyse ist es, die **risikobehafteten Anmeldungen** herauszufiltern und der gezielten Kontrolle durch den Abfertigungsdienst zuzuführen. Wir haben dazu in ATLAS zwei Filter implementiert, der eine knüpft insbesondere an dem *Wirtschaftsbeteiligten* an, Stichwort dezentrale Beteiligtenbewertung, und der andere insbesondere an die *Ware*, Stichwort „zentrale Risikoanalyse“.

Mit Hilfe der **Beteiligtenbewertung** wird jede Firma, die an Zollverkehren teilnimmt, nach ihrer zollrechtlichen Zuverlässigkeit eingestuft. Die Bewertungsziffer 1 steht für redlich oder geringes Risiko, die Bewertungsziffer 2 für mittleres Risiko und die Bewertungsziffer 3 für den Beteiligten mit hohem Risiko. Die Bewertung erfolgt durch die Hauptzollämter und Oberfinanzdirektionen für die in ihrem Bezirk ansässigen Firmen. Maßgeblich ist ein Bewertungskatalog, der für alle beteiligten Dienststellen verbindlich ist. Der zweite Filter in ATLAS ist mit dem Begriff „zentrale Risikoanalyse“ verknüpft. Die zentrale Risikoanalyse stellt insbesondere auf die **Ware** ab.

Die Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll) – „ZORA“ hat ihren Sitz in Münster; ihr gehören 35 Bedienstete an. Sie wertet systematisch **Datenbanken** und **andere Informationsquellen** aus, um mögliche Risiken bei der Ein- oder Ausfuhr von Waren zu verifizieren. Zu den Datenbanken gehören zum einen die zolleigenen IT Verfahren wie z.B. ATLAS oder der elektronischen Zolltarif, immer mehr aber auch Datenbanken, zu denen uns von der Kommission oder anderen Behörden der Zugang gewährt wird.

Von großer Bedeutung sind auch die **Hinweise** der Zollstellen, der Veterinärämter, des BAFA, des Bundesamtes für Finanzen und nicht zuletzt der Wirtschaftsverbände und betroffener Firmen, die sich über unredliche Praktiken der Konkurrenz beschweren. Die Zusammenarbeit erfolgt sowohl mit Mitgliedsstaaten der EU als auch mit Drittstaaten.

Die Risikoinformationen werden von uns in Form eines **Risikoprofils** elektronisch aufbereitet und über eine Schnittstelle in dem Abfertigungssystem ATLAS hinterlegt. Sobald eingehende Zollanmeldungen mit den eingestellten Parametern übereinstimmen, wird das Risikoprofil automatisch angezeigt. Parameter können alle Felder der Zollanmeldung sein; zu nennen sind insbesondere die Codenummer der Ware, das Ursprungsland, der Versender und Empfänger der Ware, aber auch die Nummer des Containers, mit dem die Ware transportiert wird. Derzeit sind etwa 350 Risikoprofile in ATLAS Einfuhr aktiv. Der Bereich Ausfuhr wird derzeit noch über das IT Verfahren KOBRA abgedeckt. Auch in diesem Verfahren sind Risikohinweise hinterlegt.“

Risikomanagement in der EU – Auswirkungen auf die Schweiz

Markus Zeller, Chef „Dienst Risikoanalyse“, Eidg. Oberzolldirektion, Bern, bedeutete die Sicherheit auch aus der Sicht der Schweiz als globales Anliegen. Die Schweiz unterstütze den Kampf gegen den Terrorismus, der bei Personen, Fahrzeugen, Kapitalverkehr und beim

Warenverkehr geführt werden müsse. Der Referent verwies für die Ausgangslage der Schweiz auf das Vorhaben der EG-Kommission,

- die Zollverfahren auf elektronischer Basis zu vereinheitlichen und zu vernetzen, um dadurch im Warenverkehr ein umfassendes Risikomanagement zu ermöglichen,
- die Vereinheitlichung der Zollverfahren in der EU. Danach sollen die Wirtschaftsbeteiligten im Verkehr mit der EU grundsätzlich zur elektronischen Voranmeldung für ein- und ausführende Waren verpflichtet werden.

Zum **Handels- und Verkehrsvolumen EU – Schweiz** führte *Zeller* den Export von Waren der EU in die Schweiz in Höhe von 68,5 Mrd. Euro und den Import von Waren aus der Schweiz in die EU im Wert von 56 Mrd. Euro an. Über 5 Mio. Lkw pro Jahr überqueren die Grenze EU – Schweiz mit 24 Mio. Zollabfertigungen.

An **einem** Tag passieren 21.000 Lkw die Schweizer Grenze (Ein-, Aus- und Durchfuhr). Waren im Wert von 321 Mio. Schweizer Franken oder rund 210 Mio. Euro werden in die EU exportiert (67.000 Zollabfertigungen, 50 Mio. Schweizer Franken Einnahmen für die Staatskasse).

Die EU und die Schweiz seien sich daher gegenseitig wichtige **Handels- und Zollpartner**. Beide weisen in der **Terrorismusbekämpfung** einen **gleichwertigen Sicherheitsstandard** aus betonte *Zeller*. Die gesamten Logistikketten müssen grenzüberschreitend sein, damit Vorausanmeldungen den Warenfluss möglichst wenig behindern. Jede Verzögerung führe zu Staus und Mehrkosten. Das elektronische **Versandverfahren NCTS** beschleunige und verfeinere den Warenverkehr. Bisherige Erleichterungen bei der Zollabfertigung für Wirtschaftsbeteiligte in der EU und der Schweiz dürften nicht wegfallen.

Zum **Risikomanagement** in der Schweizer Zollverwaltung führte *Zeller* aus, dass es **keine quantitativen Kontrollquoten** für risikogerechte und ergebnisorientierte Kontrollen als auswertbare Daten gebe, wenngleich Zahlen für Unstimmigkeiten, Unregelmäßigkeiten, für mangelbehaftete Fahrzeuge im Transit, Interventionen im Bereich von Marken- und Urheberrecht und „Widerhandlungen“ bekannt seien. Der EDV-Anteil der Abfertigungen betrage über 90% bei der Einfuhr und über 70% bei der Ausfuhr.

Die **Vorausmeldung** bringe für die Zollverwaltung auch Vorteile zu einer verbesserten Risikoanalyse. *Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte* genügten den Sicherheitsbedürfnissen, die jedoch nicht zu streng sein dürften. Das Risikomanagement sei in der Schweiz nur beschränkt möglich, erklärte der Referent abschließend.

Podium- und Plenumdiskussion

Zum Rahmenthema „Zollrecht in der unternehmerischen Praxis“, wurden Zweifelsfragen und ergänzende Anmerkungen an die Referenten der vorausgegangenen Referate unter der Moderation von **Christoph Wolf**, DIHK, Berlin, gerichtet. Nach den Vorgaben der Risikoanalyse dürfen die **Zollkontrollen** bei der Terrorismusbekämpfung **nicht überzogen** werden. Verboten und Beschränkungen komme bei Zollkontrollen aus der Sicht der Wirtschaft jedoch besondere Aufmerksamkeit zu, ebenso die Prüfung von Kontingentswaren. Die Exportkontrollen seien auch aus Gründen des Wettbewerbs weltweit durchzuführen. Informationsfluss müsse gewährleistet sein.

Auf Fragen nach der **Zusammenarbeit mit anderen Stellen** antwortete Dr. Züll, Zentrale Risikoanalyse, dass ein Austausch mit Frankreich bestehe und es Partnerschaften mit den Niederlanden und der Schweiz gebe. Andere Mitgliedstaaten der EU haben noch keine Zentralstelle aufgebaut. Auch gebe es Sprachschwierigkeiten. Der Kontakt mit nationalen Stellen, u.a. der Zentralstelle gewerblicher Rechtsschutz, sei umfassend.

Fragen zur Anknüpfung der Risikoanalyse an die **Ware** oder den **Wirtschaftsbeteiligten** wurden erörtert und im Ergebnis beantwortet, dass bei den Waren nähere Angaben notwendig seien. Der Wirtschaftsbeteiligte müsse zuverlässig sein. Die Kontrolle richte sich nach dem Risiko, ob sie früher oder später durchzuführen sei („Kontrollniveau“). Von einem Teilnehmer der Wirtschaftsberatung wurde angemerkt, das **Opportunitätsprinzip** wieder ins Bewusstsein zu rufen und die seit Jahren bestehenden Bußgeld-Richtlinien zu befolgen. Abschließend wurde auf die Bedeutung von Veranstaltungen zum Themenkomplex „Exportkontrolle“ hingewiesen.

Behandlung des dritten Themenkreises

Auswirkungen der Regionalisierung auf den globalen Handel

Nach dem ergebnislosen Treffen der Regierungsmitglieder der 146 WTO-Mitgliedstaaten in Cancún/Mexiko im September 2003 stellt sich die Frage, wohin wird die WTO in ihrer Zielsetzung gehen? Die Reduzierung der Zölle für gewerbliche Güter kam nicht voran. Die Reduzierung der Agrarsubventionen der Industrieländer wurde nicht erreicht. Die armen Länder sind die Verlierer des gescheiterten Hauptgipfels. Es besteht die Tendenz, weniger multilaterale Handelsliberalisierungen anzustreben, von denen besonders die Entwicklungsländer profitiert hätten.

Befürchtet wird jedoch von anderer Seite, dass bei Öffnung des Welthandels für Agrarerzeugnisse die europäische und besonders die deutsche Landwirtschaft erhebliche Einkommenseinbußen erleiden werde. Mit der brasilianischen Zuckerwirtschaft unter deren Standards mitzuhalten, kann ausgeschlossen werden, um nur ein Beispiel zu nennen, wenn die liberale Reform der Gemeinsamen Zuckermarktorganisation verwirklicht wird.

Die in Doha/Katar eingeleitete Entwicklungsrunde (*Doha-Development-Agenda*) bis Ende 2004 abzuschließen, ist nicht mehr einzuhalten. In dieser Situation kommt es darauf an, das bestehende WTO-Regelungswerk zu stärken. Auf diesem Hintergrund leitete **Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang**, stellv. Vorsitzender des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht, auf die Themen des zweiten Veranstaltungstages zu dem Themenkomplex „Auswirkungen der Liberalisierung auf den globalen Handel“ über.

Rechts- und Praxisprobleme der Freihandelszonen aus der Sicht des WTO-Rechts

Rechtsanwalt **Dr. Christian Pitschas**, LL.M., Freshfields Bruckhaus Deringer, Brüssel, referierte zu den regionalen Handelsabkommen und rechtlichen Rahmenbedingungen und bemerkte eingangs, dass Freihandelszone und Zollunion **Dienstleistungen** mit umfassen können. Die Zahl regionaler Handelsabkommen habe sich seit Anfang der neunziger Jahre vervielfacht, ein Ende sei noch nicht absehbar. Sie haben unterschiedlich weite *räumliche* Anwendungsbereiche: Neben bilateralen Abkommen stehen solche, bei denen mehrere Staaten Vertragsparteien seien.

Verschiedene Regionen versuchten anhand regionaler Handelsabkommen sich miteinander zu vernetzen. Stellvertretend dafür stehen die Verhandlungen zwischen der **EG und MERCOSUR** (*Gemeinsamer Markt Südamerikas*) über eine Freihandelszone. Während sich die meisten Abkommen auf den Handel mit Waren beschränken, umfassen einige Abkommen zusätzlich den Handel mit Dienstleistungen. Die auf den Warenhandel bezogenen Regelungen regionaler Handelsabkommen betreffen seit geraumer Zeit nicht mehr nur tarifäre, sondern auch **nicht-tarifäre Handelshemmnisse**.

Regionale Handelsabkommen sollen Regionen stabilisieren

Regionale Handelsabkommen beruhen auf einer **Vielzahl von Erwägungen**, die sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Natur sind, führte *Pitschas* weiter aus. Diese Erwägungen stünden teilweise im Widerspruch zu den Bemühungen, das multilaterale Handelssystem auszubauen. Der Abschluss regionaler Abkommen – bilateral, aber auch multilateral - soll Regionen stabilisieren, gelegentlich auch „beleben“ für ein Entgegenkommen auf anderen Gebieten. Die parallel zur *Doha-Runde* laufenden Verhandlungen über neue regionale Handelsabkommen behinderten andererseits die Bemühungen, diese Runde erfolgreich abzuschließen.

Hervorzuheben sei der Nutzen der Abkommen als **Instrument der Entwicklungspolitik**. Die aktuellen Verhandlungen zwischen der EG und einzelnen Regionen der AKP-Staaten über Wirtschaftspartnerschaften legten davon Zeugnis ab. Die Entwicklungsländer versuchten, die dadurch begründeten Handelspräferenzen im Rahmen der Doha-Runde zu bewahren.

Regionale Handelsabkommen haben handelsumlenkende Wirkung

Die steigende Zahl regionaler Handelsabkommen, verbunden mit der Ausdehnung ihrer sachlichen Anwendungsbereiche, erhöhe deren landwirtschaftliches Gewicht und führe zu einer zunehmenden **Regelungsdichte und –komplexität**. Diese Entwicklung sei in zweierlei Hinsicht besorgniserregend. Zum eine steige die Gefahr handelsumlenkender Wirkungen, zum anderen drohen die fundamentalen Rechtsgrundsätze der WTO-Rechtsordnung – die Prinzipien der **allgemeinen Meistbegünstigung** – unterminiert zu werden. Jeder Abschluss eines regionalen Handelsabkommens bedeute Druck auf dritte Staaten, damit auch diese sich anschließen (Zweck: Liberalisierung !). **Präferenzregelungen** in die Abkommen aufzunehmen, sei manchmal kontraproduktiv.

Anforderungen an Freihandelszonen

Artikel XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1994) stellt materiellrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Binnen- und Außenhandelsregimes von **Freihandelszonen**. Nach der Auslegung dieser Bedingungen soll der Handel zwischen den Mitgliedern einer Zone erleichtert und mit dritten Parteien nicht erschwert werden.

Im **Binnenhandel einer Freihandelszone** sind alle Zölle und **handelsbeschränkende Regelungen** aufzuheben. Davon ausgenommen sind lediglich bestimmte **Maßnahmen**, wozu auch Antidumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen gehören. Der Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse hat alle Sektoren des Warenhandels zu erfassen, führte *Pitschas* des Weiteren aus. Die Regulierung des Außenhandels einer Freihandelszone unterliege zwar – im Gegensatz zur Zollunion – **keiner Harmonisierungspflicht**, aber einer **Stillstandspflicht**. So dürfen die Mitglieder einer Freihandelszone ihre Zölle nicht erhöhen und ihre anderen handelsrelevanten Regelungen nicht erschweren.

Notationspflicht und Ausblick

Die Bildung einer Freihandelszone ist dem **WTO-Ausschuss über regionale Handelsabkommen** mitzuteilen und zwar bevor die Freihandelszone in Kraft tritt. In der Praxis kommen WTO-Mitglieder ihrer „Notationspflicht“ häufig nicht oder zu spät nach (mangelnde Transparenz). Dem Ausschuss obliegt es, Freihandelszonen auf ihre Vereinbarkeit mit den GATT-Vorgaben des Art. XXIV zu überprüfen und an den **Rat für den Handel mit Waren** zu berichten.

Der Bedarf, die Bestimmungen bezüglich regionaler Handelsabkommen zu reformieren wurde erkannt, verhandelt werde darüber im Rahmen der Doha-Runde (strukturelle Erwägungen, sonstige Handelsbeschränkungen mit negativen Auswirkungen). Entscheidungen soll die Ministerkonferenz 2005 in Hongkong bringen, beendete *Pitschas* sein Referat.

Globale Prinzipien der Ursprungsregeln

Zu diesem Thema mit dem Untertitel – *de jure- und de facto-Harmonisierung in der WTO und der internationalen Praxis des Präferenzrechts* – referierte **Dr. Ralph Pethke**, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Alicante. Einführend machte er auf Grundsätzliches aufmerksam:

„In Freihandelszonen bestimmen Ursprungsregeln die Rahmenbedingungen der Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren. Ursprungsregeln haben somit entscheidenden Einfluss auf die Standortwahl sowie auf Einkaufs- und Investitionsstrategien international tätiger Unternehmen. Die Entwicklung einheitlicher Prinzipien des Ursprungsrechts stellt sich als notwendiger Zwischenschritt zur Schaffung globaler Ursprungsregeln dar, ein wichtiges Element bei der Verwirklichung von mehr Rechtssicherheit im internationalen Handelsverkehr.“

WTO-Harmonisierungsprozess

Beim nichtpräferenziellen Ursprungsrecht stelle sich die Schaffung weltweit verbindlicher Regelung als besonders mühsamer und langwieriger Prozess dar, der im Brüsseler Zollrat in den 70er-Jahren seinen Anfang genommen habe und nach ersten Erfolgen bis zum Abschluss der Uruquay-Runde kaum ernsthaft fortgesetzt worden sei, so die Auffassung des Referenten. Die Arbeiten nach dem *WTO-Agreement on Rules of Origin* (WTO-Vereinbarung über Ursprungsregeln) seien entgegen aller Pläne nach wie vor nicht abgeschlossen. Ein Abschluss der technischen Fragen stehe bis Ende 2005 an. Ein Inkrafttreten dieser als Anhang III dem *Agreement on Rules of Origin* beizufügenden multilateralen Vereinbarung sei allerdings nicht absehbar. Es stehen noch ca. 150 offene Fragen zur Diskussion, u.a. nach dem Anwendungsbereich des Abkommens.

Das **Harmonisierungsprogramm** des *WTO-Agreement on Rules of Origin* ziele ausdrücklich nur auf eine Harmonisierung des nichtpräferenziellen Ursprungsrechts ab, das allerdings die Vertragsparteien zur Einhaltung bestimmter Disziplinen im präferenziellen Ursprungsrecht verpflichte. Diese würden kaum der gegenwärtigen Bedeutung des präferenziellen Ursprungsrechts gerecht. So werde in den verschiedenen Präferenzräumen derzeit über die Hälfte des Welthandels abgewickelt.

Die Regeln gehen kaum über die Vereinbarung rechtsstaatlicher **Mindeststandards** in Transparenz und Berechenbarkeit des anwendbaren präferenziellen Ursprungsrechts sowie der Überprüfbarkeit getroffener Verwaltungsentscheidungen hinaus. Der Abschluss des Harmonisierungsprogramms werde aber nicht ohne Wirkung auch auf die im präferenziellen Ursprungsrecht verwendeten **Be- und Verarbeitungslisten** bleiben. Die bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt erreichte Übereinstimmung spiegele bereits jetzt zum Teil die präferenzielle Vertragspraxis der WTO-Mitglieder wider.

Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts

In der internationalen Praxis seien zwei zentrale präferenzielle Ursprungsregime zu nennen, führte *Pethke* zu den Strukturmerkmalen aus: Das **Paneuropäische** bzw. das **Pan-Euro-Mittelmeer-Ursprungsrecht** und das **NAFTA-Ursprungsrecht** (*Nordamerikanische Freihandelszone*). Die regionale und die überregionale Weiterverbreitung führe zu einer *de facto* – Harmonisierung. Daneben beeinflussten sich das NAFTA und paneuropäisch ausgerichtete Ursprungsrecht und seine Folge- und Parallelentwicklungen gegenseitig. Beide dienen als Basis für weitere Präferenzräume.

Wenngleich sich einheitliche Strukturmerkmale in der internationalen Vertragspraxis erkennen lassen und auch bemerkenswerte Harmonisierungstendenzen auszumachen seien, sei das **Präferenzrecht der Staaten** nach wie vor **verschieden**, um eine Sicherstellung ihrer Einhaltung durch die Wirtschaftsakteure erheblich zu erschweren. Dies werde sich im Rahmen einer *de facto* – Harmonisierung nur graduell verbessern lassen. Zahlreiche mit den Ursprungsregeln verbundenen Probleme bleiben ungelöst. So konterkarieren Ursprungsregeln je nach Komplexität und Rigidität aufgrund der unvermeidlichen Befolgungskosten die angestrebte Marktintegration. Dies führe bei fortschreitender Senkung des MFN-Zolls tendenziell zu einer Marginalisierung des Präferenzrechts aus, so das Fazit des Referenten.

Diskussion

Die unter Leitung von *Prof. Dr. Wolfgang* geführte Diskussion mit den Teilnehmern des Podiums und des Plenums verdeutlichte die Problematik des präferenziellen Ursprungsrechts als „Vehikel“ des nicht-präferenziellen Ursprungsrechts. Nichtpräferenzielles Recht müsse angewandt werden, präferenzielles Recht könne angewandt werden, bekundete *Christoph Wolf*, DIHK. Nicht nur Exporteure, sondern auch Zulieferer müssen die Ursprungseigenschaft einer Ware dokumentieren, was zu einer Belastung der Wirtschaft führe.

Die Frage nach einer „verbindlichen Ursprungsauskunft“ (EG) bei anderer Freihandelszonen wurde bejaht, die praktische Anwendung sei jedoch ungewiss. Die Anforderungen der **buchmäßigen Trennung** von Waren/Bestandteilen, die einen großen Verwaltungsaufwand bedeute, liegen im Ermessen der einzelnen Staaten.

Rechtsfolgen, Sanktionen bei fehlender Notifikation bzw. Benachrichtigung der WTO seien nicht vorgesehen, auch nicht im Rahmen der „Auslegung“ des Art. XXIV Abs. 7 GATT zu erreichen. Es müsste eine Sanktionsfolge für „Nichtanwendung“ in einem Abkommen vorgesehen werden, führte *Prof. Dr. Dirk Ehlers* abschließend aus.

Behandlung des vierten Themenkreises

Präferenzregelungen in der unternehmerischen Praxis

Die Anwendung des „Allgemeinen Präferenzsystems“ (APS) ermöglicht den Entwicklungsländern, dass sie Waren unter Anwendung eines ermäßigten Zollsatzes oder zollfrei in die Gemeinschaft einführen können. Bedeutung kommt hierbei die Zusammenarbeit der EU mit den Mittelmeerstaaten zu, für die im so genannten *Barcelona-Prozess* der institutionelle Rahmen geschaffen wurde. Für europäische Unternehmen sind diese Märkte interessant geworden.

Die Präferenzabkommen der EU mit der MEDA-Zone

Zu diesem Thema referierte **Helmuth Berndt**, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Belgrad. MEDA steht für Europa-Mittelmeerabkommen. Seine Ausführungen werden nachstehend in Ausschnitten wiedergegeben.

Die EU-Abkommen und das GATT

Das auch nach Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) weiterhin gültige *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)* enthalte die Meistbegünstigungsklausel, die eine Präferenzgewährung mit **einzelnen** Handelspartnern, abgesehen zur Bildung einer Zollunion oder einer Freihandelszone, ausschließt (Art. XXIV des GATT-Abkommens). Lediglich im Handel mit Entwicklungsländern seien Ausnahmen von der Meistbegünstigung zulässig (Art. XXXVI).

Die ersten Abkommen für den Mittelmeerraum

Die Mittelmeerabkommen der "ersten Generation" aus den Jahren 1973 - 1978 werden nach und nach in Verträgen durch "Assoziationsabkommen" oder auch „Partnerschaftsabkommen“ ersetzt. Bei den ersten Abkommen, die als **“Globallösung für den Mittelmeerraum”** konzipiert waren, habe eindeutig die wirtschaftliche Kooperation, insbesondere die Erleichterung des Warenverkehrs durch einseitig von der EU gewährte Zollpräferenzen im Vordergrund gestanden. Für Waren aus der EU in den Mittelmeerländern wurden weiterhin die geltenden **Meistbegünstigungs-Zölle** erhoben, soweit es sich um Mitgliedstaaten der WTO handelte. Lediglich Malta, Zypern und Israel gewährten Zollpräferenzen, führte *Berndt* einleitend aus.

Partner waren die **Maghreb-Staaten** (Marokko, Algerien und Tunesien) sowie die **Mashrek-Staaten** (Ägypten, Syrien, Libanon, Jordanien und Israel). Weitere Abkommen wurden mit Zypern, Malta und der Türkei (bereits ab 1964 auf Freiverkehrsbasis, Mitglied der Zollunion) geschlossen. Die Maghreb-Staaten Libyen und Mauretanien blieben ausgeschlossen, beide Länder nehmen jedoch an dem *Allgemeine Präferenzsystem* teil, Mauretanien ist darüber hinaus auch *Signatarstaat* des *AKP-Abkommens*. Mit Jugoslawien sei 1983 ein Abkommen geschlossen worden (1991 im Zusammenhang mit den Kriegereignissen suspendiert).

Die Abkommen der zweiten Generation

Ab 1994 hat die EU ihre neue Mittelmeerpolitik konzipiert. Nach einer vorbereitenden Konferenz in Essen 1994 seien in **Barcelona** 1995 die Weichen für das künftige Verhältnis zwischen den damals 15 Mitgliedstaaten der EU und 12 Staaten des Mittelmeerraumes gestellt worden. Partner der neuen Politik waren die vorstehend genannten Staaten sowie als neues Mitglied die "Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) zugunsten der Palästinensischen Behörde für das Westjordanland und den Gaza-Streifen".

Die neuen Abkommen gehen von einer **politischen Partnerschaft** zwischen den Vertragsparteien aus. Sie bilden den Rahmen für einen politischen Dialog zwischen der EU und den Mittelmeerländern. Strategisches Ziel dürfte nach Auffassung des Referenten die Erhöhung des Einflusses der EU in der Region als Gegengewicht zu den USA sein. In der **ersten MEDA-Phase** 1995 bis 1999 habe die EU über **3000 Vorhaben** mit einem Gesamtvolumen von über **3,4 Mrd. Euro** gefördert, für die **zweite Phase** 2000 bis 2006 seien **5,35 Mrd. Euro** vorgesehen.

Institutionelles Ziel sei die **Bildung einer Assoziation**, basierend auf einer Freihandelszone, dies auch mit Blick auf die Ausnahme von der Meistbegünstigung. Schwerpunkte der Aktivitäten seien die

- Förderung der wirtschaftlichen Transformation durch Einführung des Freihandels und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der arabischen Volkswirtschaften,
- Stabilisierung der sozialökonomischen Verhältnisse und
- Förderung der regionalen grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen mit dem Fernziel einer gesamtarabischen Freihandelszone.

Die zu erwartenden **Handelsvorteile der nordafrikanischen Länder**, zunächst durch die wirtschaftliche Kooperation, dann durch die Freihandelszone unter dem Aspekt der Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, bezeichnete der Referent als „hochgesteckte Ziele“.

Die zolltechnischen Merkmale der Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen

Wichtigstes zollpolitisches Merkmal der neuen Abkommen sei die **gegenseitige Gewährung von Zollpräferenzen**, also auch durch die Präferenzgewährung der Mittelmeerländer für Ursprungserzeugnisse der EU (soweit nicht bereits gewährt). Hierzu enthalten die Abkommen einen Plan für den **stufenweisen Abbau der Zölle** mit unterschiedlichen Laufzeiten für bestimmte Warengruppen (bis zu 12 Jahren), daneben **Sonderregelungen** für hochsensible Produkte und bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse. Unterschiede bestehen in den **Ursprungsregeln**, die in den jeweiligen Ursprungsprotokollen zu den Abkommen enthalten sind, in der Kumulation und in der diagonalen Kumulation. Offen sei die Einführung der paneuropäischen Kumulation, führte *Berndt* zu der nicht einfachen Handhabung in der Handelspraxis aus.

Aufgrund der **unterschiedlichen** Ursprungsregeln müssen die Gewerbetreibenden der Region bei jedem Geschäft entscheiden, ob die Transaktion auf rein **bilateraler** Ebene **ohne Weiterverkauf der Ware** abgewickelt werden soll oder ob auch eine **Weiterverwendung** im Warenverkehr mit der EU oder der paneuropäischen Kumulationszone in Betracht komme. Es liege auf der Hand, dass dies zu erheblichen logistischen Problemen bei der Verarbeitung von Vorerzeugnissen unter Anwendung unterschiedlicher Ursprungsregeln führen könne.

Die EU vertrete zu dieser unbefriedigenden Situation die Auffassung, dass es Sache der Mittelmeerländer sei, ihren Handel untereinander entsprechend den unterschiedlichen Regelungen abzuwickeln. Mit vorgehaltener Hand zirkuliere der Satz „*Man sei sich einig, dass man sich nicht einigt.*“ Besser wäre nach Auffassung des Referenten, die EU hätte sich eingeschaltet. Für kleine und mittlere Unternehmen, aber auch für die Zollverwaltung in der Region, könne diese unbefriedigende Situation zu Problemen führen (Mangel an qualifizierten Zollsachbearbeitern in den kleineren Betrieben, Fehlen eines effizienten Prüfungsdienstes in manchen Zollverwaltungen).

Einführung der paneuropäischen Kumulation

Zu einer weiteren „Bewegung“ in den Ursprungsregeln des Mittelmeerraumes werde es dadurch kommen, dass die EU als Endziel das **Modell der paneuropäischen Kumulation** favorisiere, an dem außerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) nur noch die verbleibenden MOEL-Staaten Bulgarien und Rumänien sowie die Türkei teilnehmen. Die EU „ermuntere“ die Mittelmeerländer, mit der Schaffung des notwendigen Netzwerkes an Verträgen untereinander – mit identischen Ursprungsregeln – zu beginnen, obwohl die Abkommen mit der EU noch gar nicht darauf abgestellt seien.

Für die Mittelmeerstaaten bedeute dies:

- Planung eines zeitlichen Ablaufes für die Harmonisierung der Abkommen mit der EU,
- Schaffung eines Vertrags-Netzwerkes der arabischen Staaten untereinander mit paneuropäisch-kompatiblen Ursprungsregeln und
- Abschluss identischer Verträge mit Bulgarien und Rumänien, ggf. auch mit der Türkei.

Nach seiner Einschätzung sei mit schnellen Entscheidungen nicht zu rechnen, verdeutlichte *Berndt*, da die Mittelmeerstaaten noch keine genauen Angaben darüber haben, wie sich diese Abkommen auf ihren Handel mit **Zwischenerzeugnissen** und **Fertigwaren** auswirken würden bzw. auf welchem **Produktionslevel** eine Mitwirkung der arabischen Länder an der Produktion gemeinsam mit der EU und der paneuropäischen Zone überhaupt denkbar sei. Hinzu komme die sehr unterschiedliche Bedeutung des Handels mit der EU für die einzelnen arabischen Länder.

Der Balkan

Die Balkan-Region sei in das MEDA-Programm **nicht** mit einbezogen. Die Türkei sei nicht als Balkan-Staat, sondern als MEDA-Mittelmeerstaat zu „rechnen“, führte *Berndt* aus. Die zollrechtlichen Regelungen, die das Verhältnis zur EU bestimmen, seien sehr unterschiedlich. So verfügen **Bulgarien** und **Rumänien** über die Vorteile des „Europa-Abkommens“. **Mazedonien** und **Kroatien** haben mit der EU Abkommen im Rahmen des Stabilitäts- und Assoziierungspaktes geschlossen. **Albanien, Bosnien Herzegowina** und **Serbien Montenegro** genießen Zollpräferenzen als sog. „begünstigte Länder“ auf der Rechtsgrundlage der EG-Zollkodex-Durchführungsverordnung (also nicht im Rahmen eines Abkommens). **Moldawien** ist an das Allgemeine Präferenzsystem (APS) angeschlossen.

Vielgestaltig sind Präferenzregeln, Kumulation und Komplexität der Systeme und Regelungen. Auf die Handelshindernisse im Balkan angesprochen, antwortete der Referent, es sei leider nicht viel an Verbesserung zu erwarten. Inhaltliche und strukturelle Probleme, besonders in Serbien, verlangten das Einschalten der EU. Mit einem Ausblick auf den Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahre 2007 beendete *Berndt* seine Ausführungen zu den Präferenzabkommen der Europäischen Union mit der MEDA-Zone.

Rechts- und Praxisprobleme der Präferenzregelungen

Die Nutzung von Präferenzabkommen kann auch rechtlich zu erheblichen Problemen führen, weil das Präferenzrecht oft unklar ist, falsche Präferenznachweise ausgestellt werden und Produktionsprozesse sich nicht nachvollziehen lassen. Um den Vertrauensschutz auszuschließen, arbeitet die EG-Kommission mit Warnhinweisen, die nicht immer transparent geraten sind.

Einige der dabei auftretenden *Rechts- und Praxisprobleme der Präferenzregelungen* sind in dem Beitrag von **Rechtsanwalt Jürgen Schmöger**, Hilzingen, aufbereitet.

Präferenzprobleme bei Reimporten von EU-Ursprungswaren

Die EU beabsichtigte zum 1. März 2004 auf reimportierte EU-Ursprungswaren u.a. aus der Schweiz den Drittlandszoll zu erheben, davon ausgehend, dass das Freihandelsabkommen EU/Schweiz (FHA EU/CH) auf solche Reimporte keine Anwendung findet. Auf Druck der Schweiz wurde die Maßnahme zunächst auf den 1. Juni 2004 verschoben, dann aber für den Warenverkehr mit der **Schweiz** und **Liechtenstein** im Ergebnis doch nicht „geduldet“.

Drittlandszölle werden insofern nur auf Einfuhren von EU-Ursprungswaren aus Bulgarien, Rumänien, Island und Norwegen erhoben.

Bereits vor dem 1. März 2004 war die Zollverwaltung angewiesen, auf **EU-Ursprungswaren** den **Drittlandszoll** anzuwenden mit Ausnahme der Fälle, in denen der **EWR-Zollsatz** günstiger ist. Die EU ging davon aus, dass die Präferenzabkommen keine Verpflichtung für die EU enthalten, EU-Ursprungsprodukte präferenzbegünstigt zu behandeln.

Diese Auffassung sei im Gegensatz zu den Abkommen mit den Mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) jedenfalls nach dem **FHA EU/CH** nicht haltbar, so die Aussage *Schmöger*.

Für viele EU-Ursprungswaren, vor allem im **gewerblichen Sektor**, war der anzuwendende EWR-Zollsatz mit dem eigentlichen Präferenzzollsatz nach Freihandelsabkommen EU/CH identisch, nämlich „frei“, so dass die rechtliche Unterscheidung sich nicht auswirkte.

Nunmehr stehe fest, dass die EU für alle vom Abkommen erfassten Waren den Präferenzzollsatz „frei“ gewähre, weshalb eine Erstattung nach Art. 236 Zollkodex zu beantragen sei.

Importeuren werde angeraten, für bereits **vor dem 1. Juni 2004** abgefertigte EU-Ursprungswaren aus der Schweiz im Bereich der Kapitel 1 bis 24 (Agrarsektor) zu prüfen, ob anstelle des Präferenzzollsatzes nach dem Abkommen der höhere EWR-Zollsatz angewendet wurde, wenn ja, sollte die **Erstattung der erhobenen Abgaben** beantragt werden.

Zivilrechtlicher Regressanspruch bei unrichtiger Warenverkehrsbescheinigung

Fallgestaltung: *Lieferant L mit Sitz in Hamburg verkauft Ware an den Zwischenhändler Z mit Sitz in Stuttgart. Die Warensendung wird vereinbarungsgemäß von einer Lieferantenerklärung (Ursprung EU) begleitet. Der Zwischenhändler Z verkauft und liefert die Ware an seinen Abnehmer A in die Schweiz – vereinbarungsgemäß – mit Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 (Ursprung EU). Die Eidg. Zollverwaltung lässt die EUR.1 im Ausstellungsstaat Deutschland prüfen mit dem Ergebnis, dass diese zu Unrecht ausgestellt wurde. Die Eidg. Zollverwaltung erhebt den Drittlandszoll von A nach. Dieser fordert den Betrag bei Z ein. Zwischenhändler Z verlangt Schadensersatz beim Lieferanten L.*

Rechtliche Würdigung nach Erörterung: Keine Anwendung des CISG (UN-Kaufrecht) für den Anspruch des **Z** gegen **L**, da kein Warenverkauf mit Sitz in **verschiedenen** Abkommensstaaten vorliege. Für einen Anspruch des **A** gegen **Z** können grundsätzlich Ansprüche aus Art. 45 Abs. 1 CISG geltend gemacht werden.

Es bestehe jedoch – und darum gehe es hier – ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch des **Z gegen L** nach § 463 BGB aufgrund Sachmängelhaftung; Falschlieferung sei dem Sachmangel gleichzustellen. *Auf Einwand des L (Schadenshypothese):* Der Zwischenhändler **Z** müsse den Anspruch des **A** abwehren, da dieser keinen Schaden habe. Bei ursprünglich

richtiger Sachbehandlung (keine EUR.1 – Ausstellung) wären die Drittlandszölle ebenfalls entstanden. Nach einer **BGH-Entscheidung** sei es für den Schadensersatzanspruch ausreichend, wenn der Kunde die Ware bei Einbeziehung der Einfuhrzölle in seinen Verkaufspreis (Kalkulationsgrundlage) nicht abgenommen hätte und die Zölle auch nicht mehr auf den Abnehmer abgewälzt werden können.

Nachträgliche Vorlage eines Präferenznachweises bei nicht ordnungsgemäß beendeten Versandverfahren

Fallgestaltung: *Der Spediteur S mit Sitz in Weil am Rhein eröffnet ein Versandverfahren für eine Ware aus der Schweiz als Hauptverpflichteter. Für den Transport schaltet er den Transporteur T ein. Der Fahrer von T stellt die Ware nicht bei der Bestimmungszollstelle, sondern bringt das Versandgut unabgefertigt zum Abnehmer A. Das Hauptzollamt belastet S als Hauptverpflichteten mit den Abgaben. S legt nachträglich einen Präferenznachweis vor, der zur Zollfreiheit der Ware führen würde.*

Ergebnis nach rechtlicher Erörterung: Bei Nichtstellung der Ware im Versandverfahren entstehe die Abgabenschuld ohne Berücksichtigung von Präferenzbegünstigungen nach Artikel 203 Zollkodex. Abgabenschuldner werden der Hauptverpflichtete und der Warenführer/Entzieher als Gesamtschuldner. Ein Antrag nach **Art. 239 des Zollkodex** in Verbindung mit **Art. 900 Abs. 1 Buchstabe o) der Zollkodex-DVO** ermögliche grundsätzlich die Abgabefreiheit durch nachträgliche Vorlage eines Präferenznachweises zu erlangen – Voraussetzung jedoch: kein betrügerisches Verhalten oder offensichtliche Fahrlässigkeit!

Der EuGH hat auf eine Vorlage des Bundesfinanzhofes mit Urteil vom 29.4.2004, C-222/01, entschieden, dass offensichtliche Fahrlässigkeit eines Erfüllungsgehilfen eine Erstattung der Abgaben **nicht** ausschließe, wenn dem Abgabenschuldner selbst eine offensichtliche Fahrlässigkeit nicht zur Last gelegt werden könne (ZfZ 2003, S. 228 ff).

Abschluss der Veranstaltung

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang dankte allen Referenten und Teilnehmern für Referate und Diskussionsbeiträge, die zum Gelingen des 9. Außenwirtschaftsrechtstages am 23. und 24. September 2004 beigetragen haben. Intensiv und praxisnah habe man sich mit den „*Rechtsfragen des Zolls in globalen Märkten*“ im Plenum, aber auch in den Pausen und in Gesprächskreisen am Abend befasst.

Die große Präsenz (150 Teilnehmer) und das Feedback hätten dem Vorstand des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht Gewissheit gegeben, der Zielsetzung der Außenwirtschaftsrechtstage gerecht zu werden, nämlich ein für Wissenschaft und Praxis zusammenführendes Gesprächsforum für außenwirtschaftsrechtliche Fragestellungen anzubieten.

Wolfgang wies abschließend darauf hin, dass alle Referate und Diskussionsbeiträge als Tagungsband in der Reihe „Schriften zum Außenwirtschaftsrecht“, *Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg*, veröffentlicht werden.

Der 10. Außenwirtschaftsrechtstag findet am 22./23. September 2005 in Münster statt.

WILLI VÖGELE