

Weerth, Carsten

Article — Digitized Version

Lokales und regionales Risikomanagement - eine neue Aufgabe für die Hauptzollämter

BDZ-Fachteil

Suggested Citation: Weerth, Carsten (2007) : Lokales und regionales Risikomanagement - eine neue Aufgabe für die Hauptzollämter, BDZ-Fachteil, ISSN 1437-9864, BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin, Vol. 9/2007, pp. F65-F66

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/146744>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Lokales und regionales Risikomanagement – eine neue Aufgabe für die Hauptzollämter

Von Dipl.-Finanzw. Carsten Weerth BSc, Bremen

A. Einleitung

Die Begriffe „Risiko“, „Risikomanagement“ und „Risikoanalyse“ wurden auf Grund der kleinen Zollkodex-Reform mit der Verordnung (EG) Nr. 648/2005¹ zur Änderung des Zollkodex und der Verordnung (EG) Nr. 1875/2006² in den Zollkodex und die ZK-DVO eingeführt. Die neuen Vorschriften zum Risikomanagement gelten seit dem 26. Dezember 2006.

Nun ist es an der Zeit, das Risikomanagement und die Risikoanalyse kurz vorzustellen und Konzepte für das Erkennen und Weiterleiten von Risiken auf örtlicher Ebene zu entwerfen.

B. Was ist überhaupt ein „Risiko“, was ist Risikomanagement?

Die Begriffe „Risiko“ und „Risikomanagement“ werden neu definiert in Artikel 4 Nr. 25 und 26 ZK.

Nach Artikel 4 Nr. 25 ZK handelt es sich bei einem Risiko um „die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalles im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und Drittländern befördert werden, sowie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Waren ohne Gemeinschaftsstatus, sofern dieser Vorfall

- die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindert oder
- den finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten schadet oder
- die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet.“

Nach Artikel 4 Nr. 26 ZK handelt es sich beim Risikomanagement um „die systematische Ermittlung des Risikos und die Durchführung aller zur Begrenzung des Risikos erforderlichen Maßnahmen. Dazu gehören Tätigkeiten wie das Sammeln von Daten und Informationen, die Analyse und Bewertung von Risiken, das Vorschreiben und Umsetzen von Maßnahmen sowie die regelmäßige Überwachung und Überarbeitung des Prozesses und seiner Ergebnisse auf der Basis internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Quellen und Strategien“.

Zollstellen sollen bei der Abfertigung in jedem Einzelfall eine Risikoanalyse durchführen. Der Begriff „Risikoanalyse“ wird in der ZK-DVO sehr häufig verwendet, jedoch nicht definiert.

Die Vorschriften zum Risikomanagement sind enthalten in den Artikeln 4 f bis 4 j ZK-DVO. Bei der Lektüre der neuen rechtlichen Vorgaben wird deutlich, dass diese erst im Entstehen begriffen sind und sich die gemeinsamen Parameter noch entwickeln müssen. Das gesamte Konzept ist nun mit Leben zu füllen.

¹ ABI. EU 2005 Nr. L 117/13.

² ABI. EU 2006 Nr. L 360/64.

C. Lokale und regionale Konzepte für ein Risikomanagement

Zentrale Elemente des Risikomanagements sind die Information über Bewertung und Kommunikation von Risiken an alle Hauptzollämter und Zollstellen.

In Deutschland wird die Risikoanalyse Zoll durch die Zentralstelle Risikoanalyse Zoll (ZORA) mit Sitz in Münster zentral wahrgenommen. Allerdings ist jede zentrale Risikoanalyse von Sachverhalten abhängig, welcher der ZORA systematisiert und gleichmäßig aus der Praxis der Zollabwicklung zugeleitet werden müssen.

Eine Aufgabe der örtlichen Hauptzollämter muss es daher sein, Sachverhalte, die ein Risiko i. S. d. Artikels 4 Nr. 25 ZK beinhalten, von den Zollstellen und anderen feststellenden Stellen (Sachgebiete D, Rechtsbehelfsstelle, Strafsachenstellen etc.) berichtet zu bekommen, damit einerseits alle Zollstellen im Bezirk des Hauptzollamtes einheitlich verfahren und andererseits diese Informationen systematisch ausgewertet werden können und der Risikohinweis weiter berichtet werden kann (an die OFD, die ZORA, das ZKA und letztlich an OLAF).

Hierzu ist es erforderlich festzulegen, welcher Stelle ein festgestelltes Risiko berichtet werden soll und in welcher Form dieses geschehen soll. Bislang gibt es Berichtswege zum ZKA (sogen. AM-Mitteilungen, welche ggf. dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung weitergeleitet werden), den Bericht an die derzeit noch zuständigen Oberfinanzdirektionen und die formlose Mitteilung an die ZORA.

Nach dem o. g. Risikobegriff bestehen Risiken hinsichtlich der Abgabenerhebung auch bei Verboten und Beschränkungen.

Die lokale Risikoanalyse beim Hauptzollamt sollte daher dem Fachsachgebiet B (Zölle) zugeordnet werden.

Die lokale Risikoanalyse könnte beispielsweise die folgenden Säulen enthalten:

1. Zolltarifliche Risikoanalyse,
2. Berichte von Unregelmäßigkeiten zur Fertigung von AM-Mitteilungen,
3. Dienstaufsicht für Verbote und Beschränkungen (einheitliche Rechtsanwendung),
4. Auswertung von Prüfungsberichten (DEBBI-Bewertungen) und
5. Regionale Mitteilungen

Erkenntnisse über Risiken aus den o. g. Bereichen können nach der Auswertung und Bewertung den Zollstellen, den Sachgebieten C (Steuererhebung) und D (Außenprüfung) sowie der ZORA und ggf. dem ZKA (AM-Mitteilungen) oder auf dem Berichtswege der OFD zugeleitet werden.

1. Zolltarifliche Risikoanalyse

Erhebliche Risiken für die Eigenmittel der EG bestehen durch die falsche Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs.

Durch Zollstellen angeforderte Einreichungsgutachten der zuständigen ZPLAen ergeben häufig eine andere Einreihung mit einem anderen Abgabensatz. Zur systematischen Auswertung aller im Bezirk eines Hauptzollamtes vorgenommenen Proben und deren Ergebnisse sollten Zollstellen dem Fachsachgebiet B regelmäßig die Einreichungsgutachten in zolltariflichen Fragestellungen vorlegen, damit sich die Sachgebiete B und C ein Bild vom Abfertigungsgeschehen und den sich daraus ergebenden Problemen bilden können.

Die Einreichungsgutachten können hinsichtlich von Abgabendifferenzen des Drittlandszollsatzes untersucht werden und die Ergebnisse werden den Zollstellen und der ZORA mitgeteilt. Darüber hinaus sollte über die Beobachtung zolltariflicher Risiken (z. B. falsche Beschreibung der Waren) auch dann berichtet werden, wenn kein Einreichungsgutachten beantragt worden ist. Diese Maßnahmen dienen der einheitlichen Anwendung des Zollrechts bei allen Zollstellen und der umfassenden Information aller Zollstellen (und beteiligten Sachgebiete).

2. AM-Mitteilungen bei Unregelmäßigkeiten

Mit der Verordnung (EG) Nr. 515/97 wurde eine Mitteilung eingeführt, die Mitgliedstaaten bei Unregelmäßigkeiten für Eigenmittel versenden sollen (Schmuggel, Betrug etc.).

Alle Zollstellen und das Sachgebiet D sollten dem Hauptzollamt, Sachgebiet B, die Sachverhalte vorlegen, welche für Unregelmäßigkeiten in Betracht kommen (z. B. falsche Zollwertermittlung, falsche Ursprungsangaben) und ggf. berichtet werden müssen. Diese Maßnahmen dienen der Kommunikation von Betrugereien und Unregelmäßigkeiten im Bezirk des Hauptzollamtes und der umfassenden Information aller Zollstellen (und beteiligten Sachgebiete) sowie der Weiterleitung dieser Informationen an das ZKA (und von dort ggf. an OLAF).

3. Einheitliche Anwendung der VuB

Die Verbesserung und Vereinheitlichung der VuB-Bearbeitung durch die Zollstellen sollte durch die Dienst- und Fachaufsicht des Hauptzollamtes unterstützt werden. Zu diesem Zweck sollte die Sachbearbeitung von VuB-Sachverhalten vollständig auf das Sachgebiet B verlagert werden, wo sie auf Grund der Aufgabenstellung von Zollabfertigung und Fachsachgebiet angesiedelt sein muss.

Aus dieser Aufgabenverteilung werden sich zahlreiche Grundsatzverfügungen, Absprachen mit den örtlichen Fachbehörden und Vermerke ergeben, welche der einheitlichen Aufgabenerledigung der Zollstellen im Bezirk eines Hauptzollamtes dienen.

Das Fachsachgebiet B dient gleichzeitig als zentraler Ansprechpartner für alle Fachbehörden und steuert Risikohinweise von Fachbehörden (z. B. dem Gewerbeaufsichtsamt, der Wasserschutzpolizei zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung oder des staatlichen Amtes für Fischereiaufsicht zur Verhinderung der Anlandung von illegal gefischten Seefischen und der Anlandung von Piratenfangflotten) gezielt an die Zollstellen weiter.

4. DEBBI-Bewertung

Das Sachgebiet B eines jeden Hauptzollamtes ist für die dezentrale DEBBI-Bewertung zuständig. Regelmäßig werden Kontrollmitteilungen von Zahlstellen, Sachgebieten Straf- und Bußgeldbearbeitung sowie Zollfahndungsämtern und

Prüfungsberichte ausgewertet. Darüber hinaus werden täglich die Informationen der Amtsgerichte aus den örtlichen Medien, dem Bundesanzeiger oder dem Internetportal www.insolvenzbekanntmachungen.de ausgewertet und in DEBBI unter Sonstiges erfasst.

Aus der systematischen Auswertung derartiger Daten können sich Risikohinweise für Zollämter, Sachgebiete und die ZORA ergeben.

5. Regionale Mitteilungen

Bestimmte Risikohinweise können lediglich regionale Bedeutung haben, beispielsweise Einfuhren im Seeverkehr, im Luftverkehr, Einfuhren aus der Schweiz etc. Derartige Risikohinweise sollten über ein regionales Netzwerk weitergegeben werden können, da diese Hinweise nicht von bundesweiter Bedeutung, ggf. aber für andere Hauptzollämter mit gleichen Aufgabenstellungen von Bedeutung sind. Hierfür bietet es sich an, regionale Risikonetzwerke in den neu zu errichtenden Bundesfinanzdirektionen zu bilden.

Sofern die Region „Küste“ oder „Schweizer Grenze“ betroffen ist, werden derartige Risikohinweise sicherlich für die anliegenden Mitgliedstaaten genauso bedeutsam sein, weil beispielsweise auch Frankreich, Italien und Österreich an die Schweiz angrenzen, und im Seeverkehr Risikohinweise auch für die Niederlande, Belgien, Großbritannien und Frankreich von Bedeutung sind. Für diese regionalen Risikohinweise sollte im Interesse der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen unterschiedlicher Mitgliedstaaten „wie eine Zollverwaltung“ der Austausch von lokalen und regionalen Risikohinweisen ermöglicht werden.

D. Bewertung und Ausblick

Im Gegensatz zum bisherigen (zufälligen und ungezielten) Vorgehen werden bei der lokalen Risikoanalyse durch das Hauptzollamt Daten gezielt gesammelt, ausgewertet und analysiert.

Es ist dringend erforderlich, ein Konzept für ein lokales Risikomanagement bei den Hauptzollämtern und für ein regionales Risikomanagement und entsprechende Netzwerke im Rahmen der Neustrukturierung der Mittelbehörden zu erarbeiten und mit Leben zu füllen.

Die lokale Risikoanalyse sollte dem Fachsachgebiet B zugeordnet werden und im Geschäftsverteilungsplan bei einem Sachbearbeiter (dem Risikobeauftragten) festgeschrieben werden. Neben der Erstellung eines Konzeptes sind ein Schulungskonzept für das lokale Risikomanagement sowie entsprechende Schulungen unbedingt erforderlich.

Denn erst durch die gezielte und systematische Informationsgewinnung, Analyse und Kommunikation können die neuen rechtlichen Vorschriften mit Leben gefüllt werden und damit können die Qualität der Aufgabenerledigung und damit die Erfolge – und gleichzeitig die Identifikation und Motivation der Mitarbeiter – gestärkt werden.

Diese neuen Zielvorgaben der EG sind allerdings weder kostenneutral noch ohne personelle Auswirkungen zu erreichen.

Die deutsche Zollverwaltung ist aufgefordert, entsprechende personelle Verstärkungen auf lokaler Ebene zur Verbesserung und gezielten Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen, um die geforderte Steigerung der Qualität zu erreichen.