

Weerth, Carsten

Article — Published Version

Zustand der Zollunion 2019

Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis (AW-Prax)

Suggested Citation: Weerth, Carsten (2020) : Zustand der Zollunion 2019, Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis (AW-Prax), ISSN 0947-3017, Reguvis Verlag, Köln, pp. 17-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/219310>

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.

☰ Zustand der Zollunion 2019

Untersuchung der Zollrechtsanwendung in der EU-28 mit Zoll- und Wirtschaftsdaten



Von Dr. Carsten Weerth BSc (Glasgow), LL.M. M.A., Bremen. Der Verfasser ist Gründer des Zentrums für Zollrecht und Zollforschung und Lehrbeauftragter an der FOM Hochschule für Oekonomie und Management

Für Kenner der praktischen Abläufe und der Umsetzung der Europäischen Zollunion ist das Ergebnis des Sonderberichts Nr. 19/2017 wenig überraschend. Dennoch enthält der 90 Seiten umfassende Sonderbericht des EuRH (eines EU-Organs nach Art. 13 I EUV) große Sprengkraft und eine Detailtiefe an Daten, die bislang so unbekannt waren. Eine genaue Betrachtung lohnt sich: Die Europäische Union (EU) wird immer als eine Zollunion mit einheitlicher Rechtsanwendung dargestellt. Das dieses in der Praxis nicht so ist, ist jedem Praktiker des Zollrechts bewusst, doch oft liegen keine hinreichenden Beweise vor. Dem EuGH gelingt der Nachweis: Einige Mitgliedstaaten kontrollieren Wareneinfuhren seltener und weniger genau, weil sie offenbar die Anlastung von Eigenmitteln fürchten. Die Ergebnisse des EuRH müssen aufgegriffen und für Änderungen am bestehenden System genutzt werden. Diese Untersuchung stellt die Frage nach der einheitlichen Anwendung des Zollrechts durch die Mitgliedstaaten der EU-28 und nutzt dafür aktuelle Daten der World Customs Organization (WCO) und der World Trade Organization (WTO). Die Mitgliedstaaten der EU sollen zusammenarbeiten „wie eine Zollverwaltung“. Kann das funktionieren? Wie genau sind die Zollverwaltungen aufgebaut? Welchen Arbeitsanfall müssen sie bewerkstelligen? Wieviel Zollbeamte stehen den nationalen Zollverwaltungen dafür zur Verfügung? Diese Untersuchung (Zustand der Zollunion 2019) gibt erstmals Antworten für das Berichtsjahr 2018.

INHALT

- Einleitung
- Methodik und Hintergründe
- EuRH-Sonderbericht 19/17
- Ergebnisse des EuRH
- Methodik des EuRH
- Handlungsempfehlungen des EuRH
- Eigene Methodik
- Ergebnisse der Untersuchung
- Diskussion
 - Erstmaliger Daten-Vergleich
 - Starke Unterschiede in der EU-28
 - 28 verschiedene Volkswirtschaften
 - Ergebnisse des EuRH Nr. 19/2017
 - Anzahl der Zollbeamten der EU-28
 - Indiz für Kontrolldefizite
 - Verkehrsverlagerungen (UK/BE)
 - Verkehrsverlagerungen (IT/BE/ES)
 - Zollanmeldungen pro Zollbeamte
 - Erstaunliche Datenänderungen
 - Umsetzung der IT-Zollabwicklung
 - Unterschiedliche Ausstattungen/Unterschiedliche Aufgaben
 - Korruptionsprobleme der EU-28
- Zusammenfassung

Einleitung

Die Zollunion ist einer der Gründungspfeiler der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 und der nachfolgenden Europäischen Gemeinschaft (EG) und Europäischen Union (EU). Die Zollunion ist bereits in EUV

und AEUV im Primärrecht verankert und klar definiert: innerhalb der EU (im Binnenmarkt) gelten keinerlei Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung für den Warenverkehr und für Waren aus Drittländern gelten an den Außengrenzen der EU dieselben Bestimmungen (Zollsätze, Anwendung des Zollrechts) und das selbe Kontrollniveau.

Praktikern und Kennern der Materie ist seit Jahren bewusst, dass die EU ihren eigenen Ansprüchen nicht genügen kann. Wenige wissenschaftliche Untersuchungen liegen zur Uneinheitlichkeit der Zollrechtsanwendung vor, u.a. zur Einreihung in den Gemeinsamen Zolltarif der Union (der EU-25 aus 2007) und den Zollstrafaten und den Zollordnungswidrigkeiten in der EU-27 (Zollsanktionen) aus 2011.

Die Organe der Union versuchen die Funktionsfähigkeit der Zollunion in der Regel in positivem Licht darzustellen. Der Europäische Rechnungshof (EuRH) unterscheidet sich als Prüfungsorgan der EU von den anderen Organen, indem die Funktionsweise und Probleme der EU-Zollunion offen untersucht und angesprochen werden. Allerdings sind diese Untersuchungen lückenhaft und haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder wissenschaftliche Nachprüfbarkeit. In dieser Untersuchung wird ein anderer Ansatz verfolgt, ohne den Ansatz des EuRH in Zweifel zu ziehen. Hier werden öffentlich vorliegende Daten zu den Zoll-

verwaltungen aller 28 Mitgliedstaaten gegenübergestellt und verglichen – für die interessierte Öffentlichkeit stellt diese Untersuchung erstmals ein Fundus wertvoller Daten zur Zollunion dar. Dabei wird die Unterschiedlichkeit der EU-Mitgliedstaaten herausgearbeitet, denn die eine EU, über die so oft gesprochen wird, gibt es nicht. Die EU besteht aus 28 Mitgliedstaaten in unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Situationen und wirtschaftsgeografischen Lagen – und dabei sprechen die Menschen aus einem Land immer aus ihrer persönlichen Perspektive – ein Spanier wird über die hohe Arbeitslosigkeit klagen, während ein Deutscher die geringe Arbeitslosenquote in der EU und die reibungslose Zollabwicklung hervorhebt. In anderen Mitgliedstaaten wie Bulgarien, Kroatien und Rumänien ist für die Bürger dagegen die Korruption ein großes Thema.

Methodik und Hintergründe

Diese Untersuchung stellt Daten aus verschiedenen Quellen zusammen: Des EuRH, der WCO, der WTO, des IMF sowie der NGO Transparency International, und stellt diese tabellarisch gegenüber. Dabei wurden (wenn verfügbar) jeweils die aktuellsten Daten für 2018 gewählt. Dabei entsteht ein einzigartiger Datenschatz zur Zollunion, der die Unterschiedlichkeit der 28 EU-Mitgliedstaaten aufzeigt. Aber wer würde ernsthaft Malta oder Luxemburg mit Frankreich und Deutschland vergleichen?

EuRH-Sonderbericht Nr. 19/17

Der Sonderbericht des EuRH Nr. 19/17 untersucht die Zollkontrollen bei der Wareneinfuhr in fünf von 28 Mitgliedstaaten und deckt dabei „Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung“ auf, die „sich auf die finanziellen Interessen der EU auswirken“.

Dieser EuRH-Sonderbericht ist im Detail hier nicht wiederzugeben, gleichwohl enthält der Bericht so viele Informationen und Hinweise, dass eine Kurzdarstellung sinnvoll erscheint.

Der EuRH setzt Untersuchungen zur Zollunion fort

„Der Hof verfolgte die Umsetzung von Sonderberichten mit Relevanz für diese Prüfung seitens der Kommission weiter, wie den Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zollarifauskünfte (VZTA); Sonderbericht Nr. 1/2010 ‚Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?‘ und den Sonderbericht Nr. 2/2014 ‚Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?‘“

Methodik des EuRH

Der EuRH untersuchte stichprobenweise Einfuhrvorgänge in nur fünf Mitgliedstaaten: Spanien, Italien, Polen, Rumänien und dem Vereinigten Königreich.

„a) 30 potenziell unterbewertete Einfuhrvorgänge. Um diese Auswahl zu treffen, unterzog der Hof die Grundgesamtheit der von den einzelnen Mitgliedstaaten im Jahr 2015 in Surveillance 2 erfassten Einfuhren mithilfe der IT-Anwendung *Tableau* einer visuellen Datenanalyse. Die potenzielle Unterbewertung wurde dann mit den von der Gemeinsamen Forschungsstelle in THE-SEUS veröffentlichten fairen Preisen pro kg sowie mit dem in Surveillance 2 gemeldeten durchschnittlichen Preis je Einheit verglichen;

b) 30 Einfuhrvorgänge, die von Amtshilfemittelungen betroffen waren, die vom OLAF zur Bekämpfung der falschen Einreihung von Waren herausgegeben wurden. Der Hof wählte mithilfe von ACL nach dem Zufallsprinzip Einfuhren aus, die im Jahr 2015 von den einzelnen Mitgliedstaaten in Surveillance 2 erfasst wurden;

c) die vollständige Grundgesamtheit der Einfuhren, die laut Surveillance 2 im Jahr 2015 von einer Amtshilfemittelung zur Bekämpfung falscher Angaben zum Ursprungsland betroffen waren;“ (EuRH-Sonderbericht Nr. 19/17, Anhang II).

Insofern wurden zunächst die Mitgliedstaaten zentral mit Hilfe von Fragebögen befragt und risikobezogene Datenaufbereitungen wurden vom EuRH gemacht, um unterbewertete Einfuhrfälle aufzuspüren. Danach besuchten die EuRH-Prüfer die Mitgliedstaaten und untersuchten die zuvor ausgewählten Zollanmeldungen im Detail.

Ergebnisse des EuRH

Der EuRH kommt in seinem Sonderbericht Nr. 19/17 zu den folgenden wesentlichen Ergebnissen:

„Der Hof prüfte, ob Europäische Kommission und Mitgliedstaaten sicherstellen, dass mit den Einfuhrverfahren die finanziellen Interessen der EU geschützt werden. Der Hof fand erhebliche Mängel und Schlupflöcher, die darauf hindeuten, dass die Anwendung der Kontrollen nicht wirksam ist. Dies wirkt sich nachteilig auf die Finanzen der EU aus.

Der Hof unterbreitet der Kommission und den Mitgliedstaaten eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Gestaltung und Umsetzung der Kontrollen.“

„VI. Der Hof ermittelte erhebliche Mängel, die darauf hindeuten, dass der Rechtsrahmen für das Zollwesen Schwachstellen aufweist. Zudem stellte er fest, dass die Zollkontrollen bei den Einfuhren nicht wirksam umgesetzt wurden, was negative Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der EU hat.

VII. Es gibt keine ausreichenden finanziellen Anreize für die Mitgliedstaaten, Zollkontrollen durchzuführen.

Diejenigen, die Zollkontrollen durchführen, bei der Nacherhebung von EU-Einnahmeausfällen jedoch keinen Erfolg haben, riskieren finanzielle Folgen, wohingegen diejenigen, die keine derartigen Kontrollen durchführen, womöglich keine derartigen Folgen zu tragen haben.

VIII. Die Mitgliedstaaten haben Fortschritte bei der einheitlichen Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften gemacht. Sie verfolgen jedoch unterschiedliche Ansätze bezüglich der Zollkontrollen zur Bekämpfung

von Unterbewertung, falscher Angaben zum Ursprungsland und der falschen Einreihung von Waren sowie bezüglich der Verhängung von Zollsanktionen. Aufwendige Zollkontrollen können Auswirkungen darauf haben, welche Einfuhrzollstelle Wirtschaftsbeteiligte wählen, und (Flug-)Häfen mit weniger Zollkontrollen ziehen möglicherweise mehr Verkehr an.

IX. In den Mitgliedstaaten gibt es im Hinblick auf die Einfuhrkontrolle weiterhin einige Schlupflöcher.“

Empfehlungen des EuRH:

„X. Der Hof unterbreitet der Kommission und den Mitgliedstaaten die folgenden Empfehlungen.

XI. Die Kommission sollte folgende Maßnahmen ergreifen:

a) Um in der Lage zu sein, der Aufforderung des Europäischen Parlaments nachzukommen, sollte die Kommission eine Methodik entwickeln und ab 2019 in regelmäßigen Abständen Schätzungen der Zolllücke vorlegen; die Ergebnisse dieser Schätzungen sollten bei der Zuweisung von Ressourcen sowie bei der Festlegung operativer Zielvorgaben berücksichtigt werden.

b) Sie sollte alle verfügbaren Optionen in Erwägung ziehen, um unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen die nationalen Zollbehörden in ihrer für die Belange der EU wichtigen Funktion zu unterstützen; dabei sollte auch überprüft werden, ob die Rate der Erhebungskosten angemessen ist.

c) Sie sollte in Bezug auf den bevorstehenden mehrjährigen Finanzrahmen vorschlagen, dass die nächsten EU-Aktionsprogramme zur Unterstützung der Zollunion genutzt werden, um zur finanziellen Tragfähigkeit der Europäischen Informationssysteme im Zollbereich beizutragen.

d) Sie sollte die Anfragen in Amtshilfemittelungen präziser formulieren, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten sie einheitlich umsetzen.

e) Sie sollte im Jahr 2018 Änderungen am Zollrecht vorschlagen, die darauf abzielen, die Angabe des Versenders in der Einfuhrzollanmeldung verbindlich vorzuschreiben.

XII. Die Mitgliedstaaten sollten folgende Maßnahmen ergreifen:

a) Sie sollten den Verzicht auf von einem bestimmten Risikofilter vorgeschlagene

Kontrollen an eine vorher erteilte oder unmittelbar erfolgende Genehmigung einer vorgesetzten Stelle knüpfen.

b) Sie sollten in ihren elektronischen Systemen zur Überlassung von Waren Kontrollen einführen, um Einfuhranmeldungen zu blockieren, wenn bei einem angemeldeten Warenwert von über 150 € oder für als Geschenke angemeldete gewerbliche Sendungen eine Zollbefreiung beantragt wird.

c) Sie sollten Ermittlungspläne aufstellen, um den Missbrauch von Zollbefreiungen für Waren aus dem E-Commerce mit Nicht-EU-Ländern zu bekämpfen.“

Detailergebnisse des EuRH

Der EuRH hat neben den zusammenfassenden Ergebnissen und Empfehlungen verschiedene Detailergebnisse erzielt, die relevant sind.

Ergebnisse des EuRH:

„10. Die Hinterziehung von Zöllen führt zur Vergrößerung der Zolllücke, die in einer Studie des Europäischen Parlaments definiert wird als ‚Differenz zwischen der theoretischen Höhe der Einnahmen, die durch Einfuhrabgaben für die Wirtschaft insgesamt erzielt werden müssten, und den tatsächlich erhobenen Einfuhrabgaben‘. Lücken in der Erhebung von Zöllen müssen durch höhere Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) ausgeglichen werden, die letztlich von den europäischen Steuerzahlern getragen werden. [...]

26. Im Jahr 2013 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die Erhebung verlässlicher Daten über die Zoll- und Mehrwertsteuerlücke in den Mitgliedstaaten zu verstärken und dem Parlament diesbezüglich alle sechs Monate Bericht zu erstatten. Die Kommission ist dieser Aufforderung in Bezug auf die Zolllücke nicht nachgekommen, finanziert jedoch regelmäßig Studien zum Umfang der Mehrwertsteuerlücke. Die Kommission veröffentlicht einen jährlichen Vergleich zwischen den zusätzlichen Feststellungen von TEM, die sich aus ihren Kontrolltätigkeiten ergeben, und dem tatsächlich erhobenen Betrag. Dies entspricht keinesfalls der in Ziff. 10 beschriebenen Zolllücke.

27. Das OLAF hat eine Berechnung des potenziellen Ausfalls an Zöllen und MwSt.

vorgenommen, der auf die Unterbewertung der Einfuhren von Textilien und Schuhen aus China ins Vereinigte Königreich zurückzuführen ist. Der Berechnung zufolge beliefen sich die potenziellen Zollausfälle im Zeitraum 2013–2016 auf beinahe 2 Mrd. €. Das OLAF bewertet derzeit, ob es in anderen Mitgliedstaaten – darunter die vier in der Stichprobe des Hofes erfassten Mitgliedstaaten – potenzielle Ausfälle gibt.

28. Eine jährliche Schätzung der Zolllücke würde es ermöglichen, die Leistung der Zollunion im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU zu bewerten. Sie würde außerdem dazu beitragen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten Mittel gezielt dorthin lenken, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Ein Negativanreiz hält die Mitgliedstaaten von der Durchführung von Zollkontrollen ab.

29. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten sind für die Erhebung von Zöllen verantwortlich: Sie müssen alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit sichergestellt wird, dass die Zölle ordnungsgemäß dem EU-Haushalt zufließen, und damit die finanziellen Interessen der EU geschützt werden. Um dies zu gewährleisten, kontrolliert die Kommission einmal im Jahr die Zollbehörden der Mitgliedstaaten.

30. Die Kommission kann einen Mitgliedstaat im Falle von Verwaltungsfehlern finanziell haftbar machen. Mitgliedstaaten, die keine Zollkontrollen durchführen, sind diesem Risiko möglicherweise nicht ausgesetzt: Beispielsweise stellte der Hof fest, dass im Vereinigten Königreich insolvente Wirtschaftsbeteiligte von der Zielpopulation eines Projekts zur nachträglichen Kontrolle ausgeschlossen werden. In der Tat beklagte sich ein Mitgliedstaat, je stärker er Betrug bekämpfe, desto höher sei das Risiko, dass die Kommission ihn finanziell haftbar mache.

31. Wenn Zollbehörden eine nachträgliche Kontrolle durchführen und herausfinden, dass Zölle in zu geringer Höhe gezahlt wurden, müssen sie die geschuldeten Zölle nacherheben. Die Zollbehörden teilen dem Zollschuldner den fälligen Betrag mittels eines Nacherhebungsbescheids mit. Aus Statistiken der Kommission geht hervor, dass in den ausgewählten Mitgliedstaaten mit Ausnahme Polens die

Zahl der Nacherhebungsbescheide gesunken ist [...]

37. Wie die Kommission feststellte, erhoben im Jahr 2015 sieben Mitgliedstaaten mehr als 80 % der TEM [Traditionellen Eigenmittel] und vier Mitgliedstaaten nahezu 60 % der TEM¹⁴. Dem sollten die als Anteil der Erhebungskosten einbehaltenen Beträge gegenübergestellt werden: So behält beispielsweise ein Mitgliedstaat¹⁵ mehr als eine Mrd. € ein, wohingegen am anderen Ende der Skala ein anderer Mitgliedstaat¹⁶ weniger als 10 Mio. € einbehält. Es gibt im Zollsystem jedoch auch Fixkosten, etwa in Bezug auf IT-Systeme.¹⁷

EuRH-Fußnoten:

¹⁴ Deutschland (21 %), Vereinigtes Königreich (17 %), Niederlande (12 %), Belgien (9 %), Italien (9 %), Frankreich (9 %) und Spanien (7 %).

¹⁵ Deutschland.

¹⁶ Malta.

¹⁷ Generaldirektion Haushalt der Kommission („Minutes of the 168th meeting of the Advisory Committee on Own Resources (ACOR)“ vom 1. Dezember 2016).“

Eigene Methodik

Diese Untersuchung des Zustands der Zollunion fußt auf veröffentlichten Daten im Rahmen der World Customs Union (WCO) und der World Trade Organization (WTO). Die Zollverwaltungen der EU-28 sollen zusammenarbeiten wie „eine einzige Zollverwaltung“. Doch worüber reden wir? In aller Regel kennen wir nur die Zollverwaltung unseres eigenen Mitgliedstaats. Werden hier nicht innerhalb der Zollunion Äpfel mit Birnen und Melonen mit Erbsen verglichen?

Die Daten entstammen dem WCO Annual Report 2017–2018 und dem WTO World Statistical Review 2018.

In der Ergebnistabelle werden die Zollverwaltungen der EU-28 aufgelistet: die Anzahl der Zollbeamten, der Einfuhr- und Ausfuhranmeldungen (sowie deren elektronische Anteile) und die Stellung des Mitgliedstaats in der Weltwirtschaft aufgezeichnet.

Ergebnisse der Untersuchung

Mehrere Ergebnistabellen fassen die Einheitlichkeit der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten der EU-28 zusammen.

Table 1: 28 EU-Mitgliedstaaten und ihre Zollverwaltungen aufgelistet nach der Anzahl der Zollbeamten (2018), der bearbeiteten Einfuhr- und Ausfuhranmeldungen sowie dem Anteil der elektronischen Anmeldungen, dem Rang der Volkswirtschaft nach dem WTO-Ranking der Handelsdaten für Einfuhren (2017) in den Top 50 und dem tats. Wert in Mio. US\$.

Mitgliedstaat	Beamte	Einfuhrnm.	Elektr.	Ausfuhrnm.	Elektr.	WTO	Wert [Mio. US\$]
Deutschland	35.222	18.656.227	–	21.147.839	–	3	1.167.035
Frankreich	16.672	3.520.000	100,0	5.820.000	100,0	6	624.716
Polen	² 15.140	1.418.459	*99,9	2.231.463	*99,9	22	230.436
Italien	8.634	5.487.600	100,0	13.058.609	100,0	10	452.624
Tschechien	6.259	1.288.115	*97,4	1.577.623	100,0	28	161.963
Vereinigtes Königreich	5.000	39.136.877	100,0	7.002.777	100,0	5	644.055
Niederlande	4.435	2.811.304	100,0	5.673.121	100,0	8	574.308
Ungarn	4.018	444.597	98,0	613.762	*99,9	33	107.314
Spanien	3.622	7.667.736	51,0	9.349.850	50,0	15	350.636
Bulgarien	3.362	370.595	100,0	305.012	100,0	–	34.086
Belgien	3.283	5.552.858	100,0	10.015.230	*99,9	14	403.099
Slowakei	3.006	318.776	69,0	395.157	100,0	39	83.238
Kroatien	2.874	257.277	100,0	275.182	100,0	–	24.731
Rumänien	2.334	639.742	100,0	456.775	100,0	38	85.361
Litauen	2.110	250.727	*99,8	370.494	*99,8	–	32.493
Griechenland	2.085	374.883	*99,9	464.907	*100,0	48	56.848
Schweden	1.967	3.590.796	*99,6	3.144.137	100,0	31	153.878
Finnland	1.887	856.736	99,0	968.000	100,0	43	70.089
Österreich	1.676	1.409.370	100,0	1.589.647	100,0	27	175.836
Portugal	1.138	–	–	–	–	41	77.880
Lettland	988	152.678	100,0	184.628	100,0	–	16.800
Dänemark	687	1.628.713	99,0	1.559.659	100,0	36	92.913
Estland	583	158.308	*99,6	131.233	100,0	–	16.638
Irland	565	515.681	100,0	390.166	100,0	37	86.686
Slowenien	455	352.888	100,0	383.814	100,0	–	35.967
Zypern	443	90.565	97,0	26.729	100,0	–	9.004
Luxemburg	438	185.748	100,0	217.112	100,0	–	22.560
Malta	358	–	–	–	–	–	115.816

*errechnet, ²Daten des WCO Annual Report 2016–2017.**Table 2: Übersicht der 12 Mitgliedstaaten mit mehr als 1.000.000 Einfuhranmeldungen (2018)**

Mitgliedstaat	Beamte	Einfuhranmeldungen	Elektronisch	Anmeldung pro Zöllner*
Vereinigtes Königreich	5.000	39.136.877	100,0	7827
Deutschland	35.222	18.656.227	–	530
Spanien	3.622	7.667.736	51,0	2117
Belgien	3.283	5.552.858	100,0	1691
Italien	8.634	5.487.600	100,0	636
Schweden	1.967	3.590.796	*99,6	1826
Frankreich	16.672	3.520.000	100,0	211
Niederlande	4.435	2.811.304	100,0	634
Dänemark	687	1.628.713	99,0	2371
Polen	² 15.140	1.418.459	*99,9	94
Österreich	1.676	1.409.370	100,0	841
Tschechien	6.259	1.288.115	*97,4	206

*errechnet, ²Daten des WCO Annual Report 2016–2017.

Tabelle 3: Übersicht der 12 Mitgliedstaaten mit mehr als 1.000.000 Ausfuhranmeldungen (2018)

Mitgliedstaat	Beamte	Ausfuhranmeldungen	Elektronisch	Anmeldung pro Zöllner*
Deutschland	35.222	21.147.839	–	600
Italien	8.634	13.058.609	100,0	1512
Belgien	3.283	10.015.230	*99,9	3051
Spanien	3.622	9.349.850	50,0	2581
Vereinigtes Königreich	5.000	7.002.777	100,0	1401
Frankreich	16.672	5.820.000	100,0	349
Niederlande	4.435	5.673.121	100,0	1279
Schweden	1.967	3.144.137	100,0	1598
Polen	² 15.140	2.231.463	*99,9	147
Österreich	1.676	1.589.647	100,0	948
Dänemark	687	1.559.659	100,0	2270
Tschechien	6.259	1.577.623	100,0	252

*errechnet, ²Daten des WCO Annual Report 2016–2017.

Tabelle 4: Einfuhranmeldungen im UK und Deutschland von 2014 bis 2017 im Vergleich [Mio.]

Mitgliedstaat/Jahr	2014	2015	2016	2017
Vereinigtes Königreich	3.797	70.516	**70.516	39.136
Deutschland	9.316	70.135	18.656	**18.656

**doppelte Nennungen

Diskussion

Erstmaliger Daten-Vergleich

Erstmals werden mit dieser Untersuchung zum Zustand der Zollunion 2019 Daten der Zollverwaltungen der EU-28 gegenübergestellt und verglichen. Diese werden mit zahlreichen Wirtschaftsdaten der Mitgliedstaaten auf Datenbasis der WTO und des IMF, der NGO Transparency International und dem Ergebnis des EuRH in Zusammenhang gesetzt.

Starke Unterschiede in der EU-28

Die Größe und Aufgaben der 28 Zollverwaltungen unterscheiden sich erheblich. Das ist abhängig von der Lage der Mitgliedstaaten – Malta, als einzelne Insel hat andere Probleme zu bewältigen als Zypern, das nur ein Teil der gemeinsamen Insel mit dem türkisch besetzten Teil bildet.

Bulgarien hat eine Drittlandsgrenze zur Türkei, Polen hat eine lange Drittlandsgrenze zu Weißrussland und der Ukraine

und Finnland eine lange Landgrenze zu Russland. Das UK hat genauso wie Frankreich eine sehr lange Küste zu überwachern, wählt aber einen völlig anderen Ansatz. Während Frankreich mit mehr als 16.000 Zollbeamten die zweitgrößte Anzahl von Beschäftigten hat, glaubt das UK mit nur 5.000 Zollbeamten auszukommen. Dagegen liegen Luxemburg, Österreich und Slowenien mitten in der EU ohne Landgrenzen zu Drittländern.

28 verschiedene Volkswirtschaften

Auch die Größe der Volkswirtschaften, die mit Hilfe der WTO-Daten und IMF-Daten gegenübergestellt werden, unterscheidet sich erheblich (Tabellen 1, 5 und 6).

Ergebnisse des EuRH Nr. 19/2017

Die Ergebnisse des EuRH lassen aufhorchen, stellen aber nur ein lückenhaftes Teilergebnis dar: nur fünf von 28 EU-Mitgliedstaaten wurden untersucht.

Der EuRH sollte künftig zur vollständigen Prüfung des Zustands der Zolluni-

Tabelle 5: Reihenfolge der Mitgliedstaaten der EU-28 nach dem IMF-Rang des GDP (Nominal) in US\$ für 2018

Mitgliedstaat	Rang	GDP in Mio. US\$
Deutschland	4	3.963.880
Vereinigtes Königreich	6	2.829.163
Frankreich	7	2.761.633
Italien	8	2.025.866
Spanien	13	1.429.140
Niederlande	17	914.003
Polen	21	593.295
Schweden	22	547.123
Belgien	23	531.813
Österreich	27	457.637
Irland	31	381.571
Dänemark	37	349.524
Finnland	43	276.572
Tschechien	45	246.161
Rumänien	46	244.158
Portugal	47	239.473
Griechenland	50	219.097
Ungarn	54	168.778
Slowakei	59	109.863
Luxemburg	70	69.634
Bulgarien	72	67.044
Kroatien	74	61.252
Slowenien	81	55.088
Litauen	82	54.240
Lettland	96	35.721
Estland	98	31.026
Zypern	106	24.638
Malta	122	15.134

on alle EU-Mitgliedstaaten untersuchen – denn bei diesen lückenhaften Teiluntersuchungen bleiben Unklarheiten hinsichtlich der Zollrechtsdurchführung in der gesamten Zollunion. Hat man nur die Mitgliedstaaten mit den unzureichenden Kontrollsystemen herausgegriffen? Oder arbeiten alle Zollverwaltungen so unzureichend?

Anzahl der Zollbeamten der EU-28

Ein Indiz ist die Anzahl der in den Zollverwaltungen beschäftigten Zollbeamten im Zusammenhang mit der Größe der

Tabelle 6: Reihenfolge der Mitgliedstaaten der EU-28 nach dem IMF-Rang des GDP (pro Kopf) in Int-\$ (sog. Geary-Khamis dollar) für 2018

Mitgliedstaat	Rang	GDP pro Kopf in Int-\$
Luxemburg	2	106.705
Irland	5	78.785
Niederlande	12	56.383
Schweden	15	52.984
Deutschland	16	52.559
Österreich	18	52.137
Dänemark	19	52.121
Belgien	22	48.245
Finnland	24	46.430
Frankreich	25	45.775
Vereinigtes Königreich	26	45.705
Malta	27	45.606
Spanien	30	40.139
Zypern	32	39.973
Italien	33	39.637
Tschechien	35	37.371
Slowenien	36	36.746
Slowakei	37	35.130
Litauen	38	34.826
Estland	39	34.096
Portugal	42	32.006
Polen	43	31.939
Ungarn	44	31.903
Lettland	47	29.901
Griechenland	50	29.123
Rumänien	54	26.447
Kroatien	55	26.221
Bulgarien	60	23.156

Volkswirtschaft (der Einfuhr- und Ausfuhrvolumen) des Mitgliedstaats und seiner Lage.

Auffällig ist dabei nicht etwa, dass die großen Volkswirtschaften Deutschland (mehr als 35.000 Beamte) und Frankreich (mehr als 16.000 Beamte) die meisten Zollbeamten beschäftigen.

Indiz für Kontrolldefizite

Auffällig hingegen ist die geringe Zahl von Zollbeamten in Großbritannien mit

Tabelle 7: Reihenfolge der Mitgliedstaaten der EU-28 nach dem Korruptions-Index (CPI) 2018 der NGO Transparency International

Mitgliedstaat	Rang	CPI
Dänemark	1	88
Schweden	3	85
Finnland	3	85
Niederlande	8	82
Luxemburg	9	81
Deutschland	11	80
Vereinigtes Königreich	11	80
Österreich	14	76
Belgien	17	75
Irland	18	73
Estland	18	73
Frankreich	21	72
Portugal	30	64
Slowenien	36	60
Polen	36	60
Zypern	38	59
Tschechien	38	59
Litauen	38	59
Spanien	41	58
Lettland	41	58
Malta	51	54
Italien	53	52
Slowakei	57	50
Kroatien	60	48
Rumänien	61	47
Ungarn	64	46
Griechenland	67	45
Bulgarien	77	42

nur 5.000. Und das angesichts der Insel-lage des UK, der riesen Mengen an Zollanmeldungen, die im UK abgefertigt werden (Tabelle 2 weist das UK mit mehr als 39 Mio. Zollanmeldungen für 2017 als Spitzenreiter aus) und der Prüfungsfeststellungen des EuRH, dass das UK unzureichend prüft.

Verkehrsverlagerungen (UK/BE)

Die Wirtschaftsbeteiligten hatten sich offensichtlich auf die Kontrollpraxis des

UK eingestellt und viele Einfuhren über das UK getätigt in der Kenntnis, dass dort kaum kontrolliert wird.

Ausweichbewegungen bei Einfuhrabfertigungen innerhalb der EU wurden bereits 2007 wissenschaftlich nachgewiesen. Der Brexit und das Austreten des UK aus der Zollunion werden vielfältige Folgen haben, u.a. werden sich die Wirtschaftsbeteiligten den nächsten Mitgliedstaat suchen, in welchem lückenhaft kontrolliert wird.

Belgien mit nur knapp 3.200 Zollbeamten fällt dabei direkt ins Auge (Tabellen 1 & 2) – nur auf Platz 11 der Personalausstattung aber bereits jetzt auf Platz 4 der Einfuhranmeldungen mit 5,5 Mio. Zollanmeldungen 2017. Auch dabei handelt es sich um eine Verkehrsverlagerung.

Verkehrsverlagerungen (IT/BE/ES)

Auf der Ausfuhrseite ist diese Verkehrsverlagerung noch eindrucksvoller, da Italien, Belgien und Spanien überraschend viele Ausfuhranmeldungen bearbeiten müssen, ohne eine annähernd große Exportindustrie wie Deutschland oder das UK zu besitzen. Vermutlich liegen diese Mitgliedstaaten verkehrsgünstig auf dem Weg nach Nordafrika, dem Nahen oder Fernen Osten.

Zollanmeldungen pro Zollbeamte

In den Tabellen 2 und 3 sind rechnerische Werte für die Einfuhr- und Ausfuhranmeldungen ausgewiesen – diese werden nachrichtlich angegeben und sind fehlerbehaftet. Die Zollverwaltungen der EU-28 haben zwar gegenüber der WCO die Anzahl der Zollbediensteten gemeldet, aber nicht angegeben, wie viele konkret in der Zollabfertigung eingesetzt werden. Zollbeamte werden auch im Bereich Allgemeine Verwaltung, Abrechnung, Bewilligung, Prüfungsdienst, Finanzkontrolle, Schwarzarbeit, Kontrollen, Ahndung oder Vollstreckung eingesetzt. Rechnerisch wurde jedoch sowohl die Gesamtzahl der gemeldeten Zollbeamten in den Tabellen 2 und 3 als Grundlage für die Einfuhr- als auch die Ausfuhrabfertigung angenommen.

Erstaunliche Datenänderungen

Der WCO werden jährlich die Anzahl der eingesetzten Zollbeamten aber auch die Anzahl der Einfuhr- und Ausfuhranmeldungen gemeldet. Aus Tabelle 4

ersichtlich ist die unglaublich große Änderung der Mengen (Jahre 2014–2017) – inwiefern diese vertrauenswürdig und richtig sind (obwohl die Quelle die WCO ist, die jedoch von den Meldungen der Mitgliedstaaten abhängig ist), bleibt unklar.

Umsetzung der IT-Zollabwicklung

Ein anderer Aspekt, der auffällt und erschreckt ist die Umsetzung der elektronischen Zollanmeldung, im Jahr 2017/2018 eine Selbstverständlichkeit (wie wir in Deutschland angesichts von ATLAS annehmen). Aber hier gibt es auf Grund der WCO-Daten große Überraschungen: Deutschland verweigert gegenüber der WCO ebenso wie Portugal und Malta die Aussage (damit sind keine auswertbaren Daten vorhanden, s. Tabelle 1). Spanien gibt gegenüber der WCO offen zu, dass nur 51 % der Einfuhranmeldungen und 50 % der Ausfuhranmeldungen elektronisch abgegeben werden. Das ist für die Umsetzung der IT-Abfertigung der EU unter dem UZK für die Jahre 2016/2017/2018 ein Offenbarungseid.

Unterschiedliche Ausstattung – unterschiedliche Aufgaben

Diese sehr geringen Quoten sind erneut ein Nachweis für die uneinheitliche Anwendung des EU-Zollrechts und stellt einen klaren Wettbewerbsnachteil der EU dar – manche Zollverwaltungen in der EU arbeiten vollständig und erfolgreich elektronisch mit einer angemessenen Personalausstattung, andere schaffen die Umsetzung der IT-Strategie nicht und wieder andere sparen so stark am Personal, dass die Masse der Zollanmeldungen gar nicht überprüft und kontrolliert werden kann.

Auch nehmen Zollverwaltungen verschiedene Aufgaben wahr: unter den mehr als 35.000 Zollbeamten in Deutschland nehmen viele Aufgaben der Schwarzarbeitsbekämpfung oder Kraftfahrzeugsteuererhebung wahr, die in keiner anderen Zollverwaltung der EU-28 vorgenommen wird.

Korruptionsprobleme der EU-28

Abschließend lohnt ein Blick auf den Korruptions-Wahrnehmungs-Index der NGO Transparency International.

Auch hier wird deutlich, wie heterogen und unterschiedlich die EU ist. Während 12 Mitgliedstaaten sich unter den Top 21

der Welt befinden (Deutschland und das UK auf dem geteilten 11. Platz), fallen 15 Mitgliedstaaten mit einem weltweiten Platz ab 60 deutlich zurück (auf ein vergleichbares Niveau zu Kuba (Rang 61), Mauritius (Rang 56) oder Tunesien (Rang 73)). Bei der Bekämpfung der Korruption handelt es sich nicht nur um ein Problem der Beitrittskandidaten und künftigen EU-Mitgliedstaaten (Montenegro, Rang 67, Türkei, Rang 78, Serbien, Rang 87, Bosnien und Herzegowina, Rang 89, Kosovo, Rang 93, Nordmazedonien, Rang 93, Albanien, Rang 99), sondern insbesondere auch der bestehenden EU-Mitgliedstaaten, das dringend mit Unterstützung der Europäischen Kommission und der WCO bekämpft werden muss.

Zusammenfassung

Die Europäische Union ist aus 28 unterschiedlich großen Volkswirtschaften zusammengesetzt. In der Wahrnehmung der EU-Bürger steht häufig die eigene persönliche Perspektive im Mittelpunkt, d.h. in Deutschland wird oftmals die deutsche Perspektive eingenommen und unsere Erfahrungen mit „der EU“ gleichgesetzt. Dabei handelt es sich um einen Wahrnehmungsfehler.

Die Zollunion wird uneinheitlich umgesetzt. Die Zollverwaltungen der EU-28 sind sehr unterschiedlich ausgestattet und nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr.

Der EuRH-Sonderbericht Nr. 19/2017 und diese Untersuchung zum Zustand der Zollunion 2019 werfen ein bedenkliches, aktuelles Licht auf den Zustand der praktischen Zollabwicklung der EU-28.

Der EuRH hat fünf Mitgliedstaaten hinsichtlich der Überprüfung von vereinfachten Zollverfahren geprüft und erhebliche Mängel aufgedeckt.

In einer Gegenüberstellung der an die WCO übermittelten Daten der Zollverwaltungen der EU-28 konnte dargestellt werden, dass sich die Größe der Zollverwaltungen erheblich unterscheidet. Auch die Aufgaben der nationalen Zollverwaltungen sind auf Grund der Größe der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

Erstaunlich bleibt die geringe Anzahl von Zollbeamten in Großbritannien

(5.000) bei der gleichzeitig sehr hohen Anzahl von Einfuhranmeldungen im UK.

Die Wirtschaftsbeteiligten haben seit Jahren auf die geringe Personalausstattung reagiert und führen vermehrt über das UK ein, weil es dort zu wenigen Kontrollen der Waren kommt.

In diesem Zusammenhang ist die Klage der Kommission vor dem EuGH (Rs. C-213/19) im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens von großem Interesse – das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF hatte bereits 2015 festgestellt, dass im UK systematisch Antidumpingzölle nicht regelgerecht erhoben worden sind. Nach Angaben der Kommission bezieht sich von 2011 bis 2017 die Summe der zu wenig erhobenen Antidumpingzölle auf 2,7 Mrd. €.

Verkehrsverlagerungen sind evident: Einfuhren werden in die EU schwerpunktmäßig über das UK und Belgien vorgenommen. Ausfuhren werden vermehrt über Belgien, Italien und Spanien vorgenommen.

Die Europäische Union und insbesondere die Europäische Kommission sind aufgefordert, die Zollunion einheitlich zu gestalten und Missstände abzuschalten.

Diese werden von den Wirtschaftsbeteiligten gnadenlos ausgenutzt. Und sie schaden dem Haushalt der EU (Stichwort Traditionelle Eigenmittel und Anlastungen). Eben über das Strafmittel der Anlastungen sind erhebliche finanzielle Strafen für Mitgliedstaaten möglich, welche die Zollunion nicht einheitlich und sinnvoll umsetzen. Hier wären regelmäßige, vollständige Kontrollen der Mitgliedstaaten durch den EuRH zu wünschen, nicht nur Stichproben in 20 % der Mitgliedstaaten und Herumgestocher im zollpraktischen Heuhaufen...

Das haushaltsrechtliche Instrumentarium liegt auf dem Tisch.

Es muss nur angewendet werden.

Quellen und weiterführende Hinweise:

Europäische Kommission, EU-Haushalt: Kommission ergreift weitere Maßnahmen, damit das Vereinigte Königreich fällig werdende Zölle dem EU-Haushalt zur Ver-

fügung stellt, URL: https://europaeu/rapid/press-release_IP-18-5807_de.htm, Pressemitteilung IP-18-5807 v. 24.9.2018.

EuGH, Vertragsverletzungsverfahren EU vs. UK, Rs. C-213/19, ECLI:EU:C:2019:798.

EuRH, Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus, Sonderbericht Nr. 19/2017, URL:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_19/SR_CUSTOMS_DE.pdf.

EuRH, Sonderbericht Nr. 2/2008 über verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA).

EuRH; Sonderbericht Nr. 1/2010 „Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?“.

IMF, GDP (Nominal) for 2018, 2019, cited according to [https://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countries_by_GDP_\(nominal\)](https://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countries_by_GDP_(nominal))

IMF, GDP (PPP) for 2018, 2019, cited according to [https://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countries_by_GDP_\(PPP\)_per_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/list_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita)

Lux, Sonderbericht des EU-Rechnungshofs zu Einfuhrverfahren, Schwachstellen im Rechtsrahmen und in der Umsetzung, AW-Prax 2018, 39–43

Transparency International, World Corruption Report 2018, URL: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

Weerth, Brexit in: Gabler Wirtschaftslexikon Online (10.2019), URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/brexit-54217>

WCO, Annual Report 2016–2017

WCO, Annual Report 2017–2018

WTO, World Trade Statistical Review 2018

☰ Die Zukunft des Zolls: Unendliche Weiten

Foresight-Studie der EU-Kommission gibt Handlungsempfehlungen



Von Dr. Christopher Dallimore, LL.M. Der Verfasser ist als Studiengangsleiter am Institut für Zoll- und Außenwirtschaftsrecht an der Universität Münster tätig.

Wir schreiben das Jahr 2040. Angesichts der Notwendigkeit, ökologisch nachhaltig zu werden und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs um Ressourcen, hat sich die wirtschaftliche Entwicklung der EU verlangsamt. Die Länder konkurrieren um Ressourcen und Einfluss und fördern ihre eigene Weltanschauung. Dies führt zu einem starken Wettbewerb mit verschiedenen Mitteln und führt zu Stellvertreterkriegen auf der ganzen Welt. Ein großer direkter Konflikt kann nicht ausgeschlossen werden.

Diese etwas düstere Vision der Zukunft war eine von vier Szenarien, die von einem breiten Kreis von Zollexperten im Rahmen des EU-Projekts „The Future of Customs 2040“ diskutiert wurde. Foresight ist ein Instrument, das von der EU und anderen Organisationen verwendet wird, um sich auf zukünftige Entwicklungen vorzubereiten und durch verbesserte Entscheidungen mitzugestalten. Der Verfasser war Teilnehmer an den Projekt-Workshops und berichtet über den Verlauf, die Methodologie und die bisherigen Ergebnisse.

INHALT

- **Hintergrund: Die Zukunft so nah wie noch nie**
- **Was ist „Foresight“ eigentlich?**
- **Strategische Intelligenz einsammeln**
Entwicklung der Szenarien
Diskussion und Analyse der Szenarien
Die Entwicklung einer Zukunftsvision für Zoll in der EU
- **Beobachtungen eines Projektteilnehmers**

schaftliches Wachstum und politische Stabilität.

Die Entwicklung des EU-Zolls ist aber nicht immer systematisch genug gewesen: Vor dem Inkrafttreten des Zollkodexes im 1993 waren die verschiedenen Zollregeln der EU über zahlreiche Richtlinien und Verordnungen verstreut; der Modernisierte Zollkodex war vor dem Inkrafttreten schon veraltet; die Einführung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wurde durch die schon bestehenden und großzügigen Zollvereinfachungen des Zollkodex unterminiert. Die ständige Anpassung an neue Entwicklungen hat auch das System des geltenden UZK – zum Nachteil der Transparenz und Rechtssicherheit – bestimmt. Der Zoll in der EU scheint hinter den Entwicklungen hinterher zu hinken – ein Umstand, der durch die Uneinheitlichkeit des EU-Zollsystems verschärft wird.

Heutzutage muss das EU-Zollsystem auf neue Entwicklungen agil reagieren können. Globaler Handel entwickelt sich rasend schnell, und zwar in viele verschiedene Richtungen: Geänderte Rahmenbedingungen durch neue Handelsabkommen und -streitigkeiten, die Entstehung

Hintergrund: Die Zukunft so nah wie noch nie

Die Europäische Union ist selbst ein Zukunftsprojekt: Auch kurz nach der Stunde Null – als die Zukunft so weit weg wie noch nie erschien – wurde mit dem Schumann-Plan eine ambitionierte Zukunftsvision für Europa erklärt. Dabei hat Zoll eine maßgebliche Rolle gespielt: Die Gründung der Zollunion, Angleichung und Harmonisierung des Zollrechts und der Abschluss von Handels- und Zollabkommen legten die Basis für den Binnenmarkt und damit für wirt-

„AW-Prax“ als Online-Abonnement!

NEU!

→ aw-prax.de



☰ Reguvis