

## AVE-HINTERGRUNDPAPIER

### 15 JAHRE NACH DOHA – DIE ROLLE DES ZOLLS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

#### A. Historischer Hintergrund des Zollwesens

Auch wenn Zöllner bereits in der Bibel eine – zumeist unrühmliche – Rolle spielten, so lässt sich der Zoll nach heutigen Maßstäben zurückverfolgen bis ins Zeitalter des Merkantilismus. Dessen bekanntester Vertreter war zugleich der Begründer dieses Systems: Jean-Baptiste Colbert, der dem Merkantilismus als Finanzchef Ludwig XIV. Mitte des 17. Jahrhunderts zur Blüte verhalf. Diese Epoche des Frühkapitalismus dominierte vom 16. bis 18. Jahrhundert das wirtschaftspolitische Handeln in vielen Staaten Europas.

Die Erhebung von Zöllen war zu dieser Zeit erstmals eine gezielte wirtschaftspolitische Maßnahme. Prohibitivzölle sollten die Einfuhren ausländischer Produkte gänzlich unterbinden, mit Schutzzöllen sollte das Preisniveau ausländischer Güter auf das Niveau einheimischer Produkte erhöht werden.

Die jüngere Geschichte des Zolls beginnt fast 300 Jahre später mit dem Abschluss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) am 30. Oktober 1947 in Genf. Hierbei handelt es sich – anders als bei seiner Nachfolgeorganisation WTO – nicht um eine internationale Organisation sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag. Aufgaben des GATT war es vor allem, Zölle, Abgaben und andere Hemmnisse im internationalen Handel abzubauen. Dies taten die Mitglieder denn auch äußerst ambitioniert, **hinsichtlich des Zollabbaus war das GATT beispielhaft:**

- Bereits mit **Abschluss des GATT** traten durchschnittliche Zollsenkungen von 35 Prozent in Kraft.
- Zwischen 1949 und 1956 gab es **drei kleinere Zollsenskrundn** mit Senkungen von jeweils zwei bis drei Prozent.
- 1960 bis 1961: In der nach einem früheren US-Finanzstaatssekretär benannten **Dillon- Runde** werden Zollsenskrundn von durchschnittlich sieben Prozent vereinbart.

- 1964 bis 1967: Im Rahmen der **Kennedy-Runde** verständigen sich die Mitglieder auf lineare Zolllsenkungen von gut 30 Prozent.
- 1973 bis 1979: Die **Tokio-Runde** bringt u.a. Zolllsenkungen von 30 Prozent.
- 1986 bis 1994: Im Rahmen der äußerst anspruchsvollen **Uruguay-Runde**, die zur Gründung der WTO führt, wird ein Zollabbau von 40 Prozent verteilt auf zehn Senkungsstufen bis 2004 vereinbart. Im Jahr 2005 ist der Zollabbau abgeschlossen, parallel dazu werden die Textilquoten beseitigt.
- Seit 2001: **Doha-Runde** – die Zölle bleiben auf dem Niveau von 2004 eingefroren. Hieraus ergibt sich ein Durchschnittszollsatz von etwas unter vier Prozent, im Konsumgütersektor liegt dieser etwas darüber, im Investitionsgütersektor beläuft sich der durchschnittliche Zollsatz auf gut drei Prozent. Ein Ende der Runde ist nicht in Sicht.

Die Übersicht zeigt deutlich, dass die Verhandlungsdauer in den einzelnen Runden kontinuierlich gewachsen ist (1, 3, 6, 8, > 15 Jahre). Die Zunahme der Verhandlungsdauer ist jedoch nicht nur der zunehmenden Komplexität der Verhandlungsinhalte geschuldet, politische Gründe und das gewachsene Selbstbewusstsein vieler Teilnehmer tun ihr Übriges.

## **B. Der Beitrag von Zöllen zum Haushalt der Europäischen Union**

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat also ein enormer Zollabbau stattgefunden. Umso mehr muss die Frage erlaubt sein, ob der derzeit nach herrschender Meinung angewandte Schutzzoll – im Gegensatz zum Fiskalzoll, der auf die Erzielung von Einnahmen abstellt – heute noch die ihm zugeordnete handels- und industriepolitische Funktion erfüllt. Die Beantwortung dieser Frage ist umso wichtiger, als der administrative und finanzielle Aufwand zur Erhebung bzw. Nichterhebung von Zöllen beachtlich ist und teilweise die Höhe der erhobenen bzw. eingesparten Zölle übersteigt.

Aus Sicht des importierenden Handels ist die Antwort klar: **Die Schutz- und wirtschaftspolitische Lenkungsfunction von Zöllen in einer Höhe von drei Prozent ist außerordentlich gering.** Soweit es den Konsumgütersektor betrifft, liegen die Importzölle allenfalls bei Textilien, Schuhen und Teilen der Elektronik in Höhe von sieben bis vierzehn Prozent auf einem Niveau, das die Erhebung von Schutzzöllen rechtfertigen kann. Waren, die einem vergleichsweise hohen Zollsatz unterliegen, werden denn auch gerne als Verhandlungsmasse im Rahmen von Freihandelsabkommen eingesetzt. **Insoweit hat auch die Generaldirektion Handel ein gewisses Interesse an höheren Zöllen, wenn auch aus anderen Motiven als die Generaldirektionen TAXUD und Budget.**

Um die Existenzberechtigung eines außerordentlich komplexen Zollapparats nachvollziehen zu können, muss man wissen, dass 75 Prozent der Zolleinnahmen in den Haushalt der Europäischen Union fließen. Zölle gehören zusammen mit der Zuckersteuer, deren jährliches Aufkommen jedoch nur ca. 120 Mio. Euro beträgt, zu den traditionellen Eigenmitteln der EU. Angesichts eines steigenden Finanzierungsbedarfs der EU und gleichbleibender Zolleinnahmen sinkt der Anteil der Zölle an den Gesamteinnahmen der EU ständig.

Betrag dieser Anteil im Jahr 2000 noch 16 Prozent, so sank er im Jahr 2011 auf 13 Prozent, für 2016 ist ein Anteil von gut 10 Prozent zu erwarten. Damit tragen Zölle aktuell mit 15 Mrd. Euro zum Haushalt der EU bei. Zum Vergleich: dieser Betrag entspricht dem Jahreshaushalt einer deutschen Millionenstadt, oder um einen anderen Vergleich zu bemühen, dem Bruttoinlandsprodukt eines kleineren südostasiatischen Entwicklungslandes.

**Diese Vergleiche lassen den Schluss zu, dass der Anteil der Zolleinnahmen am EU-Haushalt nicht dominierend ist, jedoch auch nicht vernachlässigt werden darf, wenn die EU die ihr übertragenen Aufgaben wahrnehmen will.**

### **C. Die zukünftige Entwicklung der Zolleinnahmen**

Die von der EU-Kommission unter dem Stichwort Einnahmensicherung stets betonte Bedeutung der Finanzierung aus traditionellen Eigenmitteln ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Einnahmen aus Zöllen absolut und insbesondere was ihren Anteil am EU-Haushalt betrifft, in der Zukunft sinken werden:

- Die **EU-Einfuhrzölle** sind seit 2005 nicht mehr gesenkt worden. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass das bislang für den Marktzugang im Rahmen der WTO ausgehandelte Zollsenkungspaket irgendwann einmal greift.
- Der Abschluss von **Freihandelsabkommen** führt durch den Wegfall von Zöllen mittelfristig zu weiteren Einnahmeverlusten. Dieser Effekt wird in der Regel zwar durch die Vereinbarung vieler kleiner Senkungsstufen abgefedert, lässt sich jedoch letztlich nicht aufhalten. Restriktive Ursprungsregeln sind deshalb nicht nur im Interesse bestimmter Branchen, ebenso profitiert hiervon die EU in Form von Zolleinnahmen.
- Dem **Ausschluss fortgeschrittener Entwicklungsländer** infolge Überschreitens der relevanten Einkommensgrenze steht die bestimmten Entwicklungsländern gewährte **Zollfreiheit** in Form von **APS +** gegenüber. In welchem Umfang sich diese Effekte kompensieren, ist schwer vorherzusagen.
- Das erst kürzlich um 200 Produkte erweiterte plurilaterale **Abkommen über Güter der Informationstechnologie** hat zur Folge, dass potenzielle Zolleinnahmen wegbrechen. Hierunter sind auch Produkte, bei deren Einfuhr bislang ein Zoll in Höhe von 14 Prozent erhoben wurde.
- Der bevorstehende Abschluss des plurilateralen **Abkommens über den Handel mit Umweltgütern** führt – wenn auch voraussichtlich in vergleichsweise geringem Umfang – ebenfalls zu einem Rückgang der Zolleinnahmen.

**Hieraus ist zu schlussfolgern, dass die EU-Kommission viel daran setzen wird, um den Verlust von Zolleinnahmen zu vermeiden. Dieser Ansatz spiegelt sich in einer Vielzahl von Maßnahmen wider, die sich zwar auf den Unionszollkodex stützen, deren Auslegung seitens der Verwaltung jedoch bisweilen zweifelhaft sein kann.**

## D. Das Beispiel Unionszollkodex

Nach jahrelangen Vorarbeiten ist der **Unionszollkodex/UZK (Offiziell: Zollkodex der Union)** am 1. Mai 2016 in Kraft getreten. Mit ihm in Kraft getreten sind die Delegierte Verordnung zur Präzisierung von UZK-Bestimmungen sowie die Durchführungsverordnung zur Umsetzung der UZK-Bestimmungen. Ergänzt werden diese durch die Delegierte Verordnung mit Übergangsbestimmungen, zahlreiche EU-Leitlinien ohne rechtliche Bindungswirkung sowie nationale Dienstvorschriften.

Angesichts dieser Fülle von Vorschriften, die mehr als 1500 Seiten umfassen, könnte der unbefangene Leser meinen, es habe eine Revolution im Zollrecht stattgefunden. Dies ist nicht der Fall. Evolution ist der bessere Begriff. Tatsache ist allerdings, dass der UZK, der auf dem nie angewandten „Modernisierten Zollkodex“ basiert, das erste in sich geschlossene Regelwerk zum Zollrecht darstellt. Beim Zollkodex der Gemeinschaften handelte es sich nämlich weitgehend um eine Aneinanderreihung einzelner EWG-Verordnungen, die in den frühen achtziger Jahren formuliert wurden.

Der sanfte Übergang zum UZK machte deutlich, **dass sich die mit dem UZK verbundenen Neuerungen in Grenzen halten**. So werden die von den Protagonisten des UZK immer wieder betonten Änderungen, die die informationstechnologische Infrastruktur beim Zoll und den Wirtschaftsbeteiligten betreffen, erst in den nächsten Jahren realisiert werden können. Die Rede ist von 2020 und darüber hinaus. Folglich gelten bestehende Bewilligungen fort, das materielle Ursprungsrecht bleibt weitgehend unverändert, das Zollwertrecht – von kleinen aber durchaus bedeutsamen Änderungen abgesehen – ebenso. Die Bedeutung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO=Authorized Economic Operator) hat zugenommen. Eine Sicherheit ist nunmehr obligatorisch zu leisten.

**Befürworter des UZK**, die vor allem auf Seiten der EU-Kommission zu finden sind, loben den UZK als gelungenes Werk insbesondere mit Blick auf die vollständige Automatisierung der Zollverfahren, die zudem noch gestrafft wurden. Letzteres ist zwar grundsätzlich zutreffend, doch handelt es sich hierbei im Wesentlichen um Kosmetik. Gegen die vollständige Automatisierung der Zollverfahren ist nichts einzuwenden, ob dies innerhalb der nächsten fünf Jahre vollständig gelingt, mag angesichts der bisherigen Erfahrungen jedoch zweifelhaft sein.

**Kritiker aus der Verwaltung** bemängeln, dass im Durchführungsrecht zum UZK die Chance verpasst wurde, das Zollrecht im Rahmen einer großen Reform bereits jetzt spürbar zu vereinfachen. Zudem sind flexible Übergangsmaßnahmen notwendig.

**Kritiker aus der Wirtschaft** betonen, dass die neue Struktur des UZK zu keiner besseren Übersichtlichkeit geführt habe. Unklar seien die Definition des Ausführers und die zollwertrechtliche Behandlung von Lizenzgebühren. Die Gültigkeitsregeln für Lieferantenerklärungen seien nicht praxisgerecht, die Regeln zur Sicherheitsleistung belasteten den Zollbeteiligten. Ferner seien die dem AEO gewährten Vereinfachungen nicht spürbar, das System der zentralisierten Zollabwicklung noch nicht ausgereift. Dies gelte auch für die Selbstveranlagung.

## E. Was sagt die FTA dazu?

Die FTA war an den Arbeiten zum UZK von Anfang an beteiligt. Gemeinsam mit anderen Wirtschaftsverbänden hat die FTA dafür gesorgt, dass – allen gegensätzlichen Aussagen zum Trotz – Lösungen gefunden wurden, mit denen die meisten Branchen mehr oder weniger gut leben können. Es liegt auf der Hand, dass die Interessen eines multinationalen Konzerns nicht immer mit den Interessen eines mittelständischen Importeurs übereinstimmen. Treffende Beispiele hierfür sind das **System der zentralisierten Zollabwicklung** und das **Prinzip der Selbstveranlagung**.

### 1. Zentralisierte Zollabwicklung

So bringt das System, der zentralen Zollabwicklung nur solchen Unternehmen Vorteile, die in mehreren EU-Mitgliedstaaten tätig sind, da alle grenzüberschreitenden Warenbewegungen zentral – und zwar unabhängig vom Sitz des Unternehmens – erfasst werden. Auch wird das Unternehmen nur noch mit einer Zollstelle, der sog. Überwachenden Zollstelle, kommunizieren, wodurch der administrative Aufwand reduziert wird.

Für die Zollverwaltungen wird der administrative Aufwand hingegen zunehmen und kann nur durch ausgeklügelte und harmonisierte IT-Systeme kompensiert werden. Deren Aufbau dürfte in den nächsten vier Jahren kaum zu schaffen sein. Realistischer erscheint ein Zeithorizont von zehn Jahren, so dass die Zentralisierte Zollabwicklung aktuell noch kein Thema ist. Ferner ungelöst bleibt bis auf weiteres das **Problem der unterschiedlichen Umsatzsteuersätze** in der EU, durch die ein kompliziertes Clearing-System erforderlich wird, um den Mitgliedstaaten die ihnen zustehende Einfuhrumsatzsteuer zukommen zu lassen.

### 2. Prinzip der Selbstveranlagung

Auch das Prinzip der Selbstveranlagung analog zum Steuerrecht stößt bei der Wirtschaft nicht auf einhellige Zustimmung. Einige Großunternehmen befürworten dieses Prinzip zu Recht aus Gründen der Vereinfachung, viele FTA-Mitglieder stehen der Selbstveranlagung jedoch skeptisch gegenüber, da diese zur Übernahme größerer Verantwortung der Unternehmen führt. Befürchtet werden zudem **zusätzliche und schärfere Betriebsprüfungen**, um der Gefahr der Verkürzung von Eingangsabgaben entgegenzuwirken. Diese Befürchtungen sind in der Tat begründet. Allerdings steht es den Unternehmen frei, zwischen beiden Veranlagungsformen zu wählen.

### 3. Das Zollwertrecht

Die Chance, mit dem UZK Vereinfachungen einzuführen, die Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen entlasten und zudem noch sofort wirken, wurde hingegen vertan. Prominentes Beispiel hierfür ist das **Zollwertrecht**, dem radikale Vereinfachungen gut getan hätten. So hat die Ermittlung des Zollwerts durch Preisanpassungen in Form von Hinzurechnungen bzw. Abzügen inzwischen ein Ausmaß erreicht, das die Ermittlung des Zollwerts erheblich erschwert und immer wieder Anlass zu Konflikten mit der Zollverwaltung bietet. So gibt es inzwischen eine solche Fülle von Abzugs- und Hinzurechnungstatbeständen, dass diese noch nicht einmal vom UZK erfasst werden und durch die Rechtsprechung ersetzt werden müssen. So ging es in jüngerer Zeit vor allem um

die Frage, welche Tätigkeiten des Verkäufers von der Einkaufsprovision abgedeckt sind und somit zollwertmindernd geltend gemacht werden können.

Ungeachtet dessen ist nicht einzusehen, warum der Zollwert einer Ware beispielsweise von der Wahl des Beförderungsmittels, mit dem der Transport in die EU stattgefunden hat, oder den Kosten für die Transportversicherung abhängen soll. Weitere strittige Kostenelemente sind etwa die Analysekosten, die Kosten für Vormaterialüberhänge (Left-over-costs) sowie – nach Inkrafttreten des UZK wieder verstärkt – **die Lizenzgebühren**.

**Vor diesem Hintergrund plädiert die FTA dafür, sämtliche Abzugs- und Hinzurechnungstatbestände hinsichtlich des Zollwerts ersatzlos zu streichen.** Die damit in Einzelfällen verbundene höhere Zollbelastung sollte im Interesse gesamtwirtschaftlicher Vorteile akzeptiert werden.

#### **4. Einbeziehung von Lizenzgebühren**

Damit wäre uns auch die aktuelle Diskussion erspart geblieben, in welchen Fällen nach dem UZK **Lizenzgebühren** zum Zollwert gehören und in welchen nicht. So gelten nach dem UZK Lizenzgebühren auch dann nach den Bedingungen des Kaufgeschäfts entrichtet, wenn die Waren ohne Zahlung der Lizenzgebühren an einen Lizenzgeber nicht an den Käufer veräußert oder nicht von diesem erworben werden können. Insoweit spielt die vertragliche Ausgestaltung für die Einbeziehung von Lizenzgebühren in den Zollwert eine maßgebliche Rolle. **Notwendig sind eindeutige Regelungen, die in der gesamten EU gelten und einheitlich angewendet werden.**

#### **5. Sicherheitsleistung**

Neu geregelt im UZK ist – dem Prinzip der Sicherung von Einnahmen folgend – die **Leistung von Sicherheiten**. So müssen künftig obligatorische Sicherheiten in Höhe eines Referenzbetrags für alle entstandenen bzw. noch zu entstehenden Einfuhrabgaben vom Anmelder für Waren zur vorübergehenden Verwahrung oder zu einem besonderen Zollverfahren geleistet werden. Dies dient zwar den finanziellen Interessen der EU, belastet den Zollbeteiligten jedoch erheblich.

#### **6. Der „Authorized Economic Operator“**

Im Fall der Sicherheitsleistung wirkt sich allerdings der Status eines **Authorized Economic Operator** positiv aus, da für den AEO eine Reduzierung der Gesamtsicherheit auf 50%, 30% oder gar 0% möglich ist, sofern ausreichende finanzielle Mittel nachgewiesen werden. **Der AEO-Status ist also auf jeden Fall erstrebenswert**, auch wenn die Bedingungen zum Erhalt dieses Status verschärft wurden. Steuerliche Zuverlässigkeit sowie ein Befähigungsnachweis in zoll- und steuerrechtlichen Belangen sind künftig erforderlich, um von den AEO-Vorteilen profitieren zu können. Allerdings halten sich diese Vorteile nach wie vor in engen Grenzen.

#### **7. Vereinfachte Verfahren**

Derartige Vorteile bietet der AEO dann, wenn es um die Fortgeltung bestehender **Bewilligungen für vereinfachte Verfahren** geht, auch wenn der AEO-Status keine

Bewilligungsvoraussetzung für die vereinfachte Zollanmeldung darstellt. Tatsache ist jedoch, dass bestehende Bewilligungen zwar fortgelten, jedoch sukzessive bis zum 31. Dezember 2017 evaluiert und ggfs. umgestellt werden.

## **8. Vorübergehende Verwahrung**

Neu ist auch das Verfahren der **Vorübergehenden Verwahrung**, in der sich die Ware zwischen Gestellung und der Überführung in ein Zollverfahren befindet. Die maximale Lagerdauer beträgt nunmehr einheitlich 90 Tage, die bisherigen Verwahrlager werden zunächst automatisch in „bewilligte Lagerstätten“ umgewandelt. Grundsätzlich ist eine Sicherheit in Höhe der Zollschuld zu leisten, doch gibt es bekanntlich Ausnahmen. **Mit Blick auf die vorgenommene Verlängerung der Verwahrungsdauer ist zu überlegen, ob der Betrieb eines normalen Zolllagers aus wirtschaftlichen Gründen noch sinnvoll ist.**

## **F. Fazit und Ausblick**

15 Jahre nach der Aufnahme der Verhandlungen für eine neue Runde im Rahmen der WTO (Doha Development Agenda) und sechs Monate nach Inkrafttreten des Unionszollkodex (UZK) ist eine Revolution im europäischen Zollrecht ausgeblieben. Während die Digitalisierung in der Wirtschaft ständig voranschreitet, begnügt sich das europäische Zollrecht in dieser Hinsicht mit einigen zaghaften Ansätzen. Ob das Zollrecht den von der EU-Kommission prognostizierten Digitalisierungsschub innerhalb der nächsten fünf bis sieben Jahre vollzieht, bleibt abzuwarten. Die AVE wird sich jedenfalls dafür einsetzen, dass die Entwicklung in der Wirtschaft und die im Zollrecht nicht noch weiter auseinanderdriften.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die AVE die Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zu den Folgemaßnahmen zum Zollkodex der Union (2016/C 357/02). Dort setzt sich der Rat u.a. dafür ein, wirksame Vereinfachungen und Modernisierungsmaßnahmen wie die zentrale Zollabwicklung und die Selbstveranlagung weiterzuentwickeln und die Vorteile für den AEO auszubauen. Ferner soll der Handel rechtzeitig und optimal eingebunden werden.

Eins ist jedoch klar: Auch wenn der Anteil der Zolleinnahmen am Budget der EU aller Voraussicht nach kontinuierlich zurückgehen wird, wird die EU auf diese Einnahmequelle nicht verzichten wollen und die entsprechende Infrastruktur bereithalten. Die handels-, wirtschafts- und industriepolitische Lenkungsfunction von Zöllen wird mit sinkenden Zollsätzen jedoch weiter gegen Null tendieren. Übrig bleibt ein Fiskalzoll, mit dem alles angefangen hatte.

SW November 2016