



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2011
KOM(2011) 922 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Fortschrittsbericht zur Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
1.1.	Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion für den Zeitraum 2008-2013	3
1.2.	Ein von Änderungen geprägtes Umfeld	5
2.	Entwicklungen seit 2008	5
2.1.	Die Entwicklung der Zollunion in Zahlen	5
2.2.	Die Entwicklung der Zollunion in Hinblick auf IT-Systeme.....	6
2.3.	Die Entwicklung der Zollunion in Hinblick auf Strategien und Rechtsvorschriften und ihre Durchführung	8
2.3.1.	Schutz der EU – Durchführung der Sicherheitsänderung	8
2.3.2.	Weitere Erleichterungen für den Handel – der modernisierte Zollkodex	8
2.3.3.	Ein neuer Kontext mit Auswirkungen auf die Politik seit Dezember 2009 – der Vertrag von Lissabon	9
2.3.4.	Die Zollunion und Zusammenarbeit	9
3.	Fortschritte bei Einzelvorhaben	10
3.1.	Einzigiger Schalter	10
3.2.	Systemgestützter Ansatz	11
3.3.	Bekämpfung von Produktfälschung und -piraterie	11
3.4.	Schnelle Reaktionsfähigkeit im Krisenfall.....	12
3.5.	Bekämpfung von Betrug und ähnlichen illegalen Aktivitäten.....	13
4.	Überlegungen zum operativen Modell der Zollunion	14
5.	Perspektiven für die Zukunft: Erhöhung der Leistungsfähigkeit (Einheitlichkeit, Effektivität und Effizienz) der Zollunion.....	15
5.1.	Strategische Diskussionen über geeignete Wege.....	15
5.1.1.	Engere Zusammenarbeit als Zollunion	16
5.1.2.	Synergien mit anderen politischen Bereichen.....	16
5.1.3.	Bessere Governance und Arbeitsmethoden	16
5.1.4.	Messung und Qualitätsverbesserung von Ergebnissen und Leistungen	17
5.2.	Der künftige Weg	17

1. EINLEITUNG

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts änderten sich innerhalb kurzer Zeit die Umgebungsbedingungen für den Zoll weltweit: Neue Produktions- und Verbrauchsmuster, der Anstieg des weltweiten Handels, globale Bedrohungen z. B. durch Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Umweltverschmutzung und zunehmende Risiken durch den Handel mit gefährlichen Gütern.

Damit die Verwaltungen der EU-Zollunion¹ in dieser anspruchsvollen Umgebung weiterhin ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen können, wurde eine ehrgeizige Reform in die Wege geleitet. Zunächst wurde der modernisierte Zollkodex² in Kraft gesetzt. Daraufhin wurde durch die Entscheidung über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel³ (e-Zoll) die Grundlage für elektronische Zollsysteme gelegt⁴.

Zur Gewährleistung einer umfassenden und einheitlichen langfristigen Entwicklung hat die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten die Aufgaben und Verfahren der EU Zollbehörden einer umfassenden Überarbeitung unterzogen⁵. Dieser von den 27 Generalzolldirektoren 2007 angenommene Bericht⁶ bildete die Grundlage für die in der Mitteilung der Kommission 2008 beschriebene Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion⁷ (die „Strategie“). Dies war der Beginn der Initiative zum Zollwesen der Zukunft.

1.1. Strategie für die weitere Entwicklung der Zollunion für den Zeitraum 2008-2013

In der Strategie sind die **strategischen Ziele** der Zollunion festgelegt. Sie bietet einen **politischen Rahmen** für die einheitliche und kohärente Steuerung von Entwicklungen und neuen Initiativen. Ziel der Strategie ist es, die oben genannte Reform des rechtlichen Rahmens und der IT-Umgebung zu ergänzen. Dabei verweist sie insbesondere auf die Bedeutung der menschlichen Dimension einschließlich der Ressourcen und Fähigkeiten für die künftige Entwicklung der Zollunion.

Die strategischen Ziele der Zollunion bestehen (1) im **Schutz der Gemeinschaft** und (2) in der **Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU**. Durch effiziente und effektive **Kontrollen** und eine enge **Zusammenarbeit** der Zollverwaltungen untereinander, mit anderen Behörden, Unternehmen und internationalen Partnern sollen diese Ziele auf einheitliche, effiziente Weise erreicht werden.

¹ Mit „Zollunion“ sind in diesem Bericht ausschließlich die Europäische Zollunion und das in Kapitel 1 des AEUV definierte Gebiet gemeint, ausschließlich der Zollunion mit der Türkei, Andorra und San Marino.

² Verordnung (EG) Nr. 450/2008 vom 23.4.2008, ABl. L 145 vom 4.6.2008.

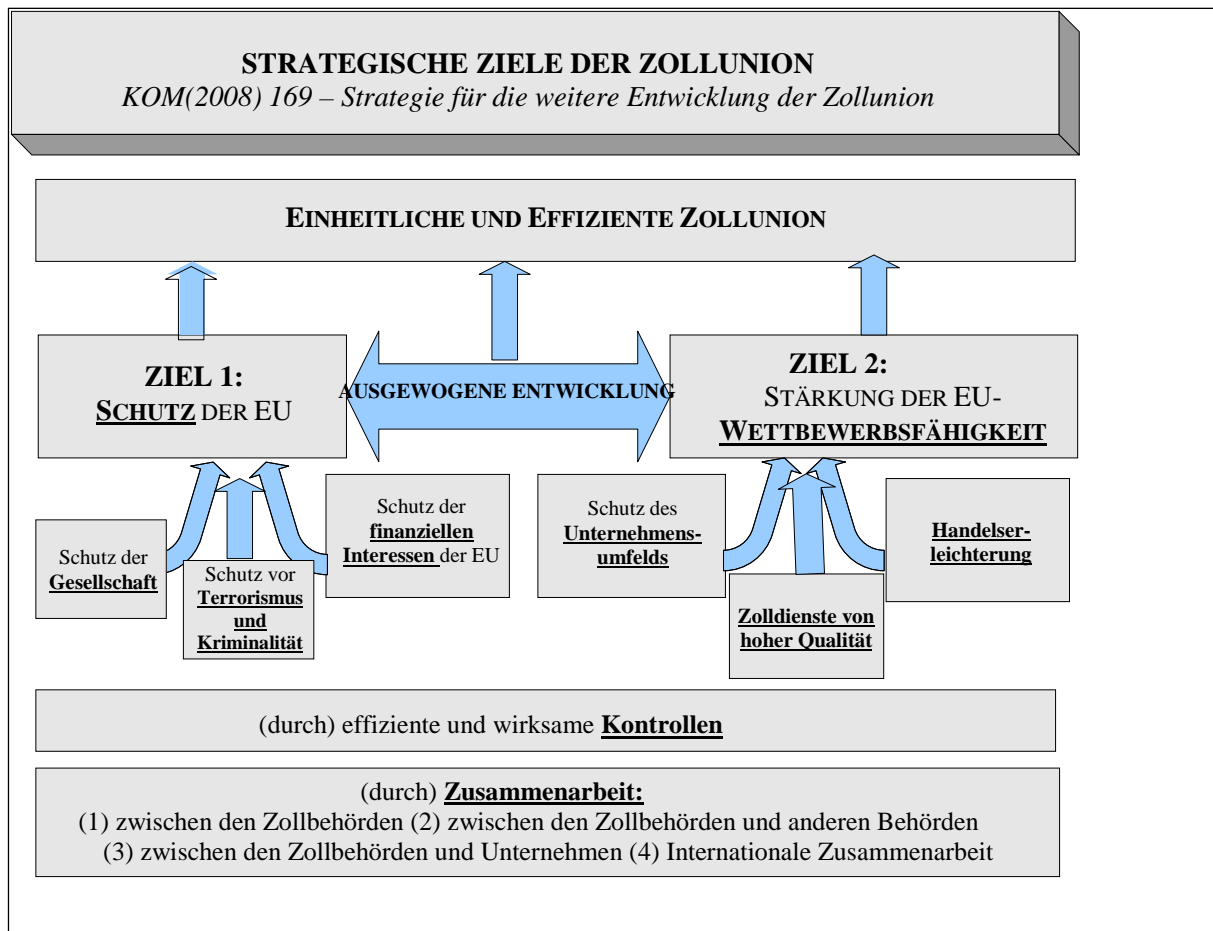
³ Entscheidung der Kommission 70/2008/EG vom 15.1.2008, ABl. L 23 vom 26.1.2008, S. 21.

⁴ Mit der informell auch „e-Zoll“ genannten Initiative soll eine solide Kommunikationskette zwischen allen Zollstellen in der EU, zwischen dem Zoll und anderen am Warenverkehr beteiligten Behörden sowie zwischen Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligten geschaffen werden.

⁵ Projekt „Die zukünftige Rolle des Zolls“.

⁶ TAXUD/1434/2007.

⁷ KOM(2008) 169 endg.



Quelle: Die Grafik wurde auf Grundlage der in KOM(2008) 169 beschriebenen Ziele erstellt.

Am 14. Mai 2008 nahm der ECOFIN-Rat die Strategie an und befürwortete die Ziele und die Notwendigkeit, in Fähigkeiten, Kompetenzen, Ressourcen und Technologien zu investieren. Am 19. Juni 2008 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung⁸, die ebenfalls die Strategie unterstützte und die Mitgliedstaaten und die Kommission zu einer wirksamen Umsetzung aufforderte. Ferner wurde ein umfangreicher **Durchführungsplan** angefordert, der daraufhin in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gruppe für Zollpolitik erstellt wurde⁹. Der Rat und das Europäische Parlament stellten insbesondere die Notwendigkeit heraus, Dienstleistungen gemäß dem **Konzept des „einzigsten Schalters“** und **neue Kontrollmethoden** (systemgestützter Ansatz) zu entwickeln sowie die **Bekämpfung der Produktfälschung und -piraterie, die Reaktionsfähigkeit bei Krisen** und die **Betrugsbekämpfung** zu stärken. Beide Institutionen hoben außerdem im Allgemeinen hervor, dass die **Zusammenarbeit** mit anderen beteiligten Parteien und Behörden verbessert werden müsse. Der Rat forderte einen Fortschrittsbericht für 2011 an, der im vorliegenden Dokument enthalten ist.

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 2008 zum vierzigsten Jahrestag der Zollunion, ABl. C 286 vom 27.11.2009, S. 20.

⁹ Plan zur Umsetzung der Initiative für das Zollwesen der Zukunft, TAXUD/379996/2009_rev2.

1.2. Ein von Änderungen geprägtes Umfeld

Seit der Annahme der Strategie haben signifikante Entwicklungen und Ereignisse stattgefunden, nicht zuletzt die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Globalisierung der terroristischen Bedrohung und einige Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen. Ein neuer Vertrag ist in Kraft getreten, und die EU hat eine neue politische Agenda für die Unterstützung von Wachstum¹⁰ und die Stärkung der Sicherheit¹¹ festgelegt. Diese Entwicklungen beeinflussen die Arbeitsweise der Zollunion.

Dieser Bericht über die Fortschritte in bestimmten Bereichen wird daher durch einige umfassendere Erklärungen neuerer Entwicklungen, des Umfelds und der entsprechenden Auswirkungen auf die Durchführung der Strategie für die Zollunion ergänzt. Außerdem geht der Bericht auf die laufenden Durchführungsarbeiten und die Reform ein, auf Faktoren, die Druck von außen ausüben, und auf die Ergebnisse einer jüngst durchgeführten eigenen Bewertung der Strukturen der Zollunion, der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit und der Integration der 28 Verwaltungen (der 27 Mitgliedstaaten und der Kommission), die sie umsetzen. Im Lichte dieses Kontexts bietet der Bericht daher auch einen kurzen Überblick über die wichtigsten Hindernisse sowie über die Aussichten für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie in der Zukunft.

2. ENTWICKLUNGEN SEIT 2008

Die bedeutsamsten Entwicklungen der Europäischen Zollunion seit 2008 können unter den Überschriften wichtigste Zahlen (2.1.), Entwicklung der IT-Systeme (2.2.) und Entwicklung von Strategien und Rechtsvorschriften und ihre Durchführung (2.3.) zusammengefasst werden.

2.1. Die Entwicklung der Zollunion in Zahlen

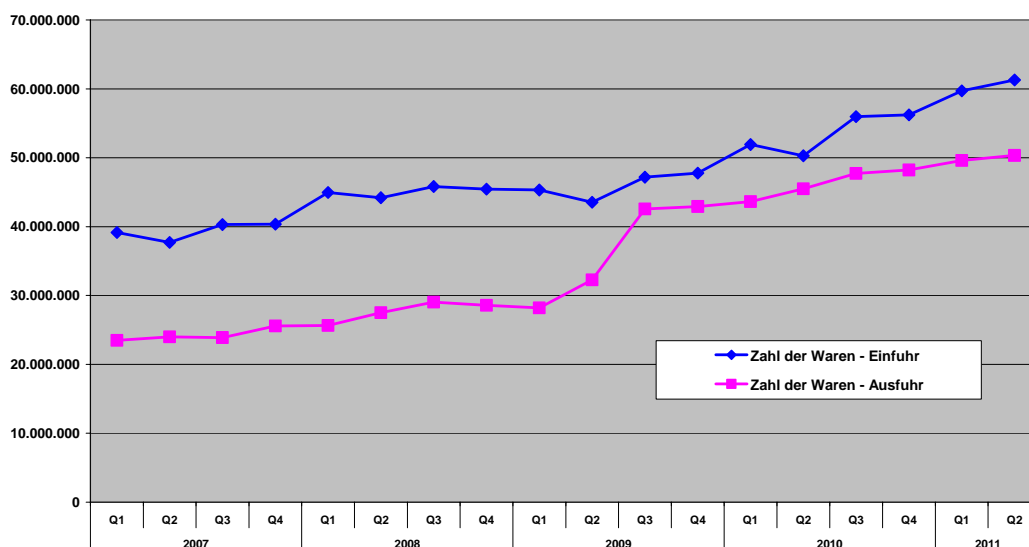
Die Entwicklung der Gesamtzahl der eingereichten Zollanmeldungen zeigt einen trotz der Krise langfristigen Wachstumstrend zwischen 2007 und 2011.

Abbildung 1: Entwicklung der zwischen 2007 und 2010 eingereichten Zollanmeldungen (normales und vereinfachtes Verfahren)

¹⁰ Die Strategie Europa 2020 und die Binnenmarktakte.

¹¹ Das Stockholm-Programm.

Entwicklung der Gesamtzahl der Waren - normale und vereinfachte Verfahren (27 Mitgliedstaaten)



Quelle: MoR-Daten

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise lassen sich dennoch anhand der Anzahl der Zollanmeldungen ablesen, die gemäß dem normalen Verfahren eingereicht wurden, interessanterweise schlagen sie sich jedoch nicht in den Zahlen für vereinfachte Verfahren nieder.¹² Andere Schlüsselzahlen, die dank der Datenbank für Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (EORI)¹³ verfügbar sind, zeigen, dass die Zollunion seit 2010 fast drei Mio. Kunden bedient hat. Außerdem hat die Zollunion bis zum 25. Oktober 2011 11 867 Anträge auf Bewilligung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO – Authorised Economic Operator) registriert. 8 072 Anträgen wurde entsprochen (Stand: 25. Oktober 2011).

Die Arbeitslast ist stetig gestiegen und steigt weiterhin, gleichzeitig standen deutlich weniger Ressourcen zur Verfügung. Zwischen 2007 und 2010 sank die Zahl der beim Zoll tätigen Mitarbeiter in der EU (d. h. in den Behörden der Mitgliedstaaten) um 13 %, und diese Entwicklung setzt sich fort.

2.2. Die Entwicklung der Zollunion in Hinblick auf IT-Systeme

Im Zeitraum zwischen 2008 und 2011 erhöhte sich der Anteil der elektronischen Informationen¹⁴, insbesondere bei den Ausfuhren. Grund war der Einsatz des transeuropäischen **Ausfuhrkontrollsystems (ECS)**, zu dem die EDV-Umstellung der Ausfuhrverfahren in allen Mitgliedstaaten seit Anfang 2008¹⁵ gehörte.

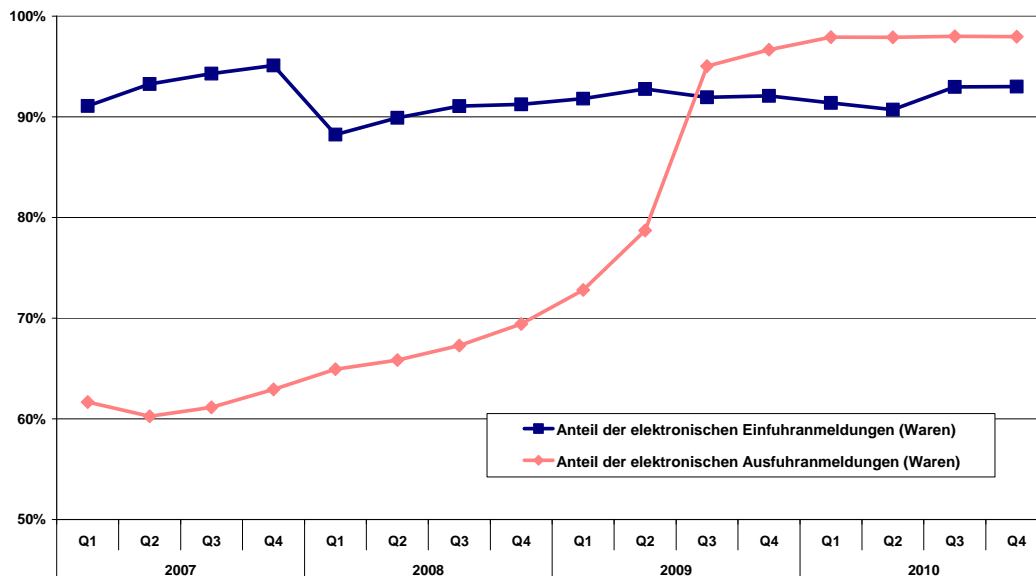
¹² Die Auswirkungen spiegelten sich Ende 2008 und Anfang 2009 eindeutig in den Zahlen für normale, jedoch nicht in den Zahlen für vereinfachte Anmeldungen wider (in beiden Bereichen wurde die Anzahl der Waren gemessen). Für dieses Phänomen existiert keine klar abgegrenzte, auf den Zoll bezogene Erklärung. Möglicherweise jedoch waren die Handelsströme großer Unternehmen, die die vereinfachten Verfahren anwenden, in geringerem Maß von der Krise betroffen als der Handel im Durchschnitt.

¹³ Weitere Informationen über das System sind weiter unten aufgeführt.

¹⁴ Sowohl bei den normalen als auch bei den vereinfachten Verfahren.

¹⁵ Die Umstellung von Papier auf elektronische Datenformate erfolgte für Ausfuhranmeldungen ab 2008.

Abbildung 2: Entwicklung des Anteils elektronischer Angaben – für normale und vereinfachte Verfahren (27 Mitgliedstaaten)



Quelle: MoR-Daten

Im gleichen Zeitraum erforderte die Umsetzung der „Sicherheitsänderung“ des Zollkodex¹⁶ (ZK) erhebliche Anstrengungen seitens der einzelstaatlichen Zollbehörden. Dazu gehörte die Entwicklung völlig neuer nationaler IT-Systeme, einschließlich des **Einfuhrkontrollsystems (ICS)** zum Empfang und zur Bearbeitung der neuen vorgeschriebenen summarischen Eingangsanmeldungen sowie die Aufrüstung des **neuen EDV-gestützten Versandsystems (NCTS) und des Ausfuhrkontrollsystems (ECS)**¹⁷. Ferner erforderte die Änderung die Entwicklung oder Aufrüstung von **nationalen Risikoanalysesystemen**, um den gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement mit Unterstützung des zentralen **gemeinsamen Systems für das Risikomanagement** umsetzen zu können. Darüber hinaus musste die Kommission einerseits die neue zentrale EU-Datenbank für den Austausch aller Nummern zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (**EORI**) entwickeln, damit die Zollanmeldungen überprüft werden können. Andererseits musste sie das neue System für die Bearbeitung und Bewilligung der Anträge auf den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) entwickeln.

Unabhängig von Entwicklungen, die mit der Durchführung der Sicherheitsänderung zusammenhängen, wurden außerdem einige andere Systeme im Zeitraum 2008-2011 aufgerüstet: **TARIC** auf **TARIC3** und die Systeme **QUOTA** und **Surveillance 2**¹⁸.

¹⁶ Verordnung (EWG) Nr. 2913/92, geändert durch [Verordnung \(EG\) Nr. 648/2005](#) und [Verordnung \(EWG\) Nr. 2454/93, geändert durch Verordnung \(EG\) Nr. 1875/2006](#).

¹⁷ All diese transeuropäischen IT-Systeme können aufgrund einer weitgehenden Harmonisierung und der in den Systemen integrierten Verbindungsregeln zusammenarbeiten, obwohl sie auf den jeweiligen Systemen der 27 Mitgliedstaaten basieren und einzelstaatlich entwickelt wurden.

¹⁸ Weitere speziell für Betrugsbekämpfungszwecke durch das OLAF entwickelte IT-Entwicklungen der EU werden in Abschnitt 3.5 aufgeführt.

Diese IT-Entwicklungen waren mit erheblichen Kosten verbunden. In den Jahren 2008, 2009 und 2010 beliefen sich die **IT-Investitionen** der EU-Mitgliedstaaten auf **320 Mio. EUR**.

2.3. Die Entwicklung der Zollunion in Hinblick auf Strategien und Rechtsvorschriften und ihre Durchführung

Die wichtigsten politischen Entwicklungen im Zeitraum 2008-2011 beziehen sich auf die Umsetzung der **Sicherheitsänderung** als Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus, auf die Erstellung und Überarbeitung des **modernisierten Zollkodex** und auf die neuen Kooperationsformen zwischen **Zollbehörden** und **anderen Behörden, Unternehmen und internationalen Partnern**.

2.3.1. Schutz der EU – Durchführung der Sicherheitsänderung

Die Sicherheitsänderung war ein bedeutsamer Schritt in Hinblick auf besseren Schutz und mehr Sicherheit der EU vor Risiken in der globalen Lieferkette. Durch Einführung des AEO-Programms konnten Wirtschaftsteilnehmer die Sicherheit ihrer Lieferketten freiwillig erhöhen und erhielten im Gegenzug zusätzliche Handelserleichterungen. Risikoregeln für einen höheren Schutz der EU gegen Sicherheitsrisiken wurden angenommen und werden umgesetzt. Aus dem Durchführungsprozess selbst ergaben sich einige wichtige Lehren für die Zukunft. Aufgrund einer schleppenden Anfangsphase und Schwierigkeiten bei der Synchronisierung, die darauf zurückzuführen waren, dass durch die Sicherheitsänderung der bisherige Bereich des Zolls erweitert wurde und neue Akteure an den Zollverfahren beteiligt sind, wurde die vollständige Durchführung erst mit einiger Verspätung am 1. Januar 2011 abgeschlossen. Insbesondere erwies sich bei der Durchführung, dass es im Zeitalter einer vernetzten *e-Zollunion*, absolut unerlässlich ist, unter Beteiligung aller Akteure Ziele zu vereinbaren, Verfahren festzulegen und Methoden und Umsetzung zu planen, *bevor* Rechtsvorschriften angenommen werden. Um künftig zu vermeiden, dass Rechtstexte unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt werden, dass Verfahren entstehen, die nicht mit den IT-Entwicklungen kompatibel sind und dass Fristen nur zu erheblichen zusätzlichen Kosten eingehalten werden können, wurde eine systematische Geschäftsprozessmodellierung eingesetzt.

Die notwendigen IT-Systeme sind zwar jetzt in Betrieb, jedoch hat sich anhand des Luftfrachtzwischenfalls Ende 2010 und des Nuklearunfalls von Fukushima 2011 erwiesen, dass das Risikomanagementsystem, das bei beiden Gelegenheiten getestet wurde, Raum für Verbesserungen bietet.

2.3.2. Weitere Erleichterungen für den Handel – der modernisierte Zollkodex

Die Annahme des modernisierten Zollkodex im Jahr 2008 ebnete den Weg für ein weiteres Großprojekt. Angesichts der Erfahrungen mit der Umsetzung der Sicherheitsänderung und der infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise entstandenen Schwierigkeiten für die Mitgliedstaaten und für die Wirtschaftsbeteiligten, noch umfangreichere Investitionen (noch höhere als die im Rahmen der Sicherheitsänderungen erforderlichen Investitionen) aufzubringen, wurde die Notwendigkeit erkannt, alle Zollverfahren detailliert zu beschreiben und zu analysieren (und gegebenenfalls Änderungen vorzuschlagen). Weiterhin wurde deutlich, dass die neue IT-Architektur so definiert werden muss, dass sie verfügbare neue Technologien unterstützt, die für die Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsbeteiligten zum Beispiel durch Größenvorteile auf EU-Ebene zu Ersparnissen führen.

Diese Erkenntnisse sowie die Folgen aus dem Vertrag von Lissabon führten zu der Entscheidung, den modernisierten Zollkodex neu zu fassen. Die neu gefasste Verordnung wird den neuen institutionellen Rahmen der EU berücksichtigen und die notwendigen Korrekturen sowie einige Änderungen einführen, die sich im Zusammenhang mit der Geschäftsprozessanalyse, die für den Entwurf der Durchführungsvorschriften vorgenommen wurde, als notwendig erwiesen haben.

Bis zur durch die Neufassung verschobenen Umsetzung des modernisierten Zollkodex wurden Maßnahmen wie die Schaffung einer einzigen Bewilligung für vereinfachte Verfahren (SASP) angenommen. Außerdem müssen insbesondere in Hinblick auf die zentrale Rolle, die die Zollbehörden bei der Sicherung der korrekten und einheitlichen Erhebung von traditionellen Eigenmitteln spielen, die im Sonderbericht 1/2010 des Europäischen Rechnungshofs zu den vereinfachten Zollverfahren¹⁹ aufgeführten Bedenken und Empfehlungen berücksichtigt werden.²⁰

2.3.3. Ein neuer Kontext mit Auswirkungen auf die Politik seit Dezember 2009 – der Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon wirkt sich in zweifacher Hinsicht auf die Zollunion aus. Erstens entfällt durch die Abschaffung der Pfeilerstruktur die formale Trennung zwischen Zollaktivitäten auf EU-Ebene. Derzeit wird eine rechtliche Analyse durchgeführt, die eindeutig über die entsprechenden Folgen für die Zollunion Aufschluss geben soll. Zweitens weichen bestimmte institutionelle Bestimmungen für die Durchführung und die Befugnisübertragung sowie die neuen angenommenen Komitologieregelungen erheblich vom Status quo des Jahres 2008 ab.

2.3.4. Die Zollunion und Zusammenarbeit

Im Zeitraum 2008-2011 waren die Entwicklungen bei den Kooperationsmechanismen und -vorschriften der Zollunion von der wachsenden Bedeutung von Sicherheits- und Schutzmaßnahmen beeinflusst, die der Zoll umsetzt. Zudem verlieh der politische Druck zur Rationalisierung und Integration von Grenzmaßnahmen der **Kooperationsagenda** der Zollunion einen zusätzlichen Anstoß.

Die Umsetzung von Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzmaßnahmen an den Grenzen und die gleichzeitig notwendige höhere Effizienz von Behörden und Unternehmen erfordern eine engere und bessere Zusammenarbeit und Koordinierung **zwischen Zollbehörden und anderen zuständigen Behörden** (z. B. Veterinärbehörden oder für Pflanzenschutzrecht oder Marktüberwachung zuständige Behörden, Polizei und Grenzschutz). Diese Faktoren haben die Arbeit am Konzept des „einigen Schalters“ für die Abfertigung von Waren sowie an einigen Maßnahmen im Kontext der Strategie der inneren Sicherheit²¹

¹⁹ Sonderbericht 1/2010 des Europäischen Rechnungshofs zur Wirksamkeit der Kontrollen für vereinfachte Zollverfahren bei Einfuhren.

²⁰ Im Allgemeinen bleibt es ein wichtiges Ziel, die Kontrolle der korrekten Einnahmeneinziehung durch den Zoll aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls zu verbessern. Dieses Ziel gilt es bei der Durchführung von Rechtsvorschriften und Initiativen wie der Entwicklung von Risikomanagement und Durchführung eines systemgestützten Ansatzes für die Zollkontrolle auch künftig zu beachten.

²¹ KOM(2010) 673, einschließlich im Kontext von Ziel 4, Maßnahme 4: *Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden.*

vorangetrieben, die der Erhöhung der Sicherheit durch bessere Koordinierung des Grenzmanagements, auch auf nationaler Ebene, dienen.

Auch **internationale Beziehungen** werden zunehmend genutzt, um die politischen Ziele wirksamer zu erreichen. Erstens werden internationale Vereinbarungen getroffen, zum Beispiel mit Schlüsselpartnern einschließlich östlicher Nachbarländer, um die Handelsbedingungen zu verbessern, um gegenseitige Amtshilfe zu ermöglichen oder um Betrug, Verletzungen geistiger Eigentumsrechte oder den Handel mit gefährlichen Gütern wie Drogenausgangsstoffen zu bekämpfen. Seit 2008 hat die EU beispielsweise sieben zusätzliche Vereinbarungen geschlossen bzw. Vorschriften erlassen, die 20 Länder betreffen und sich auf Instrumente für die verstärkte und effizientere gegenseitige Amtshilfe mit Drittländern beziehen. Außerdem werden Verträge über die gegenseitige Anerkennung – so wie bereits mit Norwegen und der Schweiz²² sowie mit Japan geschlossen – angestrebt, um den Handel für vertrauenswürdige EU-Händler zu erleichtern.

3. FORTSCHRITTE BEI EINZELVORHABEN

Der Rat forderte einen Fortschrittsbericht an und hob insbesondere die Bedeutung der Entwicklungen in fünf Bereichen hervor, die für die strategischen Ziele der Zollunion eine wichtige Rolle spielen: das Projekt des „einzigen Schalters“, der systemgestützte Ansatz für Zollkontrollen, die Bekämpfung von Produktpiraterie und Fälschungen, die schnelle Reaktionsfähigkeit bei Krisen und die Betrugsbekämpfung.

3.1. Einziger Schalter

Nach Annahme der Strategie fanden umfangreiche Diskussionen und Debatten der Zollexperten untereinander und mit Vertretern von Handelsverbänden über die Definition und Gestaltung des Konzepts des einzigen Schalters statt. 2010 richtete die Kommission eine Projektgruppe aus Experten der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer sowie Vertretern von Behörden anderer Bereiche (Veterinär- und Landwirtschaftsbehörden) ein, die eine funktionsfähige und für alle Beteiligten akzeptable Lösung erarbeiten sollte. Angesichts der Tatsache, dass die internationale Definition des „einzigen Schalters“ („Single Window“) unterschiedliche Auslegungen und sogar Durchführungen in der Praxis (von den Zollbehörden veranlasst oder nicht) in den EU-Mitgliedstaaten und in Drittländern zulässt, war die Festlegung eines „europäischen Standards“ und des Konzepts eines „einzigen Schalters“ ein erster größerer Erfolg. Für dieses Konzept ist ein gemeinsamer Standard für Mitteilungen notwendig, die zwischen den Zollbehörden und anderen Behörden ausgetauscht werden. Auf Grundlage dieses Standards könnte die Kommunikation zwischen allen Behörden zu den geringstmöglichen Kosten elektronisch erfolgen. Ein Vorschlag für einen pragmatischen Fahrplan für das Konzept des „einzigen Schalters“²³, der einen möglichen Weg vorsieht, die Anforderungen aller anderen politischen Konzepte zu integrieren, wurde von der Gruppe für Zollpolitik als geeignete Vorgehensweise unterstützt.

²² Im Falle Norwegens und der Schweiz gehört die gegenseitige AEO-Anerkennung zu einer umfassenderen Vereinbarung, die hauptsächlich Zollsicherheitsmaßnahmen regelt.

²³ TAXUD/359494/2011.

3.2. Systemgestützter Ansatz

2008 nahm die Kommission die Arbeit an der Entwicklung eines systemgestützten Ansatzes für Zollkontrollen auf. Ein systemgestützter Ansatz bedeutet, dass bei einigen zuvor geprüften und für vertrauenswürdig befundenen Händlern nicht das derzeitige transaktionsbasierte Verfahren angewendet wird, gemäß dem jede einzelne Warensendung kontrolliert wird, sondern ein Kontrollverfahren, das sich auf die Qualität und Zuverlässigkeit der Kontrollen des Händlers in Bezug auf seine Waren und seine Lieferkette stützt. Das Konzept, seine Implikationen und potenziellen Vorteile für Unternehmen und für den Zoll wurden 2008 von einer eigens für dieses Thema eingerichteten Projektgruppe diskutiert, die aus Experten der Mitgliedstaaten bestand. In der anschließenden Arbeitsphase 2009 wurde ein tiefer gehendes Verständnis der Bedingungen und Beschränkungen für die Umsetzung des Ansatzes erzielt. In einer dritten Arbeitsphase (Zeitraum: 2010-2011, Ende: Dezember 2011) wird unter anderem ein Fahrplan für eine EU-weit harmonisierte Durchführung des Ansatzes erstellt. Während der Entwicklungsphase bestand häufiger Kontakt zu Experten aus dem Privatsektor, die ihr Fachwissen einbrachten, insbesondere im Hinblick darauf, welche potenziellen Vorteile für Händler entstehen, deren Einhaltung von Rechtsvorschriften durch systemgestützte Zollkontrollen überprüft wird. Für die Mehrheit der Händler²⁴ werden systemgestützte Kontrollen wahrscheinlich weder interessant noch anwendbar sein. Dennoch werden beträchtliche Vorteile für den Zoll und den Handel erwartet, wenn diese Kontrollen auf die Unternehmen mit den höchsten Handelsvolumen angewandt werden. Systemgestützte Kontrollen sind – sofern sie korrekt umgesetzt werden – durch und durch fortschrittlich. Sie erhöhen die Effektivität und Effizienz der Zollkontrollen und erleichtern den Handel – sowohl für Unternehmen, die gemäß den systemgestützten Verfahren kontrolliert werden, wie auch für Unternehmen, deren Handelsströme einer herkömmlichen, transaktionsbasierten Kontrolle unterzogen werden. Zu den künftigen Umsetzungsschritten gehören unter anderem gezielte Pilotmaßnahmen, um geeignete Mechanismen und Arbeitsmethoden für die spezifischen Anforderungen zu erstellen und zu testen (z. B. Einzelinformationen in Buchungen, Prüfstandards usw.).

3.3. Bekämpfung von Produktfälschung und -piraterie

Der Zoll befindet sich in der besonderen Situation, dass er den Gesamtüberblick über die Handelsströme an den EU-Grenzen hat, und die Leistungen des Zolls für die Durchsetzung der geistigen Eigentumsrechte sind beeindruckend. Seit 2008 nimmt die Zahl der Forderungen nach Maßnahmen und neuer Initiativen für die Bekämpfung von Verletzungen geistiger Eigentumsrechte zu. Ein EU-Aktionsplan für den Zeitraum 2009-2012, der die Reaktionsmöglichkeiten des Zolls auf den Handel mit Eigentumsrechte verletzenden Waren stärkt, wurde 2009 angenommen.²⁵ Der Aktionsplan bildet das Rahmenwerk für gemeinsame Anstrengungen der Kommission und der Mitgliedstaaten zur besseren Durchsetzung geistiger

²⁴ Das erwartete Interesse der Händler hängt nicht von Größe oder Standort der Unternehmen, sondern eher von qualitativen (z. B. Qualität des Lieferkettenmanagements und des Rechnungsführungssystems) und auf die Dienstleistungsanforderungen bezogenen Merkmalen ab (z. B. relative Bedeutung des Anteils des internationalen Handels für den Unternehmensumsatz). Für KMU mit bestimmten Charakteristika (z. B. relativ hohe Anzahl an Zollanmeldungen) könnte das Konzept genauso interessant sein wie für bestimmte große multinational tätige Unternehmen.

²⁵ Entschließung des Rates vom 16. März 2009 zum EU-Aktionsplan im Zollbereich zur Bekämpfung von Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums für den Zeitraum 2009-2012.

Eigentumsrechte an den Grenzen.²⁶ Im Zeitraum von 2008 bis 2010 ist die Zahl von Zurückhaltungen von etwa 49 000 auf annähernd 80 000 gestiegen. Anhand dieser Zahlen lassen sich die Aktivitäten des Zolls, aber auch das Ausmaß des Problems, dem die Zollbehörden gegenüber stehen, ablesen.

Im Mai 2011 legte die Kommission im Rahmen der Strategie für einen Binnenmarkt für Rechte des geistigen Eigentums einen Vorschlag für eine neue Verordnung zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden vor, mit der die Durchsetzungsfähigkeit des Zolls weiter gestärkt und die Interessen gesetzestreuer Wirtschaftsbeteiligter berücksichtigt werden sollen²⁷. Außerdem haben die Kommission und nationale Zollbehörden Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Unternehmen, zur Sensibilisierung von Verbrauchern und Unternehmen, zum Austausch von bewährten Verfahrensweisen usw. ergriffen²⁸.

Internationale Zusammenarbeit ist äußerst wichtig, um zu verhindern, dass Waren, die geistige Eigentumsrechte verletzen, auf den EU-Markt gelangen. Die EU arbeitet mit großen Handelspartnern wie den USA und Japan zusammen. Mit einem eigenen Aktionsplan zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte soll eine engere Zusammenarbeit mit den chinesischen Zollbehörden erreicht werden, um das Problem an der Wurzel anzugehen. Der Zoll spielt auch bei anderen internationalen Aktivitäten, insbesondere beim vor kurzem geschlossenen Übereinkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) eine herausragende Rolle. Zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte an den Grenzen gehören außerdem bilaterale Handels- und Kooperationsvereinbarungen mit einer Vielzahl von Drittstaaten. Es ist noch zu früh, die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den illegalen Handel zu bewerten, jedoch ist es ihnen zu verdanken, dass Staaten gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um einen in der modernen Wirtschaft wichtigen Wert zu schützen.

3.4. Schnelle Reaktionsfähigkeit im Krisenfall

Die schnelle Reaktionsfähigkeit des Zolls im Krisenfall bezieht sich auf das Management von Risiken, die durch außergewöhnlich gefährliche bzw. die Sicherheit bedrohende Situationen, beispielsweise Terroranschläge, gesundheitsgefährdende, tiermedizinische und Pflanzenschutz bezogene Vorfälle oder Umweltkatastrophen entstehen. Ende 2010 war der Aufbau des Krisenmanagementnetzwerks des Zollsystems der EU abgeschlossen. Das Netzwerk besteht aus zentralen Kontaktstellen in allen Mitgliedstaaten und verwendet das Zollrisikomanagementverfahren als Hauptplattform für die Kommunikation. Im März 2011 wurde das Netzwerk in Zusammenhang mit dem Nuklearunfall von Fukushima erstmals eingesetzt. Es hat sich als wichtiges Element des Rahmens für das Risikomanagement bewährt und ist für die Verbindung der Mitgliedstaaten in Krisensituationen von großer Bedeutung. Nach diesem ersten Einsatz werden einige Änderungen an den

²⁶ Die Bewertung des EU-Aktionsplans wird nächstes Jahr stattfinden, jedoch zeichnet sich bereits jetzt seine immense Nützlichkeit für die Steuerung gemeinsamer Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene ab.

²⁷ KOM(2011) 285.

²⁸ So wurde beispielsweise eine Expertengruppe gebildet, die sich mit der wichtigen Herausforderung durch kleine postalische Sendungen befasst, die auf Internetverkäufen basieren und geistige Eigentumsrechte verletzen.

Krisenmanagementverfahren des Zolls vorgenommen werden, um die Echtzeitkommunikation im Krisenfall zu unterstützen.

Als vorbereitende Maßnahme muss die Fähigkeit der EU-Zollbehörden, schnell und einheitlich auf Krisen zu reagieren, verbessert werden. Dazu gehört ein besserer Zugang zu Informationen über Krisen, die den internationalen Handel betreffen, und über die von den zuständigen Behörden ergriffenen entsprechenden Maßnahmen. Die Kontrollmaßnahmen sollten mit den Verfahren und Arbeitsmethoden des Zolls kompatibel sein. Außerdem ist eine besser strukturierte Koordination zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene unerlässlich.

3.5. Bekämpfung von Betrug und ähnlichen illegalen Aktivitäten

Die gegenseitige Amtshilfe der Zollbehörden untereinander ist unerlässlich für den Schutz der finanziellen Interessen der EU und für die Betrugsbekämpfung. Die EU hat seit Verabschiedung der Strategie 2008 bedeutende legislative, operative und strategische Maßnahmen zur Unterstützung der Betrugsbekämpfung auf den Weg gebracht. Dazu gehört unter anderem die Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997²⁹ über die gegenseitige Amtshilfe³⁰, durch die der Austausch von Informationen zu Betrugsverdachtsfällen auf einen systematischen Informationsaustausch von vordefinierten Handelsdaten ausgedehnt, der Geltungsbereich des Zollinformationssystem (ZIS) um strategische und operative Analysen und Berichte über Beschlagnahmen erweitert und das Aktennachweissystem für Zollzwecke (FIDE)³¹ geschaffen wurde. Seit 2008 wurden die Instrumente und operativen Tätigkeiten wie zum Beispiel gemeinsame Maßnahmen erheblich weiterentwickelt (neun davon wurden seit 2009 durch das OLAF koordiniert). In Zukunft werden weitere Überlegungen dazu stattfinden, wie in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, dem OLAF und allen zuständigen Stellen, einschließlich Europol und Interpol, **dauerhaftere Strukturen** entwickelt werden können.

In Hinblick auf den für höhere Effizienz in der Betrugsbekämpfung zentralen **Austausch von Informationen** zwischen den zuständigen Behörden hat die Kommission ein Konzept entwickelt, das den Zugang zu Informationen für die zuständigen Behörden auf EU-Ebene und nationaler Ebene erleichtert. Seit dem 1. Januar 2011 sind die europäischen Zentralstellen zur Entgegennahme von Geldwäscheverdachtsanzeigen über das AFIS-Portal für den Austausch von Informationen über bestehende oder vermutete Bewegungen von Barmitteln für illegale Zwecke³² miteinander vernetzt.

Um ungewöhnliche Muster bei **Versandvorgängen** und Änderungen des Bestimmungsorts zu erkennen, wurde im Juli 2011 eine Verwaltungsvereinbarung zum Transitinformationssystem zur Betrugsbekämpfung (ATIS) getroffen, die der Kommission vollständigen Zugriff auf Transitinformationen gibt.

²⁹ ABl. L 82 vom 22.3.97, S. 1.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 766/2008, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 48.

³¹ Mit Hilfe von FIDE können die für Zollermittlungen zuständigen nationalen Behörden feststellen, welche zuständige Behörde in anderen Mitgliedstaaten ggf. Untersuchungen zu bestimmten Personen oder Unternehmen durchführt bzw. bereits durchgeführt hat, um auf diese Weise die Ermittlungsaktivitäten zu koordinieren.

³² Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 (ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9).

Das OLAF hat beträchtliches Fachwissen erworben, mit dem es die nationalen Behörden bei der Koordinierung von Zolluntersuchungen unterstützt, die in Zusammenhang mit dem **Schmuggel von echten und gefälschten Zigaretten** stehen. Dieses Fachwissen hat sich insbesondere bei hinter dem Schmuggel vermuteten internationalen Betrugsnetzwerken und bei der Konzentration auf bestimmte gefälschte Produkte, insbesondere gefährliche Waren (Arzneimittel, Dünger, Auto-Ersatzteile, elektrische Geräte usw.) als nützlich erwiesen.

2011 nahm die Kommission eine **Mitteilung über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen**³³ sowie eine neue **Betrugsbekämpfungsstrategie**³⁴ zur Aktualisierung und Modernisierung der für die Bekämpfung von Betrug und ähnlichen Delikten geltenden Vorschriften an, einschließlich einiger Maßnahmen, die sicherstellen, dass auf allen Ebenen und in allen Bereichen die optimalen Instrumente zur Verhinderung, Aufdeckung und Bekämpfung von Betrug und anderen illegalen Aktivitäten, die den finanziellen Interessen der EU entgegenstehen, zur Verfügung stehen. Die neue Betrugsbekämpfungsstrategie deckt den gesamten „Betrugsbekämpfungszyklus“ ab, von Verhinderung und Betrugaufdeckung zu einem frühen Zeitpunkt bis hin zu Ermittlung, Sanktionierung und Einziehung missbräuchlich verwendeter Mittel. In diesem Kontext wird die Strategie von einem **europäischen Aktionsplan zur Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels**³⁵ an den östlichen Grenzen der EU begleitet, insbesondere für die Anwendung durch den europäischen Zoll. Diese Initiative kann in der Betrugsbekämpfung zu großen Fortschritten führen, da der EU und ihren Mitgliedstaaten Schätzungen zufolge Steuer- und Zolleinnahmen in Höhe von bis zu 10 Mrd. EUR aufgrund von Tabak- und Alkoholschmuggel entgehen.

Insgesamt hat die Zollunion ihre Bemühungen bei der Betrugsbekämpfung verstärkt und auf EU-Ebene auf einen Ansatz mit stärker strategischer Ausrichtung zurückgegriffen. Dennoch müssen bei der Durchführung des neuen Aktionsplans noch wichtige Fortschritte erzielt werden.

4. ÜBERLEGUNGEN ZUM OPERATIVEN MODELL DER ZOLLUNION

Die Änderungen der Umgebung, (positive wie negative) Erfahrungen aus der jüngeren Zeit in Zusammenhang mit der Durchführung der Sicherheitsänderung und mit anderen Projekten, die Überlegungen und Vorbereitungsarbeit für die künftige Durchführung des modernisierten Zollkodex sowie die notwendigen Konsequenzen aus den Ergebnissen, zu denen der Rechnungshof im Hinblick auf die korrekte Einziehung von traditionellen Eigenmitteln gelangt ist, haben zu einigen **strategischen Diskussionen** zwischen den Leitern der EU-Zollbehörden über **Möglichkeiten zur Leistungssteigerung** des europäischen Zolls (in Hinblick auf **Effektivität** und **Einheitlichkeit**) geführt, die so weit wie möglich bei gleichzeitigen Einsparungen von Ressourcen, Investitionen und Betriebskosten (**Effizienz**) erreicht werden sollen.

Angesichts der Bedrohungen finden die Risiken für die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten und für den Binnenmarkt sowie insbesondere für die Sicherheit der EU, die durch ungenügende, unangemessene oder falsch zugewiesene Ressourcen für die

³³ KOM(2011) 293.

³⁴ KOM(2011) 376.

³⁵ SEK(2011) 791.

Zollunion zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Überwachung des Handels und Schutz der EU) entstehen können, in der Öffentlichkeit über die Medien zunehmende Aufmerksamkeit. Diese Risiken wurden auch in jüngerer Zeit in Diskussionen im Europäischen Parlament anerkannt³⁶. Die raue Wirklichkeit der Modernisierung stellt sich so dar, dass die notwendigen IT-Systeme sowie die Kapazitäten und neuen Fähigkeiten, die für die Anwendung neuer Verfahren und für bessere Risikoanalysen gebraucht werden, immer noch erhebliche Investitionen in Mitarbeiter und Sachkapital erfordern. Von EU-Seite werden die wichtigsten Unterstützungsmechanismen über die Arbeit der Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) und über das Programm „Zoll 2013“ mobilisiert.³⁷ In Zukunft muss die Unterstützung der EU in Hinblick auf Instrumente und Finanzierung verstärkt und gemäß dem vorgeschlagenen Programm FISCUS³⁸ weiter entwickelt werden, um die Gesamteffizienz der Zollunion zu erhöhen.

Außerdem müssen strategische Probleme angegangen werden. Die Generaldirektion Steuern und Zollunion hat eine **Studie über die künftige Architektur für die Abläufe in der Zollunion der EU**³⁹ für eine vollständige und systematische Analyse des derzeitigen operativen Modells in Auftrag gegeben. Zusätzlich zu einer SWOT-Analyse der operativen Strukturen der Zollunion, die zur Feststellung einiger zentraler Probleme führte, wurden in der Studie außerdem einige Optionen zur Verbesserung der Funktionsweise der Zollunion bewertet. Diese Optionen einschließlich ihrer potenziellen Durchführung und Folgemaßnahmen wurden zunächst von internen interessierten Kreisen, der Kommission und den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten geprüft und diskutiert.

In Diskussionen mit Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der Kommission wurde weitgehend anerkannt, dass zusammen mit internen strukturellen Entwicklungen die Bemühungen sogar noch verstärkt werden müssen, insbesondere für die weitere Entwicklung des **Risikomanagements und der Datenmanagementkonzepte und -mechanismen der Zollunion**, um die **Kenntnisse und Reaktionsfähigkeit der Zollunion in Krisenfällen** zu erhöhen und für die Zukunft eine bessere **Zusammenarbeit mit anderen Behörden und internationalen Partnern** zu erreichen.

5. PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT: ERHÖHUNG DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT (EINHEITLICHKEIT, EFFEKTIVITÄT UND EFFIZIENZ) DER ZOLLUNION

5.1. Strategische Diskussionen über geeignete Wege

Die seit 2008 erreichten Fortschritte, die künftigen Risiken sowie die kontextbezogenen und strukturellen Probleme bei der praktischen Durchführung einiger Maßnahmen waren Anlass für einige strategische Diskussionen der betreffenden Verwaltungen. Thematisch ging es um unterschiedliche mögliche Wege für eine bessere künftige Umsetzung. Folgende Themen wurden diskutiert:

³⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Dezember 2011 zur Modernisierung der Zollverfahren (2011/2083(INI)); P7_TA(2011)0546.

³⁷ Entscheidung Nr. 624/2007/EG vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft (Zoll 2013).

³⁸ KOM(2011) 706.

³⁹ Future business architecture for the Customs Union and cooperative model in the taxation area in Europe (May 2011). TAXUD D(2010) 433216.

5.1.1. Engere Zusammenarbeit als Zollunion

Wie durch einige externe Studien und Bewertungen der Arbeitsstrukturen der Zollunion⁴⁰ bestätigt wurde, müssen die Akteure der Zollunion⁴¹ enger zusammenarbeiten und in Hinblick auf Unterstützungsmechanismen, insbesondere auf operativer Ebene und in Bereichen, in denen die Ressourcen besonders knapp sind (Sicherheit und Sicherung sowie Risikomanagement), moderne Methoden einsetzen. Wenn der Mangel an Ressourcen in diesen Bereichen durch höhere Unterstützung der EU und die gemeinsame Nutzung von Spezialisten der Mitgliedstaaten gedeckt wird, könnte ein effektiverer Schutz erreicht und moderne, aktuelle Arbeitsmethoden könnten verbreitet Anwendung finden. Dadurch könnte außerdem der Verwaltungsaufwand verringert und der rechtmäßige Handel erleichtert werden. Eine engere Zusammenarbeit ist vor allem sinnvoll, um Betriebskosten zu senken und die Effizienz auf EU-Ebene zu erhöhen (durch Skaleneffekte, insbesondere im IT-Bereich). Eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Weiterbildung sollte insbesondere auf besonders wichtigen Gebieten und dort angestrebt werden, wo „menschliche Beteiligung“ besonders wichtig für EU-weit einheitliche Ergebnisse sind.

5.1.2. Synergien mit anderen politischen Bereichen

Da zunehmend mehr politische Bereiche und Behörden mit dem Zoll interagieren, muss ein strategischer Ansatz angewandt werden, um die rechtlichen Anforderungen, die Arbeitsmethoden und Geschäftsprozesse aufeinander abzustimmen und auf diese Weise Synergien und sofern möglich Einsparungen für die öffentlichen und privaten Beteiligten zu erzielen. Außerdem könnten ähnliche Instrumente und Mechanismen für die Zusammenarbeit, wie sie für eine Zusammenarbeit der Zollbehörden untereinander in Betracht kommen, auch zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Behörden wie z. B. mit Statistikämtern (da die Einfuhr- und Ausfuhrdaten der Zollbehörden die wichtigste Quelle für EU-Handelsstatistiken darstellen), Veterinär-, Fischerei- und Marktüberwachungsbehörden sowie für verschiedene für Verkehr zuständigen Behörden verwendet werden.

5.1.3. Bessere Governance und Arbeitsmethoden

Angesichts der zunehmenden Komplexität und des umfassenden Arbeitsgebiets der Zollunion müssen die Governance-Mechanismen aktualisiert und allgemein verbessert werden. Die Überarbeitung sollte sich auf die erkannten Probleme im Zusammenhang mit der bestehenden komplexen Koordinations- und Governance-Struktur innerhalb der Institutionen sowie der Institutionen untereinander auf EU-Ebene konzentrieren. Bei den Verbesserungen der Governance sollten die operativen Aktivitäten berücksichtigt werden. Hier wird die Koordination von Aufsplitterung und mangelnder Effektivität in der neuen institutionellen Umgebung behindert.

Verbesserungen der Governance können in Form von neuen „nachgelagerten“ Arbeitsmethoden wie Geschäftsprozessmodellierung und Untersuchung von Geschäftsszenarien stattfinden, um die Abschätzung der Folgen strategischer und operativer Entscheidungen zu verbessern. Bei einem späteren Schritt könnten Verfahrensmanagement

⁴⁰ Untersuchung der Unternehmensarchitektur der Zollunion, 2011 (Study on the Business Architecture of the Customs Union (2011), Zwischenbewertung des Programms Zoll 2013, 2011 (Midterm evaluation of the Customs 2013 Programme).

⁴¹ Mit Bezug auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und die Kommission.

und Leistungsmessung von Prozessen der Zollunion eine solidere Grundlage für die künftige Entwicklung von Initiativen, Arbeitsmethoden und Ressourcenzuweisung bereitstellen.

5.1.4. Messung und Qualitätsverbesserung von Ergebnissen und Leistungen

Die Qualitätsverbesserung der Leistungen und Ergebnisse der EU-Zollunion erfordert ein System für die Messung und Bewertung sowie für die Feststellung von Schwachstellen und Lücken sowie – in einer zweiten Phase – für das Leistungsmanagement der Zollunion. Die GD TAXUD hat eine aus Experten der Mitgliedstaaten bestehende Projektgruppe aufgestellt, die ein kohärentes System für das Leistungsmanagement der Zollunion entwickelt.

5.2. Der künftige Weg

Im Lichte der Entwicklungen seit 2008 sowie neuerer Studien und Diskussionen stellen sich die Schlussfolgerungen für die weitere Zukunft folgendermaßen dar:

(1) Die 2008 festgelegten strategischen Ziele der Zollunion sind noch gültig und relevant.

(2) Zusätzlich zu den bereits umgesetzten Handlungsschienen für die Durchführung der Strategie der Zollunion ist es unerlässlich, dass die Zollunion sich mit den folgenden Themen befasst:

- Ein breiterer strategischer Ansatz für die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und internationalen Partnern in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Sicherheit und Umweltschutz.
- Verbesserung und Aktualisierung der **Governance** in Hinblick auf Strukturen und Arbeitsmethoden, insbesondere durch Entwicklung hin zu einem stärker unternehmensorientierten Ansatz für die Verfahren der Zollunion. Dazu gehört neben Governance-Strukturen, den institutionellen Fragen und der Rationalisierung der täglichen Steuerung auch die systematische Anwendung robuster, standardisierter Arbeitsmethoden, mit denen Geschäftsszenarien und eine detaillierte Geschäftsprozessmodellierung für alle Initiativen besser festgelegt werden können. Dadurch entsteht nicht nur im Voraus ein besseres Verständnis der potenziellen Durchführbarkeit, Auswirkungen und Ergebnisse von Initiativen, sondern auch eine bessere Prioritätenfestlegung von Initiativen und eine effizientere Nutzung der knappen Ressourcen.
- Gemeinsame Nutzung und Bündelung von **Kapazitäten und Fähigkeiten** der Mitgliedstaaten untereinander und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, um die Effizienz, Effektivität und Einheitlichkeit zu erhöhen und Skaleneffekte zu erzielen. Dies könnte durch Stärkung und Hinzufügung neuer Mechanismen gemäß dem künftigen Programm FISCUS erzielt werden.
- Festlegung einer Grundlage für **die Leistungsmessung und -bewertung (Ergebnisse und Leistungen)**, um zu gewährleisten, dass die Zollunion ihre Ziele erreicht und/oder um Schwachstellen oder Lücken zu erkennen. Diese Aufgabe wird eine besondere Herausforderung darstellen, da für sie die Festlegung oder Erstellung von Indikatoren erforderlich ist, die auf Ebene der Zollunion relevant sind und auf verfügbaren, zuverlässigen Quelldaten basieren.