



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION
STEUERN UND ZOLLUNION
ZOLLPOLITIK
Risikomanagement, Sicherheit und besondere Kontrollen

Brüssel, 13. Juni 2006

ARBEITSUNTERLAGE

TAXUD/2006/1452

ZUGELASSENE WIRTSCHAFTSBETEILIGTE

DAS COMPACT-MODELL

INDEX

1	DIE METHODE.....	2
2	DIE VERSCHIEDENEN PHASEN DES COMPACT-MODELLS.....	5
2.1	Antrag auf Bewilligung des ZWB-Status.....	5
2.2	Formale Voraussetzungen	5
2.3	Leitlinien zu Standards und Kriterien	5
2.3.1	Der Inhalt der Leitlinien	5
2.3.2	Der zweifache Zweck der Leitlinien	6
2.4	Das Verfahren der Risikoabbildung.....	6
2.4.1	Einführung.....	6
2.4.2	SCHRITT 1 Einblick gewinnen	8
2.4.3	SCHRITT 2 Ziele klären	9
2.4.4	SCHRITT 3 Risiken identifizieren.....	10
2.4.5	SCHRITT 4 Risiken bewerten	12
2.4.6	SCHRITT 5 Auf Risiken reagieren	15
2.5	Bewilligung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten	17
2.6	Niedrigere Risikoeinstufung für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte	17
2.7	Auditplan (Kontrollkonzept).....	18
2.8	Bewertung	18

DAS COMPACT-MODELL

Im Jahr 2002 wurde im Rahmen des Programms „Zoll 2002“ eine Projektgruppe eingerichtet mit dem Ziel, den Katalog der Risikoindikatoren für Wirtschaftsbeteiligte zu überarbeiten und ein einheitliches Schema für die Bewertung der mit den Wirtschaftsbeteiligten verbundenen Risiken mit Namen COMPACT (Compliance Partnership Customs and Trade) zu entwickeln.

1 DIE METHODE

Der Zoll verfügt über eine sehr lange Tradition in der Kontrolle von Warensendungen. Selbst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden noch bis zu 100 % aller deklarierten Waren von einem Zollbeamten geprüft. Allerdings sind die Aufgaben der Zollbehörden heute – aufgrund der immensen Warenströme und der Globalisierung des Handels – einem ständigen Wandel unterworfen. Ein Zollbeamter kann heutzutage nicht mehr jede einzelne Anmeldung überprüfen, da die Arbeitsbelastung in keinem Verhältnis zu den verfügbaren personellen Kapazitäten steht. Und selbst wenn eine vollständige Kontrolle aller Warensendungen möglich wäre, so wäre dies weder erforderlich noch wünschenswert. Die Arbeit der Projektgruppe konzentrierte sich auf die Untersuchung eines möglichen Einsatzes moderner Methoden der Risikoanalyse und auditgestützter Kontrollen, durch die die Kosten, die dem rechtmäßigen Handel durch die Einhaltung der Vorschriften entstehen, verringert werden. Auf diese Weise wird der Zoll einen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der in der EU ansässigen Wirtschaftsbeteiligten auf dem Weltmarkt leisten und gleichzeitig in der Lage sein, die dem Zoll zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Bereichen einzusetzen, in denen sie am dringendsten benötigt werden.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Zolls besteht darin, die mit den Warenströmen verbundenen Risiken zu bewerten. Als Risiko werden in diesem Zusammenhang die Faktoren bezeichnet, die sich nachteilig auf die Ziele des Zolls auswirken könnten. Um diese Ziele verwirklichen zu können, muss man sowohl die Risiken, denen man gegenübersteht, als auch die Auswirkungen kennen, die diese auf die Ziele haben können. Die Zollbehörden in den Mitgliedstaaten haben sich für das Konzept des Risikomanagements als Grundlage für die Kontrolle der Wirtschaftsbeteiligten entschieden. Mit Hilfe dieses Konzepts sollen die Kontrollen des Zolls gezielt auf bestimmte Risiken ausgerichtet werden und nicht wie bisher an zufällig ausgewählten Anmeldungen oder in Bezug auf spezifische Aspekte vorgenommen werden.

Das Risikomanagement-Konzept bietet dem Zoll die Möglichkeit, die Maßnahmen zu berücksichtigen, die die Wirtschaftsbeteiligten selbst ergriffen haben, um Risiken in ihren Geschäftsprozessen zu vermeiden. Die Zollbehörden möchten ihre begrenzten Kapazitäten insbesondere auf die Risiken konzentrieren, die nicht oder in ausreichendem Maße durch die von Seiten des Wirtschaftsbeteiligten eingeleiteten Maßnahmen erfasst werden. Zu diesem Zweck ist es notwendig, sich ein genaues Bild von dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten, seiner Geschäftstätigkeit und den Maßnahmen zu machen, die der Wirtschaftsbeteiligte ergriffen hat, um die Risiken bei fiskalischen und nichtfiskalischen Vorgängen, einschließlich der Lieferkette, zu verringern. Der Zoll muss daher in der Lage sein, die Organisation, die Tätigkeit, die Verfahren, die Verwaltung usw. des Wirtschaftsbeteiligten zu beurteilen. Mit anderen Worten: Die Verwaltungsorganisation und das interne Kontrollsystem des Wirtschaftsbeteiligten müssen einer Bewertung unterzogen werden.

Das COMPACT-Modell bietet eine Methode, mit deren Hilfe eine solche Bewertung vorgenommen werden kann, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene, sofern mehrere Länder beteiligt sind.

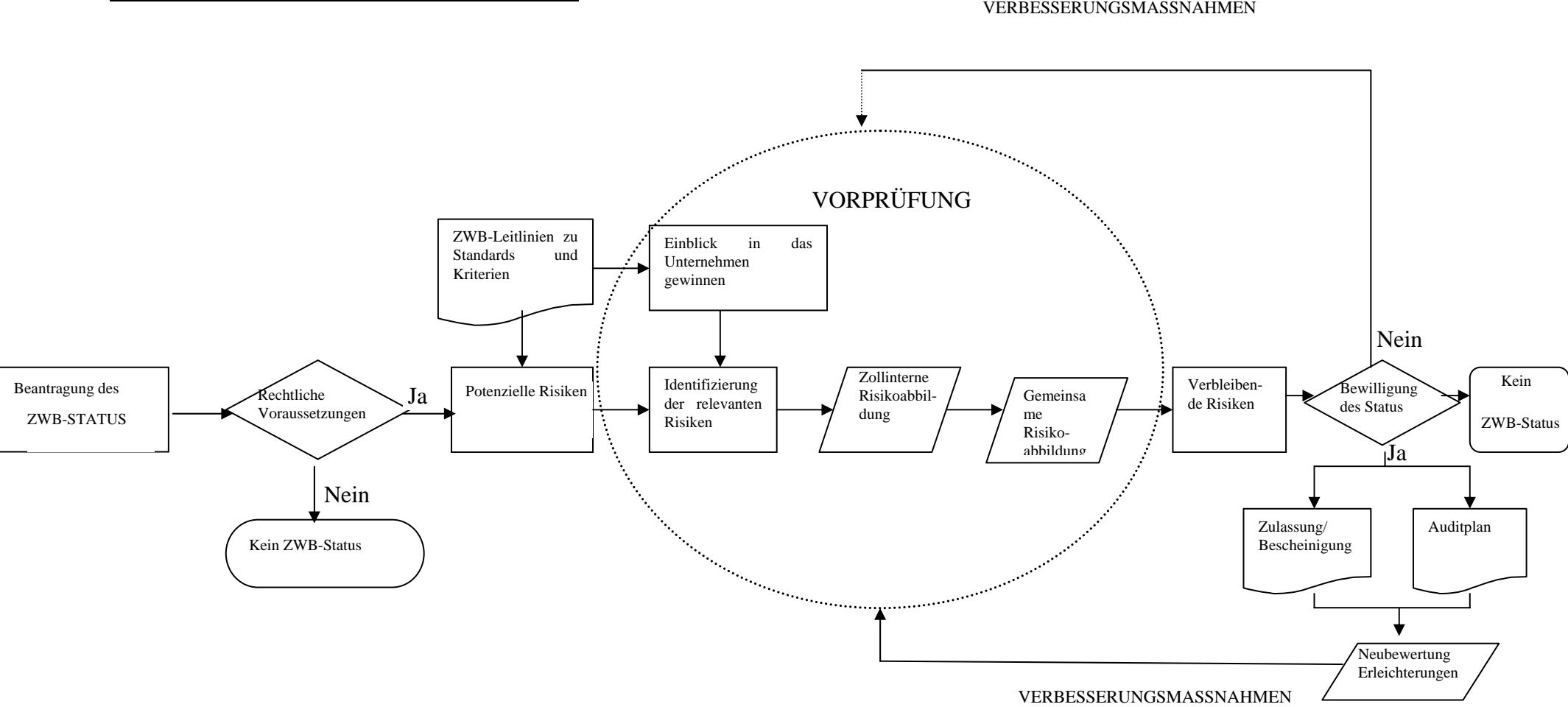
Dieses Bewertungsschema ist ein flexibles Instrument, das nicht nur zum Schutze der fiskalischen Interessen der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft eingesetzt werden kann, sondern auch für den Schutz der nichtfiskalischen Interessen, wie beispielsweise zur Sicherung der Außengrenzen der Gemeinschaft (z. B. Sicherheit der Lieferkette und Unterbindung des Warenschmuggels).

Feste Bestandteile des COMPACT-Modells für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (ZWB) sind die Methode der Risikoabbildung, die in dem vorliegenden Dokument beschrieben wird, und die Leitlinien zu Standards und Kriterien. Das Unternehmen, das den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten beantragt, muss – in Übereinstimmung mit seinem Geschäftsmodell und der Risikoanalyse – die Systeme und Verfahren einführen, die im Zollkodex der Gemeinschaft und in den Leitlinien zu Standards und Kriterien gefordert werden, sowie alle dort genannten Bedingungen und Anforderungen erfüllen.

Zoll und Wirtschaftsbeteiligter müssen gemeinsam darauf hinarbeiten, dass der Antragsteller seinem Teil der Verpflichtungen nachkommt, die in Bezug auf die Durchführung von Maßnahmen zur Risikobewertung in diesem Dokument dargelegt sind. Die Zollbehörden müssen prüfen, ob der Antragsteller die seiner Geschäftstätigkeit entsprechenden Anforderungen erfüllt, die im Zollkodex der Gemeinschaft festgelegt sind.

- Das COMPACT-Modell kann von den Zollbeamten zur Entscheidung darüber herangezogen werden, ob potenzielle Risiken auf den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten und dessen Geschäftstätigkeit zutreffen (oder nicht).
- Das Modell ist auch ein Instrument, mit dem ermittelt wird, inwieweit der Wirtschaftsbeteiligte die Vorschriften bisher eingehalten hat. Er dient somit auch dazu, den Umfang der Kontrollen zu bestimmen, den der Zoll für den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten vorsehen muss.
- Das Modell soll als eine Art Vorprüfung dienen. Zweck einer solchen Vorprüfung ist, festzustellen, ob einem Antrag auf Bewilligung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (mit den damit einhergehenden Vereinfachungen und Erleichterungen) stattgegeben werden kann.

DAS COMPACT-MODELL FÜR ZWB



2 DIE VERSCHIEDENEN PHASEN DES COMPACT-MODELLS

Der COMPACT-Modell umfasst eine Reihe von Phasen, die in den folgenden Abschnitten im Einzelnen beschrieben werden. Die folgenden Beschreibungen könnten den Eindruck erwecken, dass jede Phase in sich abgeschlossen ist. In der Praxis greifen diese Phasen aber häufig ineinander, z. B. der Dialog zwischen dem Zoll und den Handel.

2.1 Antrag auf Bewilligung des ZWB-Status

Nach der Einigung auf den endgültigen Rechtstext zu vervollständigen.

2.2 Formale Voraussetzungen

Der erste Schritt der Zollbehörden bei der Bearbeitung eines Antrags ist die Prüfung, ob die formalen Voraussetzungen für eine Einleitung des Verfahrens oder für die beantragte Zollerleichterung erfüllt sind. Dieser Schritt kann relativ schnell durchgeführt werden. Erfüllt der Antragsteller die formalen Voraussetzungen nicht, so ist der Antrag abzulehnen. In diesem Fall erübrigt sich die Fortsetzung des Bewertungsverfahrens.

2.3 Leitlinien zu Standards und Kriterien

2.3.1 Der Inhalt der Leitlinien

Wie bereits erwähnt, sind die in diesem Dokument enthaltenen Tabellen mit den Risiken und Anforderungen ein fester Bestandteil des COMPACT-Bewertungsschemas.

Die Leitlinien geben Standards und Kriterien vor, die in fünf Abschnitte untergliedert sind:

- 1) Informationen über das Unternehmen
- 2) Bisherige Einhaltung der Zollvorschriften
- 3) Das Buchführungs- und Logistiksystem des Unternehmens
- 4) Zahlungsfähigkeit
- 5) Sicherheitsanforderungen

Jeder Abschnitt gliedert sich in eine Reihe von Unterabschnitten. Abschnitt V – Sicherheitsanforderungen – besteht beispielsweise aus den Unterabschnitten: 5.03 Physische Sicherheit; 5.08 Warenlagerung und 5.12 Personalbezogene Sicherheitsaspekte. Zu jedem dieser Unterabschnitte wird mindestens ein Punkt genannt, dem besondere Beachtung zu schenken ist.

Für jeden Risikoindikator wird eine kurze Beschreibung des Risikos angeführt. Außerdem werden verschiedene Punkte genannt, denen besondere Beachtung zu schenken ist und die den Zollbeamten wie auch den Wirtschaftsbeteiligten Anhaltspunkte für eine angemessene Risikobewertung geben sollen. Die Rubrik „Welche Punkte sind besonders zu beachten?“ soll helfen, festzustellen, ob die genannten Risiken tatsächlich auf einen bestimmten Wirtschaftsbeteiligten zutreffen und welche Maßnahmen dieser Wirtschaftsbeteiligte in Bezug auf diese Risiken zu ergreifen hat. Die Leitlinien sind ein wichtiges Instrument für das Verfahren der Vorprüfung.

2.3.2 *Der zweifache Zweck der Leitlinien*

Die Leitlinien zu Standards und Kriterien können auf zwei Arten genutzt werden.

Die erste Möglichkeit ist, die Leitlinien an den Wirtschaftsbeteiligten zu übermitteln, der dann in der Lage ist, eine Selbstbewertung vorzunehmen und ein Profil seiner Geschäftstätigkeit (vor allem mit Angaben zur Lieferkette) zu erstellen. Dieses Profil kann anschließend von den Zollbehörden mit der tatsächlichen Situation verglichen werden. Die Wahl dieser Option ist davon abhängig, ob die Mitarbeiter des Wirtschaftsbeteiligten über die erforderlichen Fachkenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass die Zollbehörden die Leitlinien für die Ermittlung der Aspekte heranziehen, die im Rahmen der Vorprüfung untersucht werden müssen. In diesem Fall muss der für die Prüfung zuständige Zollbeamte selbst eine Antwort auf die in den Leitlinien aufgeführten Fragen finden.

Obwohl die Leitlinien als einheitliches Instrument konzipiert wurden, sind sie doch so flexibel, dass es möglich ist, neben den gemeinsamen Risiken auch spezifische einzelstaatliche Risiken zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann Unterschieden bei bestimmten lokalen oder regionalen Aspekten Rechnung getragen werden.

2.4 Das Verfahren der Risikoabbildung

2.4.1 *Einführung*

Wie bereits oben dargelegt, bildet die Bewertung der mit einem Wirtschaftsbeteiligten verbundenen Risiken den Eckpfeiler des COMPACT-Modells. Diese Bewertung kann mit Hilfe der Methode der Risikoabbildung erfolgen, die in der Geschäftswelt verbreitet Anwendung findet. Auch für den Zoll kann es von Nutzen sein, die Risikoabbildung zu einer systematischen Methode für die Bewertung und Beurteilung von Risiken weiterzuentwickeln. Darüber hinaus ist auch für die Entscheidung, wie ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter nach Bewilligung des ZWB-Status überprüft und beurteilt werden soll, ein systematischer Ansatz erforderlich.

Mit Hilfe dieser Methode sollen Risiken entsprechend ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der Auswirkungen gewichtet werden, die diese Risiken auf die Ziele des Zolls haben können. Die Methode erleichtert und systematisiert diese Gewichtung und Bewertung der Risiken. Durch die gleichzeitige Anwendung des Verfahrens der Risikoabbildung und der im COMPACT-Modell festgelegten Maßnahmen erhält man ein strukturiertes Konzept für die Risikoidentifizierung, die Risikobewertung, den Kontrollansatz wie auch eine Grundlage für fortlaufende Verbesserungen.

Ursprünglich sieht das Verfahren der Risikoabbildung fünf grundlegende Schritte vor:

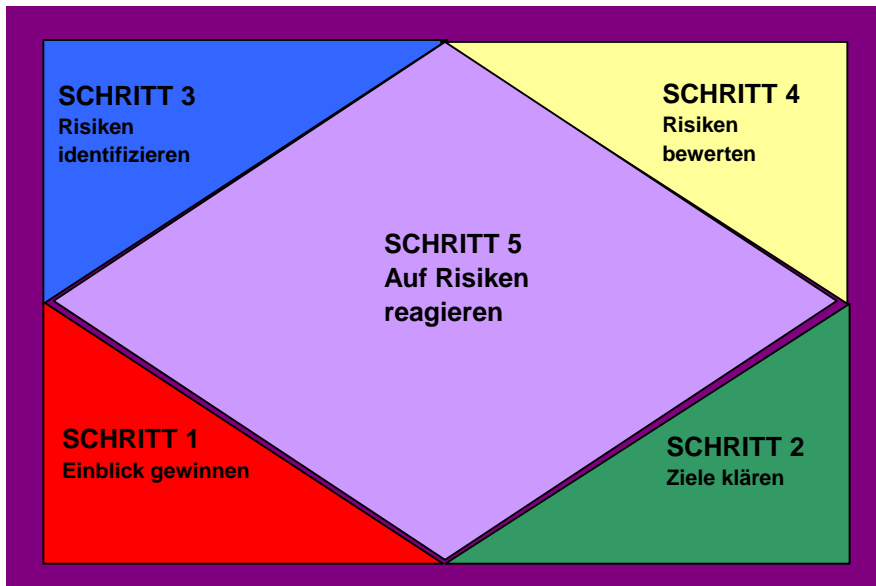
Schritt 1 – Einblick gewinnen (in das Unternehmen des Wirtschaftsbeteiligten);

Schritt 2 – Ziele (des Zolls) klären;

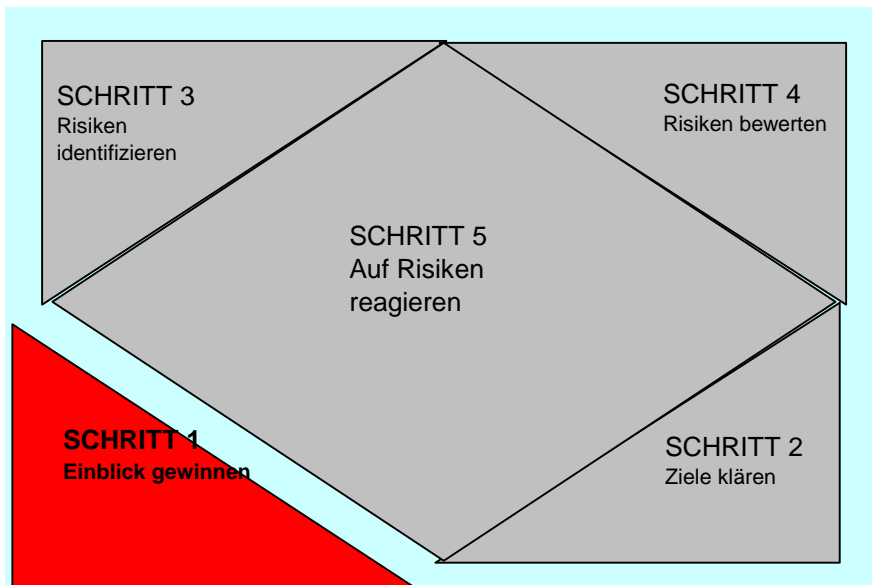
Schritt 3 – Risiken identifizieren (die einen Einfluss auf die Ziele des Zolls haben können);

Schritt 4 – Risiken bewerten (welche Risiken sind die gravierendsten);

Schritt 5 – Auf Risiken reagieren (was ist in Bezug auf die (verbleibenden) Risiken zu tun).



2.4.2 SCHRITT 1 Einblick gewinnen



Die Zollbehörden müssen Einblick in die Geschäftstätigkeit des Wirtschaftsbeteiligten gewinnen. Ein wesentlicher Teil dieses Schritts besteht darin, sich einen klaren Überblick über die Geschäftsprozesse des Wirtschaftsbeteiligten (Logistikkette der Warensendungen) und das Geschäftsumfeld zu verschaffen, in dem er tätig ist (z. B. Prozesse, Waren, betriebliche Verfahren).

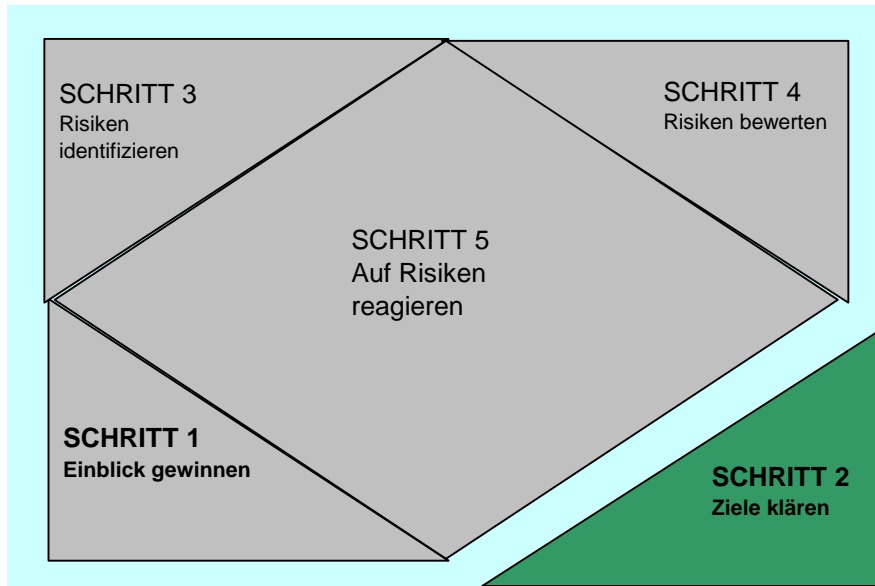
Für die Analyse des Geschäftsgegenstands des Wirtschaftsbeteiligten, der einen ZWB-Status beantragt hat, stehen verschiedene Quellen zur Verfügung. Dabei kann sowohl auf interne als auch auf externe Quellen zurückgegriffen werden.

- Beispiele für interne Quellen, zu denen der Zoll Zugang hat (selbstverständlich in Abhängigkeit von den örtlichen/nationalen Gegebenheiten): Angaben zur Umsatzsteuer oder sonstige Informationen der Steuerbehörden; Intrastat-Datenbanken; Informationen, die in der Vergangenheit über die Zolleinfuhr- und Ausfuhrsysteme gewonnen wurden; frühere Prüfberichte; Aufzeichnungen über Zollgenehmigungen und Informationsdatenbanken.
- Beispiele externer Quellen: Handelskammern, Statistiken, veröffentlichte Jahresgeschäftsberichte, die Website des Wirtschaftsbeteiligten und – last but not least – Informationen vom Wirtschaftsbeteiligten selbst.

Inbesondere im ersten Abschnitt der Leitlinien werden Indikatoren für die Erhebung der Informationen genannt, die dazu geeignet sind, den erforderlichen Einblick in die Geschäftstätigkeit des Wirtschaftsbeteiligten zu gewinnen. Weitere Möglichkeiten, Erkenntnisse dieser Art zu erhalten, bestehen in der Durchführung entsprechender Gespräche und in der Suche nach schriftlichen Belegen in der Verwaltung des Wirtschaftsbeteiligten.

Es ist wichtig, dass die gewonnenen Informationen ordnungsgemäß dokumentiert und erfasst werden.

2.4.3 SCHRITT 2 Ziele klären



Nicht alle Anforderungen und Unterabschnitte der Leitlinien sind für jeden einzelnen Wirtschaftsbeteiligten relevant. In der Einleitung zu den Leitlinien ist dargelegt, wofür die verschiedenen Teilnehmer der Lieferkette jeweils verantwortlich sind.

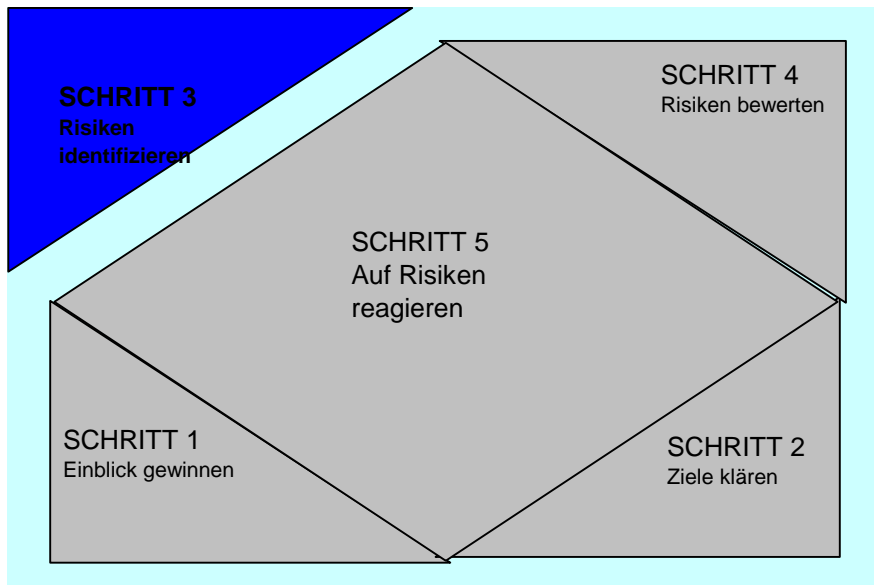
Generell gilt: Die Frage, ob bestimmte Risiken auf einen Wirtschaftsbeteiligten zutreffen, ist nur mit Blick auf die Ziele der Zollorganisation und die Art der Erleichterungen und Vereinfachungen, die der Wirtschaftsbeteiligte beantragt hat, zu beantworten.

Die Ziele der Zollorganisation ergeben sich in erster Linie daraus, dass der Zoll sicherstellen möchte, dass die fiskalischen sowie die sicherheitsrelevanten Anforderungen erfüllt werden. Hierbei handelt es sich um allgemeine Ziele, die im Zollkodex der Gemeinschaften verankert sind. Konkreter werden die Ziele des Zolls, wenn es um die Gewährung der Zollerleichterungen und -vereinfachungen geht, die der Wirtschaftsbeteiligte beantragt hat.

Bei der Klärung der Ziele, die der Zoll im Rahmen des ZWB-Verfahrens in Bezug auf einen bestimmten Wirtschaftsbeteiligten verfolgt, können die Zollbehörden beschließen, mit einem Team zusammenzuarbeiten, das speziell für das Bescheinigungsverfahren zusammengestellt wird. Dieses Team sollte sich aus Fachleuten, beispielsweise aus den Bereichen Zollrecht und (EDV-gestützte) Zollprüfungen, zusammensetzen.

Wenn die Ziele geklärt sind, können diese dem Wirtschaftsbeteiligten mitgeteilt werden, um sicherzustellen, dass die Erwartungen des Wirtschaftsbeteiligten mit den Anforderungen und Vorteilen des ZWB-Programms in Einklang stehen.

2.4.4 SCHRITT 3 Risiken identifizieren



„Risiko“ bezeichnet die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalls im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und Drittländern befördert werden, sowie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Waren ohne Gemeinschaftsstatus, sofern dieser Vorfall

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

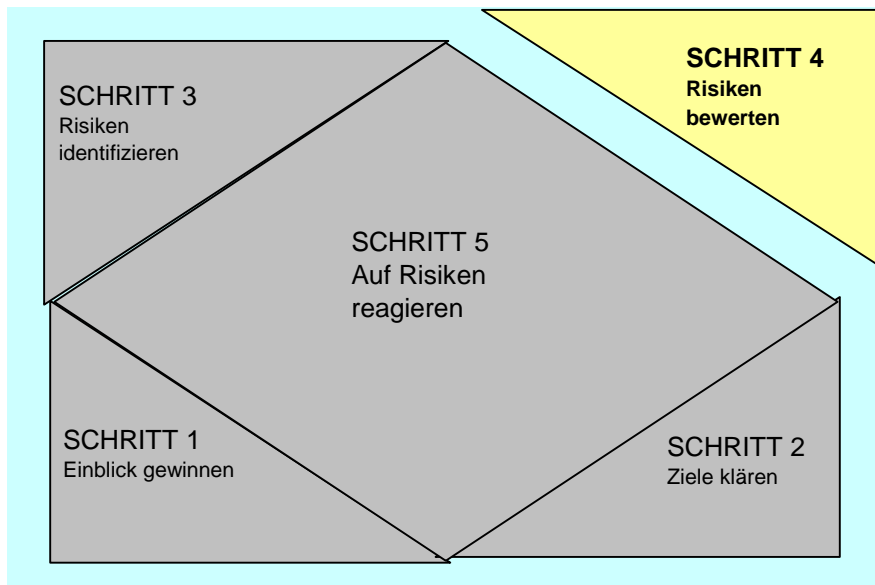
Wenn die Zollbehörden einen Wirtschaftsbeteiligten ausgewählt haben und die Ziele geklärt sind, können die Behörden Rückschlüsse auf die Risiken ziehen, die bei dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten unter Umständen zu erwarten sind. Sie können sich ferner ein Urteil über die Maßnahmen bilden, die der Wirtschaftsbeteiligte ergriffen hat, um diese Risiken zu bewältigen.

Potenzielle Risiken sind Risiken, die theoretisch existieren. Wenn hier von potenziellen Risiken die Rede ist, so sind Risiken allgemeiner Art gemeint und nicht Risiken im Zusammenhang mit einem bestimmten Wirtschaftsbeteiligten. Der Begriff bezieht sich nicht auf einzelne Wirtschaftsbeteiligte. Das Verzeichnis der potenziellen Risiken muss nicht jedes Mal neu erarbeitet werden. Es kann einmal erstellt und dann in allen nachfolgenden Fällen herangezogen werden. Die Projektgruppe hat ein solches Verzeichnis erarbeitet, in dem die Risikoindikatoren zusammen mit den dazugehörigen Punkten, die in den Leitlinien als besonders beachtenswert aufgeführt sind, die potenziellen Risiken darstellen.

Für das weitere Verfahren ist es wichtig, die Risiken zu identifizieren, die auf den jeweiligen Wirtschaftsbeteiligten und dessen Geschäftstätigkeit zutreffen können. Aus diesem Grunde ist es unerlässlich, alle Einzelheiten der Geschäftsprozesse des Wirtschaftsbeteiligten zu kennen. Von wem werden Waren eingeführt? An wen werden Waren ausgeführt? Welche Waren werden ein- bzw. ausgeführt? Wer sind die Geschäftspartner und an welcher Stelle der Lieferkette sind diese tätig? Besondere Beachtung sollte dabei den Informationen geschenkt werden, die für den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten relevant sind. Anschließend sollten anhand dieser Informationen die

Risiken identifiziert werden, die in der konkreten Situation/dem Verfahren, das vom Wirtschaftsbeteiligten gewählt wurde, auftreten können.

2.4.5 SCHRITT 4 Risiken bewerten

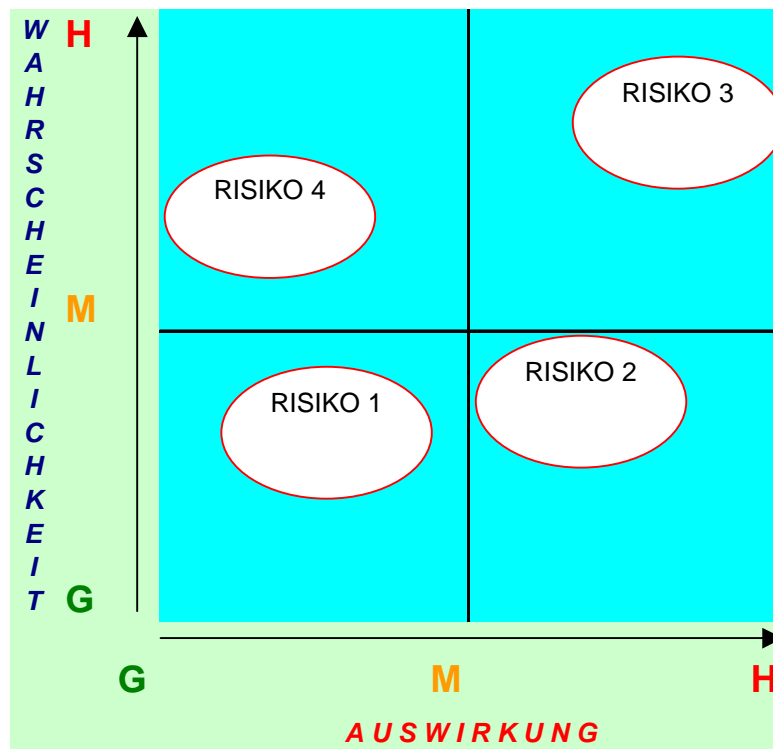


Die Bewertung der in Schritt 3 identifizierten Risiken soll darin bestehen, dass die Risiken entsprechend den zu erwartenden Auswirkungen auf die Ziele des Zolls und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtet werden.

Dieser Ansatz macht es möglich, die einzelnen Risiken zu einem großen (und umfassenden) Bild zu aggregieren und das Verhältnis zwischen den verschiedenen Risiken entsprechend ihrer Signifikanz zu ermitteln. In dieser Phase ist es äußerst wichtig, festzustellen, in welchem Maße der Wirtschaftsbeteiligte selbst Maßnahmen zur Bewältigung identifizierter Risiken ergriffen und wie er diese nach verschiedenen Risikotypen gewichtet hat. (Auch der Wirtschaftsbeteiligte selbst hat ein Interesse an einem systematischen Ansatz für die Identifizierung und Bewertung von Risiken sowie für die Reaktion auf diese.)

Wie bereits erwähnt, ist es bei diesem Schritt wichtig und wünschenswert, Fachkräfte (z. B. aus den Bereichen Zollrecht und (EDV-gestützte) Zollprüfungen) einzubeziehen. Gerade bei Personen, die innerhalb der Zollverwaltung mit unterschiedlichen Aufgaben betraut sind, werden Fachkenntnisse und Sichtweisen unterschiedlich sein. Wurden die Risiken als relevant befunden und bewertet, können sie in einem Risikoprofil zusammengefasst werden, um so ein umfassendes Bild aller signifikanten Risiken zu erhalten. Die verschiedenen Risiken werden entsprechend ihrer Auswirkungen und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens abgebildet.

Auch wenn es sich nicht immer um eine quantitative Bewertung der Risiken handelt, so wird die Risikoabbildung doch das Risikoumfeld des Wirtschaftsbeteiligten in Zusammenhang mit der Zollerleichterung in gewissem Maß transparent machen.



G = Gering

M = Mittel

H = Hoch

Nachdem das Risikoprofil erstellt wurde, ist es wichtig, kurz innezuhalten und es genau zu betrachten.

- ✓ Erscheint es vom ersten Eindruck her sinnvoll? Berücksichtigt es alle in der Checkliste aufgeführten Risikobereiche?
- ✓ Ist es notwendig, eine der Bewertungen in Bezug auf bestimmte Risiken zu quantifizieren?
- ✓ Hat sich das Gesamtbild der mit einem Wirtschaftsbeteiligten verbundenen signifikanten Risiken seit der letzten Abbildung stark verändert und wenn ja, warum?

Im Anschluss an die interne Bewertung muss dem Wirtschaftsbeteiligten das betreffende Ergebnis mitgeteilt werden, um die Richtigkeit der Bewertung sicherzustellen.

Um die Anwendung des Konzepts der Risikoabbildung so einfach wie möglich zu gestalten, sollte bei der Risikoabbildung in zwei Schritten vorgegangen werden. Als erster Schritt wird zunächst eine *interne Abbildung* (innerhalb der Zollverwaltung) erstellt; anschließend wird in einem zweiten Schritt eine *gemeinsame Abbildung* (zusammen mit dem Wirtschaftsbeteiligten) vorgenommen, bei der der Zoll dann letztlich entscheiden muss, wo die Risiken liegen und wie auf diese zu reagieren ist.

Die Vorteile einer Risikoabbildung in zwei Schritten sind:

- Erleichterung der Urteilsbildung
Die Zollbeamten haben die Möglichkeit, zu einem eigenen Urteil zu kommen, ohne alle unmittelbar nachfolgenden Verfahrensschritte ausführen zu müssen.
- Stärkere Strukturierung
Auf diese Weise ist es möglich, in einer wohl strukturierten Form zu dokumentieren, wie sich die Risiken von der ersten bis zur gemeinsamen (endgültigen) Abbildung in die eine oder die andere Richtung verlagert haben.

- Unterstützung der Arbeit der Beamten
Es macht es den Zollbeamten leichter, sich mit der Anwendung des Bewertungsschemas vertraut zu machen und zu erkennen, was in den einzelnen Schritten getan werden muss, ohne dass es zu möglichen Problemen kommt.
- Förderung von Transparenz und Partnerschaft
Durch die Zweiteilung des Vorgehens bei der Risikoabbildung werden sowohl der Zoll als auch der Handel zu einer Zusammenarbeit ermuntert, da beide Parteien auf diese Weise angehalten werden, die erforderlichen Maßnahmen in Bezug auf die festgestellten Risiken zu ergreifen und diese in transparenter Weise zu dokumentieren.

Die Inhalte der durchgeführten Bewertung sind in strukturierter und ordnungsgemäßer Form zu dokumentieren (so sollte insbesondere festgehalten werden, warum ein spezifisches Risiko auf einer bestimmten Ebene bewertet wurde), um mögliche (positive/negative) Entwicklungen eines Risikos verfolgen zu können.

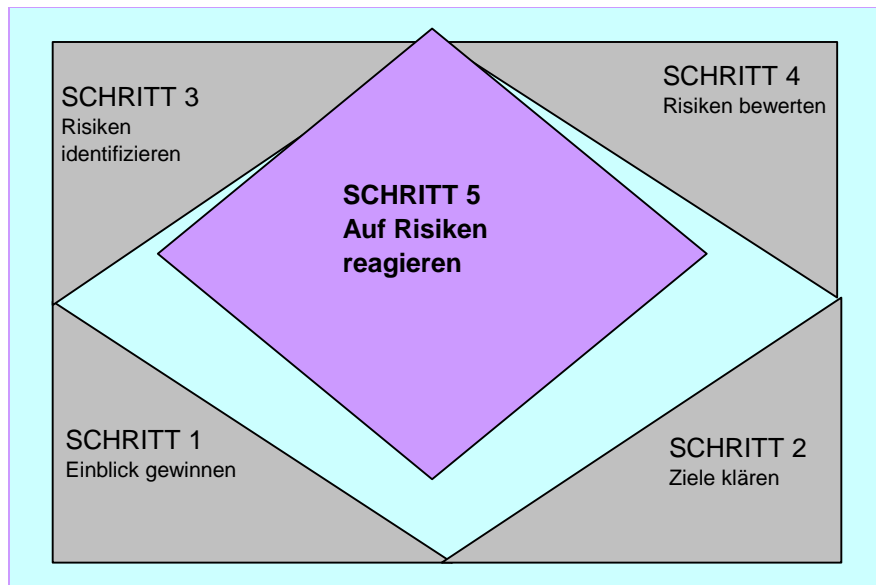
Um das festgestellte Risiko zu bestätigen, müssen die schriftlich dargelegten Verfahren in der Praxis verifiziert werden. Was die finanziellen Aspekte betrifft, so kann dies mittels Zufallsstichproben in der Verwaltung des Wirtschaftsbeteiligten erfolgen; die meisten Sicherheitsaspekte sollten jedoch durch (wiederum auf Zufallsbasis ausgewählte) physische Kontrollen verifiziert werden.

Nachdem alle relevanten Risiken in der ersten Phase, der zollinternen Risikoabbildung, abgebildet und vollständig dokumentiert wurden, kann die gemeinsame Risikoabbildung stattfinden. Diese Phase beginnt damit, dass die Ergebnisse der vom Zoll vorgenommenen Risikoabbildung dem Wirtschaftsbeteiligten mitgeteilt und mit diesem erörtert werden. Im Anschluss daran ist festzustellen, ob die innerhalb des Zolls vorgenommene Bewertung der gegenwärtigen Situation entspricht (d. h. es muss endgültig festgestellt werden, inwieweit der Wirtschaftsbeteiligte selbst Maßnahmen ergriffen hat, um die identifizierten Risiken zu bewältigen, und in welcher Weise der Wirtschaftsbeteiligte die verschiedenen Risikoarten intern gewichtet).

Schließlich müssen die Schwächen und Stärken der Verwaltungsorganisation und der internen Kontrollen des Wirtschaftsbeteiligten im Allgemeinen wie auch in verfahrenstechnischen Aspekten festgestellt und die einzelnen identifizierten Risiken entsprechend ihrer Wirkung und Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtet werden.

Selbst nachdem alle relevanten Risiken (wie auch die vom Wirtschaftsbeteiligten in Bezug auf diese Risiken ergriffenen Maßnahmen) bewertet wurden, könnte es einige Risiken geben, die nicht (hinreichend) erfasst wurden. Diese werden im Folgenden als **die verbleibenden Risiken** bezeichnet.

2.4.6 SCHRITT 5 Auf Risiken reagieren



Risiken sind Teil des normalen Geschäftslebens. Ziel dieser Maßnahme ist, dass die Zollverwaltung signifikante Risiken erkennt, Grenzen für die Akzeptanz dieser Risiken setzt und (maßgeschneiderte) Reaktionen auf die Risiken einleitet.

Der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten mit den daraus folgenden Zollerleichterungen/-vereinfachungen kann theoretisch bewilligt werden, wenn alle Risiken beherrscht werden können. Ist dies nicht der Fall, muss bewertet werden, ob der Status zu verweigern ist oder ob der Wirtschaftsbeteiligte Anpassungen oder Verbesserungen vornehmen sollte mit dem Ziel, das betreffende Risiko zu beseitigen oder auf ein akzeptables Niveau zu begrenzen.

Die Reaktion auf Risiken besteht aus einer oder mehreren der folgenden Strategien:

RISIKOAKZEPTANZ = innerhalb annehmbarer Grenzen

RISIKOBEWÄLTIGUNG = Auditplan

RISIKOWEITERGABE = Risikoübernahme durch Dritte

RISIKOAUSSCHLUSS = Verweigerung der Zollerleichterung

Risikoakzeptanz

In einem bestimmten Umfang wird mit jeder Reaktion auf gravierende Risiken auch ein gewisses Risiko akzeptiert. Einige Risiken sind nicht zu vermeiden; andere können in der Praxis ohne größeren Aufwand so verringert werden, dass deren Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen gleich Null sind. So ist es beispielsweise rein physisch nicht möglich, alle Ausfuhren in Drittländer zu überprüfen. Wann immer jedoch die Risikoakzeptanz erhebliche Ausmaße annimmt, sollte ausdrücklich darauf hingewiesen werden, eine entsprechende Analyse angestellt und eine Genehmigung der zuständigen Verwaltungsebene eingeholt werden.

Risikobewältigung

Da die Reaktion auf gravierende Risiken eher aktiv als passiv sein wird, werden die identifizierten Risiken mit jeder Reaktion in gewisser Weise bewältigt („behandelt“). Mit der Bewältigung der Risiken sollen deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Auswirkungen so beeinflusst werden, dass sich die Ziele des Zolls verwirklichen lassen. Unter der Voraussetzung, dass eine Zollerleichterung überhaupt möglich ist, kann bei der diesbezüglichen Bewertung berücksichtigt werden, dass die festgestellten gravierenden Risiken durch spezifische

Verwaltungs- oder Audit-Maßnahmen von Seiten des Zolls (effektiv) verringert werden können. Diese Maßnahmen müssen in einem Kontroll-/Auditplan dargelegt und festgeschrieben sein.

Risikoweitergabe

In manchen Fällen ist es möglich, Risiken auf andere zu übertragen. So kann ein Wirtschaftsbeteiligter beispielsweise das Risiko des unbefugten Zugangs an ein Überwachungsunternehmen weitergeben. In diesem Falle müssen auch die Vereinbarungen, die zwischen dem Unternehmen des Wirtschaftsbeteiligten und Dritten geschlossen werden, geprüft und bewertet werden.

Risikoausschluss

Risiken können durch intensive Kontrollen und/oder regelmäßige Audits oder aber auch durch die Verweigerung des Status vermieden werden.

Um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen, wird eine „zweckmäßige“ Reaktion auf Risiken in der Regel aus einer Kombination dieser unterschiedlichen Strategien und Mechanismen bestehen.

2.5 Bewilligung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten

Nachdem das Verfahren der Vorprüfung alle fünf Schritte durchlaufen hat und abgeschlossen ist, sind folgende Schlussfolgerungen möglich:

- (1) Es gibt keine verbleibenden Risiken, oder die verbleibenden Risiken können effizient und wirksam durch zusätzliche Kontrollmaßnahmen behandelt werden. In diesem Fall **kann der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten bewilligt werden**. Wenn nach der (ersten oder zweiten) Vorprüfung die Entscheidung getroffen wurde, dass der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gewährt werden kann, stellt der Zoll dem Wirtschaftsbeteiligten die entsprechende Zulassung bzw. die entsprechende Bescheinigung aus. Sofern erforderlich wird die Zulassung bzw. Bescheinigung an spezifische Auflagen gebunden.
- (2) Es gibt zu viele verbleibende Risiken oder die verbleibenden Risiken sind zu groß, als dass sie effizient und wirksam durch zusätzliche Kontrollmaßnahmen zu bewältigen wären, aber der Wirtschaftsbeteiligte ist in der Lage (und bereit), entsprechende Verbesserungen an seiner Verwaltungsorganisation und dem internen Kontrollsystem vorzunehmen. In diesem Fall **kann der Status zu diesem Zeitpunkt nicht bewilligt werden**. Allerdings ist eine Billigung möglich, nachdem der Wirtschaftsbeteiligte die entsprechenden Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt hat. Diese Verbesserungsmaßnahmen werden vom Zoll in einer (zweiten) Vorprüfung (mit einer gemeinsamen Risikoabbildung) überprüft, um festzustellen, ob die verbleibenden Risiken, die im Rahmen der ersten Vorprüfung ermittelt wurden, nun in ausreichendem Maße behandelt werden und ob der Status nunmehr bewilligt werden kann.
- (3) Es gibt zu viele verbleibende Risiken oder die verbleibenden Risiken sind zu groß, als dass sie effizient und wirksam durch zusätzliche Kontrollmaßnahmen zu bewältigen wären. Außerdem ist der Wirtschaftsbeteiligte nicht in der Lage (oder bereit), Verbesserungen an seiner Verwaltungsorganisation und dem internen Kontrollsystem vorzunehmen. In diesem Fall **kann der Status nicht bewilligt werden**.

Die endgültige Bewertung sollte nach Möglichkeit von einem Team vorgenommen werden. Dabei ist es von äußerster Bedeutung, dass gut dokumentiert wird, warum Risiken festgestellt wurden, wie diese abgebildet werden und/oder warum sich die Risiken in die eine oder die andere Richtung verlagert haben.

2.6 Niedrigere Risikoeinstufung für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Bei künftigen Zollkontrollen muss zunächst festgestellt werden, ob es sich bei dem Unternehmen um einen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten handelt, was letztlich zu einer niedrigeren Risikoeinstufung führen könnte. Da eine Datenbank der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten in der Anfangsphase zunächst noch nicht verfügbar sein wird, sollen die relevanten Angaben auf die ZWB-Site von CIRCA geladen werden, auf der die Mitgliedstaaten die Nummer des ZWB-Zertifikats eingeben können.

Die nationalen Anlaufstellen müssen diese Nummern an die nationalen Risikoanalysezentren übermitteln, die diese in ihr Risikoanalyzesystem mit einer entsprechend niedrigeren Risikoeinstufung eingeben können.

2.7 Auditplan (Kontrollkonzept)

Der Zoll muss einen Auditplan erstellen, in dem dargelegt ist, wie er beabsichtigt, auf die festgestellten Risiken zu reagieren. Alle geplanten Kontrollmaßnahmen, Anmeldungsüberprüfungen, physischen Kontrollen der Waren und/oder Audits, die vom Zoll durchgeführt werden, sollten im Auditplan beschrieben und aufgeführt werden. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit sind schriftlich festzuhalten.

Nachdem einem Unternehmen der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten zuerkannt wurde, sollte ein Kundenkoordinator benannt werden, der für das laufende Risikomanagement zuständig ist. Die Aufsichtsarbeit kann beispielsweise aus regelmäßigen Überprüfungen der allgemeinen und der spezifischen Unternehmensdaten bestehen. Sollten irgendwelche Änderungen im Verhalten des Unternehmens oder in der Handelsstruktur festgestellt werden, entscheidet der Kundenkoordinator, ob das Unternehmen kontaktiert werden sollte.

2.8 Bewertung

Es ist äußerst wichtig, dass regelmäßig überprüft wird, ob der Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten mit den damit verbundenen Vorteilen weiterhin gerechtfertigt ist. Wann diese erneute Bewertung stattfindet, hängt von einer Reihe verschiedener Faktoren ab:

- Ergebnisse der im Auditplan beschriebenen Kontrollmaßnahmen
Diese Ergebnisse können unter Umständen darauf hindeuten, dass die Risiken vom Wirtschaftsbeteiligten nicht mehr hinreichend beherrscht werden. Die Zollbehörden sollten die Ergebnisse der Kontrolltätigkeiten regelmäßig beurteilen. Dies könnte Anpassungen des Kontrollkonzepts oder der gewährten Zollerleichterungen zur Folge haben.
- Hinweise des Wirtschaftsbeteiligten auf Änderungen in seiner Geschäftstätigkeit, der Organisation, den Verfahren, usw.
Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte ist gesetzlich verpflichtet, die zuständigen Zollstellen über alle Veränderungen in seinem Unternehmen zu informieren, die eine Auswirkung auf seine Bescheinigung haben könnten. Dies gilt auch für eventuelle Änderungen der Bedingungen für den Zugang zu Informationen oder der Art und Weise, wie diese Informationen bereit gestellt werden.
- Sonstige allgemeine oder spezifische Informationen, die eine Auswirkung auf die dem Wirtschaftsbeteiligten gewährte Zollerleichterung haben können.
- Es ist notwendig, dass die Zollbehörden gründlich überprüfen, ob der Wirtschaftsbeteiligte die festgestellten Risiken weiterhin beherrscht. Gibt es irgendwelche neuen Risiken? Ist die Qualität der Verwaltungsorganisation und des internen Kontrollsystems noch immer so gut, wie dies zum Zeitpunkt der Vorprüfung der Fall war?
Aus diesem Grunde müssen die Zollbehörden von Zeit zu Zeit eine Evaluierung durchführen.
- Lässt die Evaluierung (oder eines ihrer Bestandteile) den Schluss zu, dass der Wirtschaftsbeteiligte ein Risiko oder mehrere Risiken nicht mehr beherrscht, setzt der Zoll den Wirtschaftsbeteiligten über diese Schlussfolgerung in Kenntnis. Der Wirtschaftsbeteiligte muss daraufhin entsprechende Verbesserungsmaßnahmen ergreifen. Anschließend ist es wiederum Aufgabe der Zollbehörde, die Wirkung dieser Verbesserungsmaßnahmen zu bewerten. Eine solche Situation kann letztendlich zu dem Schluss führen, dass die Gewährung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ausgesetzt oder widerrufen werden sollte.