

Die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von Maximilian Lojenburg
aus Hamburg
2020

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke
Dekan:	Prof. Dr. Klaus Boers
Tag der mündlichen Prüfung:	12. November 2019

Meinen Kindern Aurelius und Phelia

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/2020 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hans-Michael Wolfgang, für seine Betreuung, seine fachliche Aufgeschlossenheit und seine Unterstützung. Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei Herrn Professor Dr. Oebbecke für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein herzlicher Dank gilt zudem meinen Eltern für ihre langmütige Förderung meiner juristischen Ausbildung und meiner Frau Ariane für ihre Begleitung während der Anfertigung dieser Arbeit.

Morsum, im Mai 2020

Maximilian Lojenburg

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Literaturverzeichnis	7
Rechtsprechungsverzeichnis.....	15
Abkürzungsverzeichnis.....	19
A. Einführung	26
I. Präferenzielle Ursprungsnachweise.....	28
II. Nachprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen	29
III. Untersuchungsgegenstand	30
B. Präferenzen.....	33
I. Präferenzen und GATT	34
1. Das Meistbegünstigungsprinzip.....	35
2. Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip.....	36
a) Art. XXIV GATT	37
b) Ermächtigungsklausel	39
c) Weiter Ausnahmen	40
II. Präferenzen der Europäische Union.....	40
1. Vertragliche Präferenzen	43
a) Europäische Drittländer	44
aa) Europäischer Wirtschaftsraum.....	44
bb) Europäische Freihandelszone	45
cc) Türkei.....	45
b) Paneuropäische Präferenzzone	46
c) Mittelmeerränder	46
aa) Europa-Mittelmeer-Abkommen.....	47
bb) Paneuropa-Mittelmeer-Zone	47
d) Sonstige europäische Länder.....	48
e) Sonstige außereuropäische Länder	49
2. Autonome Präferenzen	50
a) Allgemeines Präferenzsystem.....	50
aa) Begünstigte Länder	52

bb) Begünstigte Waren	53
cc) Verhältnis des APS zu anderen Präferenzregimen	54
b) Sonstige begünstigte Länder und Gebiete	55
c) Überseeische Länder und Gebiete	55
C. Präferenzrecht	56
I. Neuerungen unter dem UZK	57
II. Materielles Präferenzrecht	60
1. Grundbegriffe	61
a) Begünstigte Waren	61
b) Grundsatz der strengen Relativität	62
2. Ursprungserwerb.....	65
a) Vollständige Gewinnung oder Herstellung	66
b) Ausreichende Be- oder Verarbeitung	68
III. Formelles Präferenzrecht	71
1. Nachweisprinzip	71
2. Form.....	74
a) Präferenznachweise	75
aa) Förmliche Präferenznachweise	75
(1) Vertragliches Präferenzrecht.....	76
(a) WVB EUR.1.....	76
(aa) Europäischer Wirtschaftsraum	76
(bb) Paneuropäischen Präferenzzone.....	77
(cc) Weitere EUR.1	77
(b) WVB EUR-MED	77
(c) WVB A.TR.....	78
(2) Autonomes Präferenzrecht.....	78
bb) Ursprungserklärungen	80
(1) Vertragliches Präferenzrecht.....	81
(2) Autonomes Präferenzrecht.....	82
cc) Befreiungen.....	83
dd) Lieferantenerklärungen	84
b) Rechtsnatur präferenzzieller Ursprungsnachweise	87
aa) Förmliche präferenzzielle Ursprungsnachweise.....	88

bb) Ursprungserklärungen	90
cc) Lieferantenerklärungen	90
3. Frist	91
4. Verfahren	93
a) Verwaltungsmäßige Zusammenarbeit	94
b) Ausstellung von präferenziellen Ursprungsnachweisen.....	96
aa) Regelverfahren	97
bb) Verfahrenserleichterungen	101
(1) Nachträgliche präferenzielle Ursprungsnachweise	101
(2) Duplikate	104
(3) Ersatzursprungsnachweise	105
c) Vorlage präferenzierter Ursprungsnachweise bei der Einfuhr.....	106
aa) Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr.....	107
(1) Nachträgliche Vorlage des Präferenznachweises.....	108
(2) Formfehler.....	108
(3) Vorlage des Präferenznachweises als formellrechtliche Voraussetzung	110
(4) Bindungswirkung präferenzierter Ursprungsnachweise bei deren Vorlage.....	113
bb) Zollkontingente und Zollplafonds	118
d) Nachträgliche Überprüfung präferenzierter Ursprungsnachweise	118
D. Nachprüfungen von präferenziellen Ursprungsnachweisen	120
I. Das Nachprüfungsverfahren.....	121
1. Einleitungsgründe	122
a) Stichproben	122
b) Zweifel der Einfuhrzollbehörden	123
aa) Zweifel aufgrund allgemeiner Umstände	123
bb) Zweifel aufgrund des Einzelfalls.....	125
2. Durchführung des Nachprüfungsverfahrens	126
a) Einleitung.....	127
b) Durchführung	132
c) Abschluss.....	137
3. Bindungswirkung des Nachprüfungsergebnisses	140
II. Ausnahmen vom Nachprüfungsverfahren	144
1. Ausnahmen gemäß den Präferenzregelungen.....	146

2. Konkretisierte Ausnahmen	148
a) Absehen vom Nachprüfungsverfahren	149
aa) Autonome Präferenzen.....	150
bb) Vertragliche Präferenzen	152
(1) Unmöglichkeit der Ursprungsfeststellung	152
(2) Mehrdeutiges Nachprüfungsergebnis	153
(3) Unbeantwortetes Nachprüfungsersuchen.....	154
cc) Abgrenzung.....	158
b) Nachprüfungsverfahren durch OLAF	159
aa) Keine Gegenseitigkeit in autonomen Präferenzen.....	163
bb) Andere Erkenntnisquellen	166
cc) Risikoverteilung.....	169
dd) Angleichung mit vertraglichen Präferenzen.....	170
(1) Vorinstanz	170
(2) Vorabentscheidungsverfahren.....	173
(3) Abgrenzung	176
(a) Ausgangssituation	176
(b) Diskussion.....	178
(c) Folgerungen.....	181
ee) Zusammenfassung	184
3. Einschränkungen.....	188
a) Grundsatz der Zusammenarbeit.....	188
b) Beachtlichkeit ausländischer Gerichtsentscheidungen.....	190
III. Zusammenfassung	192
1. Autonome Präferenzregelungen als Verordnungen.....	193
2. Rechtliches Gehör.....	194
3. Vertrauensschutz.....	196
4. Konkretisierung	197
IV. Konsequenzen für den Einführer.....	201
1. Vertrauensschutz.....	202
a) Art. 119 Abs. 3UZK	202
aa) Darlegungs- und Feststellungslast	204
aaa) Beweislast seitens der Einfuhrzollbehörde	204
bbb) Beweislast seitens des Einführers.....	205

bb) Gutgläubigkeit	207
b) Art. 119, 121 UZK	208
c) Art. 103 UZK.....	209
2. Weitergehende Maßnahmen	209
a) Vertragliche Absicherung.....	211
b) Zertifizierung.....	212
c) Agenturen	214
d) Inspektoren	215
E. Résumé	216
I. Unterscheidungen.....	216
II. Abweichungen	220
1. Systematik.....	221
2. Dogmatik	223
3. Völkerrecht	224
III. Ergebnis	226

Literaturverzeichnis

Bachmann, Ernst Udo

Arbeitsteilige Produktion im System der Ursprungsregeln; Bedeutung und Nachweis des präferenziellen Status von Vormaterialien für die Bestimmung des Präferenzursprungs
in: Außenwirtschaftliche Praxis 2002, S. 74 ff.

Bachmann, Ernst Udo

Territorialitätsprinzip in den präferenziellen Ursprungsregeln
in: Wolfgang, Hans-Michael (Hrsg.), Management mit Zollpräferenzen: richtige Bestimmung des Präferenzursprungs; Gestaltung mit der paneuropäischen Kumulierung, S. 81 ff.

Köln 1998

Bachmann, Ernst Udo

Das Draw-Back-Verbot, Das Verbot der Zollrückvergütung oder Zollbefreiung im Präferenzrecht

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1997, S. 163 ff.

Bachmann, Ernst Udo

Nochmal: Draw-Back-Verbot, Draw-Back-Verbot auch für Vormaterialien (ohne Ursprungseigenschaft) aus dem freien Verkehr der anderen Vertragspartei?

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1997, S. 306 ff.

Bachmann, Ernst Udo

Der Präferenzursprung von Warenzusammenstellungen, Eine systematische Darstellung

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1998, S. 139 ff. (Teil 1), 178 ff. (Teil 2)

Bachmann, Ernst-Udo

Die Präferenzregelungen der Europäischen Gemeinschaft

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1989, S. 12 ff., 34 ff.

Baldwin, Richard/Cohen, Daniel/Sapir, André/Venables, Anthon

Market Integration, Regionalism and the Global Economy

Cambridge 1999

Baumbach, Adolf/Lauterbach, Wolfgang/Albers, Jan/Hartmann, Peter

Zivilprozessordnung

75. Auflage, München 2017

Beckmann, Andreas

Warenursprung und Präferenzrecht im Unternehmen

in: Witte, Peter (Hrsg.), Praxishandbuch Export- und Zollmanagement; zugelassener

Wirtschaftsbeteiligter; Integration und Organisation im Unternehmen

Loseblattsammlung, Stand: April 2017

Beise, Marc

Die Welthandelsorganisation (WTO): Funktion, Status, Organisation

Tübingen 2001

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)

EUV, AEUV; Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer

Grundrechtscharta, Kommentar

5. Auflage, München 2016

Czakert, Ernst (Ursprungsankünfte)

Neue verbindliche Ursprungsnachweise

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1997, S. 15 ff.

Demaret, Paul/Bellis, Jean-François/García Jiménez, Gonzalo (Hrsg.)

Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round; Convergence, Divergence and Interaction

Brüssel 1997

Durić, Hans-Peter

Das Zuordnungsobjekt des Ursprungs im Rahmen der „Kumulierung“

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1998, S. 81 ff.

Durić, Hans-Peter

Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1997, S. 38 ff.

Durić, Hans-Peter

Rechtsgrundlage für feststellende Verwaltungsakte in Präferenzabkommen

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 2006, S. 306 ff.

Dreßler, Peter

Präferenzgewährung bei Nichterledigung von Versandverfahren; Erlass/Erstattung bei nachträglicher Vorlage von Präferenznachweisen

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1994, S. 226 ff.

Folsom, Ralph

NAFTA

St. Paul, USA, 1999

Frenkel, Michael/Bender, Dieter

GATT und neue Welthandelsordnung; Globale und regionale Auswirkung

Wiesbaden 1996

Friedrich, Klaus

Allgemeine EG-Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, ein Meilenstein des
Zollrechts

in: Recht der Internationalen Wirtschaft 1995, S. 315 ff.

Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus

EUV/AEUV; Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der
Europäischen Union; Kommentar

6. Auflage, München 2017

Gellert, Lothar

Gerichtliche Verwertbarkeit von Protokollen und Missionsberichten des OLAF

in: Außenwirtschaftliche Praxis 2009, S. 85 ff.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettersheim, Martin (Hrsg.)

Das Recht der Europäischen Union; Kommentar

Loseblattsammlung, Stand: Oktober 2016

Von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.)

Kommentar zum Vertrag über die Europäische Gemeinschaft und zur Gründung der
Europäischen Gemeinschaft

7. Auflage, Baden-Baden 2015

Haelmigk, Philip/Vulin, Danica

Startschuss für ein neues Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA

AW-Prax 2013, S. 99 ff.

Halter, Ulrich

Europarecht; Dogmatik und Kontext

2. Auflage, Tübingen 2007

Hampel, Hans

Die Nacherhebung von Einfuhr- und Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 2000, S. 110 ff.

Heher, Franz Joseph

Vision für den Präferenzursprung

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1998, S. 126 ff.

Herdegen, Matthias

Völkerrecht

16. Auflage, München 2017

Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (Hrsg.)

WTO-Recht; Rechtsordnung des Welthandels

2. Auflage, Baden-Baden 2010

Hobe, Stephan/Kimminich, Otto

Einführung in das Völkerrecht

10. Auflage, Tübingen 2014

Hummer, Waldemar/Weiß, Friedl

Vom GATT '47 bis hin zur WTO '94: Dokumente zur alten und neuen Weltordnung

Wien 1997

Johst, Philipp Emanuel

Die zentralamerikanische Zollunion; Regionale Wirtschaftsintegration und deren Vereinbarkeit mit der Welthandelsordnung am Beispiel des Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Witten 2010

Kaiser, Corinne

Regionale Integration und das globale Handelssystem

Berlin 2003

Kaufmann, Donatus Bernhard

Ursprungsregeln: Die internationale und europäische Gestaltung der Ursprungsregeln

Baden-Baden 1996

Kirchhoff, Thomas

Zollpräferenzen und Vertrauensschutz; Die Neuregelung des Art. 220 Abs. 2 Buchst. b) ZK

Aachen 2002

Krüger, Ulrich

Zollschuldrechtlicher Vertrauensschutz in jüngerer EuGH-, EuG- und BFH-Rechtsprechung

ZfZ 2014, S. 2 ff.

Kuschel, Hans-Dieter

Die Zollunion zwischen der Gemeinschaft und der Türkei

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1996, S. 44 ff.

Lenz, Carl-Otto/Borchardt, Dieter (Hrsg.)

EU-Verträge; Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon

6. Auflage, Köln 2012

Lux, Michael

Die zollrechtlichen Aspekte der Zollunion EG-Türkei

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1996, S. 86 ff.

Lux, Michael

Guide to Community Customs Legislation

Brüssel 2002

Lux, Michael/Larrieu, Pierre-Jaques

Der Vorschlag für einen modernisierten Zollkodex

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 2006, S. 301 ff.

Möller, Thomas/Schumann, Gesa

Warenursprung und Präferenzen; Handbuch und systematische Darstellung

8. Auflage, Köln 2016

Müller-Eiselt, Klaus Peter

Bewertung des Urteils des BFH vom 20. Januar 1998

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1998, S. 355 ff.

Pitschas, Rainer

Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation

in: Hill, Meinhard/Pitschas, Rainhard (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 301 ff.

Berlin 2004

Pethke, Ralph

Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts; unter Berücksichtigung der

Ursprungsregeln des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWG) und der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA)

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1998, S. 153 ff.

Prieß, Hans Joachim/Berrisch, Georg (Hrsg.)

WTO-Handbuch; World Trade Organisation

München 2003

Prieß, Hans Joachim/Pethke, Ralph

The Pan-European Rules of Origin: The Beginning of a New Era in European Free Trade
in: *Common Market Law Review* 1997, S. 773 ff.

Renneberg, Gert/Streich, Erwin

Bestimmung des Präferenzursprungs

in: Wolfgang, Hans-Michael (Hrsg.), *Management mit Zollpräferenzen: Richtige*

Bestimmung des Präferenzursprungs; Gestaltung mit der paneuropäischen Kumulierung,
S. 33 ff.

Köln 1998

Röser, Udo/Bachmann, Ernst-Udo

Die Minimalbehandlung

in: *Außenwirtschaftliche Praxis* 1999, S. 103 ff., 141 ff.

Rüsken, Reinhard (Hrsg.)

Dorsch (Begr.); *Zollrecht; Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs*

Loseblattsammlung, Stand: Dezember 2016

Schachtschneider, Karl Albrecht (Hrsg.)

Rechtsfragen der Weltwirtschaft

Berlin 2002

Schachtschneider, Karl Albrecht

Verfassungsrecht der Europäischen Union Teil 2; Wirtschaftsverfassung mit Welthandels-
ordnung

Berlin 2010

Schmidt, Gesine

Die Ursprungsregeln im Außenwirtschaftsrecht der EG

Berlin 1996

Schoenfeld, Christoph

EuGH zum Zoll-Präferenzabkommen der EG mit Israel; Erzeugnisse mit Ursprung im West-
jordanland fallen nicht unter das Präferenzabkommen EG-Israel, abrufbar unter:

justiz.hamburg.de/finanzgericht/213126/eugh-zum-zollpraefferenzabkommen-eg-israel.html.

Schrömbges, Ulrich

Nachträgliche Überprüfung von EUR.1 durch OLAF

in: Außenwirtschaftliche Praxis 2009, S. 89 ff.

Schrömbges, Ulrich

Präferenzielles Ursprungsrecht

in: Paschke, Marian/Graf, Christian/Olbrisch, Arne (Hrsg.), Hamburger Handbuch des Exportrechts, S 1145 ff.

2. Auflage, Hamburg 2014

Schwarz, Otfried/Wockenfoth, Kurt (Begr.)

Zollrecht; Kommentar; Texte und Entscheidungssammlung

76. Ergänzungslieferung, März 2015

Schwarze, Jürgen

Europäisches Verwaltungsrecht; Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft

2. Auflage, Baden-Baden 2005

Schwarze, Jürgen (Hrsg.)

EU-Kommentar

3. Auflage, Baden-Baden 2013

Stadler, Bernd

Achtung: Drawback-Verbot; Ergänzung zum Artikel „Vormaterialien im Präferenzrecht“

von Wagner/Hundebeck, in: Außenwirtschaftliche Praxis 1/99

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1999, S. 40 ff.

Stein, Thorsten/von Buttlar, Christian/Kotzur, Markus

Völkerrecht

14. Auflage, Köln 2017

Stobbe, Erhard

Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex

in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1997, S. 38 ff.

Stoll, Peter-Tobias/Schorkopf, Frank

WTO; Welthandelsordnung und Welthandelsrecht

Berlin 2002

Streinz, Rudolf (Hrsg.)

EUV/AEUV; Kommentar

2. Auflage, München 2012

Then de Lammerskötter, Rosario

WTO und Regional Trade Agreements (RTAs); Artikel XXIV und die enabling clause im
Lichte eines idealen Regulierungssystems

Münster 2004

Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.)

Völkerrecht

7. Auflage, Berlin 2016

Wagner, Friedrich/Hundebeck, Michael

Vormaterialien im Präferenzrecht

in: Außenwirtschaftliche Praxis 1999, S. 17ff.

Wehner, Ulrich

Der Mercosur; Rechtsfragen und Funktion eines neuartigen Integrationsobjekts und die
Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union

Baden-Baden 1999

Weiß, Wolfgang/Herrmann, Christoph/Ohler, Christoph

Welthandelsrecht

2. Auflage, München 2007

Wettner, Florian

Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftlichen Amtshilfe, in: Schmidt-
Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, S.181 ff.

Münster 2004

Witte, Peter (Hrsg.)

Zollkodex mit Durchführungsverordnung und Zollbefreiungsverordnung; Kommentar

6. Auflage, München 2013

Witte, Peter/Wolfgang, Michael (Hrsg.)

Lehrbuch des Europäischen Zollrechts

8. Auflage, Herne 2016

Wolfgang, Hans-Michael

Zollpräferenzen bei Import und Export – System des Rechts der Zollpräferenzen

in: Außenwirtschaftliche Praxis 2000, S. 213 ff., 268 ff.

Wolfgang, Hans-Michael/Felderhoff, Henning

EU-Freihandelsabkommen, AW-Prax 2014, S. 3 ff.

Zöller, Richard (Begr.)

Zivilprozessordnung; Kommentar, 31. Auflage, Köln 2016

Rechtsprechungsverzeichnis

I. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

EuGH v. 12.7.1962, Rs. 14/61, Hoogovens en Staalfabrieken/Hohe Behörde, Slg. 1962, S. 51

EuGH v. 5.12.1963, verb. Rs. 23/63, 25/63 und 52/63, Usines Émile Henricot/Hohe Behörde, Slg. 1963, S. 467

EuGH v. 14.12.1971, Rs. 43/71, Politi/Ministero delle finanze, Slg. 1971, S. 1039

EuGH v. 12.12.1972, Rs. 21–24/72, International Fruit Company NV u.a./Produktschap voor groenten en fruit, Slg. 1972, S. 1219

EuGH v. 20.6.1973, Rs. 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken/Hofproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1973, S. 635

EuGH v. 12.12.1973, Rs. 131/73, Grosoli, Slg. EuGHE 1973, S. 155

EuGH v. 23.10.1974, Rs. 17/74, Transocean Marine Paint Association/Kommission, Slg. 1974, S. 1063

EuGH v. 14.5.1975, Rs. 74/74, Comptoir National Technique Agricole (CNTA)/Kommission, Slg. 1975, S. 533

EuGH v. 19.11.1975, Rs. 38/75, Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspektor der Einfuhrzölle und Verbrauchsteuern, Slg. 1975, S. 1439

EuGH v. 31.1.1979, Rs. 114/78, Yoshida GmbH/Industrie- und Handelskammer Kassel, Slg. 1979, S. 151, ZfZ 1979, S. 115

EuGH v. 13.2.1979, Rs. 85/76, Hoffmann-La Roche/Kommission, Slg. 1979, S. 461

EuGH v. 11.12.1980, Rs. 827/79, Amministrazione delle Finanze/Acampora, Slg. 1980, S. 3731

EuGH v. 11.11.1981, Rs. 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, S. 2639

EuGH v. 16.3.1983, Rs. 267-269/81, Amministrazione delle finanze dello Stato/ SPI & SAMI, Slg. 1983, S. 801

EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects, Slg. 1984, S. 3105

EuGH v. 15.5.1986, Rs. 222/84, Marguerite Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Slg. 1986, S. 1651

EuGH v. 8.10.1986, Rs. 385/85, S.R. Industries/Administration des douanes, Slg. 1986, S. 2929,

ZfZ 1987, S. 112

EuGH v. 22.10.1987, Rs. 314/85, Foto Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, Slg. 1987, S. 4199

EuGH v. 27.9.1988, Rs. 51/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, S. 5459

EuGH v. 12.6.1989, Rs. 161/88, Friedrich Binder GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Bad Reichenhall, Slg. 1989, S. 2415

EuGH v. 13.12.1989, Rs. C-26/88, Brother International GmbH/Hauptzollamt Gießen, Slg. 1989, S. 4253, ZfZ 1990, S. 45

EuGH v. 21.3.1990, Rs. 142/87, Königreich Belgien/Kommission, Slg. 1990, S. 959

EuGH v. 28.6.1990, Rs. C-80/89, Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH/Hauptzollamt Itzehoe, Slg. 1990, S. I-2659

EuGH v. 6.11.1990, Rs. C-354/86, Weddel & Co./Kommission, Slg. 1990, S. I-3847

EuGH v. 12.2.1992, verb. Rs. C-48/90 und C-66/90, Niederlande/Kommission, Slg. 1992, S. I-565

EuGH v. 16.7.1992, C-187/91, Belgischer Staat/Société cooperative Belovo, Slg. 1992, I-4937

EuGH v. 20.1.1993, verb. Rs. C-106/90, C-317/90, C-129/91, Emerald Meats Ltd/Kommission, Slg. 1993, S. I-209

EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381

EuGH v. 24.2.1994, C-368/94, Administration des douanes/Solange Chiffre, Slg. 1994, S. I-605, ZfZ 1994, S. 143

EuGH v. 5.7.1994, Rs. C-432/92, The Queen/Minister of Agricultur, Slg. 1994, S. I-3087

EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, ZfZ 1995, S. 148

EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, ZfZ 1997, S. 12

EuGH v. 17.7.1997, Rs. C-97/95, Pascoal & Filhos Ld/Fazenda Pública, Slg. 1997, S. I-4209, ZfZ 1997, S. 332

EuGH v. 11.11.1999, Rs. C-48/98, Söhl & Söhlke/Hauptzollamt Bremen, Slg. 1999, S. I-7877

EuGH v. 14.11.2002, C-251/00, Ilumitrónica/Direction des Alfadegas, Slg. 2002, S. I-10433

EuGH v. 11.7.2006, Rs. C-313/04, Franz Engenberger GmbH/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Slg. 2006, S. I-6331

EuGH v. 14.6.2007, Rs. C-56/06, Euro Tex GmbH/Hauptzollamt Duisburg, Slg. 2007, S. I-4859

EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04- C-25/04, Sfakianakis AEVE/Ellinko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265

EuGH v. 9.3.2006, Rs. C-293/04, Beemsterboer Coldstore Services BV/Inspecteur der Belastingdienst, Slg. 2006, S. I-2263

EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/HZA Hamburg-Hafen, EuZW 2010, S. 264 ff.
EuGH v. 15.12.2011, C-409/10, Afasia Knits Deutschland GmbH/HZA Hamburg-Hafen
EuGH v. 8.11.2012, C-438/11, Lagura Vermögensverwaltung GmbH/HZA Hamburg-Hafen
EuGH v. 24.10.2013, C-175/12, Sandler AG/Hauptzollamt Regensburg
EuGH v. 6.2.2014, C-613/12, Helm Düngemittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld
EuGH v. 16.3.2017, Rs. C-47/16, Valsts ieņēmumu dienests/„Veloserviss“ SIA

II. Entscheidungen des Gerichts erster Instanz

EuG v. 9.7.1992, Rs. T 66/89, Publishers Association/Kommission, Slg. 1992, S. II-1995
EuG v. 23.2.1994, verb. Rs. T-39/92 und T-40/92, Groupement des cartes bancaires/ Kommission, Slg. 1994, S. II- 49
EuG v. 24.3.1994, Rs. T-3/93, Air France/Kommission, Slg. 1994, S. II-121
EuG v. 24.9.1996, Rs. T-57/91, National Association of Licensed Opencast Operators/ Kommission, Slg. 1996, S. II-1019
EuG v. 6.2.2007, Rs. T-23/03, CAS/Kommission, Slg. 2007, S. II-289
EuG v. 8.10.2008, Rs. T-51/07, Agrar-Invenst-Tatschl/Kommission, Slg. 2008, S. II-2825

III. Entscheidungen des Bundesfinanzhofs

BFH v.13.10.1970, VII R 40/68, BFHE 100, S. 279 ff., ZfZ 1971, S. 241 ff.
BFH v. 16.10.1986, VII R 122/83, ZfZ 1987, S. 47 ff.
BFH v. 16.10.1987, VII R 122/83, ZfZ 1987, S. 47 ff., BFHE 148, S. 372 ff.
BFH v. 27.9.1988 VII R 181/85, ZfZ 1989, S. 16 ff.
BFH v. 29.3.1988, VII R 92/85, ZfZ 1988, S. 369 ff.
BFH v. 4.9.1990, VII R 27/89, BFH/NV 1991, S. 639 ff.
BFH v. 20.11.1998, RIW 1998, S. 485 ff.
BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 ff., BFH/NV 1998 S. 363 ff.
BFH v. 14.11.2000, VII R 84/99, ZfZ 2001, S. 95 ff.
BFH v. 12.2.2001, BFH/NV 2001, S. 1154, ZfZ 2001, S 272 ff.
BFH v. 20.2.2001, VII B 279/00, ZfZ 2001, S. 272 ff.
BFH v. 7.11.2002, VII R 37/01, ZfZ 2003, S. 158 f.
BFH v. 22.1.2003, 3 K 650/00, BFH/NV 2005, S. 2069 f.
BFH v. 15.11.2005, VII R 55/04, ZfZ 2006, S. 129 ff.
BFH v. 22.4.2008, VII R 29/06, ZfZ 2008, S. 156 ff., BB 2003, S. 576 ff.
BFH v. 16.12.2008, VII R 15/08, BFH/NV 2009, S. 980 ff.

BFH v. 23.6.2009, VII R 33/08, ZfZ 2009, S. 295 ff.

BFH v. 29.6.2010, VII R 31/09

IV. Entscheidungen der Finanzgerichte

FG Münster v. 18.04.1980, IV 228/80 Z - A, ZfZ 1981, S. 342 f.,

FG München v. 28.11.1990, 3 K 224/88, ZfZ 1991, S. 382 ff.

FG Düsseldorf v. 14.9.1994, 4 K 6476/93 Z, ZfZ 1995, S. 184 ff.

FG Hamburg v. 29.11.1995, IV 110/94, ZfZ 1996, S. 123 ff.

Hess. FG v. 18.4.1996, 7 K 354/94, ZfZ 1997, S. 24 ff.

FG Baden-Württemberg v. 22.10.1996, 11 K 283/94, ZfZ 1997, 199 ff.

FG Düsseldorf v. 4.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 199, S. 167 f.

FG Düsseldorf v. 5.5.2000, 4 K 2781/98 Z, nicht veröffentlicht.

FG München v. 14.2.2001, 3 K 4405/97, ZfZ 2001, S. 274 f.

FG Hamburg v. 10.4.2002, IV 276/00, ZfZ 2002, S. 419 ff.

FG Hamburg v. 3.4.2003, IV 226/00, nicht veröffentlicht.

FG Hamburg v. 26.1.2006, IV 340/01, BeckRS 2006, S. 26021098 ff.

FG Düsseldorf v. 1.10.2008, 4 K 1017/07 Z, BeckRS 2008, S. 26026429 ff.

FG Hamburg v. 6.11.2008, 4 K 214/06, nicht veröffentlicht

FG Düsseldorf v. 10.06.2009, 4 K 4884/07 Z, ZfZ 2009, S. B 33 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
a.E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AKP	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
Alt.	Alternative
APS	Allgemeines Präferenzsystem
Art.	Artikel
ASEAN	Association of South East Asian Nations (Vereinigung Südost-asiatischer Staaten)
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis
B	Beilage
BB	Betriebsberater
BeckRs	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFH/NV	Sammlung der amtlich nicht veröffentlichten Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Buchst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CMLR	Common Market Law Review
d.h.	das heißt
EC	European Community
etc.	et cetera (und so weiter)
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FG	Finanzgericht
GATT 1947	General Agreement on Tariffs and Trade 1947 (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen von 1947)
GATT 1994	General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen von 1994 in der Fassung zur Gründung der Welthandelsorganisation)
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GSP	Scheme of generalise tariff preferences
Hrsg.	Herausgeber
HS	Harmonized Commodity Description and Coding System (Harmonisiertes System für die Bezeichnung und Codierung von Waren des internationalen Handels)
HZA	Hauptzollamt
IGH	Internationaler Gerichtshof
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
insg.	insgesamt
insb.	insbesondere
Kap.	Kapitel
KOM	Kommission
KN	Kombinierte Nomenklatur
KOM	Kommission

MCCA	Mercado Común Centroamericano (Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsabkommen zwischen den Mittelamerikanischen Staaten Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica)
MERCOSUR	Mercado Comun del Cono Sur (Gemeinsamer Markt des Südens, Wirtschaftsabkommen zwischen den Südamerikanischen Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, Venezuela sowie weiterer assoziierter Staaten)
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
Nr.	Nummer
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)
Pan-Euro-Med	Kumulationszone der Länder Paneuropas, Europas sowie des Mittelmeerraumes
Prot.	Protokoll
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation (Südasiatischer Verband für regionale Zusammenarbeit)
Slg.	Sammlung
sog.	so genannt
StGB	Strafgesetzbuch
TARIC	Tarif intégré des Communautés européennes (Integrierter Tarif der Europäischen Union)
u.a.	und andere
Unterabs.	Unterabsatz
ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete
Urt.	Urteil

USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.	vom
verb.	verbunden
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSF	Vorschriftensammlung der Bundeszollverwaltung
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
z.B.	zum Beispiel
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
UZK	Unionszollkodex
UZK-DA	Unionszollkodex Delegated Act
UZK-IA	Unionszollkodex Implementing Act
ZK	Zollkodex
ZKDVO	Durchführungsverordnung zum Zollkodex
ZPO	Zivilprozessordnung

A. Einführung

Die Welt lässt sich vierteilen. Einen Teil bilden die Länder Europas, die sich zur Europäischen Union zusammengeschlossen haben. Ein Teil der Welt entfällt auf die Länder, die wir als Industrienationen der Ersten Welt bezeichnen, die aber nicht der Europäischen Union angehören. Die Entwicklungsländer oder Schwellenländer bilden einen weiteren Teil und die am wenigsten entwickelten Länder der Dritten Welt schließlich bilden ebenfalls einen Teil der Welt. Diese Vierteilung lässt sich zollrechtlich begründen. Zollrecht ist nach diesem nach außen gerichteten Verständnis der Versuch, mit Hilfe von Ordnungsmaßnahmen bestimmte ökonomische Effekte herbeizuführen. Mit der Vierteilung der Welt gehen zollrechtliche Maßnahmen einher, die die Intensität der beabsichtigten ökonomischen Effekte betreffen. Diese Abstufungen können rechtlich anhand des Präferenzrechts beschrieben werden. Wurde vormals das Zollrecht vorrangig vom übergeordneten Dogma des Protektionismus beherrscht, ist dieses Dogma heute der Liberalismus. Das Präferenzrecht als das Recht der Begünstigungen ist ein wichtiger Mechanismus des Liberalismus. Die verfahrensmäßige Praxis des Präferenzrechts erfolgt in der Vierteilung der Welt:

Die Mitgliedsländer der Europäischen Union sind wirtschaftlich integriert. Zwischen ihnen sind Zollunion und Binnenmarkt vollendet. Ökonomische Effekte mit Hilfe des Zollrechts herbeizuführen ist daher nicht mehr erforderlich und mittlerweile schlicht nicht mehr möglich. Daher hat das Präferenzrecht im Rahmen der EU keinen Ansatzpunkt, um einen ökonomischen Effekt zu erreichen. Zwischen den Ländern der Europäischen Union ist der Sollzustand des Präferenzrechts erreicht, wodurch seine Anwendung überflüssig geworden ist. Dieser erste Teil der Welt kommt daher gänzlich ohne präferenzrechtliche Bestimmungen aus.

Im Verhältnis der Europäischen Union zu den Industrienationen der Ersten Welt besteht eine überkommene wirtschafts- und ordnungspolitische Konkurrenz. Ökonomische Zielvorstellungen der EU gegenüber diesen Industrienationen werden aus der faktischen Konkurrenz heraus entwickelt und vorangetrieben. In rechtliche Formen im Sinne des Präferenzrechts gegossen wurden diese Ziele selten oder gar nicht. Die Länder aus diesen ersten beiden Teilen der Welt begegnen sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Kraft auf Augenhöhe. Daher bedürfen ihre Volkswirtschaften vorrangig keiner gegenseitigen fördernden Begünstigung. Erst in jüngster Zeit wurde dieser Stillstand durch Abkommen mit Südkorea, Kanada und den Verhandlungen mit Japan, USA und Singapur durchbrochen.

In der dritten Gruppe finden sich solche Länder, die auf dem Weg zu Industrienationen sind. Dazu zählen Schwellenländer, wie China, Indien, Brasilien, aber auch Russland und bereits einige Staaten des afrikanischen Kontinents. Diese Länder stehen, was ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angeht, annähernd auf einer Stufe mit den Ländern der ersten beiden Teile der Welt. Für den Konkurrenzkampf zwischen den Ländern der ersten beiden Teile sind diese Länder jedoch noch nicht leistungsfähig genug. Im Verhältnis zu diesen Ländern setzt das Recht der zwischenstaatlichen Begünstigungen an. Um ihnen bei der Erreichung bestimmter ökonomischer Ziele einen Vorteil zu verschaffen, gewähren sie und die EU sich gegenseitig Vorteile im Außenhandel. Zunächst werden diese Länder gegenüber den Industrienationen begünstigt, indem bei der Einfuhr der von ihnen produzierten Waren in die EU Zollvergünstigungen gewährt werden. Gleichzeitig tragen diese Zollvergünstigungen dazu bei, den eigentlich noch niedrigen Entwicklungsstatus dieser Länder anzuheben, indem die Präferenzen auf Gegenseitigkeit, also zwischen formell gleichberechtigten Partnern vereinbart und gewährt werden. Dies geschieht durch völkerrechtliche Verträge zwischen der Europäischen Union und einem Land oder einer Gruppe von Ländern.

Den Ländern der Dritten Welt schließlich, also den am wenigsten entwickelten Ländern des vierten Teils der aufgeteilten Welt, würde eine gegenseitige Begünstigung der Gruppe der hoch entwickelten Industrienationen Europas selbst bei weit reichenden Begünstigungen zu viel aufbürden, denn ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist der der Länder der EU weit unterlegen. Deshalb geschieht die Förderung dieser Länder einseitig und ohne die Forderung ökonomischer Gegenleistungen. Die Schaffung des Präferenzrechts erfolgt im Verhältnis zu diesen am wenigsten entwickelten Ländern daher nicht durch völkervertragliche Abkommen, sondern einseitig durch die Europäische Union.

Damit sind zwei wesentliche Aspekte des Präferenzrechts umschrieben. Dieses Recht der Begünstigungen teilt sich auf in vertragliche und in autonome Präferenzen. Vertragliche Präferenzen werden durch völkerrechtliche Abkommen geschlossen, während autonome Präferenzen von der Europäischen Union per Verordnung einseitig erlassen werden.¹ Beiden Arten von Präferenzregimen ist gemeinsam, dass durch sie für bestimmte Staaten zolltarifliche Vorzüge festgelegt werden. Das Ziel solcher Präferenzen ist die Förderung der Wirtschaft dieser Staaten oder Gruppen von Staaten durch eine Begünstigung der Importe in die EU

¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 1, Wolfgang, Zollpräferenzen beim Import und Export, in AW-Prax 1995, S. 69 f.

gegenüber vergleichbaren Importen aus anderen Drittstaaten. Aber auch die einführende Wirtschaft bzw. die europäischen Verbraucher erhalten eine Vorzugsbehandlung, indem ihnen ein Preisvorteil bei den eingeführten Waren zugutekommt. Anknüpfungspunkt für diese Vorzugsgewährung ist der Ursprung der Ware. Entammt die Ware einem begünstigten Staat, so reduziert sich der bei der Einfuhr in die EU zu entrichtende Zoll bis auf null. Ausgenommen die Industriestaaten des beschriebenen zweiten Teils der viergeteilten Welt bestehen derzeit zwischen der EU und fast 200 Staaten bzw. Gruppen von Staaten ein- bzw. zweiseitige Präferenzregelungen.

I. Präferenzielle Ursprungsnachweise

Um diese Präferenzregelungen verfahrensmäßig anzuwenden, bedarf es bestimmter Nachweisformen, die die Zuordnung einer Ware aus einem begünstigten Land der geltenden Präferenzregelung ermöglicht. Deshalb regeln alle Präferenzregime den Nachweis der Ursprungseigenschaft einer Ware. Dieser Nachweis kann entweder im Wege einheitlicher, also durch vorgegebene Formen, oder durch von den Wirtschaftsbeteiligten selbständig erstellten Unterlagen geschehen. Für diese beiden Arten von Nachweisen soll in dieser Arbeit der Begriff der präferenziellen Ursprungsnachweise verwendet werden. Präferenzielle Ursprungsnachweise bilden also den Ursprung einer Ware ab. Damit stehen sie am Ende eines Prozesses in dem begünstigten Land, in dessen Verlauf die Ware die Ursprungseigenschaft dieses Landes erwirbt. Diese Ursprungsbegründung kann auf mehreren Wegen erfolgen: Durch Urproduktion, ausreichende Be- oder Verarbeitung, Minimalbehandlungen und dergleichen. In welcher Weise eine Ware im Einzelnen nun den Ursprung eines begünstigten Landes erwerben kann, wird durch das jeweilige Präferenzregime festgelegt. Ziel der Präferenzen ist ja die Begünstigung eben jenes Landes, demgegenüber die Präferenz gilt, so dass nur die Waren in den Genuss der Zollvergünstigungen kommen sollen, die tatsächlich in dem begünstigten Land ihren Ursprung haben.

Da die Gewährung der Zollvergünstigung nicht Sache des Ursprungslandes, sondern des einführenden Landes ist, muss der in dem begünstigten Land erworbene Warenursprung gegenüber dem Einfuhrland anhand der präferenziellen Ursprungsnachweise nachgewiesen werden. Die Ausstellung der formellen Präferenznachweise und damit auch eine erste, zumindest summarische Überprüfung der Umstände des Ursprungserwerbs, obliegen in allen Präferenzregimen den Zollbehörden des Ausfuhrlandes. Hingegen kommt es den Einfuhrzollbehörden zu, bei der Einfuhr der Ware und bei Vorliegen der im jeweiligen

Präferenzregime festgelegten Voraussetzungen die vom Einführer beantragte Präferenz zu gewähren. Liegen die Voraussetzungen für eine solche Präferenzbehandlung nicht vor, etwa weil der präferenzielle Ursprungsnachweis nicht echt ist oder weil der in ihm dargestellte Warenursprung gar nicht in dem begünstigten Land, sondern in einem anderen Land erworben wurde, so ergeben sich für die Einfuhrzollbehörden Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises.

II. Nachprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen

An diesem Punkt setzt ein Verfahren an, mit dessen Hilfe es den Einfuhrzollbehörden nachträglich ermöglicht werden soll, die genauen Umstände der Erstellung, Ausstellung oder der inhaltlichen Darstellung des präferenziellen Ursprungsnachweises vollziehbar zu machen. Dieses Nachprüfungsverfahren wird gemäß den gleich lautenden Bestimmungen des autonomen wie auch des vertraglichen Präferenzrechts wiederum von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes durchgeführt, da diese aufgrund ihrer großen sachlichen und örtlichen Nähe am besten in der Lage sind, die Umstände des Ursprungserwerbs nachzuvollziehen.²

Eine solche verfahrensmäßige Handhabung des Nachprüfungsverfahrens bindet nun die Einfuhrzollbehörden an die nachträglichen Ermittlungen der Zollbehörden des Ausfuhrlandes. Diese Bindung hat zwar den Vorteil der Koppelung an die größere Sachkenntnis der Ausfuhrzollbehörden über die Umstände des Ursprungserwerbs im eigenen Land. Dies jedoch um den Nachteil einer gewissen Intransparenz und der Abhängigkeit der Einfuhrzollbehörden gegenüber den Ausfuhrzollbehörden in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht.

Aus diesem Grunde sind die Einfuhrzollbehörden unter Vorliegen bestimmter Umstände, freilich abgesichert durch höchstrichterliche Rechtsprechung, dazu übergegangen, das Nachprüfungsverfahren durch die Ausfuhrzollbehörden ganz außer Acht zu lassen oder es entgegen den Regelungen der Präferenzregime durch eine dritte Partei, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung durchführen zu lassen. In letzteren Fällen werden regelmäßig die Ermittlungen, die an sich nach den präferenziellen Verfahrensregeln den Ausfuhrzollbehörden vorbehalten sind, im begünstigten Land vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung

² EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, *Edmond Huygen u.a.*, Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 19, ZfZ 1997, S. 12, EuGH v. 17.7.1997, Rs. C-97/95, *Pascoal & Filhos Ld/Fazenda Pública*, Slg. 1997, S. I-4209, 4252, Rn. 32, ZfZ 1997, S. 332.

durchgeführt. Nach Abschluss dieser Ermittlungen erstellen die Teilnehmer einer solchen so genannten Ermittlungsreise einen Reise- oder Missionsbericht, in dem das Ermittlungsergebnis festgehalten wird. In diesen Fällen ersetzt das Ermittlungsergebnis des OLAF das eigentliche Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens durch die Ausfuhrzollbehörden, die wiederum sich regelmäßig nur noch dem Reisebericht anschließen ohne aber selbst eigene Ermittlungen durchzuführen oder eigenständige Feststellungen anzustellen. Die Einfuhrzollbehörden stützen sich daraufhin bei ihrer Entscheidung, ob dem Einführer die beantragte Präferenz gewährt oder versagt werden soll, auf eben diesen OLAF-Reisebericht statt auf das tatsächlich verfahrensmäßig vorgesehene Ermittlungsergebnis der Ausfuhrzollbehörden.

Dieses Vorgehen ist ein ausschließliches Erscheinungsbild des autonomen Präferenzrechts. Hier wird vom Verfahren der nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen durch die Ausfuhrzollbehörde regelmäßig abgesehen. Seine Begründung findet ein solches Vorgehen laut dem Europäischen Gerichtshof in dem einseitigen Charakter des autonomen Präferenzrechts.³ Soweit die Europäische Union den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zollrechtliche Vergünstigungen gewährt, soll sie auch in der Lage sein müssen, diese einseitigen Begünstigungen auch wieder einseitig zurücknehmen zu können. Im Präferenzverkehr der auf vertraglichen Präferenzen beruht, ist ein einseitiges Absehen vom festgelegten Verfahren der nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen dagegen schwerlich vorstellbar. Denn die Vertragspartner eines Präferenzabkommens begegnen sich hier gewissermaßen auf Augenhöhe. Dieses macht ein Abweichen eines einzelnen Vertragspartners von dem gemeinsam festgelegten Verfahren unmöglich. Hinzu kommt, dass vertragliche Präferenzen als völkervertragliche Abkommen den Regeln des Völkerrechts, insbesondere der Wiener Vertragsrechtskonvention⁴ unterliegen und nicht ohne weiteres einseitig gestaltet werden können, anders, als die autonom von der Europäischen Union festgelegten Präferenzen.

III. Untersuchungsgegenstand

Das einseitige Außerachtlassen des festgelegten Nachprüfungsverfahrens im autonomen Präferenzrecht birgt mehrfache Nachteile: Der Wortlaut der Verordnung, die ein autonomes

³ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

⁴ Herdegen, Völkerrecht, § 15 Rn. 4 f., Heilbronner/Kau in Graf Vitzthum, Völkerrecht, 1. Abschnitt, Rn. 114, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 7.

Präferenzregime regelt, wird verletzt, der Einführer verliert verfahrensmäßige Rechte und in die Souveränität des begünstigten Landes wird durch die Ermittlungsreisen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung eingegriffen. Diese Nachteile aufzuzeigen, ist Gegenstand dieser Arbeit. Dabei wird der Gang der Untersuchung die unterschiedlichen Präferenzregime in den Blick nehmen, deren rechtliche Strukturen sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht darstellen, um dann die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen und im Speziellen das Absehen vom formellen Nachprüfungsverfahren zu beleuchten.

Dabei wird zunächst die Gewährung von Zollvergünstigungen gegenüber bestimmten Ländern oder Ländergruppen auf ihre Vereinbarkeit mit den Regelungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens hin untersucht. Hierauf folgt eine Systematisierung der von der Europäischen Union derzeit gewährten vertraglichen und der autonomen Präferenzen. An dieses erste Kapitel schließt sich eine Darstellung des Präferenzrechts an, stets der Unterscheidung zwischen vertraglichen und autonomen Präferenzregimen folgend. Aus der Beschreibung des materiellen des formellen Präferenzrechts wird eine Untersuchung des Verfahrens der nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen entwickelt. Abschließend wird in einem weiteren Kapitel das Absehen von diesem Nachprüfungsverfahren aufgrund der von der Rechtsprechung entwickelten aber auch aufgrund der vereinzelt in den Präferenzregimen selbst enthaltenen Ausnahmetatbestände untersucht.

Die Frage, ob von den Einfuhrzollbehörden Zoll nacherhoben werden darf, wenn zuvor die vom Einführer bei der Einfuhr der Ware vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise nicht im Rahmen eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens, sondern außerhalb der Verfahrensvorschriften des Präferenzrechts für ungültig erklärt werden, beschäftigte den Europäischen Gerichtshof und Gerichte erster Instanz wie auch die Finanzgerichte wiederholt. Dabei wurden von der höchstrichterlichen Rechtsprechung Ausnahmetatbestände entwickelt, bei deren Vorliegen von der Durchführung des förmlichen Nachprüfungsverfahrens zu Gunsten von Ermittlungsreisen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung aber auch zu Gunsten anderer Erkenntnisquellen abgewichen werden darf. Die Entwicklung dieser Ausnahmetatbestände nachzuvollziehen und darzustellen, vor allem aber diese Ausnahmen vom Nachprüfungsverfahren auf ihre Vereinbarkeit mit dem Europarecht zu überprüfen, wird Kern der abschließenden Kapitel dieser Untersuchung sein.

Dabei sollen die Wirkungen eines solchen einseitigen Absehens vom Nachprüfungsverfahren auf das dogmatische Gefüge des Europarechts, insbesondere auf die durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Europarechts dem Einzelnen verbürgten Rechte, herausgearbeitet werden. Ebenso wichtig wird es sein, die Auswirkungen eines einseitigen Absehens vom Nachprüfungsverfahren auf völkerrechtlich zwischenstaatlicher Ebene zu untersuchen.

B. Präferenzen

Die Europäische Union gewährt einer Vielzahl von Drittländern eine bevorzugte Behandlung bei der Einfuhr von Waren in das Zollgebiet der EU. Solche Vorzüge werden Präferenzen genannt. Der Zolltarif der Europäischen Union umfasst sowohl Zollpräferenzmaßnahmen aufgrund von Abkommen zwischen der Union und bestimmten Ländern oder Ländergruppen, wie auch Zollpräferenzmaßnahmen, welche einseitig von der Union zugunsten bestimmter Länder, Ländergruppen oder Gebiete erlassen worden sind. Präferenzen können also unterschieden werden nach solchen, die einseitig von der Union gewährt werden und solchen, denen ein Abkommen der Union mit bestimmten Drittländern oder Ländergruppen zugrunde liegt. Einseitig gewährte Präferenzen werden autonome Präferenzen genannt, während bilateral ausgehandelte Präferenzen vertragliche Präferenzen genannt werden.⁵

Präferenzursprungsregeln kann die Europäische Union gemäß Art. 64 Abs. 2 UZK i. V. m. Art. 56 Abs. 2 Buchst. D UZK auf der Grundlage von nach Art. 206 f., 217 AEUV mit Drittländern abgeschlossenen bi- oder multilateralen Präferenzabkommen festlegen. Die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen der an dem jeweiligen Abkommen Beteiligten sind, wie auch die präferenziellen Ursprungsregeln und die Bestimmung des Begriffs Ursprungserzeugnisse, in den Protokollen des jeweiligen Abkommens festgelegt. Für von der Union einseitig gewährte, also autonome Zollpräferenzen sind die Präferenzursprungsregeln in den Art. 70 ff. UZK-IA zu finden. Bedeutend sind hier insbesondere die Regeln des allgemeinen Präferenzsystems APS, welches der wirtschaftlichen und sozialen Förderung der Entwicklungsländer dienen soll.⁶

Ziel der Präferenzmaßnahmen ist es, den begünstigten Staaten oder Staatengruppen Vorteile bei der Wareneinfuhr in das Zollgebiet der Union zu gewähren. Die EU setzt im Rahmen ihrer Handelspolitik Präferenzmaßnahmen als Integrationsmaßnahmen aber auch als Entwicklungshilfe ein.⁷ Diese den Drittländern entweder gegenseitig oder einseitig gewährten Vorteile bestehen in der Einräumung eines niedrigeren oder ganz entfallenden Zollsatzes gegenüber dem üblicherweise anzuwendenden Zollsatz für Waren aus Staaten, deren Waren nicht unter eine Präferenzmaßnahme fallen.⁸ Lediglich die industriell hoch entwickelten

⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 1.

⁶ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1149.

⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 12.

⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 2.

Staaten Australien, Hongkong, Japan, Kanada, Neuseeland, Singapur und die USA werden nicht durch die Europäische Union anhand von Präferenzmaßnahmen begünstigt. Diesen Industrienationen stehen annähernd 200 Staaten und Zusammenschlüsse von Staaten gegenüber, denen die Union Zollpräferenzen gewährt.

I. Präferenzen und GATT

Die Gewährung von Zollpräferenzen gegenüber bestimmten begünstigten Staaten, bzw. die Nichtgewährung von Zollpräferenzen den übrigen Staaten gegenüber, stellt eine Ungleichbehandlung seitens der Union dar. Ein liberalisierter und integrierter Welthandel geht an sich von der Abschaffung solcher unterschiedlicheren Behandlungen aus. Das maßgebliche Instrumentarium zur Erreichung dieses Ziels enthält das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1947.⁹

Die Europäische Union wie auch ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation WTO¹⁰ und damit an das GATT gebunden.¹¹ Bereits vor dem Beitritt der EU zur WTO war die Union über Art. 133 in Verbindung mit Art. 307 EGV a.F.¹² in die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten eingetreten, die größtenteils bereits vor Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft GATT-Vertragsparteien waren. Die EU bzw. ihre Vorgängerinstitutionen, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft, sind und waren ständig in die Verhandlungen und Abkommen zur Weiterentwicklung des GATT eingebunden.¹³ Aufgrund dessen entschied der EuGH in ständiger Rechtsprechung, dass die Europäische Union, namentlich eben die EWG und später die EG, im Rahmen ihrer vertraglich von den Mitgliedstaaten übernommenen Befugnisse an die Bestimmungen des GATT gebunden ist.¹⁴

⁹ Im Folgenden GATT.

¹⁰ Für Deutschland siehe: BGBl. 1951 II, S. 173; BGBl. 1957 II, S. 621; BGBl. 1967 II, S. 2007, für die EU siehe: ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 1; BGBl. 1994 II, S. 1625.

¹¹ Burgeois in: Von der Groeben/Schwarze, EG-Vertrag, Art. 113, Rn. 172.

¹² Nunmehr Art. 207 in Verbindung mit Art. 351 AEUV.

¹³ Lux in Regul, Gemeinschaftszollrecht, S. 205, 210, Bachmann, Die Präferenzregelungen der Europäischen Gemeinschaft, ZfZ 1989, S. 12, 14.

¹⁴ EuGH v. 12.12.1972, Rs. 21–24/72, International Fruit Company NV u.a./Produktschap voor groenten en fruit, Slg. 1972, S. 1219, 1227 f., Rn. 14 ff.; EuGH v. 19.11.1975, Rs. 38/75, Zollagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspektor der Einfuhrzölle und Verbrauchsteuern, Slg. 1975, S. 1439, 1449, Rn. 15 f.; EuGH v. 16.3.1983, Rs. 267-269/81, Amministrazione delle finanze dello Stato/ SPI & SAMI, Slg. 1983, S. 801, 829, Rn. 19 ff.

1. Das Meistbegünstigungsprinzip

Entscheidend auf dem Weg zum Abbau sämtlicher Handels- und Zollschranken ist das Prinzip der Meistbegünstigung, Art. I GATT¹⁵.¹⁶ Als Ausdruck des Diskriminierungsverbots¹⁷ führt es zu einer Gleichstellung aller Mitglieder¹⁸ der Welthandelsorganisation¹⁹.

Das Meistbegünstigungsprinzip gebietet, alle Vorteile, Vergünstigungen, Sonderrechte und Befreiungen, die von einem Mitgliedsstaat der WTO und Unterzeichnerstaat des GATT den Angehörigen eines anderen Staates gewährt werden, in gleicher Weise und unverzüglich auch den Angehörigen aller anderen Mitgliedern der WTO und Unterzeichnern des GATT zu gewähren.²⁰ Bilateral ausgehandelte Handelserleichterungen und Präferenzen werden dadurch multilateralisiert.²¹

Entgegen dem Wortlaut findet eine Beschränkung auf WTO-Mitgliedsstaaten nicht statt. Die Gleichbehandlung findet auch im Verhältnis zu Drittstaaten, also global, Anwendung: Gewährt ein Mitgliedstaat der WTO einem Nichtvertragsstaat bilateral und exklusiv Vorteile, die nicht auch für weitere dritte Staaten gelten, so hat das WTO-Mitglied nach Maßgabe des Meistbegünstigungsprinzips diese Vorteile auch den anderen Mitgliedsstaaten zu gewähren. Umgekehrt hingegen gilt anderes, denn die einem WTO-Mitglied gewährten Vorteile gelten nicht automatisch auch gegenüber einem Nichtvertragsstaat. Ansonsten käme dieser, ohne die Pflichten eines Beitritts zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen tragen zu müssen, in den Genuss der Vorteile des GATT.²²

¹⁵ Art. 1 GATT: Bei Zöllen und Belastungen aller Art, die anlässlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr oder bei der internationalen Überweisung von Zahlungen für Einfuhren oder Ausfuhren auferlegt werden, bei dem Erhebungsverfahren für solche Zölle und Belastungen, bei allen Vorschriften und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr und bei allen in Artikel III Absätze 2. und 4. behandelten Angelegenheiten werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, welche aus einem Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind.

¹⁶ Stoll/Schorkopf, WTO, Rn 97.

¹⁷ Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 96 Rn 79.

¹⁸ Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, Rn 380.

¹⁹ Abgekürzt WTO.

²⁰ Beise, Die Welthandelsorganisation, S 98.

²¹ Siebold in: Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, S. 98.

²² Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, Rn 382.

Durch die von Art. I Abs. 1 GATT geforderte unbedingte und sofortige Anwendung entfaltet das Meistbegünstigungsprinzip Vorteile; die Möglichkeit einer Marktverzerrung wird reduziert, diskriminierenden Behandlungen wird vorgebeugt, neue Beschränkungen werden verhindert und eine weitergehende Liberalisierung wird ermöglicht.²³ Alle Mitglieder der WTO haben bei der Einfuhr von Waren in ein anderes Mitgliedsland die gleichen Startbedingungen.²⁴ Darüber hinaus hat sich das Prinzip in der Vergangenheit als wirksames Instrument zum Abbau von Schutzzöllen erwiesen.²⁵

Die Europäische Union gewährt einem ausgewählten Kreis von Staaten Zollpräferenzen. Angesichts der Vielzahl von unterschiedlichen Präferenzregimen, die annähernd sämtliche Staaten erfassen, könnte der Schluss nahe liegen, dass die Präferenzpolitik der Union gar keinen Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip darstellt. Schließlich kommen derzeit lediglich die am besten entwickelten Industrienationen nicht in den Genuss von Zollvergünstigungen. Jedoch stellen diese Präferenzregime kein einheitliches System von Begünstigungen, Freistellungen und Bevorzugungen auf. Vielmehr enthalten sie verschiedenartige, individuelle und einzelfallbezogene Zollvorteile. Es ist also nicht eine Präferenzmaßnahme, die sich in allen Präferenzregimen in gleicher Weise findet, sondern ein ausdifferenziertes System unterschiedlicher Maßnahmen

2. Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip

Allerdings sieht das GATT Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip vor. Jede Ausnahme von diesem Prinzip bedingt eine Einschränkung seiner Wirksamkeit und gleichzeitig eine Verzögerung bei der Erreichung des Ziels eines liberalisierten Welthandels. Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip werden im GATT zugunsten regionaler Handelsvereinbarungen, zugunsten des Handels der Entwicklungsländer sowie zugunsten weiterer zeitlich eingeschränkter Schutzmaßnahmen des eine Handelsbeschränkung verhängenden Staates zugelassen. Im Folgenden sollen die beiden wichtigsten Einschränkungen des Meistbegünstigungsprinzips, Art. XXIV GATT und die Ermächtigungsklausel, dargestellt werden.

²³ Then de Lammerskötter, WTO und Regional Trade Agreements, S. 122.

²⁴ Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, Rn 384.

²⁵ Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 97 Rn 82.

a) Art. XXIV GATT

Art. XXIV GATT statuiert eine Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip für die Bildung regionaler Integrationsräume in Form von Zollunionen und Freihandelszonen. Die Mitglieder eines regionalen Integrationsraumes dürfen untereinander zum Zwecke der Bildung einer Freihandelszone oder einer Zollunion Handelsbeschränkungen abbauen oder ganz aufheben, ohne diese Vorteile auch den übrigen Mitgliedern der WTO gewähren zu müssen.²⁶ Dies stellt insoweit eine Anomalie im grundsätzlich global gedachten WTO-System multilateraler Reziprozität dar²⁷, als dass hierdurch regionale Integration diskriminierend gegenüber Nichtmitgliedern wirkt.²⁸ Die Ausnahme des Art. XXIV GATT vom Meistbegünstigungsprinzip birgt somit sowohl rechtliche Risiken wie sie demgegenüber aber auch wirtschaftliche Vorteile bietet.

Regionale Integration kann das Risiko begründen, eine Aushöhlung des Meistbegünstigungsprinzips voranzutreiben und damit einhergehend die multinationale Reziprozität zu schwächen. Die Ausnahmeregelung des Art. XXIV GATT unterstützt in gewisser Weise die Bildung regionaler Blöcke und damit eine Zergliederung der Weltwirtschaft.²⁹ Im Verhältnis zwischen den regionalen Integrationsräumen und dem System der Welthandelsorganisation kommt es aufgrund der fortschreitenden Attraktivität regionaler Zusammenschlüsse zu einer Konkurrenzsituation.³⁰ Inzwischen ist jeder der WTO-Vertragsstaaten gleichzeitig Mitglied mindestens eines regionalen Integrationsabkommens.³¹ Somit ist aus der Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip zur regionalen Integration längst die Regel geworden.

Diese Ausnahme wäre im GATT indes nicht festgeschrieben worden, wären die Vertragsstaaten nicht von deren positiver Wirkung ausgegangen.³² Bei Aufnahme des Art. XXIV ins GATT wurde die Beseitigung von Handelsbarrieren zwischen den Integrationspartnern für grundsätzlich kompatibel mit dem multilateralen Handelssystem erachtet. Denn die Beseitigung

²⁶ Stoll/Schorkopf, WTO, Rn 128.

²⁷ Bender in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, § 9 Rn 38.

²⁸ Beise, Die Welthandelsorganisation, S. 152.

²⁹ Siebold in: Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, S. 99.

³⁰ Beise, Die Welthandelsorganisation, S. 153.

³¹ Johst, Die zentralamerikanische Zollunion, S. 146 f.

³² Wehner, Der Mercosur, S. 232.

von Handelshemmnissen zwischen den Integrationspartnern stellt einen wichtigen Schritt in Richtung eines globalen Freihandels dar³³ und dient damit letztlich der Liberalisierung des Welthandels, zumindest im Kleinen, nämlich zwischen den Mitgliedern eines regionalen Zusammenschlusses.³⁴

Über dieses Ziel hinaus bietet regionale Integration weitere Vorteile. Vorausgesetzt, ihre Mechanismen werden dem Ziel eines integrierten Marktes untergeordnet und nicht politischen oder diskriminierenden Motiven anheimgestellt, kann langfristig eine Wohlfahrtssteigerung der teilnehmenden Staaten und seiner Bürger erreicht werden. Dies lässt sich anhand von Brasilien und Argentinien illustrieren: Deren jahrzehntelange wirtschaftlich problematische Lage mit einer Hyperinflation von zeitweisen 2000% und einer von gegenseitigen militärischen Spannungen gekennzeichneten Konfrontationshaltung³⁵ endete mit Gründung des Mercosur zugunsten einer wirtschaftlichen Konsolidierung und dem Abschied vom Status des Entwicklungslands. Zusätzlich hat der Mercosur eine Attraktivität auch für andere Staaten Südamerikas entwickelt und ist von anfänglich zwei Mitgliedern inzwischen auf fünf Vollmitglieder sowie weitere assoziierte Mitglieder³⁶ angewachsen.

Besonders große Freihandelszonen wie die Nordamerikanische Freihandelszone³⁷ werden teilweise als Gefahr für den multilateralen Ansatz des Welthandelssystems gesehen.³⁸ Eindeutig negative Belege für die Wirkung regionaler Zusammenschlüsse zuungunsten der multilateralen Reziprozität indes sind schwer auszumachen.³⁹ Vielmehr ist Regionalismus ein offener Prozess, der zu einer anhaltenden Expansion der Mitgliedsstaaten regionaler Integrationsräume führt.⁴⁰ Diese können, solange sie sich nicht zu abgeschotteten, vom Protektionismus geprägten Blöcken entwickeln, der Motor einer weltweiten Öffnung der Märkte werden.⁴¹

³³ Kaiser, Regionale Integration und das globale Handelssystem, S 66.

³⁴ Demaret in: Demaret/Bellis/García, Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round, S. 806.

³⁵ Wehner, Der Mercosur, S. 47f.

³⁶ Mitglieder des Mercosur sind Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay sowie Venezuela; assoziierte Staaten sind Chile, Bolivien, Peru, Kolumbien und Ecuador. Mit Mexiko werden Verhandlungen über eine Assoziation geführt.

³⁷ Abgekürzt NAFTA.

³⁸ Beise, Die Welthandelsorganisation, S. 264.

³⁹ Winters in: Baldwin/Cohen/Sapir/Venables, Market Integration, Regionalism and the Global Economy, S. 7.

⁴⁰ Kaiser, Regionale Integration und das globale Handelssystem, S. 176.

⁴¹ Berthold in: Frenkel/Bender, GATT und neue Welthandelsordnung S. 74.

b) Ermächtigungsklausel

Obgleich die Einräumung von einseitigen Zollpräferenzen keine ausdrückliche Erwähnung im GATT findet, ist diese doch als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip anerkannt.⁴² Grundlage hierfür bildet die Entscheidung der Vertragsparteien des GATT über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer vom 28.11.1979, die so genannte Ermächtigungsklausel.⁴³ Die Anerkennung einer solchen Ausnahmemöglichkeit vom Meistbegünstigungsprinzip hat ihren Vorläufer in einer Empfehlung einer Expertengruppe des GATT von 1958, den Entwicklungsländern künftig einseitige Zollpräferenzen zu gewähren.⁴⁴

Bei der Ermächtigungsklausel handelt es sich um eine Form der Integration, die sich lediglich auf bestimmte Wirtschaftszweige erstreckt und nicht wie Freihandelszonen oder Zollunionen den annähernd gesamten Handel erfasst.⁴⁵ An sich widerspricht eine solche Einräumung von selektiven Zugeständnissen dem Meistbegünstigungsprinzip.⁴⁶ Denn ein solches Vorgehen hilft einer schrittweisen Umgehung der multinationalen Reziprozität durch eine Vielzahl von einseitig ausgewählten Handelserleichterungen, die für das jeweilige Land von besonderem aber eben nur punktuell wirtschaftlichem Interesse sind.⁴⁷

Etwas Anderes also soll im Falle von Entwicklungsländern gelten, die einer besonderen wirtschaftlichen Förderung bedürfen. Dieser Maßgabe folgend, wurde seit den 1970er Jahren, gestützt auf Teil IV des GATT, ein sog. allgemeines Präferenzsystem eingerichtet. Gem. Art. XXXVI:8 GATT wird von den Entwicklungsländern beim Abbau von Zöllen oder sonstiger Handelsschranken keine Gegenleistung erwartet.⁴⁸ Mit Hilfe der erwähnten Ermächtigungsklausel wurde eine ständige Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip, ein so genannter Waiver⁴⁹, geschaffen, die die welthandelsrechtliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Präferenzen bildet.

⁴² Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, § 13, Rn. 612.

⁴³ Abgedruckt bei Hummer/Weiß, Vom GATT '47 bis hin zur WTO '94, S. 259 ff.

⁴⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 3.

⁴⁵ Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, § 13, Rn. 602.

⁴⁶ Bender in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, § 9 Rn. 40.

⁴⁷ Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, § 13, Rn. 612.

⁴⁸ Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, § 11, Rn. 399.

⁴⁹ Eingehend Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, § 11, Rn. 743.

Die Ermächtigungsklausel enthält in Absatz 3 Buchst. (a)–(c) Voraussetzungen für die Gewährung von Zollpräferenzen. Diese dürfen nur ergehen, wenn sie den Handel der Entwicklungsländer erleichtern und fördern ohne für den Handel der übrigen Mitglieder der WTO weitere Hemmnisse zu errichten. Darüber hinaus dürfen die Präferenzen keine Hindernisse für die Verringerung oder Beseitigung von Zöllen und sonstigen Handelsbeschränkungen auf Basis des Meistbegünstigungsprinzips darstellen. Schließlich müssen die Präferenzmaßnahmen den Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung tragen.

c) Weiter Ausnahmen

Schließlich können mit Hilfe von Waivern einzelfallbezogen Zollpräferenzen mit Entwicklungsländern und wiederum zu deren Gunsten vereinbart werden.⁵⁰ Darüber hinaus enthält Art. I GATT Ausnahmen für historische Präferenzen beispielsweise im Rahmen des Commonwealth, deren Geltung sich heute allerdings erübrigt hat.⁵¹

II. Präferenzen der Europäische Union

Art. 64 Abs. 2 und Abs. 3 UZK legt eine Unterscheidung der Präferenzregime der Europäischen Union fest. Nach Art. 64 Abs. 2 UZK i. V. m. Art. 56 Abs. 2 Buchst. d) UZK sind die Präferenzursprungsregeln für Abkommen in den Präferenzabkommen mit den jeweiligen Drittländern festgelegt. Daneben bestehen gem. Art. 64 Abs. 3 UZK i. V. m. Art. 20 Abs. 2 Buchst. e) UZK von der EU einseitig gewährte Zollpräferenzen. Zu unterscheiden sind also die autonomen Präferenzmaßnahmen von den zahlreichen vertraglich vereinbarten Präferenzabkommen zwischen der Union und einzelnen Ländern oder Ländergruppen. Die Ursprungsregeln sind für die vertraglich vereinbarten Präferenzen im jeweiligen Abkommen enthalten, für die autonomen Präferenzen in Art. Art 37 ff. UZK-DA i. V. m. Art. 70 ff UZK-IA sowie in den jeweiligen Verordnungen der EU. Die Ausführung der Zollpräferenzen, also die Regelung über die tatsächlich bei der Einfuhr in die Union zu entrichtenden Zölle ist nicht in den Abkommen oder den autonomen Präferenzbestimmungen enthalten, sondern wird im TARIC festgelegt.

⁵⁰ Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, § 11, Rn 399.

⁵¹ Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 102 Rn 100.

Präferenzregelungen sind Ausdruck der wirtschaftlichen Integration von Drittländern oder ganzen Regionen. Ziel dieser wirtschaftlichen Integration ist es, die zwischenstaatlichen Beschränkungen der Wirtschaft abzubauen. Dabei reichen die Grade von Handels- und Kooperationsvereinbarungen über Assoziations- und Freihandelsabkommen bis hin zu Zollunionen.⁵² Präferenzzonen stellen hierbei die schwächste Form der Integration dar.⁵³ Wirtschaftliche Integration setzt einen gewissen Entwicklungsstand der zu integrierenden Wirtschaft eines Landes voraus. Schließt die Europäische Union Präferenzabkommen mit Drittländern, so handelt es sich hierbei um völkerrechtliche Verträge⁵⁴, an denen die Europäische Union und das jeweilige Abkommensland gleichberechtigt beteiligt sind.

Die autonomen Präferenzregime stellen gewissermaßen eine Vorstufe zur wirtschaftlichen Integration dar. Die durch einseitige Präferenzen der EU begünstigten Staaten sind wirtschaftlich nicht in der Weise entwickelt, als dass sie anhand von Verträgen der EU auf Gegenseitigkeit beruhende Rechte und Pflichten einräumen könnten. Die Entwicklungsländer sowie die noch schwach entwickelten Industrieländer bedürfen vielmehr nach wie vor der wirtschaftlichen Hilfe durch die starke Europäische Union. Diese Hilfe erfolgt im Präferenzrecht im Wege der einseitig durch die Union festgesetzten Zollpräferenzen. Hierbei gewährt lediglich die Europäische Union Zollvergünstigungen für Ursprungswaren des begünstigten Landes, während dieses dafür der EU im Gegenzug keinerlei Präferenzen einräumen muss. Insoweit sind die autonomen Präferenzregelungen auf dem Weg zu einer wirtschaftlichen Integration der Märkte hierarchisch unterhalb der vertraglichen Präferenzabkommen anzusiedeln.

Eine gewisse Ausnahme von der systematischen Unterscheidung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen bilden die Cotonou-Partnerschaftsabkommen.⁵⁵ Diese stellen die Fortführung der für 77 Entwicklungsländer Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes seit 1975 bestehenden Lomé-Abkommen⁵⁶ dar. Den assoziierten Staaten wurden im Rahmen einer Freihandelszone von der EWG einseitig, jedoch eben auf der Grundlage eines

⁵² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 9.

⁵³ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 61.

⁵⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 7, 78, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 67.

⁵⁵ ABl.EG 2000 Nr. L 317, S. 3.

⁵⁶ ABl.EG 1976 Nr. L 25, S. 2.

Abkommens, Zollvergünstigungen gewährt.⁵⁷ Zunächst war die Freihandelszone des Lomé-Abkommens mit dem grundsätzlich zoll- und quotenfreien Zugang der Waren aus den begünstigten Ländern auf den Europäischen Markt auch im Cotonou-Partnerschaftsabkommen enthalten. Diese Regelung wurde jedoch aufgrund des Verstoßes gegen das Meistbegünstigungsprinzip aus Art. I GATT nicht verlängert, sondern sollte durch WTO-konforme Wirtschaftspartnerschaftsabkommen⁵⁸ mit gegenseitigen Präferenzmaßnahmen ersetzt werden.⁵⁹ Trotz des zwischenzeitlichen Auslaufens der veralteten Cotonou-Regelungen konnten noch nicht mit allen AKP-Staaten solche Wirtschaftspartnerschaftsabkommen vereinbart werden. Daher gilt gemäß einer Übergangsverordnung⁶⁰ zwischenzeitlich für die Länder, die schon WPAs mit der EU abgeschlossen haben, weiterhin eine einseitige Präferenzgewährung durch die EU, während die übrigen AKP-Länder Zollvergünstigungen nur aufgrund des allgemeinen Präferenzsystems in Anspruch nehmen können.⁶¹

Für die durch vertragliche wie auch für die aufgrund von autonomen Präferenzmaßnahmen gewährten Begünstigungen gilt gleichermaßen, dass sie für jedes Drittland, aus dem oder in das eine Ware ein- oder ausgeführt werden soll, gesondert geprüft werden müssen.⁶² Zwar folgen Aufbau und Inhalt der verschiedenen Präferenzregelungen einheitlichen Überlegungen und sind die Grundsätze des Präferenzrechts in sämtlichen Abkommen wie auch den autonomen Regelungen gleichermaßen enthalten.⁶³ Doch darf bei allen Ähnlichkeiten und wortgleichen Regelungen nicht die Systematik des Präferenzrechts und mit ihr insbesondere der Grundsatz der strengen Relativität der Präferenzbeziehungen außer Acht gelassen werden, demgemäß die Regeln des jeweiligen Präferenzregimes ausschließlich zwischen den Ländern der jeweiligen Präferenzzone gelten. Daraus folgt schlicht, dass stets sorgfältig gerade die Präferenzmaßnahme geprüft werden muss, die zwischen den Ländern der jeweiligen Präferenzzone Anwendung findet.

⁵⁷ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 47.

⁵⁸ Abgekürzt: WPA.

⁵⁹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 113.

⁶⁰ VO (EG) Nr. 1528/2007 v. 20.12.2007, ABl. EG 2007 Nr. L 348, S. 1.

⁶¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 134, 139.

⁶² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 9.

⁶³ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 81.

1. Vertragliche Präferenzen

Vertragliche Präferenzregime sind Bestandteile internationaler Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem jeweils begünstigten Land oder der Gruppe von begünstigten Ländern. Als völkerrechtliche Verträge unterliegen die Präferenzabkommen in ihrem Zustandekommen, in der Auslegung und in der Durchsetzung im Streitfall den Regelungen der Wiener Vertragsrechtskonvention. Als Vertragswerk zwischen zwei gleichberechtigten Partnern hat über die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Ansprüchen und Rechten aus den Präferenzabkommen regelmäßig der Internationale Gerichtshof der Vereinten Nationen zu entscheiden.⁶⁴

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht stellen vertragliche Präferenzen einen recht weit fortgeschrittenen Ausdruck wirtschaftlicher Integration dar.⁶⁵ Stärkste Formen der wirtschaftlichen Integration sind die Freihandelszonen, bei denen gegenüber dem Abkommenspartner die Zoll- und Handelsbeschränkungen gesenkt oder ganz abgeschafft werden, gegenüber Drittländern die nationale Zollhoheit jedoch bestehen bleibt, sowie die Zollunion, bei der auch Drittländern gegenüber eine einheitliche Zollstruktur der vertraglich verbundenen Länder besteht.⁶⁶ Präferenzzonen stellen dabei eine Vorstufe auf dem Weg zur vollständigen wirtschaftlichen Integration dar. Die genaue systematische Einordnung der Intensität der Kooperation im Rahmen des jeweiligen Präferenzabkommens ist für die Auslegung der Ursprungsregeln von Bedeutung. Die Ursprungsregeln sind in den bi- und multilateralen Präferenzvereinbarungen regelmäßig in den jeweiligen Protokollen enthalten.

Die vertraglichen Zollvergünstigungen werden gem. Art. 64 Abs. 2 UZK i. V. m. Art. 56 Abs. 2 Buchst. d) UZK gewährt, sobald das jeweilige Präferenzabkommen zwischen der EU und dem Drittland abgeschlossen ist. Rechtsgrundlage für solcherlei Abkommen ist im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik Art. 206 AEUV, soweit die Abkommen als schlichte Handels- oder Kooperationsabkommen abgeschlossen werden. Weiterreichende Assoziierungsabkommen müssen hingegen im Rahmen der internationalen Übereinkünfte gem. Art. 217 AEUV geschlossen werden.⁶⁷ Präferenzabkommen der Europäischen Union bestehen

⁶⁴ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 67.

⁶⁵ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 67.

⁶⁶ Lux, Die zollrechtlichen Aspekte der Zollunion EG-Türkei, AW-Prax 1996, S. 86, 87.

⁶⁷ Priß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 85.

mit den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraumes, EWR, der Europäischen Freihandelszone, EFTA, und der Paneuropäischen Kumulationszone, der Paneuropa-Mittelmeer-Zone sowie weiteren europäischen und außereuropäischen Ländern.

a) Europäische Drittländer

Die Europäische Union ist auf dem Europäischen Kontinent im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Freihandelszone mit Drittländern, also solchen, die nicht der EU angehören, sowie über eine Zollunion mit der Türkei verbunden.

aa) Europäischer Wirtschaftsraum

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum⁶⁸ trat am 1.1.1994 in Kraft⁶⁹. Der EWR umfasst die EU, Norwegen⁷⁰, Island⁷¹ und seit dem 1.5.1995 Lichtenstein.⁷² De jure gehört die Schweiz dem Europäischen Wirtschaftsraum nicht an, da, nachdem die Schweizer Regierung dem EWR-Vertrag bereits zugestimmt hatte, die in einer Volksabstimmung befragte Schweizer Bevölkerung das Abkommen ablehnte, und dadurch das EWR-Abkommen von der Schweiz nicht ratifiziert wurde.⁷³ Gleichwohl wird die Schweiz de facto von den übrigen EWR-Parteien wie ein Abkommensstaat behandelt⁷⁴. Der EWR bildet eine Assoziation der EU mit den Abkommensländern im Sinne des Art. 217 AEUV.⁷⁵ Diese Assoziation installiert keine Zollunion, sodass die EWR-Staaten in ihrer Außenhandelspolitik und Zollhoheit autonom bleiben.⁷⁶ Der Europäische Wirtschaftsraum geht über eine bloße Freihandelszone für Waren mit Ursprung in den Abkommensländern jedoch insofern hinaus, als dass in ihm gemäß den Ursprungsprotokollen eine volle Kumulierung möglich ist, so dass der EWR als ein einziges

⁶⁸ Abgekürzt EWR.

⁶⁹ ABl.EG 1994 Nr. L 1, S. 54.

⁷⁰ ABl.EG 1973 Nr. L 171, S. 2.

⁷¹ ABl.EG 1972 Nr. L 301, S. 2.

⁷² ABl.EG 1995 Nr. L 86, S. 58.

⁷³ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 46.

⁷⁴ Vergleiche VSF Z 4138 – 2 bzgl. der Anwendung und Durchführung des EWR-Ursprungsprotokolls in Bezug auf die Schweiz.

⁷⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 86.

⁷⁶ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 1.

Gebiet, Art. 2 Abs. 1 a. E. Prot. Nr. 4 EWR, gilt, was einem antizipierten EU-Beitritt nahe kommt.⁷⁷

bb) Europäische Freihandelszone

1972 und 1973 schloss die EWG mit zahlreichen europäischen Staaten bilaterale Freihandelsabkommen mit Ursprungsprotokollen ab, um eine Europäische Freihandelszone⁷⁸ zu begründen. Diese EFTA-Abkommen finden inzwischen nur noch eingeschränkt Anwendung, als dass sie durch den Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens zur EG im Jahre 1995 in Bezug auf diese Länder gegenstandslos wurden und in Bezug auf Norwegen und Island vom später abgeschlossenen EWR-Abkommen gemäß dessen Art. 120 EWR in vergleichbaren Regelungsbereichen verdrängt wurden.⁷⁹ Somit gilt lediglich noch für die Schweiz ein bilaterales Abkommen über die Europäische Freihandelszone mit der EU⁸⁰.

cc) Türkei

Zwischen der Türkei und der Europäischen Union besteht seit 1964 ein Assoziierungsabkommen über die schrittweise Errichtung einer Zollunion⁸¹. Diese Zollunion trat am 1.1.2006 in Kraft. Sie umfasst die Abschaffung aller Ein- und Ausfuhrzölle, der Abgaben gleicher Wirkung und der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen für nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse, die Harmonisierung der Einfuhrzölle der Türkei mit dem Gemeinsamen Zolltarif sowie die Übernahme zahlreicher Vorschriften und Durchführungsmaßnahmen der EU durch die Türkei.⁸² Für Agrarerzeugnisse gilt eine Freihandelszone⁸³, weshalb das ansonsten installierte Freiverkehrsprinzip für diese keine Anwendung findet.⁸⁴

⁷⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 88, Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 3.

⁷⁸ Abgekürzt EFTA für engl. European Free Trade Agreement.

⁷⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 18, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 91.

⁸⁰ ABl.EG 1972 Nr. L 300, S. 189.

⁸¹ ABl.EG 1964 Nr. L 217, S. 3687.

⁸² Kuschel, Die Zollunion zwischen der Gemeinschaft und der Türkei, AW-Prax 1996, S. 44 f., Lux, Die zollrechtlichen Aspekte der Zollunion EG-Türkei, AW-Prax 1996, S. 86, 121.

⁸³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 92.

⁸⁴ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 48.

b) Paneuropäische Präferenzzone

Die Errichtung einer Paneuropäischen Präferenzzone hat die Bedeutung des Europäischen Wirtschaftsraumes und der Europäischen Freihandelszone um neue Kumulierungsmöglichkeiten erweitert⁸⁵. Wesentliches Merkmal der seit 1997 bestehenden Paneuropäischen Präferenzzone ist die Ursprungskumulierung, weshalb vielfach statt von der Paneuropäischen Präferenzzone auch von der Paneuropäischen Kumulationszone⁸⁶ die Rede ist. Nach dem Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Staaten zur EU nehmen an der paneuropäischen Kumulierung die Europäische Union, die EWR- bzw. EFTA-Länder Norwegen, Island, Lichtenstein und die Schweiz sowie die Türkei teil.

Ziel der Errichtung einer Paneuropäischen Präferenzzone war die Harmonisierung der von der EG mit Drittländern abgeschlossenen Präferenzursprungsregeln und damit die Beseitigung von Handelshemmnissen, welche schlicht der Diskrepanz zwischen den vielen Freihandelsabkommen entstammten.⁸⁷ Die Paneuropäische Präferenzzone wurde schrittweise errichtet, indem die schon bestehenden Ursprungsprotokolle harmonisiert wurden⁸⁸. Dies geschah insbesondere durch die Erweiterung der Kumulierung um die Möglichkeit einer nunmehr multilateralen Kumulierung innerhalb des Präferenzraumes.⁸⁹ Dadurch wurde zwischen den Teilnehmern der paneuropäischen Kumulierung ein einheitliches System für die Bestimmung des präferenziellen Ursprungs geschaffen.⁹⁰

c) Mittelmeeranrainer

Die Schaffung einer Paneuropa-Mittelmeer-Zone⁹¹ stellt die Zusammenführung der Paneuropäischen Präferenzzone mit den durch Europa-Mittelmeer-Abkommen mit der

⁸⁵ Dagegen geht Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 89 von einem Rückgang der Bedeutung von EWR und EFTA durch die Paneuropäische Präferenzzone aus, da die Kumulierungsmöglichkeiten der Pan-Euro-Med-Zone nunmehr auch den verbliebenen EFTA-Staaten offen stehen.

⁸⁶ So Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 96.

⁸⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 25.

⁸⁸ Vergleiche für die Änderungen jeweils des Protokolls Nr. 3 für Norwegen: ABl.EG 1997 Nr. L 195, S. 201, für Island: ABl.EG 1997 Nr. L 195, S. 101, für die Schweiz: ABl.EG 1997 Nr. L 195, S. 1 sowie in Bezug auf das Protokoll Nr. 4 zum EWR-Abkommen: ABl.EG 1997 Nr. L 21, S. 12.

⁸⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 35, Durić, Das Zuordnungsobjekt des Ursprungs im Rahmen der „Kumulierung“, ZfZ 1998, S. 81, 83.

⁹⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 45.

⁹¹ Abgekürzt: Pan-Euro-Med-Zone.

Europäischen Union verbundenen Mittelmeeranrainern dar. Auf dem Weg zur vollständigen Errichtung der Pan-Euro-Med-Zone wurden und werden zwei Stufen der wirtschaftlichen Integration durchlaufen.

aa) Europa-Mittelmeer-Abkommen

Im Wege des Barcelona-Prozesses wurde 1995 die Schaffung einer Freihandelszone durch eine enge Assoziierung der Mittelmeerländer mit der EU eingeleitet. Dies geschah, indem die seit den 1970er Jahren geschlossenen Handels- und Kooperationsabkommen mit den Ländern des Mittelmeerraumes durch Europa-Mittelmeer-Abkommen mit gleichlautenden Ursprungsprotokollen ersetzt wurden.⁹² Solche Europa-Mittelmeer-Abkommen hat die EU mit Algerien⁹³, Marokko⁹⁴, Tunesien⁹⁵, Ägypten⁹⁶ und Jordanien⁹⁷ geschlossen. Interimsabkommen, die den Abschluss von Europa-Mittelmeer-Abkommen vorbereiten sollen, bestehen mit dem Libanon⁹⁸ sowie dem Westjordanland und dem Gaza-Streifen⁹⁹. Das Interimsabkommen mit Israel gilt inzwischen dauerhaft¹⁰⁰. Einzig gegenüber Syrien findet derzeit noch eines der alten Kooperationsabkommen¹⁰¹ Anwendung, da das entsprechende Europa-Mittelmeer-Abkommen zwar von Syrien paraphiert wurde, aber noch nicht in Kraft ist.

bb) Paneuropa-Mittelmeer-Zone

Gleich dem Beispiel der Paneuropäischen Präferenzzone soll zwischen den alten Teilnehmern der paneuropäischen Ursprungskumulierung sowie den Europa-Mittelmeer-Abkommensländern eine Paneuropa-Mittelmeer-Präferenzzone errichtet werden. Diese umfasst neben der EU die EFTA- bzw. EWR-Länder sowie die Mittelmeeranrainer, mit denen Europa-Mittelmeer-Abkommen abgeschlossen wurden oder noch in Vorbereitung sind. Die erweiterten

⁹² Durić, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 47, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 124.

⁹³ ABl.EG 2005 Nr. L 265, S. 2.

⁹⁴ ABl.EG 2000 Nr. L 70, S. 2.

⁹⁵ ABl.EG 1998 Nr. L 97, S. 2.

⁹⁶ ABl.EG 2004 Nr. L 304, S. 38.

⁹⁷ ABl. EG 2002 Nr. L 129, S. 3.

⁹⁸ ABl.EG 2002 Nr. L 262, S. 2.

⁹⁹ ABl.EG 1997 Nr. L 187, S. 3.

¹⁰⁰ ABl.EG 2000 Nr. L 147, S. 1, 3.

¹⁰¹ ABl.EG 1978 Nr. L 269, S. 2.

Kumulationsmöglichkeiten können jedoch erst in Anspruch genommen werden, wenn zwischen den beteiligten Ländern gleichlautende Ursprungsprotokolle vereinbart werden.¹⁰² Der Stand der abgeschlossenen und in Kraft getretenen Ursprungsprotokolle wird von der Kommission laufend anhand einer Matrix veröffentlicht¹⁰³.

d) Sonstige europäische Länder

Nachdem die zwischen der Europäischen Union und den mittel- und osteuropäischen Staaten¹⁰⁴ vereinbarten Assoziierungsabkommen, die so genannten Europa-Abkommen, durch den Beitritt dieser Länder 2005 bzw. 2007 gegenstandslos geworden sind, bestehen in Europa lediglich noch mit einigen südosteuropäischen Ländern der Balkanregion, sowie mit Andorra, San Marino und den Färöer-Inseln vertragliche Präferenzabkommen. Alle übrigen europäischen Länder, die nicht Mitglied der EU sind, sind wirtschaftlich mit dieser entweder über multilaterale Abkommen, wie beispielsweise die EWR-Länder, oder im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems verbunden.

Daneben sind Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mitsamt angehängten Ursprungsprotokollen sowie Assoziierungsabkommen der EU als Interimsabkommen mit Ursprungsprotokollen abgeschlossen worden. Diese Abkommen bilden den Rahmen für die Durchführung des Stabilisierungsprozesses, der die Balkanländer auf ihren Beitritt zur EU und die Integration in den gemeinsamen Markt vorbereiten soll.¹⁰⁵

Mit Andorra, San Marino und den Färöern bestehen systematisch unterschiedliche vertragliche Präferenzregelungen. So wurde zu Gunsten der Färöer¹⁰⁶ eine gegenseitige Freihandelszone für Waren der Kapitel 25-97 des Harmonisierten Systems¹⁰⁷, sowie seit 2005 die Teilnahme an der Kumulierung in der Pan-Europa-Mittelmeer-zone¹⁰⁸ vereinbart. Mit Andorra¹⁰⁹ und San

¹⁰² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 130.

¹⁰³ Zuletzt vom 4.10.2019.

¹⁰⁴ Vormals als MOE-Länder vereinfacht abgekürzt.

¹⁰⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 145.

¹⁰⁶ ABl.EG 1997 Nr. L 53, S. 2.

¹⁰⁷ Abgekürzt: HS.

¹⁰⁸ Beschluss v. 10.11.2005 Nr. 1/2005, ABl.EG 2006 Nr. L 110, S. 1.

¹⁰⁹ ABl.EG 1990 Nr. L 374, S. 14.

Marino¹¹⁰ bestehen Zollunionen. Für Andorra gilt diese Zollunion für Waren der Kapitel 25-97 des Harmonisierten Systems, für die Waren der Kapitel 1-24 HS gilt eine Freihandelszone. Für San Marino gilt, mit einigen Ausnahmen¹¹¹, die Zollunion für alle Waren der Kapitel 1-97 HS.

e) Sonstige außereuropäische Länder

Schließlich bestehen zwischen der EU und einer Reihe von Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes vertragliche Präferenzabkommen, die allerdings lediglich einseitige Präferenzbehandlungen zu Gunsten der Entwicklungsländer festsetzen, sowie zu einigen weiteren Ländern der Südhalbkugel sowie zu Südkorea und Kanada auf Gegenseitigkeit beruhende Präferenzabkommen.

Das einseitige vertragliche Präferenzregime, das auf die als AKP-Präferenzen oder Lomé-Abkommen¹¹² bezeichneten Präferenzabkommen fußte, wird nunmehr unter der Bezeichnung der Cotonou-Partnerschaftsabkommen¹¹³ fortgesetzt. Hierbei handelt es sich um Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes.¹¹⁴ Diese Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollen auf Gegenseitigkeit beruhende Präferenzmaßnahmen enthalten, sind jedoch, bis zum Abschluss sämtlicher dieser Abkommen zu Gunsten einseitiger Präferenzen der EU aufgrund der geltenden Überleitungsvorschriften¹¹⁵ vorerst suspendiert.

Weiterhin hat die Europäische Union mit Südafrika¹¹⁶, Mexiko¹¹⁷, Chile¹¹⁸ und Südkorea¹¹⁹ Kanada und Japan vertragliche Präferenzabkommen abgeschlossen. Anhängig sind Freihandelsabkommen mit Singapur, Vietnam, Indonesien, Philippinen, Armenien sowie das

¹¹⁰ ABl.EG 1992 Nr. L 359, S. 14, ABl.EG 2002 Nr. L 84, S. 43.

¹¹¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 150.

¹¹² ABl.EG 1976 Nr. L 25, S. 2.

¹¹³ ABl.EG 2000 Nr. L 317, S. 3.

¹¹⁴ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 113.

¹¹⁵ VO (EG) Nr. 1528/2007 v. 20.12.2007, ABl.EG 2007 Nr. L 348, S. 1.

¹¹⁶ ABl.EG 1999 Nr. L 311, S. 3.

¹¹⁷ ABl.EG 2000 Nr. L 276, S. 45.

¹¹⁸ ABl.EG 2002 Nr. L 352, S. 3.

¹¹⁹ ABl.EG 2011 Nr. L 127, S. 6.

Transatlantische Freihandelsabkommen mit den USA¹²⁰, Kanada und Mexiko, über das Verhandlungen im Jahr 2013 aufgenommen wurde.¹²¹ Dieses Abkommen soll neben den Zollsenkungen auch die Angleichung technischer Standards, die Bereiche Agrarwirtschaft, Öffentliches Beschaffungswesen, Investitionsschutz und Datenschutz umfassen.

2. Autonome Präferenzen

Die Art. 37 ff. i. V. m. Art. 70 ff. UZK-IA legen die Präferenzursprungsregeln zu den von der Europäischen Union einseitig gewährten Zollvergünstigungen fest. Diese autonomen Präferenzen sind unterteilt nach den im Allgemeinen Präferenzsystem APS zusammengefassten Ländern, Art. 41-58 UZK-DA i. V. m. Art. 70-123 UZK-IA sowie den sonstigen begünstigten Ländern und Gebieten, Art. 59-71 UZK-DA i. V. m. Art. 124-126 UZK-IA. Neben diesen autonomen Präferenzen bestehen noch solche zu Gunsten der Überseeischen Länder und Gebiete im vierten Teil des AEUV in den Art. 198 ff. AEUV.

a) Allgemeines Präferenzsystem

Seit dem 1.7.1971 ist das Allgemeine Präferenzsystem (APS) in Kraft. Mit Hilfe so genannter Schemata werden Entwicklungsländern und überseeischen Gebieten Zoll- und Handelserleichterungen gewährt. Der autonome Charakter dieser Begünstigungen erschließt sich aus der Rechtsnatur dieser Schemata, die von der EU als Verordnungen erlassen werden. Die Schemata enthalten einseitige und ohne Verpflichtung zur Gegenseitigkeit gewährte präferenzielle Zollvergünstigungen zugunsten der aufgelisteten Länder für die im jeweiligen Schema enthaltenen landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse und industriellen Fertig- und Halberzeugnisse.¹²² Dabei sind die begünstigten Länder sowie die von den Präferenzen erfassten Waren im Anhang zur APSVO aufgeführt. Ab dem 1.1.2014 gilt das seit der Initiierung des APS im Jahre 1971 nunmehr fünfte Schema allgemeiner Zollpräferenzen¹²³. Die Schemata wurden und werden laufend der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Situation der begünstigten Länder angeglichen und durch Leitlinien des Rates der EU ergänzt.¹²⁴

¹²⁰ Haellmigk/Vulin, Startschuss für ein neues Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA, AW-Prax 2013, S. 99 ff.

¹²¹ Eine Übersicht findet sich in: Wolfgang/Felderhoff, EU-Freihandelsabkommen, AW-Prax 2014, S. 3 ff.

¹²² Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 147 f.

¹²³ VO (EU) Nr. 978/2012 v. 25.10.2012, ABl.EU Nr. L 303, S. 1, im Folgenden: APSVO abgekürzt.

¹²⁴ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27 Rn 45.

Das Allgemeine Präferenzsystem ist ein handelspolitisches Instrument der Europäischen Union, mit dessen Hilfe bestimmte Handels- und Entwicklungsziele in Bezug auf Drittländer erfüllt werden sollen.¹²⁵ Diese Ziele lassen sich nach den folgenden Grundgedanken unterteilen: Das APS soll der Ausweitung der Exporte aus den Entwicklungsländern dienen, indem durch einen Wegfall der Zollbelastungen die Waren aus den begünstigten Ländern preisgünstiger werden und somit einen größeren Marktanteil auf dem Markt der EU erlangen können.¹²⁶ Darüber hinaus soll die Erhöhung der Exporterlöse insgesamt durch eine Reduzierung der einseitigen Ausrichtung der Entwicklungsländer auf Rohstoffexporte, die Bekämpfung der Armut und die Förderung der Industrialisierung sowie die Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums in den Entwicklungsländern mit Hilfe des APS erreicht werden.¹²⁷

Weitergehende Ziele bestehen zu Gunsten der wirtschaftlichen Förderung der Republiken der ehemaligen UdSSR sowie zu Gunsten der Länder der Andengemeinschaft. Diesen lateinamerikanischen Ländern soll mit Hilfe von Zollfreiheit für gewerbliche Waren und landwirtschaftliche Erzeugnisse ein Ausgleich für die durch die Drogenherstellung behinderte Entwicklung gegeben und ein Anreiz zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gegeben werden.¹²⁸

Die Art. 15, 16, 19 und 20 APSVO enthalten Bestimmungen darüber, wann und unter welchen Umständen ein vom APS begünstigtes Land von den Zollbefreiungen vorübergehend oder vollständig ausgenommen werden kann. Gründe für eine solche Suspendierung der Präferenzen sind unter anderem schwerwiegende Verstöße gegen die in Anhang VIII Teil A APSVO aufgeführten internationalen Verträge über Menschen- und Arbeitnehmerrechte, den Export von in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren, schwerwiegende Kontrollmängel bezüglich Drogen und Geldwäsche, offenkundig unlautere Handelspraktiken, betrügerische Praktiken bei der administrativen Zusammenarbeit der Zollverwaltungen sowie besondere ernste Schwierigkeiten für Hersteller aus der Union aufgrund von Einfuhren aus dem APS-Land.¹²⁹

¹²⁵ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 147.

¹²⁶ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Einführung, Rn. 3.

¹²⁷ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Einführung, Rn. 3.

¹²⁸ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 148.

¹²⁹ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 15, Rn. 3, Art.16, Rn. 1, Art. 20, Rn. 1, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 148.

aa) Begünstigte Länder

In den Listen der Anhänge I-IV der APSVO sind die begünstigten Entwicklungsländer aufgeführt. In der Liste aus Anhang I APSVO sind die förderfähigen Länder nach Art. 3 APSVO aufgeführt, das sind alle vom APS erfassten Entwicklungsländer. Die Liste II zur APSVO enthält die Länder, die nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a) APSVO begünstigt sind. Die Liste aus Anhang III APSVO erfasst die Länder, für die eine Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung gilt. Länder der vierten Liste, also die am wenigsten entwickelten Länder sind im Anhang IV APSVO aufgeführt. Diese Liste erfasst neben Ländern wie Afghanistan, Angola und Bangladesch weitere 46 Länder, darunter, nach zwischenzeitlicher Suspendierung, auch wieder Myanmar. Die in dieser Gruppe zusammengefassten Entwicklungsländer können die Abweichung von den Ursprungsregeln des APS beantragen und dadurch im Rahmen eines Zollkontingents¹³⁰ von den Anforderungen des Präferenzrechts befreit werden, bei weiterhin bestehender Möglichkeit, die Präferenzmaßnahmen in Anspruch zu nehmen.¹³¹

Obwohl keine Entwicklungsländer, so finden sich dennoch auch osteuropäische Länder in der Liste in Anhang I APSVO. Grund hierfür ist eine Erweiterung der Ziele des APS über die reine wirtschaftliche und entwicklungspolitische Förderung der Entwicklungsländer hinaus. So sollte nach dem Zusammenbruch der UdSSR sowie der Entlassung der osteuropäischen Länder aus dem sozialistischen Verbund die Wirtschaftsentwicklung einiger osteuropäischer Länder sowie ehemaliger Sowjet-Teilrepubliken durch deren Gleichstellung mit den Entwicklungsländern beschleunigt werden.¹³² Inzwischen sind die meisten dieser osteuropäischen Länder entweder selbst Mitglieder der Europäischen Union, oder aber es sind vertragliche Präferenzabkommen mit ihnen in Kraft getreten. Russland, das in der vorherigen APSVO noch enthalten war, ist, wie beispielsweise auch Brasilien, nun nicht mehr erfasst. Über Art. 126 Abs. 1 UZK-IA schließlich sind die beiden auf afrikanischem Gebiet liegenden spanischen Militärstützpunkte Ceuta und Melilla in das APS einbezogen.

¹³⁰ Lux in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 20, Rn. 42.

¹³¹ Lux in Dorsch, Zollrecht, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 11, Rn. 4, 7.

¹³² Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Einführung, Rn. 4, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 147.

bb) Begünstigte Waren

Die im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems begünstigten Waren sind gemäß dem Verweis aus Art. 4 APSVO in der in Anhang V zur APSVO enthaltenen Liste aufgeführt. Diese Waren sind, entsprechend der Einteilung der begünstigten Länder in Ländergruppen, in der Liste aus Anhang I APSVO gem. Art. 6-11 APSVO ebenfalls danach aufgeteilt, welcher der Gruppen das jeweils ausführende Land angehört. Ausgenommen von dieser Regelung sind gem. Art. 11 Abs. 1 APSVO lediglich die am wenigsten entwickelten Länder. Diese Gruppe bedarf keiner speziellen Warenliste, da diesen Ländern die zollfreie Einfuhr sämtlicher Waren gestattet ist, mit Ausnahme von Waffen nach Kapitel 93 des Zolltarifs sowie aufgrund der Kombinierten Nomenklatur oder einer Zollausssetzung zollfreier Waren, für die die Vorlage eines Ursprungsnachweises überflüssig ist.¹³³

Für Waren, die aus Ländern der ersten Ländergruppe in die EU eingeführt werden, gilt gem. Art. 7 Abs. 1, 2 APSVO eine weitere Aufteilung. Diese Waren, deren zollfreie Einfuhr Hersteller in der Union gefährden könnte, sind in der Warenliste anhand eines „E“ als empfindlich markiert. Die übrigen Waren sind als nicht empfindlich mit „NE“ markiert. Von der Art der Markierung hängt ab, ob die Ware zollfrei in die EU eingeführt werden kann, oder ob sie einem ermäßigten Zollsatz unterliegen. Die als nicht empfindlich eingestufteten Waren sind in der Regel¹³⁴ zollfrei, wohingegen die mit einem „E“ markierten Waren der Zollerhebung unterliegen. Der Zollsatz für die mit „E“ markierten Waren ist nicht im Anhang zur APSVO enthalten, sondern wird nach der Ermittlung durch die Kommission über das Taric-Übermittlungssystem den Mitgliedstaaten mitgeteilt.¹³⁵ Länder mit nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvoller Staatsführung, werden gegenüber den Ländern aus der ersten Gruppe insofern bevorzugt, als dass auch die in der Warenliste als empfindlich gekennzeichneten Waren zollfrei sind.¹³⁶

¹³³ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 11, Rn. 2.

¹³⁴ Ausnahmen bestehen zu Gunsten von Agrarteilbeträgen, Zusatzzöllen für Zucker bzw. Mehl sowie den durch Fußnotenkennzeichnung in Anhang II APSVO ausgeschlossenen Waren.

¹³⁵ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 4, Rn. 6.

¹³⁶ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 7, Rn. 2.

cc) Verhältnis des APS zu anderen Präferenzregimen

Teilweise bestehen zwischen der Europäischen Union und einem durch das Allgemeine Präferenzsystem erfassten Land zusätzlich vertraglich ausgehandelte Präferenzregelungen. In solchen Fällen kommt es zu einer parallelen Begünstigung des jeweiligen Landes zum einen durch das Allgemeine Präferenzsystem, zum anderen durch die vertraglich vereinbarte Präferenz. Hat die Europäische Union mit Entwicklungsländern, die vom APS erfasst sind, vertragliche Präferenzmaßnahmen vereinbart, so können diese Länder auch weiterhin in der Liste aus Anhang I APSVO geführt bleiben, solange nicht auch das Präferenzabkommen sämtliche vom APS erfassten Waren aufführt, Art. 3 Abs. 2 APSVO.¹³⁷

Ein Beispiel für ein von der Liste aus Anhang I APSVO gestrichenes Land ist die Türkei, zu deren Gunsten inzwischen eine Zollunion mit der Europäischen Union etabliert ist. Eine Doppelbegünstigung hingegen gilt z.B. im Falle von Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Libanon, Syrien und Jordanien, mit denen die EU gleichlautende Europa-Mittelmeer-Abkommen abgeschlossen hat. Ebenfalls zu einer parallelen Begünstigung von Entwicklungsländern kommt es im Rahmen des Cotonou-Partnerschaftsabkommens¹³⁸. Schließlich ist es möglich, dass APS-Länder zusätzlich auch als Überseeische Länder und Gebiete autonom begünstigt werden.

Eine solche parallele Begünstigung wirkt sich auf den Einführer aus. Dieser kann das für ihn günstigste Präferenzregime wählen, muss sich dann aber ausschließlich an die Regelungen dieses Präferenzregimes halten.¹³⁹ In der Regel sind die vertraglichen Präferenzen günstiger als die des APS. Deutlich wird die höhere Begünstigung insbesondere anhand des Cotonou-Partnerschaftsabkommens. Hier steht ein Nullzollsatz den gestaffelten, produktspezifischen Präferenzen, aufgeteilt nach den Länderklassifizierungen des allgemeinen Präferenzsystems, gegenüber.¹⁴⁰ Ebenfalls günstiger fällt ein Vergleich der Kumulierungsmöglichkeiten aus. Während innerhalb des APS die Toleranzgrenze 10% beträgt, liegt sie gem. Prot. Nr. 1 zum Cotonou-Partnerschaftsabkommen bei 15%. Der Einführer bestimmt das anzuwendende

¹³⁷ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 2, Rn. 5.

¹³⁸ ABl. EG 2000 Nr. L 317, S. 3.

¹³⁹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 53.

¹⁴⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27 Rn 46.

Präferenzsystem anhand des verwendeten und bei der Einfuhr vorgelegten Ursprungsnachweises sowie der Eintragung des jeweiligen Präferenzregimes.¹⁴¹

b) Sonstige begünstigte Länder und Gebiete

Neben dem allgemeinen Präferenzsystem sind gem. Art. 59-71 UZK-DA i. V. m. Art. 124-126 UZK-IA die so genannten begünstigten Länder und Gebiete von einer autonomen Präferenz der Europäischen Union erfasst. Das materielle Ursprungsrecht der begünstigten Länder ist mit dem des APS nahezu identisch.¹⁴²

c) Überseeische Länder und Gebiete

Für die Überseeischen Länder und Gebiete gilt gem. Art. 203 AEUV eine fortwährende Assoziierung.¹⁴³ Diese ist in den Art. 198-204 AEUV näher ausgestaltet. Die von der autonomen Präferenz begünstigten Länder sind in der VSF Z 4247 aufgelistet. Es handelt sich bei ihnen um frühere Kolonien der Mitgliedstaaten und anderweitig abhängige überseeische Länder. Für sie gilt das Freiverkehrsprinzip, so dass für die zollfreie Behandlung der Ware nicht zwingend erforderlich ist, dass sie Ursprungsware aus diesen Ländern und Gebieten ist.¹⁴⁴ Ausreichend ist vielmehr, dass die Ware aus einem Drittland in das begünstigte Land eingeführt und dort zum zollfreien Verkehr abgefertigt wurde.¹⁴⁵

¹⁴¹ Lux in Dorsch, VO Zollpräferenzen (APS), Art. 2, Rn. 2.

¹⁴² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn 64.

¹⁴³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn 68.

¹⁴⁴ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S.38, 44, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 69.

¹⁴⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 4, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 48.

C. Präferenzrecht

Der Gang der folgenden Darstellung soll die Systematik des Präferenzrechts erörtern. Dabei erfolgt eine Aufteilung der zu betrachtenden Materie: Zum einen soll nach materiellem und formellem, zum anderen nach vertraglichem und autonomem Präferenzrecht unterschieden werden. Das Präferenzrecht ist zuvorderst stets Ursprungsrecht. Vergrößert dargestellt beantwortet es Fragen nach dem Erwerb des Ursprungs einer Ware und dem Nachweis von dessen Ursprungseigenschaft. Erst die Abgrenzung zu den Regelzollsätzen macht das von einer Präferenz erfasste Land zu einem begünstigten Land und macht die von einer Präferenz erfasste Ware zu einer begünstigten Ware. Fragen nach dem Ursprung einer Ware und dem Nachweis dieses Ursprungs lassen sich nach materiellen und formellen Fragen, bzw. nach materiellem und formellem Präferenzrecht unterscheiden. Eine weitere Unterteilung des Präferenzrechts kann dadurch erfolgen, dass zu fragen ist, welche unterschiedlichen Arten von Präferenzregimen nebeneinander bestehen. Dabei wird zwischen vertraglich ausgehandelten und autonom erlassenen Präferenzen zu trennen sein.

Das materielle Präferenzrecht enthält Ursprungsregeln, mit deren Hilfe die Bestimmung gelingen soll, ob eine Ware in gerade dem durch das Präferenzregime begünstigten Land ihren Ursprung hat. Nur dann ist auf die bestimmte Ware, die als Ursprungsware bezeichnet wird, der aufgrund der Präferenz verringerte Zollsatz anwendbar oder es ist gar kein Zoll zu entrichten. Dem dogmatischen Überbau dieser Ursprungsregeln lassen sich Grundsätzen entnehmen, die für sämtliche Präferenzregelungen maßgeblich sind. Das formelle Präferenzrecht enthält Regelungen, mit denen die materiell rechtlichen Bestimmungen des Präferenzrechts formell rechtlich umgesetzt werden. Fragt das materielle Präferenzrecht nach dem Erwerb der Ursprungseigenschaft einer Ware, so fragt das formelle Präferenzrecht nach dem Nachweis dieses Ursprungs. Soll die Ware, die den Ursprungsregeln gemäß ihren Ursprung in einem von einer Präferenzmaßnahme erfassten Land erworben hat, tatsächlich in den Genuss der vorgesehenen Begünstigung kommen, so muss ihre Ursprungseigenschaft bei der Einfuhr in das die Präferenz gewährende Land zweifelsfrei nachweisbar sein. Dies geschieht durch die Vorlage von präferenziellen Ursprungsnachweisen. Die Form- und die Verfahrensvorschriften, die die Fragen etwa nach der Ausstellung, nach der vorgesehenen Form und nach ihrer Gültigkeit solcher präferenziellen Ursprungsnachweise regeln, sind im formellen Präferenzrecht zusammengefasst. Erst durch das Zusammenwirken von materiellem und formellem Präferenzrecht kann eine praktische Umsetzung eines Präferenzregimes geschehen.

Für die folgende Darstellung des materiellen und des formellen Präferenzrechts sollen als Referenzmaterie die Regelungen des Europäischen Wirtschaftsraumes nach den EWR-Abkommen¹⁴⁶ und den ihnen angehängten Ursprungsprotokollen für das vertragliche Präferenzrecht sowie für das autonome Präferenzrecht die Regelungen zum autonomen Präferenzrecht nach UZK-DA und UZK-IA sowie der Verordnung über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, der hier so bezeichneten APSVO¹⁴⁷ unterlegt werden.

I. Neuerungen unter dem UZK

Der Zollkodex, wie er seit dem 1.1.1994 in Kraft war, war ein Werk der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Der Zollkodex sowie dessen Durchführungsverordnung lösten über 100 Einzelverordnungen und vier Richtlinien ab und trugen damit zu einer Zusammenfassung und Rationalisierung der Zollvorschriften bei.¹⁴⁸ Dennoch aber auch gerade aus diesem Grund wurde der Zollkodex den Anforderungen des Außenwirtschaftsrechts nicht mehr in jeder Hinsicht gerecht. Um dies zu ändern und um den bisherigen Stand der Harmonisierung und der Konsolidierung des Zollrechts der EU fortzuführen, wurde von der Europäischen Gemeinschaft das Lissabon-Programm initiiert. Dieses Programm mündete in einen am 30.11.2005 von der Kommission angenommenen Vorschlag über einen modernisierten Zollkodex der Gemeinschaft, sowie einen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel. Ziel war, so die Begründung zum Vorschlag für einen modernisierten Zollkodex, die Schaffung eines einfacheren Zollverfahrens mit leichteren Zugängen zu einem unionsweiten Zollabwicklungssystem. Dadurch sollte die Ausrichtung des MZK weg von der Zollverwaltung hin zu den Wirtschaftsbeteiligten erreicht werden, indem die Zollabwicklung im klassischen Sinne nutzergerechter ausgestaltet und die sicherheitsrelevanten Kontrollen optimiert werden.¹⁴⁹ Insbesondere die Möglichkeit, künftig Anmeldungen und sonstige Mitteilungen auf elektronischem Wege zu verfassen, sollte sowohl eine Verfahrenserleichterung für den Wirtschaftsbeteiligten darstellen, als auch der Zollverwaltung die Überwachung und Kontrolle von Warenströmen ermöglichen.¹⁵⁰

¹⁴⁶ ABl. EG 1994 Nr. L 1, S. 54.

¹⁴⁷ VO (EG) Nr. 732/2008 v. 22.7.2008, ABl. EG Nr. L 211, S. 1.

¹⁴⁸ Lux/Larrieu, Der Vorschlag für einen modernisierten Zollkodex, ZfZ 2006, S. 301 f.

¹⁴⁹ Lux/Larrieu, Der Vorschlag für einen modernisierten Zollkodex, ZfZ 2006, S. 301, 304.

¹⁵⁰ Lux in Grabitz/Hilf/Nettersheim, Das Recht der Europäischen Union, E 2 Vorbemerkung, Rn. 6.

Der MZK sollte ursprünglich am 24. Juni 2013 in Kraft treten. 2012 erkannte die Kommission jedoch vielfältige Umsetzungsprobleme sowohl hinsichtlich elektronischer Systeme in den Mitgliedstaaten als auch rechtlicher Natur durch Vorgaben des Vertrags von Lissabon. Der modernisierte Zollkodex wurde deshalb durch den Unionszollkodex überholt. Grund für die rasche Erneuerung war, dass der MZK durch das geänderte Rechtsetzungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon und den damit einhergehenden Beteiligungsmechanismen unanwendbar geworden war, und dies, bevor er überhaupt hätte angewendet werden können. Der modernisierte Zollkodex musste deshalb modernisiert werden. Der UZK¹⁵¹ tritt nunmehr seit dem 1. November 2013 an die Stelle des MZK. Er wird seit dem 1. Mai 2016 angewendet und übernimmt die Ziele, die bereits für den MZK wesentlich waren.

Die bisherige Regelung des präferenziellen Ursprungsrechts aus Art. 27 ZK wird im UZK in Art. 64 UZK geführt. Dem Inhalt nach enthält Art. 64 UZK gegenüber Art. 27 ZK jedoch keine grundlegenden Neuerungen. Absatz 1 des Art. 64 UZK entspricht Art. 27 Satz 1 ZK, der Maßnahmen nach Art. 56 Abs. 2 Buchstabe d) oder e) (ehemals Art. 20 Abs. 3 Buchstabe d) oder e)) oder nichttarifäre Präferenzmaßnahmen für anwendbar erklärt, wenn die Waren den Vorschriften über den Präferenzursprung in den nachfolgenden Absätzen des Art. 64 MZK entsprechen.

Die Neuerungen des Art. 64 UZK betreffen die Genauigkeit, mit der in den Absätzen 2 bis 6 auf die Regelungsorte des Präferenzrechts verwiesen wird: Gem. Art. 64 Abs. 2 UZK werden die Präferenzursprungsregeln, die für vertragliche Präferenzmaßnahmen gelten, die die Europäische Union mit Ländern und Gebieten außerhalb des Zollgebiets der EU geschlossen hat, wie auch bisher gem. Art. 27 Buchst. a) ZK, in den jeweiligen vertraglichen Präferenzabkommen selbst geregelt. Art. 64 Abs. 3 UZK entspricht Art. 27 Buchst. b) ZK und betrifft Waren, für die einseitig von der Union erlassene Präferenzregelungen gelten. Diese autonomen präferenziellen Ursprungsregeln werden nach wie vor durch von der Kommission erlassene Präferenzursprungsregeln geregelt.

Ebenfalls neu schließt Art. 64 Abs. 3 UZK die Präferenzmaßnahmen von diesem Regelungsverfahren aus, die gem. Art. 64 Abs. 5 UZK für die mit der Europäischen Union assoziierten überseeischen Länder und Gebiete gelten. Die im Präferenzverkehr mit diesen Ländern und Gebieten geltenden Präferenzregeln werden nach Art. 64 Abs. 5 UZK im

¹⁵¹ Verordnung (EU) 952/2013, Abl L269 vom 9.10.2013.

Verfahren des Art. 203 AEUV festgelegt. Im Präferenzverkehr mit Ceuta und Melilla werden die Präferenzursprungsregeln gem. Art. 64 Abs. 4 UZK nach Art. 9 des Protokolls Nr. 2 zur Beitrittsakte von 1985 erlassen. Schließlich enthält Art. 64 UZK in Absatz 6 die Regelung eines zeitlich befristeten Waivers zu Gunsten eines begünstigten Landes oder Gebietes eigene Initiative der EU oder auf Antrag des Landes.

Art. 44 UZK bestimmt, dass gegen Entscheidungen der Zollbehörden in einem mindestens zweistufig ausgestalteten Verfahren ein Rechtsbehelfsverfahren betrieben werden kann.¹⁵² Eine solche Vorschrift ändert jedoch nichts an der bereits bestehenden Position eines Einführers, dessen bei der Einfuhr der Ware vorgelegte Präferenznachweise außerhalb eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens für ungültig erklärt wurden. Das Absehen von dem an sich vorgesehenen Nachprüfungsverfahren und damit die Beschwer für den Einführer erfolgt nicht erst im Zuge einer gegen ihn ergangenen Entscheidung, sondern stellt eine Handlungsform der Verwaltung dar. Handlungsformen verbinden bestimmte Handlungsausschnitte mit bestimmten Rechtswirkungen und entwickeln so eine eigene rechtliche Steuerungsfähigkeit.¹⁵³ Diese Handlungsformen, wie eben das Nachprüfungsverfahren, auch wenn es vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführt wird, stellen eine mehr oder weniger förmlich vorbereitende Maßnahme einer erst im Anschluss zu erlassenden formellen Entscheidung¹⁵⁴ gegenüber dem Einführer dar¹⁵⁵. Erst die Entscheidung, die schon dem Wortsinn nach das interne Verwaltungsverfahren abschließt, also gegebenenfalls ein Nacherhebungsbescheid, ist daran anschließend dann anfechtbar.¹⁵⁶

An die Frage nach den Neuerungen im Unionszollkodex hinsichtlich des Präferenzrechts knüpft sich die Frage an, inwieweit die durch die fortgesetzte Rechtsprechungspraxis gefundenen Grundsätze des Präferenzrechts, insbesondere die Ausnahmetatbestände zum Nachprüfungsverfahren von präferenziellen Ursprungsnachweisen, weiterhin anwendbar bleiben. Eine Änderung des Verordnungstextes schließt dann die weitere Anwendbarkeit der

¹⁵² Lux in Grabitz/Hilf/Nettersheim, Das Recht der Europäischen Union, E 2 Vorbemerkung, Rn. 17.

¹⁵³ Pitschas, Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht und Handlungsformen der gemeinschaftlichen Verwaltungskooperation, in: Hill/Pitschas, Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht, S. 301 (330).

¹⁵⁴ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 932.

¹⁵⁵ Vergleiche EuGH v. 11.11.1981, Rs. 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, S. 2639, 2652, Rn. 10 f.

¹⁵⁶ EuGH v. 5.12.1963, verb. Rs. 23/63, 25/63 und 52/63, Usines Émile Henricot/Hohe Behörde, Slg. 1963, S. 467, 484.

bisherigen Rechtsprechung aus, wenn diese Änderung wesentlich ist, also wenn die bisherige Rechtsprechung nicht mehr im Einklang mit der künftigen Rechtslage steht.¹⁵⁷ Für die Frage nach den Ausnahmetatbeständen vom Nachprüfungsverfahren enthält der UZK keine eigenständige Neuregelung, die der höchstrichterlichen Rechtsprechung entgegenstehen würde. Die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und der mitgliedstaatlichen Gerichte kann hinsichtlich des präferenziellen Ursprungsrechts daher weiterhin angewendet werden. Die bisherigen Regelungen des Präferenzrechts wurden in den UZK übernommen und lediglich ergänzt und erklärend erweitert.

Einen Ausblick auf die künftige Ausgestaltung von präferenziellen Ursprungsnachweisen unter der Geltung des Unionszollkodex erlauben neuere Präferenzabkommen. So sieht das zwischen der Europäischen Union und Südkorea abgeschlossene Präferenzabkommen¹⁵⁸ keine förmlichen Präferenznachweise mehr vor. Stattdessen reichen im Präferenzverkehr mit Südkorea gem. Art. 15 Abs. 1 Protokoll Nr. 1 EU-Südkorea Präferenznachweise aus, die vom Ausführer selbst erstellt wurden. Den hierbei zu verwendenden Wortlaut gibt Annex III zum Protokoll Nr. 1 EU-Südkorea vor. Demnach erklärt der Ausführer schlicht, dass die Waren, auf die sich der vorgelegte Präferenznachweis bezieht, präferenzbegünstigte Ursprungswaren sind. Weiterhin erlaubt das CETA-Abkommen mit Kanada einen Ausblick auf die Anwendbarkeit des Systems des Registrierten Ausführers (REX) auch außerhalb autonomer Präferenzen.

II. Materielles Präferenzrecht

Das materielle Präferenzrecht umfasst Grundbegriffe oder Prinzipien, die im vertraglichen und im autonomen Präferenzrecht gelten. Die Voraussetzungen des materiellen Präferenzrechts müssen erfüllt sein, soweit die Präferenzbehandlung einer Ware ausgelöst werden soll. Maßgebliches Instrumentarium hierbei sind die Regelungen des präferenziellen Ursprungsrechts, die in den Präferenzregimen der Europäischen Union regelmäßig enthalten sind. Den präferenziellen Ursprungsregeln kommt dabei eine dreifache Bedeutung zu: Zum ersten grenzen sie die präferenzrechtlichen Regelungen von denen des nichtpräferenziellen Ursprungsrechts ab. Sie stellen damit die übergeordnete Unterscheidung zwischen dem regelmäßigen, nichtpräferenziellen Ursprungsrecht, bei dessen Anwendung die Regelzollsätze einschlägig sind und dem hiervon abweichenden präferenziellen Ursprungsrecht mit seinen

¹⁵⁷ EuGH v. 11.11.1999, Rs. C-48/98, Söhl & Söhlke/Hauptzollamt Bremen, Slg. 1999, S. I-7877, 7937, Rn. 53.

¹⁵⁸ ABl. EG 2011 Nr. L 127, S. 6.

Zollvergünstigungen und -befreiungen sicher. Zum zweiten grenzen die materiellen Regelungen des Präferenzrechts die Ursprungswaren des begünstigten Landes von den Nichtursprungswaren ab. Dadurch bestimmen die materiell rechtlichen präferenziellen Ursprungsregeln, welche Ware aus welchem Land von einer Präferenz erfasst werden soll und welche nicht unter die Begünstigungen fällt. Schließlich kommt den präferenziellen Ursprungsregeln die Funktion technischer Hilfsnormen zu¹⁵⁹, die einen übergeordneten Zweck erfüllen sollen. Mit ihrer Hilfe kann eine Steuerung von Handelsströmen erfolgen, indem über die Stellschrauben der vergünstigten aber nicht starren, sondern variablen Zollsätze die Wareneinfuhr aus dem begünstigten Land erfolgt und nicht bloß durch das begünstigte Land hindurch geht.¹⁶⁰

1. Grundbegriffe

Wichtige Grundbegriffe gelten im autonomen und im vertraglichen Präferenzrecht in gleicher Weise. Dazu zählen etwa der Grundsatz der strengen Relativität, die Kumulationsregeln oder die Fragen des Ursprungserwerbs. Aus der Systematik des Präferenzrechts, insbesondere aus dem Grundsatz der strengen Relativität der Präferenzbeziehungen ergibt sich gleichwohl, dass bei aller Ähnlichkeit in Aufbau und Inhalt der verschiedenen Präferenzregelungen sowie den ihnen zugrunde liegenden einheitlichen Überlegungen und Grundsätzen es dennoch streng geboten ist, jede Präferenzbeziehung gesondert nach den für sie wesentlichen Regelungen zu prüfen. Trotz aller Ähnlichkeiten und wortgleichen Regelungen in den unterschiedlichen vertraglichen und autonomen Präferenzregimen muss das jeweilige Regelwerk stets wie ein Einzelfall betrachtet werden. Gleichwohl sollen im Folgenden zunächst gemäß der Systematik des Präferenzrechts die in allen Präferenzregimen gleichen Grundsätze dargestellt werden. Dabei wird auf die Abweichungen vom Grundsätzlichen gemäß vertraglicher oder autonomer Präferenzen stets hingewiesen.

a) Begünstigte Waren

Zu dem von einer Präferenz erfassten Warenkreis gehören, je nach Präferenzregime, verschiedene Arten von Waren. Die Waren der Kapitel 25-97 der Kombinierten Nomenklatur, also die so genannten gewerblichen Waren, sind grundsätzlich im Warenkreis der

¹⁵⁹ Kaufmann, Ursprungsregeln, S. 34.

¹⁶⁰ Prieß/Pethke, The Pan-European Rules of Origin; The Beginning of a New Era in European Free Trade, CMLR 1997, S. 773, 788

Präferenzmaßnahmen enthalten. Hingegen sind die Waren, die die Kapitel 1-24 der Kombinierten Nomenklatur aufführen, die landwirtschaftlichen Waren, regelmäßig nicht von einer Präferenz erfasst.¹⁶¹ Der Warenssektor auf den eine Präferenzmaßnahme Anwendung findet, ist also regelmäßig beschränkt.¹⁶² Ob eine Ware die in die EU eingeführt werden soll von dem geltenden Präferenzregime erfasst wird, kann nur mit Hilfe des jeweiligen Präferenzabkommens oder, im Falle einer autonomen Präferenz, anhand der maßgeblichen Verordnung verbindlich festgestellt werden. Nationale Vorschriften und Normen über die Erfassung bestimmter Waren durch eine Präferenzgewährung können solche Aussagen nicht verbindlich treffen.¹⁶³

b) Grundsatz der strengen Relativität

Soll eine Ware, die in das Zollgebiet der Union eingeführt wird, einer Präferenzbehandlung unterfallen, so muss sie in der Regel ihren Ursprung in dem durch die jeweilige Präferenz begünstigten Land haben. Dazu ist vonnöten, dass die Ware gewissermaßen einen exklusiven¹⁶⁴ Bezug zu dem begünstigten Land hat. Eine solche Exklusivität wird grundsätzlich erreicht, indem bei der Herstellung der Ware die Ursprungsregeln des jeweils geltenden Präferenzregimes erfüllt werden. In einem solchen Fall ist die Ware Ursprungsware des begünstigten Landes und damit selbst begünstigt. Dieser so genannte Grundsatz der strengen Relativität ist gestört, wenn die Ware eine Beziehung zu einem anderen Land als dem begünstigten Land oder der Union aufweist.¹⁶⁵ Grundgedanke hinter dem Grundsatz der strengen Relativität ist gleichsam das Ziel aller Präferenzmaßnahmen, nämlich die ausschließliche Förderung der Wirtschaft und deren Erzeugnisse des jeweils begünstigten Landes bzw. der Ländergruppe.¹⁶⁶

¹⁶¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 6, Wolfgang, in Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 508.

¹⁶² Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 14.

¹⁶³ EuGH v. 12.6.1989, Rs. 161/88, Friedrich Binder GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Bad Reichenhall, Slg. 1989, S. 2415, 2438, Rn. 19, EuGH v. 28.6.1990, Rs. C-80/89, Erwin Behn Verpackungsbedarf GmbH/Hauptzollamt Itzehoe, Slg. 1990, S. I-2659, 2678, Rn. 25.

¹⁶⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 53.

¹⁶⁵ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 75 f., Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 53.

¹⁶⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 9.

Das Nähere regelt das Territorialitätsprinzip: Die Regeln des maßgeblichen Präferenzregimes gelten nur und ausschließlich im Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten des Präferenzabkommens bzw. dem Land, das eine autonome Präferenz gewährt und dem von dieser Präferenz erfassten Land. Dies gilt für Präferenzen, welche auf einem völkerrechtlichen Abkommen beruhen, schon aufgrund ihrer vertraglichen Grundlage. Die Wirkung des Präferenzabkommens gilt dem Wortlaut des Abkommens folgend nur zwischen dessen Vertragsparteien.¹⁶⁷ Im Rahmen autonomer Präferenzen kann auf den mit ihnen verfolgten Zweck durch das die Präferenz gewährende Land abgestellt werden. Dieser Zweck besteht gerade in der Begünstigung alleine des vom jeweiligen Präferenzregime erfassten Landes.¹⁶⁸

Zum anderen findet der Grundsatz der strengen Relativität seine Ausprägung im Ursprungsprinzip.¹⁶⁹ In diesem Sinne besagt der Grundsatz der strengen Relativität, dass die Ware, soll sie dem Präferenzregime unterfallen, ihre Ursprungseigenschaft allein in dem begünstigten Land erworben haben darf. Jeder Bezug der Ware zu einem Drittland, auch in Gestalt einer bloßen Verbringung¹⁷⁰, verhindert nach dieser strikten Lesart des Grundsatzes der strengen Relativität den präferenzbegünstigten Ursprungserwerb der Ware.¹⁷¹

Um die Praktikabilität der Ursprungsregeln unter dem Grundsatz der strengen Relativität nicht aufzulösen, bestehen Toleranz- und Kumulierungsregeln. Toleranzregeln öffnen den Herstellungsvorgang begünstigter Waren solchen Vormaterialien, die ihren Ursprung in einem anderen als dem von der Präferenz erfassten Land haben oder die gar keine Ursprungseigenschaft aufweisen. Dazu darf in der Regel der Gegenwert der verwendeten Vormaterialien jedoch eine bestimmte Toleranzgrenze in Gestalt einer festgelegten prozentualen Höhe des Ab-Werk-Preises des hergestellten Erzeugnisses nicht überschreiten.¹⁷²

¹⁶⁷ Vgl. allgemein für völkerrechtliche Verträge: Art. 34 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969, BGBl. II 1987, 757.

¹⁶⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 7.

¹⁶⁹ Wolfgang in Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S.508, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 68 ff., Priß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 4 hingegen spricht vom Ursprungslandprinzip.

¹⁷⁰ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 58.

¹⁷¹ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 157.

¹⁷² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 61, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 98.

Im Rahmen der Kumulierung werden die Herstellungsvorgänge addiert.¹⁷³ Dadurch wird erreicht, dass Verarbeitungsvorgänge, die an sich in einem Drittland erfolgt sind, nunmehr dem begünstigten Staat zugerechnet werden. Somit wird der Ursprungserwerb einer Ware, die nicht ausschließlich gemäß den festgelegten präferenzbegründenden Vorgängen hergestellt wurde, ermöglicht. Folglich kann die Verwendung von Vormaterialien aus einem nicht begünstigten Land für die Gewährung der Präferenz unschädlich sein.¹⁷⁴

Eine Ausnahme vom Ursprungslandprinzip ist das Freiverkehrsprinzip. Eine Präferenzmaßnahme kommt im Rahmen des Freiverkehrsprinzips der Ware zu Gute, die sich im zollrechtlich freien Verkehr des von der Präferenzmaßnahme erfassten Landes befindet.¹⁷⁵ Dieses Freiverkehrsprinzip ist enthalten in den Abkommen zwischen der Union und der Türkei¹⁷⁶, zwischen der Union und Andorra¹⁷⁷ und zumindest teilweise zwischen der Union und den Überseeischen Gebieten¹⁷⁸.

Im Rahmen des Freiverkehrsprinzips kommt es nicht ausschließlich auf den Erwerb der Ursprungseigenschaft der Ware in dem begünstigten Land an. Maßgeblich und ausreichend kann auch sein, dass die Ware aus einem Drittland in das begünstigte Land unter Wahrung der geltenden Einfuhrformalia und Entrichtung der anfallenden Zölle und Abgaben gleicher Wirkung eingeführt wurde.¹⁷⁹ Das Freiverkehrsprinzip wird selten Bestandteil eines Präferenzabkommens bzw. einer einseitig gewährten Präferenz, da es die Möglichkeit eröffnet, durch Einfuhr von nicht begünstigten Waren aus Drittländern in das Gebiet des vom

¹⁷³ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 83.

¹⁷⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 62.

¹⁷⁵ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 68, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 47.

¹⁷⁶ Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, ABl.EG 1964 Nr. L 217, 3687, sowie Beschluss Nr. 1/2001 des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EG - Türkei vom 28.3.2001 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1/96 zur Festlegung der Durchführungsvorschriften zu dem Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG – Türkei, ABl.EG 2001 Nr. L 98, 31, siehe hierzu Kirchhoff, Vertrauensschutz und Präferenzen, S. 48 f.

¹⁷⁷ Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Fürstentum Andorra - Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Fürstentum Andorra - Einseitige Erklärungen - Gemeinsame Erklärungen der Vertragsparteien, ABl.EG 1990 Nr. L 374, 14.

¹⁷⁸ Beschluss Nr. 2001/822/EG v. 27.11.2001, ABl.EG 2001 Nr. L 314, S. 1, zuletzt geändert durch Beschluss Nr. 2011/47/EU v. 20.1.2011, ABl.EU Nr. L 21, S. 3.

¹⁷⁹ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 69, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 4, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 48.

Freiverkehrsprinzip erfassten Landes höhere Zölle oder handelspolitische Maßnahmen der Union zu umgehen.¹⁸⁰

2. Ursprungserwerb

Nur ausnahmsweise ist Voraussetzung für die Gewährung einer Präferenz, dass sich die Ware vor der Einfuhr lediglich im zollrechtlich freien Verkehr des begünstigten Landes befunden hat. In diesen zuvor beschriebenen Fällen findet das Freiverkehrsprinzip Anwendung. Regelmäßig ist die Präferenzbehandlung jedoch an die Ursprungseigenschaft der Ware gekoppelt. Die eingeführte Ware muss dann Ursprungsware des Landes sein, dem die jeweilige Präferenz gewährt wird. Insoweit ist die Prüfung des präferenziellen Ursprungserwerbs vom Ursprungsprinzip gefordert.

Eine Ware erwirbt den Ursprung des begünstigten Landes, wenn bei ihrer Herstellung die maßgeblichen Präferenzregeln des jeweiligen Präferenzregimes beachtet wurden. Nach sämtlichen Präferenzregimen der EU¹⁸¹ gilt eine Ware als Ursprungsware, wenn sie in dem begünstigten Land vollständig gewonnen oder hergestellt wurde. In diesem Fall erwirbt die Ware den so genannten natürlichen Ursprung. Der natürliche Ursprung bildet global betrachtet jedoch eine Ausnahme in der Warenherstellung. Weit häufiger wird eine Ware unter internationaler arbeitsteiliger Produktion hergestellt.¹⁸² Dabei ist nicht ein einziges Land Ort der vollständigen Herstellung oder Gewinnung, sondern mehrere Produktionsprozesse und verschiedene Vormaterialien aus unterschiedlichen Ländern wirken zusammen, um ein Endprodukt zu erzeugen.

Nachfolgend sollen für die Darstellung der Ursprungsregeln hauptsächlich die Regelungen der Art. 41 ff. UZK-DA i. V. m. Art. 70 ff. UZK-IA und damit autonome Präferenzregeln herangezogen werden. Diese sind weitgehend an die Regelungen der vertraglichen Präferenzen angeglichen. Aus den vertraglichen Präferenzregimen soll exemplarisch auf die Regelungen des EWR-Abkommens eingegangen werden. Lediglich bei besonderen Abweichungen auf Seiten der vertraglichen Ursprungsregeln soll näher gehend auf deren in den jeweiligen Protokollen enthaltenen Regelungen abgestellt werden. Ebenfalls der Vereinfachung soll

¹⁸⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 4.

¹⁸¹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 21, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 7.

¹⁸² Prieß/Pethke, The pan-european Rules of Origin, CMLR 1997, S. 773, 778.

dienen, dass im Folgenden stets nur auf die durch die einschlägige Präferenzregelung begünstigten Länder abgestellt wird, also ausschließlich aus Sicht der Union argumentiert wird und ursprungsrelevante Gewinnungs- und Herstellungsvorgänge innerhalb der Union gänzlich außer Acht gelassen werden.

a) Vollständige Gewinnung oder Herstellung

Die Regelungen über den natürlichen Ursprung, also die vollständige Gewinnung oder Herstellung in einem begünstigten Land findet sich für autonome Präferenzregime in Art. 44 UZK-DA. Beispielhaft seien hier nur Art. 4 Prot. Nr. 4 EWR¹⁸³ sowie Art. 5 Prot. Nr. 3 EWG-CH¹⁸⁴ als vertragliche Präferenzabkommen genannt, welche Regelungen über den natürlichen Ursprung enthalten. Sämtliche von der Union abgeschlossenen Präferenzabkommen enthalten Regelungen über den natürlichen Ursprung. Dieser ist gegeben, wenn eine Ware in einem Land vollständig naturalisiert worden ist, dann weist die Ware ausschließlich Bezüge zu einem einzigen Staat auf.¹⁸⁵

Inhaltlich gleichen die Vorschriften zum natürlichen Ursprung in den autonomen wie in den vertraglichen Präferenzregeln der Vorschrift des Art. 60 UZK i. V. m. Art. 31 UZK-DA. Auch der nichtpräferenzielle Erwerb des natürlichen Ursprungs folgt einer kasuistischen Aufzählung. Nach Art. 44 UZK gelten im begünstigten Land als vollständig gewonnen oder hergestellt aus dem Boden oder dem Meeresgrund gewonnene mineralischer Erzeugnisse, geerntete pflanzliche Erzeugnisse, geborene, ausgeschlüpfte oder aufgezogene Tiere, Erzeugnisse von im begünstigten Land lebenden Tieren, erzielte Jagdbeute oder Fischfänge, Seefischereierzeugnisse, Sammlungen von Altwaren zur Gewinnung von Rohstoffen, Abfälle aus Produktionstätigkeiten, Erzeugnisse des Meeresbodens oder Meeresuntergrundes auch außerhalb des begünstigten Hoheitsgebietes, soweit ein Nutzungsrecht besteht und schließlich die aus den aufgezählten Gewinnungs- und Herstellungsvorgängen hergestellten Waren.

Nicht vergleichbar sind die Regelungen des autonomen mit denen vertraglichen präferenziellen Ursprungserwerbs jedoch insofern, als dass der natürliche Ursprung nach präferenziellen Ursprungsregeln nur im Verhältnis zu einzelnen Ländern und bestimmten Warenarten gilt.

¹⁸³ Beschluss Nr. 94/1/EGKS, EG v. 13.12.1993, ABl.EG 1994 Nr. L 1, S. 1.

¹⁸⁴ ABl.EG 2006, Nr. L 45, S. 3, ABl.EG 1972 Nr. L 300, S. 189.

¹⁸⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 95.

Demnach kann der Anwendungsbereich des präferenziellen Ursprungs enger sein als der des nichtpräferenziellen Ursprungs.¹⁸⁶ Während die Regeln des nichtpräferenziellen Ursprungserwerbs für alle betroffenen Länder in gleicher Weise Wirkung entfalten, kann im präferenziellen Ursprungsrecht eine einheitliche und gleiche Behandlung aller begünstigten Länder nicht erfolgen. Vielmehr ist eine strengere Lesart der Regelungen über den natürlichen Ursprung vonnöten.¹⁸⁷

Insbesondere bei der Fischerei kommt diese Unterscheidung zum Tragen. So genügt es im Rahmen des Anwendungsbereichs des Art. 31 Abs. 1 Buchst. f) UZK-DA, wenn die Schiffe des jeweiligen Landes in das dortige Schiffsregister eingetragen sind und dessen Flagge führen.¹⁸⁸ Anders ist es im Rahmen des präferenziellen Ursprungserwerbs. Hier müssen, um den strengen Anforderungen des Art. 44 Abs. 2 UZK-DA bzw. der jeweiligen vertraglichen Präferenzregelung zu genügen, neben der Eintragung ins Schiffsregister und dem Führen der Flagge des begünstigten Landes, noch weitere Voraussetzungen kumulativ¹⁸⁹ erfüllt sein. Demnach muss das Schiff im begünstigten Land oder einem Mitgliedstaat ins Schiffsregister eingetragen, die entsprechende Flagge führen und mindestens zur Hälfte Eigentum von Staatsangehörigen des begünstigten Landes bzw. einer Gesellschaft mit Sitz in diesem Land stehen. Insofern kommt es in Bezug auf den Fischfang des begünstigten Landes ausnahmsweise beim Ursprungserwerb auch auf die Staatsangehörigkeit der Schiffseigentümer und damit der Produzenten an.¹⁹⁰ Eine punktuelle Lockerung dieser strengen Anforderungen sieht Art. 3 Abs. 3 Prot. Nr. 1 des Cotonou-Abkommens¹⁹¹ vor. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch gecharterte Schiffe als Schiffe des begünstigten Landes im Sinne des Art. 44 Abs. 2 UZK-DA geführt werden.¹⁹²

¹⁸⁶ EuGH v. 8.10.1986, Rs. 385/85, S.R. Industries/Administration des douanes, Slg. 1986, S. 2929, 2942, Rn. 7, ZfZ 1987, S. 112.

¹⁸⁷ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 22.

¹⁸⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 23, Rn. 22.

¹⁸⁹ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2527, Rn. 41, ZfZ 1997, S. 12.

¹⁹⁰ Schmidt, Die Ursprungsregeln im Außenwirtschaftsrecht der EG, S. 88.

¹⁹¹ ABl. EG 2000, Nr. L 317, S. 3.

¹⁹² Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 23.

b) Ausreichende Be- oder Verarbeitung

Ist eine Ware nicht vollständig in dem begünstigten Land gewonnen oder hergestellt worden, sondern entstammt sie, wie es international dem heutigen Normalfall entspricht, einer arbeitsteiligen Produktion mehrerer Länder, so ist für eine Präferenzbehandlung entscheidend, ob die Ware einer ausreichenden Be- oder Verarbeitung in dem begünstigten Land unterzogen wurde. Insofern kommen die Regeln über den natürlichen Ursprung heutzutage meist nur noch dann zum Zuge, wenn es sich um landwirtschaftliche oder mineralische Erzeugnisse handelt.¹⁹³ Vorschriften über die ausreichende Be- oder Verarbeitung sind für autonome Präferenzen in Art. 45 ff. UZK-DA sowie für vertragliche Präferenzen beispielsweise in Art. 4 Prot. Nr. 4 EWR-Abkommen enthalten.

Für bei der Produktion der Ware verwendete Vormaterialien, die aus einem anderen als dem begünstigten Land stammen, also Vormaterialien ohne Ursprung¹⁹⁴ sind, kann nach den einschlägigen Präferenzregeln im Rahmen der Produktion verlangt werden, dass sie einer ausreichenden Be- oder Verarbeitung unterzogen wurden, damit sie unter den Regelungsbereich des jeweiligen Präferenzregimes fallen. Dabei spricht man von einer Bearbeitung, soweit eine Ware auch nach dem an ihr vorgenommenen Arbeitsvorgang in ihrem Wesen als solche erhalten bleibt.¹⁹⁵ Eine Verarbeitung hingegen ist dann gegeben, wenn die Ware durch den Arbeitsvorgang neue Wesensmerkmale erhält.¹⁹⁶ Teilweise bedürfen aufgrund der einschlägigen Kumulierungsregeln aber nur solche Vormaterialien, die ihren Ursprung nicht in einem vom maßgeblichen Präferenzregime begünstigten Land haben, also jene Vormaterialien ohne Ursprung, der ausreichenden Be- oder Verarbeitung.¹⁹⁷

¹⁹³ Bachmann, Arbeitsteilige Produktion im System der Ursprungsregeln, AW-Prax 2002, S. 74, 75.

¹⁹⁴ Abgekürzt VoU.

¹⁹⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 24, Rn. 5, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 99, Beckmann, Warenursprung und Präferenzrecht im Unternehmen in Praxishandbuch Export- und Zollmanagement, C. 1, S. 7.

¹⁹⁶ Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S81, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 24.

¹⁹⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 9, Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 81.

Zur ausreichenden Be- oder Verarbeitung sind zudem die Regelungen über den Positionswechsel zu beachten¹⁹⁸: Der Ursprungserwerb durch Positionswechsel ist anwendbar, soweit in der in Art. 45 Abs. 1 UZK-DA genannten Liste aus Anhang 22-03 auf das für einzelne Erzeugnisse enthaltene Kriterium des Positionswechsels abgestellt wird.¹⁹⁹

Weiter sind die Listenregeln gem. Art. 45 Abs. 1 UZK-DA i.V.m. der in Anhang 22-03 enthaltene Liste maßgeblich. Die Listen aus den vertraglichen Präferenzabkommen und die des autonomen Präferenzrechts aus Anhang 22-03 UZK-DA enthalten zu allen Waren eigenständige Regeln und Bedingungen über die für den Ursprungserwerb maßgebliche und erforderliche Be- oder Verarbeitung von Vormaterialien ohne Ursprung.²⁰⁰ Die bloße Erwähnung einer Ware in den Listen bedingt nicht deren präferenzrechtliche Begünstigung.²⁰¹ Die Bedeutung der Listen liegt im Festlegen von Kriterien für den Ursprungserwerb durch die in ihr aufgestellten Be- oder Verarbeitungsvorgänge.²⁰²

Die Regelungen über Minimalbehandlungen bestimmen, wann eine Be- oder Verarbeitung nicht ausreichend ist, um ursprungsbegründend zu sein und damit eine Präferenzbehandlung auszulösen. Solche Minimalbehandlungen sind in den Präferenzabkommen in Listen aufgeführt. Unterfällt ein Be- oder Verarbeitungsvorgang mehrerer Vormaterialien einer der aufgelisteten Behandlungen, dann handelt es sich bei dem Vorgang nicht um einen solchen, der den Ursprung der Ware in dem Land der Be- oder Verarbeitung zu begründen vermag.²⁰³ Werden Vormaterialien ohne Ursprung einer Behandlung unterzogen, die einen einfachen Grad der Be- oder Verarbeitung nicht überschreitet, so können diese einfachen Arten der Be- oder Verarbeitung unter bestimmten Bedingungen nicht ausreichend sein,²⁰⁴ um der Ware die Ursprungseigenschaft zu verleihen.

¹⁹⁸ Bachmann, Arbeitsteilige Produktion im System der Ursprungsregeln, AW-Prax 2002, S. 74, 77 f., Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 25.

¹⁹⁹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 10, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 27.

²⁰⁰ Felderhoff in Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 81.

²⁰¹ Friedrich in Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht, Art. 27, Rn 38.

²⁰² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 103.

²⁰³ Röser/Bachmann, Die Minimalbehandlung, AW-Prax 1999, S. 103, 105 ff., Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 32 f.

²⁰⁴ EuGH v. 13.12.1989, Rs. C-26/88, Brother International GmbH/Hauptzollamt Gießen, Slg. 1989, S. 4253, 4279, Rn. 17, ZfZ 1990, S. 45, EuGH v. 14.6.2007, Rs. C-56/06, Euro Tex GmbH/Hauptzollamt Duisburg, Slg. 2007, S. I-4859, 4885, Rn. 32, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 80, 84.

Toleranzgrenzen greifen, wenn bei der Be- oder Verarbeitung Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft verwendet werden, deren Wert zwar sehr gering ist, die aber die Listenbedingungen nicht erfüllen. Dann dürfte die Ware die Ursprungseigenschaft nach der Be- oder Verarbeitung an sich nicht erhalten. Eine solche strenge Handhabung der Ursprungsregeln würde jedoch den tatsächlichen Gegebenheiten der internationalen arbeitsteiligen Herstellungsprozesse zuwiderlaufen.²⁰⁵ Daher sehen die Präferenzregelungen für Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft so genannte Toleranzgrenzen vor, bis zu deren Erreichen der Einsatz von geringwertigen Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft im Be- oder Verarbeitungsvorgang für den Erwerb der begünstigten Ursprungseigenschaft außer Betracht bleiben kann. Eine solche Toleranzgrenze ist im Art. 48 UZK-IA, im EWR-Abkommen im Art. 5 Abs. 2 Prot. Nr. 4 EWR enthalten.

Die umfangreichen Kumulierungsregelungen stellen eine Ausnahme vom strengen Territorialitätsprinzip dar. Die Kumulierungsregeln setzen fest, in welchem Maße Vormaterialien aus einem anderen als dem an sich durch die Präferenzmaßnahme begünstigten Staat einer für die Ursprungsbegründung ausreichenden Be- oder Verarbeitung unterzogen werden müssen, damit sie trotzdem in den Genuss der Präferenz kommen können. Verschiedene Herstellungsvorgänge, die in unterschiedlichen Ländern zu unterschiedlichen Zeiten vorgenommen wurden, können dadurch addiert werden.²⁰⁶ Ohne Kumulierungsregeln bestünde die Gefahr, dass Zollpräferenzen über den Umweg drittstaatlicher Herstellungsvorgänge auch solchen Staaten gewährt würden, die nicht dem jeweiligen Präferenzregime unterfallen. Zu beachten sind die Regelungen der vollständigen²⁰⁷ und der eingeschränkten²⁰⁸ Kumulierung. Letztere umfasst die bilaterale²⁰⁹ sowie die diagonale²¹⁰ Kumulierung.

²⁰⁵ EuGH, Urt. v. 31.1.1979, Rs. 114/78, Yoshida GmbH/Industrie- und Handelskammer Kassel, Slg. 1979, S. 151, 166, Rn. 5 ff., ZfZ 1979, S. 115.

²⁰⁶ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Einführung, Rn. 27, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 17.

²⁰⁷ Hierzu Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27 Rn 18, Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 85, Bachmann, Arbeitsteilige Produktion im System der Ursprungsregeln, AW-Prax 2002, S. 74, 113 f., Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 40 f.

²⁰⁸ Hierzu: Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 85, Pethke, Strukturmerkmale des Präferentiellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 192.

²⁰⁹ Hierzu: Bachmann, Arbeitsteilige Produktion im System der Ursprungsregeln, AW-Prax 2002, S. 74, 113.

²¹⁰ Hierzu: Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 87, Schrömbkes in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1155, Rn. 30.

III. Formelles Präferenzrecht

Das formelle Präferenzrecht findet seine dogmatische Ausprägung im Nachweisprinzip. Dieses bildet eine Verzahnung der materiell rechtlichen Grundsätze des Präferenzrechts mit dem formellen Präferenzrecht. Die Gewährung von Präferenzen muss an den Nachweis des Präferenzursprungs der Ware gekoppelt sein. Ansonsten könnte das Vorliegen insbesondere der Ursprungseigenschaft nicht zuverlässig nachgewiesen werden. Welcher Gestalt der Ursprungsnachweis sein muss, richtet sich grundsätzlich nach dem jeweils zugrundeliegenden Präferenzregime.

Ebenfalls Teil des formellen Präferenzrechts sind die Verfahrensfragen. In den vertraglichen wie auch in den autonomen Präferenzregimen sind stets Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Europäischen Union bzw. den EU-Mitgliedstaaten einerseits und den Verwaltungen der begünstigten Länder andererseits enthalten. Gründe für die Zusammenarbeit der Verwaltungen sind das Bedürfnis nach einem möglichst reibungslosen Ablauf der Präferenzbehandlung sowie die Durchführung etwaiger Nachprüfungsverfahren von präferenziellen Ursprungsnachweisen, bei denen die Verwaltungen auf gegenseitiges Zusammenwirken angewiesen sind.

1. Nachweisprinzip

Das Nachweisprinzip ist die Grundlage des formellen Präferenzrechts. Es ist die an sich zwingende Folge der zuvor dargestellten materiellen Präferenzregeln. Soll eine Präferenz gewährt werden, so müssen die Voraussetzungen für eine solche Begünstigung erfüllt sein. Zu diesen materiellen Voraussetzungen zählt integral der Erwerb der präferenzbegünstigten Ursprungseigenschaft. Will der Einführer in den Genuss einer Präferenz kommen, so muss er das Vorliegen der materiell rechtlichen Voraussetzungen dieser Präferenz nachweisen. Deshalb muss der erforderliche Nachweis über das Vorliegen der materiell rechtlichen Präferenzvoraussetzungen Auskunft geben. Schließlich muss sich der so vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis gerade auf das in Anspruch genommene Präferenzregime beziehen. Die Ware muss demgemäß von dem jeweils geforderten Präferenznachweis begleitet werden.²¹¹

²¹¹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 85.

Ursprungserzeugnisse erhalten die im jeweiligen Präferenzregime enthaltene zollrechtliche Begünstigung regelmäßig dann, wenn die Ursprungseigenschaft der Ware anhand des jeweils vorgesehenen präferenziellen Ursprungsnachweises erbracht werden kann.²¹² Dadurch kann eine gezielte Anwendung der Präferenzmaßnahmen sichergestellt werden.²¹³ Der präferenzielle Ursprungsnachweis ist bei der Einfuhr einer Ware in die Europäische Union, soll die Präferenzmaßnahme angewendet werden, grundsätzlich mit der abgabepflichtigen Überführung in eine zollrechtliche Bestimmung, wie z.B. der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr der EU und dem Antrag auf präferenzbegünstigte Behandlung, vorzulegen.²¹⁴

Die präferenzielle Ursprungsbescheinigung muss eine lückenlose Dokumentenkette, angefangen mit der die Präferenz begründenden Be- oder Verarbeitung aufweisen und sich gerade auf die eingeführte Ware beziehen.²¹⁵ Wurde die an sich von der Präferenz erfasste Ware mit gleichartigen Waren über die einschlägige Toleranzgrenze für Nicht-Ursprungswaren hinaus verbunden oder vermischt, hat dies den Verlust der Präferenzberechtigung und zwar für die Gesamtmenge zur Folge.²¹⁶ Insoweit wird die Warenbezogenheit des Nachweisprinzips konkretisiert durch das Identitätsprinzip. Dieses besagt, dass sich der präferenzielle Ursprungsnachweis regelmäßig auf die konkret eingeführte Ware zu beziehen hat²¹⁷, weshalb Vormaterialien mit Ursprungseigenschaft stets physisch getrennt von Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft zu lagern sind.²¹⁸ Kann für eine Ware der Ursprung nicht konkret bestimmt werden, so kann sie gemäß dem Identitätsprinzip nicht präferenzbegünstigt behandelt werden.²¹⁹

In einigen Präferenzabkommen, etwa in Art. 20 Prot. Nr. 4 EWR ist als Ausnahme von Nachweisprinzip und Identitätsprinzip die Bedingung der sogenannten buchmäßigen Trennung enthalten. Diese kann von Herstellern beantragt werden, denen die physikalisch getrennte

²¹² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 28, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 124.

²¹³ Pethke, Strukturmerkmale des präferentiellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 194.

²¹⁴ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 124, Pethke, Strukturmerkmale des präferentiellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 194

²¹⁵ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 125.

²¹⁶ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2531, Rn. 57 f., ZfZ 1997, S. 12

²¹⁷ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 69.

²¹⁸ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 74 f.

²¹⁹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 82.

Lagerung von Vormaterialien mit und ohne Ursprungseigenschaft nicht möglich ist, die also an sich für eine Präferenzbehandlung nicht in Frage kämen.²²⁰ Wird dem Hersteller die buchmäßige Trennung bewilligt, so können die Vormaterialien mit Ursprungseigenschaft physisch gemeinsam mit denen ohne Ursprungseigenschaft gelagert werden, solange sie buchmäßig getrennt erfasst werden.²²¹ Dabei ist durch den Hersteller nachzuweisen, dass im Saldo des jeweiligen Abrechnungszeitraumes die Menge der hergestellten Ursprungserzeugnisse derjenigen entspricht, die bei physischer Trennung der Vormaterialien hätte hergestellt werden können.²²²

Über die formell- oder materiell rechtliche Eigenschaft des Nachweisprinzips herrschten in der Vergangenheit voneinander abweichende Auffassungen. Das Nachweisprinzip wurde zumindest in Teilen der Rechtsprechung als Bestandteil des materiellen Präferenzrechts angesehen.²²³ Ist aber die Voraussetzung für die Präferenzgewährung schon auf materiell rechtlicher Ebene das Vorliegen eines präferenziellen Ursprungsnachweises, so muss der Nachweis der Ursprungseigenschaft formalisiert sein und damit in einem Numerus clausus der Nachweisformen gefasst werden. Anderweitige Arten des präferenziellen Ursprungsnachweises als die jeweils in den Präferenzregimen enthaltenen, könnten damit eine Präferenzbehandlung per se nicht auslösen.

Der Europäische Gerichtshof geht in seiner Rechtsprechung indes von einem rein formell rechtlichen Charakter des Nachweisprinzips aus.²²⁴ Diese Lesart ermöglicht es, dass neben den förmlichen, im jeweiligen Präferenzregime festgelegten präferenziellen Ursprungsnachweisen, ausnahmsweise²²⁵ auch solche Ursprungsnachweise verbindlich und objektiv über den Ursprung der einzuführenden Ware Auskunft geben können, die nicht von den einschlägigen Präferenzregelungen vorgesehen sind. Der formell rechtliche Zweck des Nachweisprinzips ist demgemäß allein die Aufrechterhaltung und Sicherstellung von Kohärenz und uniformer

²²⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 20, Rn. 2 f.

²²¹ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 75.

²²² Pethke, Strukturmerkmale des präferentiellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 196, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 74.

²²³ BFH v. 27.9.1988 VII R 181/85, ZfZ 1989, S. 16 f., BFH v. 4.9.1990 VII R 27/89, BFH/NV 1991, S. 639.

²²⁴ EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6414, Rn. 27 f., EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Haupt-zollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, 339, Rn. 24, ZfZ 1995, S. 148.

²²⁵ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 20.

Anwendung des jeweiligen Präferenzregimes.²²⁶ Zu dieser Lesart des Nachweisprinzips gelangt auch, wer Präferenzabkommen neuerer Generation betrachtet. Als Beispiel soll das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Südkorea²²⁷ angeführt werden, das in seinem Protokoll Nr. 1 unter Art. 15 Abs. 1 schon keine förmlichen Präferenznachweise mehr aufführt, sondern Ursprungsnachweise des Einführers ausreichen lässt²²⁸.

2. Form

Will ein Einführer für seine Ware in den Genuss eines Präferenzzollsatzes kommen, so muss er bei der Wareneinfuhr die Ursprungseigenschaft der Ware nachweisen können. Dieser Nachweis erfolgt in Gestalt eines präferenziellen Ursprungsnachweises. Kann ein solcher bei der Einfuhr der Ware nicht vorgelegt werden, so fehlt dem Einführer das Instrument, mit dessen Hilfe er darlegen und beweisen kann, dass die einzuführende Ware tatsächlich aus dem von der beantragten Präferenz erfassten Land stammt und in diesem ihren Ursprung gemäß den maßgeblichen Ursprungsregeln des jeweiligen Präferenzregimes hat.

Die Kyoto-Konvention²²⁹ enthält in ihrem Anhang D.2 eine Aufzählung möglicher Nachweisformen. Unterschieden werden dort drei Arten von Ursprungsnachweisen: förmliche²³⁰, durch Ursprungserklärung abzugebende²³¹ oder solche, die durch eine Erklärung des Lieferanten abgegeben werden²³². Die förmlichen Ursprungsnachweise verlangen ein bestimmtes Formular, welches von einer hierzu bestimmten und bevollmächtigten öffentlichen Stelle ausgestellt wird und die Ursprungseigenschaft der Ware ausdrücklich bestätigt.²³³

²²⁶ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 38, Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1163, Rn. 71,

²²⁷ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht (März 2011), abrufbar unter:
<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=443&serie=273&langId=en>

²²⁸ Nach Annex III zum Protokoll Nr. 1 genügt künftig im Präferenzverkehr mit Südkorea die folgende Erklärung: Der Ausführer (Ermächtigter Ausführer; Bewilligungs-Nr. ...(1)) der Waren, auf die sich dieses Handlungspapier bezieht, erklärt, dass diese Waren, soweit nicht anderes angegeben, präferenzbegünstigte ...(2) Ursprungswaren sind.

²²⁹ Übereinkommen zur Harmonisierung und Vereinfachung der Zollverfahren vom 18.5.1973, ABl. EG 1975 Nr. L 100, S. 2; ABl. EG 1977 Nr. L 166, S. 1.

²³⁰ Certificat of origin.

²³¹ Certified declaration of origin.

²³² Declaration of origin.

²³³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 72 f. Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 93.

Können präferenzielle Ursprungsnachweise durch Ursprungserklärungen abgegeben werden, so genügt die Beglaubigung der privaten Ursprungserklärung des Einführers durch eine öffentlich bevollmächtigte Stelle.²³⁴ Schließlich können gemäß einiger Präferenzregime präferenzielle Ursprungsnachweise lediglich aufgrund einer privaten Erklärung des Einführers über die Ursprungseigenschaft der Ware auf der Rechnung oder auf einem Handelspapier abgegeben werden.²³⁵ Die Darstellung der Nachweisformen in der Kyoto-Konvention dient der Vereinheitlichung der Ursprungsnachweise.

a) Präferenznachweise

In den Präferenzregimen finden sich die Vorschläge der Kyoto-Konvention regelmäßig in den vorgesehenen Nachweisformen wieder.²³⁶ So sind in den Präferenzabkommen wie auch in den autonomen Präferenzregelungen der Europäischen Union förmliche Präferenznachweise in Gestalt der Warenverkehrsbescheinigungen EUR-1, EUR-MED, A.TR. und des Formblattes A, Ursprungserklärungen des Einführers sowie Lieferantenerklärungen vorgesehen.

aa) Förmliche Präferenznachweise

Die verfahrensmäßig strengste Form der Präferenznachweise findet sich in den förmlichen bzw. amtlichen präferenziellen Ursprungsnachweisen. Diese stellen die grundsätzlich zu erbringende Nachweisform dar²³⁷ und werden von den zuständigen Behörden des Ausführstaates auf Antrag des Ausführers ausgestellt.²³⁸ Unterschieden werden je nach Präferenzregime verschiedene Arten förmlicher Ursprungsnachweise: Im Allgemeinen Präferenzsystem ist bis zur vollständigen Umsetzung des Systems des registrierten Ausführers förmlicher Präferenznachweis das Formblatt A, darüber hinaus im autonomen Präferenzverkehr gem. Art. 113 UZK-IA i. V. m. Anhang 22-10 UZK-IA die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1, im Warenverkehr mit der Türkei dagegen ist gem. Art. 6 des Beschlusses Nr. 1/2000 des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EU-Türkei die Warenverkehrsbescheinigung²³⁹

²³⁴ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 30.

²³⁵ Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 91, Schrömbges, in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1169, Rn. 102 f.

²³⁶ Pethke, Strukturmerkmale des präferentiellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 194.

²³⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 29.

²³⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 73.

²³⁹ Abgekürzt: WVB.

A.TR. maßgeblich. Innerhalb der Pan-Europa-Mittelmeer-Zone muss als Präferenznachweis die Warenverkehrsbescheinigung EUR-MED vorgelegt werden.

(1) Vertragliches Präferenzrecht

Förmliche Ursprungsnachweise sind im vertraglichen Präferenzrecht in Gestalt der Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1, EUR-MED sowie A.TR. vorgesehen. Sämtliche von der Europäischen Union abgeschlossenen Präferenzabkommen sehen die Vorlage von förmlichen Ursprungsnachweisen vor.

(a) WVB EUR.1

Die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 ist in den Präferenzabkommen der Europäischen Union mit Drittländern oder Gruppen von Ländern als förmlicher Präferenznachweis enthalten, in denen kein anderer förmlicher präferenzzieller Ursprungsnachweis vorgesehen ist. Die WVB EUR.1 kann insoweit als Grundform der einzusetzenden Warenverkehrsbescheinigung angesehen werden.

(aa) Europäischer Wirtschaftsraum

Die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 ist gem. Art. 15 Abs. 1 Buchst. a) Prot. Nr. 4 EWR, Anhang IIIa EWR eine der im Europäischen Wirtschaftsraum anzuwendenden präferenzziellen Ursprungsnachweise. Die Waren, für die eine WVB EUR.1 ausgestellt werden soll, müssen Ursprungswaren der in Art. 3 Abs. 1 und 2 Prot. Nr. 4 EWR genannten Länder sein, d. h., dass sie dort entweder vollständig gewonnen oder hergestellt oder ausreichend be- oder verarbeitet wurden.²⁴⁰ Die ebenfalls im EWR durch Art. 15 Abs. 1 Buchst. b) Prot. Nr. 4 EWR vorgesehene WVB EUR-MED grenzt den Anwendungsbereich der WVB EUR.1 weiter ein. Demgemäß muss die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 dann eingesetzt werden, wenn die Regeln der Ursprungskumulierung mit den in Art. 3 Abs. 2 Prot. Nr. 4 EWR genannten Ländern nicht erfüllt sind, etwa weil das Drawback-Verbot im bilateralen Handel zweier Länder nicht beachtet wurde.²⁴¹ Hingegen sind beide in Art. 15 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR genannten Warenverkehrsbescheinigungen zulässig, wenn keine Kumulierung mit weiteren Ländern im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Prot. Nr. 4 EWR stattgefunden hat.²⁴² Das Verfahren über

²⁴⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 16, Rn. 14.

²⁴¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 2.

²⁴² Harings in Dorsch, Zollrecht, aao.

die Ausstellung der WVB EUR.1 wie der WVB EUR-MED ist in Art. 16 Prot. Nr. 4 EWR aufgeführt. Es gleicht, bis auf die materiell rechtlich besonderen Voraussetzungen bezüglich der Pan-Euro-Med-Kumulierung, den Vorschriften des APS, denen es bei der Harmonisierung der präferenziellen Ursprungsregeln²⁴³ als Vorbild diente.

(bb) Paneuropäischen Präferenzzone

Des Weiteren ist die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 im Warenverkehr innerhalb der Paneuropäischen Präferenzzone zwischen den Ländern der EU und den EWR- bzw. EFTA-Länder Norwegen, Island, Lichtenstein und der Schweiz vorgesehen, Art. 16 PEUP-EWR, Art. 17 PEUP-Schweiz, Anhang III der jeweiligen PEUP. Für das Verfahren der Ausstellung gilt wiederum das oben zum APS geschilderte²⁴⁴. Gegenüber der Türkei, die ebenfalls an der Paneuropäischen Kumulierung teilnimmt, ist die WVB EUR.1 gemäß dem Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrates EU-Türkei vom 25.2.1998 über die Handelsregelung für Agrarerzeugnisse sowie Art. 14 Abs. 1 Protokoll Nr. 3 EU-Türkei²⁴⁵ ausschließlich für Agrarerzeugnisse anzuwenden. Für alle übrigen Waren gilt im Verhältnis zur Türkei die WVB A.TR.

(cc) Weitere EUR.1

Schließlich wird die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 als förmlicher Präferenznachweis im Warenverkehr der EU mit den Abkommensländern des Cotonou-Abkommens²⁴⁶ aus Afrika, der Karibik sowie dem pazifischen Raum gem. Art. 14 Anhang II Cotonou-Abkommen, mit Südafrika, mit Mexiko und mit Chile²⁴⁷ eingesetzt.

(b) WVB EUR-MED

Die Warenverkehrsbescheinigung EUR-MED ist ein spezieller förmlicher Präferenznachweis für den Warenverkehr zwischen den an der Paneuropa-Mittelmeer-Präferenzzone beteiligten Ländern. Die Verwendung der WVB EUR-MED soll sicherstellen, dass von den erweiterten

²⁴³ VO (EG) Nr. 1602/2000 v. 24.7.2000, ABl. EG 2000 Nr. L 188, S. 1.

²⁴⁴ Eine ausführliche Darstellung des Verfahrens zur Ausstellung von EUR.1 in der Paneuropäischen Präferenzzone findet sich bei Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 115 f.

²⁴⁵ ABl. EG 1998 Nr. L 86, 1.

²⁴⁶ ABl. EG 2000 Nr. L 317, S. 3.

²⁴⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 140 ff.

Kumulierungsmöglichkeiten nur von solchen Ländern Gebrauch gemacht wird, zwischen denen die entsprechenden Ursprungsprotokolle bereits in Kraft sind. Außerdem soll deren Einsatz die Umgehung von Zöllen verhindern helfen.²⁴⁸ Werden bei der Bestimmung des Ursprungs die vorgesehenen Kumulierungsregeln zwischen den Pan-Euro-Med-Ländern angewandt, so ist der Einsatz der Warenverkehrsbescheinigung EUR-MED hingegen zwingend.²⁴⁹

(c) WVB A.TR.

Zwischen der EU und der Türkei ist im Warenverkehr ein besonderer förmlicher Präferenznachweis vorgesehen. Gem. Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/2006 des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EU-Türkei vom 26.9.2006²⁵⁰ ist dies die Warenverkehrsbescheinigung A.TR. Aufgrund des gegenüber der Türkei wirksamen Freiverkehrsprinzips knüpft die WVB A.TR. jedoch nicht an die Ursprungseigenschaft, sondern an die Freiverkehrseigenschaft der Ware an.²⁵¹ Jedoch entsteht aufgrund des geltenden Drawback-Verbots bei der Ausstellung einer WVB A.TR. für solche Waren, bei deren Herstellung Vormaterialien ohne Ursprung unverzollt eingesetzt werden konnten, eine Ausfuhrzollschuld.²⁵² Einzig für landwirtschaftliche Produkte muss innerhalb der Freizone EU-Türkei die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 gemäß dem Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrates EU-Türkei vom 25.2.1998 über die Handelsregelung für Agrarerzeugnisse sowie Art. 14 Abs. 1 Protokoll Nr. 3 EU-Türkei²⁵³ verwendet werden.

(2) Autonomes Präferenzrecht

Die Form der präferenziellen Ursprungsbescheinigungen im autonomen Präferenzrecht richtet sich nach der maßgeblichen Vorschrift des Art. 113 UZK-IA in Verbindung mit Anhang 22-10 UZK-IA. Förmlich wird der Präferenzursprung anhand der Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 dargestellt. Das Muster findet sich in Anhang 22-10 UZK-IA. Maßgeblich war in diesem Zusammenhang bislang das Formblatt A, das jedoch sukzessive im System des registrierten Ausführers aufgehen wird.

²⁴⁸ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 131.

²⁴⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 2.

²⁵⁰ ABl. EG 2006 Nr. L 265, S. 18.

²⁵¹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 63.

²⁵² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 95.

²⁵³ ABl. EG 1998 Nr. L 86, 1.

Die autonome Präferenz wird nach der Vorlage des Präferenznachweises jedoch nur dann gewährt, wenn der Kommission vom begünstigten Land die in Art. 114 Abs. 1 Buchst. a) UZK-IA i. V. m. Art. 124 UZK-IA genannten Angaben sowie gem. Art. 114 Abs. 1 Buchst. b) UZK-IA eine Amtshilfeerklärung übermittelt wurden. Der Ausführer oder sein ermächtigter Vertreter hat die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 durch schriftlichen Antrag, erweitert um die Unterlagen, die die Ursprungseigenschaft der Ware belegen, bei der zuständigen Zollbehörde des begünstigten Landes zu beantragen, Art. 114 Abs. 3, 4 UZK-IA. Diese Unterlagen können Erklärungen über die an den Vormaterialien erfolgten Be- oder Verarbeitungen oder Nachweise der Ursprungseigenschaft der Vormaterialien enthalten.²⁵⁴ Welche Zollbehörden im begünstigten Land zur Ausstellung der präferenziellen Ursprungsnachweise zuständig sind, wird in der VSF bekannt gegeben. Gem. Art. 114 Abs. 2 UZK-IA ist die Ausstellung der EUR.1 nur zulässig, wenn sie dem Nachweis zur Anwendung von Zollpräferenzen dienen kann. Daraus folgt, dass die Behörde, die die EUR.1 in dem begünstigten Land ausstellt, zu prüfen hat, ob für die jeweilige Ware überhaupt eine Präferenz in den einschlägigen Präferenzregelungen vorgesehen ist.²⁵⁵ Der Ausführer erhält nach Art. 114 Abs. 10 UZK-IA das Formblatt, sobald die Ausfuhr erfolgt oder sie sichergestellt ist.

Ausnahmsweise kann nach Art. 117 UZK-IA die EUR.1 auch nachträglich, d. h. nach der Ausfuhr der Ware, ausgestellt werden, soweit sie wegen Irrtums, unverschuldeten Versehens oder besonderer Umstände bei der Ausfuhr nicht ausgestellt wurde. Bei Verlust, Diebstahl oder anderweitiger Vernichtung der EUR.1 kann auf Antrag des Ausführers nach Art. 118 UZK-IA ein Duplikat ausgestellt werden.

Darüber hinaus ist im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems das Formblatt A der maßgebliche förmliche Präferenznachweis. Die oben zur EUR.1 genannten Grundsätze galten und gelten insofern übergangsweise auch noch bzgl. des Formblatts A. Zum 1. Januar 2017 wurde für das Allgemeine Präferenzsystem das neue System des registrierten Ausführers (REX) installiert. Im Rahmen des registrierten Ausführers werden die förmlichen Präferenznachweise durch Ursprungserklärungen des Ausführers ersetzt. In diesem Rahmen müssen also vom Ausführer keine förmliche Präferenznachweise mehr eingeholt werden.

²⁵⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 135.

²⁵⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 132.

Maßgeblich ist dabei, dass die Ausfühler von den Behörden des begünstigten Landes registriert werden, was zur Folge hat, dass Nachprüfungsverfahren leichter durchgeführt werden können. Dazu wird in jedem beteiligten Land ein elektronisch geführtes Verzeichnis aller registrierten Ausfühler installiert, auf das die Kommission zugreifen kann. Die Daten aus allen beteiligten Ländern werden dann von der Kommission in einer zentralen Datenbank der registrierten Ausfühler zusammengeführt, sodass die in der EU ansässigen Einführer sich online informieren können, ob ihr jeweiliger Lieferant ein registrierter Ausfühler ist. Bis zur vollständigen Umsetzung des Systems des registrierten Empfängers werden nach Art. 74 UZK-IA auch weiterhin Ursprungszeugnisse nach Formblatt A eingesetzt.

Neben dem APS, in dessen Rahmen der registrierte Ausfühler spätestens bis zum 30. Juni 2020 vollständig umgesetzt sein soll, ist dieses System auch im Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) vorgesehen.bb) Ursprungserklärungen

bb) Ursprungserklärungen

In den Präferenzregimen sind regelmäßig Befreiungen vom Erfordernis der Vorlage förmlicher Präferenznachweise vorgesehen. So enthalten vertragliche wie auch autonome Präferenzregelungen Vorschriften über formlose Präferenznachweise, die als sogenannte Ursprungserklärungen vom Ausfühler selbst oder einer ihm gleichgestellten Person abgegeben werden können. Bei solchen Ursprungserklärungen entfällt eine behördliche Kontrolle der Präferenzvoraussetzungen im Vorhinein.²⁵⁶

Die Möglichkeit, solche Ursprungserklärungen abgeben zu können, entspringt dem Bestreben, einerseits eine ordnungs- und verfahrensgemäße, andererseits eine möglichst unbürokratische und effiziente Abwicklung der Präferenzbehandlung sicherzustellen.²⁵⁷ Jedenfalls stellt sie für den Ausfühler, der zur selbständigen Abgabe einer Ursprungserklärung berechtigt ist, eine Erleichterung dar.²⁵⁸ Sie ist an bestimmte, in den jeweiligen Präferenzregimen enthaltene Voraussetzungen gekoppelt. Erforderlich kann beispielsweise sein, dass der Warenwert eine bestimmte Höhe nicht überschreitet oder der Ausfühler ein so genannter ermächtigter Ausfühler ist.

²⁵⁶ Harings in Dorsch, EWR-Ursprung, Art. 21, Rn. 1.

²⁵⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 21, Rn. 1.

²⁵⁸ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 64.

(1) Vertragliches Präferenzrecht

Von den vertraglichen Präferenzabkommen der Europäischen Union sehen beispielsweise die innerhalb der Paneuropäischen Präferenzzone geschlossenen Abkommen, die Europa-Mittelmeer-Abkommen mit den Mittelmeeranrainern, die Cotonou-Abkommen, die Abkommen mit den Ländern des Balkans, sowie die Präferenzabkommen mit San Marino, Südafrika und Mexiko eine Präferenzbehandlung auch durch die Vorlage einer Ursprungserklärung vor. Der Präferenzverkehr mit Südkorea verzichtet gem. Art. 15 Abs. 1 Protokoll Nr. 1 EU-Südkorea sogar vollständig auf förmliche Präferenznachweise und lässt vom Einführer selbst erstellte Ursprungsnachweise ausreichen. Den für die Erklärung des Ausführers notwendigen Wortlaut des Ursprungsnachweises enthält Annex III zum Protokoll Nr. 1.

Innerhalb der Paneuropäischen Präferenzzone sind als nichtförmliche Ursprungsnachweise die Ursprungserklärung des Ausführers sowie dessen Erklärung auf der Rechnung vorgesehen. Art. 15 Abs. 1 Buchst. c) Prot. Nr. 4 EWR erlaubt in den von Art. 21 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR genannten Fällen als Ursprungsnachweis neben der Erklärung auf der Rechnung die Erklärung auf einem Lieferschein oder einem anderen Handelspapier. Der Ausführer kann diese Erleichterungen in Anspruch nehmen, wenn er die Voraussetzungen aus Art. 21 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR erfüllt. Diese Voraussetzungen unterscheiden zwischen dem Status eines ermächtigten Ausführers, Art. 21 Abs. 1 Buchst. a) i. V. m. Art. 22 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR und dem Unterschreiten einer Wertgrenze für die Sendung der Ursprungserzeugnisse in Höhe von 6.000 EUR, Art. 21 Abs. 1 Buchst. b) Prot. Nr. 4 EWR. Ein Wirtschaftsteilnehmer kann als ermächtigter Ausführer zugelassen werden, wenn er häufig, also nicht bloß gelegentlich, sondern regelmäßig, Ursprungserzeugnisse ausführt.²⁵⁹ Er unterliegt dabei keinen Wertgrenzen.²⁶⁰ Auch der Ausführer, der die festgesetzte Wertgrenze nicht überschreitet, kann Erklärungen auf der Rechnung abgeben.

Im Falle einer Ursprungskumulierung mit einem Land der Paneuropa-Mittelmeer-Zone kann gem. Art. 21 Abs. 3 Prot. Nr. 4 EWR auch eine sogenannte Erklärung auf der Rechnung EUR-

²⁵⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 21, Rn 6.

²⁶⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 117.

MED ausgefertigt werden. Die hierbei zu erfüllenden Voraussetzungen entsprechen denen für die WVB EUR-MED.²⁶¹

Die Europa-Mittelmeer-Abkommen der EU mit den Mittelmeeranrainern sehen ebenfalls die Erklärung auf der Rechnung als Befreiung vom Erfordernis des förmlichen Ursprungsnachweises vor.²⁶² Für die EMAs gilt als Grenze für eine Erklärung auf der Rechnung ein Wert von 6.000 EUR, während ein vereinfachtes Verfahren für ermächtigte Ausführer nicht zum selbstständigen Ausstellen einer Erklärung auf der Rechnung, sondern lediglich zur Erteilung der WVB EUR.1 ohne das Erfordernis der Gestellung der Waren und ohne Antrag berechtigt.²⁶³

Art. 19 Abs. 1 Anhang II zum Cotonou-Abkommen sieht als Ursprungserklärungen die Erklärung auf der Rechnung für die ermächtigten Ausführer und bei Einhaltung der Wertgrenze von 6.000 EUR vor. Gleiches gilt für die Ursprungserklärungen nach dem Präferenzabkommen mit Südafrika, Mexiko, Chile und den Ländern des Balkans, mit denen Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen geschlossen sind. Im Rahmen der Zollunion mit der Türkei kann gem. Art. 11 des Beschlusses 1/2001²⁶⁴ die Warenverkehrsbescheinigung A.TR. im vereinfachten Verfahren von zugelassenen Ausführern ausgestellt werden.²⁶⁵

(2) Autonomes Präferenzrecht

Ebenso ist im allgemeinen Präferenzrecht eine Ausnahme vom Erfordernis des förmlichen Präferenznachweises durch andere Nachweisformen vorgesehen. Gemäß Art. 113 Abs. 1 Buchst. b) UZK-IA kann in den von Art. 119 Abs. 1 UZK-IA genannten Fällen der Ursprung auch anhand einer Ursprungserklärung nachgewiesen werden. Diese wird nicht von der zuständigen nationalen Zollbehörde, sondern vom Ausführer selbst erstellt. Zum Kreise der hierzu Berechtigten zunächst zählen gem. Art. 119 Abs. 1 Buchst. a) UZK-IA i. V. m. Art. Art. 120 Abs. 1 UZK-IA die ermächtigten Ausführer. Diese ermächtigten Ausführer tätigen häufig Ausfuhren in die Union und können die technischen sowie persönlichen Anforderungen der Einhaltung der maßgeblichen Präferenzregeln garantieren.²⁶⁶ In einem solchen Falle erteilen

²⁶¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 21, Rn. 4.

²⁶² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 126.

²⁶³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 128.

²⁶⁴ ABl. EG 2001 Nr. L 98, S. 31.

²⁶⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 95.

²⁶⁶ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 31.

die Zollbehörden die notwendige, widerrufliche²⁶⁷ Ermächtigung, woraufhin der Ausfüh­rer selbständig Ursprungserklärungen abgeben kann.

Darüber hinaus kann gemäß Art. 119 Abs. 1 Buchst. b) UZK-IA jeder Ausfüh­rer, dessen auszuführende Warensendung eine Wertgrenze von 6.000 Euro nicht überschreitet, selbst und unabhängig vom formellen Verfahren der Zollbehörden des Ausfuhrstaates, eine Ursprungserklärung für die gesamte Sendung erstellen. Solcherlei Erklärungen auf der Rechnung können auch auf den Lieferscheinen oder einem anderen gebräuchlichen Handelspapier abgegeben werden.²⁶⁸ Die Möglichkeit, Erklärungen auf der Rechnung abgeben zu können, setzt voraus, dass das begünstigte Land Amtshilfe für die Überprüfung solcher Ursprungserklärungen gewährt.²⁶⁹

cc) Befreiungen

Sowohl vertragliche Präferenzabkommen wie auch das autonome Präferenzrecht enthalten Bestimmungen über Befreiungen vom Erfordernis der Vorlage von Präferenznachweisen, seien sie förmlich oder privatschriftlich abzugeben. Solche Befreiungen betreffen sogenannte Kleinsendungen sowie Waren im persönlichen Reisegepäck. Im Europäischen Wirtschaftsraum sind diese Kleinsendungen sowie Waren im Reisegepäck gem. Art. 26 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR vom Erfordernis des präferenziellen Ursprungsnachweises ausgenommen. Im allgemeinen Präferenzsystem findet sich eine Parallelregelung in Art. 97 Abs. 1 UZK-IA.

Kleinsendungen werden von Privatperson zu Privatperson verschickt. Eine Ausnahme hierzu besteht im Europäischen Wirtschaftsraum für Algerien, dem Libanon und Syrien, als dass aus diesen Ländern auch Kleinsendungen von gewerblichen Unternehmern von der Befreiungsregelung erfasst werden²⁷⁰. Das Reisegepäck umfasst alle Waren, die im Reiseverkehr im persönlichen Gepäck der Reisenden eingeführt werden, worunter nicht nur das Handgepäck, sondern auch das aufgegebenene Gepäck zu verstehen ist.²⁷¹

²⁶⁷ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 143.

²⁶⁸ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 30, 61.

²⁶⁹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 141.

²⁷⁰ Siehe VSF Z 4212 Abs. 20 Anm. 1.

²⁷¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 26, Rn. 2.

Für Waren, die in Kleinsendungen oder im Reisegepäck eingeführt werden, gilt, dass es sich um Einfuhren nichtkommerzieller Art handeln muss, Art. 26 Abs. 1, 2 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 90 Abs. 1, 2 UZK-IA. Für Einfuhren als Kleinsendungen oder per Reisegepäck gilt die Vermutung, dass sie nichtkommerzieller Art sind. Dazu dürfen sie nur gelegentlich erfolgen und ausschließlich Waren umfassen, die dem persönlichen Gebrauch oder Verbrauch des Empfängers oder des Reisenden dienen oder zum Gebrauch oder Verbrauch in dessen Haushalt bestimmt sind. Aufgrund der im Präferenzverkehr hohen Missbrauchsgefahr dürfen die Waren, für die diese Befreiung vom Nachweiserfordernis gilt, ihrer Beschaffenheit oder ihrer Menge nach keinen Anlass zur Vermutung geben, dass ihre Einfuhr doch aus kommerziellen Gründen erfolgen könnte.²⁷² Maßstab für diese Vermutung ist die Verkehrsauffassung unter Berücksichtigung der persönlichen Umstände der jeweiligen Personen.²⁷³ Dabei kann insbesondere eine hohe Anzahl der eingeführten Waren die Vermutung des nichtkommerziellen Charakters der Einfuhr erschüttern²⁷⁴. Die Wertgrenze solcher nachweisbefreiter Einfuhren liegt für die Kleinsendungen bei 500 Euro, für Waren im Reisegepäck bei 1.200 Euro, Art. 26 Abs. 3 Prot. Nr. 4 EWR und Art. 90 Abs. 3 UZK-IA.

Der Einführer muss bei der Anmeldung der Ware die Präferenzbegünstigung geltend machen, indem er im Reiseverkehr und bei Warensendungen zumindest mündlich erklärt, dass die Waren präferenzbegünstigte Ursprungserzeugnisse des maßgeblichen Präferenzregimes sind oder indem er der Kleinsendung eine Zollinhaltserklärung oder sonst wie eine entsprechende Erklärung über den Präferenzursprung beifügt, Art. 26 Abs. 1 Satz 2 Prot. Nr. 4 EWR. An der Richtigkeit dieser Erklärung dürfen dabei keine Zweifel bestehen.²⁷⁵

dd) Lieferantenerklärungen

Denkbar ist, dass der Ursprungserwerb einer Ware ohne weitere vorhergehende Herstellungsschritte durch lediglich eine vollständige Gewinnung oder Herstellung in dem begünstigten Land erfolgt. Weitaus häufiger führt jedoch erst die Gesamtheit der vorgenommenen Herstellungsschritte im Wege von Be- oder Verarbeitungsvorgängen zum

²⁷² Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 86.

²⁷³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 148.

²⁷⁴ Stobbe, in Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 86 hält bereits bei zehn gleichen eingeführten Waren die Vermutung der nichtkommerziellen Art der Einfuhr für erschüttert, während Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 148 eine Grenze von 50 gleichen Waren vorschlägt.

²⁷⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 26 Rn. 2.

Ursprungserwerb. Diese Be- oder Verarbeitungsvorgänge erfordern in der Regel die Einbeziehung von Vormaterialien. Sind diese Vormaterialien solche ohne Ursprungseigenschaft, so müssen sie entsprechend der Ursprungsregeln des einschlägigen Präferenzregimes be- oder verarbeitet werden, damit das spätere Endprodukt, die auszuführende Ware, den Ursprung des durch die Präferenz begünstigten Landes erhält. Dazu muss nachgewiesen werden können, dass die gesamten Herstellungsschritte gemäß den maßgeblichen Vorschriften zum Ursprungserwerb nach dem jeweiligen Präferenzregime erfolgt sind.

Der Nachweis dieser präferenzgemäßen Herstellungsschritte und Vorlieferungen erfolgt durch sogenannte Lieferantenerklärungen. Diese dienen dem Nachweis des präferenzbegründenden Ursprungs, ohne selbst Ursprungsnachweise zu sein. Vielmehr stellen Lieferantenerklärungen die Grundlage für die Ausstellung von präferenziellen Ursprungsnachweisen dar, indem sie die unterschiedlichen Be- und Verarbeitungsstationen von Vormaterialien als eine Art Vorpapier dokumentieren.²⁷⁶ Eine Lieferantenerklärung ist eine Erklärung, mit der der Lieferant Angaben über die Eigenschaft von Waren hinsichtlich der Präferenzursprungsregeln der Union macht.²⁷⁷

Dazu stellt der Lieferant der Vormaterialien seinem Kunden, dem späteren Ausführer, ein Dokument aus, aus dem die bereits getätigten Bearbeitungs- oder Herstellungsvorgänge an den Vormaterialien oder die Ursprungseigenschaft der Vormaterialien hervorgehen.²⁷⁸ Da der Ausführer verpflichtet ist, den präferenzgemäßen Ursprungserwerb der Ware nachzuweisen, ist er auf diese Informationen seines Vorlieferanten angewiesen. Dabei muss er sich hinsichtlich der inhaltlichen Richtigkeit der Lieferantenerklärung vollständig auf seinen Lieferanten verlassen können. Zur Ausstellung einer Lieferantenerklärung ist der Lieferant nicht öffentlich-rechtlich verpflichtet, dem Ausführer bleibt deshalb allein, sich vertraglich mit seinem Lieferanten über die Lieferantenerklärung zu einigen.²⁷⁹ Verbindlich festgelegt ist nicht die Form der Lieferantenerklärung, aber deren Text, der per Muster vorgegeben ist.²⁸⁰

²⁷⁶ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 195.

²⁷⁷ Schrömbges, in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1169, Rn. 102, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 136.

²⁷⁸ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 135.

²⁷⁹ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 195, Schrömbges, in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1169, Rn. 104, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 135.

²⁸⁰ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 118.

Ebenso wie Waren, die einer weitergehenden Be- oder Verarbeitung unterzogen werden, erfordert die Anmeldung zur Präferenzbehandlung von Waren, die der Ausführer gänzlich ohne weitere Be- oder Verarbeitung weiterverkaufen möchte, eine Lieferantenerklärung. Auch für solche Handelswaren bedarf der Ausführer der lückenlosen Dokumentation der an ihnen vorgenommenen Be- oder Verarbeitungsvorgängen oder ihrer Ursprungseigenschaft.²⁸¹ Lieferantenerklärungen sind für den Warenverkehr beispielsweise innerhalb der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum, im Rahmen der Kumulierung innerhalb der Paneuropa-Mittelmeer-Zone sowie im Warenverkehr der EU mit der Türkei, mit den Cotonou-Abkommens-ländern und mit den überseeischen Ländern und Gebieten vorgesehen.

Nicht erforderlich sind Lieferantenerklärungen, wenn keine Lieferung von Vormaterialien von einer natürlichen oder juristischen Person an eine andere erfolgt ist, sondern der Ausführer alle zur Herstellung seiner Ware notwendigen Vormaterialien im eigenen Betrieb herstellen kann. Dann kann er selbst den Nachweis über die Ursprungseigenschaft der Ware erbringen, ohne auf weitergehende Lieferantenerklärungen angewiesen zu sein.²⁸²

Beliefert ein Lieferant einen Hersteller regelmäßig und über einen längeren Zeitraum hinweg mit Vormaterialien, so kann eine Langzeit-Lieferantenerklärung abgegeben werden, die eine Gültigkeit von bis zu zwei Jahren hat.²⁸³ Solche Langzeit-Lieferantenerklärungen können im Rahmen ständiger Lieferbeziehungen auch rückwirkend abgegeben werden²⁸⁴, maximal jedoch nur für ein Jahr vor Ausfertigungsdatum.²⁸⁵ Die Gültigkeitsfrist betrifft dabei den Zeitraum, in welchem die Lieferungen erfolgen können, ohne dass stets aufs Neue Lieferantenerklärungen abzugeben wären.²⁸⁶ Die Langzeit-Lieferantenerklärung selbst bleibt auch über ihren Gültigkeitszeitraum hinaus in Bezug auf den Nachweis des Präferenzursprungs für die im Gültigkeitszeitraum getätigten Lieferungen weiterhin gültig.²⁸⁷

²⁸¹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 72.

²⁸² Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 27, Rn. 2, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 73.

²⁸³ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 143.

²⁸⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 75.

²⁸⁵ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 144.

²⁸⁶ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 144.

²⁸⁷ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 73 f.

Lieferantenerklärungen können grundsätzlich in vier verschiedenen Formen ausgestellt werden. Zu unterscheiden sind demnach Lieferantenerklärungen für Waren mit Präferenzursprungseigenschaft, Art. 63 Abs. 1 UZK-IA, Lieferantenerklärungen für Waren, bei denen die vorgenommene Be- oder Verarbeitung noch nicht die Ursprungseigenschaft begründet hat, Art. 63 Abs. 2 UZK-IA, Art. 27 Abs. 1, 2 Prot. Nr. 4 EWR und den jeweiligen Langzeit-Lieferantenerklärungen.²⁸⁸ Hinzu kommen noch Lieferantenerklärungen und Langzeit-Lieferantenerklärungen, die sich auf Vorlieferungen innerhalb einer Kumulationszone beziehen. Haben die Vormaterialien ihre Ursprungseigenschaft unter Anwendung von Kumulierungsregeln erhalten und soll eine Warenverkehrsbescheinigung EUR.MED ausgestellt werden, so muss innerhalb der Paneuropa-Mittelmeer-Zone die Lieferantenerklärung eine Aussage darüber enthalten, ob der Ursprung der Ware unter Anwendung der Kumulierungsregeln erworben wurde.²⁸⁹

b) Rechtsnatur präferenzzieller Ursprungsnachweise

Präferenzuelle Ursprungsnachweise sind zuvorderst Nachweispapiere. Sie belegen die Ursprungseigenschaft einer Ware und lösen damit, bei Vorliegen der maßgeblichen Voraussetzungen nach dem jeweiligen Präferenzregime, die gewünschte Präferenzbehandlung der Ware aus. Aufgrund dieser Eigenschaft kommt den präferenzuellen Ursprungsnachweisen eine wirtschaftlich erhebliche Bedeutung zu. Die Bestimmung der Rechtsnatur der unterschiedlichen Präferenznachweise dient daher auch dem Schutz der betroffenen rechtlichen und wirtschaftlichen Interessen. Bestimmten Rechtsformen, wie etwa Verwaltungsakten oder öffentlichen Urkunden kommt ein gesteigerter strafrechtlicher Schutz zu, indem diese im Rahmen der Urkundsdelikte einer mittelbaren Falschbeurkundung²⁹⁰ entstammen können. Die Rechtsnatur präferenzueller Ursprungsnachweise ist je nach Art und Förmlichkeit des Nachweises zu unterscheiden.

²⁸⁸ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 136, Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 27, Rn 3 f.

²⁸⁹ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 136 f., Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1170, Rn. 108.

²⁹⁰ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 4.

aa) Förmliche präferenzielle Ursprungsnachweise

Förmliche Präferenznachweise werden von den zuständigen Stellen im begünstigten Land ausgestellt.²⁹¹ Sie sind daher, im Falle einer Ausstellung durch deutsche Zollbehörden, rechtsfeststellende und begünstigende Verwaltungsakte.²⁹² Im Sinne einer EU-einheitlichen Anwendung der Vorschriften des Zollkodex müsste statt von Verwaltungsakten von Entscheidungen der Zollbehörden gesprochen werden.²⁹³

Nicht abschließend ist in der Literatur bestimmt, ob förmlichen Präferenznachweisen die Eigenschaft öffentlicher Urkunden im Sinne der §§ 415, 417 ZPO zukommt²⁹⁴. Eine solche Lesart der Verfahrens- und Formvorschriften über die Präferenznachweise lehnt sich an die im nichtpräferenziellen Ursprungsrecht geltenden Grundsätze an. Dort werden die Bestimmungen über die nichtpräferenziellen Ursprungsnachweise in den Art. 61 Abs. 1 UZK i. V. m. Art. 57 UZK-IA i. V. m. Anhang 22-14 geregelt. Demnach sind in den Mitgliedstaaten der EU die für die Ausstellung der nichtpräferenziellen Ursprungsnachweise zuständigen Stellen jeweils national zu bestimmen. Zuständig in Deutschland sind die berufsständischen Organisationen, also die Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern.²⁹⁵ Bei der Ausstellung der nichtpräferenziellen Ursprungsnachweise beurkunden die zuständigen Behörden den Regelungsgehalt des Ursprungszeugnisses, nämlich die Feststellung der Behörde über das Vorliegen der zur Ausstellung notwendigen Voraussetzungen und nicht den Vorgang des Ursprungserwerbs selbst.²⁹⁶ Insoweit kann für nichtpräferenzielle Ursprungsnachweise durchaus von deren Urkundeneigenschaft gesprochen werden²⁹⁷, was gleichzeitig die

²⁹¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 73.

²⁹² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 76, Harings in Dorsch, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 6.

²⁹³ So auch Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 33, Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1168, Rn. 96, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 64.

²⁹⁴ So Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 76, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 6.

²⁹⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 26, Rn. 13, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 27.

²⁹⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 3, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 26, Rn. 5.

²⁹⁷ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 3, Fn. 2, BFH v.13.10.1970, VII R 40/68, BFHE 100, S. 279, 285, ZfZ 1971, S. 241, 244, denen zufolge Ursprungszeugnisse Urkunden i.S.d. §§ 415, 417 ZPO sind, a.A.: Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 26, Rn. 2, der Ursprungszeugnisse als öffentliche Urkunden i.S.d. §§ 415, 418 ZPO einordnet.

nichtpräferenziellen Ursprungsnachweise unter den gesteigerten²⁹⁸ strafrechtlichen Schutz der Urkundsdelikte aus §§ 267 ff. StGB stellt.²⁹⁹

Gegen die Übertragung der für die nichtpräferenziellen Ursprungsnachweise geltenden Grundsätze auf die präferenziellen Ursprungsnachweise wird vorgebracht, dass die Zollbehörden bei der Ausstellung der präferenziellen Ursprungsnachweise nicht den Erwerb der Ursprungseigenschaft der Ware beurkunden.³⁰⁰ Gleiches gilt jedoch, wie aufgezeigt, auch im nichtpräferenziellen Ursprungsrecht, wonach ebenfalls lediglich die eigenen Feststellungen der zuständigen Stelle beurkundet werden.³⁰¹ Was die Ursprungsnachweise im Präferenzrecht von denen im nichtpräferenziellen Ursprungsrecht unterscheidet, ist das einzig für die präferenziellen Ursprungsnachweise vorgesehene Nachprüfungsverfahren, welches ihre Gültigkeit stets unter einen gewissen Vorbehalt stellt.³⁰² Ein solcher Vorbehalt findet sich jedoch auch in den öffentlichen Urkunden i. S. d. §§ 415, 417 ZPO. Gegen deren materielle Beweiskraft kann mit dem entsprechend vorgesehenen Rechtsmittel der Gegenbeweis geführt werden.³⁰³ Dass sich das Nachprüfungsverfahren allenfalls in zweiter Linie gegen die Eigenschaft eines präferenziellen Ursprungsnachweises als öffentliche Urkunde, dagegen in erster Linie gegen die durch den Präferenznachweis ausgelöste Präferenzbehandlung richtet, kann nur ein schwacher Grund sein, die Eigenschaft der präferenziellen Ursprungsnachweise als öffentliche Urkunden abzulehnen.

Fußt die Annahme, auch die präferenziellen Ursprungsnachweise seien öffentliche Urkunden i. S. d. §§ 415, 417 ZPO, auf einer Übertragung der Grundsätze des nichtpräferenziellen Ursprungsrechts auch auf die präferenziellen Ursprungsnachweise, so birgt diese Übertragung die Gefahr der systematischen Durchbrechung der Grundsätze des Präferenzrechts. Dieses ist

²⁹⁸ Als öffentliche Urkunden ist durch die Verwendung von nichtpräferenziellen Ursprungsnachweisen eine schwere mittelbare Falschbeurkundung gem. §§ 271 f. StGB möglich, näher: Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 4.

²⁹⁹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 4, HansOLG v. 25.9.1977, Ws 313/77, ZfZ 1978, S. 118 f.

³⁰⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, 4. Auflage 2006, Art. 27, Rn. 37, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 115, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 84.

³⁰¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 26, Rn. 3.

³⁰² Prieß in Witte, Zollkodex, 4. Auflage 2006, Art. 27, Rn. 37, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 84.

³⁰³ Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Zivilprozessordnung, § 417, Rn. 3, Geimer in Zöller, Zivilprozessordnung, § 417, Rn. 2.

kein gegenüber dem nichtpräferenziellen Ursprungsrecht hermetisch abgeschottetes und gänzlich eigenständiges Rechtsgebiet. Vielmehr bestehen aber vielerlei dogmatische Übereinstimmungen, was auch durch den häufig gleichlautenden Wortlaut der Regelungen belegt wird. Jedoch zeichnet das Präferenzrecht gerade dessen Ausnahmecharakter gegenüber dem nichtpräferenziellen Ursprungsrecht aus. Das Präferenzrecht mit seinen Zollvergünstigungen und Zollaussetzungen stellt die Durchbrechung des nichtpräferenziellen Ursprungsrechts als den Normalfall dar.

bb) Ursprungserklärungen

Ursprungserklärungen, also die nicht gemäß den maßgeblichen Formvorschriften von einer dazu zuständigen Zollbehörde ausgestellten, sondern die privatschriftlich erstellten Erklärungen über den präferenziellen Ursprung der Ware³⁰⁴, stellen Wissensserklärungen des Ausführers dar.³⁰⁵ Sie werden vom Ausführer selbst oder seinem Lieferanten abgegeben und ausgestellt³⁰⁶ und sind dadurch keine Feststellungen der an sich zuständigen Zollbehörden.³⁰⁷ Dieses gilt auch für die durch den ermächtigten Ausführer abgegebenen Ursprungserklärungen, da dieser lediglich von der Einhaltung bestimmter Verfahrensvorschriften befreit ist.³⁰⁸ Ihm sind hingegen keine hoheitlichen Befugnisse, gleich einem Beliehenen Unternehmer übertragen worden, so dass auch seine Ursprungserklärungen keine förmlichen Präferenznachweise sind.³⁰⁹

cc) Lieferantenerklärungen

Die Lieferantenerklärungen schließlich sind ebenfalls keine Entscheidungen der zuständigen Zollbehörden, sondern lediglich Wissensserklärungen des jeweiligen Ausführers über die Vorlieferungen seiner Ware.³¹⁰ Teilweise werden Lieferantenerklärungen allerdings als von

³⁰⁴ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 38, 194.

³⁰⁵ BFH v. 16.10.1986, VII R 122/83, ZfZ 1987, S. 47, 49.

³⁰⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 75.

³⁰⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 33.

³⁰⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 75.

³⁰⁹ A.A.: Schrömbges, in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1168, Rn. 97, demzufolge der ermächtigte Ausführer als Beliehener Unternehmer anstelle des Zollamtes dessen zollamtliche Befugnisse übernehme und für die von ihm ausgestellten Ursprungsnachweise die gleichen Regeln gelten, wie für die förmlichen Ursprungsnachweise.

³¹⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 32.

einer Privatperson ausgestellte rechtlich formalisierte Beweismittel bezeichnet³¹¹, was die Rechtsnatur der Lieferantenerklärungen über schlichte Wissenserklärungen hinaus steigern würde. Eine solche Auffassung stützt sich allerdings ausschließlich auf die für Lieferantenerklärungen bestehenden Formvorschriften, findet darüber hinaus allerdings keine materiell-rechtliche Begründung. Die Formvorschriften jedoch sind nur im Bezug auf den zu verwendenden Text inhaltlich für den Lieferanten bindend.³¹² Weitergehende Verpflichtungen treffen ihn nicht, wodurch seine Lieferantenerklärung über eine Wissenserklärung nicht hinausgeht.

3. Frist

Präferenzuelle Ursprungsnachweise sind nicht unbefristet gültig. Je nach Präferenzregime bleiben Präferenznachweise vier, Art. 23 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR, bis zehn Monate, Art. 94 Abs. 2 UZK-IA, gültig. Grund für die unterschiedlich ausgestalteten Gültigkeitszeiträume sind regelmäßig die verschiedenen Entfernungen, die die einzuführenden Waren aus den durch das jeweilige Präferenzregime begünstigten Ländern auf dem Weg zum Markt der Europäischen Union zurücklegen müssen.³¹³ Maßgeblich für den Gültigkeitsbeginn ist für förmliche Präferenznachweise das Datum der Ausstellung, für Ursprungserklärungen die auf einer Rechnung abgegeben wurden, das Rechnungsdatum.³¹⁴ Das Ende der Gültigkeit eines Präferenznachweises hat Einfluss auf dessen Vorlage bei der Einfuhr der Ware. Ist der Gültigkeitszeitraum bei der Einfuhr bereits überschritten, so müssen die Zollbehörden des Bestimmungslandes den Präferenznachweis nicht mehr annehmen. Die Gültigkeitsfrist präferenzueller Ursprungsnachweise hat daher ihren Grund in der möglichst zeitnahen Überprüfung des Nachweises³¹⁵ und einer damit einhergehenden Abwendung der Missbrauchsgefahr³¹⁶.

Ausnahmsweise kann die Gültigkeitsfrist aufgrund außergewöhnlicher Umstände außer Acht gelassen werden, Art. 23 Abs. 2 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 94 Abs. 2 UZK-IA. Die in beiden

³¹¹ Schrömbges, in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1169, Rn. 104.

³¹² Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 118.

³¹³ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 119.

³¹⁴ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 124.

³¹⁵ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 23, Rn. 1.

³¹⁶ Harings in Dorsch, Zollrecht, AKP-Ursprung, Art. 21, Rn. 3.

Vorschriften enthaltene Vorlagefrist ist gleich der Gültigkeitsfrist zu verstehen.³¹⁷ Zu solchen außergewöhnlichen Umständen zählt die Kommission Umstände, die vom Importeur nicht beeinflusst werden können, selten auftreten und die Überprüfung des Warenursprungs durch die Zollbehörden nicht beeinflussen.³¹⁸ Hierunter fallen beispielsweise höhere Gewalt³¹⁹ oder Streik, Unfälle und Unruhen.³²⁰ Ebenfalls nach Ablauf der Gültigkeitsfrist kann ein präferenzialer Ursprungsnachweis angenommen werden, wenn die Ware vor Fristablauf den Zollbehörden gestellt worden ist, Art. 23 Abs. 3 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 94 Abs. 2 UZK-IA. Das in diesen Fällen übliche Ermessen der Zollbehörden, ob sie den verspätet vorgelegten Präferenznachweis noch annehmen oder nicht, ist auf die Fälle reduziert, in denen die Verfristung die Möglichkeit, den Ursprung der Ware zu überprüfen, nicht beeinträchtigt.³²¹ Greift keiner dieser Ausnahmetatbestände ein, bleibt dem Einführer, dem es nicht gelingt, den präferenzialen Ursprungsnachweis innerhalb von dessen Gültigkeitsfrist vorzulegen, schließlich die Möglichkeit, einen Ersatzursprungsnachweis auf Grundlage des ursprünglichen Präferenznachweises zu beantragen.³²² Eines solchen Ersatzursprungsnachweises bedarf es indes nicht, wenn die Ware vor Fristablauf gestellt und in ein Zolllagerverfahren überführt wurde, aber erst nach Ablauf der Gültigkeitsfrist des Präferenznachweises in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurde. In solchen Fällen ist trotz des zwischenzeitlichen Fristablaufs eine zeitnahe Überprüfung der Ware und des Präferenznachweises bei der Gestellung möglich.³²³

Für Einführer von Waren aus den im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems begünstigten Ländern, aus den Cotonou-Abkommensländern sowie aus den überseeischen Ländern und Gebieten gelten darüber hinaus weitere Erleichterungen hinsichtlich der Gültigkeitsfrist von präferenzialen Ursprungsnachweisen. So beginnt für Ursprungswaren aus einem der durch das Cotonou-Abkommen oder den ÜLG-Beschluss begünstigten Länder eine neue Geltungsdauer des Präferenznachweises, wenn die Waren bei ihrer Versendung in die Europäische Union

³¹⁷ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 124

³¹⁸ Aus: User's Handbook to the rules of Preferential Origin used in the trade between the European Community, other European countries participating to the Euro-Mediterranean Partnership, S. 93.

³¹⁹ VSF Z 4212 Abs. 6.

³²⁰ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 131.

³²¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, AKP-Ursprung, Art. 21, Rn. 3.

³²² Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 23, Rn. 9, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 131.

³²³ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 23, Rn. 9, AKP-Ursprung, Art. 21, Rn. 3.

durch ein anderes im Rahmen eben dieses Präferenzregimes begünstigtes Land geführt werden, das nicht Ursprungsland ist³²⁴. Diese neue Gültigkeitsfrist beträgt vier Monate und beginnt mit dem Eintrag des Vermerks „Transit“, des Namens des Durchfuhrlandes, des amtlichen Stempelabdrucks sowie der Datierung. Ist das Durchfuhrland hingegen nicht im Rahmen des Cotonou-Partnerschaftsabkommens oder als überseeisches Land oder Gebiet begünstigt, so bleibt die Möglichkeit der Ausstellung eines neuen Präferenznachweises.³²⁵

4. Verfahren

Als weiterer formell rechtlicher Bestandteil sind regelmäßig Vorschriften über die Zusammenarbeit der Verwaltungen der an einem Präferenzregime beteiligten Länder in den Präferenzabkommen oder den Regelungen der autonomen Präferenz enthalten. Diese Verfahrensvorschriften sind der weitaus häufigere Ansatzpunkt für gerichtliche Auseinandersetzungen über die Anwendung der Ursprungsregeln als die Regeln des materiellen Präferenzrechts.³²⁶ Dies hat seine Ursache darin, dass die Anwendung der präferenziellen Ursprungsregeln in der Hauptsache durch die Verwaltungen des begünstigten Landes und des die Präferenz gewährenden Landes erfolgt. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere die Anerkennung der präferenziellen Ursprungsnachweise sowie deren nachträgliche Überprüfung eine entscheidende Rolle.

Auch die Bestimmung des Ursprungs einer Ware kann nicht ohne eine Zusammenarbeit der Verwaltungen gelingen. Soll eine Ware in den Genuss einer Präferenzbehandlung kommen, so muss sie zunächst den Ursprung des durch das Präferenzregime begünstigten Landes erworben haben. Der Vorgang des Ursprungserwerbs findet seine rechtliche Ausprägung in den maßgeblichen materiell rechtlichen Präferenzregeln des jeweiligen Präferenzregimes. Hieran knüpft der Nachweis des Ursprungs der Ware an. Die unterschiedlichen Arten der präferenziellen Ursprungsnachweise wurden bereits dargestellt. Die Ausstellung der förmlichen Präferenznachweise ist Aufgabe der Verwaltungen, genauer, der Verwaltungen des begünstigten Landes. Denn diese sind am besten in der Lage, die für den Ursprungserwerb

³²⁴ Harings in Dorsch, Zollrecht, AKP-Ursprung, Art. 22, Rn. 1.

³²⁵ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 110.

³²⁶ Harings/Heninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 149.

entscheidenden Umstände und Voraussetzungen im von der Präferenz erfassten Land zu ermitteln.³²⁷

Wird bei der Einfuhr einer Ware ein präferenzzieller Ursprungsnachweis vorgelegt, so können unter Umständen bei den Zollbehörden des Einfuhrlandes Zweifel über die Richtigkeit oder Echtheit des Präferenznachweises aufkommen. Lassen sich diese Zweifel nicht anhand des vorgelegten präferenzziellen Ursprungsnachweises selbst oder anhand eigener weitergehender Kontrollen der Zollbehörden des Einfuhrlandes ausräumen, so sind die Verwaltungen des Einfuhrlandes auf die Hilfe der zuständigen Verwaltung des begünstigten Landes angewiesen. Diese Hilfe findet ihren Ausdruck in der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit, die im Regelfall die Nachprüfung des Präferenznachweises im begünstigten Land durch die dortigen Zollbehörden zur Folge hat.

a) Verwaltungsmäßige Zusammenarbeit

Sowohl im vertraglichen Präferenzrecht als auch im autonomen Präferenzrecht ist die Gewährung der Zollpräferenzen an die vorherige Aufnahme der Zusammenarbeit der Verwaltungen geknüpft. Nur wenn die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen des Ausfuhrlandes und denen des Einfuhrlandes erfolgt, kann auch gewährleistet sein, dass die Präferenzmaßnahmen gemäß den maßgeblichen Regelungen des einschlägigen Präferenzregimes angewendet werden.³²⁸ Erst dieses Zusammenwirken versetzt die Zollbehörden des Einfuhrlandes in die Lage, effektiv nachzuvollziehen, ob eine Ware Ursprungsware ist und ob eine Präferenz gewährt werden kann. Schließlich ist auch die nachträgliche Prüfung der vorgelegten präferenzziellen Ursprungsnachweise ohne eine verwaltungsmäßige Zusammenarbeit nicht ohne weiteres möglich, da die Zollbehörden bei ihrer Beurteilung über die Richtigkeit oder Echtheit des Präferenznachweises auf die Mitwirkung und Unterstützung der Zollbehörden des begünstigten Landes angewiesen sind.³²⁹

³²⁷ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, *Edmond Huygen u.a.*, Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 19, *ZfZ* 1997, S. 12.

³²⁸ Stobbe, *Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex*, *ZfZ* 1997, S. 38, 115, Harings/Henninger in Dorsch, *Zollrecht*, ZK Art. 27, Rn. 150.

³²⁹ Prieß in Witte, *Zollkodex*, Art. 27, Rn. 40, Möller/Schumann, *Warenursprung und Präferenzen*, S. 124 f.

Die Pflicht zur verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit ist für autonom gewährte Präferenzen (übergangsweise im Rahmen des APS bis zur Umsetzung es REX) in Art. 73 UZK-IA, für den Europäischen Wirtschaftsraum in Art. 32 Prot. Nr. 4 EWR enthalten. Demnach kann ein Ursprungserzeugnis aus einem begünstigten Land nur dann in den Genuss einer Zollpräferenzbehandlung kommen, wenn bei der Einfuhr ein präferenzzieller Ursprungsnachweis nach den jeweiligen Formvorschriften vorgelegt wird, das begünstigte Land zuvor die in Art. 73 Abs. 1 UZK-IA bzw. Art. 32 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR festgelegten Angaben an die Kommission übermittelt hat und den Verwaltungen in der Europäischen Union bei der nachträglichen Überprüfung präferenzzieller Ursprungsnachweise Amtshilfe zu leisten bereit ist. Als Voraussetzung für Präferenzbehandlungen von Ursprungserzeugnissen gehören zu den Übermittlungspflichten die Benennung der für die Ausstellung der präferenzziellen Ursprungsnachweise zuständigen inländischen Behörden im begünstigten Land gegenüber der Kommission sowie die Übersendung der bei der Ausstellung der Ursprungsnachweise verwendeten Stempelabdrücke an die Kommission.³³⁰

Zweck der Amtshilfeverpflichtung ist es, den Einfuhrzollbehörden zumindest die formelle Überprüfung der vorgelegten präferenzziellen Ursprungsnachweise zu ermöglichen.³³¹ Auf diesem Wege kann die missbräuchliche Verwendung von Präferenznachweisen zumindest teilweise verhindert werden.³³² Die Überprüfung der bei der Einfuhr der Ware vorgelegten Präferenznachweise kann auch bei Erfüllen dieser verwaltungsmäßigen Verpflichtungen durch die Zollbehörden des Einfuhrstaates zunächst nur formell erfolgen. Dazu werden die auf den präferenzziellen Ursprungsnachweisen verwendeten Stempel mit den übermittelten Stempelabdrücken überprüft und die im Präferenznachweis als Ausstellerin genannte Zollbehörde des begünstigten Landes anhand der vom begünstigten Land benannten zuständigen Stellen abgeglichen. Eine weitergehende, inhaltliche Überprüfung der vorgelegten Ursprungsnachweise auf die materiell rechtliche Präferenzberechtigung hin, d.h., ob die Ware überhaupt Ursprungsware des begünstigten Landes entsprechend den Ursprungsregeln des jeweiligen Präferenzregimes ist, kann auf diese Weise durch die Zollbehörden in der EU nicht ohne weiteres erfolgen. Dazu sind diese auf die Amtshilfe durch die Zollbehörden des begünstigten Landes angewiesen. Die Amtshilfe zwischen den Zollbehörden des begünstigten

³³⁰ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 151.

³³¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 32, Rn. 2.

³³² Schmidt, Die Ursprungsregeln im Außenwirtschaftsrecht der EG, S. 127.

Landes und denen des Einfuhrlandes ist durch eine Zuständigkeitsverteilung geprägt und ist kennzeichnend für die formell-rechtliche Durchführung der Ursprungsregeln.³³³

Hat das begünstigte Land die Mitteilungs- und Amtshilfepflichten nicht erfüllt, so muss die Gewährung der Präferenz versagt werden, auch wenn die Ware den Ursprung des Landes gemäß den Ursprungsregeln erworben hat.³³⁴ Auf diese Weise soll insbesondere auf die Erfüllung der Mitteilungspflichten durch die im Wege des allgemeinen Präferenzsystems begünstigten Länder hingewirkt werden. Erst wenn alle im APS zusammengefassten Entwicklungsländer ihren formell-rechtlichen Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union nachgekommen sind, kann das allgemeine Präferenzsystem sein übergeordnetes Ziel der wirtschaftlichen Förderung der am schlechtesten entwickelten Länder erreichen, da erst dann alle Entwicklungsländer die gleichen Wettbewerbsbedingungen haben.³³⁵

Der Einführer einer Ware kann dem Risiko entgehen, eine an sich präferenzbegünstigte Ursprungsware in die EU einzuführen, die Präferenz jedoch aufgrund der mangelnden Zusammenarbeit der Verwaltung des begünstigten Landes nicht zu erhalten, indem er sich im Amtsblatt der EU über das Erfüllen der Übermittlungs- und Amtshilfeverpflichtungen des jeweiligen Landes informiert. Für das allgemeine Präferenzsystem schreibt Art. 73 Abs. 2 UZK-IA eine Veröffentlichungspflicht über die zu übermittelnden Daten und das Datum der Übermittlung vor.

b) Ausstellung von präferenziellen Ursprungsnachweisen

Fragen bezüglich der Ausstellung von Präferenznachweisen stehen am Anfang der Verfahrensabläufe im Präferenzrecht. Dabei muss nur der Ausführer diese Verfahrensfragen beachten, der nicht dazu befugt ist, selbständig Ursprungserklärungen abgeben zu können, sondern auf die förmlichen präferenziellen Ursprungsnachweise angewiesen ist. Diese werden von den zuständigen Stellen der Verwaltung im durch die Präferenz begünstigten Land ausgestellt. Grund hierfür ist, dass die Behörden im Ausfuhrland schon wegen der räumlichen

³³³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 151.

³³⁴ BFH v. 20.11.1998, RIW 1998, S. 485 ff.

³³⁵ Müller-Eiselt, Bewertung des Urteils des BFH vom 20. Januar 1998, AW-Prax 1998, S. 355.

Nähe zu Hersteller und Herstellungsort der Ware über besondere Sachkenntnis verfügen³³⁶, die ihnen eine etwaige Prüfung der Ursprungsbegründenden Voraussetzungen ermöglicht.³³⁷

aa) Regelverfahren

Die Verfahrensvorschriften über die Ausstellung förmlicher präferenzierter Ursprungsnachweise gleichen sich im vertraglichen wie im autonomen Präferenzrecht. Erforderlich ist jedenfalls zunächst ein schriftlicher Antrag des Ausführers oder seines bevollmächtigten Vertreters auf Ausstellung der jeweiligen Warenverkehrsbescheinigung bzw. des Formblattes A, Art. 15 Abs. 1, 2 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 114 Abs. 3 UZK-IA. Die Eigenschaft des Ausführers ist weder im vertraglichen noch im autonomen Präferenzrecht anhand einer Legaldefinition nachzuvollziehen. Nach Sinn und Zweck der Ursprungs- und Präferenzregelungen ist Ausfühler derjenige, der geltend machen kann, eine Ursprungsware im Geltungsbereich des jeweiligen Präferenzregimes unter Ausnutzung einer Zollpräferenz ausführen zu wollen.

Ist in dem anwendbaren Präferenzregime die Verwendung eines bestimmten Formblattes bei der Antragstellung vorgeschrieben, wie dies sowohl im Ursprungsprotokoll zum Europäischen Wirtschaftsraum gem. Art. 16 Abs. 2 S. 1 Prot. Nr. 4 EWR als gem. Art. 114 Abs. 3 UZK-IA der Fall ist, so sind diese gemäß den im Anhang des Abkommens enthaltenen Mustervordrucken zusammen mit der Antragstellung abzugeben.

Der Antragsteller muss in dem jeweiligen Mustervordruck den Ausfühler mit vollständigem Namen, Anschrift und Staat angeben, Feld 1. Im Feld 2 des Formblattes zur Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 muss bezeichnet werden, zwischen welchen am jeweiligen Präferenzabkommen beteiligten Ländern der Präferenzverkehr erfolgen soll, dazu gehört jedenfalls der Name des Drittlandes. Das Präferenzabkommen ist stets zwischen dem jeweiligen Drittland und der Europäischen Union geschlossen worden. Daher sind nie die Mitgliedstaaten der EU als Ziel der Ein- oder der Ausfuhr zu benennen, sondern die EU selbst ist einzutragen. Auch wenn die vertraglichen Präferenzabkommen ihrer Bezeichnung nach nicht von der Europäischen Union, sondern von den Europäischen Gemeinschaften mit dem

³³⁶ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 19, ZfZ 1997, S. 12.

³³⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 21, Rn. 1.

anderen beteiligten Land geschlossen wurden, ist seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon die EU als die Rechtsnachfolgerin der EG zu benennen. Wird hingegen ein Drittland als Bestimmungsland benannt, so ist der Eintrag an sich ungültig, der Präferenznachweis kann dann nicht ausgestellt werden. Ausnahmsweise kann eine solche Falschbezeichnung des Bestimmungslandes jedoch durch einen nachträglich ausgestellten Präferenznachweis geheilt werden.³³⁸

Die Angaben über den Empfänger (Feld 3 WVB EUR.1) und über die Beförderung (Feld 6 WVB EUR.1) sind nicht obligatorisch. Im Feld 4 (WVB EUR.1) ist das Ursprungsland der Ware einzutragen, es sei denn, diese hat ihren Ursprung in mehreren Ländern. Dann muss ein Hinweis auf die in Feld 8 des Formblattes zur Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 gemachten Angaben vermerkt werden. Diese Angaben müssen für jede Warenposition das jeweilige Land bzw. den jeweiligen zweistelligen ISO-Alpha-Code umfassen.³³⁹ In Feld 7 zur WVB EUR.1 ist Platz für offizielle Vermerke, z.B. über die Eigenschaft des vorliegenden Präferenznachweises als Ersatzpräferenznachweis oder Duplikat.³⁴⁰ Zusätzlich müssen in der WVB EUR-MED im Feld 7 Angaben über die Anwendung oder Nichtanwendung der Kumulierung durch Ankreuzen der zutreffenden Variante gemacht werden. In Feld 8 (WVB EUR.1) muss die Ware so genau bezeichnet werden, dass sie anhand dieser Angaben zweifelsfrei identifizierbar ist. Schließlich sind das Rohgewicht der Waren und, fakultativ, die Rechnungen anhand Datum und Nummer anzugeben und der Antrag muss unterschrieben werden.

Der Ausführer muss seinen Antrag in der Weise belegen, als dass er diesem alle relevanten Unterlagen über den präferenzbegründenden Ursprungserwerb beifügt, was gem. Art. 16 Abs. 3 Prot. Nr. 4 EWR die jedoch nur auf Verlangen der Zollbehörden des Ausfuhrlandes vorgeschrieben ist. Trotz des unterschiedlichen Wortlauts trifft den Ausführer in beiden Fällen die Verpflichtung, alle Unterlagen beizubringen, die für die Prüfung seiner zum Ursprungserwerb gegenüber der zuständigen Behörde gemachten Angaben notwendig sind.³⁴¹ Für den Europäischen Wirtschaftsraum enthält Art. 28 Prot. Nr. 4 EWR eine nicht

³³⁸ EuGH v. 24.2.1994, C-368/94, Administration des douanes/Solange Chiffre, Slg. 1994, S. I-605, 622, Rn. 26, 30, ZfZ 1994, S. 143.

³³⁹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 67 f., Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 128.

³⁴⁰ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 128.

³⁴¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 35.

abschließende Aufzählung der für den Nachweis der Ursprungseigenschaft der Ware zweckdienlichen Unterlagen.

Der Antragsteller eines präferenziellen Ursprungsnachweises muss ein Rechtsschutzinteresse haben, um den beantragten Präferenznachweis zu erhalten.³⁴² Hieran mangelt es, wenn die erstrebte Ausfuhr nicht von einer Präferenzbegünstigung erfasst ist oder die vorgegebene Ausfuhr tatsächlich gar nicht beabsichtigt ist.³⁴³ Dann kann der Antrag auf Ausstellung eines präferenziellen Ursprungsnachweises nicht positiv beschieden werden. Insofern hat die Zollbehörde im begünstigten Land nicht nur das Vorliegen der formellen, sondern ebenso auch das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen für die Ausstellung des Präferenznachweises zu prüfen, Art. 16 Abs. 7 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 114 Abs. 6 UZK-IA. In formeller Hinsicht prüfen die Zollbehörden, ob die Formblätter, bzw. der Antrag auf Ausstellung des Präferenznachweises ordnungsgemäß ausgefüllt und frei von missbräuchlichen Zusätzen sind. Der Antrag des Ausführers muss die auszuführenden Waren genau bezeichnen, so dass später eine Identifizierung möglich ist.³⁴⁴

In materieller Hinsicht erfolgt eine Schlüssigkeitsprüfung des Antrags. Obgleich die Zollbehörden das Vorliegen der Voraussetzungen für die Präferenz nicht von Amts wegen prüfen müssen³⁴⁵, wird doch ein unschlüssiger Antrag nicht sofort abgelehnt, sondern dem Ausführer Gelegenheit gegeben, seine Angaben in dem Antrag gegebenenfalls zu ergänzen.³⁴⁶ Aus diesen Angaben muss jedenfalls hervorgehen, dass die materiellen Voraussetzungen für die erstrebte Präferenzbehandlung erfüllt sind. Dazu zählen insbesondere der Ursprungserwerb nach den Vorschriften des maßgeblichen Präferenzregimes durch vollständiges Gewinnen oder Herstellen oder eine ausreichende Be- oder Verarbeitung. Bei Vorliegen einer Kumulierung muss die Prüfung erfolgen, ob die Kumulierung im anwendbaren Präferenzregime vorgesehen

³⁴² BFH v. 14.11.2000, VII R 84/99, ZfZ 2001, S. 95 zum notwendigen Rechtsschutzinteresse i. R. d. Antrags auf verbindliche Zolltarifauskunft.

³⁴³ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 128, Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 16, Rn. 5.

³⁴⁴ VSF T 4213 Abs. 8.

³⁴⁵ FG Münster v. 18.4.1980, VI 229/80 Z-A, ZfZ 1980, S. 341, 344.

³⁴⁶ VSF Z 4213 Abs. 18.

ist und ob gegebenenfalls die an der Kumulierung beteiligten Staaten untereinander Abkommen mit übereinstimmenden Ursprungsprotokollen geschlossen haben.³⁴⁷

Bei der Prüfung der Voraussetzungen zur Ausstellung eines präferenziellen Ursprungsnachweises können die Zollbehörden des Ausfuhrlandes jede zur weiteren Prüfung zweckdienliche Maßnahme ergreifen. Hierzu zählen beispielsweise das Anfordern von Beweismitteln, die Überprüfung der Buchführung des Ausführers hinsichtlich dessen Kalkulationen, Fertigungsplänen, Eingangsrechnungen, Verkaufsrechnungen, Lieferantenerklärungen, Durchschriften von Einfuhrpapieren, Stücklisten und dergleichen³⁴⁸ oder auch die Durchführung von Kontrollen.³⁴⁹ Dabei stehen etwaige Kontrollen hinsichtlich des ob und auch des wie ihrer Durchführung im Ermessen der Zollbehörden des begünstigten Landes, so dass allein eine nicht erfolgte Kontrolle kein Hinderungsgrund für die Präferenzgewährung sein kann.³⁵⁰

Auch für Waren, die bereits als gebraucht anzusehen sind, bei denen also zwischen ihrer Herstellung oder Einfuhr in das begünstigte Land und der angestrebten Ausfuhr ein beträchtlicher Zeitraum liegt, kann ein präferenzieller Ursprungsnachweis ausgestellt werden. In solch einem Fall ist es den Zollbehörden des begünstigten Landes aufgrund der besonderen Eigenschaft der Ware an sich nicht möglich, alle formellen und materiellen Voraussetzungen für die Ausstellung des Präferenznachweises zu überprüfen. Trotzdem kann der beantragte präferenzielle Ursprungsnachweis ausgestellt werden, wenn Herstellung oder Einfuhr der Ware vor dem Zeitraum lagen, in dem die Wirtschaftsbeteiligten des begünstigten Landes zur Aufbewahrung ihrer Buchführungsunterlagen verpflichtet sind, der Ursprung der Ware als präferenzbegünstigt z.B. durch beigefügte Unterlagen oder Sachverständigenaussagen anzusehen ist und kein Hinweis besteht, dass ein Verstoß gegen die maßgeblichen Ursprungsregeln vorliegt.³⁵¹

³⁴⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 16, Rn. 14 f.

³⁴⁸ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 68, Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 128.

³⁴⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 16, Rn. 20.

³⁵⁰ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 133.

³⁵¹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 68 f., Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 16, Rn. 11.

Der präferenzielle Ursprungsnachweis wird im Falle einer positiven Entscheidung der zuständigen Zollbehörde dem Ausführer erst dann zur Verfügung gestellt, wenn die Ausfuhr tatsächlich erfolgt oder die zollamtliche Überwachung der Ware sichergestellt ist³⁵², Art. 16 Abs. 9 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 114 Abs. 10 UZK-IA. In diesem Fall bringt die Zollbehörde einen Sichtvermerk an dem Präferenznachweis an und datiert die Ausstellung. Mit der Datierung beginnt gleichzeitig die Gültigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises. Örtlich zuständig ist in der Regel die Zollbehörde des begünstigten Landes, in deren Bezirk sich die Waren bzw. der Antragsteller mit den für den Antrag erforderlichen Unterlagen befinden.³⁵³

bb) Verfahrenserleichterungen

Neben den regelmäßigen Verfahrensanforderungen besteht eine Reihe von Erleichterungen. Nicht immer steht mit der Beantragung des präferenziellen Ursprungsnachweises bereits fest, welche Person bzw. welches Unternehmen im Einfuhrland die Ware empfangen und einführen wird. Daher müssen diese Angaben durch den Ausführer noch nicht im Zeitpunkt der Nachweisbeantragung gemacht werden, sodass der Ausführer sich auch erst nach der Ausfuhr aus dem begünstigten Land über die Einfuhr entscheiden kann.³⁵⁴ Eine solche Erleichterung berücksichtigt die Erfordernisse des Handelsverkehrs.³⁵⁵ Ebenso freigestellt ist der Ausführer laut den Mustervorgaben vom Erfordernis, im Antrag auf Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 oder eines Formblattes A Angaben über die Beförderung sowie gemäß der WVB EUR.1 über die Rechnungen zu machen.

(1) Nachträgliche präferenzielle Ursprungsnachweise

Eine weitere Verfahrenserleichterung stellt die Möglichkeit dar, auch nachträglich präferenzielle Ursprungsnachweise zu beantragen. Das „nachträglich“ bezieht sich dabei auf einen Zeitpunkt nach der erfolgten Ausfuhr der Ware. An sich bezweckt die Ausstellung des Präferenznachweises vor der Ausfuhr, dass erforderlichenfalls noch eine weitergehende Überprüfung der im Antrag vom Ausführer gemachten Angaben an der Ware selbst erfolgen

³⁵² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 132.

³⁵³ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 16, Rn. 9.

³⁵⁴ Schmidt, die Ursprungsregeln im Außenwirtschaftsrecht der EG, S. 129.

³⁵⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 134.

kann, beispielsweise in Hinblick auf die Identität der im Präferenznachweis bezeichneten mit der tatsächlich auszuführenden Ware oder der Ursprungseigenschaft der Ware.³⁵⁶

Unter den in Art. 17 Abs. 1 Buchst. a) und b) Prot. Nr. 4 EWR bzw. Art. 117 UZK-IA aufgeführten Voraussetzungen kann die Ausstellung des Präferenznachweises auch nachträglich erfolgen, wenn dieser entweder bei der Ausfuhr aufgrund eines unverschuldeten Versehens oder aufgrund besonderer Umstände nicht ausgestellt wurde oder der bei der Ausfuhr ausgestellte Präferenznachweis aus formalen Gründen bei der Einfuhr nicht angenommen wurde. Wird ein solcher Präferenznachweis nachträglich ausgestellt, so ist die Prüfung des Antrags auf dessen Übereinstimmung mit der auszuführenden Ware nicht mehr möglich. Erforderlich ist deshalb eine besonders sorgfältige Prüfung der zum Nachweis der Ursprungseigenschaft vom Ausführer vorgelegten Unterlagen sowie die Kennzeichnung des Präferenznachweises als nachträglich ausgestelltem Ursprungsnachweis.³⁵⁷

Wurde der präferenzielle Ursprungsnachweis aufgrund eines Irrtums oder eines unverschuldeten Versehens im Sinne des Art. 17 Abs. 1 Buchst. a) Prot. Nr. 4 EWR bzw. Art. 117 Abs. 1 Buchst. a) UZK-IA nicht schon bereits bei der Ausfuhr ausgestellt, so liegt der Grund für die nicht erfolgte Ausstellung des Präferenznachweises im Verantwortungsbereich des Ausführers, obgleich dieser die Situation nicht verschuldet hat. Dies kann insbesondere dann geschehen, wenn die auszuführende Ware schon vor der Beantragung des Präferenznachweises verladen wurde und das Schiff außerplanmäßig früher den Ausfuhrhafen verlassen hat oder die Ware zusammen mit anderen Ausfuhrsendungen von einem unwissenden Angestellten auf einen Lastkraftwagen verladen und verschickt wurden, um dessen Ladekapazitäten besser auszulasten, bevor der Präferenznachweis ausgehändigt war.³⁵⁸

Besondere Umstände, als der dritten der aufgeführten Alternativen, sind hingegen vom Ausführer nicht zu vertreten. Solche Umstände wurden vom Europäischen Gerichtshof für den Fall angenommen, dass bei der Ausfuhr ein anderes Land als das Einfuhrland bei der Beantragung des Präferenznachweises angegeben wurde.³⁵⁹ An sich ist die Eintragung eines

³⁵⁶ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 116.

³⁵⁷ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 137.

³⁵⁸ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 116.

³⁵⁹ EuGH v. 24.2.1994, C-368/94, Administration des douanes/Solange Chiffre, Slg. 1994, S. I-605, 622, Rn. 25 f., ZfZ 1994, S. 143.

anderen als des Bestimmungslandes in das Formblatt zum präferentiellen Ursprungsnachweis eine mehr als geringfügige Abweichung im Sinne des Art. 24 Prot. Nr. 4 EWR und damit nicht ohne weiteres heilbar, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich die Ursprungsregeln des eingetragenen Landes von denen der EU unterscheiden.³⁶⁰

In einem so gelagerten Fall wollte der Ausführer Textilwaren aus Indien in die Europäische Gemeinschaft einführen. Statt als Bestimmungsland eines der Länder der damaligen EG einzutragen, wählte der Ausführer als Eintrag die Länder, in denen der Einführer seinen Sitz hatte, nämlich die damaligen Drittländer Polen und die Tschechische Republik. Grund hierfür war, dass aus beiden Ländern Waren nach Indien verkauft worden waren, die aufgrund mangelnder Devisen vom indischen Käufer im Zuge eines Tauschgeschäftes bezahlt wurden. Die zum Tausch gegebenen Textilwaren wurden mangels Absatzmöglichkeit auf den heimischen Märkten sogleich weiterveräußert, unter anderem auch in die EG, sodass die Waren von Indien aus ohne Umweg über Polen und die Tschechische Republik direkt in Richtung der Gemeinschaft exportiert wurden. Jedoch blieben als Bestimmungsland weiterhin Polen und die Tschechische Republik angegeben, da bei der Ausfuhr das genaue Einfuhrland für die Waren noch nicht feststand.

An sich hätte die Präferenzbehandlung schlicht versagt werden müssen, da das eingetragene Bestimmungsland einen Hinweis darauf enthält, dass die dortigen Ursprungsregeln der Präferenzbehandlung zugrunde gelegt werden sollten und eben nicht die der heutigen Europäischen Union. Jedoch entschied der EuGH, dass die ausgestellten Präferenznachweise mit den falschen Bestimmungsländern als inexistent anzusehen sind. Somit ist es möglich, dass die Zollbehörden des begünstigten Ausfuhrlandes nachträglich, doch gleichermaßen erneut, einen präferenziellen Ursprungsnachweis, dieses Mal mit dem korrekten Bestimmungsland, ausstellen.

Der ausgestellte Präferenznachweis wird von den Einfuhrzollbehörden aus formalen Gründen nicht angenommen, wenn dieser nicht vorschriftsmäßig ausgestellt wurde, z.B., indem nicht das vorschriftsmäßige Formblatt verwendet wurde, eine der obligatorischen Angaben fehlt, der Stempel fehlt oder dieser nicht mit dem Abdruck übereinstimmt, der im Wege der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit übermittelt wurde oder statt des Originals lediglich eine

³⁶⁰ EuGH v. 24.2.1994, C-368/94, Administration des douanes/Solange Chiffre, Slg. 1994, S. I-605, 619, Rn. 16, ZfZ 1994, S. 143.

Kopie vorgelegt wurde.³⁶¹ In solchen Fällen muss nicht erneut ein präferenzzieller Ursprungsnachweis beantragt werden. Vielmehr reicht es aus, wenn der Einführer den von den Zollbehörden des Einfuhrlandes zurückgewiesenen Nachweis vorlegt³⁶² und die nicht erfolgte Anerkennung glaubhaft machen kann.³⁶³

Darüber hinaus besteht nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Sandler AG³⁶⁴ gewissermaßen eine Wahlmöglichkeit zwischen einer formellen nachträglichen Prüfung des vorgelegten Präferenznachweises und der Rückgabe desselbigen an den Einführer, damit dieser bei den Zollbehörden des Ausfuhrlandes selbst die nachträgliche Ausstellung des Präferenznachweises beantragen kann. In diesem Fall hatte der Zoll des Ausfuhrlandes die EUR.1-Bescheinigung zwar abgestempelt, dieser Stempelabdruck stimmte jedoch nicht mit dem zuvor übermittelten Musterabdruck überein. Der EuGH betonte in diesem Zusammenhang, dass das hier einschlägige Cotonou-Abkommen zwei Wege aufzeigt, wie ein bei der Einfuhr zunächst zurückgewiesener Präferenznachweis nachträglich nochmals ausgestellt werden kann. In beiden Fällen ist demnach maßgeblich, dass es jeweils die Zollbehörden des Ausfuhrstaates sind, die entweder auf Betreiben des Ausführers den Präferenznachweis nachträglich ausstellen oder durch die Zollbehörden des Einfuhrlandes die nachträgliche Prüfung der Echtheit des Präferenznachweises vornehmen.

(2) Duplikate

In der Möglichkeit zur Ausstellung eines Duplikates eines präferenzziellen Ursprungsnachweises besteht eine weitere Verfahrenserleichterung. Duplikate schaffen eine Ausnahme vom grundsätzlich im Original vorzulegenden Präferenznachweis. Die maßgeblichen Vorschriften über die Ausstellung eines Duplikates, Art. 18 Prot. Nr. 4 EWR, Art. 118 UZK-IA, setzen voraus, dass der originale präferenzzielle Ursprungsnachweis zunächst vorgelegen hat, im Folgenden aber durch Diebstahl, Verlust oder Vernichtung untergegangen ist. In solchen Fällen kann ein Duplikat des ursprünglichen Präferenznachweises beantragt werden, das dann an dessen Stelle tritt und über die gleiche Geltungsdauer verfügt.³⁶⁵

³⁶¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 17, Rn. 1.

³⁶² Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 17, Rn. 2.

³⁶³ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 129.

³⁶⁴ EuGH v. 24.10.2013, C-175/12, Sandler AG/Hauptzollamt Regensburg.

³⁶⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 138.

Die Ausfertigung durch die Zollbehörde erfolgt anhand der in ihrem Besitz verbliebenen Ausfuhrpapiere, versehen mit der Seriennummer des ursprünglichen Präferenznachweises, dem Datum der Erstaussstellung und, um Missbräuchen durch das zweifache Vorhandensein ein und desselben präferenziellen Ursprungsnachweises vorzubeugen, dem Vermerk, dass es sich bei dem neu ausgestellten Präferenznachweis eben um ein Duplikat handelt.³⁶⁶

(3) Ersatzursprungsnachweise

Schließlich können präferenzielle Ursprungsnachweise ersatzweise ausgestellt werden, wenn mehrere Waren zu einer Warensendung zusammengefasst wurden und diese im Verlauf der Lieferung in mehrere Warensendungen aufgeteilt wird. Dies gilt auch, soweit die Aufteilung der einzelnen Warensendungen bereits erfolgt ist, bevor ein Ersatzursprungsnachweis erstellt worden ist. In diesem Fall wurde die Ware nach ihrem Eintreffen in der Union geteilt, um einen Teil davon in einen anderen Mitgliedstaat weiter zu versenden. Der EuGH hat hierzu in der Rechtssache Helm Düngemittel³⁶⁷ entschieden, dass es maßgeblich darauf ankommt, dass der Warenursprung durch den Ausfuhrstaat im Präferenznachweis festgehalten wird. Ist dies der Fall und kann der Einführer nachweisen, dass der abgetrennte Teil der Waren der tatsächlichen Ware entspricht, dann können die Zollbehörden des ersten Mitgliedstaates den Ersatzursprungsnachweis auch dann ausstellen, wenn die Ware schon auf dem Weg in den nächsten Mitgliedstaat ist.

Die Möglichkeit, so genannte Ersatzursprungsnachweise zu beantragen, ist sowohl im Ursprungsprotokoll zum Europäischen Wirtschaftsraum, Art. 19 Prot. Nr. 4 EWR, als auch im autonomen Präferenzrecht vorgesehen. Weiterhin besteht auch ein Bedarf nach Ersatzursprungsnachweisen, wenn die Ware nicht wie vorgesehen innerhalb der Gültigkeitsdauer des ursprünglich ausgestellten Präferenznachweises in den zollrechtlich freien Verkehr des Bestimmungslandes überführt werden kann.³⁶⁸

Diese Ersatzursprungsnachweise können einzeln oder zu mehreren den präferenziellen Ursprungsnachweis ersetzen. Ein Ersatzursprungsnachweis gilt nach der Ausstellung als der endgültige Nachweis für die beschriebenen Waren. Er trägt die Seriennummer und das

³⁶⁶ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 116.

³⁶⁷ EuGH v. 6.2.2014, C-613/12, Helm Düngemittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld.

³⁶⁸ Harings/Heninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 139.

Ausstellungsdatum des ursprünglichen Präferenznachweises, ist aber als Ersatzursprungsnachweis zu kennzeichnen.³⁶⁹ Um Missbrauchsfällen vorzubeugen, müssen der Ausführer und der Empfänger namentlich benannt werden, die Angaben über die Ware müssen übertragen werden, sowie das Ursprungs- und das Bestimmungsland bestimmt werden. Schließlich werden in dem ursprünglichen präferenziellen Ursprungsnachweis durch die Zollstelle, die den Ersatzursprungsnachweis ausstellt, Gewicht, Nummern sowie die Art der weiterversandten Waren und auch die Seriennummern des bzw. der neu ausgestellten Ersatzursprungsnachweise eingetragen.³⁷⁰

c) Vorlage präferenzieller Ursprungsnachweise bei der Einfuhr

Will der Einführer einer Ware in den Genuss einer Zollpräferenz kommen, so müssen weitere Verfahrensvoraussetzungen erfüllt sein. Zunächst muss bei der Einfuhr die Überführung der Ware in den zollrechtlich freien Verkehr der Europäischen Union erfolgen. Dieser Vorgang beschreibt die Verbringung der Ware in das Gebiet der EU nach vorheriger Anmeldung bei der zuständigen Zollbehörde. Dies geschieht, damit die Zollbehörden bei der Einfuhr Gelegenheit haben, das Vorliegen der Voraussetzungen einer Präferenz zu überprüfen, indem sie die einzuführende Ware mit der im präferenziellen Ursprungsnachweis bezeichneten Ware abgleichen, den Präferenznachweis auf Zweifel an dem dargestellten Ursprungserwerb überprüfen und ggf. weitere Untersuchungen durchführen.³⁷¹

Durch die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr wird aus einer Drittlandsware eine Unionsware. Darüber hinaus entsteht durch die Anmeldung der Ware die Zollschuld. Um diese gemäß dem anzuwendenden Präferenzregime zu reduzieren oder gar entfallen zu lassen, bedarf es des Antrags des Einführers auf Gewährung der Präferenz. Dieser grundsätzlich schriftlich zu stellende Antrag kann ausnahmsweise auch konkludent durch die Vorlage des präferenziellen Ursprungsnachweises bei der Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr erfolgen.³⁷² Neben der Einhaltung dieser Verfahrenserfordernisse ist für die Gewährung der Präferenz vonnöten, dass diese auch in tatsächlicher Hinsicht anwendbar ist. Hierunter ist eine häufig eingerichtete quantitative Beschränkung der Präferenzmaßnahme zu verstehen. So kann trotz

³⁶⁹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 116 f.

³⁷⁰ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 117.

³⁷¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 24, Rn 4.

³⁷² Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 86.

ordnungsgemäßer Überführung der Ware in den zollrechtlich freien Verkehr der EU eine Präferenz nicht gewährt werden, wenn durch das maßgebliche Präferenzregime die Zollvergünstigungen auf bestimmte Zollkontingente oder Zollplafonds begrenzt sind.

aa) Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr

Soll die erstrebte Präferenzbehandlung erreicht werden, so muss mit der Zollanmeldung der Ware und der zollrechtlichen Bestimmung auf Überführung des Ursprungserzeugnisses in den zollrechtlich freien Verkehr oder in einen anderen Zollverkehr der präferenzielle Ursprungsnachweis vom Einführer vorgelegt und die Gewährung der Präferenz beantragt werden, Art. 56 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 Buchst. d) und e) UZK.³⁷³ Dazu wird der Anmeldung zur Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr der präferenzielle Ursprungsnachweis beigefügt.

Grund für das Erfordernis des Verfahrens der Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr ist die durch die Präferenzgewährung ausgelöste Vorzugsbehandlung des Einführers, die je nach Höhe des entfallenden Zolls von erheblichem wirtschaftlicher Bedeutung sein kann. Grundsätzlich wird daher bei einer Einfuhr einer Ware in die Europäische Union die Bemessung der tatsächlich zu zahlenden und durch die anwendbare Präferenz begünstigten Abgabenschuld im Zuge der ordnungsgemäßen Überführung der Ware in den zollrechtlich freien Verkehr ausgelöst.³⁷⁴ Wird die Ware auf eine andere Weise als durch Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr in das Gebiet der Europäischen Union verbracht, so kann für den Einführer ebenfalls eine Zollschuld entstehen.³⁷⁵ Die Gewährung der Präferenz ist im Falle einer Entziehung oder Pflichtverletzung dann grundsätzlich nicht zulässig.³⁷⁶ Eine Ausnahme hiervon ist in der Möglichkeit gegeben, dass eine auf diese Weise entstandene Zollschuld im Nachhinein erstattet oder erlassen werden kann. Ist dagegen die Zollschuld aufgrund eines

³⁷³ BFH v. 12.2.2001, BFH NV 2001, S. 1154, ZfZ 2001, S. 272, FG Düsseldorf v. 14.9.1994, AW-Prax 1995, S. 135 f., a.A.: Dreßler, Präferenzgewährung bei Nichterledigung von Versandverfahren, ZfZ 1994, S. 226 ff.

³⁷⁴ BFH v. 20.2.2001, VII B 279/00, ZfZ 2001, S. 272, FG Düsseldorf v. 14.9.1994, 4 K 6476/93 Z, ZfZ 1995, S. 184.

³⁷⁵ Wolfgang in Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 505 f.

³⁷⁶ FG Düsseldorf v. 14.9.1994, 4 K 6476/93 Z, ZfZ 1995, S. 184, FG Hamburg v. 29.11.1995, IV 110/94, ZfZ 1996, S. 123.

Tatbestandes nach Art. 79 UZK entstanden, so soll die nachträgliche Anwendung der Präferenzmaßnahmen einem Urteil des Bundesfinanzhofes zu Folge nicht möglich sein.³⁷⁷

(1) Nachträgliche Vorlage des Präferenznachweises

Beides, der Antrag auf die angestrebte Präferenzbehandlung und auch die Vorlage des präferenziellen Ursprungsnachweises können auch nachträglich erfolgen. In diesen Fällen ist eine Erstattung der präferenziellen Differenz zu den bereits gezahlten Einfuhrabgaben möglich. Kann der Einführer im Zeitpunkt der beantragten Überführung der Ware in den zollrechtlich freien Verkehr den zur Präferenzgewährung nötigen präferenziellen Ursprungsnachweis noch nicht vorlegen, so kann er im Ausnahmefall gem. Art. 166 UZK durch eine unvollständige Zollanmeldung zumindest die Überlassung der Ware erreichen und den Präferenznachweis dann nachträglich vorlegen.³⁷⁸

Im Regelfall wird dem Einführer von der Zollbehörde eine Vorlagefrist von einem Monat gewährt, deren Verlängerung auf bis zu drei Monate beantragt werden kann. Dann wird die Zollbehörde dem Einführer die Ware überlassen und die Abgaben buchmäßig erfassen. Die Festsetzung der Abgaben erfolgt sodann auf der Grundlage der Zollanmeldung, wobei eine Sicherheit für die Differenz zwischen dem Regelzollsatz und dem durch die Präferenz reduzierten Zollsatz erhoben wird.

(2) Formfehler

Nicht ausgeschlossen werden kann, dass der präferenzielle Ursprungsnachweis Angaben enthält, die sich nicht in gleicher Weise in den der Einfuhrzollbehörde vorgelegten Anträgen und Unterlagen des Einführers wiederfinden. Sind diese Abweichungen in einer Weise gravierend, dass die materiell-rechtlichen Angaben des Antrages nicht nachvollzogen werden können, dass also der präferenzbegünstigte Ursprung der Ware zweifelhaft erscheint, so können die Zollbehörden im Wege eines Nachprüfungsverfahrens die Echtheit und inhaltliche Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises überprüfen. Durch das in allen Präferenzregimen enthaltene System der administrativen Zusammenarbeit mit seiner gegenseitigen Amtshilfe soll ein Missbrauch des präferenziellen Ursprungsrechts vermieden

³⁷⁷ BFH v. 20.2.2001, VII B 279/00, ZfZ 2001, S. 272 f.

³⁷⁸ Wolfgang in Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 505.

werden.³⁷⁹ Ein solches Nachprüfungsverfahren ist jedoch mit erheblichem administrativem und zeitlichem Aufwand verbunden. So muss zunächst alles im Einfuhrland Mögliche in die Wege geleitet werden, um den Präferenznachweis vor Ort zu überprüfen, z.B. anhand eines Abgleichs der durch die Zollbehörden des Ausfuhrlandes übermittelten Stempelabdrücke mit den auf dem vorgelegten Präferenznachweis verwendeten Stempeln. Bringen diese Ermittlungen keine Gewissheit über die Echtheit oder die inhaltliche Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises, so müssen die zweifelhaften Präferenznachweise zurückgeschickt werden, mit der Bitte um Nachprüfung der fraglichen Präferenznachweise im Wege der Amtshilfe.

Um die Effektivität des Nachprüfungsverfahrens nicht zu gefährden und um den Einführer nicht mit den Nachteilen der Durchführung eines solchen Verfahrens unnötig zu belasten, sollen vorgelegte Präferenznachweise nur bei begründeten Zweifeln an deren Echtheit oder der Richtigkeit der in ihnen enthaltenen Angaben nachträglich überprüft werden.³⁸⁰ Deshalb sind in den Präferenzregimen regelmäßig Regelungen enthalten, nach denen bloß geringfügige Abweichungen zwischen den Angaben im präferenziellen Ursprungsnachweis und denen, die der Einführer bei der Einfuhr gegenüber den Zollbehörden zur Erlangung der Präferenz gemacht hat, nicht automatisch zu Ungültigkeit des vorgelegten Präferenznachweises führen.

Geringfügige Abweichungen liegen insbesondere bei offensichtlichen Schreibfehlern und bei Formfehlern wie beispielsweise Tippfehlern vor.³⁸¹ Solcherlei Fehler können häufig auf Übersetzungsfehlern beruhen, da die Zollbehörden, soweit der Präferenznachweis in einer anderen Sprache als der des Einfuhrlandes abgefasst ist, eine Übersetzung verlangen können.³⁸² Die Abweichung ist geringfügig, wenn weder der Sinngehalt der Erklärung des präferenziellen Ursprungsnachweises noch die Zuordnung der vorgelegten Unterlagen zur gestellten Ware aus der Sicht eines verständigen Dritten in Frage gestellt werden.³⁸³ Dann kann trotz des vorhandenen Fehlers in dem Präferenznachweis oder dem Antrag auf Präferenzgewährung die

³⁷⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 30, Rn. 1.

³⁸⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 30, Rn. 1.

³⁸¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 146, Harings in Dorsch, EWR-Ursprung, Art. 30, Rn. 3.

³⁸² Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 119.

³⁸³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 146, EWR-Ursprung, Art. 30, Rn. 2 f.

Ware anhand des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises präferenzbegünstigt abgefertigt werden.

(3) Vorlage des Präferenznachweises als formell-rechtliche Voraussetzung

Zwischen Teilen der Literatur und der Rechtsprechung ist bislang nicht abschließend geklärt, ob die Vorlage eines präferenziellen Ursprungsnachweises auf die dargestellte Weise die materiell-rechtliche oder aber die formell-rechtliche Voraussetzung für die anschließende Gewährung der beantragten Präferenz ist.

Nimmt man an, dass nur und ausschließlich solche präferenziellen Ursprungsnachweise bei der Einfuhr der Ware die gewünschte Präferenzbehandlung auslösen können, die den anzuwendenden Formvorschriften des jeweiligen Präferenzregimes entsprechen und auf dem vorgegebenen Muster ausgestellt wurden, so ist die Vorlage des Präferenznachweises eine materiell-rechtliche Voraussetzung für die Gewährung der Präferenz.³⁸⁴ Insoweit ist die Vorlage eines anderen als dem durch den jeweiligen Mustervordruck vorgegebenen präferenziellen Ursprungsnachweis nicht möglich oder zumindest nicht präferenzrelevant. Andere Formen von Präferenznachweisen können gerade diesen Präferenznachweis nicht ersetzen, weshalb die zuständige Zollbehörde keine anderweitigen Beweisangebote des Einführers annehmen muss oder gar eigene Ermittlungen über die Ursprungseigenschaft der Ware aufnehmen muss.³⁸⁵ Folge einer solchen Auffassung ist zum einen eine Beschränkung der Nachweismöglichkeit für den Einführer, aber gleichermaßen eine Verlässlichkeit durch gleich bleibende Formerfordernisse. Für die Verwaltung stellt diese materiell-rechtliche Auffassung eine Möglichkeit der Effektivitätssteigerung dar, muss sie doch nur solche Präferenznachweise berücksichtigen, die bereits anhand der Präferenzregime vorgegeben sind. Jedenfalls dienen gleich bleibende präferenzielle Ursprungsnachweise der Einheitlichkeit und der Sicherheit der Anwendung von Präferenzregimen.

Hält man die Vorlage des Präferenznachweises dagegen für eine formell-rechtliche Voraussetzung der Präferenzbehandlung, so kann die grundsätzlich erforderliche Vorlage des jeweils vorgegebenen präferenziellen Ursprungsnachweises in besonderen Fällen auch durch

³⁸⁴ So BFH v. 27.9.1988, VII R 181/85, ZfZ 1989, S. 16 und BFH v. 4.9.1990, VII R 27/89, BFH/NV 1991, S. 639.

³⁸⁵ BFH v. 27.9.1988, VII R 181/85, ZfZ 1989, S. 16, 17.

die Vorlage anderer, gleich tauglicher präferenzierter Nachweisformen ersetzt werden.³⁸⁶ Ist es dem Einführer objektiv unmöglich, den an sich geforderten Präferenznachweis bei der Anmeldung zur Überführung der Ware in den zollrechtlich freien Verkehr vorzulegen, so kann er auch sonstige Unterlagen vorgelegen, die den Präferenzursprung der Ware jedenfalls zweifelsfrei beweisen.³⁸⁷

Beide Ansichten stützen sich indes auf zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofes, um ihre jeweiligen Argumentationen zu untermauern. Während die formell-rechtliche Ansicht die Urteile in den Rechtssachen Huygen³⁸⁸ und Bonapharma³⁸⁹ als Ausgangspunkt für die Widerlegung der materiell-rechtlichen Ansicht nutzt, sieht die materiell-rechtliche Ansicht in dem Ausnahmecharakter der beiden Urteile gerade den Beweis gegen die formell-rechtliche Betrachtungsweise.³⁹⁰

In der Rechtssache Huygen hatte der EuGH eine Vorabentscheidung darüber zu treffen, ob der präferenzuelle Ursprung einer Ware anhand eines anderen als des im Präferenzregime geforderten Ursprungsnachweises belegt werden kann, wenn im Zeitpunkt der Einfuhr der Ware das maßgebliche Präferenzabkommen noch nicht in Kraft war. In diesem Falle konnte der Einführer für die Ware keine Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 nach dem an sich anwendbaren EWR-Abkommen vorlegen, da dieses eben bei der Einfuhr zwischen dem Einfuhr- und EWG-Land Belgien und dem damaligen Drittland Österreich noch nicht in Kraft war. Der Einführer war jedoch in der Lage, den Ursprung der Ware anhand der Rechnung nachzuweisen. Eine anschließende nachträgliche Überprüfung durch die österreichischen Behörden erbrachte jedoch ein negatives Ergebnis. Der Vorlagebeschluss des Europäischen Gerichtshofes lautete dahingehend, dass die Einfuhrzollbehörden bei Vorhandensein von anderen als dem an sich geforderten Präferenznachweis auch diese berücksichtigen dürfen und darüber hinaus nicht an das negative Ergebnis der Nachprüfung gebunden sind. Der Einführer,

³⁸⁶ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6414, Rn. 28, EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, 339, Rn. 24, ZfZ 1995, S. 148.

³⁸⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 38.

³⁸⁸ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6414, Rn. 28.

³⁸⁹ EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, 339, Rn. 24, ZfZ 1995, S. 148.

³⁹⁰ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 93.

dem es objektiv nicht möglich ist, den geforderten Präferenznachweis beizubringen, kann ausnahmsweise den Ursprung der Ware auf eine andere geeignete Weise nachweisen.

Eine zweite Ausnahmesituation führte den EuGH zur Entscheidung in der Rechtssache Bonapharma³⁹¹. Hier war es dem Einführer nicht möglich, die im EWR-Abkommen vorgesehenen WVVB EUR.1 vorzulegen, da seine Vorlieferanten sich der Auskunft über den Warenursprung verweigerten. In dieser Weigerung, die notwendigen Informationen über den Ursprung der Ware bereit zu stellen, lag nach Ansicht des EuGH eine vom einschlägigen Präferenzregime sanktionierte abgestimmte Verhaltensweise, die den Wettbewerb in den Handelsbeziehungen der Präferenzpartner einschränkt und die marktbeherrschende Stellung der Vorlieferanten missbräuchlich ausnutzt. Objektiv stand jedoch fest, dass es sich um an sich präferenzbegünstigte Ursprungswaren handelte. Da es auch hier dem Einführer nicht möglich war, die notwendigen Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 zu erhalten, er dazu jedoch alles ihm Mögliche getan hatte, ließ der EuGH wiederum eine Ausnahme vom Erfordernis der Vorlage des vorgesehenen präferenziellen Ursprungsnachweises zu.

In beiden Fällen kann nicht der Ausnahmecharakter der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes außer Acht gelassen werden. Demnach kann nur unter engen Voraussetzungen vom Erfordernis der Vorlage des in dem jeweils anwendbaren Präferenzregime vorgesehenen präferenziellen Ursprungsnachweises abgewichen werden.³⁹² Dazu muss der Ursprung der Ware anhand objektiver Beweise, auf die der Einführer keinen Einfluss nehmen kann, mit Sicherheit feststehen. Bei dem Versuch, den vorgesehenen Präferenznachweis zu erhalten, müssen der Ausfühler wie auch der Einführer die gebotene Sorgfalt angewandt haben. Und schließlich darf der Umstand, der die Erlangung des Präferenznachweises unmöglich machte, weder vom Aus- noch vom Einführer beeinflussbar sein. Der Ausnahmecharakter dieser Voraussetzungen steht freilich einer weitergehenden Ausdehnung auf andere denkbare Fallgestaltungen entgegen, setzt diese zumindest unter den Vorbehalt der richterlichen Überprüfung durch den EuGH.³⁹³

³⁹¹ EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Haupt-zollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, ZfZ 1995, S. 148.

³⁹² Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 20.

³⁹³ Anders Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 38.

Mit Schaffung dieser Ausnahmetatbestände durch den Europäischen Gerichtshof kann der Auffassung nicht länger gefolgt werden, die Vorlage des im jeweiligen Abkommen geforderten präferenziellen Ursprungsnachweises sei die materiell-rechtliche Voraussetzung für die Gewährung der Präferenz, denn diese Auffassung vermischt systematisch unsauber materiell-rechtliche Voraussetzungen des Ursprungsrechts mit formell-rechtlichen Grundsätzen. Einerseits gefährden solche Ausnahmen zwar die Aufrechterhaltung und Sicherstellung von Kohärenz und uniformer Anwendung des jeweiligen Präferenzregimes. Andererseits stellt gerade ihre enge Fassung sicher, dass Sinn und Zweck des Präferenzregimes, nämlich die wirtschaftliche Integration der Präferenzpartner, nicht durch überstarre Formvorschriften gefährdet wird. Zuzustimmen ist deshalb der Auffassung, dass die Vorlage des im anzuwendenden Präferenzregime vorgesehenen präferenziellen Ursprungsnachweises die bloß formell-rechtliche Voraussetzung für die Gewährung der Präferenz ist. Die Vorlage des im anzuwendenden Präferenzregime vorgesehenen Präferenznachweises bei der Einfuhr der Ware kann demzufolge von den Zollbehörden grundsätzlich stets verlangt werden. Bei Vorliegen einer besonderen Situation können aber auch andere Nachweise und Beweise den Ursprung der Ware belegen und von den Einfuhrzollbehörden für die Gewährung einer Präferenz akzeptiert werden.

(4) Bindungswirkung präferenzieller Ursprungsnachweise bei deren Vorlage

Unabhängig von der Frage, ob die Vorlage von präferenziellen Ursprungsnachweisen bei der Einfuhr einer präferenzbegünstigten Ware die materiell-rechtliche oder aber die formell-rechtliche Voraussetzung für die Gewährung der Präferenz ist, entfalten Präferenznachweise jedenfalls grundsätzlich eine Bindungswirkung. Die Bindungswirkung präferenzieller Ursprungsnachweise hat Auswirkungen auf die Anerkennung der im Präferenznachweis enthaltenen Daten und Tatsachenfeststellungen durch die Einfuhrzollbehörden.³⁹⁴ Diese können bei der Einfuhr nicht ohne weiteres außer Acht gelassen werden, da der förmliche Präferenznachweis im Ausfuhrland in einem zollamtlichen Verfahren durch die zuständigen Zollbehörden ausgestellt wurde, in welchem die materiell-rechtlichen und die formell-rechtlichen Voraussetzungen des Ursprungserwerbs sowie der Ausstellung des

³⁹⁴ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 39. Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 95.

Präferenznachweises nach dem jeweils zugrunde liegenden Präferenzregime geprüft und berücksichtigt wurden.³⁹⁵

Im Falle eines in der Europäischen Union ausgestellten Präferenznachweises handelt es sich um eine rechtsfeststellende und begünstigende Entscheidung der Zollbehörde im Sinne des Art. 5 Nr. 39 UZK.³⁹⁶ Eine solche Entscheidung kann an sich nachträglich nur durch die ausstellende Zollbehörde selbst wieder rückgängig gemacht werden, und zwar im Wege von Rücknahme oder Widerruf gem. Art. 27, 28 UZK. Dazu muss allerdings ein Rücknahme- bzw. ein Widerrufsgrund vorliegen, auf den gestützt der präferenzielle Ursprungsnachweis aufgehoben werden kann.³⁹⁷ Ein solches Vorgehen kann Resultat eines Nachprüfungsverfahrens sein, das die Einfuhrzollbehörde aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises zuvor eingeleitet hatte. Die Verfahrensfragen eines solchen Nachprüfungsverfahrens richten sich für autonome Präferenznachweise nach den Art. 109, 111 und 125 UZK-IA, für vertragliche Präferenznachweise im Europäischen Wirtschaftsraum nach Art. 33 Prot. Nr. 4 EWR. Erst das verfahrensmäßige Vorgehen, an dessen Ende die Aufhebung des Präferenznachweises durch die Zollbehörde des Ausfuhrlandes stehen kann, vermag die Bindungswirkung präferenzieller Ursprungsnachweise zu beseitigen.³⁹⁸

Die Verfahrensgrundsätze über die Ausstellung und über die Aufhebung der präferenziellen Ursprungsnachweise begründen die Bindungswirkung der durch die Zollbehörden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgestellten Präferenznachweise aufgrund der Vorschriften des Zollkodex sowie der Verfahrensregelungen über das Nachprüfungsverfahren in der Durchführungsverordnung zum Zollkodex bzw. den Durchführungsvorschriften des jeweils zugrundeliegenden vertraglichen Präferenzregimes. Ein durch eine autonome Präferenz begünstigtes Land muss, damit es in den Genuss der Präferenzbehandlung kommen kann, die Ursprungsregeln sowie die Verfahrensregeln einhalten. Für ein aufgrund einer vertraglichen Präferenz begünstigtes Land ergibt sich diese Pflicht schon aus den im jeweiligen

³⁹⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 73, Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1172, Rn. 116 f.

³⁹⁶ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 33, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 76, EWR-Ursprung, Art. 15, Rn. 6, Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1168, Rn. 96, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 64.

³⁹⁷ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1172, Rn. 116.

³⁹⁸ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1172, Rn. 118.

Präferenzabkommen enthaltenen materiell-rechtlichen und formell-rechtlichen Vorschriften selbst. Gleichwertige Verfahrensgrundsätze begründen somit im selben Maße auch die Bindungswirkung der durch die Zollbehörden des Ausfuhrlandes ausgestellten präferenziellen Ursprungsnachweise. Daher sind die Zollbehörden des Einfuhrlandes durch die Vorlage eines präferenziellen Ursprungsnachweises durch den Einführer zumindest in tatsächlicher Hinsicht gebunden.³⁹⁹ Aufgrund dieser Bindungswirkung muss eine Abfertigung der eingeführten Ware unter Anwendung der Zollpräferenz erfolgen. Bei Zweifelsfällen kann die Einfuhrzollbehörde die Ware zunächst bloß vorläufig gegen die Leistung einer Sicherheit abfertigen.⁴⁰⁰ Bestätigt ein anschließend durchgeführtes Nachprüfungsverfahren die Zweifel der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises, so kann die Differenz zwischen dem Präferenzzollsatz und dem Regelzollsatz nacherhoben werden.⁴⁰¹

Ausnahmen von der Bindungswirkung eines bei der Einfuhr der Ware der Zollbehörde vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises ergeben sich zum einen aufgrund der schon angeführten Aufhebung des Präferenznachweises im Zuge eines Nachprüfungsverfahrens, denn dann entfällt nicht bloß die Bindungswirkung des Präferenznachweises, sondern der Präferenznachweis wird insgesamt aufgehoben. Zum anderen kann die Bindungswirkung eines präferenziellen Ursprungsnachweises auch ohne die vorherige Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens entfallen, wenn bei der Vorlage des Präferenznachweises einzelne Voraussetzungen für die Präferenzgewährung schlicht nicht vorliegen oder die Einfuhrzollbehörde den Präferenznachweis aufgrund formeller Fehler nicht annehmen muss.

Um zu bestimmen, wann ein präferenzieller Ursprungsnachweis aus formellen Gründen keine Bindungswirkung gegenüber den Zollbehörden des Einfuhrlandes entfaltet, kann auf die Erläuterungen der Kommission zu den Ursprungsprotokollen Paneuropa-Mittelmeer⁴⁰² abgestellt werden. Demnach kann ein präferenzieller Ursprungsnachweis, im Bereich der Paneuropa-Mittelmeerzone also eine Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 oder EUR.MED, aus formalen Gründen von den Einfuhrzollbehörden abgelehnt werden, wenn diese von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes nicht auf dem vorgeschriebenen vorschriftsmäßigen Formblatt ausgestellt wurde, eine obligatorische Angabe fehlt, z.B. in Feld 4 der

³⁹⁹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 39, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 97.

⁴⁰⁰ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1172, Rn. 120.

⁴⁰¹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 97.

⁴⁰² ABl.EU 2006 Nr. C 16, S. 2.

Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 das Ursprungsland nicht eingetragen wurde oder wenn ein Stempel oder eine Unterschrift nicht vorhanden ist. Weiterhin lassen ein Sichtvermerk einer für die Ausstellung des Präferenznachweises nicht zuständigen Stelle oder die Verwendung eines anderen, ggf. neueren Stempels, dessen Musterabdruck noch nicht im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit übermittelt wurde⁴⁰³, die Bindungswirkung des vorgelegten Präferenznachweises entfallen.

Schließlich kann der präferenzielle Ursprungsnachweis aus formellen Gründen abgelehnt werden, wenn dieser nicht im Original, sondern lediglich in Kopie oder in einer anderen Abschrift vorgelegt wurde,⁴⁰⁴ Zur Ablehnung führt es auch, wenn in den Feldern 2 oder 5 solche Länder, zwischen denen der Präferenzverkehr stattfinden soll, eingetragen wurden, die nicht zur Präferenzzone gehören und damit im Rahmen des geltend gemachten Präferenzregimes nicht begünstigt sind. Ist die Bindungswirkung eines präferenziellen Ursprungsnachweises wegen formaler Gründe entfallen, so müssen die Zollbehörden des Einfuhrlandes diesen nicht annehmen und die Abfertigung der Ware zum Präferenzzollsatz nicht durchführen. In einem solchen Fall wird von der Einfuhrzollbehörde auf dem Präferenznachweis der Vermerk angebracht, dass dieser nicht angenommen wurde, sowie hiervon für ein etwaiges, ggf. später durchzuführendes Nachprüfungsverfahren eine Kopie erstellt.⁴⁰⁵ Der Einführer kann mit Hilfe des abgelehnten Präferenznachweises die nachträgliche Ausstellung eines neuen präferenziellen Ursprungsnachweises bei den Zollbehörden des Ausfuhrlandes beantragen und diesen dann ggf. später bei einer erneuten Einfuhr wieder vorlegen.⁴⁰⁶

Ein präferenzieller Ursprungsnachweis kann bei der Einfuhr durch die Zollbehörden des Einfuhrlandes auch dann mangels Bindungswirkung abgelehnt werden, wenn schon einzelne Voraussetzungen für die Gewährung der beantragten Präferenz nicht erfüllt sind. Das ist der Fall, wenn der präferenzielle Ursprungsnachweis offensichtliche Fehler aufweist. Solcherlei Fehler finden sich etwa in Präferenznachweisen, die für Waren ausgestellt wurden, die gar

⁴⁰³ Anders Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 120, der das Erscheinen eines zuvor nicht gemeldeten Stempels als Auslöser für begründete Zweifel ansieht, die ein Nachprüfungsverfahren auszulösen vermögen.

⁴⁰⁴ Anders wiederum Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 120.

⁴⁰⁵ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 17, Rn. 2.

⁴⁰⁶ Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96 f., Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 98 f.

nicht präferenzbegünstigt sind, in Präferenznachweisen, in denen Waren bezeichnet sind, die nicht mit der gestellten Ware identisch sind sowie in Präferenznachweisen, die von einem Land ausgestellt wurden, das gar nicht bzw. nicht durch das gerade angewendete Präferenzregime begünstigt ist.⁴⁰⁷

Offensichtliche Fehler sind weiterhin gegeben, wenn der Präferenznachweis Rasuren oder Übermalungen aufweist, die ein obligatorisch auszufüllendes Feld unkenntlich machen und von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes zuvor nicht bestätigt wurden, die Geltungsdauer des Präferenznachweises aus einem anderen als den in dem anzuwendenden Präferenzregime katalogisierten Gründen im Zeitpunkt der Gestellung der Waren überschritten ist, der Präferenznachweis nachträglich für eine bereits zuvor unrechtmäßig eingeführte Ware vorgelegt wird oder wenn im Falle vertraglicher Präferenzen der präferenzielle Ursprungsnachweis als Bestimmungsland ein Land ausweist, das gar keine Vertragspartei des Präferenzabkommens ist. Liegt ein solcher offensichtlicher Fehler vor, so kann wiederum die Anerkennung des präferenziellen Ursprungsnachweises durch die Zollbehörden des Einfuhrlandes ohne die vorherige Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens abgelehnt werden.⁴⁰⁸ In diesem Fall erklären die Einfuhrzollbehörden den vorgelegten Präferenznachweis unter Anbringung eines entsprechenden Hinweises für nicht anwendbar und behalten ihn ein, um eine weitergehende, missbräuchliche Verwendung des Dokumentes zu verhindern.⁴⁰⁹

Handelt es sich hingegen lediglich um geringfügige Abweichungen zwischen den Angaben im Präferenznachweis und den Angaben, die der Einführer zwecks Erlangung der Präferenzbehandlung vor den Einfuhrzollbehörden gemacht hat, wie z.B. unbedeutende Formfehler oder Tippfehler, trotz derer noch die Identität der in dem Präferenznachweis angegebenen Ware mit der gestellten Ware nachvollzogen werden kann, bewirken diese nicht den Wegfall der Bindungswirkung des Präferenznachweises und dessen Ungültigkeit.⁴¹⁰ Die Zollbehörden des Einfuhrlandes sind in solcherlei Fällen vielmehr an die in dem vorgelegten

⁴⁰⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 5, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 99.

⁴⁰⁸ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 5, Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96.

⁴⁰⁹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 99.

⁴¹⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 4.

präferenziellen Ursprungsnachweis enthaltenen Angaben gebunden und müssen die Präferenzbehandlung vornehmen.

bb) Zollkontingente und Zollplafonds

Allein die ordnungsgemäße Überführung der einzuführenden Waren in den zollrechtlich freien Verkehr löst nicht stets und in allen Fällen die vom Einführer angestrebte Präferenzbehandlung aus. Häufig sind die Zollvergünstigungen quantitativ kontingentiert. Dann ist es nur einer bestimmten Anzahl von Einfuhren innerhalb eines bestimmten Zeitraumes möglich, in den Genuss der im maßgeblichen Präferenzregime vorgesehenen Präferenz zu kommen. Ist das Kontingent der Zollvergünstigungen für diesen zeitlichen Abschnitt erschöpft, so hat sich auch die Präferenz in quantitativer Hinsicht zumindest vorläufig erschöpft. Ebenfalls denkbar ist eine qualitative Kontingentierung der Präferenzen. Findet diese statt, so verringert sich die Zollvergünstigung mit fortschreitendem Zeitablauf schrittweise auf den Regelzollsatz zu. In solchen Fällen findet eine Staffelung der Präferenzmaßnahmen nach ihrer Qualität statt.

Häufigste Anwendung einer quantitativen Begrenzung der Präferenzzollsätze findet im Rahmen von so genannten Zollkontingenten und Zollplafonds statt, Art. 56 Abs. 4 UZK, die sowohl vertraglich ausgehandelte wie autonom gewährte Präferenzmaßnahmen in ihrer Anwendung auf bestimmte Einfuhrvolumina beschränken. Beide Mechanismen räumen Zollvergünstigungen durch die Senkung des Regelzollsatzes nur für eine bestimmte Warenmenge ein.⁴¹¹ Eine qualitative Begrenzung der Präferenzmaßnahmen im Sinne einer Staffelung der günstigsten Zollpräferenzen bis hin zum Regelzollsatz findet sich im allgemeinen Präferenzsystem. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die durch eine Präferenz begünstigten Einfuhren dem Umfange nach durch so genannte Referenzmengen zu begrenzen. Ein solches Instrumentarium findet insbesondere gegenüber einigen Mittelmeeranrainern⁴¹² Anwendung.

d) Nachträgliche Überprüfung präferenzieller Ursprungsnachweise

Wesentlicher Kern der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit ist in vertraglichen wie auch in autonomen Präferenzregimen stets das Verfahren über die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen. Solchen Nachprüfungsverfahren kommt eine erhebliche

⁴¹¹ Alexander in Witte, Zollkodex, Art. 20, Rn. 93.

⁴¹² VO (EG) Nr. 747/2001 v. 9.4.2001, ABl. EG Nr. L 109, S. 2.

Bedeutung zu, da mit ihrer Hilfe bei Zweifeln der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises dieser von den Zollbehörden im Ausfuhrland überprüft und ggf. für ungültig erklärt werden kann. In einem solchen Fall entfällt für den Einführer die Möglichkeit, die Ware unter Anwendung des Präferenzzollsatzes einzuführen. Die Möglichkeit der Präferenzbehandlung ist für den Einführer einer mit einem präferenziellen Ursprungsnachweis versehenen Ware ein erheblicher wirtschaftlicher Vorteil, muss er doch, je nach anwendbarem Präferenzregime gar keinen oder lediglich einen gegenüber dem üblichen Zollsatz verringerter Zoll für die eingeführte Ware zahlen.

Daher kommt der Authentizität des Ursprungsnachweises eine besondere Bedeutung zu. Stellt sich im Nachhinein heraus, dass der im präferenziellen Ursprungsnachweis ausgewiesene Warenursprung nicht dem tatsächlichen Ursprung entspricht, so muss der Zoll, der tatsächlichen Herkunft der Ware entsprechend, gem. Art. 102, 105 UZK nacherhoben werden. Eine solche Nacherhebung folgt einem Verfahren, in dem die Echtheit des präferenziellen Ursprungsnachweises überprüft wird. Diese Nachprüfungsverfahren werden eingeleitet bei begründeten Zweifeln der Zollbehörden an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der präferenziellen Ursprungsnachweise. Auf Antrag der Zollbehörden des Einfuhrstaates oder des OLAF⁴¹³, werden sie stichprobenweise von den zuständigen Zollbehörden des Ausfuhrstaates durchgeführt. Zwar ist die Nachprüfung präferenzieller Ursprungsnachweise im Rahmen eines Nacherhebungsverfahrens Teil des formellen Präferenzrechts und damit an sich systematisch im Rahmen der Untersuchung von Verfahrensfragen zu erörtern. Eine genaue Untersuchung der Regelung der Nachprüfung präferenzieller Ursprungsnachweise jedoch soll anschließend gesondert im Abschnitt D erfolgen.

⁴¹³ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04- C-25/04, Sfakianakis AEVE/Ellinko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1305, Rn. 31.

D. Nachprüfungen von präferenziellen Ursprungsnachweisen

Die wirtschaftliche Bedeutung präferenzieller Ursprungsnachweise und die durch ihre Vorlage bei der Einfuhr ausgelöste Gewährung von Präferenzzollsätzen ist nicht allein für den Einführer, der ggf. in den Genuss eines reduzierten oder gar entfallenden Präferenzzollsatz kommen kann, immens, sondern für die Weltwirtschaft insgesamt.⁴¹⁴ Das Gewähren oder Nichtgewähren einer Präferenzbegünstigung einem bestimmten Land gegenüber kann Handelsströme beeinflussen oder ganz zum Erliegen bringen. Auch können Präferenzbehandlungen bestimmter Waren aus bestimmten Ländern von Einführern missbräuchlich ausgenutzt werden, um Marktbedingungen zu manipulieren.⁴¹⁵ Deshalb ist es von erheblicher Bedeutung, dass die Regeln, nach denen eine Ware den Ursprung eines begünstigten Landes erwirbt, eingehalten werden und der Nachweis dieses Ursprungserwerbs nachvollziehbar und zweifelsfrei dargestellt wird. Dazu enthalten die Präferenzregime Verfahren zur nachträglichen Überprüfung präferenzieller Ursprungsnachweise. Mit Hilfe eines solchen Verfahrens kann zeitlich nach der Vorlage des Präferenznachweises überprüft werden, ob die eingeführte Ware tatsächlich ihren Ursprung in dem begünstigten Land hat und ob der vom Einführer vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis echt bzw. inhaltlich richtig ist.⁴¹⁶

Das Verfahren zur nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen dient damit gleich mehreren Zielen. Zum einen wird es durchgeführt, um die Ursprungseigenschaft der einzuführenden Ware sowie die vorgelegten Präferenznachweise zu überprüfen.⁴¹⁷ Zum anderen dient es der Einhaltung und dem Schutz der maßgeblichen Regelungen des anwendbaren Präferenzregimes vor einer missbräuchlichen Ausnutzung der jeweils enthaltenen Präferenzen, denn das Nachprüfungsverfahren schützt auch den Einführer, da die Überprüfung der von ihm vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise im Rahmen eines festgelegten Verfahrens erfolgt, wodurch ihm Überprüfungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet werden.⁴¹⁸ Andererseits treten immer wieder Fälle auf, in denen trotz bestehender Zweifel der

⁴¹⁴ Vgl. die Darstellung bei Lux in Dorsch, Zollrecht, VO Zollpräferenzen (APS), Einführung, Rn. 35 ff., EuGH v. 11.12.1980, Rs. 827/79, Amministrazione delle Finanze/Acampora, Slg. 1980, S. 3731, 3744.

⁴¹⁵ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 1, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S.38, 120.

⁴¹⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 77 ff., 153 ff., Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40, Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 121 ff.

⁴¹⁷ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 193.

⁴¹⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 79.

Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises keine nachträgliche Überprüfung durchgeführt wird, sondern der präferenzielle Ursprungsnachweis ohne Weiteres für ungültig erklärt wird und sodann vom Einführer der Differenzbetrag zwischen dem zunächst erhobenen Präferenzzollsatz und dem Regelzollsatz nacherhoben wird.

Im Rahmen der Darstellung der Nachprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen soll daher im Folgenden erörtert werden, unter welchen Voraussetzungen und von welchen Stellen ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet werden kann, auf welche Weise die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens erfolgt und welche Rechtsfolgen und Wirkungen ein Nachprüfungsverfahren auslöst. Schließlich wird zu prüfen sein, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein Nachprüfungsverfahren entbehrlich sein kann.

I. Das Nachprüfungsverfahren

Damit ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet werden kann, müssen im jeweiligen Präferenzregime festgelegte Voraussetzungen erfüllt sein. In der Regel sind diese Voraussetzung aufgrund von Zweifeln der Zollbehörden des Einfuhrlandes an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises erfüllt.⁴¹⁹ Die Durchführung des Nachprüfungsverfahrens obliegt dann im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit aufgrund der gesteigerten Sachnähe den Zollbehörden des Ausfuhrlandes.⁴²⁰ Am Ende eines ordnungsgemäß durchgeführten Nachprüfungsverfahrens steht, soweit die nachträgliche Überprüfung die Ungültigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweis ergeben hat, regelmäßig die Zurückweisung des Präferenznachweises durch die Zollbehörden des Einfuhrlandes.⁴²¹ Da die in den vertraglichen Präferenzabkommen vorgesehenen Nachprüfungsverfahren mit den im Rahmen von autonom durch die Europäische Union festgelegten Regelungen über die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen starke strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen⁴²², sollen nachfolgend im Wesentlichen die einheitlichen Fragen des Nachprüfungsverfahrens behandelt werden, während

⁴¹⁹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 120, Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 196.

⁴²⁰ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 77.

⁴²¹ Felderhoff in Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96, Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1172, Rn 116.

⁴²² Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 121.

lediglich bei einzelnen Besonderheiten auf das jeweils einschlägige Präferenzregime eingegangen wird. Als Referenzregelungen sollen dabei die Vorschriften über das Nachprüfungsverfahren nach dem Protokoll Nr. 4 zum EWR sowie exemplarisch Art. 125 UZK-IA (vgl. insbes. auch die Regelungen nach Art. 109-111 UZK-IA) herangezogen werden.

1. Einleitungsgründe

Die autonomen wie auch die vertraglichen Präferenzregime enthalten Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die verfahrensmäßige Überprüfung des vorgelegten Präferenznachweises eingeleitet werden kann. Gem. Art. 33 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR, bzw. gem. Art. 125 UZK-IA erfolgt demnach eine nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen stichprobenweise oder wenn die Einfuhrzollbehörden begründete Zweifel an den Präferenznachweisen haben.

Eine bloß stichprobenweise, aber auch eine aufgrund von begründeten Zweifeln durchgeführte nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen verbietet ein systematisches Überprüfen der im Einfuhrland vorgelegten Präferenznachweise.⁴²³ Ein solches Vorgehen würde nicht nur die im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit erfolgten Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Zollbehörden des Einfuhrlandes und denen des Ausfuhrlandes beeinträchtigen⁴²⁴, es würde auch jeden Einführer dem Nachteil einer doppelten Überprüfung der Ursprungseigenschaft seiner Ware aussetzen. Diese Überprüfung würde dann einerseits bei der Beantragung des Präferenznachweises vor der Ausfuhr bei den Zollbehörden des Ausfuhrlandes erfolgen, andererseits bei einer nachträglichen Überprüfung im Zuge der Einfuhr der Ware.

a) Stichproben

Sowohl die stichprobenartig durchgeführte wie auch die aufgrund von begründeten Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises durchgeführte nachträgliche Überprüfung ist notwendiger Bestandteil⁴²⁵ des jeweiligen Präferenzregimes. Eine stichprobenartige Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen kann in aller

⁴²³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 153.

⁴²⁴ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 10.

⁴²⁵ EuGH v. 11.12.1980, Rs. 827/79, Amministrazione delle Finanze/Acampora, Slg. 1980, S. 3731, 3743 f., Rn. 5.

Regel aus verwaltungsökonomischen Gründen⁴²⁶ nur nachträglich, also nach Vorlage des Präferenznachweises durch den Einführer und nach erfolgter Abfertigung der Ware, durchgeführt werden, wenn zuvor nicht bereits Zweifel an der Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit eine Überprüfung notwendig gemacht haben.⁴²⁷ Eine bloß stichprobenweise Durchführung von Nachprüfungen erfordert eine zufällige Auswahl der zu prüfenden Präferenznachweise, bei der jedoch eine vorherige Vorauswahl nach bestimmten, risikoreichen Merkmalen, etwa nach bestimmten Ländern oder bestimmten Warenarten erfolgen kann.⁴²⁸ Jedenfalls kann eine stichprobenweise durchgeführte Nachprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen immer nur ausnahmsweise erfolgen.⁴²⁹ Sie richtet sich nach in der Vergangenheit festgestellten Unregelmäßigkeiten bei der Einfuhr durch unrichtige oder falsche Präferenznachweise für eine bestimmte Warenart aus einem bestimmten, begünstigten Land.⁴³⁰

b) Zweifel der Einfuhrzollbehörden

Begründete Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises können die Einfuhrzollbehörden haben, wenn ein auf konkrete Tatsachen rückführbarer Verdacht der Unrichtigkeit besteht und anzunehmen ist, dass sich die Unrichtigkeit auf die Feststellung des Ursprungs durch die Zollbehörden des Ausfuhrlandes und damit auf die Darstellung im Präferenznachweis ausgewirkt hat.⁴³¹ Ergeben können sich begründete Zweifel der Einfuhrzollbehörden aus grundsätzlichen Schwierigkeiten im Präferenzverkehr mit einem bestimmten Land oder einer bestimmten Warenart, oder aus besonderen Umständen des konkreten Einzelfalls.

aa) Zweifel aufgrund allgemeiner Umstände

Allgemeine Umstände, wie etwa stets und über einen längeren Zeitraum wiederholt auftretende Unregelmäßigkeiten im Präferenzverkehr mit einem bestimmten begünstigten Land oder bei der Einfuhr einer bestimmten begünstigten Ware können begründete Zweifel der Einfuhrzollbehörden an dem vorgelegten Präferenznachweis auslösen. Gründe für derlei

⁴²⁶ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S.38, 120.

⁴²⁷ EuGH v. 11.12.1980, Rs. 827/79, Amministrazione delle Finanze/Acampora, Slg. 1980, S. 3731, 3744, Rn. 7.

⁴²⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 153.

⁴²⁹ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 198.

⁴³⁰ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S.38, 120.

⁴³¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 154.

Zweifel hat die Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zusammengefasst⁴³². Begründete Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit liegen demzufolge vor, wenn die Verwaltungen des begünstigten Landes von Anfang an nicht mit denen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammenarbeiten. Erforderlich für diese verwaltungsmäßige Zusammenarbeit ist, dass sich die Zollbehörden einander Musterabdrücke der verwendeten Stempel zusenden und sich gegenseitig die Bezeichnungen und Anschriften der zuständigen Zollbehörden mitteilen.⁴³³

Weiterhin können eine schlechte oder gar nicht erfolgende Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Kontrolle der präferenziellen Ursprungsnachweise, das Vorhandensein allgemeiner Informationen über das Nichterfüllen der Voraussetzungen des Ursprungserwerbs bestimmter Waren aus bestimmten Ländern sowie unzulängliche Verwaltungsstrukturen für die Durchführung der maßgeblichen Präferenzregelungen im begünstigten Land begründete Zweifel auslösen. Schließlich sind nach der Mitteilung der Kommission noch systematische Einfuhren von Ursprungswaren über Vermittler aus anderen als dem begünstigten Land, ein rasches und unbegründetes Ansteigen von empfindlichen Einfuhren mit Betrugsrisiko und bereits im begünstigten Land aufgedeckte Betrügereien mögliche Auslöser für begründete Zweifel der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises.

Schließlich sollen auch Angaben, die das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung aufgrund einer Ermittlungsreise in das begünstigte Land in Bezug auf bestimmte Waren mit zweifelhaftem Ursprung in dem bereisten Land macht, Grund sein können, um so genannte Zweifel der Einfuhrzollbehörden aufgrund allgemeiner Umstände auszulösen.⁴³⁴ Zu unterscheiden sind derlei Zweifelsgründe aufgrund von Missionsberichten von Anträgen auf Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens, die vom OLAF selbst gestellt werden.⁴³⁵

Liegen solche allgemeinen Umstände vor, so kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass die Unregelmäßigkeiten im Präferenzverkehr mit einem bestimmten begünstigten Land

⁴³² ABl. EG 2000 Nr. C 348, S. 4.

⁴³³ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 13, ZK Art. 27, Rn. 151.

⁴³⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 154.

⁴³⁵ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04-C-25/04, Sfakianakis AEVE/Ellinko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1305, Rn. 31, ZfZ 2006, S. 154.

oder einer bestimmten an sich von einer Präferenz erfassten Warenart über einen längeren Zeitraum hinweg auftreten können. Dadurch wird eine Vielzahl von Einführern immer wieder bei ihren Einfuhren Zweifel der Einfuhrzollbehörden an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise gegenüberstehen. Deshalb sieht die Kommissionsmitteilung⁴³⁶ vor, dass alle Gründe, die Zweifel allgemeiner Art bei den Einfuhrzollbehörden auslösen können, zusammengefasst und veröffentlicht werden. Dadurch soll es den Einführern und auch den Zollbehörden in der Europäischen Union ermöglicht werden, bereits vor der Durchführung von Handelsgeschäften, Konsequenzen zum Schutz der eigenen wirtschaftlichen Interessen und zum Schutz der finanziellen Interessen der EU zu ziehen.⁴³⁷

bb) Zweifel aufgrund des Einzelfalls

Neben diesen Zweifeln, die durch Gründe allgemeiner Art ausgelöst werden, sind auch solche Zweifel der Einfuhrzollbehörden denkbar, die in der Person des Einführers oder in der Art und Weise der konkreten Einfuhr beruhen. Solche Einzelfälle waren in den Erläuterungen der Kommission zum Ursprungsprotokoll Nr. 4 zu den Europaabkommen⁴³⁸ aufgeführt. Zwar sind die Europaabkommen nach dem Beitritt aller Mittel- und Osteuropäischer Länder mitsamt den Ländern des Baltikums zur Europäischen Union nunmehr nicht mehr in Kraft, jedoch enthalten die Erläuterungen zu den Ursprungsprotokollen Beispiele, die über die Geltungsdauer der Abkommen hinaus anwendbar bleiben. Diese Beispielsfälle betreffen rein formale Gründe, die im Einzelfall die Zweifel der Einfuhrzollbehörden an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises auslösen können.⁴³⁹

Im Einzelfall können Zweifel der Einfuhrzollbehörde demnach etwa durch eine fehlende Unterschrift des Ausführers auf dem präferenziellen Ursprungsnachweis ausgelöst werden. Dies gilt nicht, soweit der Präferenznachweis eine Ursprungserklärung, also beispielsweise eine Erklärung auf der Rechnung oder auf einem sonstigen Handelspapier eines Ausführers ist, der nach dem einschlägigen Präferenzregime, etwa nach Art. 21 Abs. 7 Satz 2 Prot. Nr. 4 EWR,

⁴³⁶ ABl. EG 2000 Nr. C 348, S. 4.

⁴³⁷ Heher, Vision für den Präferenzursprung, AW-Prax 1998, S. 126, 129, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 103.

⁴³⁸ ABl. EG 1999 Nr. C 90, S. 6, 11.

⁴³⁹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 102, Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 120 f.

ermächtigt ist, Ursprungserklärungen auch ohne Unterschrift abzugeben.⁴⁴⁰ Weiterhin liegt ein formaler Grund für Zweifel der Einfuhrzollbehörden vor, wenn der Präferenznachweis keine Unterschrift der ausstellenden Ausfuhrzollbehörde oder kein Ausstellungsdatum aufweist oder wenn die Erzeugnisse, deren Verpackungen oder die Begleitpapiere einen anderen Ursprung der Waren als den an sich angegebenen als wahrscheinlich erscheinen lassen.

Weiterhin können Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit ausgelöst werden durch Angaben auf dem präferenziellen Ursprungsnachweis, die darauf schließen lassen, dass nur unzureichende Be- oder Verarbeitungsvorgänge vorgenommen wurden, die die Ursprungseigenschaft der Ware nicht begründen konnten, oder dass der für den Sichtvermerk auf dem Präferenznachweis von der Ausfuhrzollbehörde verwendete Stempel nicht mit dem zuvor im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit übermittelten Stempelabdruck übereinstimmt⁴⁴¹.

2. Durchführung des Nachprüfungsverfahrens

Bestehen bei der Einfuhrzollbehörde, der der präferenzielle Ursprungsnachweis vorgelegt wurde, begründete Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises, so leitet sie das Nachprüfungsverfahren zur nachträglichen Überprüfung des fraglichen Präferenznachweises ein. Hat das anwendbare Präferenzregime seine Grundlage auf einem vertraglichen Präferenzabkommen, so ist bei der Einleitung des Nachprüfungsverfahrens zu beachten, dass vertragliche Präferenzregime völkerrechtliche Abkommen darstellen. Daher müssen die Zollbehörden, um diese Verträge nicht zu missachten, gewissermaßen zwingend und ohne die Möglichkeit der Ausnutzung eines Ermessensspielraumes vor einer Nacherhebung des Differenzbetrages zwischen Präferenz- und Regelzollsatz das niedergelegte Nachprüfungsverfahren durchführen.⁴⁴² Erst wenn dieses Nachprüfungsverfahren ergeben hat, dass der präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder unrichtig ist und von der Ausfuhrzollbehörde für ungültig erklärt wurde, darf er von der Einfuhrzollbehörde außer Acht gelassen werden und anschließend der Differenzbetrag des Zolls nacherhoben werden.

⁴⁴⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 15, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 102.

⁴⁴¹ VSF Z 4212 Abs. 13 f. enthält weitergehende Hinweise zur Verwendung zweifelhafter Stempel.

⁴⁴² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 77.

Würde die Zollbehörde des Einfuhrstaates aus eigener Macht und ohne vorherige Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens den Ursprungsnachweis für ungültig erklären, würde dies die vertraglich festgelegte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Ein- und dem Ausfuhrland durchbrechen.⁴⁴³ Anders als bei der Feststellung, ob die Einfuhrzollbehörde Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises hat⁴⁴⁴, kann bei tatsächlichem Vorliegen eines Zweifels also hinsichtlich der Einleitung und anschließenden Durchführung des Nachprüfungsverfahrens kein Ermessen in Anspruch genommen werden.

Anderes wird in Rechtsprechung und Literatur für die Durchführung von Nachprüfungsverfahren zur nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen angenommen, die zum Präferenzverkehr im Rahmen von autonomen Präferenzregimen ausgestellt wurden. Hier sollen die Einfuhrzollbehörden selbständig entscheiden können, ob bei begründeten Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises ein Nachprüfungsverfahren überhaupt eingeleitet werden muss. Demnach soll bei Vorliegen einer autonomen Präferenz die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens in bestimmten Fällen entbehrlich sein können. Ein solches außer Acht lassen des an sich festgelegten Verfahrens wird mit dem einseitigen Charakter autonomer Präferenzen begründet, deren Rücknahme ebenso wie deren Gewährung eben auf einem einseitigen Akt der Europäischen Union beruht. Dass diese Annahme abgelehnt werden sollte, wird im nachfolgenden Abschnitt unten unter D. II. erklärt. Die Darstellung im Folgenden legt stets den Regelfall der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens zugrunde.

a) Einleitung

Liegen nun begründete Zweifel der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises vor oder soll eine stichprobenartige Überprüfung eines oder mehrerer präferenzieller Ursprungsnachweise

⁴⁴³ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Direteur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26 f.

⁴⁴⁴ Beispielsweise kann die Verwendung eines anderen als des zuvor per Abdruck übermittelten Stempels der Ausfuhrzollbehörde auf dem Präferenznachweis nach den Erläuterungen der Kommission zum Ursprungsprotokoll Nr. 4 zu den Europaabkommen, ABl.EG 1999 Nr. C 90, S. 6, 11, einen begründeten Zweifel formaler Art an der Echtheit des Präferenznachweises auslösen, als auch, nach den Erläuterungen der Kommission zu den Ursprungsprotokollen Paneuropa-Mittelmeer, ABl.EU 2006 Nr. C 16, S. 2, zum Wegfall der Bindungswirkung der Präferenznachweises und damit zu dessen Ablehnung ohne vorheriges Nachprüfungsverfahren führen.

erfolgen, so leitet die Einfuhrzollbehörde das Nachprüfungsverfahren ein. Ist die Einfuhrzollbehörde ein deutsches Hauptzollamt, so sendet dieses zunächst den oder die fraglichen Präferenznachweise an die Zentralstelle Ursprungsnachprüfung in Münster⁴⁴⁵. Die Zentralstelle Ursprungsnachprüfung tritt daraufhin mit der zuständigen Stelle im Ausfuhrland in Kontakt und sendet an diese gem. Art. 125 Abs. 2 UAbs. 1 UZK-IA, bzw. Art. 33 Abs. 2 Prot. Nr. 4 EWR den vorgelegten Präferenznachweis oder eine Abschrift hiervon.⁴⁴⁶ Dabei werden der Ausfuhrzollbehörde im Falle von bloß stichprobenartig eingeleiteten Nachprüfungen die ggf. vorliegenden Gründe mitgeteilt, die eine Untersuchung rechtfertigen.⁴⁴⁷ Im Falle von Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises teilt die Einfuhrzollbehörde der Ausfuhrzollbehörde alle maßgeblichen Gründe für die aufgetretenen Zweifel mit.⁴⁴⁸ Zusammen mit dem Antrag auf Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens senden die Einfuhrzollbehörden den zuständigen Stellen im Ausfuhrland neben dem Präferenznachweis alle zweckdienlichen Unterlagen, die als Beweismittel zur Beurteilung der Echtheit oder der inhaltliche Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises nötig sind. Dazu zählen insbesondere Kopien der beigefügten Rechnungen, der Frachtpapiere, Photos von auf der Ware selbst aufgedruckten Merkmalen sowie auch die Ergebnisse von bereits durchgeführten Untersuchungen.⁴⁴⁹

Zunächst ist die Einleitung des Nachprüfungsverfahrens ein rein verwaltungsinternes Verfahren. Der Einführer wird zwar über die eingeleitete nachträgliche Überprüfung des von ihm vorgelegten Präferenznachweises unterrichtet⁴⁵⁰, eine weitergehende Außenwirkung tritt jedoch vorerst noch nicht ein. Ein Anspruch des Einführers in diesem Anfangsstadium des Nachprüfungsverfahrens auf Akteneinsicht besteht nicht, gleichwohl kann die Zentralstelle Ursprungsnachprüfung Ermessen darüber ausüben, ob sie dem Einführer Akteneinsicht gewährt.⁴⁵¹

⁴⁴⁵ VSF Z 4215 Abs. 2, 3, Czakert, Neue verbindliche Ursprungsnachweise, AW-Prax 1997, S. 15 ff.

⁴⁴⁶ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 122, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 155.

⁴⁴⁷ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 104.

⁴⁴⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 156.

⁴⁴⁹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121, Harings in Dorsch, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 20.

⁴⁵⁰ VSF 4215 Abs. 5.

⁴⁵¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 155.

Die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens ist weder im autonomen noch im vertraglichen Präferenzrecht an die Einhaltung einer Frist gebunden. Zwar sieht für das autonome Präferenzrecht Art. 125 Abs. 6 UZK-IA für die Zollbehörden des Ausfuhrlandes eine Aufbewahrungspflicht für Formblätter A von mindestens drei Jahren vor, ebenso enthält Art. 29 Abs. 5 Prot. Nr. 4 EWR eine mindestens dreijährige Aufbewahrungsfrist. Die Aufbewahrungspflichten enden jedoch nicht automatisch nach drei Jahren und führen auch nicht zur Unmöglichkeit eines etwaigen späteren Nachprüfungsverfahrens.⁴⁵² Schließlich können die Präferenznachweise in den Zollbehörden der begünstigten Länder auch über den Zeitraum der Aufbewahrungsfrist hinaus vorhanden sein und es kann eine nachträgliche Überprüfung der präferenziellen Ursprungsnachweise auch unabhängig von deren Aufbewahrung durch die Ausfuhrzollbehörden in den betroffenen Unternehmen vor Ort erfolgen.⁴⁵³ Die Aufbewahrungsfrist dient zwei Zielen. Zum einen soll sie die Effektivität der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit garantieren, indem die Verwaltungen ausreichend zeitliche Gelegenheit haben, Nachprüfungen vorzunehmen, zum anderen sollen Nachprüfungsersuchen die Abfertigung und die Freigabe von Waren und damit den Warenverkehr insgesamt nicht unnötig lange behindern.⁴⁵⁴

Trotz des Vorhandenseins begründeter Zweifel der Einfuhrzollbehörden an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten Präferenznachweise und der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens können die Einfuhrzollbehörden die einzuführende Ware zunächst freigeben. Dazu erheben die Einfuhrzollbehörden in der Europäischen Union vom Einführer zusätzlich zum vorgesehenen Präferenzzollsatz eine Sicherheit in Höhe des Differenzbetrages zwischen dem Präferenzzollsatz und dem Regelzollsatz gem. Art. 244 UZK-IA. Ergibt das durch die Ausfuhrzollbehörden übermittelte Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens, dass die überprüften präferenziellen Ursprungsnachweise echt oder inhaltlich richtig waren, so wird dem Einführer die erhobene Sicherheitsleistung erstattet.⁴⁵⁵ An Stelle der Erhebung einer Sicherheitsleistung kann auch die Anwendung der Präferenzbehandlung bis zum Vorliegen des

⁴⁵² BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, 93, BFH/NV 1998, 363, FG Düsseldorf v. 5.5.2000, 4 K 2781/98 Z, nicht veröffentlicht.

⁴⁵³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 161.

⁴⁵⁴ Pethke, Strukturmerkmale der präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 196.

⁴⁵⁵ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 104, Harings in Dorsch, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 23.

Ergebnisses des Nachprüfungsverfahrens ausgesetzt werden.⁴⁵⁶ Dann gibt die Einfuhrzollbehörde die Ware frei und erhebt vom Einführer den Regelzollsatz.⁴⁵⁷

Wird das Nachprüfungsverfahren nicht aufgrund von begründeten Zweifeln der Einfuhrzollbehörde eingeleitet, sondern lediglich aufgrund von stichprobenartigen Überprüfungen, so kann die Freigabe der Ware nicht gegen die Erhebung einer Sicherheitsleistung erfolgen. Bei der Einfuhrzollbehörde liegen dann keine Zweifel vor, sodass sie die Ware dem Einführer überlassen kann und diese unter Anwendung des Präferenzzollsatzes buchmäßig erfasst.⁴⁵⁸ Die Erhebung einer Sicherheitsleistung ist im Rahmen von stichprobenartig eingeleiteten Nachprüfungsverfahren an sich nicht erforderlich, da bei der Einfuhrzollbehörde gerade keine Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises bestanden und diese nicht davon ausgehen wird, dass der aufgrund der nachträglichen Überprüfung des Präferenznachweises festzusetzende Abgabebetrag den bei der Zollanmeldung aufgrund der Präferenzbehandlung ermittelten Präferenzzollsatz übersteigen wird.⁴⁵⁹ Wird im Rahmen des eingeleiteten Nachprüfungsverfahrens später der Präferenznachweis für ungültig erklärt, so wird unter dem Vorbehalt der Vertrauensschutzregelung des Art. 119 UZK die Differenz zum Regelzollsatz nacherhoben.⁴⁶⁰ Darüber hinaus ist eine bloß routinemäßige Erhebung einer Sicherheitsleistung bei allen im Rahmen eines Präferenzverkehrs eingeführten Waren nicht möglich.⁴⁶¹ Bestehen keine Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises aufgrund derer ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet werden soll und soll auch keine stichprobenartige Überprüfung des Präferenznachweises durchgeführt werden, so muss dem Antrag des Einführers auf Präferenzbehandlung entsprochen werden, indem die Ware zum Präferenzzollsatz abgefertigt wird.⁴⁶²

⁴⁵⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 172.

⁴⁵⁷ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121.

⁴⁵⁸ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 104.

⁴⁵⁹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 172.

⁴⁶⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 23, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 171 ff.

⁴⁶¹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 33, Rn. 23.

⁴⁶² Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 196, Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 23.

Die Zollbehörden des Einfuhrlandes können von der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens ausnahmsweise absehen, wenn offensichtlich oder unstrittig ist, dass die fragliche Ware jedenfalls kein Ursprungserzeugnis des begünstigten Landes ist oder der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist.⁴⁶³ Ein solcher Fall liegt beispielsweise vor, wenn der Präferenznachweis unstrittig das Ergebnis einer Fälschung ist. Dann kann aus Gründen der Effektivität und der Funktionalität der Verwaltung ausnahmsweise von der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens abgesehen werden.⁴⁶⁴ Würde trotz der Gewissheit über das Nichtzutreffen der vom Einführer gemachten Angaben oder über die Fälschung des präferenziellen Ursprungsnachweises ein Nachprüfungsverfahren durchgeführt, so würde dies einen erheblichen und zudem entbehrlichen Verwaltungsaufwand darstellen.⁴⁶⁵ Der vorgelegte Präferenznachweis kann also im Falle offensichtlicher und unstrittiger Abweichungen der vorgelegten Dokumente und Waren von den Bestimmungen des jeweiligen Präferenzregimes von den Einfuhrzollbehörden unbeachtet bleiben und die beantragte Präferenzbehandlung dem Einführer versagt werden. Etwas anderes gilt hingegen, wenn die Einfuhrzollbehörde zwar von der Ursprungseigenschaft der eingeführten Ware ausgeht, jedoch überzeugt ist, dass der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht ist. Dann kann die Einfuhrzollbehörde nicht ohne weiteres von sich aus den Präferenznachweis außer Acht lassen, sondern muss dessen nachträgliche Überprüfung durch die Ausfuhrzollbehörde einleiten.⁴⁶⁶

Neben der regelmäßigen Einleitung des Nachprüfungsverfahrens durch die Zollbehörden des Einfuhrlandes ist es auch denkbar, dass die Ausfuhrzollbehörden selbst ein Nachprüfungsverfahren einleiten. Verfügt das begünstigte Land über Kenntnisse und Informationen, denen zufolge bei der Herstellung bestimmter Waren die Ursprungsregeln nach dem maßgeblichen Präferenzregime nicht eingehalten wurden, die Ware jedoch trotzdem mit einem präferenziellen Ursprungsnachweis versehen zur Teilnahme am Präferenzverkehr ausgeführt wurde, so kann das Ausfuhrland von sich aus ein entsprechendes Nachprüfungsverfahren zur Überprüfung der verwendeten Präferenznachweise und der Einhaltung der präferenziellen Ursprungsregeln bei der Herstellung der Ware einleiten.⁴⁶⁷ Daneben können aber auch unabhängig von besonderen Kenntnissen oder Informationen des

⁴⁶³ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 f., BFH/NV 1998, S. 363.

⁴⁶⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 165.

⁴⁶⁵ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 f., BFH/NV 1998, S. 363.

⁴⁶⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 166.

⁴⁶⁷ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 170.

begünstigten Landes spontane Ermittlungen stichprobenweise, etwa im Rahmen von Betriebsprüfungen, vom Ausfuhrland durchgeführt werden, anhand derer die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit von präferenziellen Ursprungsnachweisen überprüft wird.⁴⁶⁸ Im Zuge der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit werden auf diese Weise gewonnene Ergebnisse den Einfuhrzollbehörden als so genannte Spontanmitteilungen übermittelt. Deutsche Zollbehörden sollen nach der maßgeblichen Dienstanweisung⁴⁶⁹ spontane Ermittlungen nur in besonderen Fällen durchführen, in denen der Warenwert die Grenze von 50.000 Euro übersteigt, vom Einführer binnen drei Jahren wiederholt unechte oder falsche Präferenznachweise vorgelegt wurden oder bereits ein Straf- oder Bußgeldverfahren eingeleitet wurde.

b) Durchführung

Die administrative Zusammenarbeit der an einem Präferenzverkehr beteiligten Länder sieht sowohl im Rahmen autonomer Präferenzen als auch im Rahmen von vertraglichen Präferenzen stets eine Verteilung der administrativen Zuständigkeiten zwischen den Zollbehörden des Ausfuhrlandes und denen des Einfuhrlandes vor. Diese Verteilung findet ihre Ausprägung in der Zuständigkeit der Ausfuhrzollbehörden für die Feststellung der Ursprungseigenschaft der Waren und für die Ausstellung der präferenziellen Ursprungsnachweise sowie für die nachträgliche Kontrolle von fraglichen Präferenznachweisen. Hingegen sind die Einfuhrzollbehörden allein für alle im Zusammenhang mit der Einfuhr der Ware notwendigen Vorgänge zuständig, da sie zur Überprüfung der Echtheit und inhaltlichen Richtigkeit der Präferenznachweise in der Regel gar nicht in der Lage sind. Diese Kompetenzverteilung findet ihre Begründung in der Erkenntnis, dass die Ausfuhrzollbehörden am besten in der Lage sind, alle die Tatsachen, von denen der Ursprung abhängt, unmittelbar festzustellen⁴⁷⁰ und damit das Funktionieren des jeweiligen Präferenzregimes zu gewährleisten.⁴⁷¹ Deshalb sind allein die Zollbehörden des Ausfuhrstaates für die Durchführung des Verfahrens zur nachträglichen Überprüfung präferenzzieller Ursprungsnachweise zuständig, da sie über die größeren Sachnähe zu den Umständen des Ursprungserwerbs verfügen.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 108.

⁴⁶⁹ VSF Z 4215 Abs. 22.

⁴⁷⁰ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 196.

⁴⁷¹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 104.

⁴⁷² EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, Les Rapides Savoyarde/Direteur général des douanes et droit indirects, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465,

Nachdem die Einfuhrzollbehörde das Nachprüfungsverfahren durch einen Antrag an die zuständige Zollbehörde im Ausfuhrland eingeleitet hat, führt die Ausfuhrzollbehörde die nachträgliche Prüfung der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der von ihr ausgestellten präferenziellen Ursprungsnachweise selbständig durch.⁴⁷³ Bei der Überprüfung des Präferenznachweises im Ausfuhrland sind die Zollbehörden im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes gem. Art. 33 Abs. 3 Prot. Nr. 4 EWR befugt, vom Ausführer die Vorlage von Beweismitteln zu verlangen, seine Buchführung zu überprüfen und alle sonstigen für zweckdienlich erachteten Untersuchungen und Kontrollen durchzuführen.⁴⁷⁴ Die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit des zu überprüfenden präferenziellen Ursprungsnachweises kann nicht positiv festgestellt werden, wenn der Ausführer die Ursprungseigenschaft der ausgeführten Ware nicht nachweisen kann oder wenn durch die Nachprüfung festgestellt wird, dass die Voraussetzungen für den Ursprungserwerb der Ware im Zeitpunkt der angeblichen vollständigen Gewinnung oder Herstellung oder der ausreichenden Be- oder Verarbeitung nicht vorlagen.⁴⁷⁵ Dann ist vielmehr das Gegenteil nachgewiesen, demnach der präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist. Die Beweislast für die Tatsachen, die den Ursprung der Ware bzw. die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit des Präferenznachweises belegen, liegt bei den Ermittlungen der Ausfuhrzollbehörde im Rahmen des Nachprüfungsverfahrens auf Seiten des Ausführers.⁴⁷⁶ Die Nachprüfung kann zu der Beanstandung führen, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung eines präferenziellen Ursprungsnachweises nicht vorlagen oder dass der Ausführer die Ursprungserklärung zu Unrecht abgegeben hat.⁴⁷⁷ In solchen Fällen wird bei einer innerhalb Deutschlands durchgeführten Nachprüfung der Präferenznachweis ganz oder teilweise unter Angabe der Gründe mit einem rechtsmittelfähigen Bescheid zurückgenommen oder widerrufen.⁴⁷⁸

2521, Rn. 19, ZfZ 1997, S. 12, EuGH v. 17.7.1997, Rs. C-97/95, Pascoal & Filhos Ld./Fazenda Pública, Slg. 1997, S. I-4209, 4252, Rn. 32, ZfZ 1997, S. 332.

⁴⁷³ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 122.

⁴⁷⁴ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 105.

⁴⁷⁵ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6411, Rn. 16 ff.

⁴⁷⁶ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2533, Rn. 64, ZfZ 1997, S. 12.

⁴⁷⁷ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 199 f.

⁴⁷⁸ VSF Z 4215 Abs. 14.

Das Ergebnis der Nachprüfung wird der Einfuhrzollbehörde nach Abschluss des Verfahrens mitgeteilt.⁴⁷⁹ Eine ausdrückliche Frist, innerhalb derer das Nachprüfungsverfahren durchzuführen ist, enthält Art. 125 Abs. 3 UZK-IA. Demnach ist das Nachprüfungsverfahren im Ausfuhrland innerhalb von sechs Monaten durchzuführen.

In Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR wird angeordnet, dass ein auch nach zehn Monaten noch immer ergebnislos gebliebener Antrag auf Nachprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen wegen begründeter Zweifel an deren Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit zur Ablehnung der Präferenzbehandlung führt. Eine solche Frist von zehn Monaten entspricht der maximal möglichen Durchführungsdauer eines Nachprüfungsverfahrens nach Art. 125 Abs. 4 UZK-IA, wonach auch im autonomen Präferenzrecht die gesamte Dauer des Nachprüfungsverfahrens gem. inklusive einer viermonatigen Nachfrist zehn Monate nicht übersteigen soll. Hat die Ausfuhrzollbehörde nach den ersten sechs Monaten des Nachprüfungsverfahrens noch kein Ergebnis mitgeteilt oder übermittelt, anhand dessen der Einfuhrzollbehörde die Beurteilung des Ursprungs der Ware möglich wäre, so wird gem. Art. 125 Abs. 4 UZK-IA zur Erinnerung ein zweites Schreiben an die Ausfuhrzollbehörde gerichtet.⁴⁸⁰ Damit verbleiben weitere vier Monate, in denen die nachträgliche Überprüfung des Präferenznachweises möglich ist.⁴⁸¹

Wird auch dieses zweite Schreiben der Einfuhrzollbehörde gar nicht oder bloß auf eine Weise beantwortet, die eine Beurteilung des Warenursprungs oder der Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit des überprüften präferenziellen Ursprungsnachweis nicht möglich macht, so lehnt die Einfuhrzollbehörde nach Art. 125 Abs. 4 UZK-IA die beantragte Präferenzbehandlung ab. Gleiches gilt gem. Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR im Rahmen eines im Europäischen Wirtschaftsraum nach zehn Monaten gar nicht oder bloß unzureichend beantworteten Antrages auf Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens, ohne dass es hier eines zweiten Schreibens an die Ausfuhrzollbehörde bedarf.

Einzig in besonderen Ausnahmefällen kann von der Verweigerung der Präferenzbehandlung abgewichen werden und trotz eines ergebnislos gebliebenen Nachprüfungsverfahrens eine

⁴⁷⁹ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 199.

⁴⁸⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 63.

⁴⁸¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 158.

Abfertigung der Ware zum Präferenzzollsatz erfolgen.⁴⁸² Solche besonderen Umstände liegen insbesondere dann vor, wenn nachgewiesen werden kann, dass die eingeführte Ware doch einen präferenzbegünstigten Ursprung aufweist und der präferenzielle Ursprungsnachweis echt ist und inhaltlich richtige Angaben enthält.⁴⁸³ Insbesondere wenn es der Ausfuhrzollbehörde aufgrund eigener Nachlässigkeit nicht möglich ist, den Ursprung der Ware festzustellen, kann sich der Einführer auf höhere Gewalt berufen und somit außergewöhnliche Umstände anführen.⁴⁸⁴ Weiterhin liegen außergewöhnliche Umstände im Ausfuhrland vor, wenn eine ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit nicht möglich ist, etwa aufgrund von Bürgerkrieg oder politischen Unruhen oder auch, wenn die um die Nachprüfung ersuchte Ausfuhrzollbehörde selbst durch eigenes Verhalten die Nachprüfung behindert.⁴⁸⁵

Liegen nun solche außergewöhnlichen Umstände vor, dürfen die Einfuhrzollbehörden auch andere als die im jeweiligen Präferenzregime geforderten präferenziellen Ursprungsnachweise zum Beweis des präferenzbegünstigten Ursprungs der Ware berücksichtigen., wozu der Nachweis der Ursprungseigenschaft der Ware zweifellos und objektiv erbracht werden muss, was auch durch den Einführer selbst geschehen kann.⁴⁸⁶ Hat die Ausfuhrzollbehörde und damit das durch die Präferenz begünstigte Land nicht die Verpflichtungen aus dem jeweiligen Präferenzregime zur verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit eingehalten, so kann eine solche Pflichtverletzung nicht zu Lasten des Einführers gehen und die von ihm beantragte Präferenzbehandlung verhindern, wenn der Einführer ansonsten im Stande ist, nachzuweisen, dass die einzuführende Ware ihren Ursprung in dem begünstigten Land hat.⁴⁸⁷

Ein unbeantwortet gebliebener Antrag auf Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens an die Zollbehörden des Ausfuhrlandes kann nicht im Sinne des Art. 125 Abs. 4 UZK-IA, Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR durch Fristablauf automatisch zu einem Nacherhebungsbescheid

⁴⁸² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 63.

⁴⁸³ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 122.

⁴⁸⁴ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6416, Rn. 35, EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, 339, Rn. 24, ZfZ 1995, S. 148.

⁴⁸⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 158.

⁴⁸⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 158.

⁴⁸⁷ EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6414, Rn. 26 ff.; EuGH v. 23.2.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld, Slg. 1995, S. I-319, 339, Rn. 24, ZfZ 1995, S. 148.

führen, wenn erst nach Ablauf der dreijährigen Aufbewahrungsfrist für präferenzielle Ursprungsnachweise nach Art. 125 Abs. 6 UZK-IA, bzw. nach Art. 29 Abs. 4 Prot. Nr. 4 EWR ein Nachprüfungsverfahren eingeleitet wurde, die präferenziellen Ursprungsnachweise von den Ausfuhrzollbehörden jedoch nicht mehr aufbewahrt wurden, wodurch das Nachprüfungsverfahren erschwert wurde. In solchen Fällen findet keine positive Feststellung im Zuge eines Nachprüfungsverfahrens statt, dass der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist.⁴⁸⁸

Anders als in Art. 125 Abs. 3 UZK-IA wird in Art. 33 Abs. 5 Prot. Nr. 4 EWR gefordert, dass aufgrund des Nachprüfungsergebnisses eindeutig festgestellt werden kann, ob der präferenzielle Ursprungsnachweis echt und ob die Waren Ursprungserzeugnisse sind.⁴⁸⁹ Daher könnte angenommen werden, dass ein nicht eindeutig formuliertes Ergebnis der Nachprüfung, anders als im autonomen Präferenzrecht, eine Nacherhebung des Differenzzollsatzes zwischen Präferenz- und Drittlandszollsatz rechtfertigen könnte.⁴⁹⁰ Allerdings ist das Ausfuhrland auch nach Ablauf der Aufbewahrungspflicht weiterhin im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit mit dem Einfuhrland zur Mitwirkung an etwaigen Nachprüfungsverfahren verpflichtet.⁴⁹¹ Wird das Nachprüfungsverfahren erst nach Ablauf der Aufbewahrungspflicht durchgeführt, so müssen die Interessen des Einführers in besonderer Weise berücksichtigt werden.⁴⁹² Somit kann auch im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR bei aufgrund des Ablaufes der Aufbewahrungspflicht nicht im Ausfuhrland überprüfbaren Präferenznachweisen nicht angewendet werden und damit eine endgültige Verweigerung der beantragten Präferenzbehandlung nur bei positiv festgestellter Unrichtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises erfolgen.

Soweit die Zollbehörden des Ausfuhrlandes die Nachprüfung der fraglichen Präferenznachweise nicht durchführen, sind die mitgliedstaatlichen Zollbehörden nicht mehr an die präferenziellen Ursprungsnachweise gebunden.⁴⁹³ Die Einfuhrzollbehörde kann bei Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises

⁴⁸⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 161.

⁴⁸⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung, Art. 29, Rn. 2 f.

⁴⁹⁰ BFH v. 7.11.2002, VII R 37/01, ZfZ 2003, S. 158, 159.

⁴⁹¹ Hess. FG v. 18.4.1996, 7 K 354/94, ZfZ 1997, S. 24, 29.

⁴⁹² Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 24.

⁴⁹³ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 79.

die beantragte Präferenzbehandlung verweigern und endgültig den Regelzollsatz vom Einführer erheben, bzw. die zuvor erhobene Sicherheitsleistung einbehalten.⁴⁹⁴ Jedoch muss es in Einzelfällen möglich sein, dass der Einführer selbst und unabhängig vom Verhalten der Ausfuhrzollbehörde und den zweifelhaften Angaben im vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweis, den tatsächlichen, präferenzbegünstigten Ursprung der Ware nachweisen und damit die Echtheit und inhaltliche Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises beweisen kann. Ist dem Einführer dieser Beweis zweifelsfrei möglich, so muss ihm die beantragte Präferenzbehandlung gewährt werden.⁴⁹⁵

c) Abschluss

Verfahrensgemäß können nur die Zollbehörden des Ausfuhrlandes das Nachprüfungsverfahren durch die Beantwortung der Anfrage der Einfuhrzollbehörde über die Echtheit oder die inhaltliche Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises zum Abschluss bringen.⁴⁹⁶ Nach der Durchführung des Nachprüfungsverfahrens durch die Ausfuhrzollbehörde liegt ein Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens vor. Dieses Ergebnis übermittelt die im Ausfuhrland zuständige Zollbehörde der Einfuhrzollbehörde.⁴⁹⁷ Die Übermittlung des Ergebnisses erfolgt baldmöglichst⁴⁹⁸, spätestens jedoch innerhalb der festgelegten Durchführungsfrist des Nachprüfungsverfahrens von längstens zehn Monaten. Das mitgeteilte Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens muss eine eindeutige Antwort auf den Antrag der Einfuhrzollbehörde auf Durchführung der Überprüfung des Präferenznachweises darüber enthalten, ob der präferenzielle Ursprungsnachweis echt bzw. inhaltlich richtig ist, bzw., ob die Ware tatsächlich ihren Ursprung in dem präferenzbegünstigten Land hat.⁴⁹⁹

Von dem Inhalt der Ergebnismitteilung durch die Ausfuhrzollbehörde hängt ab, ob die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit zwischen dem Einfuhr- und dem Ausfuhrland und damit die in sämtlichen Präferenzregimen enthaltene Pflicht zur Amtshilfe erfüllt wird und ob im Einfuhrland eine Präferenzbehandlung der eingeführten Ware durchgeführt werden kann oder ob sie dem Einführer versagt werden muss. Die aus der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit

⁴⁹⁴ BFH v. 27.9.1988, VII R 181/85, ZfZ 1989, 16.

⁴⁹⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 79.

⁴⁹⁶ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121 f.

⁴⁹⁷ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 123.

⁴⁹⁸ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 183.

⁴⁹⁹ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 107.

entspringende Amtshilfe gelingt demnach nur, wenn im Falle eines durch begründete Zweifel der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises veranlassten nachträglichen Überprüfung des Präferenznachweises die Ausfuhrzollbehörde auf den Antrag der Einfuhrzollbehörde positiv geantwortet hat. Überdies muss die um die die Nachprüfung ersuchte Ausfuhrzollbehörde in der Mitteilung des Ergebnisses des Nachprüfungsverfahrens auf den Antrag der Einfuhrzollbehörde und auf die dargelegten Zweifel eingegangen sein und eine eindeutige Antwort formuliert haben, nach der der Ursprung der Ware bzw. die Echtheit des Präferenznachweises eindeutig festgestellt werden kann.⁵⁰⁰

Ergibt die nachträgliche Überprüfung des präferenziellen Ursprungsnachweises, dass dieser echt, bzw. inhaltlich richtig ist, so wird die beantragte Präferenzbehandlung der eingeführten Ware von der Einfuhrzollbehörde durchgeführt.⁵⁰¹ Dazu wird für die eingeführte Ware lediglich der Präferenzzollsatz erhoben und es wird die ggf. vor Einleitung des Nachprüfungsverfahrens geleistete Sicherheitsleistung in Höhe des Differenzbetrages zum Regelzollsatz erstattet.⁵⁰² Dem Einführer wird mitgeteilt, dass die nachträgliche Überprüfung seines vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises keine Beanstandungen ergeben hat.⁵⁰³ Anschließend ist das Präferenzverfahren für den Einführer beendet.

Steht nach der Durchführung des Nachprüfungsverfahrens hingegen fest, dass der überprüfte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist, so kann die beantragte Präferenzbehandlung nicht gewährt werden.⁵⁰⁴ Über das negative Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens und die hierdurch ausgelösten Rechtsfolgen wird der Einführer zunächst nur informiert.⁵⁰⁵ Wurde die Nachprüfung eines Präferenznachweises von einer Zollbehörde eines Mitgliedstaates der Europäischen Union durchgeführt, so stellt die Feststellung, dass der überprüfte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich

⁵⁰⁰ BFH v. 27.9.1989, ZfZ 1989, S. 16, 17, HFR 1989, S. 65, FG Hessen v. 18.4.1996, ZfZ 1997, S. 24, 27.

⁵⁰¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40.

⁵⁰² Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121.

⁵⁰³ VSF Z 4215 Abs. 10.

⁵⁰⁴ Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96 f., Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 123.

⁵⁰⁵ VSF Z 4215 Abs. 6.

falsch ist, keinen mit der Anfechtungsklage angreifbaren Verwaltungsakt dar;⁵⁰⁶ diese Ansicht ist freilich umstritten.⁵⁰⁷ Die Ausfuhrzollbehörde muss die Mitteilung des Ergebnisses des Nachprüfungsverfahrens an die Zollbehörden des Einfuhrlandes nicht gegenüber dem Einführer begründen.⁵⁰⁸ Im Falle eines unechten oder falschen Präferenznachweises wird der präferenzielle Ursprungsnachweis durch die Ausfuhrzollbehörde, die auch die Nachprüfung durchgeführt hat, aufgehoben. Hiergegen kann der Ausführer jedoch rechtlich vorgehen.⁵⁰⁹ Soweit die Aufhebung des Präferenznachweises rechtskräftig ist, wird der Einführer durch einen Änderungsbescheid der Einfuhrzollbehörde zur Nacherhebung des Differenzbetrages zwischen dem Präferenzzollsatz und dem Regelzollsatz verpflichtet⁵¹⁰ oder es wird die zuvor bei der Einfuhr der Ware geleistete Sicherheitsleistung einbehalten.⁵¹¹ Dazu wird das Zollverfahren durch die buchmäßige Erfassung des Abgabebetrag unter Verwendung der hinterlegten Sicherheit beendet.⁵¹²

Soweit als Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens feststeht, dass der präferenziellen Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist oder dass die eingeführte Ware kein Ursprungserzeugnis des durch das maßgebliche Präferenzregime begünstigten Landes ist, kann die Einfuhrzollbehörde den Präferenznachweis als materiell unrichtig bzw. ungültig ansehen.⁵¹³ Hat ein deutsches Hauptzollamt bei einer auf Ersuchen einer ausländischen Zollbehörde durchgeführten nachträglichen Überprüfung von in Deutschland ausgestellten förmlichen präferenziellen Ursprungsnachweisen festgestellt, dass diese unecht oder inhaltlich falsch sind, so nimmt das Hauptzollamt den Präferenznachweis schriftlich unter Angabe von Gründen zurück.⁵¹⁴ Sobald ein förmlicher präferenzieller Ursprungsnachweis von der ausstellenden Behörde widerrufen wurde, kann er nicht mehr als Nachweis der Ursprungseigenschaft der

⁵⁰⁶ BFH v. 16.10.1986, VII R 122/83, ZfZ 1987, S. 47, FG Hamburg v. 10.4.2002, IV 276/00, ZfZ 2002, S. 419, FG Hamburg v. 3.4.2003, IV 226/00, nicht veröffentlicht.

⁵⁰⁷ BFH v. 15.11.2005, VII R 55/04, ZfZ 2006, S. 129, BFH v. 23.6.2009, VII R 33/08, ZfZ 2009, S. 295 f.

⁵⁰⁸ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 107.

⁵⁰⁹ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 123.

⁵¹⁰ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 155.

⁵¹¹ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 197.

⁵¹² Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121.

⁵¹³ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1174, Rn. 124.

⁵¹⁴ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 28.

Ware dienen.⁵¹⁵ Insofern besteht für den Einführer auch kein Anspruch mehr, im Rahmen einer Präferenzbehandlung die Anwendung des Präferenzzollsatzes zu erhalten.⁵¹⁶

Eine auf der Rechnung abgegebene Erklärung des Ausführers über die präferenzielle Ursprungseigenschaft der Ware ist kein förmlicher Ursprungsnachweis und damit keine Entscheidung im Sinne des Art. 5 Nr. 39 UZK⁵¹⁷, so dass eine Rücknahme durch die Zollbehörden nicht in Frage kommt, sondern vielmehr die Ungültigkeit der Erklärung des Ausführers bloß festgestellt werden kann.⁵¹⁸ Über diese Feststellung wird der Ausführer informiert, ohne dass ihm gegenüber ein Verwaltungsakt durch das Hauptzollamt ergeht.⁵¹⁹

In besonderen Ausnahmefällen, in denen beispielsweise die Ausfuhrzollbehörde sich weigert, auf den Antrag auf Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens zu reagieren, oder in denen die Mitteilung des Ergebnisses des Nachprüfungsverfahrens keine eindeutige Beurteilung der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des überprüften präferenziellen Ursprungsnachweises erlaubt, kann es für den Einführer möglich sein, den präferenzbegünstigten Ursprung der Ware und damit die Echtheit und die inhaltliche Richtigkeit des Präferenznachweises selbst nachzuweisen.⁵²⁰ Solche besonderen Ausnahmefälle sind sowohl in autonomen Präferenzregimen, Art. 125 Abs. 4 UZK-IA, als auch in vertraglichen Präferenzregimen, Art. 33 Abs. 6 letzter Halbsatz Prot. Nr. 4 EWR vorgesehen. Demnach wird die beantragte Präferenzbehandlung ausnahmsweise durchgeführt, wenn der präferenzbegünstigte Ursprung der eingeführten Ware unabhängig von den Angaben im Präferenznachweis oder den übrigen die Ware begleitenden Unterlagen und unabhängig vom Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens objektiv feststeht.

3. Bindungswirkung des Nachprüfungsergebnisses

Ein von den Ausfuhrzollbehörden ordnungsgemäß durchgeführtes Nachprüfungsverfahren endet mit der Übermittlung des Ergebnisses der nachträglichen Überprüfung des

⁵¹⁵ FG Hamburg v. 26.1.2006, IV 340/01, BeckRS 2006, S. 26021098.

⁵¹⁶ FG Düsseldorf v. 01.10.2008, 4 K 1017/07 Z, BeckRS 2008, S. 26026429.

⁵¹⁷ BFH v. 16.10.1987, VII R 122/83, ZfZ 1987, S. 47, 48, BFHE 148, S. 372, 376.

⁵¹⁸ VSF Z 4215 Abs. 14.

⁵¹⁹ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 28.

⁵²⁰ EuGH v. 07.12.1993, Rs. C-12/92, Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6414, Rn. 28, EuGH v. 23.02.1995, Rs. C-334/93, Bonapharma Arzneimittel GmbH/Hauptzollamt Krefeld, Slg. 1995 S. I-319, 339, Rn. 23 f.

präferenziellen Ursprungsnachweises. Um dieses Ergebnis hatte die Einfuhrzollbehörde die Ausfuhrzollbehörde regelmäßig zuvor aufgrund von begründeten Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises ersucht. Von diesem Ergebnis hängt deshalb im Folgenden ab, ob die vom Einführer beantragte Präferenz von der Einfuhrzollbehörde gewährt oder ob sie versagt wird. Hat nach Abschluss eines Nachprüfungsverfahrens die Ausfuhrzollbehörde der Einfuhrzollbehörde als Ergebnis der Überprüfung des präferenziellen Ursprungsnachweis übermittelt, dass die fragliche Ware keine Ursprungsware des begünstigten Landes ist oder dass der präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist, so wird die Einfuhrzollbehörde in aller Regel dem Einführer die beantragte Präferenzbehandlung versagen und von ihm den Regelzollsatz erheben. Nicht abschließend geklärt ist jedoch, ob die Einfuhrzollbehörden in jedem Falle an das Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens gebunden sind, oder ob sie auch von dem übermittelten Ergebnis abweichen können.

Der präferenzbegünstigte Ursprung einer Ware sowie der Nachweis des präferenziellen Ursprungs werden nach der grundlegenden Kompetenzverteilung zwischen Einfuhr- und Ausfuhrzollbehörde stets von der Ausfuhrzollbehörde bestimmt, während die Einfuhrzollbehörde lediglich alle mit der Einfuhr der Ware zu klärenden Fragen behandelt. Diese Zuständigkeitsverteilung und die sowohl in den autonomen als auch in den vertraglichen Präferenzregimen enthaltene Verpflichtung der Einfuhr- wie auch der Ausfuhrzollbehörden zur administrativen Zusammenarbeit spricht an sich dafür, dass die Zollverwaltung des Einfuhrlandes die von den Behörden des Ausfuhrlandes rechtmäßig vorgenommenen Beurteilungen anerkennt.⁵²¹ Ansonsten würden die Vorschriften in den Präferenzregimen über die Amtshilfepflichten ins Leere laufen. Die Zollbehörden des Einfuhrlandes müssen daher grundsätzlich die von den Ausfuhrzollbehörden vorgenommenen Beurteilungen über den Ursprung der Ware bzw. über die Echtheit oder die inhaltliche Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises anerkennen und umsetzen.⁵²² Insofern geht vom Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens für die Einfuhrzollbehörden eine Bindungswirkung aus, und zwar sowohl für den Fall, dass von der Ausfuhrzollbehörde der präferenzbegünstigte Warenursprung bzw. die Echtheit des Präferenznachweises bestätigt wurde, als auch für den Fall, dass das Nachprüfungsverfahren ein negatives Ergebnis hervorbringt.⁵²³

⁵²¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40.

⁵²² Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96.

⁵²³ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 197.

Ein grundsätzliches Verneinen der Bindungswirkung von Nachprüfungsergebnissen würde das System der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit stören. Dies gilt unabhängig davon, ob der jeweiligen Präferenzbehandlung ein vertragliches oder ein autonomes Präferenzregime zugrunde lag. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Einfuhr- und der Ausfuhrzollbehörde kann nur funktionieren, wenn die im Rahmen eines Nachprüfungsverfahrens gewonnenen Beurteilungen der Ausfuhrzollbehörde von der Einfuhrzollbehörde anerkannt werden. Die Einfuhrzollbehörden sind ihrerseits darauf angewiesen, dass die von ihnen gewonnenen Erkenntnisse und gemachten Beurteilungen von den Ausfuhrzollbehörden nachvollzogen und übernommen werden. Deshalb ist die Beachtung von Nachprüfungsergebnissen und die Bindung an diese Ergebnisse durch die Einfuhrzollbehörden die Voraussetzung dafür, dass im gleichen Maße die Ausfuhrzollbehörden des begünstigten Landes die von den Zollbehörden der Europäischen Union getroffenen Entscheidungen über den Ursprung der aus der Union in Drittländer ausgeführte Waren beachten und übernehmen.⁵²⁴ Eine solche Wirkweise der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit wird als Grundsatz des institutionellen Vertrauens bezeichnet.⁵²⁵

Für die Ansicht, dass die Bindungswirkung des Ergebnisses eines Nachprüfungsverfahrens lediglich eine eingeschränkte Wirkung gegenüber den Einfuhrzollbehörden entfaltet, spricht die Möglichkeit, in besonderen Ausnahmefällen nach Art. 125 Abs. 4 UZK-IA, bzw. Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR trotz der Weigerung der Ausfuhrzollbehörden, das Nachprüfungsverfahren durchzuführen oder im Falle einer unergiebigem Antwort der Ausfuhrzollbehörde, bei zusätzlichem Vorliegen besonderer Umstände, trotzdem die vom Einführer beantragte Präferenzbehandlung vorzunehmen.⁵²⁶ Die Gewährung der Präferenz bei Vorliegen besonderer Umstände, nach denen der Einführer selbst und unabhängig von dem Ergebnis des bereits von der Ausfuhrzollbehörde durchgeführten Nachprüfungsverfahrens den Ursprung der Ware in dem begünstigten Land objektiv nachweisen kann, beseitigt die Bindungswirkung des Ergebnisses der nachträglichen Überprüfung des Präferenznachweises. Aber eine solche Möglichkeit der Einfuhrzollbehörden, die Bindungswirkung des Nachprüfungsergebnisses zu

⁵²⁴ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3124, Rn. 27, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, *Edmond Huygen u.a.*, Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 20.

⁵²⁵ Kirchhoff, *Zollpräferenzen und Vertrauensschutz*, S. 107.

⁵²⁶ Harings in Dorsch, *Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33*, Rn. 32.

übergehen, besteht eben nur in den festgelegten Ausnahmefällen bei Vorliegen besonderer Umstände.

Vielfach wird unter Bezugnahme auf die Faroe-Seafood-Entscheidung⁵²⁷ des Europäischen Gerichtshofs bei der Beurteilung der Bindungswirkung der Ergebnisse von Nachprüfungsverfahren eine Trennung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzregimen vorgenommen. Die im Rahmen von vertraglichen Präferenzregimen gewonnenen Erkenntnisse der Ausfuhrzollbehörden binden demnach die Einfuhrzollbehörden, während die Ergebnisse von im Rahmen der autonomen Präferenzregime durchgeführten Nachprüfungsverfahren keine Bindungswirkung entfalten sollen.⁵²⁸ Vom EuGH wird regelmäßig anerkannt, dass in einem vertraglichen Präferenzregime die Einfuhrzollbehörden die von den Ausfuhrzollbehörden rechtmäßig vorgenommenen Beurteilungen anerkennen müssen.⁵²⁹ Jedoch soll die Bindungswirkung von Nachprüfungsergebnissen dann nicht in gleicher Weise zwingend sein, wenn die Präferenz nicht auf einem internationalen Abkommen beruht, das die Europäische Union auf der Grundlage gegenseitiger Pflichten bindet, sondern, wenn die Präferenz einem autonomen Rechtsakt der EU entstammt.⁵³⁰ Dann können die Einfuhrzollbehörden die beantragte Präferenzbehandlung der einzuführenden Ware unabhängig von einem etwaigen Nachprüfungsergebnis der Ausfuhrzollbehörden durchführen oder versagen.⁵³¹

Unbeachtet bleibt bei einer solchen Lesart der Faroe-Seafood-Entscheidung jedoch, dass diese einen Widerspruch der Ausfuhrzollbehörden zur von den Einfuhrzollbehörden vorgenommenen Auslegung der maßgeblichen europarechtlichen Vorschriften betraf, dass also nicht die Tatsachenfeststellung über das Vorliegen oder das Nichtvorliegen der den Warenursprung begründenden Umstände bzw. über die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit des präferenziellen

⁵²⁷ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, ZfZ 1997, S. 12.

⁵²⁸ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40.

⁵²⁹ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3124, Rn. 27, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, *Edmond Huygen u.a.*, Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 20.

⁵³⁰ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94 *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

⁵³¹ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40.

Ursprungsnachweises, sondern die rechtliche Beurteilung der maßgeblichen Regelungen zwischen der Einfuhr- und der Ausfuhrzollbehörde streitig war.⁵³² Daneben wurde vom EuGH angemerkt und beanstandet, dass in dem anwendbaren Präferenzregime kein Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung streitiger Vorschriften vorgesehen war. Hieraus schlicht die Bindungswirkung von im Rahmen autonomer Präferenzregime ergangener Nachprüfungsergebnisse zu verneinen, verkennt damit an sich den Tenor der Faroe-Seafood-Entscheidung, ist aber ständige Rechtsprechung des EuGH.

II. Ausnahmen vom Nachprüfungsverfahren

Wird von einem Einführer bei der Anmeldung der Ware zum zollrechtlich freien Verkehr der Einfuhrzollbehörde ein präferenzzieller Ursprungsnachweis vorgelegt, um in den Genuss einer Präferenzbehandlung zu kommen, so muss die Einfuhrzollbehörde die Voraussetzungen für die Gewährung der Präferenz anhand der vorgelegten Unterlagen, insbesondere anhand des Präferenznachweises, prüfen. Hat die Einfuhrzollbehörde begründete Zweifel an der Echtheit des präferenzziellen Ursprungsnachweises oder an dessen inhaltlicher Richtigkeit oder will sie eine stichprobenartige Überprüfung unter den vorgelegten Präferenznachweisen durchführen, so muss sie ein Nachprüfungsverfahren gemäß den Regelungen des maßgeblichen Präferenzregimes einleiten und die Ausfuhrzollbehörde um die nachträgliche Überprüfung des Präferenznachweises bitten. Unter strenger Beachtung des Verfahrens dürfte die Einfuhrzollbehörde weitere Handlungen gegenüber dem Einführer erst vornehmen, wenn die Ausfuhrzollbehörde das Nachprüfungsverfahren durchgeführt hat und in diesem den vorgelegten präferenzziellen Ursprungsnachweis bzw. den Ursprung der einzuführenden Ware überprüft und das Ergebnis an die Einfuhrzollbehörde übermittelt hat.

An sich darf die Einfuhrzollbehörde selbst bei Vorliegen begründeter Zweifel keinen präferenzziellen Ursprungsnachweis zurückweisen und dem Einführer die Präferenzbehandlung versagen, ohne dass zuvor ein Nachprüfungsverfahren durchgeführt und abgeschlossen wurde.⁵³³ Einfacher wäre es indes für die Einfuhrzollbehörde, wenn sie aufgrund eigener Zuständigkeit zweifelhafte Präferenznachweise zurückweisen könnte und somit die Hürde des Nachprüfungsverfahrens umgehen könnte. Die Verpflichtung, vor der Zurückweisung eines

⁵³² EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94 *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 25, ZfZ 1997, S. 12, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 168.

⁵³³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40, Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96.

Präferenznachweises ein Nachprüfungsverfahren durchführen zu müssen, birgt mancherlei Nachteile für den Ablauf des Verwaltungsverfahrens der Einfuhrzollbehörde. So muss sie sich im Verfahren der Präferenzbehandlung auf die Schlussfolgerungen und rechtlichen sowie tatsächlichen Bewertungen der Zollbehörden des Ausfuhrlandes stützen und verlassen. Sie gibt dabei die Kontrolle über den Verfahrensablauf für die Dauer der Durchführung der nachträglichen Überprüfung aus der Hand. Schließlich dehnt die Dauer des Nachprüfungsverfahrens das gesamte Verfahren in zeitlicher Hinsicht aus, da die Nacherhebung der Differenz zwischen dem Präferenzzollsatz und dem Regelzollsatz erst nach Abschluss der nachträglichen Überprüfung des Präferenznachweises mit Feststehen des Ergebnisses erfolgen kann.

Für die Einfuhrzollbehörde wäre es daher vorteilhaft, wenn sie zumindest in bestimmten Ausnahmefällen von dem Erfordernis der vorherigen Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens befreit wäre. Denkbar sind in dieser Hinsicht Möglichkeiten, die Einfuhrzollbehörde zu entlasten. Sie könnte zum einen die Einleitung und Durchführung des Nachprüfungsverfahrens insgesamt außer Acht lassen und zum anderen bei begründeten Zweifeln den präferenziellen Ursprungsnachweis aus eigener Zuständigkeit heraus für ungültig erklären und das Präferenzverfahren beenden. Damit wäre das gesamte Nachprüfungsverfahren allerdings in seiner derzeitigen Gestalt ausgehebelt, denn die Einfuhrzollbehörde wäre in die Lage versetzt, selbständig Präferenznachweise auf ihre Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit hin zu überprüfen und anschließend ggf. für ungültig zu erklären. Ein Nacherhebungsverfahren wäre dann an sich gar nicht erforderlich, da die Entscheidung, ob die beantragte Präferenz gewährt oder ob sie dem Einführer versagt wird, unmittelbar auf seinen Antrag hin getroffen werden kann und der jeweilige Präferenz- oder Regelzollsatz ohne zeitliche Verzögerung von ihm erhoben werden kann.

Andernfalls könnte das Verfahren der nachträglichen Überprüfung der präferenziellen Ursprungsnachweise den Ausfuhrzollbehörden entzogen und einer mit der Einfuhrzollbehörde verbundenen Stelle übertragen werden. Dadurch müsste sich die Einfuhrzollbehörde nicht mehr auf die rechtlichen und tatsächlichen Bewertungen der Zollbehörde eines Drittlandes verlassen und allein zur Grundlage der eigenen Verwaltungsentscheidungen machen. Die Verfahrensherrschaft läge insoweit auf Seiten der Einfuhrzollbehörde oder einer dieser übergeordneten Stelle, wodurch die Ergebnisse des Nachprüfungsverfahrens gegebenenfalls schneller vorlägen und überprüfbarer würden.

Beide Möglichkeiten widersprechen indes den in allen Präferenzregimen enthaltenen Regelungen zur administrativen Zusammenarbeit und zum Erfordernis der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens vor der Zurückweisung eines präferenziellen Ursprungsnachweises. Könnte die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen ohne weiteres außer Acht gelassen werden, so würde zum einen die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit um die Pflicht zur Amtshilfe beschränkt werden. Dadurch wäre die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Zollbehörden des Einfuhrlandes und denen des Ausfuhrlandes wirkungslos. Zum anderen würde dem Einführer die Möglichkeit genommen, dass im Rahmen eines festgelegten Verfahrens der von ihm vorgelegte Präferenznachweis gerade von der Zollbehörde überprüft wird, die diesen zuvor auch ausgestellt hat.

Trotzdem wird in der Literatur wie auch in der Rechtsprechung vertreten, dass die Möglichkeit, das Nachprüfungsverfahren insgesamt außer Acht zu lassen oder es von einer dritten Stelle unabhängig von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes durchzuführen, gegeben sei und in der Praxis werden beide Möglichkeiten bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen stets durchgeführt. Dass es regelmäßig der verfahrensmäßigen Pflicht der Einfuhrzollbehörde entspricht, bei begründeten Zweifeln ein Nachprüfungsverfahren durchzuführen, bevor ein Präferenznachweis zurückgewiesen werden kann, wurde bereits oben im Abschnitt D. I. dargestellt.

Im Folgenden sollen nun zunächst die Fälle aufgezeigt werden, in denen gemäß den maßgeblichen Regelungen des jeweiligen Präferenzregimes ein Nachprüfungsverfahren entbehrlich sein soll. Sodann wird die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz sowie des Bundesfinanzhofes und der Finanzgerichte zu der Frage dargestellt, ob das Nachprüfungsverfahren insgesamt obsolet sein kann und bzw. oder, ob es unabhängig von der an sich zuständigen Ausfuhrzollbehörde durchgeführt werden kann.

1. Ausnahmen gemäß den Präferenzregelungen

Sowohl die vertraglichen wie auch die autonomen Präferenzregime enthalten Regelungen, nach denen es den Einfuhrzollbehörden im Ausnahmefall möglich sein soll, bei begründeten Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises von der an sich obligatorischen Durchführung eines

Nachprüfungsverfahrens vor der Nacherhebung des Regelzollsatzes abzusehen.⁵³⁴ So ist für den Fall, dass die um die nachträgliche Überprüfung des Präferenznachweises ersuchte Ausfuhrzollbehörde die Durchführung der Nachprüfung oder die Übersendung des Prüfungsergebnisses verweigert, in Art. 125 Abs. 4 S. 2 UZK-IA, bzw. Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR festgelegt, dass die Einfuhrzollbehörde nicht mehr an den vorgelegten Präferenznachweis gebunden ist und die vom Einführer beantragte Präferenzbehandlung abgelehnt werden kann⁵³⁵. Dann jedoch muss es dem Einführer offen stehen, selbständig den präferenzbegünstigten Ursprung der Ware nachzuweisen. Dies wird ihm allerdings in der Regel nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände gelingen.

Einen weitergehenden Hinweis auf das Vorhandensein der Möglichkeit, Präferenznachweise auch ohne vorheriges Nachprüfungsverfahren durchzuführen, enthalten die Erläuterungen der Kommission zu den Ursprungsprotokollen der Paneuropa-Mittelmeer-Kumulationszone.⁵³⁶ Diese Erläuterungen betreffen jedoch nur den Fall, dass der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis aus formellen Gründen keine Bindungswirkung gegenüber den Zollbehörden des Einfuhrlandes entfaltet und deshalb folglich auch ohne die Durchführung des vorgeschriebenen Nachprüfungsverfahrens unbeachtet bleiben kann. Dazu müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Hierzu zählt ein von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes nicht auf dem vorgeschriebenen vorschriftsmäßigen Formblatt ausgestellter Präferenznachweis, das Fehlen einer obligatorischen Angabe, wie beispielsweise der Angabe des Ursprungslandes oder eines Stempelabdrucks oder einer Unterschrift, wenn der Sichtvermerk nicht von einer für die Ausstellung des Präferenznachweises zuständigen Stelle stammt oder die Verwendung eines anderen Stempels als des durch den Musterabdruck bekannt gegebenen. Zu den formellen Gründen für einen Wegfall der Bindungswirkung von Präferenznachweisen werden nach den Erläuterungen zu den Pan-Euro-Med-Protokollen des Weiteren gezählt, dass ein Präferenznachweis bloß als Kopie und nicht im Original vorgelegt wurde oder ein Bestimmungsland ohne jeden Bezug zur Präferenzzone eingetragen wurde.

⁵³⁴ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 182, Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 31.

⁵³⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 79, Harings in Dorsch, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 35.

⁵³⁶ ABl.EU 2006 Nr. C 16, S. 2.

Beide dargestellten Möglichkeiten, von der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens zu Gunsten der sofortigen Ablehnung des präferenziellen Ursprungsnachweises durch die Einfuhrzollbehörde abzuweichen, sind nur in eng begrenzten Ausnahmefällen einschlägig. Bloße Zweifel der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises können die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens nicht ablösen.⁵³⁷ Dafür spricht schon, dass gesteigerte und zwar begründete Zweifel der Einfuhrzollbehörde an dem vorgelegten Präferenznachweis nötig sind, um überhaupt Gründe für die Einleitung einer nachträglichen Überprüfung des Präferenznachweises darzustellen.

2. Konkretisierte Ausnahmen

Neben den in den autonomen und den vertraglichen Präferenzregelungen enthaltenen Tatbeständen, nach denen von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens ausnahmsweise abgesehen werden kann, hat die Rechtsprechung weitere Ausnahmetatbestände entwickelt, nach denen die Einfuhrzollbehörde den vorgelegten Präferenznachweis auch ohne das vorgeschriebene Nachprüfungsverfahren zurückweisen und die vom Einführer beantragte Präferenzbehandlung ablehnen kann, wenn besondere Umstände vorliegen. In diesen Fällen soll die Einfuhrzollbehörde auf das Ergebnis einer durch die Ausfuhrzollbehörde durchzuführenden nachträglichen Überprüfung des Präferenznachweises verzichten können, wenn statt dessen eine vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführte Ermittlungsmission die begründeten Zweifel der Einfuhrzollbehörde an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises nicht beseitigen konnte⁵³⁸.

Für beide Ausnahmetatbestände gilt eine differenzierte Ungleichbehandlung von autonomen und vertraglichen Präferenzregimen. Für vertragliche Präferenzabkommen soll demnach stets gelten, dass deren Durchführung unter der Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Union gegenüber dem begünstigten Abkommensland stehen muss. Daraus entwickelte die Rechtsprechung eine gewisse Formstrenge, aus der heraus die Beachtung der Regelungen über das Nachprüfungsverfahren nicht ohne weiteres unterbleiben kann, da ansonsten die Rechte des Abkommenspartners aus dem Präferenzabkommen verletzt würden.⁵³⁹

⁵³⁷ A.A.: Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 182 f.

⁵³⁸ Vgl. z.B. FG Düsseldorf v. 4.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 1999, 167.

⁵³⁹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 82 f.

Anderes soll hingegen für autonom gewährte Präferenzen gelten. Aus deren einseitigem Charakter schließen der EuGH sowie die mit der Überprüfung von Nachprüfungsverfahren befassten Gerichte, dass die Beachtung der Verfahrensvorschriften hinsichtlich des Nachprüfungsverfahrens keineswegs zwingend ist. Demnach soll es der Einfuhrzollbehörde im Rahmen autonomer Präferenzen möglich sein, bei begründeten Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises die Einleitung des an sich vorgeschriebenen Nachprüfungsverfahrens außer Acht zu lassen und statt dessen den Präferenznachweis aus eigener Verantwortung für ungültig erklären zu können.⁵⁴⁰ Ebenfalls bei Vorliegen einer autonomen Präferenz soll nach Ansicht der Rechtsprechung die Durchführung des Nachprüfungsverfahrens den Zollbehörden des Ausfuhrlandes entzogen werden können. In solchen Fällen soll die nachträgliche Überprüfung präferenzieller Ursprungsnachweise im Ausfuhrland auch vom OLAF vorgenommen werden können.

Im Folgenden sollen zunächst die von der Rechtsprechung entwickelte Möglichkeit, das Erfordernis des Nachprüfungsverfahrens zu ignorieren sowie anschließend die Möglichkeit, das von der Ausfuhrzollbehörde durchzuführende Nachprüfungsverfahren durch eine nachträgliche Überprüfung des Präferenznachweises durch eine Behörde der EU zu ersetzen, anhand der maßgeblichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Bundesfinanzhofes sowie der Finanzgerichte dargestellt werden. Sodann werden diese Möglichkeiten auf ihre Vereinbarkeit mit den dargestellten Grundsätzen des präferenziellen Ursprungsrechts hin überprüft.

a) Absehen vom Nachprüfungsverfahren

Die Voraussetzungen, unter denen vom formellen Nachprüfungsverfahren abgewichen werden kann, sind in höchstrichterlichen Entscheidungen entwickelt worden. Deshalb wird die folgende Darstellung näher auf die relevanten Entscheidungen eingehen. In den maßgeblichen Fällen wurde entweder sogleich nach Vorlage des Präferenznachweises durch den Einführer bei der Einfuhr aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises die beantragte Präferenzbehandlung versagt und der Regelzollsatz angewendet. Oder es wurde von den Einfuhrzollbehörden nach der Wareneinfuhr zunächst vorläufig eine Präferenz auf die Waren gewährt, aufgrund von Zweifeln jedoch

⁵⁴⁰ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12

anschließend ein Nachprüfungsverfahren zur nachträglichen Überprüfung des vorgelegten Präferenznachweises bei den Zollbehörden des Ausfuhrlandes eingeleitet.

Das hieraufhin von den ersuchten Ausfuhrzollbehörden gefundene und übermittelte Ergebnis bindet an sich die Einfuhrzollbehörde in ihrem weiteren Vorgehen dem Einführer gegenüber. In den nun darzustellenden Ausnahmefällen jedoch kamen Umstände zum Tragen, aufgrund derer die Ergebnisse der Nachprüfungsverfahren die Einfuhrzollbehörden nicht in ihrer Entscheidung bezüglich der beantragten Präferenzbehandlung zu binden vermochte.

aa) Autonome Präferenzen

Laut einem Urteil des Finanzgerichts Baden-Württemberg vom 22.10.1996⁵⁴¹ kann ein präferenzzieller Ursprungsnachweis ohne die Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens nicht anerkannt werden, wenn aufgrund eigener Erkenntnis der Zollbehörde mit Sicherheit feststeht, dass dieser gefälscht ist. Gemäß dem in der maßgeblichen Verordnung niedergelegten Verfahren berühren lediglich allgemeine, nicht näher konkretisierbare Zweifel der Zollbehörde an der Echtheit des vorgelegten Präferenznachweises die Gewährung von Zollpräferenzen nicht. Liegen hingegen begründete Zweifel an der Echtheit des vorgelegten präferenzziellen Ursprungsnachweises auf Seiten der Einfuhrzollbehörden vor, so müssten diese, wollten sie die Präferenzbehandlung versagen, den Präferenznachweis durch die zuständige ausländische Regierungsbehörde im Wege des festgelegten Nachprüfungsverfahrens überprüfen lassen.

Solche begründeten Zweifel wären dann von den Finanzgerichten nachträglich auf ihr tatsächliches Vorliegen hin zu überprüfen. Demnach sind begründete Zweifel an der Echtheit des vorgelegten präferenzziellen Ursprungsnachweises dann gegeben, wenn konkret benennbare Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Präferenznachweis nicht ordnungsgemäß ausgestellt wurde, diese Anhaltspunkte jedoch nicht so eindeutig sind, dass die Ordnungsmäßigkeit der Ausstellung mit Sicherheit verneint werden könnte. Dann ist nach Ansicht des FG Baden-Württemberg die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens sinnvoll, um die Unklarheiten aufgrund der vorliegenden begründeten Zweifel durch die Zollbehörden im Ausfuhrstaat auszuräumen.⁵⁴²

⁵⁴¹ FG Baden-Württemberg v. 22.10.1996, 11 K 283/94, ZfZ 1997, S. 199.

⁵⁴² FG Baden-Württemberg v. 22.10.1996, 11 K 283/94, ZfZ 1997, S. 199, 200.

Erlangt aber schon die Zollbehörde in der Gemeinschaft bei ihrer Überprüfung die Gewissheit, dass der präferenzielle Ursprungsnachweis nicht ordnungsgemäß ausgestellt, insbesondere gefälscht wurde, so hat sie mehr als begründete Zweifel an der Echtheit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises. Dann besteht kein vernünftiger Grund, diesen zusätzlich durch die ausländische Zollbehörde überprüfen zu lassen, denn auch deren größere Sachnähe wird die Gewissheit der Einfuhrzollbehörde nicht beseitigen können. Kommt hingegen ein dennoch durchgeführtes Nachprüfungsverfahren im Ausfuhrland zu dem Ergebnis, dass der Präferenznachweis echt sei, so wäre die Einfuhrzollbehörde auch in diesem Fall nicht an dieses Ergebnis gebunden, da der Einfuhrzollbehörde nach der Lesart des FG Baden-Württemberg die Entscheidung und damit die letztverbindliche Deutungshoheit über die Echtheit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises vorbehalten ist.⁵⁴³ Weist der vorgelegte Präferenznachweis, wie in dem vom FG Baden-Württemberg zu entscheidenden Fall, eindeutige Fälschungsmerkmale auf, wie beispielsweise einen mit Sicherheit nicht von der Ausfuhrzollbehörde stammenden, sondern gefälschten Stempelaufdruck, so kann die Einfuhrzollbehörde aufgrund eigener Erkenntnisse die Anerkennung des Präferenznachweises ohne die an sich vorgesehene vorherige Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens versagen.

Der angeführten Entscheidung zu Folge besteht im Rahmen von autonom von der Europäischen Union gewährten Präferenzen keine umfassende Bindung der Einfuhrzollbehörden an den bei der Einfuhr einer Ware vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweis.⁵⁴⁴ Aus diesem Grunde sollen die Einfuhrzollbehörden die vom Einführer beantragte Präferenzbehandlung ohne ein Nachprüfungsverfahren ablehnen können, wenn mit Sicherheit feststeht, dass es sich bei der einzuführenden Ware nicht um Ursprungserzeugnisse des begünstigten Landes handelt und der Präferenznachweis deshalb inhaltlich falsch oder sogar unecht ist.⁵⁴⁵ Aufgrund dieser Möglichkeit, von einer nachträglichen Überprüfung präferenzieller Ursprungsnachweise absehen zu können, sollen demnach die von den Ausfuhrzollbehörden ausgestellten Präferenznachweise innerhalb von autonomen Präferenzregimen nur eine eingeschränkte Bindungswirkung entfalten.⁵⁴⁶

⁵⁴³ Unter Verweis auf BFH v. 29.03.1988, VII R 92/85, ZfZ 1988, S. 369, 370, FG Münster v. 18.04.1980, IV 228/80 Z - A, ZfZ 1981, S. 342 f., FG München v. 28.11.1990, 3 K 224/88, ZfZ 1991, S. 382 f.

⁵⁴⁴ Vgl. VSF Z 4265 (1) 3, Buchst. a.

⁵⁴⁵ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 39.

⁵⁴⁶ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 63.

bb) Vertragliche Präferenzen

Anderes gilt an sich im Rahmen von vertraglich vereinbarten Präferenzen. Diese sind auf eine Zusammenarbeit und Arbeitsteilung der Zollbehörden des Ausfuhrlandes und des Einfuhrlandes ausgerichtet. Würden die Einfuhrzollbehörden Präferenznachweise aus einem begünstigten Abkommensland ohne weiteres aus eigener Zuständigkeit und ohne vorheriges Nachprüfungsverfahren der Ausfuhrzollbehörde für ungültig erklären, so würden sie die völkervertraglich festgelegten Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Abkommensländern verletzen und sich über die größere Sachnähe der Ausfuhrzollbehörde bei der nachträglichen Überprüfung der Präferenznachweise im Ausfuhrland stellen.

Doch auch innerhalb eines vertraglich vereinbarten Systems der administrativen Zusammenarbeit kann es der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sowie des Bundesfinanzhofs zufolge der Einfuhrzollbehörde ausnahmsweise möglich sein, präferenzielle Ursprungsnachweise unabhängig vom Ergebnis eines zuvor durchgeführten Nachprüfungsverfahrens unbeachtet zu lassen und die beantragte Präferenzbehandlung abzulehnen.

(1) Unmöglichkeit der Ursprungsfeststellung

Ausnahmen vom Erfordernis der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens gemäß einem Präferenzabkommen zwischen der Union und einem Drittstaat stellte der Europäische Gerichtshof in einer Entscheidung vom 7.12.1993 dar. In der Rechtssache Huygen⁵⁴⁷ hatte der Europäische Gerichtshof über die Bindung der Zollbehörden des Einfuhrstaates an das durch die Zollbehörden des Ausfuhrstaates übermittelte Ergebnis der Nachprüfung zu entscheiden. Zunächst stellte der EuGH klar, dass das in dem maßgeblichen Präferenzabkommen festgelegte Verfahren zur nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsbescheinigungen im Wesentlichen darin bestehe, die Angaben über den Ursprung der Ware in dem Präferenznachweis auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Erst die ergebnislos verlaufene Überprüfung könnte zur Nichtanwendung der beantragten Präferenz führen, da nunmehr feststehe, dass die Ware unbekanntem Ursprungs sei.⁵⁴⁸

⁵⁴⁷ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen ua. - Slg. 1993, S. I-6381.

⁵⁴⁸ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen ua. - Slg. 1993, S. I-6381, 6411, Rn. 16 f.

In dem dem Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegten Fall waren die Zollbehörden des Ausfuhrstaates jedoch nicht in der Lage, die Durchführung des Nachprüfungsverfahrens ordnungsgemäß sicherzustellen. Grund hierfür war, dass die Ware vor Inkrafttreten des anwendbaren Präferenzabkommens zuvor in das Ausfuhrland eingeführt wurde, weshalb keine entsprechenden Ursprungsnachweise ausgestellt wurden und somit schlicht nicht existent waren. Hierdurch war es den Ausfuhrzollbehörden im Rahmen des Nachprüfungsverfahrens unmöglich, den Ursprung der Waren festzustellen. Dann, so der Europäische Gerichtshof, seien die Zollbehörden des Einfuhrstaates nicht endgültig an das von den Zollbehörden des Ausfuhrstaates übermittelte negative Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens gebunden, sondern könnten andere Beweise für den Ursprung der Ware berücksichtigen.⁵⁴⁹

Dazu könne das im Abkommen niedergelegte Verfahren von den Einfuhrzollbehörden verlassen werden und bei der Beurteilung der Echtheit des vorgelegten Präferenznachweises könnten andere Beweise für den Ursprung berücksichtigt werden. Diese Rechtsprechung entbindet indes die mitgliedstaatlichen Zollbehörden nicht gänzlich vom Erfordernis des Nachprüfungsverfahrens, sondern erweitert lediglich den Katalog der Ausnahmetatbestände um den Umstand, dass die Ausfuhrzollbehörde nicht in der Lage ist, den Ursprung der Ware im Wege des Nachprüfungsverfahrens zu ermitteln. Dann, aber eben auch erst dann, soll es den Zollbehörden des Einfuhrstaates möglich sein, selbst und unabhängig von dem durch die Ausfuhrzollbehörde mitgeteilten Ergebnis den Ursprung der Ware bestimmen zu dürfen.

(2) Mehrdeutiges Nachprüfungsergebnis

Der Bundesfinanzhof folgte in einem Urteil vom 7.11.2002 der Ansicht des EuGH in der Entscheidung Huygen und urteilte, dass eine mitgliedstaatliche Zollbehörde bei Zweifeln an der Richtigkeit präferenzzieller Ursprungsnachweise auch dann nicht an den Präferenznachweis gebunden sei, wenn dieser von den Zollbehörden des Ausfuhrstaates nicht formell widerrufen wurde.⁵⁵⁰

In diesem Fall war es den Ausfuhrzollbehörden im Nachprüfungsverfahren nicht möglich, den Ursprung der Waren zweifelsfrei nachzuweisen, da der Ausfuhrer keine Unterlagen mehr über die Ausfuhr der Waren vorweisen konnte. Soweit war es der Ausfuhrzollbehörde auch nicht möglich, den präferenzziellen Ursprungsnachweis formell zu widerrufen. Nach dem Urteil des

⁵⁴⁹ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen ua. - Slg. 1993, S. I-6381, 6414, Rn. 27 f.

⁵⁵⁰ BFH v. 7.11.2002, VII R 37/01, ZfZ 2003, S. 158.

Bundesfinanzhofes könne die Einfuhrzollbehörde die beantragte Präferenzbehandlung nicht auf ein solchermaßen nicht eindeutiges Ergebnis einer Nachprüfung des Präferenznachweises stützen. Es sei der Einfuhrzollbehörde vielmehr möglich, eine zuvor eingeräumte Präferenzbehandlung wieder rückgängig zu machen und vom Einführer den Regelzollsatz zu erheben.

Anders als im Rahmen von autonomen Präferenzregimen sei ein präferenzzieller Ursprungsnachweis, der zwar nicht von der Ausfuhrzollbehörde formell widerrufen wurde, sondern von der Einfuhrzollbehörde aufgrund von begründeten Zweifeln an dessen Echtheit außer Acht gelassen wurde, im Rahmen eines vertraglichen Präferenzregimes trotzdem weiterhin gültig, freilich ohne dass die Einfuhrzollbehörde diesen beachten müsse.⁵⁵¹ Als Grund für die Ausnahmen vom Erfordernis der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens durch die Zollbehörden des Ausfuhrstaates nennt der Bundesfinanzhof einen Mangel an Sorgfalt bei der Überprüfung der präferenzziellen Ursprungsbescheinigungen oder die Unmöglichkeit der Nachprüfung auf Seiten der Ausfuhrzollbehörde. In beiden Fällen könnten die erforderlichen Feststellungen durch die Zollbehörden des Einfuhrstaates getroffen und der vorgelegte Präferenznachweis letztlich außer Acht gelassen werden.

(3) Unbeantwortetes Nachprüfungsersuchen

In dem Vorabentscheidungsverfahren des EuGH vom 25.1.2010⁵⁵² ging es um Waren, die im Rahmen des Assoziierungs-Abkommens⁵⁵³ zwischen der Europäischen Union und Israel in die EU unter Ausnutzung der an sich geltenden Zollpräferenz eingeführt werden sollten. Die deutschen Einfuhrzollbehörden gewährten die beantragte Präferenzbehandlung zunächst, leiteten anschließend allerdings ein Nachprüfungsverfahren ein, da die vom Einführer vorgelegte Erklärung auf der Rechnung als Ursprungsland lediglich Israel angab. Dieses Nachprüfungsverfahren hatte das Ziel, den genauen Ursprung der eingeführten Waren zu bestimmen, da als Ursprungsland nicht bloß das Kerngebiet Israels, sondern auch das Westjordanland, der Gazastreifen, Ost-Jerusalem oder die Golanhöhen in Frage kamen. Als Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens wurde den Einfuhrzollbehörden lediglich übermittelt, dass die eingeführte Ware aus einer Zone stamme, die unter israelischer Zollzuständigkeit

⁵⁵¹ BFH v. 7.11.2002, VII R 37/01, ZfZ 2003, S. 158 f.

⁵⁵² EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/Hauptzollamt Hamburg-Hafen, EuZW 2010, S. 264 ff.

⁵⁵³ ABL.EG 2000 Nr. L 147, S. 3.

stehe, das Präferenzabkommen zwischen der EU und Israel daher einschlägig sei und folglich die Präferenz zu gewähren sei. Eine anschließende Nachfrage der Einfuhrzollbehörde bei den israelischen Zollbehörden nach dem exakten Ursprung blieb unbeantwortet.

Tatsächlich jedoch waren die eingeführten Waren nicht wie in dem maßgeblichen vertraglichen Präferenzabkommen festgelegt, im Gebiet des Kernlandes des Staates Israel, sondern in einer Siedlung in dem Gebiet der besetzten Palästinensergebieten hergestellt worden, obgleich die vom Einführer vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise als Ursprung der Ware Israel auswiesen. Waren mit Ursprung in den Gebieten des Westjordanlandes sowie des Gazastreifens erhalten jedoch eine Präferenzbehandlung nach dem Präferenzabkommen EU-PLO⁵⁵⁴ und nicht nach dem zwischen Israel und der Europäischen Union geltenden Europa-Mittelmeer-Abkommen. Da aufgrund des nicht abschließend von den Ausfuhrzollbehörden beantworteten Nachprüfungsersuchens der Ursprung der Waren vor der Einfuhrzollbehörde nicht zweifelsfrei festgestellt werden konnte und damit fraglich blieb, ob das Präferenzabkommen tatsächlich anwendbar ist, wurde die vom Einführer beantragte Präferenzbehandlung versagt und der Regelzollsatz von ihm nacherhoben.

Denkbar wäre, da die Waren tatsächlich ja in einem Gebiet hergestellt wurden, das unter den Geltungsbereich eines Präferenzregimes fällt, dass auf jeden Fall die beantragte Präferenz gewährt werden könnte, gleichgültig welches Präferenzabkommen auch angewendet wird und damit auch gleichgültig, welches Präferenzregime auf dem präferenziellen Ursprungsnachweis des Einführers vermerkt war. Zumindest ist vorstellbar, dass die Einfuhrzollbehörde vor Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens an einen Präferenznachweis des Ausfuhrlandes gebunden bleibt, solange bloß der Zweifel besteht, ob die eingeführte Ware nicht aus einem Gebiet stammt, das lediglich unter der Kontrolle des Ausfuhrlandes steht und nicht dem Territorium des Ausfuhrlandes zuzuordnen ist. Diese und die Frage, ob die Einfuhrzollbehörde die beantragte und zunächst gewährte Präferenzbehandlung dem Einführer versagen darf, wenn, wie im vorliegenden Fall, die Zollbehörden des Ausfuhrlandes die Fragen des Einfuhrlandes im Rahmen des Nachprüfungsverfahrens nicht erschöpfend und befriedigend beantworten, oder ob zunächst im Wege eines Streitbeilegungsverfahrens der Begriff des Gebietes des Staates Israels bestimmt werden müsse, legte das mit dem Einspruch des Einführers gegen die Präferenzversagung befasste Finanzgericht Hamburg dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vor.

⁵⁵⁴ ABl. EG 1997 Nr. L 187, S. 3, zuletzt geändert durch Beschluss v. 24.6.2009, ABl. EG 2009 Nr. L 298, S. 1.

Der EuGH legte hieraufhin das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Israel im Lichte der Wiener Vertragsrechtskonvention aus, wonach dieses Präferenzabkommen aufgrund des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen im Verhältnis zu Dritten keine Wirkung entfalten kann. Somit könne das Präferenzabkommen zwischen Israel und der EU nur und ausschließlich im Rahmen seines Geltungsbereichs Wirkung entfalten. Dieser Geltungsbereich ist im Präferenzabkommen EU-Israel mit dem Gebiet des Staates Israel beschrieben, während das Westjordanland sowie der Gazastreifen unter den Geltungsbereich des Präferenzabkommens zwischen der EU und der PLO fallen. Die eingeführten Waren hatten nicht wie in dem vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweis angegeben ihren Ursprung in Israel, sondern im Gebiet des von der Palästinenserbehörde verwalteten Westjordanlandes. Damit sei es den Einfuhrzollbehörden möglich gewesen, die beantragte Präferenzbehandlung nach dem Assoziierungsabkommen mit Israel zu verweigern.⁵⁵⁵ Auch der Umstand, dass die Waren jedenfalls und unabhängig von der Bezeichnung im Präferenznachweis ihren Ursprung in einem von einem Präferenzregime erfassten Gebiet haben, lasse kein anderes Ergebnis zu. Insofern sei es den Einfuhrzollbehörden nicht möglich, den pragmatischen⁵⁵⁶ Weg zu wählen und eine Wahlfeststellung zu treffen und jeweils unabhängig von den Eintragungen im vorgelegten Präferenznachweis und den Angaben des Einführers bei der Anmeldung der Ware das de facto einschlägige Präferenzregime anzuwenden oder die Frage des anwendbaren Präferenzabkommens gänzlich offen zu lassen⁵⁵⁷. Unter Verweis auf seine frühere Rechtsprechung⁵⁵⁸ machte der Europäische Gerichtshof insofern deutlich, dass Präferenznachweise, die von anderen Behörden, als den im Präferenzabkommen namentlich genannten ausgestellt wurden, nicht als gültig anerkannt werden könnten.

Betreffend die Frage des vorlegenden Finanzgerichts, ob die Einfuhrzollbehörden an den bei der Einfuhr vorgelegten Präferenznachweis sowie an die von der Ausfuhrzollbehörde im Rahmen der Nachprüfung gegebenen Antwort gebunden seien, verwies der EuGH zunächst auf den Grundsatz, dass es die Ausfuhrzollbehörden sind, die aufgrund ihrer größeren Sachnähe am besten in der Lage sind, die Bestimmung des Ursprungs vorzunehmen. Damit die Verteilung

⁵⁵⁵ EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Rn. 54, EuZW 2010, S. 264, 266.

⁵⁵⁶ Schoenfeld, EuGH zum Zoll-Präferenzabkommen der EG mit Israel, justiz.hamburg.de/finanzgericht/213126/eugh-zum-zollpraferenzabkommen-eg-israel.html.

⁵⁵⁷ EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Rn. 58, EuZW 2010, S. 264, 266.

⁵⁵⁸ EuGH v. 5.7.1994, Rs. C-432/92, The Queen/Minister of Agriculture, Slg. 1994, S. I-3087, 3135, Rn. 55.

der Zuständigkeiten zwischen den Ein- und den Ausfuhrzollbehörden tatsächlich und praktikabel funktioniert, müssten die Einfuhrzollbehörden die von den Behörden des Ausfuhrstaates rechtmäßig vorgenommenen Beurteilungen grundsätzlich anerkennen. Aus diesem Verständnis folge, dass die Einfuhrzollbehörden die von der Ausfuhrzollbehörde im Rahmen eines vertraglichen Präferenzregimes ausgestellten Präferenznachweise nicht von sich aus für ungültig erklären könnten und im Falle einer nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen an das ihnen übermittelte Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens gebunden seien.⁵⁵⁹ Allerdings war im vorliegenden Fall von der Einfuhrzollbehörde das Nachprüfungsverfahren nicht mit dem Ziel eingeleitet worden, zu bestimmen, ob die Waren alle zur Ursprungsbegründung notwendigen und erforderlichen Maßnahmen und Behandlungen erfahren haben, sondern, um zu erfahren, ob die Waren überhaupt im räumlichen Geltungsbereich des maßgeblichen Präferenzabkommens hergestellt wurden.

Insoweit stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass nach der Ansicht der Europäischen Union Waren, die in solchen Gebieten hergestellt wurden, die seit 1967 unter israelischer Verwaltung stehen, nicht die im Präferenzabkommen zwischen der EU und Israel enthaltenen Begünstigungen erfahren könnten. Ergibt nun das Nachprüfungsverfahren keine konkrete Antwort auf die Frage nach dem Ursprung der Ware, so stellt dies keine ausreichenden Angaben dar, auf deren Grundlage die weitere Bindung der Einfuhrzollbehörden an die Angaben im Präferenznachweis gegeben wäre.⁵⁶⁰

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, die ein recht breites Presseecho fand⁵⁶¹, diente im Wesentlichen der Klärung zweier Fragen: Zum einen schuf der EuGH Klarheit darüber, dass Präferenznachweise, die im Rahmen von vertraglich vereinbarten Präferenzregimen ausgestellt wurden, die Einfuhrzollbehörde ausnahmsweise nicht weiterhin binden, wenn das eingeleitete Nachprüfungsverfahren kein konkretes Ergebnis hervorgebracht hat. Zum anderen verneinte der Gerichtshof die Möglichkeit der Einfuhrzollbehörde, im Falle eines im Präferenznachweis angegebenen Ursprungs der Ware, der nicht unter den räumlichen

⁵⁵⁹ EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Rn. 62 f., EuZW 2010, S. 264, 267.

⁵⁶⁰ EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Rn. 67, EuZW 2010, S. 264, 267.

⁵⁶¹ Spiegel Online v. 25.02.2010: www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,680133,00.html, Zeit Online v. 25.02.2010: www.zeit.de/wirtschaft/2010-02/israel-waren-zoll, Tagesschau.de v. 25.02.2010: www.tagesschau.de/ausland/israel806.html.

Geltungsbereich des Präferenzregimes fällt, aber von einem anderen Präferenzregime erfasst wird, eine Wahlfeststellung über das anwendbare Präferenzregime zu treffen und damit die Präferenzgewährung zu ermöglichen.

cc) Abgrenzung

Die vorstehende Übersicht über ausgewählte höchstrichterliche Entscheidungen zeigt trotz der vom Europäischen Gerichtshof gefundenen Unterscheidung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen eine Gleichbehandlung in besonderen Ausnahmefällen. Diese Gleichbehandlung tritt in Hinsicht auf die Bindung der Einfuhrzollbehörden an die ihnen vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise bei begründeten Zweifeln an deren Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit auf. Haben die Einfuhrzollbehörden solche Zweifel, so leiten sie verfahrensgemäß ein Nachprüfungsverfahren ein, indem die Ausfuhrzollbehörden um die nachträgliche Überprüfung des bei der Einfuhr vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises ersucht werden. Hieran schließt sich die Überprüfung des Präferenznachweises im Ursprungsland durch die dortigen Behörden an. Die Verfahrensvorschriften nach UZK-IA sowie nach den Ursprungsprotokollen zu den vertraglichen Präferenzabkommen sehen als Regelfall vor, dass das die Nachprüfung abschließende Ergebnis die Einfuhrzollbehörde in ihrer Entscheidung bindet, ob dem Einführer die beantragte Präferenzbehandlung gewährt oder versagt wird.

Bei Vorliegen der von der Rechtsprechung erkannten Ausnahmefälle ist es nun den Einfuhrzollbehörden möglich, eine Entscheidung über die Gewährung der Präferenz zu treffen, ohne an das Ergebnis des durchgeführten Nachprüfungsverfahrens gebunden zu sein oder sogar ganz auf ein Nachprüfungsverfahren zu verzichten und sogleich die beantragte Präferenz zu versagen. Im letzteren Fall fällt die Bindungswirkung des Präferenznachweises gegenüber den Einfuhrzollbehörden faktisch weg. Voraussetzung ist jeweils freilich, dass die Einfuhrzollbehörde mindestens begründete Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises hatte.

Grenzt man nun die besonderen Ausnahmefälle vom verfahrensmäßigen Regelfall ab, so stehen die von der Rechtsprechung gefundenen Ausnahmen zunächst im Widerspruch zum Regelverfahren. Nicht unbeachtet bleiben darf in diesem Zusammenhang jedoch, dass auch im Rahmen einer an sich verfahrensmäßig durchgeführten nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen Fehler und Störungen auftreten können. Hierzu zählt

beispielsweise das Unterbleiben der Übermittlung des Nachprüfungsergebnisses durch die Ausfuhrzollbehörden, deren Weigerung überhaupt ein Nachprüfungsverfahren durchzuführen oder ein bloß unzureichendes Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens, aus dem sich weder die Echtheit noch die inhaltliche Richtigkeit des überprüften Präferenznachweises ergibt.⁵⁶² In solchen Fällen ist es auch nach Maßgabe der Verfahrensvorschriften des UZK-IA und den Ursprungsprotokollen zu den vertraglichen Präferenzen möglich, dass seitens der Einfuhrzollbehörden vom vorgesehenen Verfahrensablauf abgewichen und die beantragte Präferenz versagt wird, ohne dass eine solche Entscheidung auf einem konkreten Nachprüfungsergebnis der Ausfuhrzollbehörde beruhen würde.⁵⁶³

Insofern sind die dargestellten Erkenntnisse der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Absehen vom Nachprüfungsverfahren zwar beachtlich, sie fallen aber nicht gänzlich aus dem Rahmen des rechtlich ohnehin Möglichen. Entgegen der stets vorgetragenen Beteuerung in der höchstrichterlichen Entscheidungsfindung, dass autonome Präferenzen ein Weniger im Vergleich zu den vertraglichen Präferenzen seien und den auf ihrer Grundlage ausgestellten Präferenznachweisen von daher eine bloß eingeschränkte Bindungswirkung zukomme, zeigen doch die neueren Entscheidungen zu vertraglichen Präferenzen, dass auch in deren Rahmen unter Vorliegen besonderer Umstände auf das Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens von den Einfuhrzollbehörden nicht eingegangen werden muss oder dass das Nachprüfungsverfahren gänzlich außer Acht gelassen werden kann.⁵⁶⁴

b) Nachprüfungsverfahren durch OLAF

Die bisher dargestellten gerichtlichen Entscheidungen behandelten Sachverhalte, in denen es darum ging, dass die Einfuhrzollbehörde die ihr vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise bei Eingreifen besonderer Umstände außer Acht lassen darf und die beantragte Präferenzbehandlung versagen kann, ohne zuvor ein Nachprüfungsverfahren einleiten zu müssen oder ohne das von der Ausfuhrzollbehörde übermittelte Ergebnis einer solchen nachträglichen Überprüfung der vorgelegten Präferenznachweise beachten zu müssen.

⁵⁶² BFH v. 27.9.1988, VII R 181/85, ZfZ 1989, S. 16.

⁵⁶³ Vgl. Art. 97 f Abs. 2 i. V. m. Art 97 h, Art. 97 t Abs. 5 ZKDVO, bzw. Art. 33 Abs. 6 Prot. Nr. 4 EWR

⁵⁶⁴ Vgl. insbesondere die Entscheidung EuGH v. 25.2.2010, Rs. C-386/08, Firma Brita/Hauptzollamt Hamburg-Hafen, EuZW 2010, S. 264 ff., FG Düsseldorf v. 10.06.2009, 4 K 4884/07 Z, ZfZ 2009, S. B 33 ff., Rn. 24, in dem festgestellt wird, dass ein Hauptzollamt an inhaltlich unrichtige präferenzielle Ursprungsnachweise nicht gebunden ist.

Ein solches Vorgehen, bei dem ein Präferenznachweis bei der Einfuhr nicht beachtet wird, geschah dabei stets, weil sich die Erkenntnis der Einfuhrzollbehörden, dass der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist, aus anderen Erkenntnisquellen⁵⁶⁵ als aus dem an sich vorgesehenen Nachprüfungsverfahren ergeben hatte.

Zu diesen anderen Erkenntnisquellen zählen nach einer Reihe von Entscheidungen des EuGH und der weiteren befassten Gerichte neben den offensichtlichen Mängeln des Präferenznachweises in formeller Hinsicht auch und insbesondere Berichte über Ermittlungsmissionen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung und dessen Vorgängerinstitutionen. Das Amt für Betrugsbekämpfung dient gem. Art. 325 AEUV dem Schutz der finanziellen Interessen der Union. Dabei hat es unter anderem zur Aufgabe, auch außerhalb der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten und auch in Drittstaaten so genannte externe Untersuchungen durchzuführen.⁵⁶⁶ Diese externen Untersuchungen werden von OLAF in der Regel in Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden vorgenommen.

Rechtsgrundlage für die Untersuchungen und Ermittlungen des Amtes für Betrugsbekämpfung ist zum einen die Generalklausel, zum anderen sind bestimmte Kompetenzen spezialgesetzlich geregelt. Zu letzteren zählt auch die Möglichkeit, die Einhaltung bestimmter Agrar- und Zollregelungen in Drittstaaten zu überprüfen. Vorgesehen ist ein solches Vorgehen in Art. 20 der Verordnung Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelungen⁵⁶⁷. Demnach kann die Europäische Union Ermittlungsmissionen mit dem Zwecke der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und der Ermittlungen in ein Drittland entsenden, wenn sich dieses Drittland rechtlich verpflichtet hat, Unterstützung beim Nachweis etwaiger Verstöße gegen Zollregelungen zu leisten. Solche Ermittlungsmissionen werden zumeist in der Weise vorbereitet, dass zuvor eine Auswertung der statistischen Angaben zu den Aus- und Einfuhren aus dem jeweiligen Land erfolgt. Ergeben sich hierbei Auffälligkeiten oder

⁵⁶⁵ BHF v. 10. 6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93.

⁵⁶⁶ Von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, EG Art. 280 Rn. 143, 146.

⁵⁶⁷ v. 13.3.1997, ABLE.G 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABLE.G 2008 Nr. L 218, S. 48.

Unregelmäßigkeiten, so wird eine Ermittlungsmission initiiert.⁵⁶⁸ Auch die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen im Ursprungsland, bei denen die Ermittler des OLAF vor Ort faktisch die Rolle der Ausfuhrzollbehörde im Nachprüfungsverfahren übernehmen und selbst die Umstände hinsichtlich des Ursprungserwerbs einer Ware oder der Ausstellung der vorgelegten Präferenznachweise durch die Behörden des Ausfuhrlandes oder die sonstigen dort berechtigten Stellen überprüfen, werden auf der Grundlage des Art. 20 der Verordnung Nr. 515/97 durchgeführt.

Im Anschluss an die Ermittlungsreise fertigt die ermittelnde Mission einen Bericht über die Überprüfung der Präferenznachweise vor Ort. Ergeben die Ermittlungen, dass die überprüften Präferenznachweise unecht oder inhaltlich falsch sind, so teilt die Ermittlungsmission dies in dem die Reise abschließenden Bericht mit. Hieran können sich verschiedenartige Verfahrensabläufe anschließen. Zum einen können sich die Einfuhrzollbehörden im Anschluss an eine Ermittlungsmission die dabei ermittelten Ergebnisse des OLAF zu eigen machen und auf diese Weise die selbständige Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens überflüssig machen.⁵⁶⁹ In einem solchen Fall wird das im Missionsbericht enthaltene Ergebnis bezüglich der Präferenznachweise von den Ausfuhrzollbehörden schlicht übernommen. Das Ergebnis der OLAF-Ermittlungsreise kann aber auch dem Ergebnis eines zuvor bereits verfahrensgemäß von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes durchgeführten Nachprüfungsverfahrens entgegenstehen.

Diese Ermächtigung zu Gunsten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung ist spezialgesetzlich in einer eigenständigen Verordnung ausgestaltet. Auf die Anforderungen des präferenziellen Ursprungsrechts wird in den Bestimmungen der maßgeblichen Verordnung 515/97 nicht Bezug genommen. In den Vorschriften des Präferenzrechts findet sich eine ähnliche Ermächtigung freilich nicht. Insbesondere im Rahmen des autonomen Präferenzrechts bestimmt der maßgebliche Art. 125 Abs. 4 UZK-IA nur für einen besonderen Fall, dass von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens abgesehen werden kann. Dazu aber muss die Ausfuhrzollbehörde das Ersuchen einer Einfuhrzollbehörde um die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens ignoriert haben oder lediglich ein für die Bestimmung der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises unzureichendes Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens oder gar kein Ergebnis übermittelt haben.⁵⁷⁰ Eine Bezugnahme auf

⁵⁶⁸ FG Düsseldorf v. 4.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 199, S. 167 f.

⁵⁶⁹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 167.

⁵⁷⁰ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121 f.

eine Ermächtigung zu Gunsten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung findet sich indes nicht.

Aus Art. 125 Abs. 5 S. 1 UZK-IA ließe sich eine Möglichkeit ablesen, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung in die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen einzubeziehen. Art. 125 Abs. 5 S. 1 UZK-IA spricht zunächst von anderen verfügbaren Angaben. Hierunter könnten, ähnlich den anderen Erkenntnisquellen⁵⁷¹, die in einer Ermittlungsreise des OLAF im Ausfuhrland gefundenen Ergebnisse gefasst werden. Jedoch bestimmt Art. 125 Abs. 5 S. 1 UZK-IA weiter, dass diese anderen verfügbaren Angaben nicht die Durchführung der nachträglichen Überprüfung der Präferenznachweise durch die Ausfuhrzollbehörden obsolet machen sollen, sondern das Nachprüfungsverfahren lediglich auszulösen vermögen, unabhängig von der an sich vorgesehen Einleitung durch die Einfuhrzollbehörden aufgrund von Zweifeln an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises, Art. 125 Abs. 1 UZK-IA. Art. 125 Abs. 5 S. 2 UZK-IA schließlich ermöglicht die Mitwirkung der Union an solchen Ermittlungen. Diese Mitwirkung kann durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung erfolgen, eben aufgrund der Ermächtigung des Art. 29 der VO 515/97⁵⁷². Die Mitwirkung kann jedoch wiederum nicht die Ermittlungen ersetzen oder überflüssig machen.

Im Falle eines Widerspruchs zwischen Missionsbericht und Nachprüfungsverfahren soll es nach der Rechtsprechung des EuGH und der ihm nachfolgenden mitgliedstaatlichen Gerichte den Einfuhrzollbehörden möglich sein, das Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens zu ignorieren und stattdessen ihr weiteres Vorgehen hinsichtlich der beantragten Präferenzbehandlung auf den Missionsbericht zu stützen. Denkbar ist schließlich aber auch, dass das Ausfuhrland gar keine Anstalten macht, dem Ersuchen um ein Nachprüfungsverfahren nachzukommen und auch keine Anmerkung oder ein Anerkenntnis des Berichtes der Ermittlungsreise abgibt. Auch in diesen Fällen sollen die Einfuhrzollbehörden den OLAF-Bericht als andere Erkenntnisquelle heranziehen und ihr weiteres Vorgehen gegenüber dem Einführer ausschließlich auf das Ermittlungsergebnis der Missionsreise des OLAF stützen können, um schließlich über die Präferenzgewährung zu entscheiden.

⁵⁷¹ BHF v. 10. 6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93.

⁵⁷² Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABl. EG 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 48.

aa) Keine Gegenseitigkeit in autonomen Präferenzen

Im Rahmen autonom gewährter Präferenzen wird nach wie vor als Referenzentscheidung für die Nichtbeachtung präferenzierter Ursprungsnachweise durch die Einfuhrzollbehörden aufgrund eines Ergebnisses einer Ermittlungsmission die in der Rechtssache Faroe Seafood ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs⁵⁷³ herangezogen. Der EuGH entschied in diesem Vorabentscheidungsverfahren, dass die Zollbehörden eines Mitgliedstaates aufgrund der Feststellungen einer Ermittlungsmission der Union, in diesem Falle durchgeführt von der der Kommission angegliederten Vorgängerorganisation des OLAF, Zoll nacherheben dürften. Dies gelte selbst dann, wenn sich die Zollbehörden bei der Einfuhr der Ware auf die präferenziiellen Ursprungsbescheinigungen verlassen haben und die Zollbehörden des Ausfuhrstaates dem Ergebnis der Missionsreise nicht zustimmen, noch die streitigen Punkte dem eingerichteten Ausschuss für Ursprungsfragen vorgelegt wurden. Problematisch waren in diesem Verfahren also drei Punkte. Zum einen die Nacherhebung von Zoll einzig aufgrund eines Berichtes einer Ermittlungsreise, des Weiteren, der Widerspruch der Zollbehörden des Ausfuhrstaates gegen die Ermittlungsergebnisse und deren Festhalten an den ausgestellten präferenziiellen Ursprungsnachweisen und zum letzteren die Nichtbefassung des eingerichteten Ausschusses mit der Klärung des Streitstandes.

Zum ersten führte der Gerichtshof aus, dass die Beurteilung des Ermittlungsergebnisses der Unionsmission durch die Zollbehörden des Ausfuhrlandes die mitgliedstaatlichen Zollbehörden dann nicht zwingend binden könnte, wenn die Präferenzregelung nicht durch ein internationales Abkommen, das die Union auf der Grundlage gegenseitiger Pflichten gegenüber einem Drittstaat bindet, sondern durch einen autonomen Rechtsakt der Union geschaffen worden sei.⁵⁷⁴ In solch einem Fall befände sich die Europäische Union nämlich in einer anderen Position als im Falle eines vertraglich zwischen zwei gleichberechtigten Partnern abgeschlossenen Präferenzabkommens. Denn wenn im Rahmen von vertraglichen Präferenzen die Ergebnisse von Nachprüfungsverfahren deswegen von den Einfuhrzollbehörden der EU anerkannt werden müssten, damit im System der vereinbarten gegenseitigen Zusammenarbeit der Verwaltungen auch von den Ausfuhrzollbehörden im angenommen umgekehrten Fall eines Nachprüfungsverfahrens durch die Zollbehörden in der Europäischen Union deren Ergebnisse auch vom Ausfuhrland anerkannt werden, so gelte dies nicht im Rahmen von autonom

⁵⁷³ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, ZfZ 1997, S. 12.

⁵⁷⁴ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

erlassenen Präferenzen.⁵⁷⁵ Denn hier fände keine systematische Verknüpfung statt, die auf Gegenseitigkeit beruhe, sondern die Begünstigungen durch die EU erfolgten einseitig und ohne die Erwartung einer etwaigen Gegenleistung durch das begünstigte Land. Insofern müsse es nach Ansicht des EuGH den Zollbehörden in der Europäischen Union belassen sein, sich nicht zwingend an die Ergebnisse eines Nachprüfungsverfahrens durch die Ausfuhrzollbehörde zu halten, wenn deren Ziel die Überprüfung eines Präferenznachweises gemäß einem autonom erlassenen Präferenzregime sei.⁵⁷⁶

Insbesondere, und das zum zweiten, gelte solches, wenn die Zollbehörde des Ausfuhrstaates nicht den Tatsachenfeststellungen der Ermittlungsmission, sondern der Anwendung der einschlägigen zollrechtlichen Bestimmungen durch die Mission widerspräche. Denn die Behörden eines Drittstaates könnten die mitgliedstaatlichen Zollbehörden sowie die Union nicht in der Auslegung des Unionsrechts binden.⁵⁷⁷ Im Fall Faroe Seafood erkannten die Ausfuhrzollbehörden die Ergebnisse der Ermittlungsmission der Sache nach an, soweit diese Ergebnisse bloß die Umstände des streitigen Ursprungserwerbs der Waren betrafen. Dagegen stimmten die Ausfuhrzollbehörden jedoch nicht den rechtlichen Schlussfolgerungen zu, die die Ermittlungsmission aus dem Ergebnisbericht der Reise zog, wonach die Umstände des Ursprungserwerbs der Waren nicht nach dem einschlägigen autonomen Präferenzregime ursprungsbe gründend waren und die präferenziellen Ursprungsnachweise demzufolge falsch ausgestellt worden waren. Vielmehr beharrten die Ausfuhrzollbehörden auf der Gültigkeit der von ihnen ausgestellten Präferenznachweise.

Schließlich habe für die mitgliedstaatliche Zollbehörde nach den einschlägigen Bestimmungen keine Verpflichtung bestanden, den zur Klärung der Streitfrage berufenen Ausschuss anzurufen.⁵⁷⁸ Dies gründe sich auf dem Umstand, dass diesem Ausschuss nach den einschlägigen Bestimmungen des maßgeblichen autonomen Präferenzregimes die Klärung des aufgetretenen Streits zwischen den Zollbehörden in der EU und denen des Ausfuhrlandes schlicht nicht oblag. Nach alledem entschied der Europäische Gerichtshof, dass die

⁵⁷⁵ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521 Rn. 22, ZfZ 1997, S. 12.

⁵⁷⁶ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

⁵⁷⁷ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 25, ZfZ 1997, S. 12.

⁵⁷⁸ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2524, Rn. 32, ZfZ 1997, S. 12.

Einfuhrzollbehörden präferenzielle Ursprungsnachweise eines aufgrund einer autonomen Präferenzregelung begünstigten Landes für ungültig erklären und den Regelzollsatz nacherheben könnten, indem sie sich allein auf das Ergebnis einer von der Europäischen Union in dem Ausfuhrland durchgeführten Ermittlungsmission stützten. Dies gelte insbesondere auch dann, wenn die Ausfuhrzollbehörden die fraglichen Präferenznachweise weiterhin und entgegen dem Ermittlungsergebnis für gültig erachten und zudem dem Ergebnis der Ermittlungsreise in rechtlicher Hinsicht widersprechen.

Festzuhalten bleibt somit, dass nach der Faroe-Seafood-Entscheidung des EuGH im Rahmen eines autonomen Präferenzsystems die Zollbehörden eines Mitgliedstaates aufgrund der Feststellungen einer Ermittlungsmission der Union Zoll nacherheben können sollen und somit kein förmliches Nachprüfungsverfahren durchzuführen sei. Dieses Urteil ist vor allem deshalb beachtlich, weil es die Trennung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen klar benennt. Aus dieser Unterscheidung folgt für den Europäischen Gerichtshof, dass dort, wo eine Präferenz nicht auf der Grundlage eines gegenseitigen völkervertraglichen Abkommens gewährt wurde, sondern aufgrund einer autonomen Regelung der Europäischen Union, die Zollbehörden in den Mitgliedstaaten der EU durch den Präferenznachweis aus dem begünstigten Land nicht in gleicher Weise gebunden sind wie an einen Präferenznachweis aus einem durch eine vertragliche Präferenz begünstigten Land.

Denn von den mit der Union auf vertraglicher Grundlage verbundenen Ländern erwartet und verlangt die EU eine gleichlaufende Beachtung und Durchsetzung der vereinbarten Ursprungs- und Verfahrensregeln. Auf die Beachtung der vom begünstigten Land übernommenen Verpflichtungen im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit würde sich die Europäische Union nicht berufen können, würden diese Verfahrensregeln nicht von den Zollbehörden in der Union im selben Maße eingehalten. Andernfalls würde die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit nicht funktionieren.⁵⁷⁹

Anderes soll nun im Verhältnis zu den Ländern gelten, die nicht aufgrund einer vertraglichen Präferenz, sondern aufgrund einer autonomen Präferenz begünstigt sind. Denn hier soll das Präferenzregime einen einseitigen Charakter haben, nämlich die einseitige wirtschaftliche

⁵⁷⁹ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, *Edmond Huygen u.a.*, Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 22, ZfZ 1997, S. 12.

Förderung des begünstigten Landes durch die Europäische Union. In solch einem Falle müsse die EU nicht die Ergebnisse etwaiger Nachprüfungen von Präferenznachweisen, die in der Union ausgestellt wurden beachten und umsetzen, da solch ein Fall schlicht nicht denkbar sei. Schließlich hat die Union die Begünstigung einseitig zum Vorteil des begünstigten Landes erlassen, ohne entsprechende Gegenleistungen, wie bei vertraglichen Präferenzen, zu erhalten. Daher sollen die Einfuhrzollbehörden in der Europäischen Union im Falle eines aufgrund einer autonomen Präferenz ausgestellten Präferenznachweises diesen ohne weiteres außer Acht lassen können, wenn zuvor eine Ermittlungsreise der Union dessen Ungültigkeit festgestellt hat, und dies auch, wenn das Ausfuhrland selbst gar kein Nachprüfungsverfahren durchgeführt habe oder das Ergebnis von dessen Nachprüfungsverfahren dem Ermittlungsergebnis widerspräche.

bb) Andere Erkenntnisquellen

Der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Faroe Seafood folgten unterinstanzliche Finanzgerichte ebenso wie der BFH: Der Bundesfinanzhof entschied am 10.6.1997 unter Bezugnahme auf die vorgenannte Entscheidung des EuGH, dass die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten an die von den Zollbehörden des Ausfuhrstaates vorgenommenen Beurteilungen in den Fällen nicht gebunden seien, in denen die Präferenzgewährung auf einem autonomen Rechtsakt der Union beruhe.⁵⁸⁰ Dann setze die Nichtanerkennung von präferenziellen Ursprungsnachweisen nicht die Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens voraus. Der BFH spricht in diesem Zusammenhang von „anderen Erkenntnisquellen“, aus denen sich die Überzeugung der mitgliedstaatlichen Zollbehörden von der Unrichtigkeit der Ursprungsnachweise ergeben könne. Unter diese anderen Erkenntnisquellen seien insbesondere die Ergebnisse von Ermittlungsreisen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, bzw. einer entsprechenden Vorgängerorganisation zu fassen.

Deutlich wird die Lesart des Bundesfinanzhofes der maßgeblichen präferenziellen Vorschriften und der Rechtsprechung des EuGH, wenn dieser das Ergebnis einer Ermittlungsreise der Union im begünstigten Land mit dem durch die in dem maßgeblichen autonomen Präferenzregime festgelegten Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens durch die Ausfuhrzollbehörden gleichstellt.⁵⁸¹ Beides, sowohl das Ergebnis einer Ermittlungsmission, als auch das Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens, gäben Aufschluss darüber, ob der vorgelegte präferenzielle

⁵⁸⁰ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 f.

⁵⁸¹ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 f.

Ursprungsnachweis auch tatsächlich die eingeführte Ware beträfe und ob auf diese Ware die maßgeblichen Präferenzbestimmungen überhaupt Anwendung finden könnten. Dabei sei eine Ermittlungsmission im Ausfuhrland nicht auf die Überprüfung der Einhaltung bestimmter Aspekte des maßgeblichen Präferenzregimes beschränkt, sondern könne umfassend den Ursprung der Ware und die Einhaltung der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit ermitteln.

Der BFH widerspricht in seiner Entscheidung der Ansicht, dass einer Nichtanerkennung eines präferenziellen Ursprungsnachweises durch die Einfuhrzollbehörden zwingend ein Nachprüfungsverfahren der Ausfuhrzollbehörde mit einem die Entscheidung der Einfuhrzollbehörde begründenden Ergebnis vorausgehen müsse. Freilich gilt solches wiederum lediglich im Rahmen autonomer Präferenzen, da diese als einseitiges Zugeständnis der Europäischen Union an das jeweilige begünstigte Land nicht bindend, also gleichsam freibleibend, seien. Aus dieser Annahme rechtfertigt sich der Schluss, dass die im Rahmen von autonomen Präferenzregimen ausgestellten Präferenznachweise nicht im gleichen Maße bindend seien wie die präferenziellen Ursprungsnachweise, die im Warenverkehr zwischen zwei gleichberechtigten und durch ein vertragliches Präferenzregime verbundenen Partner ausgestellt wurden.⁵⁸² Daher könne eine vom Einführer beantragte Präferenzbehandlung auch ohne die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens versagt werden, wenn sich aus anderen Erkenntnisquellen die Überzeugung der Einfuhrzollbehörde ergäbe, dass der vorgelegte Präferenznachweis unecht oder inhaltlich falsch sei.⁵⁸³

Zu diesen anderen Erkenntnisquellen zählten eben auch und insbesondere die Ergebnisse von Ermittlungsreisen einer Unions-Mission. Dass die Präferenzregime allesamt ein Verfahren zur nachträglichen Überprüfung zweifelhafter Präferenznachweise ausdrücklich vorsehen und dieses Verfahren im Falle einer Ersetzung des Nachprüfungsergebnisses oder des Verfahrens insgesamt durch eine Ermittlungsmission der Union bzw. deren abschließendes Ergebnis wegfällt, schade nach Ansicht des Bundesfinanzhofes nicht, da es der Union nicht verwehrt sei, entsprechende Ermittlungsreisen durchzuführen.

Kommt eine solche Ermittlungsmission in dem präferenzbegünstigten Drittstaat bei der Überprüfung der präferenziellen Ursprungsnachweise zu Ergebnissen, die einer Präferenzgewährung eindeutig im Wege stehen, sei in der Regel nicht zu erwarten, dass mit der

⁵⁸² BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 f.

⁵⁸³ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93 f.

Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens neue Entscheidungsgründe erschlossen werden können. Anzunehmen sei in diesen Fällen, so der BFH, dass auch das Nachprüfungsverfahren in Bezug auf den vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweis zu keinem anderen Ergebnis kommen würde, als das schon durch die Unions-Mission ermittelte Ergebnis. Deshalb stelle sich die an sich vorgesehene, nunmehr aber zusätzliche Einleitung und Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens bezüglich jedes einzelnen präferenziellen Ursprungsnachweises aufgrund der bereits durch das Ergebnis der Ermittlungsreise gesicherten Erkenntnislage als entbehrlichen Verwaltungsaufwand dar. Die Durchführung des in dem maßgeblichen Präferenzregime festgelegten Nachprüfungsverfahrens sei nicht deshalb die einzige Möglichkeit, präferenzielle Ursprungsnachweise auf ihre Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen, weil nur diese Art der Überprüfung in den einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Präferenzregimes vorgesehen sei. Vielmehr blieben gerade dadurch andere Verfahren zur Überprüfung der präferenziellen Ursprungsnachweise wie eben die Entsendung einer Ermittlungsmission nach der Ansicht des BHF möglich.⁵⁸⁴

In der angeführten Entscheidung äußerte sich der Bundesfinanzhof auch zu der Frage, ob die bloß eingeschränkte Bindungswirkung präferenzieller Ursprungsnachweise im Rahmen von autonomen Präferenzen auch gelte, wenn vor dem Abschluss einer Ermittlungsreise bereits ein Nachprüfungsverfahren durch die Zollbehörden im begünstigten Land stattgefunden hat und dieses zum Ergebnis hatte, dass die Präferenznachweise echt und der in ihnen dargestellte Ursprung der Waren richtig ist. Ein solches abgeschlossenes Nachprüfungsverfahren könne nach Ansicht des BFH auch dann keine bindende Wirkung gegenüber den Zollbehörden innerhalb der Europäischen Union entfalten, wenn es im Widerspruch zu den tatsächlichen Feststellungen der Ermittlungsmission steht. Diese Erkenntnis zieht der Bundesfinanzhof aus einem Umkehrschluss zu dem vom EuGH in der Rechtssache Faroe Seafood gefundenen Grundsatz, wonach jedenfalls keine Bindungswirkung durch ein dem Ermittlungsergebnis der Missionsreise in rechtlicher Hinsicht widersprechendes Nachprüfungsergebnis der Ausfuhrzollbehörden bestehen könne. Demzufolge könne in dem beispielhaft angeführten spezielleren Fall nichts anderes gelten, als in den generelleren Fällen des Widersprechens der Ausfuhrzollbehörde gegen die tatsächlichen Feststellungen der Ermittlungsmission.

Die Ausfuhrzollbehörden eines durch eine autonome Präferenz begünstigten Landes seien also auch dann nicht in der Lage, die Einfuhrzollbehörden in der Europäischen Union bei der

⁵⁸⁴ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93, 95.

Anerkennung präferenzierter Ursprungsnachweise zu binden, wenn sie Erklärungen abgeben, die mit den Ergebnissen einer durchgeführten Ermittlungsreise der Union nicht übereinstimmen. Dies gelte folglich unabhängig davon, ob die abweichenden Erklärungen vor oder nach der Durchführung einer Ermittlungsreise abgegeben worden seien. Würde das Gegenteil gelten, so seien Sinn und Zweck einer Ermittlungsmission durch die Abgabe einer ihrem Ergebnis entgegenstehenden Erklärung in Frage gestellt. Vielmehr komme den Ermittlungsmissionen gerade auch der Zweck zu, die im Rahmen der nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen im begünstigten Land gefundenen Ergebnisse der Ausfuhrzollbehörden einer nachträglichen Überprüfung zu unterziehen.⁵⁸⁵

Daher könne den präferenziellen Ursprungsnachweisen im Rahmen eines autonomen Präferenzregimes nicht dieselbe Bindungswirkung zuerkannt werden wie solchen im Verkehr zwischen gleichberechtigten Vertragspartnern. Somit könne die vom Einführer beanspruchte zollrechtliche Begünstigung auch ohne Einleitung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens versagt werden, wenn ein auf einer Missionsreise erzieltetes Ergebnis vorliegt und sich die Einfuhrzollbehörde auf dieses Ergebnis stützt.

cc) Risikoverteilung

Das FG Düsseldorf urteilte am 4.12.1998, dass der Einführer das Risiko trage, dass sich die von ihm vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise nachträglich als unecht erweisen.⁵⁸⁶ Auch im Rahmen dieses Verfahrens ging es um die Nacherhebung von Zoll im Anschluss an eine Ermittlungsmission der Union in dem Ausfuhrstaat. Dem Risikobereich des Einführers unterfalle es dem FG Düsseldorf zu Folge, wenn er auf die Richtigkeit der präferenziellen Ursprungsbescheinigung vertraue und sich nicht gegen die Risiken einer Nacherhebung absichere.

Insbesondere obliege es der Union nicht, vor der einseitigen Gewährung einer Präferenz im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems in sämtlichen in Betracht kommenden Ausfuhrstaaten im Einzelnen zu überprüfen, ob und in welchem Umfang diese Staaten überhaupt von der Zollpräferenz Gebrauch machen können. Der Umstand, dass ein Land in das allgemeine Präferenzsystem aufgenommen wird, fördere keinen anschließenden Automatismus, aus dem heraus jede der ausgeführten Waren auch präferenzbegünstigt wäre. Es sei vielmehr

⁵⁸⁵ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93, 95.

⁵⁸⁶ FG Düsseldorf v. 4.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 1999, S. 167.

Sache des begünstigten Landes, in eigener Verantwortung zu überprüfen, welche Waren nach den Regelungen des maßgeblichen Präferenzregimes ursprungsbelegend hergestellt wurden und dementsprechend zollbegünstigt mengenmäßig uneingeschränkt in die Union ausgeführt werden können.⁵⁸⁷

Die Union und ihre Organe seien in dem System des umfassenden und uneingeschränkten Angebots an die am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer nicht verpflichtet, nachzuprüfen, ob die allgemeinen Präferenzen auch tatsächlich von dem begünstigten Land in Anspruch genommen werden können.⁵⁸⁸ Vielmehr sei es Sache des Einführers, freilich im Rahmen der Vertrauensschutzbestimmungen des Art. 119 UZK, nachzuweisen, dass die vom Ausführer gegenüber den Ausfuhrzollbehörden gemachten Angaben auch tatsächlich zutreffend sind und damit der von ihm bei der Einfuhr vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis echt und inhaltlich richtig ist.

dd) Angleichung mit vertraglichen Präferenzen

Zu einer Angleichung von autonomen und vertraglichen Präferenzen kam es durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache der Afasia Knits GmbH. Die Vorinstanz, das FG Hamburg⁵⁸⁹, hatte, im Rahmen eines vertraglichen Präferenzregimes, auf der Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens bestanden. Eine Ersetzung des Nachprüfungsverfahrens durch eine Ermittlungsmission des OLAF lehnte das FG Hamburg unter Verweis auf den Wortlaut des maßgeblichen Präferenzregimes ab. Diese Entscheidung wurde zwar kassiert. Doch der Weg hierhin ist von Interesse, da der EuGH durch die Vorlagefragen des BFH den Ausnahmezustand beim Absehen vom Nachprüfungsverfahren zu erklären gedrängt war. Dem EuGH folgte der BFH im Jahre 2012.

(1) Vorinstanz

Die Klägerin fertigte unter anderem in Jamaika Strickwaren aus chinesischen Vormaterialien, die sie in die Europäische Union einführte. Bei der Anmeldung zum zollfreien Verkehr wurde als Ursprungsland der Strickwaren Jamaika angegeben und entsprechende präferenzielle Ursprungsnachweise vorgelegt. Aufgrund des im maßgeblichen AKP-EG-

⁵⁸⁷ FG Düsseldorf v. 4.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 1989, S. 167 f.

⁵⁸⁸ FG Düsseldorf v. 4.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 1989, S. 167 f.

⁵⁸⁹ FG Hamburg v. 6.11.2008, 4 K 214/06.

Partnerschaftsabkommens⁵⁹⁰ wurde hieraufhin bei der Einfuhr der Waren der Zollsatz „frei“ gewährt. Zu dieser Zeit kam es beim Import von Textilien aus Jamaika in die Union nach Auswertungen der chinesischen Ein- und Ausfuhrstatistiken durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung vermutlich zu Unregelmäßigkeiten. Demnach wurden aus China nach Jamaika eingeführte Textilwaren nicht in der durch das maßgebliche Präferenzabkommen festgelegten Weise be- oder verarbeitet: Statt einer Herstellung der Strickwaren aus chinesischem Garn, wurden die Strickwaren vielmehr in Jamaika aus aus China eingeführten vorgefertigten Stoffen hergestellt.

Hieraufhin wurde eine OLAF-Mission nach Jamaika entsandt, um sämtliche im maßgeblichen Zeitraum von Jamaika ausgestellten präferenziellen Ursprungsnachweise zu untersuchen. Die Ermittlungsreise führte zu einem Missionsbericht, der die zuvor anhand der Auswertungen der Handelsstatistiken aufgestellte Vermutung bestätigte: Die überprüften präferenziellen Ursprungsnachweise waren zwar echt, inhaltlich waren sie aber in Hinblick auf den Ursprung der Ware falsch und wurden deshalb im abschließenden Reisebericht als ungültig bezeichnet. Demnach hatten die jamaikanischen Hersteller gegenüber den Zollbehörden falsche Angaben gemacht, was für die jamaikanischen Zollbehörden nicht ohne weiteres aufzudecken war. Diese Erkenntnisse wurden zusammen mit den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen in einem Protokoll zusammengefasst und von den Teilnehmern der OLAF-Mission sowie ausdrücklich im Namen der jamaikanischen Regierung vom Ständigen Sekretär des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und auswärtigen Handel Jamaikas unterzeichnet.

In dem Protokoll wurde jedoch nicht explizit Bezug auf bestimmte Präferenznachweise bzw. deren Gültigkeit oder Ungültigkeit genommen, sondern es wurden pauschal alle im untersuchten Zeitraum von den jamaikanischen Zollbehörden ausgestellten Präferenznachweise für ungültig erklärt. Darauf erging durch die Einfuhrzollbehörde ein Nacherhebungsbescheid, da nach ihrer Ansicht die vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise inhaltlich unrichtig waren. Hiergegen wandte sich der Einführer erfolglos. Es war ihm nicht möglich, weitere Nachweise über den Ursprung der eingeführten Waren zu erbringen, da inzwischen ein Hurrikan die Produktionsstätten verwüstet hatte. Anschließend erhob der Einführer vor dem Finanzgericht Hamburg Klage gegen die Nacherhebung. Insbesondere berief er sich darauf, dass von den jamaikanischen Zollbehörden bisher keine Präferenznachweise widerrufen

⁵⁹⁰ ABL.EG. 2000 Nr. L 317, S. 3.

worden seien und sich die Einfuhrzollbehörde ausschließlich auf die Erkenntnisse des OLAF gestützt habe.

Das FG Hamburg stellte zunächst fest, dass gemäß dem maßgeblichen Cotonou-Partnerschaftsabkommen Präferenzen auf Strickwaren aus den AKP-Staaten gewährt werden, indem diese zollfrei in die Europäische Union eingeführt werden könnten. Das maßgebliche Präferenzabkommen enthält in seinem Protokoll Nr. 1⁵⁹¹ Bestimmungen über die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen, die von den Einfuhrzollbehörden bei Zweifeln an deren Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit zur Nachprüfung an die Ausfuhrzollbehörden zurückgesandt werden. Auf das Ersuchen der Einfuhrzollbehörden hin führen die Ausfuhrzollbehörden das Nachprüfungsverfahren vor Ort durch und teilen das abschließende Ergebnis den Einfuhrzollbehörden mit. Weder eine solche Nachprüfung, noch die Mitteilung des Ergebnisses sei in dem von FG Hamburg zu entscheidenden Fall vorgenommen worden.⁵⁹²

Dass die Nacherhebung ausschließlich auf die OLAF-Erkenntnisse gestützt wurde, sei in dem Cotonou-Partnerschaftsabkommen nicht vorgesehen. Auch wenn die Ausfuhrzollbehörden der OLAF-Mission Zollvorgänge zur Verfügung stellten, habe keine Prüfung der Ursprungsnachweise durch die Ausfuhrzollbehörde stattgefunden. Die nachträgliche Prüfung der Präferenznachweise habe letztlich die Unionsmission durchgeführt. Darüber hinaus sei auch keine Mitteilung der Ausfuhrzollbehörden über das Prüfergebnis ausgestellt worden. Eine solche Mitteilung könne auch nicht durch die Unterzeichnung des Protokolls der OLAF-Mission durch den jamaikanischen Ständigen Sekretär des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und auswärtigen Handel ersetzt werden.

Das Finanzgericht entschied deshalb, dass eine Überprüfung von Präferenznachweisen durch OLAF im Ausfuhrland keine nachträgliche Prüfung im Sinne der maßgeblichen Vorschriften des Präferenzabkommens sei⁵⁹³ und auch nicht den von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelten Ausnahmetatbeständen unterfalle.⁵⁹⁴ Eine Nachprüfung der

⁵⁹¹ ABl. EG. 2000 Nr. L 317, S. 3.

⁵⁹² FG Hamburg v. 06.11.2008, 4 K 214/06.

⁵⁹³ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis A EVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1305, Rn. 31.

⁵⁹⁴ FG Hamburg v. 6.11.2008, 4 K 214/06.

präferenziellen Ursprungsbescheinigungen durch OLAF sei im maßgeblichen Präferenzabkommen nicht vorgesehen. Stattdessen müsse eine Nacherhebung auf Feststellungen der Zollbehörden des Ausführstaates gestützt werden, da nur diese ein förmliches Nachprüfungsverfahren durchführen könnten. Hier jedoch sei weder ein Nachprüfungsersuchen an die Zollbehörden des Ausführstaates gerichtet worden, noch hätten diese die präferenziellen Ursprungsbescheinigungen überprüft. Schließlich habe auch keine Mitteilung über die Ungültigkeit der fraglichen Ursprungsbescheinigungen durch die Ausfuhrzollbehörden vorgelegen. Damit seien die vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise mangels eines Widerrufs durch die Ausfuhrzollbehörden nach wie vor gültig und die Nacherhebung des Zolls daher rechtswidrig.

(2) Vorabentscheidungsverfahren

Auf das Urteil des FG Hamburg hin legte die Beklagte Revision zum Bundesfinanzhof ein. Dieser setzte das Verfahren aus⁵⁹⁵, um dem Europäischen Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen: Zum einen die Frage nach der Vereinbarkeit einer vom OLAF vorgenommenen nachträglichen Prüfung von Präferenznachweisen mit dem Nachprüfungsverfahren gem. Art. 32 Prot. Nr. 1 AKP. Zum anderen eine Frage zum Vertrauensschutz des Einführers nach Art. 119 Abs. 3. UZK.

Der Europäische Gerichtshof entschied hierüber am 15. Dezember 2011:⁵⁹⁶ Die nachträgliche Prüfung der vom Ausführstaat ausgestellten EUR.1-Bescheinigungen durch dessen Behörden sei hinsichtlich der erlangten Ergebnisse für das Einfuhrland verbindlich. Die Zusammenarbeit zwischen Ausfuhr- und Einfuhrstaat könne schließlich nur funktionieren, wenn die vom Ausführstaat rechtmäßig vorgenommenen Beurteilungen durch den Einfuhrstaat anerkannt würden.⁵⁹⁷ Dabei könne die nachträgliche Prüfung der EUR.1-Bescheinigungen auch ohne ein entsprechendes Ersuchen des Einfuhrlandes vom Ausfuhrland vorgenommen werden, da nach Art. 32 Abs. 7 des Protokolls Nr. 1 zum Cotonou-Abkommen der Ausführstaat sowohl von sich aus, als auch auf Ersuchen der Union die Nachprüfung durchführen könne.⁵⁹⁸

⁵⁹⁵ BFH v. 29.6.2010, VII R 31/09.

⁵⁹⁶ EuGH v. 15. 12.2011, C-409/10, Afasia.

⁵⁹⁷ EuGH v. 15.12.2011, C-409/10, Afasia, Rn. 29.

⁵⁹⁸ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 30 f.

Nach eben dieser Vorschrift sei es dem Ausführstaat möglich, die Union um Mitwirkung an den Untersuchungen zu bitten, was insbesondere durch eine OLAF-Mission erfolgen könne. Demgemäß sei die OLAF-Mission, die im Übrigen ausweislich des abschließenden Protokolls auf Einladung des Ausführstaats erfolgte, keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Jamaikas und damit auch keine Verletzung von dessen Souveränität.⁵⁹⁹ Da weder im Protokoll Nr. 1 noch in anderen Rechtsakten des Cotonou-Abkommens geregelt sei, in welcher Weise die Beteiligung der Union an einer Nachprüfung im Ausfuhrland durchgeführt werden soll, sei diese Frage in „Anbetracht der Ziele einer ordnungsgemäßen Anwendung des Abkommens und einer guten Zusammenarbeit der Verwaltungen“ zu beantworten. Demnach sei davon auszugehen, dass Art. 32 Abs. 7 des Protokolls Nr. 1 es dem Ausführstaat gestatte, den Wunsch zu äußern, die Ressourcen und die Expertise des OLAF zu nutzen oder einen entsprechenden Vorschlag seitens der Union anzunehmen und OLAF überwiegend die Untersuchung vor Ort durchführen zu lassen.⁶⁰⁰

Deshalb genüge in einem solchen Fall, dass die an sich für die nachträglich Prüfung zuständige Stelle im Ausführstaat unmissverständlich anerkenne, dass sie sich die von OLAF getroffenen Erkenntnisse zu eigen mache, schlicht durch Datierung und Unterschrift. Darauf, dass dies auf einem Dokument mit Briefkopf des OLAF erfolgt sei, komme es indes nicht an, denn das Protokoll Nr. 1 enthalte keine Formvorschriften über die Mitteilung der Ergebnisse der Untersuchung.⁶⁰¹ Der Inhalt des unterschriebenen und datierten OLAF-Protokolls gebe jedenfalls eindeutig wieder, dass die EUR.1-Bescheinigungen unrichtig und somit ungültig seien, womit die beabsichtigte Bindungswirkung gegeben sei.⁶⁰² Die Ermächtigung derjenigen Person, die das OLAF-Protokoll unterzeichnet habe und damit die Gültigkeit ihrer Unterschrift, müsse aufgrund des gegenseitigen Vertrauens, das die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Ausfuhrstaaten und den Einfuhrmitgliedstaaten präge, nicht systematisch von dem Einfuhrstaat geprüft werden. Anderes könne nur gelten, soweit bei den Behörden des Einfuhrstaates Zweifel an der Berechtigung der unterzeichnenden Person bestünden, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen sei.⁶⁰³

⁵⁹⁹ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 33.

⁶⁰⁰ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 34.

⁶⁰¹ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 35 f.

⁶⁰² EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 36.

⁶⁰³ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 38 f.

Die zweite Vorlagefrage, ob sich nach Art. 220 Abs. 2 Buchst. b ZK (Art. 119 Abs. 3 UZK) der Einführer der Nacherhebung widersetzen könne, wenn die Präferenznachweise für ungültig erklärt wurden, da es bei der Ausstellung zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist, verneint der EuGH. Ein Berufen des Einführers auf ein berechtigtes Vertrauen i.S.d. Art. 220 Abs. 2 Buchst. b ZK (Art. 119 Abs. 3 UZK) komme nur dann in Betracht, soweit die nicht ordnungsgemäße Ausstellung der EUR.1-Bescheinigungen auf einem Irrtum der ausstellenden Behörden beruhe, dass dieser Irrtum von einem gutgläubigen Abgabenschuldner nicht erkannt werden konnte und dass Letzterer die geltenden Regelungen beachtet hat.⁶⁰⁴ Die Ausstellung unrichtiger EUR.1-Bescheinigungen im Ausgangsverfahren sei dann kein Irrtum i.S.d. Art. 220 Abs. 2 Buchst. b Unterabs. 2 und 3 ZK (Art. 119 Abs. 3 UZK), wenn die Bescheinigungen auf einer unrichtigen Darstellung der Fakten durch den Ausführer beruhten. Dann sei die erste der erforderlichen Voraussetzungen nicht gegeben, weshalb die Einfuhrabgaben nacherhoben werden müssten.⁶⁰⁵

Die Ausstellung unrichtiger EUR.1-Bescheinigungen sei auch nicht deshalb als Irrtum der Behörden des Ausfuhrstaates zu qualifizieren, weil es dem Ausführer infolge der Zerstörungen durch einen Hurrikan nicht möglich war, die notwendigen Unterlagen drei Jahre lang aufzubewahren.⁶⁰⁶ Denn im vorgelegten Fall war der Ausführer nicht zur Zusammenarbeit mit den Behörden des Ausfuhrstaates bereit, so dass das OLAF im Rahmen seiner Untersuchungen die den Ausfuhrbehörden überlassenen Unterlagen heranziehen musste und diese mit den von den chinesischen Zollbehörden übermittelten Unterlagen zu vergleichen hatte. Dabei wurde festgestellt, dass die gegenüber den Behörden des Ausfuhrstaates gemachten Angaben falsch gewesen sein mussten. Ein Irrtum der Behörden des Ausfuhrstaates könne jedoch dann nicht vorliegen, wenn diese Behörden vom Ausführer irreführt worden seien und der Irrtum nicht auf einem Handeln der zuständigen Behörde beruhe. Bei Vorliegen eines solchen Irrtums könne sich der Abgabenschuldner nicht auf den Vertrauensschutz des Art. 220 Abs. 2 Buchst. b ZK (Art. 119 Abs. 3 UZK) berufen.⁶⁰⁷

Der Bundesfinanzhof hob auf die Vorabentscheidung des EuGH hin das Urteil des FG Hamburg auf. Er entschied, dass die Voraussetzungen einer Nacherhebung von Einfuhrabgaben

⁶⁰⁴ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 47.

⁶⁰⁵ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 48.

⁶⁰⁶ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 52 f.

⁶⁰⁷ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, Afasia, Rn. 54.

vorlägen, da die seinerzeit vorgelegten EUR.1-Bescheinigungen für ungültig erklärt worden seien und die Einfuhrwaren zu Unrecht zum Präferenzzollsatz „frei“ abgefertigt worden seien.⁶⁰⁸ Schließlich stehe es mit Art. 32 Protokoll Nr. 1 zum Cotonou-Abkommen im Einklang, wenn die nachträgliche Überprüfung von Ursprungsnachweisen nicht vom Ausfuhrstaat selbst, sondern von der OLAF-Mission durchgeführt würde. Entscheidend für die Bindungswirkung des Nachprüfungsergebnisses sei allein, dass sich der Ausfuhrstaat, als die für die Nachprüfung zuständige Stelle, das Ergebnis der OLAF-Mission zu Eigen mache und dieses unmissverständlich schriftlich anerkenne.⁶⁰⁹

(3) Abgrenzung

Die Linie des Finanzgerichts Hamburg im Afasia-Knits-Fall konnte sich nicht durchsetzen. Der EuGH wie auch der BFH blieben der in der Faroe-Seafood-Entscheidung getroffenen Rechtsprechung treu. Die kassierte Entscheidung des FG Hamburg brachte neue Ansätze in die Diskussion um die nachträgliche Überprüfung von Präferenznachweisen. Dennoch haben diese Impulse zu keinem Aufbrechen der Rechtsprechungstradition geführt.

(a) Ausgangssituation

Die Einfuhrzollbehörde stützte die Nacherhebung des Regelzolls einzig auf den Reisebericht der Ermittlungsmission. Damit missachtete sie die in dem maßgeblichen Präferenzabkommen vertraglich zwischen den Vertragspartnern vereinbarten und festgelegten Vorschriften zur Zusammenarbeit der Verwaltungen, insbesondere aber die Vorschriften über die obligatorische Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens zur nachträglichen Überprüfung zweifelhafter Präferenznachweise im Ausfuhrland durch die Ausfuhrzollbehörden.

Das Finanzgericht Hamburg sah die vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung im Ausfuhrland im Rahmen der Ermittlungsreise überprüften Präferenznachweise nicht als ungültig bzw. unwirksam an, weil die Feststellungen über deren Echtheit bzw. über deren inhaltliche Richtigkeit nicht im Rahmen des im Art. 32 des Protokolls Nr. 1 zum EU-AKP-Partnerschaftsabkommens geregelten Nachprüfungsverfahrens, sondern eben aufgrund der Ermittlungsmission getroffen wurden. Dass die jamaikanische Regierung sich die Erkenntnisse des OLAF im Nachhinein durch die Unterschrift eines Staatssekretärs zu Eigen gemacht hat,

⁶⁰⁸ BFH v. 24.4.2012, VII R 31/09, Rn. 15.

⁶⁰⁹ BFH v. 24.4.2012, VII R 31/09, Rn. 17.

sei zum einen zweifelhaft und würde zum anderen nichts an der Missachtung der Verfahrensvorschriften ändern. Schließlich mangle es dem Bericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung am Nämlichkeitsbezug, als dass dieser nicht auf bestimmte präferenzielle Ursprungsnachweise im Einzelnen abstelle, sondern vielmehr einen längeren Zeitraum überspannt, in dem eine Vielzahl von Präferenznachweisen ausgestellt wurden.

Mit seinem Urteil steht das FG Hamburg im Widerspruch zu der dargestellten Entscheidungspraxis der höchstrichterlichen Spruchkörper zu Ausnahmen vom Erfordernis eines Nachprüfungsverfahrens. Eine solche Erkenntnis mag verwundern, da die zuvor dargestellten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und der ihm nachfolgenden mitgliedstaatlichen Gerichte einheitlich zumindest die Bindungswirkung von Präferenznachweisen aus vertraglichen Präferenzabkommen nicht antasteten, sondern lediglich die Ersetzbarkeit von Nachprüfungsverfahren im Rahmen autonomer Präferenzen durch den Bericht einer Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung statuierten. Diese Unterscheidung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen tastet zunächst ja auch das FG Hamburg nicht an, da es als Prüfungsmaßstab das Cotonou-Abkommen zugrunde legt, dessen vertraglich vereinbarten Verfahrensvorschriften nicht ohne weiteres von den Einfuhrzollbehörden außer Acht gelassen werden dürfen.

Insoweit berührt das Finanzgericht Hamburg zunächst den vom Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Faroe Seafood aufgestellten Grundsatz nicht, nachdem präferenzielle Ursprungsnachweise aus einem autonomen Präferenzregime keine Bindungswirkung entfalten, wenn eine vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführte Ermittlungsmission bei ihren Nachforschungen im Drittland zu dem Ergebnis kommt, dass diese unrichtig sind.⁶¹⁰ In dem vom FG Hamburg zu entscheidenden Fall hatten die Ausfuhrzollbehörden weder die tatsächlichen Feststellungen der Ermittlungsmission bestritten, noch der Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen widersprochen, sondern den Erkenntnissen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung ja sogar zugestimmt. Dass die Grundsätze aus der Faroe-Seafood-Entscheidung des EuGH auch außerhalb der Rechtsprechung häufig auch auf solche Präferenznachweise angewandt wurden, die im Rahmen von vertraglich vereinbarten Präferenzen ergingen, führte nun zur Entscheidung des FG Hamburg.

⁶¹⁰ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. EuGHE 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

Für zweiseitige Präferenzabkommen gilt zwar die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben zwischen den Zollbehörden des Ausfuhr- und des Einfuhrstaates wie sie fortgesetzt in den Protokollen zu den Abkommen festgeschrieben werden. Dass hieraus auch eine Pflicht für die Zollbehörden des Einfuhrstaates folgt, das Erfordernis eines Nachprüfungsverfahrens und die Ergebnisse der nachträglichen Überprüfung durch die Zollbehörden des Ausfuhrstaates zu beachten, ist in den zuvor dargestellten Entscheidungen nicht ausdrücklich verankert, sondern muss anhand eines Umkehrschlusses von der mangelnden Bindungswirkung präferenzzieller Ursprungsnachweise im Rahmen von autonomen Präferenzen auf Präferenznachweise aus vertraglichen Präferenzen gewonnen werden. Die Hamburger Finanzrichter griffen diese Entwicklung der Rechtsprechung auf, um zu verdeutlichen, dass allein aufgrund etwaiger Ergebnisse einer Ermittlungsmission Präferenznachweise gemäß vertraglicher Präferenzen nicht für ungültig erklärt werden dürfen.⁶¹¹ Vielmehr wäre demnach erforderlich, dass sich die Zollbehörden des Einfuhrstaates die Ermittlungsergebnisse des OLAF nicht bloß zu Eigen machen, sondern hieraufhin ein eigenes Nachprüfungsverfahren gemäß dem im maßgeblichen Abkommen festgelegten Ablauf durchzuführen.

(b) Diskussion

Auf das Urteil des FG Hamburg hin wurde in der Literatur vertreten, die Grundsätze aus der Faroe-Seafood-Entscheidung des EuGH auch auf den vom FG Hamburg entschiedenen Fall anzuwenden. Danach müssten präferenzzielle Ursprungsnachweise aus vertraglichen Präferenzen durch die Einfuhrzollbehörden ohne vorherige Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens, lediglich aufgrund eines OLAF-Missionsberichts für ungültig erklärt werden können.⁶¹² Nach dieser Ansicht wären die Einfuhrzollbehörden im Sinne der Faroe-Seafood-Entscheidung des EuGH stets und unabhängig von der Frage, ob eine vertragliche oder eine autonome Präferenz vorliegt, verpflichtet, den Regelzollsatz nachzuerheben, wenn eine OLAF-Ermittlungsmission die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit der vorgelegten Präferenznachweise nicht bestätigen konnte. Demnach wäre bei Vorliegen eines negativen Missionsergebnisses die Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens im Anschluss an eine bereits durchgeführte Unionsmission nicht mehr notwendig, da ein abschließender OLAF-Missionsbericht die mitgliedstaatlichen Zollbehörden verpflichte, sich das Ergebnis des

⁶¹¹ FG Hamburg v. 6.11.2008, 4 K 214/06, S. 15 f.

⁶¹² Gellert, Gerichtliche Verwertbarkeit von Protokollen und Missionsberichten des OLAF, AW-Prax 2009, S. 85, 87.

Berichtes zu eigen zu machen. Ansonsten verhielten sich die Mitgliedstaaten nicht vertragskonform, was ein Vertragsverletzungsverfahren gegen sie zur Folge hätte.⁶¹³

Zu beachten ist jedoch, dass die schlichte Übertragung der Grundsätze aus der Faroe-Seafood-Entscheidung auch auf vertragliche Präferenzen zunächst bedeutet, die Systematik des Präferenzrechts mit seiner Trennung von autonomen und vertraglichen Präferenzregimen gewissermaßen zu durchbrechen⁶¹⁴ und zwar zu Lasten des Einführers und zu Gunsten der Kompetenzen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung und der Einfuhrzollbehörden. Durch diese Durchbrechung wird die von der Rechtsprechung statuierte Unterscheidung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen aufgehoben. Das ist ein nicht unbeachtlicher Schritt. In der Konsequenz der dargestellten Ansicht⁶¹⁵ bedeutet dieser Schritt jedoch, dass es einerseits zu Gunsten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung zu einer Kompetenzerweiterung käme, andererseits aber zu Lasten des Einführers die Durchführung von Nachprüfungsverfahren nunmehr gänzlich entbehrlich wäre.

Nunmehr sind die Einfuhrzollbehörden durch das Ergebnis einer Ermittlungsreise gebunden und die Mitgliedstaaten müssen bei einer Missachtung dieses Ergebnisses mit der Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens rechnen. Eine solche Verbindlichkeit eines Missionsberichtes bei gleichzeitiger Gleichsetzung mit dem Unionsrecht überspannt jedoch die dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung übertragenen Kompetenzen und widerspricht der im EU-Recht angelegten Verbindlichkeit von Verordnungen und völkerrechtlichen Verträgen. OLAF-Ermittlungsergebnissen käme Gesetzesrang zu, mit dem sie gemäß den maßgeblichen Kompetenzvorschriften jedoch nicht ausgestattet sind.

Andererseits wurde im Nachklang der Entscheidung des FG Hamburg in der Literatur auch die systematisch begründete Trennung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen betont, als dass die Faroe-Seafood-Grundsätze eben nicht ohne weiteres auch auf vertragliche Präferenzen übertragen werden dürfen.⁶¹⁶ Zu dieser Erkenntnis verhilft die Vergegenwärtigung

⁶¹³ Gellert, Gerichtliche Verwertbarkeit von Protokollen und Missionsberichten des OLAF, AW-Prax 2009, S. 85, 88.

⁶¹⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 75 ff., Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 38 ff.

⁶¹⁵ Gellert, Gerichtliche Verwertbarkeit von Protokollen und Missionsberichten des OLAF, AW-Prax 2009, S. 85 ff.

⁶¹⁶ Schrömbges, Nachträgliche Überprüfung von EUR.1 durch OLAF, AW-Prax 2009, S. 89 ff.

der Grundsätze des Präferenzrechts: Die Bindung der mitgliedstaatlichen Zollbehörden an die Beurteilungen des Drittstaates aus dem Nachprüfungsverfahren folgt aus der Kompetenzverteilung gemäß dem maßgeblichen Präferenzabkommen zwischen dem Ein- und dem Ausführstaat. Eine Übertragung auf eine andere Stelle oder gar eine Aufhebung des Nachprüfungsverfahrens ist weder in den vertraglichen Präferenzabkommen und ihren Protokollen, noch im UZK-IA vorgesehen, die nachträgliche Überprüfung ist vielmehr ein Verwaltungsverfahren der Ausfuhrzollbehörden.⁶¹⁷ Nur wenn die Ausfuhrzollbehörde nach Abschluss eines Nachprüfungsverfahrens ein negatives Ergebnis der Überprüfung mitteilt oder das Ersuchen der Einfuhrzollbehörde um Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens ignoriert oder bloß unzureichend beantwortet, nur dann darf der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis unter der Vertrauensschutzbestimmung des Art. 119 Abs. 3 UZK aufgehoben und der Regelzollsatz vom Einführer nacherhoben werden.⁶¹⁸

Demnach besteht eine strikte Bindung der Einfuhrzollbehörden an die von den Ausfuhrzollbehörden vorgenommenen Beurteilungen und Maßnahmen. Ansonsten würde die Kompetenzverteilung zwischen Ein- und Ausfuhrzollbehörden leer laufen. Sinn und Zweck dieser Kompetenzverteilung ist darüber hinaus nicht bloß die ordnungsgemäße Durchführung des jeweiligen Präferenzregimes, gleichgültig, ob dieses autonomer oder vertraglicher Natur ist, sondern auch das Rechtsschutz- und das Vertrauensschutzprinzip.⁶¹⁹ Aus dieser Überlegung lässt sich nicht nachvollziehen, weshalb weiterhin autonome Präferenzen anders, nämlich als Weniger gegenüber vertraglichen Präferenzen behandelt werden sollen. Denn die Grundsätze des Europarechts gelten unabhängig von der Rechtsnatur des fraglichen Rechtsaktes.⁶²⁰ Nicht unbeachtet bleiben dürfen in diesem Zusammenhang die Beteiligten- und Verfahrensrechte des Einführers. Diese müssen nach dem Gesagten eben auch im Rahmen autonomer Präferenzen gelten und können nicht als Ausnahme für den Fall vertraglicher Präferenzen vorbehalten bleiben. Soweit eine verfahrensgemäße Nachprüfung der vom Einführer vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise durchgeführt wird, ist es dem Einführer möglich, im Drittstaat nötigenfalls gerichtlich gegen eine etwaige negative Entscheidung der

⁶¹⁷ Schrömbges, Nachträgliche Überprüfung von EUR.1 durch OLAF, AW-Prax 2009, S. 89, 92.

⁶¹⁸ Schrömbges, Nachträgliche Überprüfung von EUR.1 durch OLAF, AW-Prax 2009, S. 89, 92.

⁶¹⁹ Schrömbges, Nachträgliche Überprüfung von EUR.1 durch OLAF, AW-Prax 2009, S. 89, 92, zum Rechtsschutzprinzip: Haltern, Europarecht, Rn. 294 ff.

⁶²⁰ Haltern, Europarecht, Rn. 298.

Ausfuhrzollbehörden als Folge eines Nachprüfungsverfahrens vorzugehen, um anschließend dieses Ergebnis den mitgliedstaatlichen Zollbehörden vorzuhalten.

(c) Folgerungen

Der Ansatz des FG Hamburg ist zustimmungswürdig. Die Übertragung der Ausnahmetatbestände, wie sie für autonome Präferenzregime gefunden wurde, auch auf die vertraglichen Präferenzen macht das Nachprüfungsverfahren entbehrlich. Denn nun könnten Ermittlungsmissionen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung nicht nur die im Rahmen von vertraglichen Präferenzen ausgestellten Präferenznachweise im Ausfuhrland überprüfen. Zudem können sodann die Einfuhrzollbehörden sich bei der Frage nach der Gültigkeit eines fraglichen Präferenznachweises und der anschließenden Nacherhebung von Zoll auf das Ergebnis einer solchen OLAF-Ermittlungsreise stützen, ohne zuvor ein Nachprüfungsverfahren durch die Ausfuhrzollbehörden eingeleitet zu haben oder dessen Ergebnis beachten zu müssen. In einem solchen Fall sind die Regelungen über die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit auch für vertraglich vereinbarte Präferenzen außer Kraft gesetzt.

Darüber hinaus könnte man erwägen, dass sich das Hamburger Finanzgericht nicht bloß mit Regelungen aus einem vertraglichen Präferenzsystem, sondern auch mit einer autonomen Präferenz befasst hat. In seiner Entscheidung hatte sich das Gericht zwar auf die Bestimmungen aus einem vertraglichen Präferenzabkommen gestützt, tatsächlich jedoch ist das maßgebliche Präferenzabkommen, das Cotonou-Partnerschaftsabkommen⁶²¹, aufgrund der Bestimmungen der geltenden Überleitungsvorschriften nach der Verordnung Nr. 1528/2007⁶²² als eine Art Zwitter zwischen vertraglicher und autonomer Präferenzregelung anzusehen. Im Rahmen der AKP-Präferenzen kommt es zu einer parallelen Begünstigung von Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes, soweit diese mit der Europäischen Union über den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen in Verhandlung getreten sind oder solche bereits abgeschlossen haben, ohne sie bisher ratifiziert zu haben. Diese gleichlautenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollen auf Gegenseitigkeit beruhende Präferenzmaßnahmen enthalten⁶²³, sind jedoch zu Gunsten einseitiger Präferenzen der EU, die

⁶²¹ ABl. EG 2000 Nr. L 317, S. 3.

⁶²² VO (EG) Nr. 1528/2007 v. 20.12.2007, ABl. EG 2007 Nr. L 348, S. 1.

⁶²³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 113.

in den Überleitungsvorschriften der Verordnung Nr. 1528/2007⁶²⁴ enthalten sind, vorerst bis zum Abschluss sämtlicher dieser Abkommen suspendiert.

Die Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg ließe sich vorsichtig auch auf autonome Präferenzabkommen übertragen: Im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Jamaika gilt eben bisher das Cotonou-Partnerschaftsabkommen noch nicht in vollem Umfang. Vielmehr gelten gemäß Art. 2 in Verbindung mit Anhang I der VO Nr. 1528/2007 die Regelungen dieser Übergangsvorschrift samt den in Anhang II unter Titel V enthaltenen Methoden der Verwaltungszusammenarbeit und damit ein einseitig von der EU erlassenes Präferenzregime. Liest man das Urteil des FG Hamburg unter dieser Prämisse, so schränken die Hamburger Finanzrichter eben auch die vorangegangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Bindungswirkung präferenzialer Ursprungsnachweise aus autonomen Präferenzregelungen ein. Denn nunmehr haben die Einfuhrzollbehörden nicht bloß wie gehabt unter der Maßgabe von vertraglichen Präferenzregimen die in ihnen enthaltenen Regelungen über die nachträgliche Überprüfung von Präferenznachweisen durch die Ausfuhrzollbehörden im begünstigten Land einzuhalten. Dieser Grundsatz lässt sich somit auch auf die Anwendung von autonom erlassenen Präferenzregelungen der EU übertragen, sodass nicht mehr ohne weiteres die Regelungen über das Nachprüfungsverfahren von den Einfuhrzollbehörden außer Acht gelassen werden können.

Demnach wäre nach den Hamburger Finanzrichtern die grundlegende Unterscheidung zwischen vertraglichen und autonomen Präferenzen nach deren Verbindlichkeit gegenüber den Einfuhrzollbehörden aufgehoben. Ein Bericht einer Missionsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung könnte somit auch nicht mehr im Rahmen einer autonomen Präferenzregelung das Ergebnis einer nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen durch das begünstigte Land selbst ersetzen. Die Einfuhrzollbehörden wären damit nicht mehr in der Lage, einen Präferenznachweis einzig aufgrund eines OLAF-Ermittlungsberichtes für ungültig zu erklären und die anschließende Nacherhebung auf die Gründe aus eben diesem Ermittlungsbericht zu stützen. Eine solche Auslegung des Hamburger Urteils geht freilich sehr weit und wurde im Folgenden weder vom EuGH noch vom BFH aufgegriffen.

⁶²⁴ VO (EG) Nr. 1528/2007 v. 20.12.2007, ABl. EG 2007 Nr. L 348, S. 1.

Der EuGH wiederum geht in dieser Rechtssache über seine seit der Faroe-Seefood-Entscheidung eingeschlagene Linie hinaus. Die zu autonomen Präferenzregelungen gefundenen Grundsätze wurden nunmehr auch auf vertragliche Präferenzregelungen angewendet. Dies geschah freilich nicht unter Heranziehung der vormaligen Begründung, wonach die Beurteilung des Ermittlungsergebnisses der Unionsmission durch die Zollbehörden des Ausfuhrlandes die mitgliedstaatlichen Zollbehörden dann nicht zwingend binden könnte, wenn die Präferenzregelung nicht durch ein internationales Abkommen, das die Union auf der Grundlage gegenseitiger Pflichten gegenüber einem Drittstaat bindet, sondern durch einen autonomen Rechtsakt der Union geschaffen worden sei.⁶²⁵ Dies hätte ja auf den zu entscheidenden Fall nicht gepasst, da hier ein vertragliches Präferenzregime maßgeblich war. Damit aber das Ergebnis, die Anwendbarkeit eines OLAF-Berichts vor einem förmlichen Nachprüfungsverfahren durch die Ausfuhrzollbehörden, auch im Rahmen einer vertraglich ausgehandelten Präferenzregelung Anwendung finden konnte, bedurfte es lediglich eines variierten Ansatzes.

Nachdem der EuGH den Wert der Verbindlichkeit der von den Ausfuhrzollbehörden gefundenen Ergebnisse einer Nachprüfung von Präferenznachweisen im System der administrativen Zusammenarbeit betont und dabei besonders auf das gegenseitige Vertrauen zwischen den Behörden des Einfuhrmitgliedstaates und denen des Ausfuhrstaates hinweist,⁶²⁶ kommt er zum Kern der Entscheidung. Demnach genüge für ein Ersetzen des verfahrensmäßig vorgesehenen förmlichen Nachprüfungsverfahrens durch die Erkenntnisse einer OLAF-Mission, dass das maßgebliche Protokoll die Möglichkeit der Mitwirkung der Union an den vorzunehmenden Untersuchungen vorsähe und keine näherer Regelung über die Modalitäten einer solchen Beteiligung enthalte.⁶²⁷ Entscheidend sei allein die Anerkennung des OLAF-Berichtes durch das Ausfuhrland in Gestalt einer Unterschrift unter den Bericht der Mission.⁶²⁸

Der EuGH hebt mit dieser Entscheidung das vorgesehene förmliche Nachprüfungsverfahren zugunsten einer OLAF-Mission aus. In Bezug auf die Ersetzung des förmlichen Nachprüfungsverfahrens kommt er gewissermaßen zu einer Annäherung von vertraglichen und

⁶²⁵ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

⁶²⁶ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, *Afasia*, Rn. 28 f.

⁶²⁷ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, *Afasia*, Rn. 33 f.

⁶²⁸ EuGH v. 15. Dezember 2011, C-409/10, *Afasia*, Rn. 34 ff.

autonomen Präferenzen. Nunmehr kann nicht mehr nur nach der Faroe-Seefood-Entscheidung im Rahmen von autonomen Präferenzregimen vom durch die Ausfuhrzollbehörden durchgeführten Nachprüfungsverfahren abgesehen werden. Auch nach der Afasia-Knits-Entscheidung ist dies nunmehr im Rahmen von vertraglichen Präferenzregimen möglich. Dass dies unter unterschiedlichen Begründungen vonstattengehen soll, ändert am Ergebnis nichts. Einzig die Unterscheidung der Verbindlichkeit von Entscheidungen der Behörden des Ausfuhrstaates, ob ein autonomes oder ein vertragliches Präferenzregime maßgeblich ist, wird zumindest halbwegs aufrechterhalten. Denn immerhin legt der EuGH Wert darauf, dass die Ausfuhrzollbehörden im Afasia-Knits-Fall den OLAF-Bericht unterschrieben haben. Im Rahmen einer autonomen Begünstigung könnten sie dagegen sogar das Gegenteil der OLAF-Erkenntnisse vortragen, es würde nichts an der Verbindlichkeit des OLAF-Berichtes ändern.

Eine Angleichung der vertraglich ausgehandelten und der einseitig von der Europäischen Union gewährten Präferenzen hätte die Entscheidung des Finanzgerichts Hamburg erreichen können, wenn auch nicht im Sinne der schließlich tatsächlich getroffenen Entscheidung von EuGH und BFH. Vielmehr hätte es nach den Hamburger Richtern zu einer Stärkung der Verfahrensrechte und damit der Rechte der Ausfuhrstaaten und der der Einführer kommen können. Dazu hätte die Verbindlichkeit der Erkenntnisse der Ausfuhrzollbehörden aus einem Nachprüfungsverfahren sowohl für autonome wie auch für vertragliche Präferenzregime festgelegt werden müssen. Stattdessen können vertragliche und autonome Präferenzen im Ergebnis materiell rechtlich nach wie vor unterschiedlich behandelt werden. Im Sinne und zugunsten der EU ist stattdessen vielmehr eine Angleichung im Förmlichen geschehen, was die Ersetzbarkeit des festgelegten Nachprüfungsverfahrens durch eine OLAF-Mission betrifft. Aufgrund dieser unterschiedlichen Behandlung entfalten nach wie vor Präferenznachweise, die im Rahmen von vertraglichen Präferenzabkommen förmlich ausgestellt oder vom Einführer abgegeben wurden, eine stärkere Bindungswirkung gegenüber den Einfuhrzollbehörden, während präferenzielle Ursprungsnachweise aus autonomen Präferenzregelungen bei Zweifeln an deren Echtheit oder deren inhaltlicher Richtigkeit von den Einfuhrzollbehörden außer Acht gelassen werden können, ohne dass zuvor in einem Nachprüfungsverfahren von den Ausfuhrzollbehörden die Präferenznachweise im Ursprungsland überprüft wurden.

ee) Zusammenfassung

Die angeführten Entscheidungen betrafen zunächst nur präferenzielle Ursprungsbescheinigungen, die aufgrund autonom gewährter Präferenzen ausgestellt wurden.

Durch diese Entscheidungen zieht sich ein roter Faden einer bestimmten Vorgehensweise der mitgliedstaatlichen Zollbehörden bei der Überprüfung präferenzieller Ursprungsbescheinigungen: Das Ergebnis einer Kontrollmission des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF kann die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens überflüssig machen.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung hat sektorspezifisch zur Aufgabe, Ermittlungstätigkeiten durch Kontrollen und Nachprüfungen durchzuführen. Hierunter fällt auch die Überprüfung der ordnungsgemäßen Anwendung der Zollregelungen in Drittstaaten gem. VO Nr. 515/97⁶²⁹. Unter diese Überprüfung lassen sich auch Nachprüfungen von in Drittstaaten ausgestellten präferenziellen Ursprungsbescheinigungen durch Missionsreisen in den betroffenen Drittstaat fassen. Diese Reisen werden unter Beteiligung der Zollbehörden des jeweiligen Drittstaates durchgeführt und haben die Überprüfung der Echtheit der bei der Einfuhr in die Union vorgelegten präferenziellen Ursprungsbescheinigungen zum Ziel. Das Ergebnis solcher Gemeinschaftsmissionen wird in einem Protokoll festgehalten, welches wiederum die Grundlage eines abschließenden Missionsberichtes bildet. Die hierin enthaltenen Erkenntnisse können von den mitgliedstaatlichen Zollbehörden zum Anlass genommen werden, ein Nachprüfungsverfahren einzuleiten.⁶³⁰ Die Einfuhrzollbehörden können aber eben auch ihre Entscheidung auf den Ermittlungsbericht selbst stützen und das Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens außer Acht lassen oder gar nicht erst eine solche nachträgliche Überprüfung des Präferenznachweises einleiten.

Beruhet das maßgebliche Präferenzregime nicht auf einem gegenseitigen völkerrechtlichen Vertrag, sondern auf einer einseitigen Gewährung von zollrechtlichen Begünstigungen durch die Europäische Union, so bedarf die Nacherhebung von Zöllen gemäß der dargestellten Rechtsprechung nicht per se der vorgeschalteten Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens. Wurde bereits im Vorhinein durch eine vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführte Kontrollmission festgestellt, dass die fraglichen präferenziellen Ursprungsnachweise ungültig sind, so kann die Nacherhebung des Zolls auf das anschließende Ergebnis der Missionsreise gestützt werden. In einem solchen Fall ist die weitergehende

⁶²⁹ Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABLEG 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABLEG 2008 Nr. L 218, S. 48.

⁶³⁰ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis A EVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1305, Rn. 31.

Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens nach UZK-IA der dargestellten höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Folge entbehrlich.

Aus dem einseitigen Charakter einer autonom gewährten Präferenz folgt nach der Rechtsprechung, dass für die mitgliedstaatlichen Zollbehörden keine bindende Veranlassung besteht, sich an die Gültigkeit der präferenziellen Ursprungsbescheinigungen zu halten, soweit andere Erkenntnisquellen, wie eben ein OLAF-Missionsbericht, die Ungültigkeit der vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise belegen. Dafür spricht auch, dass eine Bindungswirkung der von den Ausfuhrzollbehörden übermittelten Erkenntnisse aus einem von ihnen durchgeführten Nachprüfungsverfahren in den Vorschriften des autonomen Präferenzrechts nicht vorgeschrieben ist.⁶³¹ Die Ansicht der Rechtsprechung macht das vorgeschriebene Nachprüfungsverfahren über die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit von Präferenznachweisen aus autonomen Präferenzregimen unter Vorliegen bestimmter Umstände entbehrlich. Liegt also ein OLAF-Missionsbericht über die Echtheit oder die inhaltliche Richtigkeit von überprüften präferenziellen Ursprungsnachweisen vor, aus dem sich deren Ungültigkeit ergibt, so soll vor einer Nacherhebung die den Ursprungsnachweis ausstellende Zollbehörde des vermeintlichen Ursprungslandes nicht in die Nachprüfung einbezogen werden müssen.

Diese Rechtsprechung wird den Regelungen des Präferenzrechts nicht gerecht. Einschränkend ließe sich jedoch danach unterscheiden, ob bei der Einfuhrzollbehörde während der Einfuhr der Ware Zweifel an der Echtheit des vorgelegten Präferenznachweises aufgekommen sind oder ob diese Zweifel aufgrund der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises entstanden sind.⁶³² Soweit sich der vorgelegte Präferenznachweis nach der Erkenntnislage der Einfuhrzollbehörde als gefälscht erweist und sie damit begründete Zweifel an dessen Echtheit hat, so betreffen die Zweifel der Einfuhrzollbehörde eben nicht die inhaltliche Aussagekraft des präferenziellen Ursprungsnachweises, sondern schon die Umstände vor dessen Ausstellung. Dann könnte das Ergebnis eines von den Ausfuhrzollbehörden durchgeführten Nachprüfungsverfahrens, soweit es die Zweifel der Einfuhrzollbehörde bestätigen würde, sein, dass der überprüfte Präferenznachweis nicht durch die zuständige Behörde im Ausfuhrland ausgestellt wurde, sondern eine Fälschung ist. Soweit nun die Fälschung des fraglichen Präferenznachweises für die Einfuhrzollbehörde offensichtlich ist, würde die Durchführung des vorgesehenen

⁶³¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 162, 166.

⁶³² Vergleiche Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 165 f.

Nachprüfungsverfahrens kein anderes Ergebnis hervorbringen und tatsächlich wohl einen entbehrlichen Verwaltungsaufwand darstellen.⁶³³ In solch einem Fall einer Fälschung eines Präferenznachweises könnte schwerlich dessen Bindungswirkung und damit einhergehend der Vertrauensschutz des Einführers auf dessen Echtheit begründet werden, da der Präferenznachweis eben nicht nach den geltenden Vorschriften des einschlägigen Präferenzregimes von dem begünstigten Land ausgestellt wurde. Insofern ginge von dem gefälschten Präferenznachweis schon keine Vermutungswirkung aus.⁶³⁴

Anderes dagegen muss dann gelten, wenn sich die Zweifel der Einfuhrzollbehörde an dem vorgelegten Präferenznachweis nicht auf dessen Echtheit, sondern auf dessen inhaltliche Richtigkeit beziehen. In diesen Fällen betrifft der Zweifel der Einfuhrzollbehörde keine formell rechtlichen Fragen der maßgeblichen Präferenzregelungen, sondern die materiell rechtliche Umsetzung dieser Regeln durch das begünstigte Land. In diesem Fall ist die Einfuhrzollbehörde zwar der Überzeugung, dass der Präferenznachweis von der richtigen Zollbehörde im Ausfuhrland ausgestellt wurde, Zweifel bestehen jedoch hinsichtlich des in dem Präferenznachweis dargestellten Warenursprungs. Auch wenn die Zweifel der Einfuhrzollbehörde tatsächlich zutreffen und der im Präferenznachweis angegebene Ursprung unzutreffend sein sollte, so wäre die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens hier doch nicht entbehrlich. Denn ein Absehen von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens würde in diesen Fällen dem begünstigten Land die Möglichkeit abschneiden, die materiell rechtlichen Regelungen des Präferenzregimes einzuhalten und selbständig zu überprüfen. Nicht weniger schwerwiegend stellte sich die Nichteinhaltung der Vorschriften über das Nachprüfungsverfahren für den Einführer dar. Ihm kommt ein Anspruch auf die Einhaltung der Verfahrensregeln zu⁶³⁵, der nun verletzt wäre. Ein solcher Anspruch folgt aus der Bindung der Einfuhrzollbehörden an die in der als Verordnung erlassenen jeweiligen autonomen Präferenzregelung und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Europarechts, namentlich dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes.

⁶³³ BFH v. 10.6.1997, VII B 198/96, ZfZ 1998, S. 93, 95.

⁶³⁴ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 165.

⁶³⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 166.

3. Einschränkungen

Die bisher dargestellten Entscheidungen behandeln die Frage nach Ausnahmen vom Nachprüfungsverfahren. Dabei fällt zunächst die systematisch unterschiedliche Behandlung der Präferenzregime auf. Während bei autonom gewährten Präferenzen von vornherein die mitgliedstaatlichen Zollbehörden bei erheblichen Zweifeln an der Echtheit der präferenziellen Ursprungsnachweise von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens absehen können, weil die einseitig aufgestellten Präferenzen keine gegenseitigen Verpflichtungen statuieren sollen, stellt das Absehen von einem ordnungsgemäßen Nachprüfungsverfahren im Rahmen vertraglich ausgehandelter Präferenzabkommen eine Ausnahme dar. Diese tritt ein, wenn die Beteiligung der Zollbehörden des Ausfuhrstaates an dem Nachprüfungsverfahren fehlerhaft ist oder ganz ausbleibt. Um den Blick auf die Entscheidungspraxis der Finanzgerichte abzurunden, sollen abschließend höchstrichterliche Entscheidungen dargestellt werden, welche die Ausnahmen vom Erfordernis des Nachprüfungsverfahrens einschränken. Diese betrafen indes vertraglich ausgehandelte Präferenzregime.

Die dargestellten Ausnahmen vom Nachprüfungsverfahren stellen gewissermaßen den zum Regelfall gewordenen Ausnahmefall dar. Zu diesen Ausnahmefällen gibt es allerdings wiederum Einschränkungen, gewissermaßen Rückausnahmen zu den Ausnahmen vom Erfordernis des Nachprüfungsverfahrens. Mit Hilfe solcher einschränkenden Rückausnahmen wurden von der Rechtsprechung Stellschrauben entwickelt, durch die es möglich bleibt, dass die Regelungen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit, insbesondere die des Nachprüfungsverfahrens, nicht gänzlich von den höchstrichterlich gefundenen Ausnahmetatbeständen ausgehöhlt werden und diese somit letztlich doch anwendbar bleiben.

Diese Einschränkungen lassen sich danach unterscheiden, ob ein im maßgeblichen Präferenzregime vorgesehenes Nachprüfungsverfahren vor der Nacherhebung von Zöllen unter Vorliegen bestimmter Voraussetzungen überhaupt durchgeführt werden muss und solchen Rückausnahmen, die einschränken und bestimmen, wann und auf welche Weise von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens abgesehen werden kann.

a) Grundsatz der Zusammenarbeit

In seinem Urteil vom 14.2.2001 entschied das Finanzgericht München, dass auch vertragliche Präferenzabkommen, die selbst keine Sonderregelungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungen enthalten, voraussetzen, dass die präferenziellen Ursprungsbescheinigungen des

Ausfuhrstaates nicht einseitig von einem der an dem Präferenzabkommen beteiligten Vertragspartner für ungültig erklärt werden könnten, ohne dass die Zollbehörden des Ausfuhrstaates selbst die präferenziellen Ursprungsnachweise überprüfen konnten.⁶³⁶

In dem dieser Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt ging es um Präferenznachweise, die, gestützt auf einen Missionsbericht einer Ermittlungsreise der Union, ohne die vorherige Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens von den mitgliedstaatlichen Zollbehörden für ungültig erklärt wurden. In dem maßgeblichen Präferenzabkommen war die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens durch die Zollbehörden des begünstigten Ausfuhrlandes vor Ort nicht vorgesehen. An sich hätte also analog zur Rechtsprechungspraxis in den Fällen eines autonomen Präferenzregimes den mitgliedstaatlichen Zollbehörden gestattet werden können, sich bei der Frage nach der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise ausschließlich auf den Bericht der Ermittlungsreise zu stützen und ihn zur Grundlage der anstehenden Nacherhebung zu machen. In diesem Falle hätten die Einfuhrzollbehörden, anders als im Falle der an sich anzuwendenden autonomen Präferenzregelungen mit ihrem festgelegten Nachprüfungsverfahren, da hier nun gar kein Nachprüfungsverfahren durch die Ausfuhrzollbehörden vorgesehen war, den Präferenznachweis von vorn herein aus eigener Kompetenz für ungültig erklären und vom Einführer den Regelzollsatz erheben können.

Dem entgegnete das Finanzgericht München jedoch und führte aus, dass es dem Geist zweiseitig ausgehandelter Präferenzen entspreche, dass die von einem Vertragspartner ausgestellten präferenziellen Ursprungsnachweise nicht ohne Beteiligung der zuständigen Behörden des Ausfuhrstaates einseitig für ungültig erklärt werden könnten, wenn diesen zuvor nicht die Möglichkeit gegeben wurde, selbständig ein Nachprüfungsverfahren durchzuführen und ggf. die Präferenznachweise selbst für ungültig zu erklären.⁶³⁷ Eine solche Lesart des hier maßgeblichen vertraglichen Präferenzabkommens kommt der Verpflichtung gleich, die Ausfuhrzollbehörden jedenfalls auch dann einzubeziehen, wenn sie dem Abkommenstext nach gar nicht in die nachträgliche Überprüfung der Präferenznachweise einbezogen werden müssten. Umso mehr gelte solch eine Verpflichtung, wenn, anders als im Rahmen der autonomen Präferenzen, zwischen der Europäischen Union und dem begünstigten Land eine

⁶³⁶ FG München v. 14.2.2001, 3 K 4405/97, ZfZ 2001, S. 274.

⁶³⁷ FG München v. 14.2.2001, 3 K 4405/97, ZfZ 2001, S. 274 f.

Assoziation mitsamt eines Präferenzsystems und Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungen vereinbart sei.

Demnach könnten im Rahmen von vertraglich vereinbarten Präferenzen auch nicht die Erkenntnisse einer Ermittlungsmission der EU zur Überprüfung der fraglichen präferenziellen Ursprungsnachweise in dem begünstigten Land die Beteiligung der drittstaatlichen Zollbehörden an der Nachprüfung ersetzen, wenn diesen gar keine Gelegenheit geboten wurde, die Präferenznachweise selbst zu überprüfen. Solches gelte dem Finanzgericht München zu Folge also selbst dann, wenn das maßgebliche Präferenzregime gar keine verfahrensmäßigen Regelungen über die nachträgliche Überprüfung von Präferenznachweisen durch die Ausfuhrzollbehörden enthält.

b) Beachtlichkeit ausländischer Gerichtsentscheidungen

Der Europäische Gerichtshof hatte in seiner Entscheidung vom 9.2.2006⁶³⁸ über eine von der Vorgängerorganisation des OLAF in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden des Ausfuhrstaates durchgeführte Ermittlungsmission im begünstigten Land zur nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen zu befinden. Nach Abschluss der gemeinsam durchgeführten nachträglichen Überprüfung der Präferenznachweise wurde das Ergebnis der Nachprüfung den Einfuhrzollbehörden mitgeteilt. Jedoch war die Besonderheit aufgetreten, dass zwar die Zollbehörden des Ausfuhrlandes nach Abschluss des Nachprüfungsverfahrens einige der überprüften Präferenznachweise für ungültig erklärt hatten, diese Entscheidungen im Ausfuhrland von dem Ausführer jedoch gerichtlich angefochten wurden. Ergebnis einiger der erhobenen Klagen des Ausführers war, dass einige der Präferenznachweise zu Unrecht für ungültig erklärt worden waren und die Ausfuhrzollbehörden die nachträgliche Überprüfung der Präferenznachweise erneut durchzuführen hatten. Hierüber informierte die Ausfuhrzollbehörde die Zollbehörden im Einfuhrland, die jedoch keine Änderungen im Rahmen der bereits eingeleiteten Nacherhebungen vornahmen.

Hieraufhin entschied der EuGH, dass im Rahmen eines vertraglich ausgehandelten Präferenzregimes die mitgliedstaatlichen Zollbehörden im Nachprüfungsverfahren über die im maßgeblichen Protokoll festgelegte Beteiligung der Zollbehörden des Ausfuhrstaates hinaus auch die in der Sache ergangenen Gerichtsentscheidungen in dem Ausfuhrstaat berücksichtigen

⁶³⁸ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis AVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265.

müssten. Dies folge aus dem im Protokoll vorgesehenen System der Zusammenarbeit der Verwaltungen, das auf einer Verteilung der Aufgaben und auf einem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Zollbehörden des Ein- und des Ausfuhrstaates beruhe.⁶³⁹

Eine solche so genannte Anerkennungspflicht folge aus dem System der gegenseitigen verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit: Da die Zollbehörden des Ausfuhrstaates am besten in der Lage seien, die den Ursprung der Ware betreffenden Umstände festzustellen, komme den Zollbehörden des Einfuhrstaates eine Anerkennungspflicht über alle Feststellungen der drittstaatlichen Zollbehörde zu. Dies gelte selbst dann, wenn die Einfuhrzollbehörden die nachträgliche Überprüfung der Präferenznachweise gar nicht selbst beantragt hätten, über dessen Ergebnis aber informiert wurden.⁶⁴⁰ Dieser Anerkennungspflicht kämen die mitgliedstaatlichen Zollbehörden nur dann nach, wenn sie auch die Gerichtsentscheidungen über die gegen die ursprünglichen Ergebnisse der nachträglichen Überprüfung der präferenziellen Ursprungsbescheinigungen erhobenen Rechtsbehelfe berücksichtigten. Weigerten sich die Zollbehörden des Einfuhrstaates, die gerichtliche Überprüfung der Ergebnisse des Nachprüfungsverfahrens im Ausfuhrstaat zu berücksichtigen, so werde dem EuGH zu Folge das Recht des Ausführers auf effektiven Rechtsschutz verletzt. Freilich müssten die mitgliedstaatlichen Zollbehörden über die Anhängigkeit des fraglichen Rechtsbehelfs und über den Inhalt der ergangenen Entscheidung informiert sein.

Soweit die Einfuhrzollbehörden die gerichtlichen Entscheidungen des Ausfuhrlandes über die Ergebnisse eines Nachprüfungsverfahrens nicht beachten, missachteten sie nicht bloß die ihnen obliegende Anerkennungspflicht. Die Weigerung, die von den Gerichten des Ausfuhrstaates im Rahmen ihrer Aufgabe, die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen zu überprüfen, ergangenen Entscheidungen zu berücksichtigen, verletze zudem das Recht des Ausführers auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz.⁶⁴¹ Dieser Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz stelle einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar, entwickelt aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsländer. Da Assoziierungsabkommen der EU mit begünstigten Drittländern integraler Bestandteil des Unionsrechts sind, seien die

⁶³⁹ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis AEVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, Rn. 23 f.

⁶⁴⁰ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis AEVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1305, Rn. 29.

⁶⁴¹ EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis AEVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1304, Rn. 27 f.

Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in diesen Abkommen vereinbarten Präferenzregelungen verpflichtet, den Anspruch des Einführers auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu wahren.

III. Zusammenfassung

Trotz der Entscheidung in der Rechtssache Afasia Knits bleibt es bei der unterschiedlichen Behandlung von autonomen und vertraglichen Präferenzen hinsichtlich der Verbindlichkeit ihrer Regelungen zum Nachprüfungsverfahren. Die von den Gerichten stets angeführte Begründung, das autonome Präferenzrecht vermöge keine uneingeschränkte Bindungswirkung zu entfalten, da es einseitig von der Europäischen Union erlassen wurde, vermag nicht zu überzeugen. Letztlich bedeutet eben diese Lesart, dass sich die Einfuhrzollbehörden in den Mitgliedsstaaten der Union per vom Europäischen Gerichtshof ausgestelltem „Freibrief“ über den Wortlaut des Art. 125 UZK-IA hinwegsetzen können und präferenzielle Ursprungsbescheinigungen gestützt auf einen Missionsbericht des OLAF für ungültig erklären dürfen. Die Möglichkeit, präferenzielle Ursprungsbescheinigungen allein aufgrund eines solchen OLAF-Ermittlungsberichtes für ungültig zu erklären, ist aber weder in den Bestimmungen des UZK-IA noch in den dem Wortlaut nach nahezu identischen Bestimmungen der vertraglichen Präferenzabkommen vorgesehen.

Dennoch sollen dem Einführer, der eine Ware aus einem einseitig von der Union bevorzugten Staat einführt, weniger Verfahrensrechte zugestanden werden, als dem, der seine Ware aus einem aufgrund eines völkerrechtlichen Abkommens bevorzugten Gebiet einführt. Denn der Einführer, der eine Präferenzbehandlung aufgrund einer vertraglich zwischen der Europäischen Union und einem Drittland vereinbarten Präferenz beantragt, muss nicht damit rechnen, dass der von ihm bei der Einfuhr vorgelegte Präferenznachweis lediglich aufgrund einer Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung für ungültig erklärt wird, ohne dass ein förmliches Nachprüfungsverfahren durchgeführt wird.

Die vorangegangene Darstellung der höchstrichterlichen Entscheidungspraxis hat einen Einblick in den Kontext der Ausnahmentstehung geben sollen. Diese Ausnahmetatbestände sollen im Folgenden anhand des dogmatischen Überbaus des Unionsrechts einer Überprüfung unterzogen werden.

1. Autonome Präferenzregelungen als Verordnungen

Die Protokolle zu den vertraglich vereinbarten Präferenzen wie auch Art. 125 UZK-Ia enthalten verfahrensmäßige Regelungen zur nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen. Die autonomen Präferenzregelungen werden durch den Rat in Form von Verordnungen erlassen. Verordnungen haben gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung, sie sind in allen ihren Teilen strikt verbindlich⁶⁴² und gelten in jedem Mitgliedstaat unmittelbar⁶⁴³. Die Verbindlichkeit einer Verordnung betrifft schon dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 2 AEUV nach alle ihre Teile⁶⁴⁴, wovon selbst Fußnoten und Anmerkungen erfasst sind⁶⁴⁵. Mithin sind auch der Verordnung beigelegte Anhänge und Anlagen Bestandteile der Verordnung. Die unmittelbare Wirkung einer Verordnung dringt direkt in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ein.⁶⁴⁶ Verordnungen kommt dadurch eine Wirkung vergleichbar der Wirkung von Gesetzen zu.

Nur so kann in der gesamten Europäischen Union einheitlich geltendes Recht effektiv erlassen und umgesetzt werden. Andernfalls wären Kohärenz und Uniformität des Unionsrechts nicht in der gesamten Union herzustellen⁶⁴⁷ und der Grundsatz der unmittelbaren Geltung des Unionsrechts würde leerlaufen. Halten sich die mitgliedstaatlichen Verwaltungen nicht an die in einer Verordnung enthaltenen Verfahrensregeln, so verstoßen sie gegen europäisches Recht. Schreibt eine Verordnung ihrem Wortlaut nach die Durchführung eines bestimmten Verfahrens vor, so ist die Einhaltung der Verfahrensvorschriften verbindlich geregelt.⁶⁴⁸ Diese Verbindlichkeit wird durch die mitgliedstaatlichen Zollbehörden missachtet, wenn diese das Nachprüfungsverfahren abweichend von den Regelungen des durch Verordnung festgelegten autonomen Präferenzregimes außer Acht lassen. In diesen Fällen setzen sich die Einfuhrzollbehörden über die unmittelbare Geltung der Verordnung und über deren Verbindlichkeit hinweg.

⁶⁴² Schroeder in Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV Rn. 53, Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 110 f., Geiger, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 7.

⁶⁴³ Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 118, Bievert in Schwarze, EU-Kommentar, EGV Art. 249, Rn 20 f.

⁶⁴⁴ EuGH v. 14.12.1971, Rs. 43/71, Politi/Ministero delle finanze, Slg. 1971, S. 1039, 1049, Rn. 9.

⁶⁴⁵ EuGH v. 20.6.1973, Rs. 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken/Hofproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1973, S. 635, 651, Rn. 15/17.

⁶⁴⁶ Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 110.

⁶⁴⁷ EuGH v. 22.10.1987, Rs. 314/85, Foto Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, Slg. 1987, S. 4199, 4231, Rn. 16.

⁶⁴⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 83 f.

Eine Verordnung der Europäischen Union entfaltet über die ihrem Wortlaut nach geltenden Regelungen hinaus auch über die allgemeinen Rechtsgrundsätze Wirkungen.⁶⁴⁹ Die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind im Unionsrecht nicht explizit genannt, sondern entspringen dem innerstaatlichen Verfassungsrecht oder internationalen Verträgen. Neben den Grundrechten zählen zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Europäischen Union insbesondere der Grundsatz des rechtlichen Gehörs⁶⁵⁰ und der des Vertrauensschutzes⁶⁵¹. Diesen fundamentalen Grundsätzen des Unionsrechts⁶⁵² kommt Bedeutung nicht nur im Verwaltungshandeln der Organe der EU, sondern darüber hinaus auch in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Organe bei der Durchführung von Unionsrecht zu.⁶⁵³

2. Rechtliches Gehör

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist immer dann in einem Verwaltungsverfahren zwingend zu beachten, wenn dieses Verwaltungsverfahren zu einem den Betroffenen beschwerenden Ergebnis führen kann.⁶⁵⁴ Wird aber das an sich in der maßgeblichen Verordnung vorgesehene Verwaltungsverfahren gar nicht erst durchgeführt, so im Falle eines durch die Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung und dessen abschließenden Missionsbericht ersetzten Nachprüfungsverfahrens nach Art. 125 UZK-IA, so steht dem Beteiligten schon deshalb nicht die Möglichkeit zu, sein Recht auf rechtliches Gehör wahrzunehmen, weil die Regelungen, auf die er sich berufen könnte, schlicht nicht angewendet werden.

⁶⁴⁹ Hetmeier in Lenz/Borchard, EU- und EG-Vertrag, Art. 249, Rn 6, Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 86, Schroeder in Streinz, EUV/EGV, EGV Art. 249, Rn. 8, Haltern, Europarecht, Rn. 1066.

⁶⁵⁰ Auch als Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis AVEVE/Elliniko Dimosio, Slg. 2006, S. I-1265, 1304, Rn. 27 und als Grundsatz der Rechtssicherheit, Pernice/Mayer in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 220, Rn. 26, bezeichnet.

⁶⁵¹ Pernice/Mayer in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 220, Rn. 26.

⁶⁵² Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 87.

⁶⁵³ EuGH v. 13.2.1979, Rs. 85/76, Hoffmann-La Roche/Kommission, Slg.1979, S. 461, 511, Rn. 9, EuGH v. 15.5.1986, Rs. 222/84, Marguerite Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Slg.1986, S. 1651, 1682, Rn. 20, EuGH v. 12.2.1992, verb. Rs. C-48/90 und C-66/90, Niederlande/Kommission, Slg. 1992, S. I-565, 638 f., Rn. 44, EuG. v. 23.2.1994, verb. Rs. T-39/92 und T-40/92, Groupement des cartes bancaires/Kommission, Slg. 1994, S. II- 49, 73, Rn. 48.

⁶⁵⁴ EuGH v. 23.10.1974, Rs. 17/74, Transocean Marine Paint Association/Kommission, Slg. 1974, S. 1063, 1080, Rn. 13 f., EuGH v. 21.3.1990, Rs. 142/87, Königreich Belgien/Kommission, Slg. 1990, S. 959, 1016, Rn. 46, EuG v. 9.7.1992, Rs. T 66/89, Publishers Association/Kommission, Slg. 1992, S. II-1995, 2020, Rn. 64.

Dem könnte entgegnet werden, dass sich die nachträgliche Überprüfung präferenzierter Ursprungsnachweise in erster Linie an die beteiligten Staaten richtet und gar kein kontradiktorisches Verfahren mit besonderen Verfahrensrechten für natürliche oder juristische Personen darstellt.⁶⁵⁵ Jedoch treffen den Einführer Beibringungspflichten hinsichtlich der Vorlage aller bezüglich des Warenursprungs relevanten Unterlagen⁶⁵⁶, damit die fraglichen Präferenznachweise im Ausfuhrland wirksam überprüft werden können. Der Einführer ist damit zumindest in der Weise am Nachprüfungsverfahren beteiligt, als dass er über die Einleitung und die Durchführung der nachträglichen Überprüfung der Präferenznachweise informiert wird. Zudem erhält er Gelegenheit, eine für ihn günstige Ausgangslage durch Beibringung der für den beantragten präferenziiellen Status sprechenden Unterlagen zu schaffen. Darüber hinaus verweisen die vertraglichen wie auch die autonomen Präferenzregelungen bezüglich der genaueren Ausgestaltung des Präferenzverfahrens hinsichtlich Erlass, Widerruf und Rücknahme von Präferenznachweisen auf die allgemeinen Vorschriften.⁶⁵⁷

In der bereits behandelten Rechtssache Sfakianakis⁶⁵⁸ erkannte der Europäische Gerichtshof, dass die im Ausfuhrland ergangenen Gerichtsentscheidungen über das Ergebnis eines durchgeführten Nachprüfungsverfahrens von den Einfuhrzollbehörden zu berücksichtigen sind. Bei einer Weigerung der Einfuhrzollbehörden, die von den Gerichten im Ausfuhrland gefundenen Ergebnisse anzuerkennen, wird nach der Ansicht des Europäischen Gerichtshofes das Recht des Einführers auf rechtliches Gehör verletzt.⁶⁵⁹ Überträgt man nun diesen Grundsatz auf das autonome Präferenzrecht, so ist das Recht des Einführers auf rechtliches Gehör schon dann verletzt, sobald die Einfuhrzollbehörden das von den Ausfuhrzollbehörden im Rahmen eines Nachprüfungsverfahrens ermittelte Ergebnis nicht beachten oder ein Nachprüfungsverfahren gar nicht erst einleiten. Denn für den Einführer besteht aus der Bindung der mitgliedstaatlichen Einfuhrzollbehörden an den Inhalt und damit an die

⁶⁵⁵ EuG v. 24.3.1994, Rs. T-3/93, Air France/Kommission, Slg. 1994, S. II-121, 175, 119, EuG v. 24.9.1996, Rs. T-57/91, National Association of Licensed Opencast Operators/Kommission, Slg. 1996, S. II-1019, 1088, Rn. 275.

⁶⁵⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 133, 135.

⁶⁵⁷ Durić, Rechtsgrundlage für feststellende Verwaltungsakte in Präferenzabkommen, ZfZ 2006, S. 306.

⁶⁵⁸ EuGH v. 09.02.2006, Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis, Slg. 2006, S. I-1265.

⁶⁵⁹ EuGH v. 09.02.2006, Rs. C-23/04 bis C-25/04, Sfakianakis, Slg. 2006, S. I-1265, 1304, Rn. 27.

Regelungen der autonomen Präferenzregelungen aus deren Rechtscharakter als Verordnung⁶⁶⁰ ein Anspruch auf die Einhaltung der darin enthaltenen Verfahrensregeln⁶⁶¹, eben aus dessen Recht auf rechtliches Gehör. Die Anwendung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs wird dem Einführer aber verwehrt, wenn im Rahmen autonomer Präferenzen das vorgesehene Nachprüfungsverfahren nicht durchgeführt wird.

3. Vertrauensschutz

Ein weiterer allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts ist der Grundsatz des Vertrauensschutzes. Dieser Grundsatz beschränkt zunächst die Verwaltung darin, rechtmäßige Verwaltungsakte ohne weiteres zu widerrufen⁶⁶² und bestimmt, unter welchen Bedingungen eine Selbstbindung der Verwaltung eintritt.⁶⁶³ Freilich besteht mit Art. 119 Abs. 3 UZK für den Einführer im Rahmen der Nacherhebung von Zöllen bereits ein wirksames Instrumentarium zum Schutz seines Vertrauens auf die Bestandskraft eines Bescheids der Einfuhrzollbehörde.⁶⁶⁴ Jedoch richtet sich der Blick dieser Untersuchung auf die vorgelagerte Ebene des Nachprüfungsverfahrens und der diesem Verfahren gegebenenfalls folgenden Ungültigkeit des vorgelegten Präferenznachweises. Auch in diesem Rahmen muss sich der Einführer auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen können.⁶⁶⁵

Vertrauensschutztatbestände können auch durch Verordnungen geschaffen werden. So entschied der EuGH in der Rechtssache CNTA⁶⁶⁶, dass die Anwendung eines durch Verordnung festgelegten Verfahrens individualrechtlichen Vertrauensschutz erzeugen kann. Zwar sollte das durch Verordnung festgelegte und verfahrensmäßig ausgestaltete System der Währungsausgleichsbeträge einzig das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation regeln, um Wechselkursrisiken im Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu minimieren, ohne dass subjektive Interessen einzelner Unternehmer durch die maßgebliche Verordnung geschützt

⁶⁶⁰ Schroeder in Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV Rn. 53, Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 110 f., Geiger, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 7.

⁶⁶¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 166.

⁶⁶² EuGH v. 12.7.1962, Rs. 14/61, Hoogovens en Staalfabrieken/Hohe Behörde, Slg. 1962, S. 51, 548 f.

⁶⁶³ Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 99.

⁶⁶⁴ Hierzu näher: Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 117 ff., Krüger, Zollschuldrechtlicher Vertrauensschutz, ZfZ 2014, S. 2 ff.

⁶⁶⁵ EuGH v. 8.10.1986 Rs. 385/85, S.R. Industries/Administration des douanes, Slg. 1986, S. 2929, 2942, Rn. 9.

⁶⁶⁶ EuGH v. 14.05.1975, Rs. 74/74, Comptoir National Technique Agricole (CNTA)/Kommission, Slg. 1975, S. 533, 547, Rn. 19/23.

werden sollten. Trotzdem folgte aus der Anwendung dieses Verfahrens in der Praxis nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt ist, wenn die Anwendung der Vorschriften der Verordnung ohne Ankündigung und ohne Übergangsmaßnahmen ausgesetzt wird.⁶⁶⁷

Für den Einführer gilt nach dieser Rechtsprechung, dass ein Absehen vom Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens, wie es in der maßgeblichen Verordnung zum autonomen Präferenzregime festgelegt ist, sein Vertrauen auf die Einhaltung dieses Verfahrens verletzt, wenn dieses Verfahren zuvor bereits durchgeführt wurde. Freilich muss der Grundsatz des Vertrauensschutzes stets anderen Grundsätzen des Unionsrechts, wie dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung⁶⁶⁸, in einer Abwägung gegenübergestellt werden. Dadurch erst kommt es zu einer individualrechtlichen Anwendung im Einzelfall.⁶⁶⁹

Setzt man als Ausgestaltung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, deren Interesse, nicht bloß rechtmäßig, sondern auch verwaltungsmäßig effektiv und effizient zu handeln, so könnte dieses das Interesse an einem einfachen und raschen Verfahren der nachträglichen Überprüfung eines fraglichen Präferenznachweises in jedem einzelnen Falle den Vertrauensschutz des Einführers einschränken. Dann aber würde die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union und ihres Rechts zu einem derart überragenden Auslegungstopos⁶⁷⁰ gemacht, welcher den Individualinteressen künftig stets überlegen wäre. Wird darum das in dem autonomen Präferenzregime vorgesehene Nachprüfungsverfahren nicht durchgeführt, so entfällt von vornherein jeder Maßstab, an dem der Grundsatz des Vertrauensschutzes messbar wäre. Der Ausgleich für den Einführer über die Schutzbestimmung des Art. 119 Abs. 3 UZK kann dann schon folgerichtig erst auf der Sekundärebene stattfinden.

4. Konkretisierung

Die vom Europäischen Gerichtshof und den weiteren Gerichten aufgestellten und konkretisierten Ausnahmefälle zur Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens widersprechen

⁶⁶⁷ EuGH v. 14.05.1975, Rs. 74/74, Comptoir National Technique Agricole (CNTA)/Kommission, Slg. 1975, S. 533, 549, Rn. 41/43.

⁶⁶⁸ Wegener in Calliess/Ruffert, EUV, EGV, Art. 220, Rn. 34.

⁶⁶⁹ Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 99.

⁶⁷⁰ Wettner, Florian, Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftlichen Amtshilfe, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, S.181, 204.

sowohl dem Wortlaut der Regelungen des autonomen Präferenzrechts als auch dem dogmatischen Überbau des Unionsrechts. Wird von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens abgesehen und stattdessen ein vom Einführer vorgelegter präferenzzieller Ursprungsnachweis von der Einfuhrzollbehörde aufgrund anderer Erkenntnisquellen für ungültig erklärt, sodass anstatt des beantragten Präferenzzolls der Regelzollsatz angewendet wird, so handelt die Einfuhrzollbehörde entgegen der verfahrensmäßig niedergelegten Vorschriften des maßgeblichen autonomen Präferenzregimes. Da die autonomen Präferenzen im Verordnungswege vom Rat der Europäischen Union erlassen werden, verletzt das Absehen vom Nachprüfungsverfahren die allgemeine, verbindliche und unmittelbare Geltung⁶⁷¹ der einschlägigen Verordnung. Dem könnte entgegengehalten werden, dass von der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens nur dann von den Einfuhrzollbehörden abgesehen wird, wenn eine Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung die Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des vorgelegten Präferenznachweises zuvor bestätigt hat. Die Ergebnisse der Ermittlungsmission könnten also die zusätzliche Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens überflüssig machen.

Eine solche Ermittlungsmission übernimmt im Ausfuhrland die Rolle der Ausfuhrzollbehörde im Nachprüfungsverfahren, um selbst die Umstände hinsichtlich des Ursprungserwerbs einer Ware oder hinsichtlich der Ausstellung der vorgelegten Präferenznachweise durch die Behörden des Ausfuhrlandes oder die sonstigen dort berechtigten Stellen zu überprüfen. Rechtsgrundlage eines solchen Vorgehens ist Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung⁶⁷². Demnach kann die Europäische Union Ermittlungsmissionen in Drittländer entsenden, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu überprüfen und Ermittlungen anzustellen. Dazu muss sich dieses Drittland rechtlich verpflichtet haben, Unterstützung beim Nachweis etwaiger Verstöße gegen Zollregelungen zu leisten, wie dies sowohl für vertragliche wie auch für autonome Präferenzen stets der Fall ist. Die Ermittlungsmissionen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

⁶⁷¹ Schroeder in Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV Rn. 53, Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 110 f., 118, Bievert in Schwarze, EU-Kommentar, EGV Art. 249, Rn 20 f., Geiger, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 7.

⁶⁷² Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABLEG 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABLEG 2008 Nr. L 218, S. 48.

werden in der Regel durch eine Auswertung der statistischen Angaben zu den Ausfuhren aus dem jeweiligen Land vorbereitet. Bei Auffälligkeiten oder Unregelmäßigkeiten in dem ausgewerteten statistischen Material wird eine Ermittlungsmission initiiert.⁶⁷³

Dass das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung zur Durchführung von Ermittlungsmissionen durch Verordnung ermächtigt ist, besagt jedoch noch nichts darüber, dass im Falle des Vorliegens eines Ermittlungsergebnisses des OLAF ein Nachprüfungsverfahren gemäß den Verfahrensvorschriften des autonomen Präferenzregimes durch die Ausfuhrzollbehörde nicht durchgeführt werden müsste oder ein von der Ausfuhrzollbehörde übermitteltes, positives Ergebnis einer nachträglichen Überprüfung unbeachtet bleiben dürfte. Normenhierarchisch sind sowohl die Ermächtigung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung als auch die Übertragung des förmlichen Nachprüfungsverfahrens auf die Ausfuhrzollbehörde dahingehend auf gleicher Ebene angesiedelt, als dass beide Verfahren auf dem Verordnungswege geregelt werden.

Die Konsumtion des Nachprüfungsverfahrens im Sinne der Präferenzvorschriften durch eine OLAF-Ermittlungsreise ist deshalb faktisch, aber nicht rechtlich begründet. Wollte man dennoch eine rechtlich begründete Verdrängung des Nachprüfungsverfahrens durch eine OLAF-Ermittlungsreise annehmen, so müsste diese in den jeweils anwendbaren Verfahrensvorschriften angelegt sein. Dann wäre ein Zurücktreten der Verfahrensvorschriften über das Nachprüfungsverfahren hinter das Verfahren der Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung denkbar. Jedoch enthalten weder die autonomen Präferenzregelungen noch die Verordnung (EG) Nr. 515/97⁶⁷⁴ Anhaltspunkte für eine solche rechtliche Konsumtion. Statt des praktizierten und von den höchstrichterlichen Entscheidungen fortentwickelten Über- Unterordnungsverhältnisses der Verfahrensarten ist ein Nebeneinander im Sinne einer gegenseitigen Ergänzung der Verfahrensarten des Nachprüfungsverfahrens und der OLAF-Ermittlungsmission der rechtlich festgeschriebene Status Quo. Das Absehen vom Nachprüfungsverfahren ist damit ein Außerkraftsetzen des in der Verordnung zum autonomen Präferenzrecht festgelegten Verfahrens.

⁶⁷³ FG Düsseldorf v. 04.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 199, S. 167 f.

⁶⁷⁴ Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABLEG 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABLEG 2008 Nr. L 218, S. 48.

Durch das fortgesetzte Absehen vom Nachprüfungsverfahren wird folglich das durch Verordnung niedergelegte Verfahren verletzt. Ermitteln die Mitarbeiter des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung in dem Ausfuhrland, so handeln sie nicht rechtswidrig, da sie sich auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 515/97 bewegen. Gleichwohl verletzen OLAF und die Einfuhrzollbehörden die Verfahrensvorschriften des autonomen Präferenzrechts, wenn das dort geregelte Nachprüfungsverfahren aufgrund der Ermittlungsreise nicht eingeleitet oder das von der Ausfuhrzollbehörde nach einer nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen übermittelte Ergebnis bei der Anerkennung der vorgelegten Präferenznachweise durch die Einfuhrzollbehörde nicht beachtet wird. Diese Verletzungen der Verfahrensvorschriften ziehen eine Verletzung des Einführers in seinen Rechten auf effektiven Rechtsschutz und Vertrauensschutz nach sich, beides allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts. Denn im Falle eines Absehens vom Nachprüfungsverfahren werden die Verfahrensvorschriften zur leeren Hülle. Der Einführer kann somit die Ungültigerklärung des von ihm vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises nicht nachträglich verfahrensmäßig nachvollziehen lassen oder einer Überprüfung unterziehen.

Bei Zweifeln der Einfuhrzollbehörde muss die Echtheit oder die inhaltliche Richtigkeit der vom Einführer vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise deshalb vorrangig in einem förmlichen Nachprüfungsverfahren durch die Ausfuhrzollbehörden belegt werden. Diese sind nicht nur formell-rechtlich durch die Regelungen sowohl des vertraglichen Präferenzrechts als auch des autonomen Präferenzrechts zur Durchführung des Nachprüfungsverfahrens ermächtigt, sie sind zudem aufgrund der größeren sachlichen und örtlichen Nähe am besten in der Lage, die zu überprüfenden Umstände zu ermitteln. Aus dieser Erwägung heraus hat der Einführer auf die Durchführung des Nachprüfungsverfahrens im Sinne der Verfahrensvorschriften einen Rechtsanspruch⁶⁷⁵, und zwar unabhängig davon, ob die Einfuhrzollbehörden schon durch die völkervertragliche Regelung des vertraglichen Präferenzregimes an den Wortlaut der Verfahrensvorschriften gebunden sind, oder ob es sich um eine einseitig von der Union erlassene Präferenz handelt. Hierfür spricht schließlich auch der Wortlaut der Bestimmungen zum Nachprüfungsverfahren, demnach eine präferenzielle Ursprungsbescheinigung solange Bindungswirkung entfaltet, bis sie im Rahmen eines Nachprüfungsverfahrens für ungültig erklärt wurde. Diese entspringt nicht wie im Falle vertraglicher Präferenzregime den im Abkommen enthaltenen gegenseitigen völkerrechtlichen

⁶⁷⁵ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 82.

Verpflichtungen, sondern einer autonomen Entscheidung der Union, ein bestimmtes Land zu begünstigen.

Soweit die Union an einer einseitigen Begünstigung eines bestimmten Landes etwas ändern will, werden die entsprechenden Vorschriften des autonomen Präferenzrechts angepasst oder ersatzlos gestrichen. In gleicher Weise wäre auch eine Änderung der Verfahrensvorschriften zum Nachprüfungsverfahren möglich. Dazu jedoch müsste eine Neuregelung des autonomen Präferenzrechts die Möglichkeit des Absehens vom Nachprüfungsverfahren ausdrücklich enthalten. Dann wäre auch die Festsetzung der Entbehrlichkeit eines Nachprüfungsverfahrens bzw. des Ergebnisses einer nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen durch die Ausfuhrzollbehörde, z.B. aufgrund einer vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung durchgeführten Ermittlungsreise und eines vorliegenden OLAF-Missionsberichtes, möglich. Solche Änderungen setzen aber eine Neuregelung der Vorschriften zum Nachprüfungsverfahren oder noch grundlegender eine Aussetzung der Präferenzgewährung generell voraus, wozu allerdings nur die Organe der Europäischen Union, nicht aber die mitgliedstaatlichen Einfuhrzollbehörden befugt sind.⁶⁷⁶ Bis zu einer solchen Änderung der autonomen Präferenzregelungen zum Nachprüfungsverfahren sind die mitgliedstaatlichen Zollbehörden daher an die in vorgeschriebenen Verfahrensregeln gebunden und können nicht ohne weiteres von der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens durch die Ausfuhrzollbehörde absehen oder das von der Ausfuhrzollbehörde übermittelte Ergebnis außer Acht lassen.

IV. Konsequenzen für den Einführer

Das Nachprüfungsverfahren kann die Feststellung zum Ergebnis haben, dass die überprüften Präferenznachweise echt und der dargestellte Ursprung richtig ist. Dann kommt dem Einführer die Präferenzbehandlung zugute. Ergibt jedoch der Abschluss des Nachprüfungsverfahrens, dass der überprüfte präferenzielle Ursprungsnachweis tatsächlich unecht oder inhaltlich falsch ist, bzw. dass die Ware kein Ursprungserzeugnis des begünstigten Landes ist, so kommt es zur Nacherhebung. Dabei ist die Zollbehörde berechtigt, den zuvor nicht erhobenen Zoll alleine aufgrund der Mitteilung der Ausfuhrzollbehörde über das Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens nachzuerheben, ohne selbst den tatsächlichen Ursprung der Ware feststellen zu müssen.⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 83.

⁶⁷⁷ BFH v. 22.01.2003, 3 K 650/00, BFH/NV 2005, S. 2069 f.

Eine solche Nacherhebung stellt regelmäßig eine erhebliche wirtschaftliche Belastung für den Einführer dar. Zudem ergeht ein entsprechender Nacherhebungsbescheid oft erst viel später an den Einführer oder wird erst nach der Durchführung umfangreicher Rechtsmittelverfahren hiergegen bestandskräftig. Zu diesem Zeitpunkt hat der Einführer die Ware bereits auf dem Markt weiterveräußert und kann die erlittenen Einbußen somit nicht mehr ohne weiteres umlegen.

Um solchen Nachteilen zu begegnen und sie gegebenenfalls aufzufangen, müssen dem Einführer Instrumentarien zur Abwehr an die Hand gegeben werden. Hierzu zählen zum einen die Vertrauensschutzregelungen, zum anderen sind weitere Mechanismen denkbar, die den Einführer präventiv vor den Nachteilen einer drohenden Nacherhebung schützen können.

1. Vertrauensschutz

Im Rahmen des Vertrauensschutzes kann von der Nacherhebung des Regelzollsatzes in besonderen Ausnahmefällen zugunsten des Einführers abgesehen werden. Regelungsgrundlage dieser Ausnahmetatbestände ist zum einen Art. 119 Abs. 3 UZK. Demnach kann von der nachträglichen buchmäßigen Erfassung des an sich geschuldeten Abgabebetrages abgesehen werden, wenn der Zollschuldner gutgläubig war und die Nacherhebung auf einem Irrtum der Zollbehörde beruht. Zum anderen kann aus Billigkeitsgründen gem. Art. 121 UZK von der Nacherhebung abgesehen werden, wenn weder besondere Umstände noch eine betrügerische Absicht oder Fahrlässigkeit des Einführers vorliegen. Schließlich kann eine Nacherhebung des Differenzbetrages zum Regelzollsatz in den Fällen entfallen, in denen seit der Entstehung der Zollschuld mehr als drei Jahre vergangen sind, die Nacherhebung damit schlicht verfristet ist.

a) Art. 119 Abs. 3 UZK

Ein Präferenznachweis gilt als ungültig, wenn dessen Richtigkeit nicht nachweisbar ist. Doch auch in solch einem Fall kann der Einführer unter Umständen Vertrauensschutz beanspruchen. Denn grundsätzlich hat die Einfuhrzollbehörde zu beweisen, dass falsche Angaben des Ausführers zur Ausstellung des Präferenznachweises durch die Ausfuhrzollbehörde geführt haben. Regelmäßig ist dieser Nachweis für die Einfuhrzollbehörde schwer zu führen.

Steht im Nachhinein, nach Abschluss eines Nachprüfungsverfahrens fest, dass der vorgelegte präferenzielle Ursprungsnachweis unecht oder inhaltlich falsch ist und damit mit dem zuvor angewandten Präferenzzollsatz ein zu niedriger Zollsatz erhoben wurde, so erheben die Einfuhrzollbehörden den Differenzbetrag zum Regelzollsatz nach. Dazu wird der geschuldete Differenzbetrag errechnet, buchmäßig erfasst und sodann dem Zollschuldner mitgeteilt.⁶⁷⁸ Ist der Einführer hinsichtlich der Echtheit und inhaltlichen Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises gutgläubig, so kann er sich aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Verwaltungsökonomie gem. Art. 119 Abs. 3 UZK auf einen Irrtum der Zollbehörden berufen und so der nachträglichen buchmäßigen Erfassung entgehen.⁶⁷⁹ Damit wird dem Einführer bis zu einem gewissen Grade Rechtssicherheit gewährt, soweit er ein berechtigtes, schützenswertes Vertrauen in die Richtigkeit der Umstände hat, die für die Entscheidung über eine etwaige Nacherhebung maßgeblich sind.⁶⁸⁰ Eine Nacherhebung findet aufgrund der Vorschrift des Art. 119 Abs. 3 UZK dann nicht statt, wenn die Nichterhebung der Abgaben auf einem Irrtum der zuständigen Behörde beruht, der Einführer, weil er den Irrtum der Behörde nicht hat erkennen können, gutgläubig gehandelt hat und auch im Übrigen alle geltenden Bestimmungen bezüglich der abgegebenen Erklärungen beachtet hat.⁶⁸¹

Im Falle des Art. 119 Abs. 3 UZK muss ein Irrtum der Ausfuhrzollbehörde dergestalt vorliegen, dass sie den präferenziellen Ursprungsnachweis falsch ausgestellt hat, sofern der Einführer gutgläubig ist und nicht fahrlässig gehandelt hat.⁶⁸² Ein präferenzieller Ursprungsnachweis ist eine unrichtige Bescheinigung im Sinne des Art. 119 Abs. 3 UZK, wenn der angegebene präferenzielle Ursprung einer Ware nachträglich nicht überprüft werden kann.⁶⁸³

Die Vertrauensschutzvorschrift des Art. 119 Abs. 3 UZK kann nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auch rückwirkend auf Zollschulden angewendet werden, die

⁶⁷⁸ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 117.

⁶⁷⁹ Alexander in Witte, Zollkodex, Art. 220, Rn. 3, Hampel, Die Nacherhebung von Einfuhr- und Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex, ZfZ 2000, S. 110, 112.

⁶⁸⁰ EuGH v. 16.7.1992, C-187/91, Belgischer Staat/Société coopérative Belovo, v. 14.11.2002, C-251/00, Ilumitrónica/Direccao des Alfadegas.

⁶⁸¹ Alexander in Witte, Art. 220, Rn. 10, mwN.

⁶⁸² Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 42.

⁶⁸³ EuGH v. 9.3.2006, Rs. C-293/04, Beemsterboer Coldstore Services BV/Inspecteur der Belastingdienst, Slg. 2006, S. I-2263, 2298, Rn. 35.

bereits vor dem In-Kraft-Treten der Vorgängerregelung des Art. 220 Abs. 2 Buchst. b) ZK im Jahre 2000 entstanden waren.⁶⁸⁴ Art. 119 Abs. 3 UZK regelt den Grundsatz des Vertrauensschutzes und den Grundsatz von Treu und Glauben abschließend, so dass daneben nicht noch auf die hergebrachten, allgemeinen Grundsätze des Vertrauensschutzes und von Treu und Glauben zurückgegriffen werden kann.⁶⁸⁵

aa) Darlegungs- und Feststellungslast

Die Darlegungs- und Feststellungslast darüber, ob die Ausfuhrzollbehörde bei der Ausstellung eines Präferenznachweises einem Irrtum erlegen ist, ist zwischen dem Einführer und den Zollbehörden verteilt. Grundsätzlich hat nach Art. 119 Abs. 3 UAbs. 1 UZK die Einfuhrzollbehörde nachzuweisen, dass die Ausstellung eines Präferenznachweises auf unrichtigen Angaben des Ausführers gegenüber der Ausfuhrzollbehörde beruht. Der Europäische Gerichtshof hat von diesem Grundsatz abweichend jedoch in bestimmten Fällen die Beweislast dem Einführer zugewiesen.

aaa) Beweislast seitens der Einfuhrzollbehörde

Gem. Art. 119 Abs. 3 UAbs. 1 UZK wird ein Irrtum der Ausfuhrzollbehörde bei der Ausstellung des präferenziellen Ursprungsnachweises fingiert, wenn in einem System der administrativen Zusammenarbeit die nachträgliche Überprüfung des Präferenznachweises ergibt, dass dieser unecht oder inhaltlich falsch war. Damit der Differenzbetrag zum Regelzollsatz nacherhoben werden kann, müssen die Einfuhrzollbehörden nachweisen, dass der Ausführer in seinem Antrag zur Erlangung des Präferenznachweises falsche oder unvollständige Angaben gemacht hat.⁶⁸⁶ Die Darlegungs- und Feststellungslast liegt diesbezüglich auf Seiten der Einfuhrzollbehörden. Auf Tatsachenirrtümer der Ausfuhrzollbehörden kann sich der Einführer dabei nicht berufen, sein Vertrauen hierauf ist nicht schutzwürdig.⁶⁸⁷ Erbringt die Einfuhrzollbehörde den Nachweis gegenüber dem Einführer, dass unrichtige Angaben bei der Beantragung des Präferenznachweises gemacht

⁶⁸⁴ EuGH v. 9.3.2006, Rs. C-293/04, *Beemsterboer Coldstore Services BV/Inspecteur der Belastingdienst*, Slg. 2006, S. I-2263.

⁶⁸⁵ FG Düsseldorf v. 04.12.1998, 4 K 2029/98 Z, ZfZ 1999, S. 167.

⁶⁸⁶ Kirchhoff, *Zollpräferenzen und Vertrauensschutz*, S. 186.

⁶⁸⁷ Kirchhoff, *Zollpräferenzen und Vertrauensschutz*, S. 186.

wurden, so ist der Präferenznachweis ungültig, ohne dass sich der Einführer auf einen aktiven Irrtum der Einfuhrzollbehörde oder auf Vertrauensschutz berufen könnte.⁶⁸⁸

Misslingt der Einfuhrzollbehörde der Nachweis, dass der Präferenznachweis durch die Ausfuhrzollbehörde einzig infolge eines Rechts- oder Tatsachenirrtums aufgrund von falschen Angaben des Ausführers falsch ausgestellt wurde, so trägt die Behörde die Feststellungslast und kann keine Nacherhebung vornehmen.⁶⁸⁹ Gleiches gilt, wenn der Ausführer keine falschen Angaben bei der Beantragung des Präferenznachweises gemacht hat, ein Irrtum der Ausfuhrzollbehörde also an sich nicht vorliegt; auch dann obliegen Darlegungs- und Beweislast der Einfuhrzollbehörde.⁶⁹⁰

bbb) Beweislast seitens des Einführers

Gelingt der Einfuhrzollbehörde hingegen der Nachweis, dass der Ausführer falsche Angaben gemacht hat, auf die gestützt die Ausfuhrzollbehörde den falschen Präferenznachweis ausgestellt hat, so trägt der Einführer die Darlegungs- und Feststellungslast darüber, dass die Ausfuhrzollbehörde wusste oder hätte wissen müssen, dass eine Präferenzbehandlung an sich nicht gewährt werden kann. Ansonsten kann eine Nacherhebung erfolgen,⁶⁹¹ wenn nicht der Einführer nachweisen kann, dass es die Ausfuhrzollbehörden trotz der Ausstellung des Präferenznachweises wusste oder hätte wissen können, dass bei der Beantragung die Voraussetzungen für die Präferenzbehandlung tatsächlich nicht vorlagen.⁶⁹² In solch einem Fall kann bei der Ausfuhrzollbehörde auch nicht durch falsche oder unrichtige Angaben des Ausführers ein Irrtum erregt worden sein.

Soweit dem Einführer der Nachweis über das Wissen oder Wissenmüssen der Ausfuhrzollbehörden nicht gelingt, gilt zu seinen Lasten, dass die Ausfuhrzollbehörde nichts von einer etwaigen Fehlerhaftigkeit des Präferenznachweises wusste oder hätte wissen müssen; die Feststellungslast trägt diesbezüglich der Einführer.⁶⁹³ Ebenso obliegt dem Einführer die

⁶⁸⁸ FG Hamburg v. 26.1.2006, IV 340/01, BeckRS 2006 26021098.

⁶⁸⁹ Alexander in Witte, Zollkodex, Art. 220, Rn. 23, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 186.

⁶⁹⁰ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn 42, Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 186.

⁶⁹¹ Gellert in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 220, Rn. 63.

⁶⁹² Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 186.

⁶⁹³ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 186.

Beweislast, ob der Präferenznachweis auf einer richtigen Darstellung der Fakten seitens des Ausführers beruht. Hierzu hat der EuGH in mehreren Entscheidungen konkretisiert, in welchen Fällen die Beweislastverteilung zulasten des Einführers einzuschränken ist.

Hierzu kommt es etwa dann, wenn der Ausführer gegen die ihm obliegende Pflicht verstößt, Aufzeichnungen zu führen und deshalb im Nachhinein nicht mehr feststellbar ist, welche Angaben des Ausführers zur Ausstellung des Präferenznachweises durch die Ausfuhrzollbehörde geführt haben.⁶⁹⁴ Dann geht die Beweislast von den Zollbehörden auf den Einführer über, denn, so der EuGH, nicht die Union, sondern der Einführer müsse die nachteiligen Folgen vom rechtswidrigen Verhalten des Ausführers tragen.⁶⁹⁵ Gleiches gilt, wenn die Ausfuhrzollbehörde den präferenzielle Ursprung der Ware deshalb nicht mehr nachträglich überprüfen kann, weil der Ausführer seine Produktion eingestellt hat⁶⁹⁶ oder weil der Ausführer seiner Verpflichtung aus der jeweiligen Präferenzregelung nicht nachgekommen ist, die relevanten Unterlagen mindestens drei Jahre lang aufzubewahren, auch wenn dies auf höhere Gewalt zurückzuführen ist.⁶⁹⁷

Der Einführer hat in solchen Fällen zu beweisen, dass die vom Ausführer gegenüber den Ausfuhrzollbehörden zur Erlangung eines Präferenznachweises gemachten Angaben richtig waren. Das Risiko einer an sich neutralen Handlung, die mangelhafte Führung von Nachweisen, die Zerstörung von Nachweisen durch Naturkatastrophen oder die Einstellung der Geschäftstätigkeit durch den Ausführer, lässt insoweit die Beweislast auf den Einführer übergehen. Das Risiko einer drohenden Nacherhebung erhöht sich somit für den Einführer erheblich.

Gleiches gilt hinsichtlich der Darlegungs- und Feststellungslast, soweit der jeweilige Präferenznachweis nicht amtlich durch die Ausfuhrzollbehörde ausgestellt wurde, sondern als Ursprungserklärung vom Ausführer selbst abgegeben wurde. Solche Ursprungserklärungen sind im Gegensatz zu den amtlichen Präferenznachweisen der Rechtsnatur nach keine

⁶⁹⁴ EuGH v. 9.3.2006, Rs. C-293/04, *Beemsterboer Coldstore Services BV/Inspecteur der Belastingdienst*, Slg. 2006, S. I-2263, 2298, Rn. 35.

⁶⁹⁵ EuGH v. 9.3.2006, Rs. C-293/04, *Beemsterboer Coldstore Services BV/Inspecteur der Belastingdienst*, Slg. 2006, S. I-2263, 2298, Rn. 35.

⁶⁹⁶ EuGH v. 8.11.2012, Rs. C-438/11, *Lagura*.

⁶⁹⁷ EuGH v. 15.12.2011, Rc C-409/10, *Afasia*.

feststellenden Verwaltungsakte.⁶⁹⁸ Die Ausstellung von Ursprungserklärungen erfolgt ohne Beteiligung der Ausfuhrzollbehörde allein durch den Ausführer. Der Einführer kann sich auf die Vorschriften des Vertrauensschutzes dabei nur eingeschränkt berufen, denn ein behördlicher Irrtum im Ausfuhrland über das Vorliegen der für einen Präferenznachweis nötigen Voraussetzungen ist schlicht nicht möglich. Insofern trifft den Einführer eine gesteigerte Obliegenheit, die Einhaltung der für eine Präferenzgewährung notwendigen Voraussetzungen durch den Ausführer nachzuprüfen. Der Einführer trägt insofern die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen eines Irrtums. Ein solcher Beweis wird ihm faktisch dabei regelmäßig nicht gelingen. Sein Vertrauensschutz ist bei Vorliegen einer Ursprungserklärung insoweit eingeschränkt.

bb) Gutgläubigkeit

Die Gutgläubigkeit des Zollschuldners entfällt immer dann, wenn er den Irrtum der Ausfuhrzollbehörde bei der Ausstellung des präferenziellen Ursprungsnachweises über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung der Präferenz vernünftigerweise hätte erkennen können.⁶⁹⁹ Dazu muss der Zollschuldner gem. Art. 119 Abs. 3 UAbs. 3 UZK darlegen, dass er während des Handelsgeschäftes mit der gebotenen Sorgfalt die Einhaltung der Voraussetzungen der Präferenzbehandlung geprüft hat. Andernfalls trifft ihn die Feststellungslast.⁷⁰⁰ Die Gutgläubigkeit kommt dem Zollschuldner immer dann zugute, soweit ihm der Nachweis gelingt, mit der gebotenen Sorgfalt gehandelt zu haben.

Wurden jedoch durch die Kommission im Amtsblatt Warnhinweise veröffentlicht, mit denen auf begründete Zweifel an der ordnungsgemäßen Durchführung der Präferenzregelungen hingewiesen wurde, etwa zu bereits vorgekommenen Unregelmäßigkeiten bei der Ausstellung von förmlichen Präferenznachweisen in einem bestimmten begünstigten Land, so kann der Zollschuldner keine Gutgläubigkeit geltend machen.⁷⁰¹ Diesbezüglich trägt die Behörde die Darlegungs- und Feststellungslast.⁷⁰² Die Möglichkeit des Zollschuldners, sich auf seine Gutgläubigkeit zu berufen, entfällt von dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Warnhinweises an, es sei denn, der Zollschuldner hatte bereits vor der Veröffentlichung Schritte unternommen,

⁶⁹⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, Art. 27, Rn. 75.

⁶⁹⁹ Alexander in Witte, Zollkodex, Art. 220, Rn. 24.

⁷⁰⁰ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 190.

⁷⁰¹ Gellert in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 220, Rn. 63.

⁷⁰² Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 190.

um den Ursprung nachzuweisen: Ihm ist es in einem solchen Falle auch nicht möglich, auf andere Weise seine Gutgläubigkeit bzw. den präferenzbegünstigten Ursprung der Ware nachzuweisen.⁷⁰³ Konnte das Vorliegen eines Irrtums auf Seiten der Ausfuhrzollbehörde aufgrund von unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Ausführers bei der Beantragung des Präferenznachweises nicht durch die Einfuhrzollbehörden widerlegt werden, so gilt der Irrtum der Ausfuhrzollbehörden für den Einführer als vernünftigerweise nicht erkennbar.⁷⁰⁴ Auch kann vom Zollschuldner nicht verlangt werden, dass ihm ähnliche Maßnahmen zur Verfügung stehen, wie die einer Ermittlungsmission, die vor Ort im Ausführland die Echtheit oder inhaltliche Richtigkeit des präferenziellen Ursprungsnachweises überprüft.⁷⁰⁵

b) Art. 116, 121 UZK

Der Einführer, der zur Nacherhebung herangezogen wird, kann gem. Art. 116, 121 UZK den Erlass bzw. die Erstattung des geforderten Differenzbetrages zwischen Präferenz- und Regelzollsatz beantragen. Gem. Art. 5 Nr. 28 UZK gilt als Erstattung die Rückzahlung der bereits entrichteten Abgaben insgesamt oder zum Teil. Ein Erlass hingegen kann gem. Art. 5 Nr. 29 UZK durch eine Entscheidung gewährt werden, wenn noch keine Zahlung durch den Einführer erfolgt ist und ihm gegenüber auf die Erhebung insgesamt oder teilweise verzichtet wird oder wenn die buchmäßige Erfassung des Abgabebetrag vor Mitteilung an den Einführer teilweise oder insgesamt für ungültig erklärt wird. Während bei der Nacherhebung im Sinne des Art. 119 UZK die Einfuhrzollbehörde die vom Einführer zu leistenden Abgaben noch nicht buchmäßig erfasst haben muss, sondern die nachträgliche buchmäßige Erfassung, bzw. das Absehen hiervon noch prüfen kann, hat die Einfuhrzollbehörde im Rahmen von Erstattung und Erlass die zu leistenden Abgaben bereits buchmäßig erfasst und über die Durchführung der Nacherhebung bereits zu Ungunsten des Einführers entschieden.⁷⁰⁶

Das Absehen von der Erhebung des Regelzollsatzes im Zuge von Erlass oder Erstattung erfolgt aus Billigkeitsgründen. Dazu müssen besondere Umstände vorliegen, der Einführer darf keine betrügerische Absicht verfolgt haben und er darf nicht offensichtlich fahrlässig gehandelt

⁷⁰³ EuG v. 8.10.2008, Rs. T-51/07, Agrar-Invest-Tatschl/Kommission, Slg. 2008, S. 2825, 2846, Rn. 57.

⁷⁰⁴ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 187.

⁷⁰⁵ BFH v. 16.12.2008, VII R 15/08, BFH/NV 2009, S. 980, 983.

⁷⁰⁶ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 197.

haben.⁷⁰⁷ Die besonderen Umstände müssen auf das Vorliegen eines besonderen Falles schließen lassen, der wiederum gesondert, ggf. anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, des Bundesfinanzhofes und der Finanzgerichte sowie der Entscheidungspraxis der Kommission zu ermitteln ist.⁷⁰⁸

Jedoch kann sich der Einführer in seinem Antrag auf Erlass oder Erstattung nicht allein darauf berufen, dass er bei der Anmeldung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr und der Beantragung der Präferenzbehandlung lediglich gutgläubig Papiere vorgelegt hat, die gefälscht oder unecht waren, bzw. die auf falschen Angaben beruhten.⁷⁰⁹ Hinzukommen und vorgetragen werden müssen stets weitere Gründe, wie etwa ein Fehlverhalten der Kommission, um einen besonderen Fall zu begründen.

c) Art. 103 UZK

Sind seit dem Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld mehr als drei Jahre vergangen, so darf nach Art. 103 Abs. 1 UZK die Mitteilung der Nacherhebung der Zollschuld nicht mehr erfolgen. Wurde die Nacherhebung der Abgaben aufgrund einer strafbaren Handlung des Zollschuldners eingeleitet, so gilt gem. Art. 103 Abs. 2 UZK eine längere Frist innerhalb derer die Nacherhebung dem Zollschuldner mitgeteilt werden kann. Die dreijährige Verjährungsfrist schränkt die Möglichkeit ein, dem Zollschuldner die buchmäßige Erfassung seiner Zollschuld unbegrenzt lange nicht mitzuteilen.⁷¹⁰ Nach Ablauf der Verjährungsfrist ist die Geltendmachung des Abgabenanspruches unzulässig.⁷¹¹ Die Nacherhebung einer Zollschuld im Anschluss an ein Nachprüfungsverfahren kann also den Einführer dann nicht treffen, wenn seit Kenntniserlangung der Einfuhrzollbehörde von dem Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens und der damit einhergehenden Entstehung der Zollschuld mehr als drei Jahre verstrichen sind.

2. Weitergehende Maßnahmen

Das Berufen auf die Vorschriften des Vertrauensschutzes bietet dem Einführer nur eingeschränkten Schutz vor einer Nacherhebung. Dies gilt umso mehr, als dass der

⁷⁰⁷ Harings in Dorsch, Zollrecht, EWR-Ursprung Art. 33, Rn. 43.

⁷⁰⁸ Gellert in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 239, Rn. 93 f.

⁷⁰⁹ Huchaz in Witte, Zollkodex, Art. 239, Rn. 25, 30.

⁷¹⁰ Alexander in Witte, Zollkodex, Art. 221, Rn. 5

⁷¹¹ Gellert in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 221, Rn. 15.

Europäische Gerichtshof die Möglichkeiten, in denen Vertrauensschutz in Anspruch genommen werden kann, stark eingeschränkt hat. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in den Rechtssachen Afasia und Lagura zeigen dabei, dass es weiterer Mechanismen bedarf, um eine Nacherhebung abzuwenden. In den Fällen, in denen nunmehr dem Einführer die Beweislast für die Richtigkeit der vom Ausführer gemachten Angaben gegenüber der Ausfuhrzollbehörde obliegt, muss er sich vorab über das tatsächliche Vorliegen aller die Präferenzeigenschaft begründenden Tatsachen absichern. Faktisch trägt nunmehr die einführende Wirtschaft das Risiko der von der ausführenden Wirtschaft gemachten Fehler. Der EuGH fasst dies so zusammen: „Ein umsichtiger und mit der Rechtslage vertrauter Wirtschaftsteilnehmer muss [...] die Risiken, die auf dem von ihm in Aussicht genommenen Markt bestehen, berücksichtigen und sie als Teil der normalen Unzuträglichkeiten des Geschäftslebens in Kauf nehmen.“⁷¹² Zu diesen Risiken zählt der EuGH nunmehr eben auch die Einstellung der Produktion des Ausführers, wodurch der begünstigte Warenursprung nicht mehr feststellbar ist.

Um diese Risiken abzumildern oder zu beseitigen, sind verschiedene Instrumentarien denkbar. Der EuGH selbst merkt in der Entscheidung in der Rechtssache Lagura an, dass sich der Einführer vor den Risiken einer Nacherhebung dadurch schützen kann, dass er vom Ausführer alle Beweismittel erhält, die den Nachweis über die Herkunft der betroffenen Waren aus dem begünstigten Land betreffen.⁷¹³ Dies bedeutet, so ergänzt der EuGH in der Rechtssache Valsts ieņēmumu dienests⁷¹⁴, jedoch nicht, dass der Einführer global, allgemein und systematisch die Umstände zu überprüfen hat, unter denen ein Präferenznachweis ausgestellt wurden. Lediglich soweit für den Einführer „offenkundige Gründe“ vorliegen, an der Richtigkeit des Präferenznachweises zu zweifeln, muss er Erkundigungen einholen, unter welchen Voraussetzungen und Umständen der Präferenznachweis ausgestellt wurde.⁷¹⁵ Diese offenkundigen Gründe für die Zweifel des Einführers müssen – und dies ist eine nicht unbedeutende Einschränkung der Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen Afasia und Lagura – noch nicht einmal dann auftreten, wenn ein Bericht des OLAF vorliegt, soweit dieser Bericht lediglich „nur eine allgemeine Beschreibung der fraglichen Situation“ enthält.⁷¹⁶ Ein

⁷¹² EuGH v. 8.11.2012, Rs. C-438/11, Lagura, Rn. 40.

⁷¹³ EuGH v. 8.11.2012, Rs. C-438/11, Lagura, Rn. 31.

⁷¹⁴ EuGH v. 16.3.2017, Rs. C-47/16, Valsts ieņēmumu dienests.

⁷¹⁵ EuGH v. 16.3.2017, Rs. C-47/16, Valsts ieņēmumu dienests, Rn. 43.

⁷¹⁶ EuGH v. 16.3.2017, Rs. C-47/16, Valsts ieņēmumu dienests, Rn. 50.

solcher allgemein gehaltener OLAF-Bericht reicht jedenfalls nach dem EuGH nicht aus, um eine direkte und rechtlich relevante Verbindung zum jeweils maßgeblichen Ausführer herzustellen. Dann bleibt es bei der Obliegenheit der Zollbehörden des Einfuhrstaates, den Nachweis zu führen, dass der Ausführer die im OLAF-Bericht beschriebenen Umstände (beispielsweise eine unrichtige Darstellung der Fakten gegenüber den Ausfuhrzollbehörden, um einen unrichtigen Präferenznachweis zu erhalten) auch selbst zu vertreten hat. Gelingt dieser Nachweis den Einfuhrzollbehörden nicht, so hat wiederum der Einführer zu beweisen, dass der Präferenznachweis aufgrund richtigen Verhaltens des Ausführers gegenüber den Ausfuhrzollbehörden beruht.⁷¹⁷

Dennoch, trotz dieser dargestellten Einschränkung der eigenen Rechtsprechung des EuGH, bleibt es bei einer gewissen Unsicherheit für den Einführer hinsichtlich der Richtigkeit seines Präferenznachweises. Ihm obliegt es letztlich, sich abzusichern, was auf verschiedene Arten erfolgen kann. Neben einer Absicherung gegenüber dem Ausführer von Einzelfall zu Einzelfall (a) wäre ein Zertifizierungssystem vorstellbar (b). Denkbar wären auch privatwirtschaftliche Inspektionsunternehmen, die nach dem Vorbild von OLAF Inspektionen im Ausfuhrland vornehmen (c) oder Beweissicherungsunternehmen mit Sitz im Ausfuhrland selbst (d).

a) Vertragliche Absicherung

In der Entscheidung in der Rechtssache Lagura schlägt der EuGH vor, dass der Einführer Vorkehrungen trifft, um vorab vom Ausführer Unterlagen zu erhalten, mit deren Hilfe sich auch im Nachhinein die Präferenzberechtigung nachweisen lässt. Andernfalls bestünde die Gefahr von missbräuchlichem, rechtswidrigem Verhalten.⁷¹⁸ Einführer müssten sich somit gegenüber den Ausführern und sonstigen Lieferanten und Produzenten absichern, um der Gefahr einer Nacherhebung zu entgehen.

Der Europäische Gerichtshof macht es sich freilich sehr leicht, wenn er annimmt, dass der Einführer ohne weiteres vom Ausführer alle Beweismittel dafür erhält, dass die eingeführte Ware auch tatsächlich ihren Ursprung in dem begünstigten Land hat. Insbesondere bleibt der EuGH eine Begründung dafür schuldig, weshalb der Ausführer neben dem Präferenznachweis noch weitere Unterlagen und Dokumente an den Einführer herausgeben sollte. Immerhin

⁷¹⁷ EuGH v. 16.3.2017, Rs. C-47/16, Valsts ieņēmumu dienests, Rn. 50 aE.

⁷¹⁸ EuGH v. 8.11.2012, Rs. C-438/11, Lagura, Rn. 32.

bedeutet dies einen erheblichen Mehraufwand mit administrativen und finanziellen Auswirkungen. Zudem bedeutet die präventive Beweissicherung das Infragestellen des Vertrauensverhältnisses zwischen Einführer und Ausführer. Der Ausführer wird somit immer dann vorab verdächtig, falsche Angaben zum Präferenzstatus der Ware gemacht zu haben, wenn die weiteren übermittelten Unterlagen, aus welchen Gründen auch immer, nicht vollständig oder ansonsten nicht ausreichend sein sollten oder wenn er der Aufforderung, weitere Nachweise zu erbringen nicht nachkommen kann.

Für die Praxis wäre eine vertragliche ad-hoc-Absicherung zwar denkbar, würde wahrscheinlich jedoch zu einer Verschiebung der tatsächlichen Beweisobliegenheit führen. So ist bereits im Rahmen der Anwendbarkeit des NAFTA zu beobachten, dass sich die Ausstellung von Präferenznachweisen vom zuständigen Ausführer auf die Produzenten verlagert. An sich ist im Rahmen des NAFTA der Ausführer verpflichtet, auf vorgegebenen Formblättern den Ursprung der Ware zu erklären. Tatsächlich verpflichten Ausführer in der Regel jedoch die Produzenten vertraglich, diese Obliegenheit für sie zu erfüllen.⁷¹⁹

Will der Einführer sichergehen, dass er tatsächlich alle für den Nachweis des präferenzbegünstigten Ursprungs der Ware notwendigen Informationen und Nachweise von seinem Ausführer erhält, wäre eine lückenlose Informationskette bis zum Produzenten der Vormaterialien notwendig. Diese Informationskette müsste dazu vertraglich festgelegt werden. Neben der Einhaltung der Lagura-Voraussetzungen wäre außerdem der Vorteil gegeben, dass Fehler der ausführenden Wirtschaft nicht bloß vom Einführer zu tragen wären, sondern über die vertraglich aufzunehmenden Gewährleistungsvorschriften an den Ausführer weitergegeben werden könnten.

b) Zertifizierung

Neben der individuellen vertraglichen Absicherung des Einführers von Fall zu Fall erscheint ein Zertifizierungssystem denkbar, mit dessen Hilfe Standards festgelegt werden, unter denen die Voraussetzungen aus der Lagura-Entscheidung erfüllt wären. Soll die vom EuGH geforderte Absicherung durch den Einführer gegenüber dem Ausführer von Einzelfall zu Einzelfall eingehalten werden, wäre dies unter Standards möglich, unter denen ansonsten der Ermächtigte Ausführer Ursprungserklärungen abgibt. Das in den meisten Präferenzregimen

⁷¹⁹ Folsom, S. 91.

enthaltene vereinfachte Verfahren sieht für den Ermächtigten Ausführer vor, dass von diesem Ursprungserklärungen auf der Rechnung unabhängig von der üblichen Wertgrenze abgegeben werden können⁷²⁰, bzw. innerhalb der Zollunion mit der Türkei die Warenverkehrsbescheinigung A-TR ausgefertigt werden kann.

Um diese Begünstigung zu erhalten, muss der Ausführer weitreichende Voraussetzungen einhalten. Insbesondere muss ein Ermächtigter Ausführer sicherstellen können, dass Ursprungserklärungen ausschließlich für präferenzielle Ursprungswaren ausgestellt werden. Dies setzt unter anderem voraus, dass sämtliche Ursprungsregeln eingehalten werden und die Ursprungseigenschaft stets zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Dazu muss im Unternehmen des Ermächtigten Ausführers ein sogenannter Gesamtverantwortlicher benannt werden, welcher über die notwendigen Kenntnisse im Präferenzrecht verfügt. Außerdem muss nachgewiesen werden, wie die zur Ursprungsbestimmung der Ware notwendigen Unterlagen und Nachweise angefordert, geprüft und archiviert werden und wie die Ursprungseigenschaft der Ware geprüft wird.

Denkbar ist nun, dass das Institut des Ermächtigten Ausführers umgekehrt wird auf einen Ermächtigten Einführer. Der Einführer könnte dann die Erlangung des Status eines Ermächtigten Einführers beantragen. Wobei sich die zu erfüllenden Anforderungen an die des vereinfachten Verfahrens angleichen ließen. Der maßgebliche Unterschied zum herkömmlichen Ermächtigten Ausführer wäre allerdings, dass der Einführer nicht bloß für die Ursprungserklärungen seines Ausführers einzustehen hätte, sondern auch für die durch diesen vorgelegte amtliche Präferenznachweise. Dazu wäre eine Verpflichtungserklärung des Ermächtigten Einführers denkbar:

Ich, der Unterzeichner, verpflichte mich, die volle Verantwortung für jede Erklärung auf der Rechnung oder einem anderen Handelspapier, einschließlich amtlicher Präferenznachweise zu übernehmen und auf Verlangen die zum Nachweis der Ursprungseigenschaft der Ware notwendigen Unterlagen und Nachweise vorzulegen.

Ansonsten liefe der Einführer Gefahr, nicht alles ihm Mögliche für einen zweifelsfreien Nachweis der behaupteten Ursprungseigenschaft getan zu haben und somit eine Nacherhebung zu riskieren. Die Erfüllung der einzuhaltenden Voraussetzungen wie auch der Absicherung

⁷²⁰ Witte in Witte, Zollkodex, Art. 4 ABC.

gegenüber dem Ausführer stellt eine wesentliche Weiterung gegenüber dem Status quo dar, die lediglich mit erheblichen finanziellen und administrativen Mehrbelastungen zu realisieren sein wird.

Statt der Schaffung eines neuen Instituts, während es auch denkbar, den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) um die dargestellten Aspekte zu erweitern. Eine Erweiterung des AEO würde die internationale Lieferkette vom Hersteller bis zum Endverbraucher auch im Hinblick auf die Präferenzbehandlung der Waren nachhaltig absichern. Ebenso denkbar ist es, das System des Registrierten Ausführers (REX) über das APS und CETA hinaus auszuweiten und generell für den Präferenzverkehr obligatorisch zu installieren. Dies hätte den Vorteil einer Standardisierung der Parameter sowie der Vertiefung der Verlässlichkeit und damit der Rechtssicherheit des Präferenzrechts für den Einführer.

c) Agenturen

Vorstellbar wäre ebenso, dass privatwirtschaftlich zu organisierende Agenturen in der Europäischen Union Inspektionsreisen in das Ausfuhrland vornehmen, mit dem Ziel, sämtliche für den Nachweis des präferenzbegünstigten Warenursprungs relevanten Nachweise zusammenzutragen. Der Aufbau solcher Agenturen sowie die Durchführung der Inspektionsreisen in das Ausfuhrland würden dann nach Vorbild des OLAF erfolgen. Die Inspektionsreisen würde nun jedoch gewissenmaßen präventiv und auf Veranlassung des Einführers geschehen. Mit Hilfe dieser Agenturen könnte der Einführer den administrativen Aufwand, mit dem der präferenzielle Warenursprung nachzuweisen wäre, abwälzen. Gleichzeitig ließe sich die Einholung und Weiterverarbeitung der zum Nachweis der Präferenzeigenschaft notwendigen Informationen professionalisieren.

Ein Nachteil dieser Professionalisierung wäre freilich die finanzielle Herausforderung die die Inanspruchnahme solcher Agenturen bedeuten würde. Um die Kosten für die Einführer niedrig zu halten wäre beispielsweise denkbar, die Agenturen in der Europäischen Union national anzusiedeln und an die jeweiligen Verbände anzugliedern. Ebenso denkbar erscheint, dass in den Handelskammern der Außenhandelszentren, für Deutschland etwa in Hamburg, Bremen und für Wilhelmshaven in Oldenburg, Agenturen gebildet werden. Aber auch eine zentrale europäische Agentur, die die entsprechenden Aufgaben des OLAF übernehme, erscheint dabei denkbar.

d) Inspektoren

Das nationale bzw. europäische Model der Agenturen würde freilich immer noch den Nachteil mitbringen, dass Inspektionsreisen ins Ausfuhrland mit erheblichen Kosten und erheblichem Aufwand verbunden bleiben. Außerdem funktioniert eine Beweissicherung vor Ort nur dann frei von Einschränkungen, wenn die gesandten Inspektoren über eine profunde Verankerung in der Ausfuhrwirtschaft verfügen. Dazu müssen Informanten angeworben und eine Infrastruktur im Ausfuhrland geschaffen werden.

Um diesen Aufwand zu verringern, könnten statt der europäischen Agenturen Einrichtungen in den Ausfuhrländern die Beweissicherung für die europäischen Einführer vornehmen. Dieses Model hätte den Vorteil der größeren Sachnähe und der Einbindung der Inspektoren in die heimische Ausfuhrwirtschaft. Um einen gewissen Dienstleistungsstandart zu erreichen wäre eine Lizenzierung bzw. Registrierung der Agenturen in den Ausfuhrländern durch die Europäische Union vorstellbar. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass die von den Einführern abgerufenen Inspektionsdienstleistungen auch die für die Einführer notwendigen Unterlagen und Nachweise einbringen.

Inspektionsagenturen in den Ausfuhrländern hätten zudem den Vorteil der kostenmäßigen Verzahnung von ausführender und einführender Wirtschaft. Die Installation dieser Agenturen würde auf Druck der einführenden Wirtschaft durch die ausführende Wirtschaft geschehen. Zu erwarten wäre freilich, dass die Kosten der Beweissicherung insgesamt über die Exportpreise umgelegt würden.

E. Résumé

Zwischen den autonom von der Europäischen Union erlassenen und den vertraglich mit Drittstaaten ausgehandelten Präferenzen besteht ein Unterschied. Strukturell sind vertragliche und autonome Präferenzen fast zwillingsartig. Auch die Ausgestaltung der gewährten Vergünstigungen gegenüber dem jeweiligen Drittstaat folgt stets dem einen Zweck, den Drittstaat zu begünstigen. Insbesondere die Parallelen in den Verfahrensregelungen im autonomen und im vertraglichen Präferenzrecht⁷²¹ sind Legion. Leichter ist es, Abweichungen voneinander aufzuzählen. So sind Unterscheidungen im Bereich der Nachweisformen gegeben.⁷²² Die präferenziellen Ursprungsnachweise sind je nach Präferenzregime unterschiedlich ausgestaltet⁷²³, stets aber dem Zweck folgend, den Ursprung der Ware nachzuweisen, um die Präferenzbehandlung auszulösen.⁷²⁴ Im Bereich der vertraglichen Präferenzen gibt es hinsichtlich der Präferenznachweise weitergehende Vereinfachungen⁷²⁵ als im autonomen Präferenzrecht.⁷²⁶ Ebenso finden sich hinsichtlich der Kumulierungsregelungen Unterschiede.⁷²⁷

I. Unterscheidungen

Eine grundlegende Unterscheidung zwischen autonomen und vertraglichen Präferenzen findet sich im dogmatischen Überbau des Präferenzrechts. Die übergeordneten Ziele von Präferenzmaßnahmen sind zum einen, der einführenden Wirtschaft Preisvorteile zu ermöglichen, zum anderen, den begünstigten Drittstaaten Vorteile bei der Wareneinfuhr in das Zollgebiet der Europäischen Union zu gewähren, indem bei Warenimporten aus den begünstigten Ländern ein im Vergleich zum Regelzoll niedrigerer oder ganz entfallender Zollsatz für bestimmte Waren verlangt wird.⁷²⁸ Dabei werden die autonom von der EU erlassenen Präferenzen den industriell besonders schwach entwickelten Ländern gewährt, ohne

⁷²¹ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 54, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 85.

⁷²² Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 29.

⁷²³ Pethke, Strukturmerkmale des präferentiellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 194.

⁷²⁴ Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 95.

⁷²⁵ Z.B. durch Erklärungen des Ausführers auf der Rechnung.

⁷²⁶ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 85.

⁷²⁷ Prieß in Witte, Zollkodex, aaO.

⁷²⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 2, Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 1.

dass von diesen Ländern eine Gegenleistung eingefordert würde.⁷²⁹ Den aufgrund eines Präferenzabkommens mit der Europäischen Union verbundenen Drittstaaten wird dagegen die Begünstigung bei der Einfuhr von Waren im Gegenzug für ihrerseits der EU gewährte Präferenzen ausgesprochen.⁷³⁰ Die auf vertraglicher Grundlage beruhenden Präferenzregime stellen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht eine weit fortgeschrittene Form der wirtschaftlichen Integration dar.⁷³¹

Aus dieser letztgenannten Unterscheidung zwischen autonomen, also einseitigen, und vertraglichen, also mindestens zweiseitigen Präferenzen schlägt nun eine weitere Unterscheidung ins formelle Präferenzrecht durch: Grundsätzlich ist das formelle Präferenzrecht in den autonomen und in den vertraglichen Präferenzen gleichartig ausgestaltet. Insbesondere gleichen sich die Verfahrensfragen hinsichtlich der Ausstellung und der materiellen Aussagekraft der präferenziellen Ursprungsnachweise.⁷³² Am bedeutendsten aber sind die Parallelen im Nachprüfungsverfahren. Die in den vertraglichen Präferenzabkommen vorgesehenen Nachprüfungsverfahren und die in autonomen Präferenzregelungen enthaltenen Regelungen über die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen sind strukturell an sich gleichartig ausgestaltet.⁷³³ Das Nachprüfungsverfahren wird stets mit dem Zweck durchgeführt, um die Ursprungseigenschaft der angemeldeten Ware sowie die vom Einführer vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise zu überprüfen.⁷³⁴ Ferner dient das Nachprüfungsverfahren der Einhaltung und dem Schutz der maßgeblichen Regelungen des anwendbaren Präferenzregimes vor einer missbräuchlichen Ausnutzung der jeweils enthaltenen Präferenzen.⁷³⁵ Schließlich schützt das Nachprüfungsverfahren auch den Einführer, da die Überprüfung der von ihm vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise im Rahmen eines festgelegten Verfahrens erfolgt, wodurch ihm Überprüfungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet werden.⁷³⁶

⁷²⁹ Lux in Dorsch, Zollrecht, VO Zollpräferenzen (APS) Einführung, Rn 2.

⁷³⁰ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 85.

⁷³¹ Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen, S. 32.

⁷³² Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 68.

⁷³³ Schrömbges in Hamburger Handbuch des Exportrechts, S. 1173, Rn. 121.

⁷³⁴ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 193.

⁷³⁵ Felderhoff in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 96.

⁷³⁶ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 79.

Eingeleitet werden Nachprüfungsverfahren durch die Einfuhrzollbehörde stets stichprobenartig oder aufgrund von Zweifeln der Einfuhrzollbehörden an der Echtheit der Papiere oder deren inhaltlicher Richtigkeit.⁷³⁷ Die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens obliegt stets der Zollbehörde im Ausfuhrland. Die Zuständigkeit der Ausfuhrzollbehörde für die Durchführung des Nachprüfungsverfahrens entspringt der grundsätzlichen Zuständigkeitsverteilung der Einfuhr- und der Ausfuhrzollbehörden im administrativen Bereich. Dabei sieht die in den Präferenzregimen enthaltene verwaltungsmäßige Zusammenarbeit vor, dass die Einfuhrzollbehörden für alle mit der Einfuhr einer Ware zusammenhängenden Vorgänge befasst sind. Die Ausfuhrzollbehörden hingegen sind für die Feststellung der Ursprungseigenschaft der auszuführenden Waren, die Ausstellung der förmlichen Präferenznachweise sowie eben für die Durchführung der nachträglichen Überprüfung dieser Präferenznachweise zuständig. Diese Kompetenzverteilung findet ihre Begründung in der Erkenntnis, dass die Ausfuhrzollbehörden eine größere sachliche und geographische Nähe zu all den Tatsachen haben, von denen die Bestimmung des Warenursprungs abhängig ist.⁷³⁸ Deshalb sind aufgrund der größeren Sachnähe die Zollbehörden des Ausfuhrstaates für die Durchführung des Verfahrens zur nachträglichen Überprüfung präferenzzieller Ursprungsnachweise zuständig, sie sind schließlich am besten in der Lage, die Tatsachen festzustellen, von denen der Ursprungserwerb abhängig ist und nach denen der präferenzzielle Ursprungsnachweis zuvor ausgestellt wurde.⁷³⁹ Auf diese Weise wird das Funktionieren des jeweiligen Präferenzregimes gewährleistet.⁷⁴⁰ Abgeschlossen wird ein Nachprüfungsverfahren regelmäßig durch die Übermittlung des von der Ausfuhrzollbehörde gefundenen Ergebnisses an die Einfuhrzollbehörde.⁷⁴¹

⁷³⁷ Vgl. Art. 33 Abs. 1 Prot. Nr. 4 EWR..

⁷³⁸ Pethke, Strukturmerkmale des präferenzziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 196.

⁷³⁹ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26, ZfZ 1985, S. 144, EuGH v. 18.5.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen u.a., Slg. 1993, S. I-6381, 6413 f., Rn. 25, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, The Queen/Faroe Seafood, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 19, ZfZ 1997, S. 12, EuGH v. 17.7.1997, Rs. C-97/95, Pascoal & Filhos Ld/Fazenda Pública, Slg. 1997, S. I-4209, 4252, Rn. 32, ZfZ 1997, S. 332.

⁷⁴⁰ Kirchhoff, Zollpräferenzen und Vertrauensschutz, S. 104.

⁷⁴¹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121 f.

Der dogmatischen Unterscheidung zwischen autonomem und vertraglichem Präferenzrecht folgt nun eine von der Rechtsprechung⁷⁴², der Rechtsanwendung und der Literatur⁷⁴³ für das autonome Präferenzrecht entwickelte und angewendete Unterscheidung der Verbindlichkeit dieses Nachprüfungsverfahrens. So soll es den Einfuhrzollbehörden, wenn sie Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der vom Einführer vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise haben, möglich sein, in Ausnahmefällen von der Einleitung und der anschließenden Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens abzusehen. Statt dessen können sich die Einfuhrzollbehörden nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und der ihm folgenden Gerichte bei der Erhebung des Regelzolls anstelle des beantragten Präferenzzolls auf einen vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung erstellten Bericht über eine Ermittlungsreise im Ausfuhrland stützen. Dadurch wird die Mitwirkung der Ausfuhrzollbehörden am Nachprüfungsverfahren ausgehebelt. Begründet wird ein solches Absehen vom Nachprüfungsverfahren im Rahmen autonomer Präferenzregime mit deren einseitigem Charakter.⁷⁴⁴ Denn, gewährt demnach die Europäische Union Begünstigungen gegenüber Drittstaaten einseitig, so soll sie auch in der Lage sein, diese Begünstigungen einseitig auszugestalten und gegebenenfalls wieder einseitig zurückzunehmen.⁷⁴⁵

Anderes gilt hingegen im vertraglichen Präferenzrecht. Vom EuGH wird regelmäßig anerkannt, dass in einem vertraglichen Präferenzregime die Einfuhrzollbehörden die von den Ausfuhrzollbehörden rechtmäßig vorgenommenen Beurteilungen anerkennen müssen.⁷⁴⁶ Diesem Anerkenntnis muss hier also ein von den Ausfuhrzollbehörden durchgeführtes Nachprüfungsverfahren vorangehen.⁷⁴⁷ Aus der Zweiseitigkeit vertraglicher Präferenzregime kann nicht ohne weiteres ein einseitiges Abweichen von gegenseitig vereinbarten Verfahrensregelungen begründet werden. Anders und leichter erweist sich demgegenüber der

⁷⁴² EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

⁷⁴³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 39 f.

⁷⁴⁴ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40.

⁷⁴⁵ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2522, Rn. 24.

⁷⁴⁶ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, *Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects*, Slg. 1984, S. 3105, 3124 Rn. 27, EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 22, EuGH v. 9.2.2006, verb. Rs. 23/04-C-25/04, *Sfakianakis/Elliniko Dimosio*, Slg. 2006, S. I-1265, 1303, Rn. 23, EuG v. 6.2.2007, Rs. T-23/03, *CAS/Kommission*, Slg. 2007, S. II-289, 331, Rn. 121.

⁷⁴⁷ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 77.

Begründungszusammenhang im autonomen Präferenzrecht. Hier sollen die Einfuhrzollbehörden die beantragte Präferenzbehandlung der einzuführenden Ware unabhängig von einem etwaigen Nachprüfungsergebnis der Ausfuhrzollbehörden durchführen oder eben versagen können⁷⁴⁸, weil sie zu der Begünstigung auch nur einseitig ermächtigt wurden.

II. Abweichungen

Dieses einseitige Absehen von der Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens durch die Einfuhrzollbehörden steht nicht im Einklang mit den maßgeblichen Regelungen des autonomen Präferenzrechts. In diesen findet sich keine Ermächtigung zu Gunsten der Einfuhrzollbehörden, einseitig präferenzielle Ursprungsnachweise für ungültig zu erklären, ohne die verwaltungsmäßige Zusammenarbeit mit den Ausfuhrzollbehörden in Anspruch zu nehmen. Dem Wortlaut nach bestimmt Art. 125 Abs. 4 UZK-IA, dass die Einfuhrzollbehörden von der Gewährung der beantragten Präferenzbehandlung nur für den eng gefassten Fall absehen können, wenn ihr Ersuchen um Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens an die Ausfuhrzollbehörden zwecks Überprüfung der übersandten Präferenznachweise unterbleibt und auch kein oder lediglich ein für die Bestimmung der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit des Präferenznachweises unzureichendes Ergebnis eines Nachprüfungsverfahrens übermittelt wird.⁷⁴⁹ Aus dem folgenden Absatz des Art. 125 UZK-IA ließe sich eine Möglichkeit ableiten, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung in die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen einzubeziehen: Art. 125 Abs. 5 S. 2 UZK-IA spricht von einer Mitwirkungsmöglichkeit zu Gunsten der Europäischen Union an den Ermittlungen der Ausfuhrzollbehörden. Im Zusammenspiel mit Art. 20 Abs. 1 VO 515/97⁷⁵⁰ ist es dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfungen also durchaus möglich, die Einhaltung der Regelungen über die administrative Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedsländer und der begünstigten Länder und damit die Einhaltung der präferenziellen Ursprungsregeln im Drittland zu überprüfen.

Hieraus jedoch die Möglichkeit zu ziehen, die gem. Art. 125 Abs. 5 S. 2 UZK-IA ergänzenden Ermittlungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung in dem begünstigten Land an die Stelle des Nachprüfungsverfahrens treten zu lassen und damit die Durchführung der

⁷⁴⁸ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 40.

⁷⁴⁹ Stobbe, Die Präferenzmaßnahmen des Zollkodex, ZfZ 1997, S. 38, 121 f.

⁷⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABl. EG 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 48.

nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen durch das Ausfuhrland entbehrlich zu machen, wird den Bestimmungen des autonomen Präferenzrechts nicht gerecht. Die im Rahmen von autonomen Präferenzen begünstigten Staaten sorgen für die Einhaltung der präferenziellen Ursprungsregeln wie auch für die Einhaltung der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit. Aus dieser Verpflichtung weitergehende Kompetenzen der mitgliedstaatlichen Zollbehörden und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung zu ziehen, berührt überdies die Souveränitätsrechte der begünstigten Länder.⁷⁵¹

Die vom Europäischen Gerichtshof und den nachfolgenden Gerichten entwickelte Praxis, in besonderen Ausnahmefällen vom Erfordernis der nachträglichen Überprüfung präferenzierter Ursprungsnachweise durch die Ausfuhrzollbehörden abzuweichen, verstößt also aus mehreren Gründen gegen das geltende präferenzielle Ursprungsrecht der Europäischen Union:

1. Systematik

Die Bestimmungen des autonomen Präferenzrechts gleichen den Bestimmungen des vertraglichen Präferenzrechts hinsichtlich ihrer Regelungen des Nachprüfungsverfahrens beinahe buchstabengetreu. Gleichwohl wird die nachträgliche Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen durch die Zollbehörden des Ausfuhrlandes unterschiedlich gehandhabt. Handelt es sich bei den anwendbaren Vorschriften um solche des autonomen Präferenzrechts, so wird gewissermaßen automatisch eine Einschränkung des Wortlautes vorgenommen. Diese Einschränkung geht zu Lasten der Verbindlichkeit der Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens durch die Ausfuhrzollbehörden sowie bei Zweifeln der Einfuhrzollbehörden an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der bei der Einfuhr vorgelegten Präferenznachweise.

Der Wortlaut der autonomen Präferenzregelungen zum Nachprüfungsverfahren lässt für diese Einschränkung grundsätzlich keinen Spielraum. Einzig aus den angeführten Gründen kann ausnahmsweise von der Durchführung eines förmlichen Nachprüfungsverfahrens abgesehen werden. Hierunter fallen aber gerade nicht Ermittlungsreisen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, die das Nachprüfungsverfahren gänzlich ersetzen. Dass deren Ermittlungsergebnisse an die Stelle einer von den Ausfuhrzollbehörden durchgeführten Nachprüfung treten können, widerspricht dem Wortlaut der autonomen Präferenzregelungen.

⁷⁵¹ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1998, S. 153, 197.

Seine Auflösung soll dieser Widerspruch in der Kompetenz des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung aus Art. 20 Abs. 1 VO 515/97⁷⁵² finden, wonach die Einhaltung der Regelungen über die administrative Zusammenarbeit der Verwaltungen der an einem Präferenzregime beteiligten Staaten und die Einhaltung der präferenziellen Ursprungsregeln in dem begünstigten Drittland von OLAF überprüft werden kann. Diese Kompetenz entstammt ebenso wie die Regelung über das Nachprüfungsverfahren, einer Verordnung. Wenn schon nicht eine Auslegung nach dem Wortlaut, bzw. nach der Systematik, die Einschränkung der Bestimmungen über die nachträgliche Überprüfung von Präferenznachweisen im autonomen Präferenzrecht zu erklären vermag, so ergibt aber auch eine historische Herangehensweise keine schlüssige Auslegung. Die Ermächtigung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung aus der Verordnung 515/97 ist aus der Vorgängerregelung der VO (EWG) 1468/81⁷⁵³ annähernd wortgleich hervorgegangen. Der vormals maßgebliche Art. 15b der VO 1468/81 wurde im Jahre 1987 eingefügt. Die Durchführungsverordnung UZK-IA zum UZK wurde am 29.12.2015 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und wird seit dem 1.5.2016 angewendet. Die Bestimmungen der Verordnung 1468/81 waren also bereits vor dem Inkrafttreten des UZK wie auch der Vorgängerregelung des ZK existent und hätten ohne weiteres in den UZK-IA übernommen werden können.

Versucht man schließlich einen Subsumtionszusammenhang zwischen der Regelung über das Nachprüfungsverfahren und der Begründung der Entbehrlichkeit des Nachprüfungsverfahrens auf teleologischem Wege herzuleiten, so wird von der Rechtsprechung wiederholt als Grund für das Absehen vom Nachprüfungsverfahren innerhalb autonomer Präferenzregime der einseitige Charakter des autonomen Präferenzrechts angeführt.⁷⁵⁴ Dessen Sinn, besonders wenig entwickelten Ländern seitens der Europäischen Union einseitig Zollvergünstigungen zu gewähren, lasse bei einem Nichtvorliegen der Präferenzvoraussetzungen auch den Zweck einer einseitigen Nichtbegünstigung zu.⁷⁵⁵

⁷⁵² Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABl. EG 1997 Nr. L 82, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 48.

⁷⁵³ Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 v. 19.05.1981, ABl. EG 1981 Nr. L 144, S. 1, Art. 15b, der Art. 20 VO 515/97 entspricht, wurde eingefügt durch die Verordnung (EWG) Nr. 945/87 v. 30.03.1987, ABl. EG 1987 Nr. L 90, S. 3.

⁷⁵⁴ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

⁷⁵⁵ EuGH v. 14.5.1996, verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, *The Queen/Faroe Seafood*, Slg. 1996, S. I-2465, 2521, Rn. 24, ZfZ 1997, S. 12.

2. Dogmatik

Dieser Methodik sollen jedoch die angestellten dogmatischen Überlegungen entgegengesetzt werden: Die autonomen Präferenzen werden im Verordnungswege vom Rat der Europäischen Union erlassen. Das Absehen vom Nachprüfungsverfahren verletzt somit schlicht schon die allgemeine, verbindliche und unmittelbare Geltung⁷⁵⁶ der Durchführungsverordnung zum Zollkodex. Ein Konkurrenzverhältnis zwischen UZK-IA und der Verordnung 515/97⁷⁵⁷, das die Konkurrenz zu Gunsten der Ermächtigung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung und zu Lasten der Regelungen des UZK-IA auflösen würde, ist normenhierarchisch nicht zu begründen. Denn beide, sowohl die Ermächtigung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung als auch die Übertragung des förmlichen Nachprüfungsverfahrens auf die Ausfuhrzollbehörden, sind als Verordnungen auf gleicher Ebene angesiedelt, ohne dass es zu einer spezialgesetzlichen Konkurrenz käme. Ebenso wenig kann aus dem Wortlaut des Art. 20 VO 515/97 auf ein Überlagern auf andere, später erlassene Vorschriften geschlossen werden. Das Absehen vom Nachprüfungsverfahren stellt somit eine Verletzung der Verfahrensvorschriften dar.

Hiermit geht eine Verletzung der Rechte des Einführers auf effektiven Rechtsschutz und Vertrauensschutz einher. Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts können keine Durchsetzung erfahren, wenn schon die Verfahrensvorschriften im Falle eines Absehens vom Nachprüfungsverfahren zur leeren Hülle werden. Der Einführer kann dann die Ungültigerklärung des von ihm vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweises durch die Einfuhrzollbehörden nicht nachträglich verfahrensmäßig anhand der von den Ausfuhrzollbehörden durchzuführenden nachträglichen Überprüfung seiner vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise nachvollziehen. Für den Einführer besteht aus der Bindung der mitgliedstaatlichen Zollbehörden an die Regelungen der autonomen Präferenzregelungen aus deren Rechtscharakter als Verordnung ein Anspruch auf die Einhaltung der darin enthaltenen Verfahrensregeln.⁷⁵⁸ Wird dieser Anspruch verletzt, indem im

⁷⁵⁶ Schroeder in Streinz, EUV/EGV, Art. 249 EGV Rn. 53, Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 110 f., 118, Bievert in Schwarze, EU-Kommentar, EGV Art. 249, Rn 20 f., Geiger, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 7.

⁷⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 515/97 v. 13.3.1997, ABl.EG 1997 Nr. L 82. S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 766/2008 v. 9.7.2008, ABl.EG 2008 Nr. L 218, S. 48.

⁷⁵⁸ Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 166.

Rahmen autonomer Präferenzen das vorgesehene Nachprüfungsverfahren nicht durchgeführt wird, so wird gleichlaufend das Recht des Einführers auf rechtliches Gehör verletzt.

Weiterhin verletzt das einseitige Absehen vom Nachprüfungsverfahren durch die Einfuhrzollbehörden den Einführer in seinem Recht auf Vertrauensschutz. Dieser unionsrechtliche Rechtsgrundsatz gebietet unter anderem, dass ein auf dem Verordnungswege geschaffenes Verfahren zu Gunsten der betroffenen Individualinteressen durch die ausführende Verwaltung auch in der zuvor festgelegten Weise angewendet wird.⁷⁵⁹ Ein durch Verordnung festgelegtes Verfahren kann jedoch dann keinen individualrechtlichen Vertrauensschutz erzeugen, wenn dieses Verfahren fortgesetzt schlicht außer Acht gelassen wird.⁷⁶⁰ Hinzu kommt, dass die in Art. 119 UZK konkretisierte Vertrauensschutzvorschrift sukzessive, aber beharrlich durch den Europäischen Gerichtshof zulasten der Einführer eingeschränkt wurde. Der EuGH nutzt fortgesetzt jede sich bietende Gelegenheit, um die Beweislastverteilung zu Ungunsten der Einführer genauer auszugestalten.⁷⁶¹

3. Völkerrecht

Schließlich stellt das Absehen vom Nachprüfungsverfahren durch die Einfuhrzollbehörden eine Benachteiligung der Ausfuhrzollbehörden dar. Den Ausfuhrzollbehörden ist nach den anwendbaren Vorschriften des autonomen Präferenzrechts die Durchführung der nachträglichen Überprüfung von präferenziellen Ursprungsnachweisen im eigenen Land übertragen. Dies hat, auch im autonomen Präferenzrecht, zweierlei Gründe: Zum einen kann das System der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit nur dann wirksam durchgeführt werden, wenn die administrativen Zuständigkeiten eingehalten werden. Das Präferenzrecht verteilt die Zuständigkeiten zwischen der Einfuhr- und der Ausfuhrzollbehörde. Während die Einfuhrzollbehörde mit allen Fragen befasst ist, die mit der Einfuhr der Ware und deren Anmeldung zum zollrechtlich freien Verkehr, bzw. der Beantragung einer Präferenzbehandlung zusammenhängen, ist die Ausfuhrzollbehörde für alle Fragen zuständig, die den präferenziellen

⁷⁵⁹ EuGH v. 14.5.1975, Rs. 74/74, Comptoir National Technique Agricole (CNTA), Slg. 1975, S. 533, 549, Rn 41/43.

⁷⁶⁰ Nettesheim in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EGV Art. 249, Rn. 99.

⁷⁶¹ EuGH v. 7.12.1993, Rs. C-12/92, Edmond Huygen ua. - Slg. 1993, S. I-6381, EuGH v. 15. 12.2011, C-409/10, Afasia, EuGH v. 8.11.2012, Rs. C-438/11, Lagura.

Ursprung der Ware betreffen.⁷⁶² Dazu zählen insbesondere die Ausstellung der förmlichen präferenziellen Ursprungsnachweise und deren nachträgliche Überprüfung, soweit die Einfuhrzollbehörde Zweifel an deren Echtheit oder inhaltlichen Richtigkeit hat.⁷⁶³ Gerade diese Verteilung der Zuständigkeiten ist ein verfahrensmäßiger Mechanismus, der maßgeblich zum Funktionieren des präferenziellen Ursprungsrechts führt.

Zum anderen sind aufgrund ihrer größeren Sachnähe die Ausfuhrzollbehörden am besten in der Lage, den Ursprung einer Ware und die Umstände der Ausstellung eines Präferenznachweises nachzuvollziehen.⁷⁶⁴ Dieses Sachverständnis der Ausfuhrzollbehörden wird immer dann umgangen, wenn die Einfuhrzollbehörden kein Nachprüfungsverfahren einleiten, sondern sich in ihrer Entscheidung gegen eine beantragte Präferenzbehandlung statt dessen auf einen Ermittlungsbericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung stützen.

Außer Acht gelassen werden darf auch nicht, dass das Absehen vom Nachprüfungsverfahren zu Gunsten einer Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung in das begünstigte Land die Souveränitätsrechte dieses Landes berührt. Die staatliche Souveränität umfasst insbesondere die Verpflichtung, die Hoheitsgewalt und Unabhängigkeit anderer Staaten zu achten.⁷⁶⁵ Diese Souveränität richtet sich jedoch nicht bloß nach außen, sondern auch nach innen, indem die Staaten einen Herrschaftsanspruch über das eigene Territorium haben,⁷⁶⁶ der ausschließlich sie befugt, auf dem eigenen Staatsgebiet sämtliche Funktionen wahrzunehmen.⁷⁶⁷ Zwar mögen sich die aufgrund autonomer Präferenzen durch die Europäische Union begünstigten Länder verpflichtet haben, Ermittlungsreisen in das eigene Land anzuerkennen und gegebenenfalls zu unterstützen, dennoch greifen Ermittlungsreisen der EU deutlich in die Hoheitsrechte eines begünstigten Landes ein. Wird die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens dem begünstigten Land gemäß den festgelegten Regelungen des autonomen Präferenzrechts überlassen, so stellt dies gewiss ein mildereres, weil rechtsförmiges

⁷⁶² Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 196, Harings/Henninger in Dorsch, Zollrecht, ZK Art. 27, Rn. 149 ff.

⁷⁶³ Prieß in Witte, Zollkodex, Art. 27, Rn. 39 f.

⁷⁶⁴ EuGH v. 12.7.1984, Rs. 218/83, Les Rapides Savoyarde/Directeur général des douanes et droit indirects, Slg. 1984, S. 3105, 3123 f., Rn. 26.

⁷⁶⁵ Heilbronner/Kau in Graf Vitzthum, Völkerrecht, 1. Abschnitt, Rn. 83, Hobe, Einführung in das Völkerrecht, S. 68 ff.

⁷⁶⁶ Stein/von Buttlar, Völkerrecht, S. 188, 191 ff.

⁷⁶⁷ Herdegen, Völkerrecht, S. 170, Rn. 1.

Mittel im Vergleich zu einer Ermittlungsreise des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung dar.

Eine andersartige Ausgestaltung des Nachprüfungsverfahrens bieten die Regelungen des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA. Hier ist gem. Art. 506 Abs. 1 NAFTA keine Verteilung der Zuständigkeiten bei der nachträglichen Überprüfung von Präferenznachweisen vorgesehen. Vielmehr ist es allein der Zuständigkeit der Einfuhrzollbehörden vorbehalten, diese zu verifizieren.⁷⁶⁸ Entweder kann ein Nachprüfungsverfahren demnach durchgeführt werden, indem die Einfuhrzollbehörde an den Ausführer bzw. die Hersteller einen Fragebogen übersendet, Art. 506 Abs. 1 Buchst. a) NAFTA, oder die Einfuhrzollbehörden selbst führen in dem Ausfuhrland gem. Art. 506 Abs. 1 Buchst. b) NAFTA die Überprüfung durch. Eine solche Ausgestaltung des Nachprüfungsverfahrens würde zwar im autonomen präferenziellen Ursprungsrecht der Europäischen Union eine gewisse Klarheit bewirken und für das Handeln des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung eine Ermächtigungsgrundlage im UZK-IA schaffen. Der Eingriff in die staatliche Souveränität der betroffenen begünstigten Staaten wäre jedoch so groß⁷⁶⁹, dass ein solcher Regelungszustand für die Europäische Union nicht wünschenswert ist.

III. Ergebnis

Die unterschiedliche Behandlung des Nachprüfungsverfahrens im autonomen und im vertraglichen Präferenzrecht kann nicht weiter aufrechterhalten bleiben. Auch innerhalb autonom gewährter Präferenzen muss der Einführer auf die Einhaltung der autonomen Präferenzregeln durch die Einfuhrzollbehörde vertrauen können. Die dargestellten Lösungsansätze, mit deren Hilfe Einführer sich gegen ein Nacherhebungsverfahren absichern könnten, stellen dabei keine Behebung des gegenwärtigen Zustandes, sondern bloß eine Art des notwendigen Umgangs dar. Der Vertrauensschutz muss vielmehr auch verlässlich umfassen, dass die Bindungswirkung der vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise vor den Einfuhrzollbehörden Bestand haben muss, solange kein Nachprüfungsverfahren gemäß der Durchführungsverordnung zum Zollkodex die Gültigkeit oder die inhaltliche Richtigkeit der Präferenznachweise widerlegt hat.

⁷⁶⁸ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 196 f.

⁷⁶⁹ Pethke, Strukturmerkmale des präferenziellen Ursprungsrechts, ZfZ 1997, S. 153, 197.

Aus der Erwägung, dass das Absehen von der Durchführung des Nachprüfungsverfahrens durch die Einfuhrzollbehörden allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Europarechts zu Gunsten des Einführers entgegensteht, folgt, dass der Einführer auf die Einhaltung des Nachprüfungsverfahrens einen Anspruch hat. Wird von der verfahrensmäßigen nachträglichen Überprüfung der vorgelegten Präferenznachweise abgesehen, so werden dem Einführer das Recht auf rechtliches Gehör sowie das Recht auf Vertrauensschutz versagt. Außerdem widerspricht ein solches Absehen vom Nachprüfungsverfahren der allgemeinen und unmittelbaren Geltung der Durchführungsverordnung zum Zollkodex.

Schließlich ist nicht ersichtlich, weshalb die Zollbehörden solcher Länder, die aufgrund einer vertraglichen Präferenz durch die Europäische Union begünstigt werden, besser in der Lage sein sollen, im eigenen Land die Umstände des präferenziellen Ursprungs der einzuführenden Ware nachträglich nachzuvollziehen, als die Zollbehörden solcher Länder, die aufgrund einer autonomen Präferenz begünstigt werden. Beide verfügen im eigenen Land über eine besondere Sachnähe in Bezug auf die den Warenursprung begründenden Umstände, die nicht ohne weiteres von einer Ermittlungsmission des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung übertroffen werden kann. Dennoch soll dieses vom Europäischen Gerichtshof selbst aufgestellte Kriterium für die Einhaltung der administrativen Zuständigkeiten im Rahmen der verwaltungsmäßigen Zusammenarbeit lediglich für die durch eine vertragliche Präferenzregelung begünstigten Länder gelten. Den autonom durch die EU begünstigten Ländern hat demgegenüber fälschlicherweise das Primat der einseitigen Entscheidungsbefugnis der Europäischen Union Vorrang, indem diese die einseitig gewährten Zollvergünstigungen auch einseitig wieder zurücknehmen kann, ohne auf die verfahrensmäßige Zusammenarbeit mit dem begünstigten Land angewiesen zu sein.

Zwei Ansätze könnten helfen, das Problem zu behandeln: Das Nachprüfungsverfahren gemäß den Verfahrensvorschriften des autonomen Präferenzrechts wird allein, zumindest vorrangig, herangezogen und durchgeführt, wenn die Einfuhrzollbehörden Zweifel an der Echtheit oder der inhaltlichen Richtigkeit der ihnen bei der Einfuhr vorgelegten präferenziellen Ursprungsnachweise haben. Grundsätzlich wird damit in die Funktionsweise und die Verlässlichkeit der Zollbehörden des Ausfuhrlandes vertraut. Die Souveränität der Ausfuhrländer wird nicht angetastet und die Verfahrensvorschriften werden für alle Beteiligten nachvollziehbar eingehalten.

Lediglich zusätzlich und ergänzend zu einer durchgeführten nachträglichen Überprüfung der Präferenznachweise durch die Ausfuhrzollbehörden kann und darf das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung aufgrund der Regelungen der Verordnung 515/97 eine Ermittlungsreise in das begünstigte Land unternehmen und die ergänzenden Ergebnisse der eigenen Ermittlungen in einem Bericht zusammenfassen. Einer solchen Ermittlungsmission müssen jedoch zwingende Gründe vorausgehen wie etwa die Ergebnislosigkeit des vorangegangenen Nachprüfungsverfahrens oder gravierende Zweifel an dem übermittelten Ergebnis. Weichen die Ergebnisse der Ermittlungsreise des OLAF von den von der Ausfuhrzollbehörde gefundenen Ergebnissen ab, so muss von den Einfuhrzollbehörden anhand der Regelung des Art. 125 Abs. 4 UZK-IA entschieden werden.

Sollen sich hingegen die mitgliedstaatlichen Zollbehörden bei der Überprüfung präferenzzieller Ursprungsnachweise alleine und unabhängig von etwaigen Ermittlungsergebnisse der Ausfuhrzollbehörden aus einem Nachprüfungsverfahren auf Missionsberichte des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung stützen können, so bedarf dies der Ergänzung der Vorschriften des UZK-IA und einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage zu Gunsten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung. Der Status quo ermächtigt hierzu nicht. Die Praxis verstößt gegen geltendes Recht.