

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **C**  
BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN



Konstitutionelle Fragen

Freiheit, Sicherheit und Justiz

Gleichstellung der Geschlechter

Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten

Petitionen

Zusammenarbeit im Zollwesen im Raum der  
Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Die Rolle des Zolls beim Schutz der  
Außengrenzen der EU

ZUSAMMENFASSUNG





GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
FACHABTEILUNG C: BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE  
ANGELEGENHEITEN

BÜRGERLICHE FREIHEITEN, JUSTIZ UND INNERES

## Zusammenarbeit im Zollwesen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

### Die Rolle des Zolls beim Schutz der Außengrenzen der EU

#### ZUSAMMENFASSUNG

##### **Kurzfassung**

In dieser Studie wird die Rolle, die der Zoll gegenwärtig an den Außengrenzen der EU spielt, mit der Rolle verglichen, die ihm eigentlich zukommt. Das erhebliche Missverhältnis zwischen dem Einsatz von Zoll- und dem von Grenzschutzbeamten behindert den reibungslosen Ablauf der Grenzkontrollen und stellt ein Sicherheitsrisiko für die Union und deren Bürger dar, einschließlich der Gefahr von Terroranschlägen. Der Verfasser der Studie analysiert die Gründe für dieses Missverhältnis und unterbreitet Vorschläge für Lösungen im Einklang mit internationalen Standards.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments angefordert.

## **VERFASSER**

Peter HOBGING

E-Mail: [hobbing@t-online.de](mailto:hobbing@t-online.de)

Unter der Leitung des Bereichs Justiz und Inneres der Europäische Studiengruppe (CEPS)

## **ZUSTÄNDIGER VERWALTUNGSBEAMTER**

Andreas HARTMANN

Fachabteilung C - Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten

Europäisches Parlament

B-1047 Brüssel

E-Mail: [andreas.hartmann@europarl.europa.eu](mailto:andreas.hartmann@europarl.europa.eu)

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN

Übersetzung: BG/CS/DA/DE/EL/ES/ET/FI/FR/HU/IT/LT/LV/MT/NL/PL/PT/RO/SK/SL/SV

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des Newsletters:

[poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Redaktionsschluss: April 2011

© Europäisches Parlament, Brüssel, 2011

Dieses Dokument ist im Internet abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

## ZUSAMMENFASSUNG

### Hintergrund

Die Grenzen sind die „Außenhaut“ der Europäischen Union und insbesondere ihres Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; als Tor zur Welt und als Filter für den grenzüberschreitenden Verkehr kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu. In dieser Funktion liegen die Grenzen direkt an der Schnittstelle zweier Werte, nämlich des Rechts auf Freizügigkeit und der Notwendigkeit, die Union und ihre Bürger vor Bedrohungen zu schützen. Sollen die verschiedenen Ziele gebührend berücksichtigt werden, erweist sich der Grenzschutz als heikles Unterfangen.

Obwohl es traditionell eine sorgfältige Trennung zwischen den Aufgaben des Grenzschatzes/der Polizei (Personenkontrolle) und des Zolls (Warenkontrolle) gegeben hat, schien dieses bewährte System Ende 2010 plötzlich infrage gestellt worden zu sein, als Europa nämlich durch die Beförderung von Vorrichtungen aufgeschreckt wurde, die für terroristische Zwecke genutzt werden konnten und weite Teile des Unionsgebiet unentdeckt durchquert hatten, bevor sie im Vereinigten Königreich gestoppt werden konnten (Paketbombe aus Jemen). Bestimmte Polizeibehörden nahmen diese Panne zum Anlass, polizeiliche Zuständigkeit für den gesamten Luftfrachtsektor zu fordern, doch bestätigte ein genauerer Blick auf den derzeitigen Stand der Zusammenarbeit der EU im Zollwesen darüber hinaus, dass das Zollwesen inzwischen weitgehend losgelöst von der Entwicklung auf EU-Ebene war. In bedeutenden Grundsatzdokumenten, wie etwa dem Stockholmer Programm oder der Strategie der inneren Sicherheit fand das Bestehen des Zollwesens bei der Planung der Zukunft des integrierten Grenzmanagements kaum Berücksichtigung.

Diese Lage steht nicht nur im Gegensatz zu etablierten europäischen Traditionen, sondern auch zu aktuellen Vorgehensweisen in anderen Teilen der Welt.

### Ziele

Ziel dieser Studie ist es, diese eher ungewöhnliche Lage und ihren Ursprung zu analysieren und mögliche Lösungen zu entwickeln, um den Grenzschatz der EU in die Lage zu versetzen, modernsten internationalen Standards zu entsprechen. Hierzu wird dem LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments eine Reihe von Empfehlungen unterbreitet, die ihm helfen sollen, sich zur Rolle des Zollwesens im Rahmen des neuen EU-Grenzmanagements entsprechend dem Stockholmer Programm und zur künftigen EU-Strategie für die Zusammenarbeit im Zollwesen zu positionieren.

Wie sich in ersten Untersuchungen zeigt, müssen die folgenden Schritte unternommen werden:

- Beantwortung der Frage, wie es zur Loslösung des Zollwesens vom Grenzschatz auf EU-Ebene gekommen ist;
- Bewertung der Kapazitäten der EU-Zollverwaltungen mit Blick auf den Grad, zu dem die Kriterien für einen wirksamen Schutz der Außengrenzen sowohl aus regulatorischer Sicht als auch im Hinblick auf die Sicherheit erfüllt werden;
- Vergleich des derzeitigen integrierten Grenzverwaltungsmodells, das 2006 vom Rat festgelegt wurde, mit den von der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der Weltzollorganisation festgelegten Standards; und

- Untersuchung, ob die jüngere europäische Integrationsgeschichte mit ihrer einzigartigen Trennung zwischen der ersten und der dritten Säule zur Entwicklung eines europäischen „ausschließlich polizeilichen“ Modells beigetragen hat.

Um über die bloße Analyse der Probleme hinauszugehen, werden in der Studie auch Lösungen umrissen, die helfen könnten, das Zollwesen wieder ordnungsgemäß einzubeziehen und den EU-Grenzschutz an internationale Standards anzupassen.

## EMPFEHLUNGEN

- Empfehlung 1. Das Europäische Parlament sollte ein wachsames Auge auf die Entwicklungen rund um das Konzept des integrierten Grenzmanagements in der EU haben. Der derzeitige Ansatz stammt aus der Zeit vor der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon, d. h. er basiert noch immer auf einer intergouvernementalen Arbeitsweise gemäß dem früheren Artikel VI EUV, ohne die erforderliche Kontrolle durch das EP und den Europäischen Gerichtshof. Da der Ansatz einseitig auf die Personenkontrolle durch die Polizeibehörden ausgerichtet ist – während die Sicherheit im Frachtbereich, die in den Verantwortungsbereich des Zolls fällt, vernachlässigt wird – steht er weder im Einklang mit internationalen Standards, noch bietet er (in Ermangelung der erforderlichen Beteiligung der Zollbehörden) angemessenen Schutz oder ermöglicht den Schutz der Außengrenzen.
- Empfehlung 2. Das Europäische Parlament sollte die Kommission und den Rat auffordern, sich zu ihren Plänen hinsichtlich der Überarbeitung des derzeitigen, vom Rat im Dezember 2006 festgelegten integrierten Grenzverwaltungskonzepts zu äußern, damit die Zollbehörden umfassend einbezogen werden. Die jüngsten Vorkommnisse wie etwa die im Oktober 2010 in Jemen aufgegebene Paketbombe und die Angst vor einer „schmutzigen Bombe“ im Hafen von Genua im Februar 2011 machen deutlich, dass die europäische Sicherheit nicht nur durch einreisende Terroristen, sondern auch durch Vorrichtungen für terroristische Zwecke, die ohne Begleitung, versteckt in Warensendungen über die Grenzen gelangen, bedroht wird. Darüber hinaus könnte der eher am Bürger und der Geschäftswelt orientierte Ansatz des Zolls (selektiv und anhand der Gefahrenlage vorgenommene Kontrollen an Stelle von 100%igen Routinekontrollen) zu „intelligenteren“ Konzepten der Grenzsicherung anregen.
- Empfehlung 3. Das Europäische Parlament sollte die derzeitige Frontex-Bewertung sowie das laufende Verfahren zur Änderung der Frontex-Verordnung 2007/2004 dazu nutzen, den ausdrücklichen Wunsch von Frontex zu unterstützen, einen kompetenten Partner im Zollbereich zu finden. Dieser Partner sollte in der Lage sein, die Zuständigkeiten des Zollwesens in vollem Umfang widerzuspiegeln, d. h. regulatorische ebenso wie Sicherheitsaspekte zu bearbeiten. Die vom Rat eingesetzte Arbeitsgruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ wäre folglich nicht die richtige Wahl.
- Empfehlung 4. In diesem Zusammenhang wäre die Unterstützung der Einrichtung eines geeigneten Gremiums als Pendant zu Frontex im Zollwesen vonnöten, d. h. entweder die Errichtung einer eigenständigen Europäischen Agentur (Europäische Zollagentur) oder, wenn dies aus Haushaltsgründen nicht möglich ist, eines gemeinsamen Projekts mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Die starke Präsenz eines an der EU ausgerichteten Zollwesens in der Struktur des integrierten Grenzmanagements würde ebenso dazu dienen, das europäische Grenzschutzsystem im Sinne einer klaren europäischen Identität voranzutreiben.










## GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

# FACHABTEILUNG BÜRGERRECHTE UND KONSTITUTIONELLE ANGELEGENHEITEN

## Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die Ausschüsse, interparlamentarische Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

## Politikbereiche

-  Konstitutionelle Fragen
-  Freiheit, Sicherheit und Justiz
-  Gleichstellung der Geschlechter
-  Rechts- und Parlamentarische Angelegenheiten
-  Petitionen

## Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc.

