

Revision des TIR-Übereinkommens

Beschlossene Änderungen

Revision des Bürgschaftssystems

Die schon im Jahr 2009 erarbeiteten Vorschläge zur Neuformulierung der Regeln des Bürgschaftssystems im TIR-Übereinkommen dienen einer Klarstellung im Sinne einer besseren Verständlichkeit und erhöhter Transparenz. Eine Ausweitung des Risikos der bürgenden Verbände ist damit nach allgemeiner Einschätzung, die auch von den Versicherern des TIR-Systems geteilt wird, nicht verbunden. Das Beschlussorgan der TIR-Konvention, das Administrative Committee, hat auf seiner Sitzung vom 03.02.2011 diese Änderungsvorschläge angenommen und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen nach New York gemeldet. Dieser notifiziert den Wortlaut der beschlossenen Änderungen an die TIR-Vertragsstaaten. Wenn innerhalb einer Frist von zwölf Monaten kein Widerspruch eingelegt wird, treten die Änderungen nach einer Frist von drei weiteren Monaten völkerrechtlich in Kraft. Sie müssen dann noch von den einzelnen Vertragsstaaten ratifiziert werden.

Änderung von Annex 9 Teil I

Annex 9 Teil I der TIR-Konvention regelt die Zulassung der nationalen Verbände zur Übernahme der Bürgschaft im Carnet TIR-System. Mit der vom Administrative Committee ebenfalls am 03.02.2011 beschlossenen Änderung wird eine Lücke in der bisherigen Regelung geschlossen. Neu aufgenommen wird die Berechtigung der bürgenden Verbände, auch Carnets TIR auszugeben. Damit wird diese seit Beginn des Carnet TIR-Systems bestehende praktische Handhabung des Systems endlich auch in der Konvention reflektiert. Diese Änderung ist bereits den Vertragsstaaten notifiziert und wird zum 01.01.2012 völkerrechtlich in Kraft treten, es sei denn, mindestens fünf Vertragsstaaten erklären bis spätestens zum 01.10.2011 beim

Generalsekretär der Vereinten Nationen ihren Vorbehalt.

Computerisierung

Die Computerisierung des TIR-Systems sollte den zentralen Punkt der Revisionsphase III darstellen. Die Arbeiten der von der Working Party (WP) 30 der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) eingesetzten Expertengruppe schreiten voran. So wurde das nach der verbindlichen Methodik der Vereinten Nationen für informationstechnologische Projekte zu erarbeitende Kapitel III des Referenzmodells von der Expertengruppe fertig gestellt und der WP.30 zur Sommer-sitzung 2011 zur Beratung vorgelegt. Das in englischer Sprache verfasste Kapitel III hat einen Umfang von 515 Seiten. Die zahlreichen russischsprachigen Delegierten in der WP.30 verlangten ultimativ eine Übersetzung in die russische Sprache. Auch die anderen Delegierten, allesamt Fachleute auf dem Gebiet des Zollrechts und keine IT-Experten, monierten die schwere Verständlichkeit des Textes.

In den vorangegangenen Sitzungen der WP.30 war von den Delegierten eine Machbarkeitsstudie gefordert worden. Das TIR-Sekretariat musste allerdings einräumen, dass für eine solche Studie keine finanziellen Mittel bereit stünden. Mittlerweile konnten zwar einige Sponsoren gewonnen werden, es ist aber noch nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt die Studie tatsächlich ausgeschrieben werden kann. Einige TIR-Vertragsstaaten, vor allem aus dem mittelasiatischen Raum, haben bereits Bedenken gegen das Gesamtprojekt angemeldet. So gab der Vertreter der Republik Kirgistan zu Protokoll, sein Land könne die mit der Einführung eines elektronischen TIR-Systems verbundenen Kosten nicht aufbringen. In der Tat müsste nicht nur kostspielige Software und die erforderliche Hardware finanziert werden, es müssten auch die Zollbeamten in aufwändigen Ersts Schulungen und ständigen Nachschulungen mit dem neuen System vertraut gemacht werden. Die von interessierter Seite in die Diskussion gebrachte Idee, die dafür

erforderlichen Finanzmittel durch eine Sonderumlage der TIR-Nutzer aufzubringen, wurde vom BGL, den anderen in der WP.30 vertretenen Verbänden und der International Road Transport Union (IRU) konsequent abgelehnt. Auch die Delegierten zahlreicher Vertragsstaaten erklärten ultimativ, dass eine zusätzliche Belastung der Transportwirtschaft zur Finanzierung des eTIR-Systems keinesfalls in Betracht kommen könne. Angesichts dieser Situation ist daher mit einer Einführung des computerisierten eTIR-Systems in absehbarer Zukunft nicht zu rechnen.

Weitere Änderungsvorschläge

Im Rahmen der Revisionsphasen I und II haben die Vertragsstaaten die Zulassung der nationalen Verbände und die Zulassung der Unternehmen zum TIR-Verfahren in den Teilen I und II von Annex 9 der TIR-Konvention geregelt. Seit Jahren ist die WP.30 damit beschäftigt, auch die Voraussetzungen für die Zulassung derjenigen internationalen Organisation, die neben dem Druck und der Verteilung der Carnets TIR auch das Bürgschaftssystem organisiert, in einem Teil III von Annex 9 festzuschreiben. Diese Aufgaben werden gegenwärtig von der IRU wahrgenommen. Das TIR-Sekretariat und die Europäische Kommission haben Vorschläge zu Annex 9 Teil III vorgelegt, die zu einem weit überwiegenden Teil von den TIR-Vertragsstaaten wie auch von der IRU akzeptiert werden. Heftig umstritten ist dagegen die im Entwurfstext enthaltene Verpflichtung der internationalen Organisation, alle Bücher und Kontobewegungen im Bereich des Carnet TIR-Systems gegenüber Auditoren der Vereinten Nationen offenzulegen. Obwohl alle Beteiligten immer wieder betonen, dass die Kriterien für die Zulassung der Internationalen Organisation dringend in die TIR-Konvention aufgenommen werden müssen, ist bei der Frage der Auditierung kein Fortschritt zu erkennen. Während das TIR-Sekretariat und die „großen Spieler“ im TIR-System – die Europäische Union, die Russische Föderation und die Türkei – eine solche Auditierung der IRU für unbedingt erforderlich halten, sperren sich eine Reihe von TIR-Vertragsstaaten mit nur geringen Ausgabebeträgen gegen eine solche Maßnahme.

Kostenfreier Datentransfer mit den Zollbehörden: Einsatzmöglichkeiten des IRU-Webportals TIR-EPD wurden ausgebaut

Auch wenn das TIR-Verfahren in seinen Grundzügen nach wie vor auf Papier abgewickelt wird, müssen Transportunternehmen, die das Verfahren nutzen, auch heute schon viele Angaben zu ihren Transporten elektronisch erfassen und an beteiligte Zollbehörden übermitteln. Diese Verpflichtung basiert auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen.

Bereits 2009 stellte die Europäische Union (EU) das TIR-Rücscheinverfahren auf elektronische Basis. Mit der Einführung des „New Computerised Transit System“ für das TIR-Verfahren (NCTS-TIR) entfiel die bis dahin per „grünem Rücschein“ auf dem Postweg erfolgende Bestätigung der Ausgangs- oder Bestimmungszollstelle an die Abgangs- oder Eingangszollstelle über eine ordnungsgemäße Beendigung eines TIR-Transports. Der grüne Rücschein wird in NCTS-TIR durch eine elektronische Bestätigung ersetzt. Voraussetzung ist jedoch eine Ersterfassung der Daten des jeweiligen TIR-Transports. Diese muss der Transportunternehmer leisten und die Information dann an diejenige Zollstelle übermitteln, an der der Transport unter TIR auf EU-Territorium aufgenommen wird – also die Abgangszollstelle im Falle von Exporten aus der EU bzw. die EU-Eingangszollstelle bei Importsendungen. Auch etliche TIR-Teilnehmerstaaten außerhalb der EU haben vergleichbare „elektronische Rücscheinsysteme“ aufgebaut oder arbeiten an deren baldiger Einführung. Bislang hat allerdings nur die EU die Übermittlung der entsprechenden Daten zwingend dem Transportunternehmer (oder seinem Vertreter) auferlegt. In anderen Staaten (etwa Moldawien) besteht parallel auch die Möglichkeit einer Erfassung durch die Zollbehörden. Der Carnet TIR-Inhaber kann hier jedoch oft eine beschleunigte Abwicklung erreichen, wenn er die Daten seines Transports selbst erfasst und übermittelt.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die geforderten elektronischen Informationen im jeweils korrekten Format an Zollbehörden ver-

schiedener EU-Staaten (und auf freiwilliger Basis auch an einige Nicht-EU-Staaten) zu übermitteln sind. Bedauerlicherweise existieren in diesem Zusammenhang keine einheitlichen Schnittstellen; auch die inhaltlichen Anforderungen sind nicht einmal innerhalb der EU deckungsgleich. Während die deutsche Zollverwaltung auf ihrer Website ein kostenfreies elektronisches Formular, die Internet-Versandanmeldung (IVA), für den Zweck der NCTS-Datenerfassung zur Verfügung stellt, existiert in vielen anderen EU-Staaten kein vergleichbares Angebot. Kommerzielle Softwarelösungen zu dieser Thematik werden in der Regel nur auf nationaler Ebene angeboten: Sie setzen eine feste Anbindung des Unternehmens an die Zollbehörden des jeweiligen Landes voraus und sind in der Regel nur für dort ansässige Unternehmen vorgesehen. Zudem sind die angebotenen Lösungen meist technisch und finanziell aufwändig.

Aus diesem Grund hat sich die International Road Transport Union (IRU) den Aufbau eines kostenlosen Webportals zur Aufgabe gemacht, das es Carnet TIR-Inhabern ermöglicht, per Internet die notwendigen Daten an die Behörden verschiedener Länder zu übermitteln. Der Unternehmer hat damit den Vorteil, keine eigene Anbindung an die Behörden verschiedenster Länder aufbauen zu müssen. Zudem kann er mit einer (weitgehend) einheitlichen Erfassungsmaske arbeiten, statt in verschiedene länderspezifische Software investieren oder aber die kostenpflichtigen Dienste eines Zollspeditors in Anspruch nehmen zu müssen.

Das Portal TIR-EPD konnte im Berichtsjahr weiter ausgebaut werden und steht aktuell für elektronische Kommunikationen mit fünfzehn TIR-Teilnehmerstaaten zur Verfügung. Seit dem 06.06.2011 gehört auch Deutschland zu den Staaten, in denen TIR-EPD angeboten wird. Das Angebot ist hierzulande wohl vor allem für ausländische Unternehmen interessant, da die Oberfläche von TIR-EPD in verschiedenen Sprachen genutzt werden kann – anders als die ausschließlich deutschsprachig angebotene IVA.

Neben der räumlichen Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten von TIR-EPD hat das Portal zu Beginn des Jahres 2011 noch eine weitere Funktionalität hinzugewonnen. Es ermöglicht seither zusätzlich auch die Übermittlung der sogenannten „summarischen

Eingangsanmeldungen“ (ESumAs) an EU-Eingangszollstellen in Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der slowakischen Republik, Slowenien und Ungarn. Bei der summarischen Eingangsanmeldung – oft auch als „sicherheitssummarische Vorab-Meldung“ bezeichnet – handelt es sich nicht um ein spezifisches Instrument des TIR-Verfahrens. Vielmehr ist diese elektronische Datenübermittlung seit dem 01.01.2011 für alle Im- und Exporte in die bzw. aus der EU obligatorisch. Sie dient der Risikoanalyse im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (vgl. auch Kapitel „Internationaler Verkehr“). Jedoch betrifft sie auch alle in die EU einreisenden Transporte unter TIR. Ebenso wie die oben behandelten elektronischen TIR-Rückscheinsysteme stellt auch die ESumA den Transportunternehmer vor die Notwendigkeit, die Daten seines grenzüberschreitenden Transports auf elektronischem Weg an die Zollbehörden verschiedener EU-Staaten zu senden. Auch inhaltlich gibt es erhebliche Überschneidungen mit der NCTS-TIR-Datenübermittlung. Daher war es naheliegend, eine Möglichkeit zu schaffen, die die Kombination beider Datentransfers gestattet. Genau dies ist im Januar 2011 mittels TIR-EPD umgesetzt worden: Das Portal erlaubt es dem Nutzer jetzt, zu entscheiden, ob er eine einfache NCTS-TIR-Meldung übermitteln oder die kombinierte Version aus NCTS-TIR-Daten und ESumA abgeben will. In letzterem Fall werden die Erfassungsmasken automatisch so erweitert, dass auch die umfangreicheren Angaben für die ESumA erfasst und übermittelt werden können.

Der BGL überträgt die jeweils aktuelle Oberfläche des Portals TIR-EPD in die deutsche Sprache und erstellt auch die deutschsprachige Fassung des Benutzerhandbuchs. Er übernimmt die Registrierung der BGL-Carnet-Bezieher für das Portal, weist ihnen ihre Zugangsdaten zu und unterstützt bei der praktischen Nutzung. Registrierte Nutzer hält der Verband per eMail über alle Entwicklungen im Zusammenhang mit TIR-EPD auf dem aktuellsten Stand.

Bürgenhaftung in den TIR-Zeichnerstaaten

Der Vorstoß der Working Party 30 (WP.30) der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) zur generellen Anhebung der Höchstsumme für die TIR-Bürgenhaftung ist 2009 gescheitert. Geplant war die Anhebung der Haftungssumme von 50 000 US-Dollar auf 60 000 Euro pro Carnet TIR. Gleichwohl setzten sich die Bemühungen zur unilateralen Festsetzung eines höheren Haftungsbetrags in den einzelnen TIR-Teilnehmerstaaten fort. Neben der EU, der Russischen Föderation und Weißrussland gilt nunmehr auch in Kasachstan und der Ukraine die Haftungsobergrenze von 60 000 Euro. In der Schweiz existiert bereits seit geraumer Zeit eine Höchstgrenze von 100 000 Schweizer Franken pro Carnet TIR; nach aktueller Kursentwicklung überschreitet dieser Betrag zurzeit den Wert von 60 000 Euro sogar noch erheblich.

Probleme bei der Durchführung des TIR-Verfahrens in der neuen Zollunion Russland – Weißrussland – Kasachstan

Die drei Staaten Russische Föderation, Weißrussland und Kasachstan haben eine Zollunion gegründet, die am 06.07.2010 in Kraft trat. Wesentlicher Inhalt des völkerrechtlichen Übereinkommens zur Gründung dieser Zollunion ist ein gemeinsamer Zollkodex, der allerdings keine Regelungen über die Abwicklung des TIR-Verfahrens auf dem Territorium der neuen Zollunion enthält. Diese Fragen sollen in einem Verwaltungsabkommen geregelt werden, das neben dem Zollkodex zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden soll. Leider wurde damit eine Situation geschaffen, die bei den Zollstellen der neuen Zollunion zu erheblichen Unsicherheiten über die Behandlung von Carnets TIR führte. Zwar funktioniert die Eingangsabfertigung durch die weißrussischen Behörden an der polnisch/weißrussischen Grenze ordnungsgemäß. Im weiteren Verlauf wiesen die von den Transportunternehmern zurückgegebenen gebrauchten

Carnets TIR aber erhebliche Abweichungen vom regulären Verfahren auf. So waren die Zollstempel auf den Stammabschnitten in einer Reihenfolge angebracht, die nicht dem tatsächlichen Verlauf des Transports entsprachen. Mit Besorgnis musste der BGL zur Kenntnis nehmen, dass in einzelnen Fällen ein TIR-Versandverfahren für die Russische Föderation eröffnet wurde, während die entsprechende Beendigung des Verfahrens formell nicht erfolgt war; das dafür bestimmte Blatt Nr. 2 und der dazugehörige Stammabschnitt wiesen keinerlei Spuren einer Zollbehandlung auf. Die Befürchtungen, dass sich daraus ein Anspruch auf Ausgleich einer entstandenen Zollschuld entwickeln könnte, wurden jedoch durch später beim BGL eingegangene SafeTIR-Meldungen wieder beruhigt.

Der BGL hatte diese Vorgänge zum Anlass genommen, sowohl das Bundesministerium der Finanzen als auch die IRU zu informieren und um Intervention bei den jeweiligen Zollverwaltungen zu bitten. Auf der Sitzung der UNECE/WP.30 im Juni 2011 erklärten die Delegierten der Russischen Föderation, von Kasachstan sowie des neugeschaffenen Generalsekretariats der Zollunion übereinstimmend, dass definitiv zum 01.07.2011 an den Binnengrenzen der neuen Zollunion nicht nur die Zollkontrollen aufgehoben, sondern die Zollstellen insgesamt abgebaut werden. Sie erklärten ausdrücklich, dass dann für das Carnet TIR-Verfahren in der Zollunion nur noch zwei Blätter des Carnets benötigt werden, das weiße Blatt Nr. 1 für die Eröffnung des Versandverfahrens und das grüne Blatt Nr. 2 für die Beendigung. Nach der Feststellung des Vorsitzenden der WP.30 werden damit die vorgetragenen Beschwerden über die Behandlung von Carnets TIR durch die Zollbehörden in Weißrussland, der Russischen Föderation sowie in Kasachstan gegenstandslos. Es bleibt zu hoffen, dass die Zollstellen der Zollunion in der Praxis dann tatsächlich so verfahren. Erste Erfahrungen aus Transporten, die nach dem 01.07. in Richtung Russland geführt wurden, weisen darauf hin, dass die Kontrollen an den Binnengrenzen tatsächlich abgebaut wurden.

In dem erwähnten Verwaltungsabkommen bleibt nur noch die für deutsche Transportunternehmer weniger wichtige Frage zu regeln, ob und unter welchen Bedingungen für Transporte innerhalb der Zollunion das Carnet TIR-Verfahren zur Anwendung kommen soll. Diese Frage wird zwischen den

Vertragsstaaten der Zollunion noch immer streitig verhandelt.

Erleichterung für Carnet TIR-Benutzer: IRU-Liste der High Value Goods (HVG-Waren) seit 01.01.2011 deutlich gekürzt

In den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts war die Bürgenkette des TIR-Verfahrens durch die betrügerische Nutzung von Carnets TIR an den Rand des Zusammenbruchs geraten. Betroffen waren seinerzeit nicht nur Transporte unter dem speziellen Carnet TIR Tabac/Alcool, das den Transport hochsteuerbarer Waren wie Zigaretten, Tabakwaren und hochprozentigem Alkohol unter TIR erlaubte und dessen Ausgabe seit langem eingestellt ist. Fast ebenso interessant für Betrüger waren Beförderungen verschiedener Nahrungsmittel – insbesondere solcher Waren, für deren Ausfuhr die EU aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Ausfuhrerstattungen gewährt. Für die Beförderungen derartiger Güter galten daher über lange Zeit erhöhte Anforderungen an Carnet TIR-Benutzer: Die Unternehmen mussten eine zusätzliche Sicherheit im Gegenwert von 50 000 US-Dollar stellen und sich der Beachtung einer Reihe zusätzlicher Vorschriften unterwerfen. Bei Nichtbeachtung dieser Regeln für die Beförderung der so genannten High Value Goods (hochwertige oder auch HVG-Waren) drohte der Ausschluss vom TIR-Verfahren.

Mittlerweile erlauben die Risikomanagementsysteme den Zollverwaltungen eine wesentlich bessere Überwachung betrugsanfälliger Beförderungen. Vor diesem Hintergrund konnte die IRU in Absprache mit dem Globalversicherer des TIR-Systems die Liste der betroffenen Waren zum 01.01.2011 stark verkürzen. Dies vereinfacht das Leben für viele Unternehmen deutlich: Gerade im Lebensmittelbereich setzen sich Sendungen häufig aus verschiedenen Warengruppen zusammen. In der Vergangenheit hatte oft schon ein kleiner Anteil von HVG-Waren am Gesamttransport die Anwendbarkeit des betreffenden strengen Regelwerks erzwungen.

Für Carnet TIR-Benutzer, die in der Vergangenheit dem HVG-Regelwerk unterworfen waren, die aber seit der Kürzung der Liste betroffener Güter zum 01.01.2011 nur noch „Nicht-HVG-Waren“ befördern, entsteht damit bei schadensfreiem Verlauf und im Einklang mit den einschlägigen Fristen ab dem 01.04.2013 die Möglichkeit zur Freigabe der Zusatzbürgschaft.

