

# Der Zoll – Geschichtliches und Gegenwärtiges

Von Prof. Dr. Kai-Uwe Kock, Münster

## I. Die Geschichte der Zölle

Zölle waren und sind stets ein Teil der Kulturgeschichte der Menschheit. Schon zu Zeiten von Hammurabi und Salomon wurden Zölle erhoben. Hammurabi (auch Hammurapi genannt, ca. \* 1792 v. Chr.; † 1750 v. Chr.) war ein bedeutender altorientalischen Herrscher und 5. König der ersten Dynastie von Babylon und König von Sumer und Akkad. Salomon, der dritte Herrscher des Vereinigten Königreichs Israel regierte von ca. 965 bis ca. 926 v. Chr.

Die ursprünglichste und damit auch älteste Funktion des Zolls, die auch heute eine wenn auch untergeordnete Rolle spielt, ist die Erzielung von Einnahmen. Die Erhebung von Zöllen diente der Deckung des Finanzbedarfs eines Gemeinwesens bzw. Staates (sog. Finanz- oder Fiskalzölle). Bis ins Mittelalter wurde ein Zoll (der seinerzeit auch als Maut bezeichnet wurde) für die Benutzung von bestimmten Verkehrswegen oder Einrichtungen, beispielsweise von Land- oder Wasserstraßen, Brücken, Häfen und Marktplätze erhoben. Die Entrichtung des Zolls ermöglichte besonders bei Verkehrswegen das Passieren derselben, weshalb dieser Zoll auch als Passierzoll bezeichnet wurde.

Etwa im 16. Jahrhundert zu Beginn der Neuzeit prägte die Weiterentwicklung der Staatsgebilde sowie die Errichtung von Zoll- und Wirtschaftsgebieten auch die Zollpolitik.

Beginnend in der Zeit des Absolutismus (ca. 16. Jahrhundert) und motiviert durch die wirtschaftspolitischen Grundsätze des Merkantilismus, kam den Zöllen, neben der Einnahmeerzielung, eine wirtschaftsregulierende Funktion zu. Die Zölle sollten als sog. Schutzzölle die heimische Wirtschaft vor Konkurrenz aus anderen Wirtschaftsgebieten schützen. In zolltechnischer Hinsicht wurde dieser Staatsprotektionismus durch die Erhebung der Zölle mit dem Passieren von Waren über die Gebietsgrenze umgesetzt. Dieses Grenz Zollsystem, das auf den tatsächlichen Eingang einer Ware in ein Staats- bzw. Wirtschaftsgebiet abstellt, wird auch als Gebietszoll bezeichnet.

Das reine Schutzzollsystem hatte nicht zuletzt wegen der insgesamt nachteiligen Auswirkungen auf die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung keinen dauerhaften Erfolg. Es zeigte sich nämlich, dass die Entwicklung der Wirtschaft und damit auch der Wohlstand der Menschen nur durch eine möglichst liberale Handels- und Zollpolitik zulässig zu verwirklichen ist.

Im Zeitalter der Aufklärung (17. bis 18. Jahrhundert) setzte sich der sog. wirtschaftliche Liberalismus mehr und mehr durch. Der englische Ökonom und Philosoph Adam Smith (1723 bis 1790) schrieb in seinem ökonomischen Hauptwerk<sup>1</sup>, dass „je mehr eine Branche dem freien Wettbewerb ausgesetzt ist, desto mehr Nutzen und Vorteile bringt sie der Gemeinschaft. Auch unter verschiedenen Nationen steigert die Freiheit den Warenaustausch. Wenn alle Nationen das liberale System der freien Ein- und Ausfuhr befolgten, so würden die verschiedenen Staaten eines großen Erdteils den Provinzen eines großen Reiches gleichen“.<sup>2</sup> Diese Erkenntnis formte fortan die zollgeschichtliche und zollpolitische Entwicklung.

Im Jahre 1834 wurde der Deutsche Zollverein ins Leben gerufen. Es handelte sich dabei um einen Zusammenschluss deutscher Bundesstaaten zu einem wirtschaftspolitischen Verbund. Mit dem Vereinszollgesetz aus dem Jahre 1869 setzte der Deutsche Zollverein für alle Mitglieder ein einheitlich geregeltes gemeinsames Verzollungssystem in Kraft, dass Binnenzölle für den Warenverkehr zwischen den Mitgliedern des Zollvereins grundsätzlich abschaffte und einheitliche Außenzölle für Waren aus fremden Wirtschaftsgebieten vorsah.

Eine Zollunion war geboren, die einen wichtigen Schritt hin zu einer politischen Einigung Deutschlands bedeutete. Der Zoll wurde auch nicht mehr in Form des Gebietszolls erhoben, sondern hatte den Charakter eines Wirtschaftszolls, was u. a. dazu führte, dass der Zoll erst erhoben wurde, wenn die Ware in den Wirtschaftskreislauf des Zollgebiets einging. Für nur durchgeführte oder zur Lagerung bestimmte Waren wurde beispielsweise kein Zoll verlangt.

Das 1939 von den Nationalsozialisten erlassene Zollgesetz basierte zwar dem Grunde nach auf dem Vereinszollgesetz, wurde allerdings auch geprägt durch nationalsozialistisches Gedankengut. Das Bestreben nach nationaler Autarkie führte zu zahlreichen Einfuhr- und Ausfuhrverboten oder Beschränkungen.

Nach dem 2. Weltkrieg kam es im Jahr 1951 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion); anschließend wurden 1957 durch die Römischen Verträge die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) gegründet (1993 in Europäische Gemeinschaft umbenannt).<sup>3</sup> Diese Entwicklung führte zum Inkrafttreten des Zollgesetzes von 1962.

Die gleichzeitig mit der Gründung der Europäischen Union (vgl. das Schaubild zur EU unter Punkt VI.) im Jahr 1993 erfolgte Errichtung des Binnenmarktes und der am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften stellen den derzeitigen Endpunkt der Zollrechtsentwicklung auf europäischer Ebene dar. Der Zollkodex ist eine Rechtsverordnung der Europäischen Gemeinschaft. Nach Art. 253 Zollkodex ist „diese Verordnung in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat“ der Europäischen Gemeinschaft.

Neben diesen Rechtsentwicklungen dürfen die Fortschritte auf internationaler Ebene selbstverständlich nicht außer Acht gelassen werden. Der florierende Welthandel machte es erforderlich, international einheitliche Regelungen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr zu finden.

Der Abschluss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, der GATT-Vertrag (General Agreement on Tariffs and Trade) vom 1947 sah vor, die Zölle und andere Handelshemmnisse stetig abzubauen. Der GATT-Vertrag wird gegenwärtig von der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (World Trade Organization, kurz WTO) verwaltet und weiterentwickelt.

<sup>1</sup> Der Titel lautet: „Der Wohlstand der Nationen – Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen“, erschienen 1776.

<sup>2</sup> Neben Adam Smith zählt auch der Engländer John Stuart Mill zu den namhaften Vertretern des Liberalismus.

<sup>3</sup> Zur Geschichte der Europäischen Union vgl. die Darstellung von Zimmermann, im Abschnitt Europarecht, in Kock/Stüwe/Wolffgang/Zimmermann, öffentliches Recht und Europarecht.

Der im Jahr 1950 in Brüssel ins Leben gerufene Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (Brüsseler Zollrat, kurz RZZ) hat als selbstständige internationale Organisation u. a. die Aufgabe, die Zollvorschriften und Zollförmlichkeiten weltweit zu vereinfachen und zu harmonisieren. Seit 1950 trägt diese Organisation die Bezeichnung Weltzollorganisation (World Customs Organization, kurz WCO).

## II. Der Begriff Zoll und seine sprachliche Herkunft

Die Etymologie, also die sprachliche Herkunft des Begriffs Zoll, geht auf das vorchristliche altgriechische Wort „telos“ zurück, was übersetzt „Ziel bzw. Grenze“ bedeutet. Im Spätlateinischen wurde daraus der Ausdruck „teloneum“, der als „Abgabe“ übersetzt werden kann. Angelehnt an diese Begrifflichkeiten entwickelte sich im Niederdeutschen das Wort „tol“, das später zu „tsol“ abgewandelt wurde und durch einen Sprachwandel schließlich zur heutigen Bezeichnung „Zoll“ führte.

## III. Definition der Abgabe Zoll nach heutigem Verständnis

Zölle sind Abgaben, die im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt und der Integration einer Ware in den Wirtschaftskreislauf erhoben werden (moderner Ansatz der Theorie vom Wirtschaftszoll).

## IV. Zoll als Steuer

Nach § 3 Abs. 1 AO werden Zölle ausdrücklich als Steuern qualifiziert. Steuern sind gem. § 3 Abs. 3 AO Abgaben, für die keine Gegenleistung durch den Staat erbracht wird. Zumindest der Nebenzweck einer Steuer muss die Erzielung von Einnahmen sein.

Die Zuständigkeit für gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich der Zölle liegt gem. Artikel 105 Abs. 1 GG beim Bund (Gesetzgebungskompetenz), ebenso ist der Anspruch auf diese Einnahmen gem. Artikel 106 Abs. 1 GG beim Bund (Ertragskompetenz). Nach Art. 108 Abs. 1 GG werden die Zölle durch die Bundesfinanzverwaltung verwaltet (Verwaltungskompetenz).

Die durch die Erhebung der Zölle erzielten Einnahmen unterliegen zwar grundsätzlich der Ertragshoheit des Bundes, sie sind aber aufgrund des Beschlusses des Rates der Europäischen Union über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften vom 7. Juni 2007 (sog. Eigenmittelbeschluss) zu 75 % an die Europäische Union zu überweisen und bilden einen Teil des Haushalts der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten behalten demzufolge von diesen Einnahmen gerade einmal 25 % als Eigenanteil.

## V. Funktionen des Zolls

### 1. Finanzausgleich/Fiskalzoll

Das älteste Motiv der Erhebung von Zöllen ist die Erzielung von Einnahmen. Dies Motiv der Zollerhebung spielt heutzutage keine nennenswerte Rolle mehr. Schließlich werden in der Bundesrepublik Deutschland gerade einmal ca. vier Milliarden Euro pro Jahr an Zöllen eingenommen. Dem-

gegenüber betragen die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer ca. 35 Milliarden Euro, die aus der Erhebung von Verbrauchsteuern immerhin insgesamt 65 Milliarden Euro.

## 2. Schutzzoll

### a) klassischer Schutzzoll

Der klassische Schutzzoll hat im Falle eines Einfuhrschutzzolls die Funktion, über die Höhe des für eine Ware zu entrichtenden Zolls den Markt faktisch zu verschließen, mit der Folge, dass der Marktzugang für einen Einführer vollkommen unwirtschaftlich ist. Dadurch wird der heimische Markt vor konkurrierenden Drittlandsprodukten protektiv geschützt. Zudem kann über einen Ausfuhrschutzzoll auch verhindert werden, dass Produkte der heimischen Wirtschaft unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten am Export de facto gehindert werden. Der klassische Schutzzoll geht auf den merkantilistischen Absolutismus zurück und ist in dieser Form überholt.

### b) moderne Schutzzollmotive

In Ausnahmesituationen werden auch heute noch schutzzöllnerische Motive vorübergehend angewandt. Vier wichtige Konstellationen stehen dabei im Vordergrund:

- **Erziehungszölle:** Diese Variante dient dem zeitweiligen Schutz neuer aufstrebender Industriezweige.
- **Krisenzölle:** Diese, auch Notstandszölle genannten Schutzzölle, werden eingesetzt, um vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten entweder der gesamten Wirtschaft oder einzelner Wirtschaftszweige entgegenzuwirken.
- **Antidumpingzölle:** Der Antidumpingzoll dient als Abwehrmaßnahme von Subventionen, die andere Staaten oder Wirtschaftsgebiete ihren Wirtschaftsbeteiligten einräumen, damit Waren zu einem Preis angeboten werden können, der unterhalb der tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Kosten liegen (sog. Dumping).
- **Währungszölle:** Die zeitweilige Erhebung eines Währungszolls soll dazu beitragen, währungspolitische Krisen zu bewältigen, wie z. B. bei einer Währungsunterbewertung oder bei Zahlungsbilanzproblemen.

## 3. Wirtschaftszoll

Die moderne Zolltheorie ist vom Wirtschaftszollgedanken geprägt. Der Wirtschaftszoll hat die Funktion eines Preisregulativs. Durch die Erhebung eines Zolls sollen unterschiedliche Produktionsbedingungen und damit bestehende Wettbewerbsunterschiede ausgeglichen werden. Eine eingeführte Ware wird durch den Zoll verteuert, um bestehende unterschiedliche Preisgestaltungen zwischen den eingeführten Waren und den in der Gemeinschaft hergestellten Waren zumindest teilweise zu egalisieren.

Die Erhebung des Zoll erfolgt nach der Wirtschaftszolltheorie erst, wenn eine Ware in den Wirtschaftskreislauf eines Wirtschaftsgebiets eingeht. Es ist nicht von Bedeutung, ob diese Integration ordnungsgemäß erfolgt oder nicht.

Der Zollkodex sieht daher die Entstehung einer Zollschuld durch ordnungsgemäße Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr nach Art. 201 Abs. 1 a) ZK ebenso vor, wie die Entstehung durch nicht ordnungsgemäße Handlungsweisen. Zu Letzteren zählen die Zollschuldentstehungstatbestände durch vorschriftswidriges Verbringen nach Art. 202 Abs. 1 a) ZK, durch Entziehen aus der zollamtlichen Überwachung nach Art. 203 Abs. 1 ZK oder durch bestimmte Formen von Pflichtverletzungen nach Art. 204 Abs. 1 ZK.

## Die 3-Säulen-Struktur der Europäischen Union

### Die Europäische Union

- Rechtsgrundlage: EU-Vertrag (EUV)
- hat keine Rechtspersönlichkeit

#### 1. Säule

##### Europäische Gemeinschaften

- EG (bis 1993 EWG)
- EGKS (bis 2002)
- EAG/EURATOM

hat Rechtspersönlichkeit,  
Art. 281 EG-Vertrag

**supranational**  
(Rechtsetzung möglich)

#### 2. Säule

##### Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, Art. 11–28 EUV)

- Ziele: Art. 11 EUV
- Wahrung gemeinsamer Werte
- Stärkung der Sicherheit der Union
- Wahrung des Friedens
- Förderung internationaler Zusammenarbeit
- Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung von Menschenrechten

**zwischenstaatliche Zusammenarbeit**  
(= intergouvernemental, keine Rechtsetzung möglich)

#### 3. Säule

##### Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS, Art. 29–42 EUV)

- Ziele: Art. 29 EUV
- Zusammenarbeit nationaler:
  - Polizeibehörden (Europol)
  - Zollbehörden
  - Justizbehörden (Eurojust)

Einheitlicher institutioneller Rahmen (gemeinsame Organe, Art. 5 EUV, Art. 7 EG-Vertrag)  
**Europäisches Parlament · Rat · Kommission · Gerichtshof · Rechnungshof**