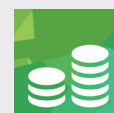


Sonderbericht

Zahlreiche Verzögerungen bei den IT-Systemen für den Zoll: Was ist falsch gelaufen?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFUNGSTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Eva Lindström, Mitglied des Hofes. Frau Lindström wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Katharina Bryan, ihrem Attaché Johan Stålhammar, dem Leitenden Manager Alberto Gasperoni, dem Aufgabenleiter José Parente sowie den Prüferinnen und Prüfern Jitka Benešová, Josef Edelmann und Ilze Ozola.



Von links nach rechts: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan, Josef Edelmann.

INHALT

	Ziffer
Abkürzungen	
Glossar	
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	1 - 11
Die Zollunion ist eine der Säulen des Binnenmarkts in der Europäischen Union	1 - 3
Die Modernisierung der Zollunion steht seit 2003 auf der Tagesordnung der EU	4 - 7
Das Programm "Zoll 2020" ist das Instrument, mit dem die Implementierung der erforderlichen IT-Systeme derzeit finanziert wird	8 - 10
Die Governance der Implementierung der IT-Systeme in der Zollunion ist vielschichtig	11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	12 - 15
Bemerkungen	16 - 47
Bei der Implementierung neuer IT-Systeme für das Zollwesen kam es zu einer Reihe von Verzögerungen	16 - 22
Die Bereitstellung einiger wichtiger IT-Systeme, die im Zollkodex der Union vorgesehen sind, verzögert sich über das Jahr 2020 hinaus	19 - 21
Es besteht die Gefahr, dass die neu vorgeschlagene Frist für 2025 nicht eingehalten wird	22
Änderungen des Projektumfangs, unzureichende zugewiesene Ressourcen und ein langwieriger Entscheidungsprozess waren die Hauptgründe für Verzögerungen	23 - 40
Die Kommission erstattete verspätet Bericht über die Verzögerungen	37 - 40
Der ursprünglich gewählte Ansatz für die Entwicklung war nicht der kosteneffizienteste	41 - 42
Die Ziele des Programms "Zoll 2020" und die Berichterstattungsregelungen eignen sich nicht für die Überwachung der Implementierung der IT-Systeme	43 - 47
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	48 - 50

Anhang I - Beschreibung der IT-Projekte

Anhang II - Im Vergleich zur ursprünglichen Planung zusätzlich erforderliche Jahre für die Umsetzung der einzelnen IT-Projekte

Antworten der Kommission

ABKÜRZUNGEN

CPG: *Customs Policy Group* (Gruppe für Zollpolitik)

ECCG: *Electronic Customs Coordination Group* (Koordinierungsgruppe Elektronischer Zoll)

EIS: Europäische Informationssysteme

GD TAXUD: Generaldirektion Steuern und Zollunion

IT: Informationstechnologie

TCG: *Trade Contact Group* (Wirtschaftskontaktgruppe)

UZK: Zollkodex der Union

GLOSSAR

Anhang I enthält eine Beschreibung der im Bericht genannten IT-Projekte.

Arbeitsprogramm zum Zollkodex der Union: Das Arbeitsprogramm wurde gemäß Artikel 280 des UZK festgelegt. Es enthält Übergangsmaßnahmen für die elektronischen Systeme und die Frist für die Inbetriebnahme der Systeme, die bis zum Datum der Anwendung des UZK (1. Mai 2016) noch nicht betriebsbereit waren.

Business Case und Visionsdokument: Dokumente für die ersten Projektphasen bei der Entwicklung von IT-Systemen, die die ausführliche Spezifikation des Umfangs jedes Projekts enthalten und der Entscheidung zur Einleitung der technischen IT-Arbeiten vorausgehen.

EU-Komponenten der IT-Systeme (Unionskomponenten): IT-Bestände wie Hardware, Software und Netzwerkverbindungen und IT-Dienste zur Unterstützung von IT-Systemen, die den Teilnehmerländern gemeinsam sind (Anhang II Abschnitt B der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013). Die EU trägt die Kosten für Ankauf, Entwicklung, Einbau, Wartung und laufenden Betrieb der Unionskomponenten.

Fortschrittsbericht zum e-Zoll: Jahresbericht, in dem die Fortschritte im Hinblick auf ein papierloses Arbeitsumfeld im Zollwesen gemäß Artikel 12 der Entscheidung Nr. 70/2008/EG bewertet werden.

Fortschrittsbericht zum Programm "Zoll 2020": Jahresbericht zur Überwachung der Umsetzung des Programms gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013.

Handelsvertreter: Hierbei handelt es sich um Wirtschaftsbeteiligte wie Einführer, Zollagenten, Transport- und Logistikunternehmen. Sie gehören der Wirtschaftskontaktgruppe an, einer informellen Plattform für Handelskonsultationen über die Durchführung zollbezogener Fragen und über Entwicklungen in der Zollpolitik auf Unionsebene.

Mehrjähriger strategischer Aktionsplan: Von der Kommission in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 Absatz 2 der e-Zoll-Entscheidung erstelltes Verwaltungs- und Planungsinstrument, in dem ein strategischer Rahmen und Meilensteine für die kohärente und wirksame Verwaltung von IT-Projekten festgelegt sind.

Modernisierter Zollkodex: Er trat am 24. Juni 2008 mit einer Bestimmung in Kraft, wonach er spätestens ab 24. Juni 2013 gelten würde. Er wurde jedoch nie angewendet, da er aufgehoben und durch den Zollkodex der Union ersetzt wurde.

Nationale Komponenten der IT-Systeme (nicht der Union gehörende Komponenten): Alle Komponenten der IT-Systeme, die nicht als Unionskomponenten (Anhang II Abschnitt C der Verordnung (EU) Nr. 1294/2013) bezeichnet werden. Die Mitgliedstaaten tragen die Kosten für Ankauf, Entwicklung, Einbau, Wartung und laufenden Betrieb der nicht der Union gehörenden Komponenten.

Projektumfang: Die Komponenten, die in einem Projekt enthalten bzw. nicht enthalten sind. Gemäß der Definition des *Project Management Institute* handelt es sich beim Projektumfang um *die Arbeiten, die durchgeführt werden müssen, um ein Produkt, eine Dienstleistung oder ein Ergebnis mit den angegebenen Eigenschaften und Funktionen zu liefern.*

Rahmen für die Leistungsmessung: Ein Überwachungssystem zur Bewertung der Fortschritte des Programms "Zoll 2020" anhand von 86 Indikatoren, die sich aus 68 Output-/Ergebnisindikatoren und 18 Wirkungsindikatoren zusammensetzen.

Sachverständigenteam: Sachverständigenteams sind ein Instrument, das zu den gemeinsamen Maßnahmen des Programms "Zoll 2020" gehört und der Bündelung von Sachverstand in vielfältiger Weise - auf regionaler, thematischer, vorübergehender oder dauerhafter Basis - dient. Dieses Instrument ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihre Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Politik zu verstärken.

Zollkodex der Union: Der Zollkodex der Union bietet einen umfassenden Rahmen für die Zollvorschriften und -verfahren im Zollgebiet der EU, der an moderne Handelsrealitäten und Kommunikationsinstrumente angepasst ist. Er trat am 1. Mai 2016 in Kraft; es gelten jedoch weiterhin einige Übergangsregelungen, insbesondere für Zollformalitäten, die nach wie vor schrittweise auf elektronische Systeme umgestellt werden.

ZUSAMMENFASSUNG

- I. Die Zollunion ist eine der Säulen des Binnenmarkts. Die Modernisierung der Zollverfahren auf der Grundlage der Entwicklung neuer informationstechnologischer (IT-)Systeme stellt ein wichtiges Element für das Funktionieren der Europäischen Union (EU) dar. Diese Modernisierung sollte insbesondere dazu beitragen, die Wirtschaftstätigkeit und das Wachstum zu fördern und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger der EU zu erhöhen. Diese Vorteile sollten für die Mitgliedstaaten die erforderlichen Anreize darstellen, um in IT-Systeme für den Zoll zu investieren.

- II. Mit der e-Zoll-Entscheidung der Kommission, dem Modernisierten Zollkodex (MCC) und schließlich dem Zollkodex der Union (UZK) wurden die Grundsteine für die Modernisierung der Zollunion gelegt und die hierfür erforderlichen IT-Systeme entworfen. Die Unionskomponenten der IT-Systeme werden aus dem Programm "Zoll 2020" finanziert. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die entsprechenden nationalen Komponenten (nicht der Union gehörende Komponenten) zu entwickeln und die damit verbundenen Kosten zu tragen. Die Implementierung der IT-Systeme unterliegt einem mehrschichtigen Entscheidungsprozess unter Beteiligung verschiedener Stellen.

- III. Der Hof prüfte, ob das Programm "Zoll 2020" zusammen mit den entsprechenden Zollvorschriften voraussichtlich die IT-Systeme liefern wird, die für eine Verbesserung der Zollvorgänge in der EU erforderlich sind. Diese Prüfung wurde während der Umsetzungsphase des Programms mit Blick darauf durchgeführt, einen Beitrag zu den Diskussionen über das nächste Zollprogramm, das im Jahr 2021 beginnt, zu leisten. Der Hof untersuchte, ob mit dem Programm sichergestellt wird, dass die IT-Systeme zeitnah implementiert werden, und ermittelte die Gründe für Verzögerungen, soweit vorhanden. Die Prüfung beruhte in erster Linie auf der Analyse von Kommissionsdokumenten, Protokollen und Berichten von Ausschüssen und Arbeitsgruppen sowie auf den Ergebnissen einer Umfrage, die den Mitgliedstaaten übermittelt wurde.

- IV. Der Hof stellte fest, dass es bei der Einführung der neuen IT-Systeme für die Zollunion zu einer Reihe von Verzögerungen kam, sodass einige der wichtigsten Systeme zu der im UZK festgesetzten Frist im Jahr 2020 nicht verfügbar sein werden. Die Verzögerungen sind auf

mehrere Faktoren zurückzuführen, insbesondere auf Änderungen des Projektumfangs, unzureichende von der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Ressourcen sowie einen wegen der vielschichtigen Governance-Struktur langwierigen Entscheidungsprozess. Der Hof stellte darüber hinaus fest, dass die Kommission nicht angemessen über Verzögerungen Bericht erstattet hat und dass die Ziele des Programms "Zoll 2020" und die Berichterstattungsregelungen sich nicht für die Überwachung der Implementierung der IT-Systeme eignen. Der ursprüngliche Ansatz für die Entwicklung der IT-Systeme war ein überwiegend dezentralisierter Ansatz, mit dem das Risiko gesenkt werden sollte, dass die IT-Systeme nicht bereitgestellt werden; dieser Ansatz ging jedoch mit einer geringeren Effizienz einher.

V. Der Hof empfiehlt der Kommission,

- a) vorzuschlagen, dass sich die Ziele des nächsten Zollprogramms ausdrücklich auf die geplanten und zu entwickelnden IT-Systeme beziehen, und genaue und messbare Ziele vorzuschlagen;
- b) sicherzustellen, dass die im Rahmen früherer Programme gewonnenen Erkenntnisse gebührend berücksichtigt werden, und den Mitgliedstaaten geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, damit rechtzeitig eine fundierte Entscheidung über den Umfang der Projekte getroffen werden kann;
- c) das Risiko, dass ein Mitgliedstaat die Fristen für die Implementierung der nationalen Komponenten möglicherweise nicht einhalten kann, zu überwachen, in einem frühen Stadium mögliche Lösungen zu ermitteln und deren Umsetzung auf nationaler Ebene zu erleichtern und eine breitere Nutzung der kooperativen IT-Entwicklung zu erleichtern;
- d) die Governance der Entwicklung der IT-Systeme im Zollbereich dadurch zu straffen, dass sie eine effizientere und raschere Kommunikation mit den Mitgliedstaaten sicherstellt, beispielsweise durch die Nutzung weiterer Lösungen für den Informationsaustausch, damit Entscheidungen ohne Verzögerung getroffen werden können;
- e) alle Akteure, die auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten von der Implementierung der IT-Systeme betroffen sind, zeitnah und transparent über

Verzögerungen bei der Implementierung sowie über Ausgaben für Unionskomponenten und nationale Komponenten zu informieren und geeignete Berichterstattungsregelungen und Indikatoren für den allgemeinen Stand der Implementierung und für einzelne Projekte festzulegen.

EINLEITUNG

Die Zollunion ist eine der Säulen des Binnenmarkts in der Europäischen Union

1. Im Jahr 2018 begeht die Europäische Union (EU) den 50. Jahrestag des Bestehens der Zollunion. Im Kern bedeutet die Zollunion, dass an den Binnengrenzen zwischen Mitgliedstaaten keine Zölle erhoben werden und dass auf Einfuhren aus Drittländern gemeinsame Zölle erhoben werden.
2. Um als wichtiger Handelsblock agieren zu können, ist die EU auf den effizienten Güterstrom in die und aus der Zollunion sowie auf den freien Warenverkehr innerhalb des Binnenmarkts angewiesen. Laut aktuellen verfügbaren Statistiken beliefen sich die Ein- und Ausfuhren insgesamt auf rund 3,7 Billionen Euro¹. Diese Zahlen belegen, welche wichtige Rolle Handel und Zollunion für den Wohlstand der EU spielen.
3. Darüber hinaus stellen die Einfuhrzölle einen wichtigen Teil der EU-Einnahmen dar. Sie beliefen sich im Jahr 2017 auf 20,3 Milliarden Euro, was 15 % des gesamten EU-Haushalts entspricht.



¹ Quelle: Eurostat-Statistiken zum Welthandel für 2017.

Die Modernisierung der Zollunion steht seit 2003 auf der Tagesordnung der EU

4. Seit ihrer Schaffung haben zahlreiche wichtige Akteure darauf hingewiesen, dass die Zollunion modernisiert werden muss. Die Verbesserung sollte die Digitalisierung², die Einführung eines papierlosen Arbeitsumfelds und den Abbau der Bürokratie umfassen und so dazu beitragen, Wirtschaftstätigkeit und Wachstum zu fördern. Außerdem sollte sie die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger der EU erhöhen und eine effizientere Erhebung von Zöllen ermöglichen. Es wird davon ausgegangen, dass die Vorteile, die ein verbesserter EU-Handel für Verbraucher und Unternehmen in der EU mit sich bringt, für die Mitgliedstaaten einen Anreiz darstellen, in informationstechnologische (IT-)Systeme für das Zollwesen zu investieren.

5. Im Jahr 2003 hat die Kommission das Ziel gesetzt, eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel zu erreichen³. Mit der Veröffentlichung der e-Zoll-Entscheidung⁴ im Jahr 2008 wurde die Bedeutung dieses Ziels nochmals unterstrichen. Im Juni 2008 trat der Modernisierte Zollkodex (MCC)⁵ in Kraft. Ziel war die Modernisierung der Zollunion, einschließlich der Entwicklung einer Reihe von IT-Systemen, die bis Juni 2013 voll einsatzfähig sein sollten. Aus verschiedenen Gründen, unter anderem wegen Verzögerungen

² Auch die Weltzollorganisation (WZO), die ein Reifegradmodell für digitales Zollwesen (*Digital Customs Maturity Model*) entwickelt hat, erachtet die Digitalisierung als wesentliches Merkmal eines modernisierten Zollwesens.

³ Siehe die Mitteilung der Kommission vom 24. Juli 2003 "Eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel".

⁴ Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel (ABl. L 23 vom 26.1.2008, S. 21) (e-Zoll-Entscheidung).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. L 145 vom 4.6.2008, S. 1), aufgehoben durch Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1). Der Modernisierte Zollkodex trat am 24. Juni 2008 in Kraft, jedoch mit der Bestimmung, dass er spätestens am 24. Juni 2013 gelten würde.

bei der Implementierung der erforderlichen IT-Systeme⁶, wurde der Modernisierte Zollkodex in der Praxis nie angewendet.

6. Im Oktober 2013 wurde der Zollkodex der Union (UZK)⁷ angenommen, der den Modernisierten Zollkodex ersetzt und mit dem erneut der Übergang zu einem papierlosen Arbeitsumfeld und einem Informationsaustausch auf der Grundlage von IT-Systemen angestrebt wird. Der UZK gilt seit Mai 2016 mit einer Übergangsfrist bis Ende 2020 für die Implementierung der IT-Systeme. Die mit dem UZK verbundenen IT-Systeme waren mit den IT-Systemen vergleichbar, die zuvor im Rahmen des Modernisierten Zollkodex erforderlich waren.

7. Um den Vorschriften der e-Zoll-Entscheidung und des UZK zu entsprechen, hat die Kommission strategische Planungsdokumente für die Entwicklung der entsprechenden IT-Systeme im Zollbereich erstellt: den mehrjährigen strategischen Aktionsplan⁸ und das Arbeitsprogramm zum UZK⁹. Der mehrjährige strategische Aktionsplan berücksichtigt den Zeitplan für die Umsetzung des Arbeitsprogramms zum UZK, enthält jedoch zusätzliche IT-Systeme, die weiterentwickelt werden müssen.

⁶ Siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Europäischen Union (Neufassung) (COM (2012) 64 final), den die Kommission am 20. Februar 2012 angenommen hat.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung) (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1) (UZK-Verordnung).

⁸ Der mehrjährige strategische Aktionsplan ist ein von der Kommission in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 Absatz 2 der e-Zoll-Entscheidung erstelltes Verwaltungs- und Planungsinstrument, in dem ein strategischer Rahmen und Meilensteine für die Verwaltung von IT-Projekten festgelegt sind. Ist eine Überarbeitung dieses Dokuments genehmigt, so wird es von der GD TAXUD veröffentlicht.

⁹ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 29. April 2014 zur Erstellung des Arbeitsprogramms zum Zollkodex der Union (2014/255/EU) (ABl. L 134 vom 7.5.2014, S. 46) (Arbeitsprogramm 2014 zum UZK), aufgehoben durch den Durchführungsbeschluss (EU) 2016/578 der Kommission vom 11. April 2016 zur Festlegung des Arbeitsprogramms für die Entwicklung und Inbetriebnahme der elektronischen Systeme gemäß dem Zollkodex der Union (ABl. L 99 vom 15.4.2016, S. 6) (Arbeitsprogramm 2016 zum UZK).

Das Programm "Zoll 2020" ist das Instrument, mit dem die Implementierung der erforderlichen IT-Systeme derzeit finanziert wird

8. Die EU finanziert die Entwicklung neuer IT-Systeme, die im mehrjährigen strategischen Aktionsplan vorgesehen sind, sowie die Instandhaltung vorhandener IT-Systeme über ein allgemeines Programm im Zollbereich. Im Rahmen dieses Programms "Zoll 2020"¹⁰ werden Mittel für die EU-Komponenten der IT-Systeme (Unionskomponenten) bereitgestellt. Hierbei handelt es sich um IT-Bestände wie Hardware, Software und Netzwerkverbindungen und IT-Dienste zur Unterstützung von IT-Systemen, die der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, die nationalen Komponenten (nicht der Union gehörende Komponenten) zu entwickeln und die damit verbundenen Kosten zu tragen¹¹.

9. Die Kommission hat das Programm "Zoll 2020" eingerichtet, um "das Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion zu fördern, um den Binnenmarkt durch die Zusammenarbeit der Teilnehmerländer, ihrer Zollbehörden und ihrer Beamten zu stärken." Der Gesamthaushalt dieses Programms beläuft sich auf 523 Millionen Euro über sieben Jahre (d. h. rund 75 Millionen pro Jahr)¹². "Zoll 2020" dient der Fortführung der früheren "Zoll"-Programme, die im Jahr 1991 eingeleitet wurden; das letzte von ihnen wurde im Jahr 2013 abgeschlossen. Die Kommission schlägt ein Finanzvolumen von 950 Millionen Euro für das Zollprogramm innerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 vor.

10. Drei Viertel des Haushalts für "Zoll 2020" sind für den Aufbau von IT-Kapazitäten vorgesehen, die in der Zoll-2020-Verordnung als Europäische Informationssysteme (EIS) bezeichnet werden. Dieser Haushalt umfasst die Entwicklung, den Betrieb und die Wartung der EU-Komponenten (Unionskomponenten) dieser EIS. Die verbleibenden 25 % des

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1294/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Festlegung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Zoll 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 624/2007/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 209).

¹¹ Einige Mitgliedstaaten verwenden die EU-Strukturfonds, um einen Teil dieser Kosten zu decken.

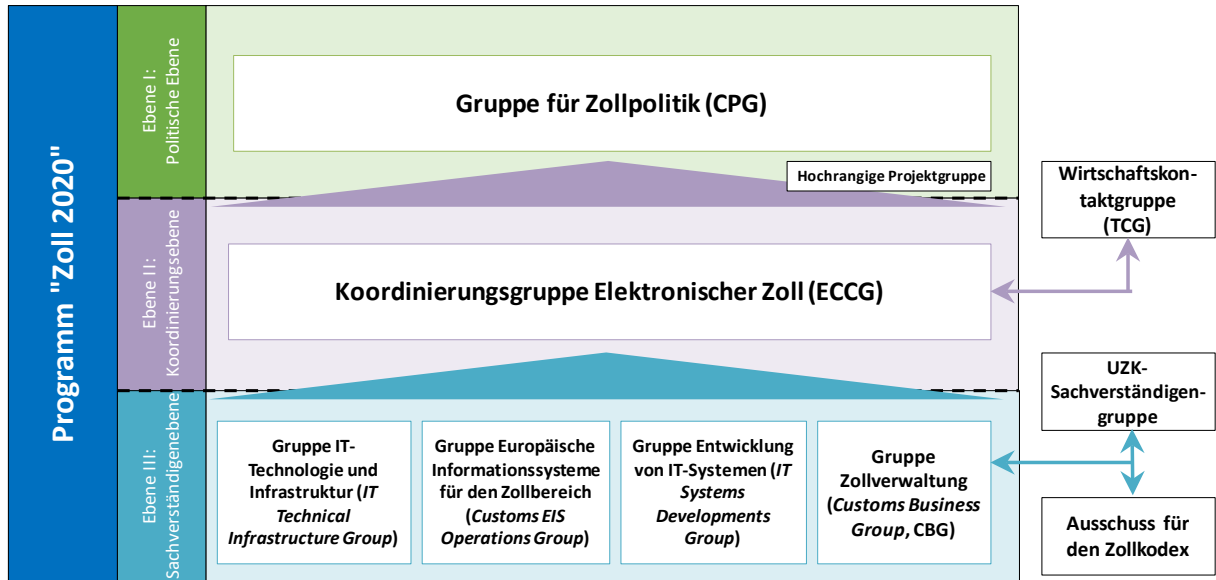
¹² In diesem Haushalt sind IT-Entwicklungen, die ausschließlich von den Mitgliedstaaten finanziert werden (nationale Komponenten), nicht enthalten. Der Hof konnte die Gesamtkosten der Systeme nicht ermitteln (siehe **Ziffer 47**).

Haushalts sind für andere Maßnahmen vorgesehen, die mit der Funktionsweise und Modernisierung der Zollunion zusammenhängen, namentlich gemeinsame Maßnahmen (wie Projektgruppen und Sachverständigenteams) und Schulungen.

Die Governance der Implementierung der IT-Systeme in der Zollunion ist vielschichtig

11. In **Abbildung 1** ist die Governance der Implementierung der IT-Systeme in der Zollunion dargestellt. An der Governance sind mehrere miteinander interagierende Stellen beteiligt, in denen die Kommission, die Mitgliedstaaten und Handelsakteure vertreten sind, nämlich die Gruppe für Zollpolitik (CPG), die Koordinierungsgruppe Elektronischer Zoll (ECCG) und die Wirtschaftskontaktgruppe (TCG). Die Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) ist für die Umsetzung von "Zoll 2020" zuständig und leitet diese Gruppen. Um eine Einigung zu einzelnen Projekten zu erzielen, bedarf es einer Reihe von Diskussionen zu technischen, operativen, rechtlichen und finanziellen Fragen, an denen Sachverständige der Kommission und der Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Abbildung 1 - Governance bei der Umsetzung des mehrjährigen strategischen Aktionsplans und der e-Zoll-Projekte



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des mehrjährigen strategischen Aktionsplans "MASP Rev. 2017", Anhang III - "Governance Scheme".

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

12. Der Hof prüfte, ob das Programm "Zoll 2020" zusammen mit den entsprechenden Zollvorschriften voraussichtlich die IT-Systeme liefern wird, die für eine Verbesserung der Zollvorgänge in der EU erforderlich sind. Schwerpunkt der Prüfung war die Entwicklung der Unionskomponenten neuer IT-Systeme. Was die nationalen Komponenten betrifft, beschränkte sich die Prüfung des Hofes auf die Aufsichtsfunktion der Kommission bei der Koordinierung der von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Implementierung dieser Komponenten in den nationalen IT-Systemen. Nicht berücksichtigt wurden die anderen im Programm "Zoll 2020" vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere die gemeinsamen Maßnahmen, die Fortbildungsmaßnahmen sowie der Betrieb und die Wartung bestehender IT-Systeme.

13. Die Prüfung des Hofes wurde während der Umsetzungsphase des Programms durchgeführt. Dies ermöglichte es dem Hof, die Entwicklung der IT-Systeme nach Ablauf der halben Programmdauer zu überprüfen und rechtzeitig Beiträge zu den Diskussionen über das nächste Zollprogramm, das im Jahr 2021 beginnt, zu liefern (siehe **Ziffer 9**).

14. Der Hof untersuchte, ob mit dem Programm sichergestellt wird, dass die IT-Systeme zeitnah entwickelt und implementiert werden. Kam es zu Verzögerungen, so wurden die Gründe dafür ermittelt. Darüber hinaus überprüfte der Hof die damit zusammenhängenden Aspekte der Gestaltung und der Überwachungs- und Berichterstattungsregelungen¹³. Die Prüfung stützte sich auf eine Analyse von Kommissionsdokumenten, Protokollen und Berichten der Ausschüsse und Arbeitsgruppen, an denen die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt sind, sowie auf Befragungen der Kommissionsbediensteten in der GD TAXUD.

15. Um einen Einblick in die Umsetzung der nationalen Komponenten neuer IT-Systeme der Mitgliedstaaten zu erhalten, führte der Hof eine Umfrage bei den 28 nationalen Zollbehörden durch.

BEMERKUNGEN

Bei der Implementierung neuer IT-Systeme für das Zollwesen kam es zu einer Reihe von Verzögerungen

16. Die rasante Entwicklung der Informationstechnologie ist mit immer neuen Möglichkeiten, Herausforderungen und Anforderungen der Nutzer im Allgemeinen verbunden. Dies gilt auch für das Zollwesen - ein Bereich, in dem die Kommission und die Mitgliedstaaten flexible Lösungen bereitstellen und agil auf externe Ereignisse reagieren müssen. 10 Jahre nach der Annahme der e-Zoll-Entscheidung hat der Hof Fortschritte bei der Entwicklung der IT-Systeme festgestellt. Einige dieser Systeme sind jedoch noch nicht vollständig implementiert.

17. Der mehrjährige strategische Aktionsplan 2017 umfasst 31 IT-Projekte, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen. Sie sollen dazu dienen, neue Systeme zu entwickeln oder bestehende Systeme zu verbessern, und so dazu beitragen, die Zollunion zu modernisieren und die uneingeschränkte Anwendung des UZK sicherzustellen.

¹³ Darüber hinaus wurden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 19/2017 "Einfuhrverfahren: Schwachstellen im Rechtsrahmen und eine unwirksame Umsetzung wirken sich auf die finanziellen Interessen der EU aus" berücksichtigt.

Die Fristen für die Umsetzung der IT-Projekte wurden nach und nach verschoben. Infolge der Überarbeitungen der mehrjährigen strategischen Aktionspläne für die Jahre 2016 und 2017 wurden die Fristen für die Bereitstellung der IT-Systeme für 28 % bzw. 42 % der Projekte verschoben.

18. **Anhang II** enthält eine Grafik, aus der die zusätzliche Anzahl von Jahren hervorgeht, die für die Umsetzung der einzelnen IT-Projekte benötigt werden. Diese Angaben beruhen auf einem Vergleich der Fristen für die Umsetzung zwischen dem mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2017 und der ursprünglichen Planung. Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass zwar bei vier Projekten die ursprüngliche Frist für die Umsetzung eingehalten wurde, es jedoch bei zahlreichen Projekten zu Verzögerungen kam und vier Projekte um fünf oder mehr Jahre verschoben wurden.

Die Bereitstellung einiger wichtiger IT-Systeme, die im Zollkodex der Union vorgesehen sind, verzögert sich über das Jahr 2020 hinaus

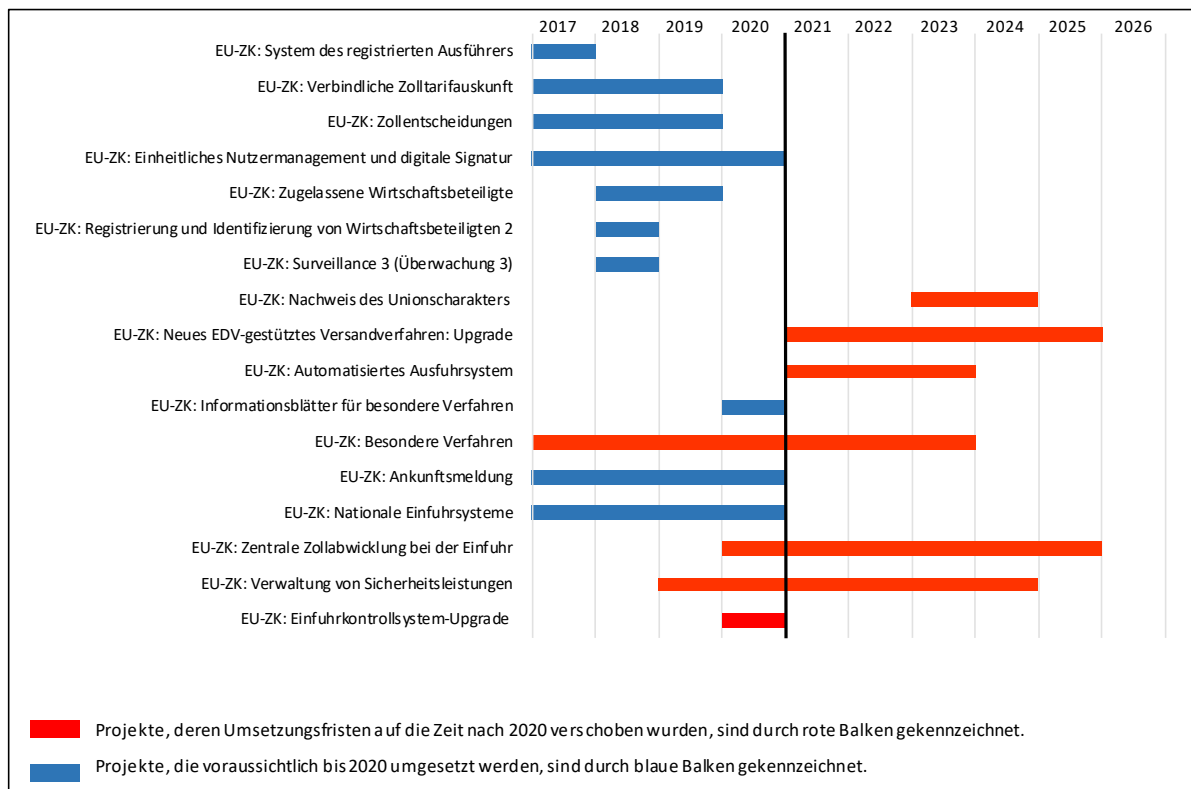
19. Die vollständige Umsetzung des UZK hängt von der Verfügbarkeit einer Reihe von IT-Systemen bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten ab. Zwar gilt der UZK seit dem Jahr 2016, doch ist darin eine Übergangsfrist bis spätestens 31. Dezember 2020 vorgesehen, die es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, die 17 vorgeschriebenen IT-Systeme zu entwickeln.

20. Dem mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2017 zufolge werden sieben dieser IT-Systeme¹⁴ erst nach Ablauf der Frist im Jahr 2020 vollständig bereitgestellt. Angaben der Kommission zufolge wird die Gesamtquote der Umsetzung des UZK Ende 2020 bei etwa 75 % liegen. Diese Berechnung basiert jedoch auf der Erreichung der Meilensteine für die Unionskomponenten; unberücksichtigt bleibt, wann die Systeme einsatzbereit sein werden. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass zu den verzögerten Projekten Schlüsselsysteme für die Durchführung zentraler Zollverfahren (Einfuhr, Versand und Ausfuhr) sowie deren

¹⁴ EU-ZK-Projekte, die auf nach 2020 verschoben wurden: EU-ZK: Automatisiertes Ausfuhrsystem, EU-ZK: Neues EDV-gestütztes Versandverfahren: Upgrade, EU-ZK: Verwaltung von Sicherheitsleistungen, EU-ZK: Besondere Verfahren, EU-ZK: Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr, EU-ZK: Nachweis des Unionscharakters und EU-ZK: Einfuhrkontrollsystem-Upgrade.

Upgrades gehören. Diese Systeme wurden von den Mitgliedstaaten in ihren Antworten auf die Umfrage des Hofes als entscheidend für das effiziente Funktionieren und die Modernisierung der Zollunion bezeichnet (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Mehrjähriger strategischer Aktionsplan 2017 für 17 Projekte im Zusammenhang mit dem UZK¹⁵



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des mehrjährigen strategischen Aktionsplans 2017 (eine ausführliche Beschreibung der IT-Projekte findet sich in **Anhang I**).

21. Im Januar 2018 erstattete die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Umsetzung des UZK und setzte sie davon in Kenntnis, dass die im UZK festgelegte Frist im Jahr 2020 nicht eingehalten werden würde. Im März 2018 legte sie einen

¹⁵ Die Planung des Einfuhrkontrollsystem-Upgrades bezieht sich nur auf den ersten Teil des Projekts. Die verbleibenden Teile des Projekts werden nach 2020 bereitgestellt.

Vorschlag zur Änderung des UZK vor, in dem in Bezug auf die Anwendung einiger Bestimmungen eine Verlängerung der Übergangszeit bis zum Jahr 2025 vorgesehen ist.

Es besteht die Gefahr, dass die neu vorgeschlagene Frist für 2025 nicht eingehalten wird

22. Die Überarbeitung des mehrjährigen strategischen Aktionsplans für 2017 führte zu einer erheblichen Konzentration der Arbeiten der Kommission im Zeitraum 2023-2025, in dem sechs Systeme¹⁶, die auf umfangreiche Projekte zurückgehen, in Betrieb genommen werden sollen¹⁷. Darüber hinaus implementieren zahlreiche Mitgliedstaaten ihre IT-Systeme mit Verspätung¹⁸. Daher besteht das Risiko, dass die verschobenen Fristen ebenfalls nicht eingehalten werden und dass die UZK-Frist über das Jahr 2025 hinaus verlängert wird.

Änderungen des Projektumfangs, unzureichende zugewiesene Ressourcen und ein langwieriger Entscheidungsprozess waren die Hauptgründe für Verzögerungen

23. Die Untersuchung der Umsetzung der IT-Projekte im Zollwesen, die eine eingehende Analyse von fünf Projekten¹⁹ und der Antworten der Mitgliedstaaten auf die Umfrage des

¹⁶ Außerdem wird der zweite Teil des "EU-ZK: Einfuhrkontrollsystem-Upgrade" ebenfalls in diesen Zeitraum fallen, wobei jedoch die Planung des zweiten Teils des Projekts noch nicht in den mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2017 aufgenommen ist.

¹⁷ Diese Art der Konzentration steht im Widerspruch zu den Schlussfolgerungen der Projektgruppe "Zoll 2020" zu den Auswirkungen der Anforderungen des UZK auf die Mitgliedstaaten, wonach eine Überschneidung der Inbetriebnahme mehrerer Großsysteme innerhalb des gleichen Zeitraums vermieden werden sollte. Die Kommission hat darüber hinaus eingeräumt, dass es in der EU bislang noch keine derart umfassende Umstellung gegeben hat und dass die Umstellung sowohl auf technischer Ebene als auch im Hinblick auf die Koordinierung vielen operationellen Risiken ausgesetzt sein werde.

¹⁸ Der Hof verglich die aktuelle Phase (auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten auf seine Umfrage) mit dem für das erste Quartal 2018 vorgesehenen Meilenstein des mehrjährigen strategischen Aktionsplans.

¹⁹ Vier EU-ZK-Projekte: System des registrierten Ausführers, Surveillance 3 (Überwachung 3), Einfuhrkontrollsystem-Upgrade und Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr sowie ein zusätzliches Nicht-EU-ZK-Projekt: Einzige EU-Anlaufstelle ("EU Single Window") (siehe **Anhang I**).

Hofes umfasste, ergab, dass die Verzögerungen im Wesentlichen auf die folgenden Gründe zurückzuführen waren:

- Änderungen des Umfangs einiger Projekte, die zu einer gesteigerten Komplexität führten (siehe **Ziffern 24-25**);
- unzureichende von der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Ressourcen für die Einführung der IT-Systeme (siehe **Ziffern 26-32**);
- langwieriger Entscheidungsprozess wegen der vielschichtigen Governance-Struktur²⁰, an der die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt sind (siehe **Ziffern 33-36**).

Änderungen des Umfangs einiger Projekte

24. Die Kommission legte dem Zeitplan für die Entwicklung und Einführung von Zollsystemen die im Jahr 2012 abgeschlossene IT-Masterplan-Studie zugrunde und kam zu dem Schluss, dass die Frist im Jahr 2020 für die Inbetriebnahme der zu jenem Zeitpunkt geplanten IT-Projekte realistisch sei.

25. 12 der 17 Projekte, die bereits vor dem UZK im Modernisierten Zollkodex geplant waren, waren relativ ausgereift²¹. Im Laufe der anschließenden Diskussionen jedoch kamen die Kommission und die Mitgliedstaaten überein, den Umfang einiger IT-Systeme wesentlich zu ändern. Außerdem wurden einige IT-Entwicklungen von der mitgliedstaatlichen Ebene auf die EU-Ebene verlagert. Durch diese Entscheidung erhöhte sich die Arbeitsbelastung der Kommission erheblich, und es erwies sich, dass der ursprüngliche Zeitplan nicht eingehalten werden konnte.

²⁰ 19 der 24 Mitgliedstaaten, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, gaben an, die derzeitigen Governance-Strukturen seien unter Berücksichtigung der Umstände geeignet; allerdings räumten 14 Mitgliedstaaten ein, die Arbeitsmethode und der Entscheidungsprozess könnten weiter verbessert werden.

²¹ Der Geschäftsprozessmodellierung zufolge waren in den Systemen bereits Nutzer- oder Funktionsanforderungen definiert.

Von der Kommission und den Mitgliedstaaten zugewiesene Ressourcen unzureichend

Kommissionshaushalt (Unionskomponenten)

26. Bei der Ermittlung des Bedarfs an Ressourcen für das Programm "Zoll 2020" legte die Kommission die Umsetzung der IT-Strategie der EU für den Zollbereich, die im mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2012 enthalten ist, zugrunde.

27. Den ersten wichtigen Hinweis darauf, dass die für das Programm "Zoll 2020" verfügbaren Mittel möglicherweise nicht ausreichten, gab es im Jahr 2015 im Zusammenhang mit dem Projekt Einfuhrkontrollsystem-Upgrade. In dem von der Kommission und den Mitgliedstaaten vereinbarten Visionsdokument wird vorgeschlagen, bei der Entwicklung des Systems einen stärker zentralisierten Ansatz zu verfolgen als ursprünglich geplant. In diesem Dokument wurde ein geänderter Gesamthaushalt von rund 170 Millionen Euro vorgeschlagen, was mehr als dem Doppelten der vorhergehenden Schätzungen entsprach. Daher kam die Kommission zu dem Schluss, dass der verbleibende Haushalt für den Aufbau von IT-Kapazitäten für das Programm "Zoll 2020" zu niedrig war, um die Kosten für die Implementierung dieses Systems zu decken.

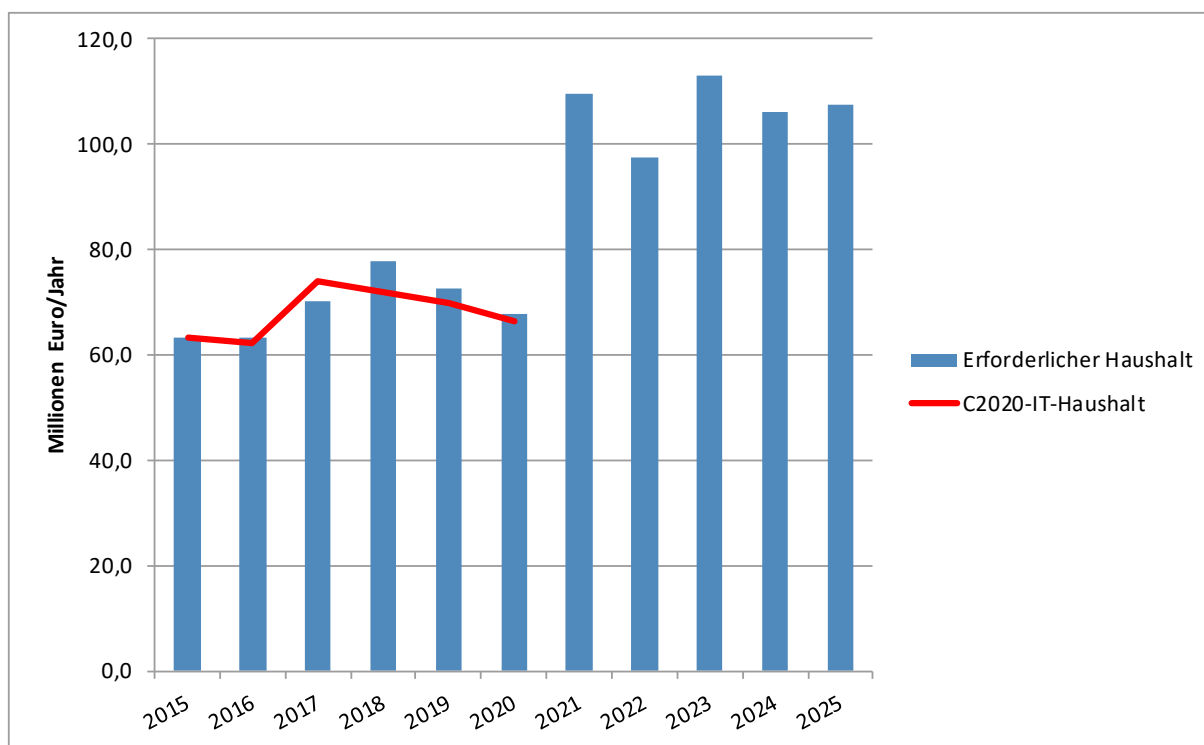
28. Die Kommission beschloss, dieses Problem mittels der folgenden Maßnahmen zu entschärfen:

- Aufteilung des Projekts in Blöcke und Festlegung eines längeren Durchführungszeitraums über das Jahr 2020 hinaus in der Absicht, den Haushalt künftiger Zollprogramme zu verwenden;
- Sicherung zusätzlicher Ressourcen für den Aufbau von IT-Kapazitäten im Rahmen des Programms "Zoll 2020". Diese Maßnahmen waren nur teilweise erfolgreich.

29. Die Prognosen der Kommission für den Mittelbedarf im Zeitraum 2021-2025 sind deutlich höher als für den Mittelbedarf im Zeitraum 2014-2020. In **Abbildung 3** sind der geschätzte Mittelbedarf für IT-Systeme bis zum Ende des Programmplanungszeitraums für "Zoll 2020" und der für den Zeitraum nach 2020 anvisierte höhere Mittelbedarf veranschaulicht. Schätzungen der Kommission zufolge werden für den nächsten Zollprogrammzeitraum rund 100-115 Millionen Euro pro Jahr benötigt, um alle IT-Systeme

betriebsbereit zu halten und die verbleibenden Projekte aus dem mehrjährigen strategischen Aktionsplan, die auf den Zeitraum nach 2020 verschoben wurden, abzuschließen.

Abbildung 3 - Veranschlagter Mittelbedarf zur Umsetzung des überarbeiteten mehrjährigen strategischen Aktionsplans 2017



Quelle: Arbeitsdokumente der Kommission.

Haushalt der Mitgliedstaaten (nationale Komponenten)

30. Aus der Hofumfrage unter den Mitgliedstaaten ging hervor, dass unzureichende Haushaltsmittel auf nationaler Ebene für die meisten von ihnen (67 %) einer der Hauptgründe für die verspätete Umsetzung des UZK waren. Die Kommission erkannte unmittelbar nach der Annahme des Arbeitsprogramms zum UZK im Jahr 2014, dass einige Mitgliedstaaten den Zollverwaltungen nicht genügend Mittel zur Verfügung stellen würden, um den mehrjährigen strategischen Aktionsplan einhalten zu können. Wie die Kommission dem Hof mitteilte, war dies zum Teil auf die internationale makroökonomische Krise mit Beginn im Jahr 2008 zurückzuführen. Der Hof hatte in seinem Sonderbericht Nr. 19/2017

bereits darauf hingewiesen, dass die Unterfinanzierung der transeuropäischen IT-Systeme zu einer verzögerten Umsetzung des Zollkodex der Union führen könnte²².

31. Die Kommission rief die Mitgliedstaaten fortgesetzt dazu auf, nationale Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und suchte andere Möglichkeiten zur Lösung des Problems unzureichender Haushaltsmittel in den Mitgliedstaaten, beispielsweise indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichterte (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 - Kooperative Entwicklung nationaler Komponenten durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten

Die Kommission setzte sich für die Option ein, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam an der Entwicklung der nationalen Komponenten arbeiten, anstatt dass jeder Mitgliedstaat eigenständig arbeitet. Im Bereich der Besteuerung hat die GD TAXUD mit dieser kooperativen IT-Entwicklung positive Erfahrungen gesammelt.

Im Jahr 2017 hat Estland ein Projekt für den Aufbau eines neuen Sachverständigenteams aus Vertretern mehrerer Mitgliedstaaten ausgearbeitet, die gemeinsam die nationalen Komponenten der IT-Systeme im Zollbereich entwickeln sollen. Ein solches Sachverständigenteam würde beispielsweise gemeinsame Vergabeverfahren entwickeln, um Skaleneffekte zu erzielen. Das Projekt wurde von der Kommission genehmigt und wird aus dem Arbeitsprogramm "Zoll 2020" für 2018 finanziert.

15 Mitgliedstaaten haben ihr Interesse bekundet, sich an diesen Maßnahmen zu beteiligen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte das Sachverständigenteam die Arbeit noch nicht aufgenommen, weshalb es nicht möglich war, die Ergebnisse dieser Initiative vollständig zu bewerten.

32. Die Mitgliedstaaten behalten 20 % der erhobenen Zölle als Erhebungskosten ein, und die restlichen 80 % fließen als Einnahmen in den EU-Haushalt. Der Einbehaltungssatz für die Erhebungskosten würde ausreichen²³, um zur Deckung der mitgliedstaatlichen Ausgaben für die Implementierung der IT-Systeme im Zollbereich beizutragen. Allerdings stellte der Hof

²² Siehe Ziffern 33-38 des Sonderberichts Nr. 19/2017.

²³ Im Jahr 2017 behielten die Mitgliedstaaten mehr als 4 Milliarden Euro als Erhebungskosten ein. Auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten schwankten die einbehaltenen Beträge zwischen 3 Millionen Euro und 1 Milliarde Euro.

fest, dass kein Mitgliedstaat den eigenen Angaben zufolge so vorgegangen war. Vielmehr wurden Mittel aus dem Staatshaushalt und aus EU-Strukturfonds verwendet, um die Entwicklung der IT-Systeme im Zollbereich zu finanzieren.

Langwieriger Entscheidungsprozess wegen der vielschichtigen Governance-Struktur, an der die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt sind

33. Die Entwicklung der IT-Systeme im Zollbereich erfordert die Beteiligung, enge Abstimmung und Einigung einer großen Zahl von Akteuren auf mehreren Ebenen in der Kommission und den Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 11). Neben der Komplexität der IT-Entwicklung an sich wird die Entscheidungsfindung durch die Besonderheiten der Zollvorgänge in den einzelnen Mitgliedstaaten und durch Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Fortschritte und Kapazitäten in der Informationstechnologie im Zollbereich zusätzlich erschwert.

34. Die Kommission in ihrer koordinierenden Rolle hat bereits bei der Umsetzung der bestehenden Zollsysteme, insbesondere der ersten Generation des Versandverfahrens (Neues EDV-gestütztes Versandverfahren), Erfahrungen mit dieser Governance-Struktur gesammelt. Hierbei hat sich erwiesen, dass die Einigung über alle Aspekte der Projektumsetzung ein herausforderndes und zeitraubendes Unterfangen darstellt²⁴.

35. Angesichts der Komplexität von IT-Projekten im Zollwesen hat die Kommission für jedes Projekt eine Reihe detaillierter Meilensteine festgelegt, um die operative Planung und Überwachung zu erleichtern. Diese Meilensteine sind entsprechend den wichtigsten Projektphasen gegliedert und beziehen sich auf die Genehmigung der entsprechenden Dokumente oder Maßnahmen durch die in den Governance-Gremien vertretenen Mitgliedstaaten²⁵.

²⁴ Die für die Entwicklung des Neuen EDV-gestützten Versandverfahrens benötigte Zeit (12 Jahre) wurde berücksichtigt, als der Zeitbedarf für die Entwicklung der neuen Systeme im *Iteration 1 Global Estimation Study Document* für den IT-Masterplan eingeschätzt wurde.

²⁵ Gruppe für Zollpolitik (CPG) und Koordinierungsgruppe Elektronischer Zoll (ECCG).

36. Der Hof untersuchte die Anwendung dieser Meilensteine in seiner Stichprobe von fünf Projekten (siehe **Ziffer 23**). In allen Fällen einigten sich Kommission und Mitgliedstaaten über die ersten Meilensteine (Geschäftsszenario und/oder Visionsdokument) mit Verzögerung²⁶.

Die Kommission erstattete verspätet Bericht über die Verzögerungen

37. Die Umsetzbarkeit der Fristen für die Fertigstellung der IT-Projekte wurde von einigen Mitgliedstaaten und Handelsvertretern (wie Einführern, Zollagenten, Transport- und Logistikunternehmen) sofort nach der Annahme der wichtigsten Planungsdokumente in den Jahren 2013 und 2014 infrage gestellt. Ungeachtet dessen ließ sich den offiziellen Strategieplanungsdokumenten und -berichten der Kommission im Jahr 2016 weiterhin entnehmen, dass alle EU-ZK-IT-Systeme und mehrere andere Projekte des mehrjährigen strategischen Aktionsplans, bei denen es sich nicht um EU-ZK-Projekte handelt, bis zum Jahr 2020 umgesetzt würden (siehe **Kasten 2**).

²⁶ In zwei Fällen (Überwachung 3 und System des registrierten Ausführers) konnte der Rückstand wieder aufgeholt und die ursprüngliche Frist für die Umsetzung (aus dem mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2014) eingehalten werden. In zwei weiteren Fällen (Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr und Einfuhrkontrollsystem-Upgrade) wurden die Projekte in Phasen aufgeteilt, wodurch die endgültige Umsetzung über 2020 hinaus verlängert wurde. Was die Einzige EU-Anlaufstelle ("EU Single Window") betrifft, so wurde das Projekt in mehrere Teilprojekte aufgeteilt; der Zeitpunkt seiner vollständigen Umsetzung ist noch nicht bekannt.

Kasten 2 - Aus der Berichterstattung der Kommission (bis 2016) ging hervor, dass die IT-Systeme bis 2020 bereitgestellt würden

Die Kommission hat in keinem der Fortschrittsberichte zum Thema "Zoll 2020" für die Jahre 2014, 2015 und 2016 das Risiko erwähnt, dass die IT-Systeme des UZK nicht bis 2020 geliefert werden könnten (siehe Ziffer 46).

Im Fortschrittsbericht zum elektronischen Zoll für 2016, der im Juli 2017 veröffentlicht wurde, räumte die Kommission ein, dass sich mehrere Projekte verzögert hatten. Allerdings gab sie an, dass die rechtzeitige Durchführung der Projekte angesichts der im Jahr 2016 erzielten Fortschritte nach wie vor möglich sei.

Ähnliche Informationen wurden in den Fortschrittsberichten zum e-Zoll für die Jahre 2014 und 2015 vorgelegt.

38. Als die Kommission im Juni 2014 Probleme bezüglich der Verfügbarkeit von Ressourcen und potenzielle Verzögerungen bei der Umsetzung des Arbeitsprogramms zum UZK feststellte, änderte sie die Fristen im Arbeitsprogramm zum UZK oder im mehrjährigen strategischen Aktionsplan nicht. Stattdessen erstellte sie einen neuen internen ressourcenbasierten operativen Plan und schlug vor, diesen parallel zu verwalten. Dies führte dazu, dass der mehrjährige strategische Aktionsplan/das Arbeitsprogramm zum UZK extern angewendet wurden und der operative Plan, der die Realität abbildete, überwiegend intern genutzt wurde. Ab dem Jahr 2015 waren im internen operativen Plan längere Fristen angegeben als im mehrjährigen strategischen Aktionsplan/Arbeitsprogramm zum UZK, und er umfasste Projekte, die nach Ablauf der UZK-Frist 2020 durchgeführt werden sollten.

39. Die beiden Planungsinstrumente bestanden in der IT-Entwicklung im Zollwesen bis 2017 nebeneinander, bevor sie nach einer von der Kommission durchgeführten Überprüfung ("Reality-Check") in Einklang gebracht wurden. Das Ergebnis dieser Überprüfung war die Überarbeitung des mehrjährigen strategischen Aktionsplans 2017, mit der die Fristen für die Inbetriebnahme mehrerer IT-Systeme über die im UZK vorgesehene rechtlich verbindliche Frist im Jahr 2020 hinaus verschoben wurden. Infolgedessen musste die Kommission eine Aktualisierung des Arbeitsprogramms zum UZK vornehmen und eine Änderung der UZK-Verordnung vorschlagen (siehe Ziffer 21).

40. Dass zwei Instrumente für die Planung vorhanden waren, zeigt, dass die Kommission Kenntnis von den Verzögerungen hatte. Wegen der Entscheidung der Kommission, diese Informationen nicht in ihre offizielle Berichterstattung aufzunehmen, erhielten die beteiligten Akteure (wie das Europäische Parlament, andere EU-Organe, die nicht in der Governance-Struktur von "Zoll 2020" vertreten sind, sowie interessierte Unternehmen und Bürger) nicht in Echtzeit volle Kenntnis von dem Risiko, dass es zu Verzögerungen kommen könnte.

Der ursprünglich gewählte Ansatz für die Entwicklung war nicht der kosteneffizienteste

41. Im Rahmen der Ausgestaltung des Programms "Zoll 2020" führte die Kommission eine Studie durch, um Entscheidungen zu den Fristen für die Implementierung der IT-Systeme und den für die Unionskomponenten erforderlichen Mitteln treffen zu können (siehe **Ziffer 26**). Der gewählte Ansatz für die Entwicklung war überwiegend dezentralisiert. Dies erfolgte ungeachtet der Tatsache, dass eine zentrale Implementierung die kosteneffizienteste Option darstellte (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3 - Ansatz der zentralisierten Entwicklung von den Mitgliedstaaten abgelehnt

In ihrer Folgenabschätzung stellte die Kommission vier Szenarien für das Programm "Zoll 2020" vor, die sich im Wesentlichen hinsichtlich des Grads der zentralisierten Entwicklung durch die Kommission oder der dezentralisierten Entwicklung durch die einzelnen Mitgliedstaaten unterschieden. Die Option mit der am stärksten zentralisierten Implementierung der IT-Systeme umfasste die gemeinsame Entwicklung und Implementierung des vollständigen Kernprozesses der Abwicklung und der zugehörigen Schnittstelle für Wirtschaftsbeteiligte.

Diese zentralisierte Lösung erforderte eine höhere Mittelausstattung für das Programm "Zoll 2020" (schätzungsweise rund 200 Millionen Euro mehr als die gewählte Option). Sie bot jedoch auch erhebliche Skaleneffekte (ein zentral investierter Euro bedeutete für die Mitgliedstaaten eine Ersparnis von vier Euro).

Dieses Szenario wurde nicht gewählt, da die Mitgliedstaaten der Auffassung waren, dass eine dezentrale Lösung den spezifischen nationalen Anforderungen besser gerecht werden und das Risiko eines Scheiterns des Projekts mindern könne.

42. Später, während der Diskussionen zum Umfang einzelner Projekte, forderten die Mitgliedstaaten, die EU solle bestimmte Komponenten der IT-Systeme auf zentraler Ebene entwickeln. Dies führte wegen Skaleneffekten zu einer kosteneffizienteren Lösung, erforderte jedoch mehr Ressourcen aus dem Programm "Zoll 2020", die nicht eingeplant waren (siehe Ziffer 27).

Die Ziele des Programms "Zoll 2020" und die Berichterstattungsregelungen eignen sich nicht für die Überwachung der Implementierung der IT-Systeme

43. Die spezifischen und operativen Ziele für die Implementierung der IT-Systeme im Programm "Zoll 2020" sind zu allgemein, um sich für die Überwachung und Berichterstattung zu eignen (z. B. "Informatisierung" oder "Weiterentwicklung, Verbesserung, Betrieb und Unterstützung der europäischen Informationssysteme für den Zollbereich"). Da die zu entwickelnden spezifischen IT-Systeme nicht zu den vorstehend genannten Zielen des Programms "Zoll 2020" gehören, werden sie in den vorliegenden Berichten außerdem nicht angemessen überwacht.

44. Im Rahmen für die Leistungsmessung, der entwickelt wurde, um das Programm "Zoll 2020" zu bewerten, sind vier Indikatoren für die Einführung neuer IT-Systeme vorgesehen:

1. Anzahl der IT-Projekte in der Phase "Forschung";
2. Anzahl der IT-Projekte in der Phase "Entwicklung";
3. Anzahl neuer IT-Systeme in der Phase "Betrieb" und
4. Anteil der IT-Projekte mit Status "grün".

45. Der Hof stellte fest, dass die ersten drei Indikatoren mit keinerlei Zielvorgabe verknüpft sind und die Zielvorgabe für den vierten Indikator lediglich darin bestand, dass 50 % der IT-Projekte den Anforderungen entsprechen sollten (Status "grün"). Diese Zielvorgabe war nicht aussagekräftig, da ein Projekt einfach infolge einer Überarbeitung des mehrjährigen strategischen Aktionsplans einen "grünen" Status erhalten kann, ohne dass tatsächlich Fortschritte bei der Implementierung des IT-Systems erzielt wurden. Die vier zur Bewertung der Implementierung der IT-Systeme entwickelten Indikatoren ermöglichen daher keine Erkennung und Meldung von Verzögerungen.

46. Die Kommission veröffentlicht jährliche Fortschrittsberichte über die Umsetzung des Programms "Zoll 2020". Die drei zum Zeitpunkt der Prüfung veröffentlichten Fortschrittsberichte zum Thema "Zoll 2020" (2014, 2015 und 2016) enthalten nur begrenzte Informationen zur Implementierung der IT-Systeme. Aus allen drei Berichten geht hervor, dass die neuen Entwicklungen weitgehend plangemäß erfolgen. Die Fortschrittsberichte zum e-Zoll für die drei vorstehend genannten Jahre enthalten ausführlichere Informationen über das Inbetriebnahmeniveau der IT-Systeme, jedoch keine Informationen zu dem Risiko, dass die geplanten Fristen nicht eingehalten werden könnten. Angesichts der Verzögerungen bei der Entwicklung und Inbetriebnahme neuer IT-Systeme lieferten die Fortschrittsberichte zu "Zoll 2020" keinen ausgewogenen und umfassenden Überblick²⁷ über die Umsetzung des Programms.

47. Der Kommission werden regelmäßig Informationen über die Kosten übermittelt, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der Entwicklung der nationalen Komponenten der IT-Systeme entstehen. Diese Informationen werden in den Fortschrittsberichten zum e-Zoll zusammengestellt und präsentiert. Die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen sind jedoch weder vollständig noch vergleichbar. Diese Einschränkung wurde in der Umfrage des Hofes bestätigt, sodass der Hof nicht in der Lage war, eine Schätzung der Gesamtkosten (Unionskomponenten und nationale Komponenten) für die Entwicklung der IT-Systeme vorzunehmen. Angesichts der unzuverlässigen Angaben zu den Ausgabenbeträgen kann die Kommission nicht angemessen beurteilen, ob die Implementierung der IT-Projekte wirksam ist und die Mittel für die Modernisierung der Zollunion optimal eingesetzt werden.

²⁷ Die Fortschrittsberichte zu "Zoll 2020" befassen sich nur auf einer Seite (von insgesamt etwa 15 Seiten) mit den neuen IT-Systemen, da sich nur 4 von 68 (Output- und Ergebnis-)Indikatoren auf neue IT-Systeme beziehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

48. Zollverfahren können einen erheblichen Einfluss auf den Handel, die Erhebung von Zöllen und die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger haben. Die Modernisierung dieser Verfahren hat einen zentralen Stellenwert für das Funktionieren der EU. 10 Jahre nach der Annahme der e-Zoll-Entscheidung hat der Hof Fortschritte bei der Entwicklung der IT-Systeme hin zu einer papierlosen Arbeitsumgebung im Zoll- und Handelsbereich festgestellt. Diese Systeme sind jedoch noch nicht vollständig implementiert.

49. Der Hof gelangt zu den folgenden Schlussfolgerungen:

- 7 von 17 IT-Systemen des UZK werden nicht fristgerecht im Jahr 2020 bereitgestellt werden können. Bei einigen von ihnen handelt es sich um Schlüsselsysteme; beispielsweise EU-ZK: Einfuhrkontrollsystem-Upgrade und EU-ZK: Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr (siehe **Ziffern 19-21**).
- Es besteht die Gefahr, dass die neue Frist im Jahr 2025 nicht eingehalten wird (siehe **Ziffer 22**).
- Der ursprünglich von der Kommission festgelegte Zeitplan für die Implementierung der IT-Systeme ließ sich wegen Änderungen des Umfangs einiger Projekte (siehe **Ziffern 24-25**) nicht mehr einhalten.
- Die tatsächlichen Kosten für die Entwicklung der zu den Unionskomponenten gehörenden IT-Systeme waren erheblich höher als die im ursprünglichen Plan geschätzten Kosten, und die Kommission stellte keine ausreichenden Ressourcen für diese Projekte bereit (siehe **Ziffern 26-29**).
- Unzureichende von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel waren einer der Hauptgründe für Verzögerungen (siehe **Ziffern 30-32**).
- Der wegen der vielschichtigen Governance-Struktur, an der die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt sind, langwierige Entscheidungsprozess führte zu Verzögerungen bei der Implementierung einiger IT-Systeme (siehe **Ziffern 33-36**).

- Die Kommission erstattete verspätet Bericht über die Verzögerungen bei der Implementierung der IT-Systeme (siehe **Ziffern 37-40**).
- Die Entscheidung darüber, welcher Anteil der IT-Entwicklung auf EU-Ebene zentralisiert wird, wurde nicht immer unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz getroffen, sondern auch unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Anforderungen der Mitgliedstaaten und des Risikos des Scheiterns von Projekten (siehe **Ziffern 41-42**).
- Die Ziele des Programms "Zoll 2020" und die Berichterstattungsregelungen eignen sich nicht für eine angemessene Überwachung der Implementierung der IT-Systeme (siehe **Ziffern 43-47**).

50. Der Hof empfiehlt der Kommission, die Lehren aus dem Programm "Zoll 2020" und aus ihrem Ansatz zur Verwaltung von IT-Projekten, der im mehrjährigen strategischen Aktionsplan beschrieben ist, für künftige Zollprogramme zu berücksichtigen.

Empfehlung 1 - Ausrichtung der Programmgestaltung auf die IT-Implementierung

Für das nächste Zollprogramm sollte die Kommission

- a) Ziele vorschlagen, die sich ausdrücklich auf die geplanten IT-Systeme beziehen, die entwickelt werden sollen;
- b) präzise und messbare Ziele vorschlagen.

Zeitraum für die Umsetzung: 2020

Empfehlung 2 - Verbesserte Schätzungen zu Zeitplan, Ressourcen und Umfang von IT-Projekten

Bei künftigen Zollprogrammen sollte die Kommission

- a) bei der Ausarbeitung von Zeitplänen und Ressourcenzuweisungen sicherstellen, dass die im Rahmen früherer Programme gewonnenen Erkenntnisse (beispielsweise Risiken im

Zusammenhang mit der IT-Umgebung und der Komplexität von Projekten) gebührend berücksichtigt werden;

- b) den Mitgliedstaaten geeignete Informationen zur Verfügung stellen, damit rechtzeitig eine fundierte Entscheidung über den Umfang der Projekte getroffen werden kann.

Zeitraumen für die Umsetzung: 2020

Empfehlung 3 - Erleichterung der kooperativen IT-Entwicklung

Die Kommission sollte

- a) das Risiko, dass ein Mitgliedstaat die Fristen für die Implementierung der nationalen Komponenten möglicherweise nicht einhalten kann, überwachen, in einem frühen Stadium mögliche Lösungen ermitteln und deren Umsetzung auf nationaler Ebene erleichtern;
- b) eine breitere Nutzung der kooperativen IT-Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

Zeitraumen für die Umsetzung: 2020

Empfehlung 4 - Straffung der Governance durch verbesserte Kommunikation

Die Kommission sollte die Governance der Entwicklung der IT-Systeme im Zollbereich dadurch straffen, dass sie eine effizientere und raschere Kommunikation mit den Mitgliedstaaten sicherstellt, beispielsweise durch die Nutzung zusätzlicher Lösungen für den Informationsaustausch, damit Entscheidungen ohne Verzögerung getroffen werden können.

Zeitraumen für die Umsetzung: 2020

Empfehlung 5 - Transparente Berichterstattung über die IT-Implementierung

Die Kommission sollte

- a) alle Akteure, die auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten von der Implementierung der IT-Systeme betroffen sind, zeitnah und transparent über Verzögerungen bei der Implementierung und über die Ausgaben für Unions- und nationale Komponenten informieren;
- b) im nächsten Rahmen für die Leistungsmessung für die Zollprogramme geeignete Berichterstattungsregelungen und Indikatoren für den allgemeinen Stand der Implementierung und für einzelne Projekte festlegen und die erforderlichen Dokumente zur Berichterstattung vorlegen.

Zeitraum für die Umsetzung: 2021

Dieser Sonderbericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. September 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

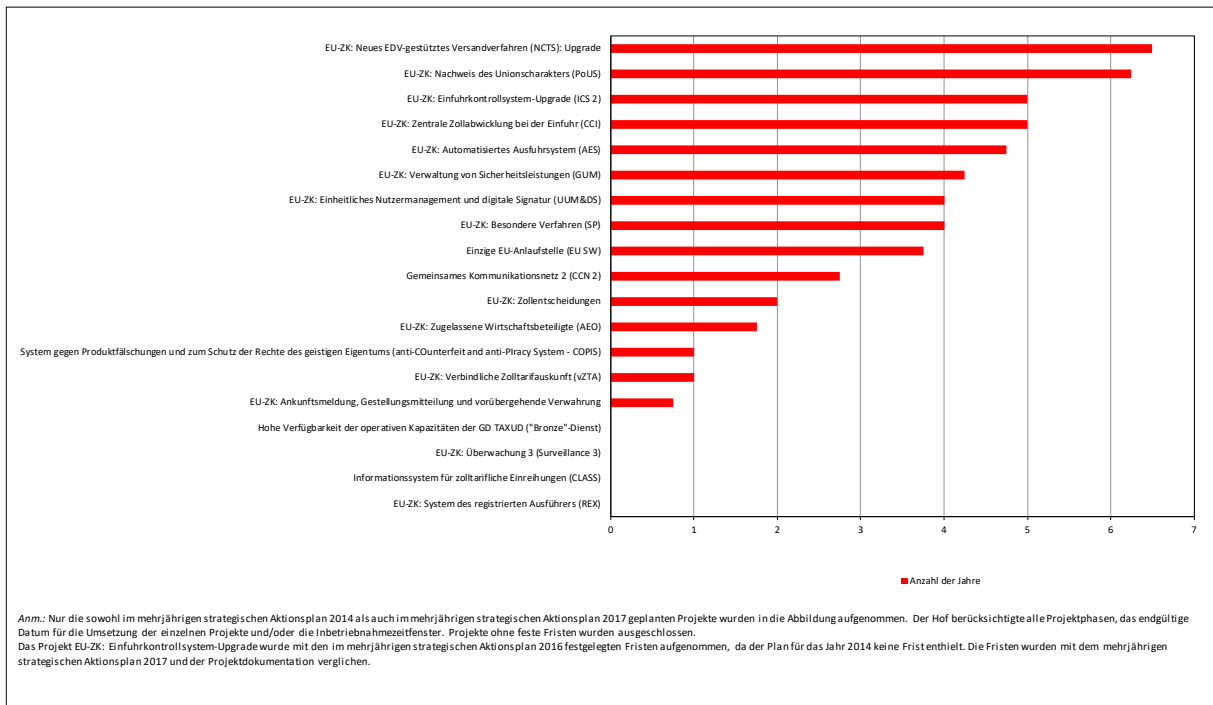
BESCHREIBUNG DER IT-PROJEKTE

EU-ZK-SYSTEME	
EU-ZK: Zollentscheidungen	Durch das Projekt sollen die Abläufe bei der Beantragung einer Zollentscheidung, die Entscheidungsfindung und das Entscheidungsmanagement EU-weit harmonisiert werden.
EU-ZK: Verbindliche Zolltarifauskunft (vZTA)	Durch das Projekt sollen das bestehende europaweite EvZTA-3-System und das System Surveillance 2 verbessert werden, um sie an die Anforderungen des EU-ZK anzupassen (z. B. Änderungen der Gültigkeitsdauer). Das Projekt ist eng mit Überwachung 3 verknüpft.
EU-ZK: AEO-Upgrade	Durch das Projekt sollen unter Berücksichtigung der Änderungen in den Rechtsvorschriften des EU-ZK die Betriebsabläufe in Bezug auf AEO-Anträge und -Bewilligungen verbessert werden.
EU-ZK: Automatisiertes Ausfuhrsystem (AES)	Dieses Projekt zielt auf die Umsetzung der Anforderungen des EU-ZK bei Warenausfuhr und Warenausgang ab und setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: europaweit (AES) und national (Upgrade nationaler Ausfuhrsysteme).
EU-ZK: Neues EDV- gestütztes Versandverfahren (NCTS) - Upgrade	Ziel des europaweiten Projekts ist ein Upgrade des bestehenden Systems, das die Versandverfahren und die Kontrolle der durch das TIR-Verfahren abgedeckten Warenbewegungen innerhalb der EU automatisiert.
EU-ZK: System des registrierten Ausführers (REX)	Ziel des REX-Projekts ist die Implementierung eines Systems, das aktuelle und vollständige Informationen über registrierte Ausführer in Nicht-EU-Ländern, die im Rahmen einer Präferenzhandelsregelung Waren in die EU ausführen, bereitstellt.
EU-ZK: Teilsystem 2 zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten (EORI 2)	Ziel dieses Projekts ist ein Upgrade des bestehenden europaweiten EORI-Systems zur Registrierung und Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten der Union und Wirtschaftsbeteiligten aus Drittländern.
EU-ZK: Ankunftsmeldung, Gestellungsmittlung und vorübergehende Verwahrung	Ziel dieses Projekts ist die Festlegung der Abläufe für die Meldung der Ankunft des Beförderungsmittels, die Gestellung der Waren und die Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung sowie die Unterstützung einer Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten.

EU-ZK: Verwaltung von Sicherheitsleistungen (GUM)	Mit diesem Projekt soll die effiziente und wirksame Verwaltung der verschiedenen Arten von Sicherheitsleistungen gewährleistet werden. Das Projekt umfasst eine europaweite und eine nationale Komponente.
EU-ZK: Informationsblätter (INF) für besondere Verfahren	Ziel dieses Projekts ist die Entwicklung eines neuen transeuropäischen Systems für die Verwaltungszusammenarbeit und den standardisierten Informationsaustausch zwischen den Zollbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten.
EU-ZK: Besondere Verfahren	Mit diesem Projekt sollen besondere Verfahren unionsweit durch gemeinsame Modelle für Betriebsabläufe beschleunigt, vereinfacht und harmonisiert werden.
EU-ZK: Surveillance 3 (Überwachung 3)	Durch dieses Projekt soll das Überwachungssystem Surveillance 2+ verbessert werden, um die Verarbeitung zusätzlicher Datenelemente aus den Anmeldungen zu ermöglichen und dadurch die Zollrisikoanalyse, die Betrugsbekämpfung, Marktanalysen, die nachträglichen Kontrollen und die statistische Nutzung zu verbessern.
EU-ZK: Einfuhrkontrollsystem-Upgrade (ICS 2) zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette bei Eingang	Mit diesem Projekt soll ein neues europaweites System geschaffen werden, mit dem das bestehende ICS ersetzt wird. Sein Hauptziel besteht in der Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette durch Optimierung des Austauschs von Vorabinformationen über Frachtgut und Behebung der Schwachstellen von Sicherheitsprozessen und/oder Datenqualität, um die Risikoanalyse zu verbessern.
EU-ZK: Upgrade der nationalen Einfuhrsysteme	Mit dem Projekt sollen alle Anforderungen des EU-ZK, die sich auf den nationalen Bereich für Einfuhren beziehen, umgesetzt werden. Das Projekt schließt die nationalen Systeme für die Bearbeitung von Zollanmeldungen sowie andere verwandte Systeme ein.
EU-ZK: Zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr (CCI)	Ziel des Projekts ist die Schaffung eines europaweiten Systems, das es Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, ihre Einfuhranmeldungen in einer Zollverwaltung zu zentralisieren, während die Waren in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten physisch vorgelegt werden.
EU-ZK: Nachweis des Unionscharakters (PoUS)	Durch das Projekt soll ein neues, europaweites System eingeführt werden, um die elektronischen Dokumente zum Nachweis des Unionscharakters zu speichern, zu verwalten und abzurufen.

<p>EU-ZK: Einheitliches Nutzermanagement und digitale Signatur - UUM&DS (Unmittelbarer Zugang von Unternehmen zu den Europäischen Informationssystemen)</p>	<p>Mit dem Projekt UUM&DS soll ein System implementiert werden, das den Unternehmen einen unmittelbaren und harmonisierten Zugang zu neuen EU-weiten Diensten, einschließlich der zentralen Dienste, bietet.</p>
<p>(Im Bericht erwähnte) Nicht-EU-ZK-Systeme</p>	
<p>Einziges EU-Anlaufstelle für das Zollwesen ("Single Window")</p>	<p>Die einzige EU-Anlaufstelle für das Zollwesen soll es Wirtschaftsbeteiligten ermöglichen, alle zollrechtlich und nichtzollrechtlich erforderlichen Informationen für grenzüberschreitende Warenbewegungen von außerhalb und in der EU elektronisch zur gleichen Zeit zu übermitteln.</p>
<p>System gegen Produktfälschungen und zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums (<i>anti-COUNTERFEIT and anti-PIRACY SYSTEM - COPIS</i>)</p>	<p>COPIS soll dazu beitragen, den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums zu verbessern, indem die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Rechteinhabern und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen allen Zollstellen der Mitgliedstaaten verbessert werden.</p>
<p>Informationssystem für zolltarifliche Einreichungen (CLASS)</p>	<p>Durch das Projekt soll ein Informationssystem für zolltarifliche Einreichungen entwickelt werden, das eine einzige Plattform bereitstellt, über die alle Einreichungsinformationen abgerufen werden können und leicht zugänglich sind.</p>
<p>Gemeinsames Kommunikationsnetz 2 (CCN 2)</p>	<p>CCN 2 ist eine Weiterentwicklung des derzeitigen CCN, bei dem es sich um eine geschlossene, gesicherte Netzinfrastruktur handelt, die von der Kommission bereitgestellt wird, um den Austausch von Informationen zwischen den nationalen Behörden im Zoll- und Steuerbereich zu erleichtern.</p>
<p>Hohe Verfügbarkeit der operativen Kapazitäten der GD TAXUD</p>	<p>Mit diesem Projekt will die Kommission hochverfügbare Infrastrukturkapazitäten für das Hosting von EU-Zollsystemkomponenten und IT-Diensten bereitstellen.</p>

IM VERGLEICH ZUR URSPRÜNGLICHEN PLANUNG ZUSÄTZLICH ERFORDERLICHE JAHRE FÜR DIE UMSETZUNG DER EINZELNEN PROJEKTE



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der mehrjährigen strategischen Aktionspläne 2017, 2016 und 2014 sowie der Dokumentation des Projekts EU-ZK: Einfuhrkontrollsystem-Upgrade (eine ausführliche Beschreibung der IT-Projekte findet sich in **Anhang I**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„ZAHLREICHE VERZÖGERUNGEN BEI DEN IT-SYSTEMEN FÜR DAS ZOLLWESEN: WAS IST FALSCH GELAUFEN?“

ZUSAMMENFASSUNG

V. Was die in der Zusammenfassung ausgesprochenen Empfehlungen betrifft, verweist die Kommission auf ihre Antworten zu den jeweiligen Empfehlungen am Ende des Berichts.

EINLEITUNG

5. Die Kommission möchte auf andere Gründe als die vom Rechnungshof genannten hinweisen, wie beispielsweise die Notwendigkeit einer Angleichung an den Vertrag von Lissabon.

10. Die Kommission möchte klarstellen, dass die Prüfung schwerpunktmäßig auf die Entwicklung neuer IT-Systeme für das Zollwesen ausgerichtet ist, auf die (in Abhängigkeit vom jeweiligen Jahr) zwischen 10 % und 30 % der IT-Ausgaben des Programms entfallen. Mit den übrigen für IT-Ausgaben verfügbaren Mitteln wird das bereits vorhandene Europäische Informationssystem (EIS) finanziert (Betrieb, Infrastruktur, Wartung und Unterstützungsdienste).

BEMERKUNGEN

23. IT-Projekte wie beispielsweise diejenigen, welche mit der Zentralen Zollabwicklung und der einzigen EU-Anlaufstelle (EU Single Window) im Zusammenhang stehen, zeichnen sich durch eine besonders große Komplexität aus. Was die einzige EU-Anlaufstelle für das Zollwesen betrifft, wird ferner darauf verwiesen, dass sie Teil einer möglichen künftigen Initiative ist, die (vorbehaltlich der Bestätigung durch die nächste EU-Kommission) bis 2020 verabschiedet werden soll.

25. Die Kommission möchte betonen, dass zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten weiterer Diskussionsbedarf bestand und eine weitere Definition des Umfangs der IT-Systeme erforderlich war. Die zusätzlichen Bemühungen zur Festlegung des Umfangs haben zu Verzögerungen beigetragen, da die Durchführung der Projekte nicht unverzüglich nach der Annahme des Beschlusses über das Arbeitsprogramm zum Zollkodex der Union (UZK) beginnen konnte. Für einige Systeme war vereinbart worden, dass zusätzliche Entwicklungen auf EU-Ebene erfolgen sollten. Wegen der Änderungen des Umfangs in Verbindung mit den Einschränkungen bezüglich der Bestimmung der Systementwicklungsabfolge aufgrund der Systeminterdependenzen und den Einschränkungen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der 2016 durchgeführten Erhebung angeführt wurden, konnte die ursprünglich im UZK festgelegte Frist nicht eingehalten werden.

28. Um das Problem zu geringer Haushaltsmittel zu entschärfen, hat die Kommission beschlossen, auch die Organisation zu überprüfen und die für die Projekte vorgesehenen Humanressourcen zu verstärken.

So wurden beispielsweise seit der Einführung der verschiedenen Entschärfungsmaßnahmen in den Jahren 2016/2017 alle Meilensteine erreicht, die für das Projekt „Einfuhrkontrollsystem-Upgrade“ (ICS2) im derzeitigen mehrjährigen strategischen Aktionsplan festgelegt sind.

29. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Kommission auf Basis der aktuellen Prognose und den geforderten IT-Entwicklungen einen Gesamtbetrag von 950 Mio. EUR für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 gegenüber 522,9 Mio. EUR für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgeschlagen hat.

36. Hier ist darauf hinzuweisen, dass – wie der Hof in Fußnote 26 einräumt – die gemeldeten Verzögerungen nur die ersten Projektschritte und nicht die rechtlich verbindlichen Meilensteine für

die Verfügbarkeit der technischen Spezifikationen und den Beginn der Inbetriebnahme des IT-Systems betrafen. Dabei muss auch erwähnt werden, dass entschieden wurde, die einzige EU-Anlaufstelle (Single Window) für das Zollwesen als Teil einer möglichen künftigen rechtlichen Initiative anzugehen, die (vorbehaltlich der Bestätigung durch die nächste EU-Kommission) bis 2020 verabschiedet werden soll. Aus diesem Grunde ist eine Planung einstweilig nicht möglich und der Zeitpunkt ihrer vollständigen Umsetzung noch nicht bekannt. Hiervon ausgehend ist das Projekt derzeit keine Aktivität, für die ein rechtlich verbindlicher Zeitplan besteht.

37. Die Kommission möchte betonen, dass seit der Verabschiedung des UZK die Diskussionen über die Planung der IT-Projekte, die Interdependenzen, die Prioritätenfolge und die Machbarkeit Teil eines offenen und konstruktiven Dialogs zwischen den Vertretern der Kommission, der Mitgliedstaaten und der EU-Wirtschaftsverbände war. Dieser Informationsaustausch erfolgte im Rahmen der festgelegten Governance-Struktur von e-Zoll. Erwägungsgrund 10 des Durchführungsbeschlusses vom 11. April 2016 zur Festlegung des Arbeitsprogramms zum UZK verweist ausdrücklich darauf, dass es angesichts des ehrgeizigen Charakters und der Komplexität der in den Jahren 2019 und 2020 zu vollendenden elektronischen Systeme unbedingt erforderlich ist, auf die Fortschritte in Bezug auf die Erreichung der vereinbarten Ziele zu achten. In der Folge hat die Kommission Mitte 2016 eine Erhebung gestartet, um die Ansichten der Mitgliedstaaten und der Handelsvertreter zur Durchführbarkeit und zur Prioritätenfolge einzuholen. Wie im mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2017 festgelegt und vereinbart, bildete dies die Grundlage für weitere Vereinbarungen in Bezug auf eine geänderte Planung. Nach Festlegung der detaillierten Planung hat die Kommission ihren Vorschlag für eine Änderung von Artikel 278 des UZK vorgelegt.

38. Die Kommission hat einen internen ressourcenbasierten Plan zur Untersuchung der Implikationen von Verzögerungen und der möglichen Optionen, diese anzugehen, erstellt.

Obwohl die Fristen im UZK nicht geändert wurden, hat die Kommission diese mit den Mitgliedstaaten und den Handelsvertretern im Zuge der Vorbereitung der zweiten Fassung des Arbeitsprogramms zum UZK (Beginn Mitte 2015, Beschluss der Kommission April 2016, im Rahmen der im UZK festgelegten, rechtlich verbindlichen Frist von Ende 2020) erörtert. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie in dieser Hinsicht gegenüber den Mitgliedstaaten und den Handelsvertretern in vollem Umfang transparent war.

40. Die Kommission ist den Mitgliedstaaten gegenüber weiterhin in vollem Umfang transparent. Seit den ersten Phasen der Planung haben die Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten und die Kommission die Gefahr von Verzögerungen offen erörtert. Vor eben diesem Hintergrund wurde mit ihnen Einvernehmen darüber erzielt, dass die Planung für die ersten Systeme beibehalten wird und die Planung für die anderen Systeme sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten genau beobachtet wird.

43. Zu den Bemerkungen des Hofes in Bezug auf die Eignung der Ziele des Programms „Zoll 2020“ und die Berichterstattungsregelungen verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Empfehlung 1.

46. Die Kommission möchte klarstellen, dass die Fortschrittsberichte zum Thema „Zoll 2020“ nur begrenzte Informationen über die Inbetriebnahme und die Entwicklung von IT-Systemen für das Zollwesen enthalten, um Überschneidungen mit den Fortschrittsberichten zum e-Zoll zu vermeiden, die diese Berichte ergänzen. Sowohl die Fortschrittsberichte zum Programm „Zoll 2020“ als auch die Fortschrittsberichte zum e-Zoll können auf der Website EUROPA abgerufen werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

49.

Erster Aufzählungspunkt:

Um die Folgen von Verzögerungen auf ein Minimum zu begrenzen, haben sich die Kommission und die Mitgliedstaaten auf die festzulegenden Prioritäten und die Reihenfolge der Umsetzung verständigt. Dies wurde 2016 über eine Erhebung realisiert, die zu dem neuen mehrjährigen strategischen Aktionsplan 2017 geführt hat.

Neunter Aufzählungspunkt:

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 46.

Empfehlung 1 – Ausrichtung der Programmgestaltung auf die IT-Implementierung

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Im Rahmen ihres Vorschlags für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen hat die Kommission den Grundsatz der besseren Rechtsetzung angewandt, um sowohl allgemeine als auch spezifische präzise und messbare Ziele für die Programme festzulegen. Diese Vorschläge werden nun mit den Mitgesetzgebern verhandelt.

Empfehlung 2 – Verbesserte Schätzungen des Zeitplans, Haushalts und Umfangs von IT-Projekten

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission möchte auch betonen, dass sie eine Zwischen- und eine Schlussbewertung ihrer Programme vornimmt, um sicherzustellen, dass die Lehren, die aus den Bewertungen gezogen wurden, bei der Vorbereitung neuer Programme berücksichtigt werden. Dies ist bei den laufenden Programmen geschehen und hat insbesondere dazu geführt, dass für das Programm „Zoll 2020“ ein Rahmen für die Leistungsmessung erarbeitet und spezifische und messbare Ziele festgelegt wurden. Alle Empfehlungen, die sich aus der Schlussbewertung des Programms „Zoll 2014“ ergaben, wurden umgesetzt. Der Rechnungshof sollte auch beachten, dass die Ziele des Programms „Zoll 2020“ das Ergebnis umfassender legislativer Verhandlungen sind.

Empfehlung 3 – Erleichterung der kooperativen IT-Entwicklung

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 4 – Straffung der Governance durch verbesserte Kommunikation

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Empfehlung 5 – Transparente Berichterstattung über die IT-Implementierung

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Zu Buchstabe a) möchte die Kommission darauf hinweisen, dass sie die beteiligten Akteure nur insoweit über Ausgaben für nationale Komponenten informieren kann, wie die Mitgliedstaaten der Kommission entsprechende Informationen übermitteln.

Zu Buchstabe b) möchte die Kommission betonen, dass sie entsprechend den Schlussfolgerungen der Halbzeitbewertung bereits an einer Aktualisierung des bestehenden Rahmens für die Leistungsmessung für das Programm „Zoll 2020“ arbeitet, um die vorhandenen Indikatoren zu vereinfachen und den IT-Indikatoren mehr Gewicht zu geben. Für die künftigen Zollprogramme nach 2020 wurden in Anhang 2 des Kommissionsvorschlags Kernindikatoren festgelegt. Vier der acht Kernindikatoren beziehen sich auf IT-Systeme, darunter ein neuer Indikator „UZK-Umsetzungsrate“, der den Prozentsatz der im Zuge der Umsetzung der elektronischen UZK-Systeme erreichten Meilensteine misst. Was die Berichterstattungsregelungen betrifft, so enthält der Fortschrittsbericht zum Thema „Zoll 2020“ für das Jahr 2017 klare Querverweise auf den ergänzenden Fortschrittsbericht zum e-Zoll und eine umfassendere Darstellung des Stands der Dinge bei der Implementierung des EIS.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	29.11.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	12.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	26.9.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	Englisch: 5.10.2018 Sonstige Sprachen: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0923-6

doi:10.2865/4308

QJ-AB-18-023-DE-N

HTML

ISBN 978-92-847-0941-0

doi:10.2865/5112

QJ-AB-18-023-DE-Q

Im Zuge dieser Prüfung untersuchte der Hof, ob das Programm «Zoll 2020» zusammen mit den entsprechenden Zollvorschriften voraussichtlich die IT-Systeme liefern wird, die für eine Verbesserung der Zollvorgänge in der EU erforderlich sind. Der Hof stellte fest, dass es bei der Einführung dieser Systeme zu einer Reihe von Verzögerungen kam, sodass einige von ihnen zu der im Zollkodex der Union festgesetzten Frist im Jahr 2020 nicht verfügbar sein werden. Die Verzögerungen waren auf mehrere Faktoren zurückzuführen, insbesondere auf Änderungen des Projektumfangs, unzureichende von der EU und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellte Ressourcen sowie einen wegen der vielschichtigen Governance-Struktur langwierigen Entscheidungsprozess.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.