

Wenn man jede Grenze, die es von der Antike bis zum Ende des 20. Jahrhunderts auf diesem Kontinent gab, mit einer roten Linie auf der Karte einzeichnen würde, dann wäre Europa eine einzige rote Fläche.

Der Begriff Grenze ist immer auch eine Metapher. Die Einzige, die meines Wissens zu gesellschaftlicher Schizophrenie führt: Einerseits werden Menschen bewundert, die ihre Grenzen überwinden (z.B. Sportler), andererseits wird verstärkter Grenzschutz gefordert, wenn Menschen Grenzen überwinden (z.B. politische Flüchtlinge). Aber auch die bewunderten Grenzüberwinder sind Flüchtlinge: Flüchtlinge aus der Realität, die sie nicht befriedigt.

Das staatliche Hoheitsgebiet ist bis einhundert Kilometer über der Erdoberfläche definiert. Wie tief geht eine Grenze? Nach dem Völkerrecht entlang der Staatsgrenze hinunter bis zum Erdmittelpunkt. Grenzen gehen also tiefer als hoch.

Textpassagen aus dem Museum bzw. der Ausstellung in dem alten und kleinen Zollhäuschen direkt an der Brücke über die Thaya in Hardegg (6.8.2022).

1. Einführung

1.1. Das Wesen von Ein- und Ausfuhrabgaben

Die Frage, warum Ein- und Ausfuhrabgaben – und ganz allgemein Abgaben – überhaupt eingehoben werden, lässt sich ohne einige Worte zu staatsrechtlichen Grundlagen zu verlieren und einen kurzen Rückblick auf die historische Entwicklung letztlich nicht beantworten.

Nehmen wir zur Kenntnis, dass sich Menschen zu Staaten zusammengeschlossen haben, um das Wohl jedes einzelnen zu sichern. Menschen schließen sich also in staatliche Gemeinschaften zusammen, um sich gemeinsam zu schützen und zu verteidigen.¹

Geht man von dieser, zugegebener Weise stark vereinfachten Prämisse aus, hat der Staat zahlreiche Aufgaben zu erledigen. Man spricht hier unter anderem von **Staatszwecken**. Gemeint ist damit, dass der Staat vor allem friedenssichernd tätig sein muss und dazu beizutragen hat, dass sich Menschen möglichst frei entfalten können.² Kurzum, der Staat hat Pflichten einzuhalten, wozu er in Österreich mitunter auch durch verfassungsrechtliche Bestimmungen verpflichtet ist. Mittlerweile geht es hier aber freilich nicht mehr nur um Staaten, sondern auch um Staatengemeinschaften und Internationale Organisationen, wie es die Europäische Union ist. Auch sie haben Aufgaben zu erfüllen.

In jedem Fall ist für Sicherheit im Gebiet zu sorgen und jeder Einzelne ist so gut es geht zu schützen und seine persönliche Freiheit sicherzustellen. Außerdem sind Bildung, Landesverteidigung und Katastrophenhilfe zu garantieren. Für all das braucht es Schulen, einen Justizapparat, Polizeieinheiten, das Bundesheer, Museen, Freizeiteinrichtungen und öffentliche Rundfunkanstalten. Überdies ist die Anlegung von Schutzräumen und Notstandsreserven an Nahrungsmitteln zu finanzieren und hat man sich um die Energie- und Wasserversorgung sowie Müllentsorgung zu kümmern. Schon mit der Errichtung und Aufrechterhaltung dieser wenigen Beispiele gehen mitunter beträchtliche Ausgaben einher, weshalb Staaten (und in der modernen Zeit auch Internationale Organisationen) seit jeher Abgaben einheben.³ Daraus ergibt sich das erste Motiv für die Einhebung von Abgaben, wozu auch Zölle und die Einfuhrumsatzsteuer, aber auch andere Verkehrssteuern zählen. Es ist dies die sogenannte **Finanzierungsfunktion** von Abgaben.

1 Vgl. etwa *Hobbes*, *Leviathan* (Übersetzung von *Mayer*, 1970) 151 f; *Rousseau*, *Gesellschaftsvertrag* (Übersetzung von *Brockard*, 1977) 22; *Bodin*, *Über den Staat* (Übersetzung von *Niedhart*, 1976) 99.

2 Vgl. *Zippelius*, *Allgemeine Staatslehre* (2003) 123.

3 Vgl. bloß beispielhaft *Öhlinger*, *Verfassungsrecht*⁸ (2009) Rz 89 ff und 745 ff.

Finanzwissenschaftlich wird bei Abgaben übrigens zwischen Steuern, Beiträgen und Gebühren unterschieden, wobei **Steuern** an Gebietskörperschaften zu leisten sind, ohne dass die Gebietskörperschaft dafür eine unmittelbare Gegenleistung erbringen würde. **Beiträge** werden an bzw. für Körperschaften entrichtet, die die Interessen jener vertreten, die die Beiträge zu zahlen haben oder die für sie handeln. **Gebühren** hingegen sind jene Abgaben, die für ganz konkrete Leistungen der öffentlichen Hand bezahlt werden.⁴

Ausgehend von dieser finanzwissenschaftlichen Begrifflichkeit stellen beispielsweise auch Zölle und die Einfuhrumsatzsteuer Steuern dar. Bei Beiträgen ist etwa an jene, die an die Wirtschaftskammer, Rechtsanwaltskammer oder Arbeiterkammer zu leisten ist, zu denken. Gebühren hingegen sind beispielsweise die Gebühren für die Abschrift (Kopien) von Akten bei der Behörde der Akteneinsicht, die Kosten für die Ausstellung eines Dokuments, Kosten für chemische oder technische Untersuchungen im Verbrauchsteuer- und Monopolverfahren, die Grenzkontrollgebühr nach dem Tierseuchengesetz und die Punzierkontrollgebühr, Kosten für Analysen oder ein Sachverständigengutachten zur Erteilung einer verbindlichen Zolltarifauskunft.

Neben dem Motiv der Einnahmengewinnung für Staaten und Internationalen Organisationen wie etwa die Europäische Union werden mit Abgaben aber auch andere Zwecke verfolgt. Es kann damit auch eine **Umverteilung von Mitteln** oder eine **Lenkungsfunktion** beabsichtigt werden.⁵

All das gilt auch für Zölle, die übrigens „zu den ältesten Abgaben“ überhaupt gehören.⁶ Auch Zölle werden zur Erzielung von Einnahmen von Staaten oder etwa der Europäischen Union eingehoben. Darüber hinaus verfolgen Zölle aber auch **Lenkungsfunktionen**.

Es soll dadurch einerseits sichergestellt werden, dass Wettbewerbsunterschiede in globaler Hinsicht reguliert, heimische Wirtschaftsbeteiligte geschützt werden und andererseits sollen Zölle bei Unregelmäßigkeiten oder Zuwiderhandlungen sanktionieren.

Dass Zölle für Staaten bzw. die Europäische Union einen Finanzierungszweck erfüllen, leuchtet ein.

Um die Lenkungsfunktion von Zöllen verstehen zu können, lohnt es sich, einen Blick auf den sogenannten **Wirtschaftszollgedanken** zu werfen. Hier geht es darum, dass Produzenten innerhalb der Europäischen Union vor dem Eintreten billiger Einfuhrwaren in den Wirtschaftskreislauf der Union geschützt werden. Der Preis dieser Waren soll durch Zölle erhöht werden. Besonders augenscheinlich wird diese Funktion bei Antidumpingzöllen. Nach dem Verwaltungsgerichtshof wird „durch die Erhebung eines Antidumpingzolls eine [...] Schädigung der Wirtschaft der Gemeinschaft

4 Vgl. *Doralt*, Steuerrecht¹³ (2011) Rz 3.

5 Vgl. *Doralt*, Steuerrecht¹³ (2011) Rz 4.

6 *Witte*, Zollkodex⁶ (2013) Einführung Rz 13.

hintangehalten. Da sich der Antidumpingzoll dabei an der Höhe der Dumpingspanne orientiert, ist es nicht ungewöhnlich, wenn [...] der Zoll einen hohen Prozentsatz [...] erreicht. Gerade dann, wenn ein hohes Ausmaß an Wirtschaftsschädigung droht, wird ein solch hoher Abgabensatz erforderlich sein.⁷ Umgekehrt folgt aus dem Wirtschaftszollgedanken, dass die Verzollung eingeführter Nicht-Unionwaren **nur dann** gerechtfertigt sein kann, wenn diese Waren tatsächlich in den Wirtschaftskreislauf der Union eingehen und damit „am Prozess der Preisbildung auf dem Binnenmarkt teilnehmen“⁸.

Der genannte **Sanktionscharakter** zeigt sich beispielsweise darin, „dass nach den Zollschuldentstehungstatbeständen in vielen Fällen gerade vorschriftswidriges Verhalten regelmäßig ursächlich für die Entstehung von Einfuhrabgaben wird“ und an den begrenzten Anwendungsbereichen von Heilungsmöglichkeiten bei Verfehlungen.⁹ Die Frage, ob es zielführend oder erwünscht ist, dass mit der Zollschuldentstehung auch sanktioniert werden soll, ist schwierig zu beantworten. Damit soll in gewisser Weise wohl auch dem Umstand Rechnung getragen werden, „dass auf EU-Ebene noch kein vergleichbares System der Sanktionierung von gegen die Zollvorschriften verstößendem Verhalten besteht.“¹⁰ Dieser Aspekt wird in der Literatur auch grund- und menschenrechtlich diskutiert.

Gemäß Art. 5 Z 20 UZK handelt es sich bei „Einfuhrabgaben“ – recht banal – um Abgaben, die „für die Einfuhr von Waren zu entrichten“ sind. Der früher geltende Zollkodex definierte Einfuhrabgaben detaillierter. Darin hieß es in Art. 4 Z 10 ZK, dass es sich hierbei um „Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung bei der Einfuhr von Waren“ sowie „bei der Einfuhr erhobene Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik oder aufgrund der für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse geltenden Sonderregelungen vorgesehen sind“ handelt.

Ausfuhrabgaben sind gemäß Art. 5 Z 21 UZK demgegenüber Abgaben, „die für die Ausfuhr von Waren zu entrichten“ sind.¹¹

Bei all dem ist wesentlich zu beachten, dass Zölle (inkl. Agrarzölle) und Zuckerabgaben die **traditionellen Eigenmittel** der Europäischen Union darstellen.¹² Diese Eigenmittel stellen sicher, dass die „Union gegenüber den Mitgliedsstaaten“ finanziell selbstständig ist und bleibt.¹³

7 VwGH 15.3.2001, 99/16/0448.

8 *Bieber*, Der Einfuhrumsatz (2019) 154.

9 FG Hamburg 18.7.2012, 4 K 98/10.

10 *Witte*, Zollkodex Vor Art. 201 Rz 4.

11 Auch diesbezüglich hieß es in Art. 4 Z 11 ZK noch, dass es sich hierbei um „Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung bei der Ausfuhr von Waren“ sowie „bei der Ausfuhr erhobene Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik oder aufgrund der für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse geltenden Sonderregelungen vorgesehen sind“ handelt.

12 Vgl. Einnahmen der Europäischen Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/27/die-einnahmen-der-europaischen-union> (aufgerufen am 7.3.2023).

13 *Bieber*, Der Einfuhrumsatz (2019) 190.