EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.1.2026
COM(2026) 40 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die Zwischenbewertung des Programms „Zoll“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen für den Zeitraum 2021-2027

{SWD(2026) 20 final}

1. Einleitung

Die EU-Zollunion, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fällt und auf dem Zollkodex der Union[1] (UZK) basiert, ist eine tragende Säule des Binnenmarkts. Sie gewährleistet den freien Warenverkehr im Zollgebiet der EU, während an den Außengrenzen ein einheitlicher Zolltarif und harmonisierte Vorschriften angewendet werden. Der UZK, der 2013 angenommen und seit 2016 schrittweise umgesetzt wurde, bildet den Rahmen für ein vollständig elektronisches, papierloses Arbeitsumfeld für den Zoll und die einheitliche Anwendung der Zollvorschriften in allen Mitgliedstaaten. Die Verwirklichung dieser Vision erfordert nicht nur die Umsetzung auf nationaler Ebene, sondern auch erhebliche gemeinsame Investitionen in groß angelegte europäische elektronische Systeme (EES), gemeinsame Arbeitsmethoden und Schulungen, um ein reibungsloses, einheitliches Funktionieren der Zollverwaltungen sicherzustellen. Das Programm „Zoll“ ist das Instrument für diese Unterstützungsleistung. Es bündelt Ressourcen und Fachwissen, um das Funktionieren der Zollunion vor dem Hintergrund wachsender Handelsvolumina, neuer Technologien und des sich verändernden geopolitischen Drucks aufrechtzuerhalten.

Das Programm „Zoll“ für den Zeitraum 2021-2027, das durch die Verordnung (EU) 2021/444 geregelt wird, ist das laufende Kooperationsprogramm der EU im Zollwesen, das von 2021 bis 2027 läuft. Damit wird das Ziel verfolgt, das einheitliche Handeln der EU-Zollunion und der Zollbehörden zu unterstützen, um die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen, innerhalb der Union Schutz und Sicherheit zu gewährleisten sowie die Union vor unlauterem und illegalem Handel zu schützen und dabei gleichzeitig die legale Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern. Das Programm unterstützt die Ausarbeitung und einheitliche Anwendung zollrechtlicher Vorschriften und der Zollpolitik in ganz Europa, die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden, den Aufbau von Verwaltungs- und IT-Kapazitäten, einschließlich Humankompetenzen und Schulungen, sowie Entwicklung und Betrieb der EES und Innovation im Bereich der Zollpolitik.

Das Programm verfügt über ein Budget von 950 Mio. EUR für die Jahre 2021-2027, den Zeitraum des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Gegenüber dem Vorgängerprogramm, dem Programm „Zoll 2020“ (523 Mio. EUR) wurde die Mittelausstattung des laufenden Programms fast verdoppelt. Dies spiegelt den Umfang der Digitalisierung und die operativen Ziele im Rahmen dieses MFR für die Umsetzung des UZK wider, wobei die vollständige Umsetzung des UZK-Arbeitsprogramms bis spätestens 31. Dezember 2025 abgeschlossen sein soll. Mit diesen Mitteln können fortgeschrittene elektronische Systeme entwickelt werden, die die Zollverfahren straffen, die Sicherheit des EU-Binnenmarkts erhöhen und die Zollbehörden besser in die Lage versetzen, auf neue Herausforderungen des Welthandels zu reagieren.

Der Löwenanteil der Mittelausstattung (über 90 %) fließt in die Entwicklung und Wartung der gemeinsamen Komponenten der EES, die auf Unionsebene entwickelt wurden und allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen. Diese Komponenten ermöglichen eine effiziente

[1] Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union.

Umsetzung der Zollunion und eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten. Die Systeme sind so konzipiert, dass sie eine nahtlose und sichere elektronische Umgebung für den Datenaustausch unter Zollbehörden sowie zwischen Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligten schaffen und ein solides Risikomanagement gewährleisten.

Der Rest der Mittelausstattung dient der Unterstützung von Kooperationsmaßnahmen und Maßnahmen zum Aufbau von Humankompetenzen. Diese stärken die operative Kapazität und Leistungsfähigkeit der nationalen Zollverwaltungen und unterstützen sie bei der Zusammenarbeit und beim Wissensaustausch. Unterstützt werden insbesondere die projektbezogene Zusammenarbeit, Schulungen, Arbeitsgruppen, Seminare und Workshops, Arbeitsbesuche und Sachverständigenteams, d. h. die strukturierte Zusammenarbeit zwischen einer unterschiedlichen Anzahl teilnehmender Mitgliedstaaten, die ein Interesse an einem bestimmten Thema haben. Schulungen werden über das EU-Lernportal für Zoll und Steuern (auch als Lernmanagementsystem (LMS) bezeichnet) angeboten.

2. Ergebnisse der Zwischenbewertung

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Zwischenbewertung des Programms „Zoll“ für den Zeitraum 2021-2027 gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2021/444. Er stützt sich auf eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, in der die bisherige Umsetzung und Leistung des Programms „Zoll“ (2021-2024) eingehend untersucht wird. Bei der Zwischenbewertung werden die Kriterien für eine bessere Rechtsetzung angewandt, um die Wirksamkeit, die Effizienz, die Kohärenz, den EU-Mehrwert und die Relevanz des Programms zu bewerten. Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf den gemeinsamen Komponenten der EES, aber mit der Zwischenbewertung wird auch die Analyse der in früheren Studien durchgeführten Kooperationsmaßnahmen aktualisiert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf neuen Aspekten des laufenden Programms, wie z. B. Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Aufbau von Kapazitäten und gemeinsamen Schulungsmaßnahmen sowie Innovationsmaßnahmen. Sachverständigenteams sind ebenfalls Teil der Analyse, da diese Maßnahmen im Vergleich zu anderen Kooperationsmaßnahmen, die im Rahmen des Programms „Zoll 2020“ eingeführt wurden, neuer sind.

Methodisch werden bei der Zwischenbewertung Indikatoren des Überwachungs- und Bewertungsrahmens (MEF) auf Portfolioebene mit tieferen Einblicken aus der Fallstudienforschung zu den gemeinsamen Komponenten der EES kombiniert. Sie wird durch gezielte und allgemeine Forschungsarbeiten ergänzt, die die Programmunterstützung auf breiter Front abdecken. Dieser Ansatz trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung, da die EES den größten Teil der Ausgaben ausmachen, und schließt Evidenzlücken aus früheren Bewertungszyklen. Es wurden zu bestimmten EES vier eigenständige Fallstudien sowie eine Fallstudie zum LMS erstellt:

- das **neue Einfuhrkontrollsystem (ICS2) der EU**, mit dem die Anstrengungen zur Gewährleistung der Sicherheit der Union durch die frühzeitige Erhebung und Analyse von

Informationen über in die EU verbrachte Waren unterstützt werden, um Sendungen mit potenziell hohem Risiko zu ermitteln;

- das **für den Nachweis des Unionscharakters (PoUS) entwickelte System**, das darauf abzielt, die Verfahren in der gesamten EU einheitlicher zu gestalten und zur Schaffung eines kohärenteren, harmonisierten und somit vereinfachten Verfahrens im Zusammenhang mit dem zollrechtlichen Status als Unionswaren beizutragen;
- das **neue System der zentralen Zollabwicklung bei der Einfuhr (EU CCI) der EU**, das es über das CCI zugelassenen vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, Zollanmeldungen in einem EU-Mitgliedstaat abzugeben, während die Waren in einem anderen Mitgliedstaat physisch zur Abfertigung gestellt werden. Dies erleichtert den Handel und unterstützt gleichzeitig ein wirksames Risikomanagement und einen gemeinsamen Mechanismus für Zollkontrollen und gewährleistet die ordnungsgemäße Erhebung von Zöllen und sonstigen Abgaben;
- die **Digitalisierung der neuen Kontrollen der Einfuhr von Kulturgütern (ICG)**, einschließlich der digitalen Zusammenarbeit mit den Zollbehörden über die Single-Window-Umgebung der EU für den Zoll. Da dieses System (und die damit verbundenen Kontrollen) erst ab dem 28. Juni 2025 eingesetzt werden sollten, konzentrierte sich diese Fallstudie auf den Managementansatz für die Entwicklung der ICG;
- Die **LMS**-Fallstudie wurde entwickelt, um eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses neuen Portals zu erstellen, die sich auf eine Umfrage bei den Nutzern, eine zuvor von der Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) durchgeführte Umfrage bei der Gruppe zur Unterstützung von Schulungen, Gespräche mit Beamten der GD TAXUD und Schulungsbeamten der Mitgliedstaaten sowie Sekundärforschung stützt.

Für die Datenerhebung für die Gesamtbewertung des Programms wurde ein umfassendes Konzept entwickelt, während bei den Schlüsselthemen der Primärforschung Vorrang eingeräumt wurde. Das Konzept umfasste Sekundärforschung (die unter anderem Daten aus dem Überwachungs- und Bewertungsrahmen umfasste), gezielte Gespräche mit Interessenträgern, einschließlich Bediensteten der Europäischen Kommission, Beamten der Zollverwaltung und Wirtschaftsbeteiligten, sowie eine Erhebung bei den nationalen Zollbehörden.

2.1. Wirksamkeit

Die Unterstützung **der gemeinsamen Komponenten der EES** durch das Programm „Zoll“ hat erheblich dazu beigetragen, die EU-Zollpolitik umzusetzen und die Inbetriebnahme der UZK-Systeme vor Ablauf der Frist im Jahr 2025 voranzutreiben. Dies wird durch die Zwischenbewertung bestätigt. Besonders bemerkenswert sind die Fortschritte bei der laufenden Einführung des ICS2, was aus haushaltspolitischer Sicht von erheblicher Bedeutung ist und durch die Beschlagnahme einer größeren Zahl risikobehafteter Waren bereits zur Sicherheit der Union beigetragen hat. Dieses komplexe, zentral entwickelte Projekt war hoch technisch und nicht ohne Herausforderungen, aber sein Erfolg ist ein gutes Zeichen für künftige Initiativen unter Federführung der Kommission. In der Zwischenbewertung wird die Bedeutung der Unterstützung des Programms für die EES bekräftigt, aber auch festgestellt, dass die Mitgliedstaaten bei einigen neueren Systemen wie PoUS und EU CCI mit

Verzögerungen bei der Entwicklung nationaler Komponenten und ihrer Anbindung an das zentrale System konfrontiert sind.

Die im Rahmen des Programms finanzierten **Kooperationsmaßnahmen** liefern weiterhin gute Ergebnisse. Diese Maßnahmen sind die menschliche Dimension des Programms. Damit werden die Vernetzung, die Eigenverantwortung für Herausforderungen und Lernmöglichkeiten unterstützt. Sie sorgen auch für Kohärenz bei den Schulungen in der gesamten EU, erleichtern den Austausch bewährter Verfahren und fördern gemeinsame Lösungen. Sachverständigenteams haben sich als wirksam erwiesen im Hinblick auf die Schaffung von Möglichkeiten für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Zollbehörden und dienen dabei als Plattformen zur Bündelung von Sachverstand, um Aufgaben in bestimmten Bereichen zu erfüllen oder operative Maßnahmen durchzuführen.

Das 2021 auf den Weg gebrachte neue **LMS** hat den fragmentierten Ansatz, der zuvor verfolgt wurde, als die Schulungsmaßnahmen auf mehrere Websites verstreut waren, erfolgreich ersetzt. Die Nutzer begrüßen es, alle Maßnahmen auf einem Portal zu finden, und das Portal verfügt über Funktionen, die im Allgemeinen sehr geschätzt werden. Dadurch hat sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass nationale Beamte an den angebotenen Kursen teilnehmen. Es liegen nun ausreichende Daten über Trends bei der Nutzung vor, die es ermöglichen, die Festlegung von Zielen und Möglichkeiten zur Erweiterung des Publikums zu prüfen. Dabei müssen auch die Herausforderungen angegangen werden, mit denen die Mitgliedstaaten durch die zunehmende Nutzung der Funktion konfrontiert sind, und zwar indem es ihnen ermöglicht wird, ihre eigenen Lernmanagementsysteme direkt mit dem LMS zu verknüpfen.

Mit der aktuellen Auflage des Programms wurde **Innovation** als spezifisches Ziel und Art von Maßnahme eingeführt, um neue Maßnahmen als Reaktion auf neue Herausforderungen zu schaffen. Die ursprünglichen Erwartungen wurden noch nicht erfüllt. Dies wurde auf den Zeitraum zurückgeführt, der benötigt wurde, um dieses neue spezifische Ziel zu verankern und das Konzept der Innovation und der förderfähigen Maßnahmen zu definieren. Eine engagierte Führung beim Vorantreiben der Maßnahmen in diesem Bereich oder bei der Schaffung von Synergien mit anderen EU-Förderungen auf diesem Gebiet hätte möglicherweise zu größeren Fortschritten geführt.

2.2. Effizienz

Bei der Zwischenbewertung wurde ein kontrafaktischer Ansatz zur Bewertung der Kosteneffizienz von drei der untersuchten **EES** angewendet: ICS2, PoUS und EU CCI. Es wurde festgestellt, dass der Ansatz zur Entwicklung dieser Systeme kosteneffizienter war als mögliche Alternativen, die auf nationaler Ebene mehr finanzielle und personelle Ressourcen erfordert hätten. Die Führungsrolle der Kommission wurde von den nationalen Zollverwaltungen und Interessenträgern aus der Industrie positiv aufgenommen, da die meisten Ineffizienzen auf dezentrale Aspekte des EES zurückzuführen sind. In den Rückmeldungen der Industrie wurde hervorgehoben, wie wichtig eine unternehmensfreundliche Kommunikation ist, um die rechtzeitige Einhaltung der Vorschriften, insbesondere bei komplexen Projekten, zu erleichtern. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass klare Zeitrahmen für die Inbetriebnahme der Systeme erforderlich sind, die eine stufenweise oder gestaffelte Umsetzung bei komplexen

Systemen ermöglichen. Obwohl noch keine Kontrollen der ICG durchgeführt wurden, wurde der Entwicklungsprozess von den Mitgliedstaaten positiv aufgenommen, und ein bewährtes Verfahren bestand in der Wiederverwendung eines bestehenden Moduls, das von der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) entwickelt worden war.

Die Zwischenbewertung ergab, dass die **Kooperationsmaßnahmen** insgesamt geschätzt werden und von Nutzen sind. Die Mitgliedstaaten beteiligen sich jedoch nicht so proaktiv an den Sachverständigenteams wie dies möglich wäre. Sie haben Kapazitätsprobleme, die eine aktive Beteiligung behindern, und der Verwaltungsaufwand ist bei Personen in Führungspositionen besonders ausgeprägt. Dies führt dazu, dass die Mitgliedstaaten zögern, diese Aufgaben zu übernehmen.

Die Zwischenbewertung stützte sich umfassend auf die Indikatoren in Anhang II der Programmverordnung (EU) 2021/444, im ergänzenden delegierten Rechtsakt[2] und in der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum **Überwachungs- und Bewertungsrahmen**[3]. Der seit 2021 geltende neue Rahmen hat sich im Vergleich zu seinem Vorgänger erheblich verbessert. Er ist jedoch nach wie vor suboptimal im Hinblick darauf, welche Daten erhoben und wie sie anschließend verwendet werden. Dies liegt zum Teil daran, dass der Überwachungs- und Bewertungsrahmen mit rund 40 differenzierten Indikatoren trotz der letzten Straffungswelle immer noch etwas umständlich ist.

2.3. Kohärenz

Eine Neuerung im laufenden Programmplanungszeitraum war die Einführung des **Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung (CCEI)**[4] (auf einer anderen Rechtsgrundlage). Mit dem Instrument wird die Anschaffung von Zollausrüstung unterstützt, um sicherzustellen, dass die Zollbehörden anspruchsvollere und kohärentere Zollkontrollen durchführen können. Das Programm „Zoll“ ergänzt dieses neue Instrument, indem es die Kenntnisse der Beamten über die verfügbaren Technologien und deren bestmögliche Nutzung verbessert. Dies erfolgt durch die Bereitstellung eines Forums für den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren. Angesichts des wachsenden Aufgabenfelds der Zollbehörden im Hinblick auf die Zollkontrolle (hauptsächlich im Zusammenhang mit Verboten und Beschränkungen des Warenverkehrs über die Außengrenzen) wird es immer wichtiger, dass die Unterstützung durch das Programm mit anderen Instrumenten kohärent ist, darunter mit dem von der GD TAXUD verwalteten Schwesterprogramm für die Umsetzung der Steuerpolitik (**Programm „Fiscalis“**[5]) und dem CCEI. Die Zwischenbewertung weist nach, dass das Programm klare Synergien und Komplementaritäten sowohl mit dem Programm „Fiscalis“ als

[2] Delegierte Verordnung (EU) 2022/2565 der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2021/444 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Bestimmungen über die Einrichtung eines Überwachungs- und Evaluierungsrahmens.
[3] SWD(2023) 24 final
[4] Verordnung (EU) 2021/1077 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung.
[5] Verordnung (EU) 2021/847 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms „Fiscalis“ für die Zusammenarbeit im Steuerbereich.

auch mit dem CCEI aufweist. Ein Beispiel hierfür ist das LMS-Portal, dessen Kohärenz mit Fiscalis durch das neue gemeinsame Portal verbessert wurde. Das LMS-Portal wird auch für Schulungen zu Zollkontrollausrüstungen genutzt. Formelle und informelle Mechanismen gewährleisten die Kohärenz zwischen den Programmen „Zoll“ und „Fiscalis“ und unterstützen die Zusammenarbeit zwischen ihnen. Dazu gehören abgestimmte Konzepte/Grundsätze und Verfahren für die Programmverwaltung, z. B. harmonisierte operative Leitfäden, gemeinsame Vorlagen und gemeinsame Sitzungen der nationalen Programmkoordinatoren von Zoll und Fiscalis.

Wie beim vorhergehenden Programm wurde die Kohärenz des laufenden Programms mit anderen einschlägigen Instrumenten sichergestellt, was jedoch kontinuierliche proaktive Anstrengungen erfordert und nicht als selbstverständlich betrachtet werden sollte. Insbesondere angesichts des spezifischen Ziels, Innovationen im Bereich der Zollpolitik zu fördern, könnten Synergien mit **Horizont Europa**[6] besser genutzt werden. Mögliche Synergien könnten auch mithilfe des Instruments für technische Unterstützung[7] genutzt werden.

2.4. EU-Mehrwert

Die in der Zwischenbewertung verwendeten kontrafaktischen Analysen ermöglichen einen evidenzbasierten Nachweis des Mehrwerts der Rolle der EU bei der wirksameren und effizienteren Verwirklichung der Programmziele. In Bezug auf das ICS2 wurde nachgewiesen, dass der zentralisierte Ansatz zwei- bis viermal kosteneffizienter ist als die Alternative. Die für den PoUS eingeholten Rückmeldungen bestätigen, dass in beiden geprüften kontrafaktischen Szenarien die finanzielle Gesamtbelastung der nationalen Haushalte deutlich höher wäre als bei dem hybriden System, d. h. einem von der Kommission entwickelten Modell mit einem zentralen System und optionalen Verbindungen (für die Phasen 1 und 2) und einer von den Mitgliedstaaten umzusetzenden obligatorischen Verbindung (für Phase 2). Dazu zählt ein deutlicher Anstieg sowohl der Investitionskosten als auch der Kosten im Zusammenhang mit dem regulären Betrieb. Die Umsetzung eines neuen transeuropäischen Systems wie des EU-CCI-Systems ermöglicht ebenfalls Kosteneinsparungen für die Mitgliedstaaten. Andererseits würden jedem Mitgliedstaat ohne gemeinsame Spezifikationen und zentrale Komponenten erhebliche Kosten entstehen, da fragmentierte nationale Verfahren beibehalten werden müssten. Dies bedeutet eine verringerte allgemeine Wettbewerbsfähigkeit und einen höheren Verwaltungsaufwand sowie höhere Kosten für die nationalen Zollbehörden. Ein weiterer Beitrag des EU CCI besteht darin, dass die gemeinsamen Spezifikationen des Systems von den Mitgliedstaaten weithin sowohl für den Aufbau als auch für die Modernisierung nationaler Einfuhrsysteme genutzt wurden, was zu Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen führte und gleichzeitig die Einhaltung der Rechtsvorschriften auf EU-Ebene sicherstellte.

Die Zwischenbewertung bestätigt, dass das Programm „Zoll“ Größenvorteile beim Aufbau von IT-Kapazitäten erzielt. Kooperationsmaßnahmen bieten Möglichkeiten für Zusammenarbeit,

[6] Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung von „Horizont Europa“.
[7] Siehe: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_de.

Kommunikation und Vernetzung in der gesamten EU. Diese könnten ohne die Beteiligung der EU nicht erreicht werden und sind für die harmonisierte Umsetzung der EU-Zollpolitik von wesentlicher Bedeutung.

Die konsultierten Interessenträger konnten sich nur schwer alternative Vorgehensweisen und Formen der Zusammenarbeit vorstellen, insbesondere im Hinblick auf die Verwaltung der von der EU unterstützten digitalen Systeme und deren Rolle in der Zollunion. Ohne das Programm „Zoll" müssten die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zwischen den teilnehmenden Ländern entweder auf informellen und unstrukturierten Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission oder auf formellen Kanälen und Gegenseitigkeitsvereinbarungen basieren. Die Umsetzung wäre wesentlich komplexer und kostspieliger.

Die Umsetzung gemeinsamer Komponenten digitaler Systeme auf EU-Ebene trägt dazu bei, verschiedene Herausforderungen zu bewältigen, insbesondere die ungleichen Kapazitäten der nationalen Zollverwaltungen in Bezug auf die IT-Infrastruktur und die Verfügbarkeit von Ausrüstung; Humanressourcen und operative Prozesse; uneinheitliche Auslegung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch die Zollverwaltungen; sowie geografische, administrative, rechtliche und strategische Hindernisse für die Zusammenarbeit.

2.5. Relevanz

Aufeinander folgende Bewertungen haben bekräftigt, dass die Unterstützung der EU für die Zusammenarbeit im Zollwesen von Relevanz ist. Diese Feststellung behält weitgehend ihre Gültigkeit. Das laufende Programm wurde Anfang 2021 während einer Krise, nämlich der COVID-19-Pandemie, auf den Weg gebracht. Dann kam es zur Eskalation einer weiteren Krise, dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine im Februar 2022. Seitdem haben andere externe Ereignisse die geopolitische Lage destabilisiert und sich auf die Arbeit der EU-Zollbehörden ausgewirkt. Obwohl ein Großteil der Unterstützung im Rahmen des Programms relativ festgelegt ist (da für EES bestimmt), wurde damit auch auf **unerwartete neue Bedürfnisse** reagiert. Unterstützung im Rahmen des Programms wurde für die Ausarbeitung von Leitlinien für die Umsetzung beispielloser restriktiver Maßnahmen (Sanktionen), die gegen Russland und Belarus verhängt wurden, in Verfahrensweisen, die Zollbeamte (die sich in der Regel nicht mit Sanktionen dieser Größenordnung oder dieses Umfangs befassen) in ihrer täglichen Arbeit wirksam umsetzen können. Auch die Ukraine wurde rasch als Programmbegünstigte in das Programm einbezogen. Darüber hinaus haben das Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollgrenzen (CELBET), das aus dem Programm „Zoll" finanziert wird, und andere Programmmaßnahmen, wie gezielte Arbeitsbesuche, die an die Ukraine angrenzenden Mitgliedstaaten dabei unterstützt, die Handelsrouten der Ukraine im Rahmen der Initiative „Solidaritätskorridore" offen zu halten[8].

Die Herausforderungen, die sich aus dem **elektronischen Geschäftsverkehr** ergeben, wurden vor dem Start dieses Programms ermittelt und haben seitdem weiter zugenommen. Es wird

[8] Siehe: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_de.

davon ausgegangen, dass diese eine grundlegendere Änderung der Zollpolitik erfordern, wie sie im Rahmen der EU-Zollreform[9] vorgeschlagen wird. Die fortbestehende Relevanz des Programms muss nach der Annahme der Reform möglicherweise neu bewertet werden, potenziell im Rahmen der abschließenden Bewertung des Programms.

3. Gewonnene Erkenntnisse

Im folgenden Abschnitt werden mögliche gewonnene Erkenntnisse aufgezeigt und (gegebenenfalls) Verbesserungsvorschläge für die laufende Umsetzung des Programms in den kommenden Jahren unterbreitet.

Erkenntnis 1 – EU-Unterstützung für gemeinsame Komponenten digitaler Systeme

Die Fallstudien zu vier großen EES zeigen, wie EU-Investitionen in gemeinsame Komponenten greifbare Vorteile für das Funktionieren der Zollunion mit sich gebracht haben. Ohne EU-Unterstützung wäre es unrealistisch, die Ziele des UZK innerhalb des geplanten Zeitrahmens zu erreichen. Die Zwischenbewertung ergab, dass alternative Szenarien für die untersuchten Systeme weniger wirksam und effizient gewesen wären. Während die Ergebnisse aus den Einzelfällen nicht mechanisch auf die mehr als 50 EES extrapoliert werden können, veranschaulichen die gewählten Systeme die verschiedenen Arten von Herausforderungen. Insofern können die gewonnenen Erkenntnisse unter ähnlichen Umständen durchaus umfassender anwendbar sein. Die Kommission hat beispielsweise gezeigt, dass sie große, komplexe Systeme wie das ICS2 erfolgreich bereitstellen kann. Die schrittweise Umsetzung, die enge Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und die rechtzeitige Kommunikation mit den Interessenträgern haben sich jedoch als wichtige Aspekte erwiesen. Gleichzeitig hängt die erfolgreiche Durchführung des UZK-Arbeitsprogramms auch von nationalen Projekten ab, die von der Kommission überwacht werden, aber unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten bleiben. Angesichts der parallelen Anforderungen an die Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsbeteiligten, die die Ressourcen belasten, besteht in diesem Bereich weiterhin Bedarf an Unterstützung aus dem Programm. Darüber hinaus zeigt die Zwischenbewertung, wie der Dialog mit den Wirtschaftsbeteiligten weiter verbessert werden kann, indem unternehmensfreundlichere technische und operative Leitlinien bereitgestellt werden, um den Aufwand für die Einführung neuer Systeme oder den Übergang zu neuen Systemen zu verringern.

Erkenntnis 2 – Kooperationsmaßnahmen

Kooperationsmaßnahmen spielen eine entscheidende Rolle, da sie den menschlichen Faktor des Programms „Zoll“ unterstützen. Während viele Maßnahmen wirksam funktionieren, waren diejenigen, an denen die Kommission nur am Rande beteiligt war, mitunter mit Herausforderungen im Zusammenhang mit der Eigenverantwortung und Führungsrolle der Mitgliedstaaten konfrontiert. Es wäre daher angebracht, den derzeitigen Ansatz für die Governance dieser Maßnahmen zu überdenken.

[9] COM(2023) 257 final

Dies könnte insbesondere durch Sensibilisierung unterstützt werden, damit die höhere Führungsebene in den nationalen Verwaltungen sich der Bedeutung dieser Maßnahmen, ihres Potenzials und des Prestiges, das mit einem Vorsitz verbunden sein könnte (worin das Hauptproblem liegt), besser bewusst wird. Sollte dieses Modell nicht innerhalb des laufenden Programmplanungszeitraums angenommen werden können, könnte es im Rahmen der vorgeschlagenen Zollreform in Betracht gezogen werden.

Erkenntnis 3 – Lernmanagementsystem (LMS)

Zwar ist das LMS zweifellos besser als seine Vorläufer, doch könnten einige Funktionen des LMS feiner abgestimmt und die Verbindungen zu den Lernmanagementsystemen der Mitgliedstaaten verbessert werden. Dadurch könnten die die Effizienz verbessert und die Rentabilität der Schulungsressourcen maximiert und so die Vorteile des Systems optimiert werden. Jetzt, da das System ausgereift ist, besteht die Möglichkeit, Benchmarks und Ziele festzulegen und kostengünstige Initiativen zu ergreifen, um mehr Zielgruppen im privaten Sektor anzusprechen.

Erkenntnis 4 – Innovation

Die ersten Jahre des Programms wurden genutzt, um ein klareres Verständnis dessen zu entwickeln, was im Bereich der Zollpolitik als Innovation zu verstehen ist (gegenüber Innovationen insbesondere im Bereich der IT-Entwicklung). Die Benennung eines speziellen Innovations-„Champions“ könnte im weiteren Verlauf zu schnelleren Fortschritten führen. Der Innovations-Champion wäre zuständig für die Förderung einer innovationsorientierten Kultur, die Leitung einschlägiger Arbeitsgruppen und die Zusammenarbeit mit Kollegen aus der gesamten GD TAXUD, der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) – der Dienststelle, die für die politischen Aspekte der Forschungs- und Innovationstätigkeiten für die zivile Sicherheit, einschließlich Grenzverwaltung und Zoll, zuständig ist – sowie der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) und der Generaldirektion Forschung und Innovation (GD RTD). Er würde auch mit externen Partnern zusammenarbeiten, darunter der Wirtschaftskontaktgruppe der GD TAXUD, einschlägigen, von der EU finanzierten zollbezogenen Forschungsprojekten im Rahmen von Horizont Europa und internationalen Organisationen wie der Weltzollorganisation (WZO), um für alle Interessenträger strategische Leitlinien bereitzustellen und eine kohärente Führungsrolle zu übernehmen.

Erkenntnis 5 – Projektmanagement

Angesichts der jüngsten Herausforderungen im Zusammenhang mit geopolitischen Entwicklungen, der Entwicklung des internationalen Handels und der fortschreitenden Digitalisierung muss der Spielraum für eine flexible und kohärente Unterstützung beibehalten werden. Da ein Großteil des Programmbudgets für IT-Großprojekte vorgesehen ist, könnten mit Blick auf die Zukunft Beispiele für die Anwendung der flexibelsten Ansätze für das Projektmanagement als Richtschnur dienen, um die Flexibilität der Unterstützung angesichts des sich rasch wandelnden Bedarfs weiter zu stärken.

Erkenntnis 6 – Überwachungs- und Bewertungsrahmen

Die Zwischenbewertung bestätigt, dass der derzeitige Rahmen einfacher ist als sein Vorgänger. Statt einer besser handhabbaren, gestrafften Version wird jedoch nach wie vor eine große Zahl von Indikatoren bevorzugt. Um den Überwachungs- und Bewertungsrahmen in Zukunft wirksamer zu gestalten, sollte ernsthaft erwogen werden, die Zahl der Indikatoren und die Häufigkeit der Berichterstattung weiter zu verringern. Für EES-bezogene Indikatoren würde die Bereitstellung von Narrativen, die mit den Programmzielen im Einklang stehen, aussagekräftigere Erkenntnisse liefern als rein numerische Daten. Einige Teilindikatoren sind möglicherweise von begrenztem Wert und könnten gestrichen werden, während andere Indikatoren nicht jährlich, sondern besser regelmäßig erhoben werden könnten. Darüber hinaus könnten die Indikatoren für Kooperationsmaßnahmen besser auf die spezifischen Ziele des Programms und die in der Programmverordnung oder im Arbeitsprogramm aufgeführten Arten von Maßnahmen abgestimmt werden. Innovation könnte eher durch spezifische Fallstudien als durch im Rahmen von Erhebungen eingeholte Stellungnahmen veranschaulicht werden.