



Brüssel, den 1. Juli 2019  
(OR. en)

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2019/0140(NLE)**

---

**10831/19  
ADD 1**

**UD 193  
OCDE 7  
PI 105**

## **VORSCHLAG**

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 1. Juli 2019

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2019) 294 final

---

Betr.: ANHANG zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union im Public Governance Committee der OECD und im OECD-Rat zu vertretenden Standpunkt zum Entwurf einer „Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 294 final.

---

Anl.: COM(2019) 294 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 1.7.2019  
COM(2019) 294 final

ANNEX

**ANHANG**

**zum**

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates**

**über den im Namen der Europäischen Union im Public Governance Committee der  
OECD und im OECD-Rat zu vertretenden Standpunkt zum Entwurf einer  
„Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in  
Freihandelszonen“**

## **ANHANG**

### **Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen**

1. Im vorliegenden Dokument wird der „Entwurf einer Empfehlung zur Bekämpfung des illegalen Handels – Mehr Transparenz in Freihandelszonen“ (im Folgenden „Empfehlungsentwurf“) vorgestellt, der im Anhang wiedergegeben ist; der Entwurf wurde von der OECD-Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels<sup>1</sup> (im Folgenden „TF-CIT“), einem nachgeordneten Gremium des hochrangigen Risikomanagement-Forums (im Folgenden „HLRF“) des Public Governance Committee (im Folgenden „PGC“) der OECD, erarbeitet. Der Empfehlungsentwurf soll Regierungen und politische Entscheidungsträger dabei unterstützen, den illegalen Handel über die und in den Freihandelszonen (FHZ) zu verringern und zu bekämpfen.
2. Die OECD hat umfangreiche Forschungen zu illegalem Handel in Form von thematischen Studien und länderübergreifenden Vergleichen durchgeführt, um das Verständnis und die Erfassung illegaler Märkte zu verbessern. Die Ergebnisse bieten eine Faktengrundlage zur Begründung bereichsübergreifender Risikomanagementmaßnahmen.
3. Wie im Arbeitsprogramm und Haushalt 2017-2018 des PGC [GOV/PGC(2016)9/FINAL] vorgesehen, analysierte die OECD in Zusammenarbeit mit dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) Handelswege für den illegalen Handel mit nachgeahmten Waren über Grenzen hinweg sowie unterschiedliche Arten illegaler Waren. Die Analyse ergab eine Reihe von Politikdefiziten, von denen auch die Freihandelszonen betroffen sind; hier besteht Verbesserungspotenzial bei der Aufsicht und bei risikogerechten Rechtsdurchsetzungsverfahren. In der Erklärung des Rates auf Ministerebene 2017 wurden weitere Arbeiten der OECD-Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels begrüßt und die Notwendigkeit anerkannt, durch internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften internationale Korruption und illegalen Handel zu bekämpfen.<sup>2</sup>

### **Begründung für die Erarbeitung des Empfehlungsentwurfs**

4. In den vergangenen Jahrzehnten wurde eine Rekordzahl von FHZ eingerichtet, um neue Unternehmen und ausländische Investitionen anzuziehen. Dabei sollen Handel und Wirtschaftswachstum durch die Abschaffung von Kontingenten, Zöllen und anderen Abgaben sowie durch eine Minimierung bürokratischer Anforderungen, auch bestimmter Zollverfahren und Offenlegungspflichten, gefördert werden. Umfang und Art der FHZ sind in den Ländern unterschiedlich, abhängig von der Regelung und Art der Aktivitäten, die innerhalb der FHZ gestattet sind, und können mit den verschiedensten Bezeichnungen beschrieben werden wie Freizone, Wirtschaftsfördergebiet, freie Exportzone, Sonderwirtschaftszone, Außenhandelszone usw. Infolge der Verbreitung von FHZ im dynamischen Kontext der Globalisierung spielen sie inzwischen in der Wirtschaft für viele Länder und führende Hersteller eine zentrale Rolle.

---

<sup>1</sup> Die Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels erfasst und misst die wirtschaftlichen Auswirkungen des grenzüberschreitenden Handels in Bereichen wie Handel mit nachgeahmten Waren, wildlebenden Tieren und Pflanzen sowie Menschenhandel.

<sup>2</sup> Erklärung des Rates auf Ministerebene 2017.

5. Mit diesen Entwicklungen konnte jedoch die Annahme von Standards und Regelungen für eine effiziente Aufsicht der Aktivitäten in den FHZ einiger Länder nicht Schritt halten. Infolgedessen haben kriminelle Netze Möglichkeiten gefunden, Schlupflöcher bei der Überwachung einiger FHZ zu nutzen und so illegale Waren zu schmuggeln oder auf den inländischen Markt umzulenken, Produktionsanlagen für nachgeahmte und geschmuggelte Waren zu errichten, die Durchfuhr illegaler Waren vorzunehmen und die Erbringung illegaler Dienstleistungen zu erleichtern. In einigen Ländern werden FHZ in jeder Hinsicht so behandelt, als wenn sie außerhalb des Zollgebiets des Staates lägen; infolgedessen gelangen die Waren mit minimalen Zollkontrollen in diese Gebiete und verlassen diese entsprechend. Obwohl die Bedingungen für die Einrichtung von FHZ geregelt sind, sind die Zollkontrollen oder -maßnahmen häufig unzureichend oder nicht vorhanden. Selbst wenn den Rechtsvorschriften zufolge Zollbehörden ausdrücklich befugt sind, in FHZ Kontrollen durchzuführen, kann die Durchsetzung schwach sein.
6. Viele FHZ generieren einen wirtschaftlichen Nutzen für ihre lokale Wirtschaft, doch gibt es eindeutige Beweise dafür, dass über diese FHZ illegale Handelsströme fließen, z. B. in Form von nachgeahmten Waren, wildlebenden Tieren und Pflanzen oder Waffen. Aus der OECD-Analyse ergibt sich eine positive Korrelation zwischen der Größe der FHZ in Bezug auf Beschäftigung und Zahl der dort niedergelassenen Unternehmen einerseits und dem Wert des illegalen Handels mit nachgeahmten Waren. Bei einigen FHZ wurde festgestellt, dass sie zentrale Umschlagplätze für illegale Waren sind, die neu verpackt oder neu etikettiert wurden, um ihren Ursprungsort zu verschleiern und die rechtmäßige Lieferkette zu durchbrechen.
7. Auf der Sitzung 2017 des Rates auf Ministerebene wurde festgestellt, „dass es internationaler Zusammenarbeit und Partnerschaften bedarf, um gegen internationale Korruption und illegalen Handel vorzugehen, u.a. durch verstärkte Anstrengungen zur Umsetzung bestehender Standards“, und weitere Arbeiten der OECD auf dem Gebiet des illegalen Handels, u.a. durch die Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels, wurden begrüßt.
8. Um diesen Herausforderungen zu begegnen und auf die Aufforderung der Minister zu reagieren, hat die TF-CIT an einem Entwurf einer Empfehlung des OECD-Rates gearbeitet und schlägt darin Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz von FHZ vor, um deren Missbrauch zu verringern und FHZ für kriminelle Organisationen, die derzeit von ihnen profitieren, weniger attraktiv erscheinen zu lassen.
9. Der Empfehlungsentwurf basiert auf sechs Jahren der Analyse und der Konsultation von Sachverständigen bei der OECD insbesondere
10. anhand von Sitzungen der TF-CIT zu den Herausforderungen der Rechtdurchsetzung, die sich durch FHZ in unterschiedlichen illegalen Märkten stellen, sowie zweier gemeinsamen Workshops mit verschiedenen zwischenstaatlichen Organisationen. Der erste Workshop wurde im November 2016 in Brüssel mit der Weltzollorganisation (WZO) organisiert, der zweite im September 2017 in Alicante mit der EUIPO;
11. anhand eines OECD-Berichts über Steuerungsrahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels („Governance Frameworks to Counter Illicit Trade“), in dem die Grundzüge der Diskussionen<sup>3</sup> festgehalten werden, sowie eines gemeinsamen Berichts der OECD und des EUIPO über den Handel mit nachgeahmten Waren und

---

<sup>3</sup> Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OECD, 2018).

Freihandelszonen („Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones“), der im März 2018 veröffentlicht wurde<sup>4</sup> und in dem statistische Korrelationen zwischen der Größe einer FHZ (in Bezug auf Zahl der dort niedergelassenen Unternehmen, Beschäftigte und Beitrag zum Ausfuhrwert insgesamt) und dem Wert gefälschter Waren, die aus einem bestimmten Hoheitsgebiet eintreffen, festgestellt werden.

12. In der Analyse werden zentrale Herausforderungen ermittelt, die FHZ für illegalen Handel empfänglich machen:
  - Im Arbeitsumfeld der FHZ gibt es möglicherweise keine ausreichende Aufsicht durch die Rechtdurchsetzungsbehörden aufgrund des häufigen Irrtums, dass innerhalb der FHZ niedergelassene Unternehmen effektiv außerhalb der Gerichtsbarkeit eines Hoheitsgebiets operieren. Dies führt zu der fälschlichen Annahme, dass nationale Durchsetzungs- und Zollbehörden nicht befugt sind, die Räumlichkeiten des Wirtschaftsteilnehmers, der innerhalb der FHZ tätig ist, zu betreten und Zugang zu Informationen über ihn zu erhalten.
  - Selbst in Volkswirtschaften, in denen die Befugnis der lokalen Zoll- und Rechtdurchsetzungsbehörden zum Zugang zu einer FHZ korrekt ausgelegt wird, besteht nur ein geringer Anreiz, die dortigen Aktivitäten und Umladungen zu überwachen, es sei denn, der inländische Markt wird davon übermäßig betroffen.
13. Bargeld in großen Mengen kann leicht in FHZ eingeführt werden, indem angegeben wird, dass es für Einzelhandelstransaktionen dort vorgesehen ist; es gibt jedoch kein amtliches Überprüfungsverfahren, mit dem die Endverwendung im Sinne eines rechtmäßigen Geschäftsgebarens bestätigt würde. Zudem verhindert die mangelnde Integration elektronischer Systeme zur Warenachverfolgung bei den zuständigen Behörden eine zeitnahe Risikoanalyse.
14. Obwohl empirische Beweise für den Missbrauch von FHZ für illegalen Handel einige FHZ in das internationale Rampenlicht gerückt haben, ist die Sensibilisierung für die Risiken, die von FHZ ausgehen, auf hochrangiger Ebene nach wie vor relativ gering.
15. Die Sachverständigensitzungen und -überlegungen untermauern gemeinsam mit den jüngsten OECD-Veröffentlichungen<sup>5</sup> zu Freihandelszonen und früheren OECD-Berichten die Schlussfolgerung, dass mangelnde Überwachung, Aufsicht und Transparenz in Bezug auf die Aktivitäten in zahlreichen FHZ die Produktion, Bewegung, Lagerung und den Schmuggel illegaler Waren ermöglichen. Die Bedeutung dieser Ergebnisse bildete das Fundament für die Aufforderung der Minister auf ihrer Sitzung 2017 an die OECD, koordinierte internationale Maßnahmen einzuleiten, um die Transparenz in den FHZ zu erhöhen und so ihren Nutzen als Kanäle für den illegalen Handel zu verringern.

### **Erarbeitung des Empfehlungsentwurfs**

16. Auf seiner Sitzung im Dezember 2017 war sich das HLRF einig, dass die Taskforce im Rahmen des Mandats der OECD, globale Standards festzulegen und im Zuge der Globalisierung weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, einen Leitlinienentwurf für die Bekämpfung des illegalen Handels erarbeiten sollte. Mit

---

<sup>4</sup> *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends* (OECD-EUIPO, 2018).

<sup>5</sup> *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors* (OECD-EUIPO, 2018); *Illicit Trade: Converging Criminal Networks* (OECD, 2016).

den vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die Kapazitäten der Rechtdurchsetzungsbehörden gestärkt werden, damit wirksame Maßnahmen ergriffen werden können und die Attraktivität von FHZ für kriminelle Unternehmer verringert werden kann.

17. Ein erster Leitlinienentwurf zum Thema Bekämpfung des illegalen Handels: Verbesserung der Transparenz in Freihandelszonen wurde auf der Sitzung der TF-CIT [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1] im März 2018 mit schriftlichen Beiträgen aus Konsultationen mit den Sekretariaten der Financial Action Task Force (Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“), der WZO und der Welthandelsorganisation erörtert.
18. Das PGC wurde auf seiner 57. Sitzung am 12. April 2018 über den Verlauf des Verfahrens unterrichtet und ersucht, zu den politischen Optionen zum Ausbau von Steuerungsrahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels, was auch einen inklusiven Konsultationsprozess umfasst, Stellung zu nehmen. Das PGC vereinbarte zudem die Öffnung des Leitlinienentwurfs für eine öffentliche Konsultation [GOV/PGC/A(2018)1].
19. Nach der Aufnahme weiterer Stellungnahmen zum Leitlinienentwurf von HLRF und TF-CIT wurde die öffentliche Online-Konsultation vom 8. Juli 2018 bis zum 3. September 2018 durchgeführt. Die Konsultation stand allen Interessenträgern offen, und es gingen Beiträge ein unter anderem von OECD-Mitgliedern und Nichtmitgliedern, FHZ-Wirtschaftsteilnehmern, ihren Verbänden, Vermittlern (auch Verlader, Spediteure und Kuriere) sowie von den Wirtschaftszweigen, die in FHZ niedergelassen sind oder diese im Rahmen ihrer Lieferketten nutzen. Mehr als 200 einzelne Interessenträger beteiligten sich an der öffentlichen Konsultation, wobei nahezu 100 Seiten an schriftlichen Stellungnahmen eingingen.
20. Außerdem wurde der Leitlinienentwurf der Arbeitsgruppe des Handelsausschusses am 18. Juni 2018 zur Stellungnahme vorgelegt und es fanden interne Konsultationen mit dem Sekretariat des wirtschaftspolitischen Ausschusses, dem Handelsausschuss, der Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen im internationalen Geschäftsverkehr und dem Globalen Forum für Transparenz und Informationsaustausch (GFTEI) statt. Ferner wurde das Sekretariat der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) konsultiert. Es gingen wertvolle Beiträge ein, die dabei halfen, Konsistenz und Kohärenz des Leitlinienentwurfs mit bereits vorhandenen Instrumenten zu stärken.
21. Nach Aufnahme aller relevanten und wichtigen Stellungnahmen aus der öffentlichen Konsultation und der Konsultation anderer OECD-Gremien und des OECD-Sekretariats wurde der überarbeitete Entwurf erneut an die TF-CIT (und HLRF) als Empfehlungsentwurf weitergeleitet. Zu diesem Zeitpunkt stellten einige Delegationen mehrere Fragen, unter anderem wie man am besten überwachen kann, ob die FHZ den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen einhalten. Diese Fragen wurden bearbeitet und führten zum Entwurf im Anhang, der keine konkrete Bestimmung zur Überwachung der Einhaltung enthält, jedoch eine Absichtserklärung, ein eindeutiges Instrument zur Überwachung der Einhaltung innerhalb eines Jahres nach der Annahme der Empfehlung zu erarbeiten.
22. Der überarbeitete Empfehlungsentwurf wird hiermit der TF-CIT zur Genehmigung und Weiterleitung an das HLRF vorgelegt, wonach er an das PGC zur Genehmigung und schließlich von dort aus über den Exekutivausschuss an den Rat zur Annahme weitergeleitet wird.

## **Ziel und Umfang des Empfehlungsentwurfs**

23. Der Empfehlungsentwurf soll Transparenz in den FHZ gewährleisten und ist als Teil der übergeordneten Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Handels zu verstehen. Illegaler Handel hat umfassende negative wirtschaftliche, soziale, ökologische und sogar politische Auswirkungen – er wirkt sich ganzheitlich zerstörerisch auf die nachhaltige Entwicklung aus. Er untergräbt verantwortungsvolle Staatsführung, schwächt das Vertrauen in Regierung und Rechtsstaatlichkeit und kann die politische Stabilität bedrohen, weil seine Wirtschaftsakteure unerwünschte Aufmerksamkeit ablenken, um ihren illegalen Marktanteil zu schützen.
24. Das übergeordnete Ziel des Empfehlungsentwurfs besteht darin, in Bezug auf effiziente politische Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels im Laufe der Zeit eine klare Erwartungshaltung zu erzeugen. Mit gemeinsamen Standards für die Globalisierung soll sichergestellt werden, dass deren Vorteile allen zugutekommen und die Schädigungen möglichst gering gehalten werden. Dazu müssen die Länder weiter zusammenarbeiten und in den Aufbau geeigneter institutioneller Kapazitäten investieren.<sup>6</sup>
25. Im Empfehlungsentwurf werden die Mitglieder und die Nichtmitglieder, die dem Instrument beigetreten sind (im Folgenden „Beitrittsparteien“), aufgefordert, einen freiwilligen Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen (wie in der Anlage des Empfehlungsentwurfs festgelegt) anzunehmen, wobei zur Kenntnis genommen wird, dass die Einhaltung der Bestimmungen dieses Kodex durch einen Mechanismus (Diagnoseinstrument) bewertet und überwacht wird, der innerhalb eines Jahres nach der Annahme des Empfehlungsentwurfs einzuführen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass die vorgeschlagene Empfehlung Wirkung zeigt, und die Transparenz auf effiziente Weise gefördert werden, damit die FHZ die in einer Zone niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer beaufsichtigen und mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Die FHZ sollten den Zugang zu für Untersuchungen hilfreichen Informationen vereinfachen und Rechenschaftspflicht der Wirtschaftsteilnehmer sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen herbeiführen, was insgesamt zur intendierten Verringerung des illegalen Handels führt.
26. Im Empfehlungsentwurf wird ein dualer Ansatz vorgeschlagen, bei dem die Dimensionen berücksichtigt werden, die für alle Interessenträger verantwortungsvoller Staatsführung in FHZ relevant sind, beispielsweise für Zollbehörden und gegebenenfalls Rechtdurchsetzungsbehörden im weiteren Sinne (wozu mit Umweltkriminalität befasste Behörden, Steuerbehörden und andere gehören können), FHZ, Wirtschaftsteilnehmer innerhalb einer Zone und die Zivilgesellschaft.
27. Mit dem Empfehlungsentwurf sollen die Beitrittsparteien unterstützt werden und nützliche Leitlinien zur Bewältigung der Herausforderungen und der Ermittlung bewährter Verfahren im Zusammenhang mit der Verringerung des illegalen Handels erhalten. Ein umfassender Ansatz zur Reduzierung des illegalen Handels in FHZ erfordert Investitionen in Maßnahmen seitens der Beitrittsparteien, aber auch in die Zusammenarbeit zur Stärkung der Überwachung und Kontrolle der FHZ, soweit diese für den illegalen Handel missbraucht werden. Daher befasst sich der Empfehlungsentwurf mit dem insbesondere durch die OECD-Forschung ermittelten grundlegenden Bedarf; dies umfasst:

---

<sup>6</sup>

*Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OECD, 2018).*

- koordinierte internationale Bemühungen nationaler Rechtsetzungs- und Rechtdurchsetzungsbehörden zur Gewährleistung des Vollzugs; Zollbeamte werden ausdrücklich befugt, jederzeit und überall gemäß internem Recht vor Ort effiziente Untersuchungen, Kontrollen oder Überprüfungen ohne vorherige Ankündigung oder richterliche Genehmigung innerhalb einer FHZ durchzuführen, um die Anwendung des geltenden Rechts oder der jeweiligen Regelung oder Anweisung zu erleichtern;
- internationale Zusammenarbeit, um für lokale Behörden Anreize zu schaffen, in FHZ größere Wachsamkeit zu zeigen und Kontrollen durchzuführen, da die negativen externen Effekte auf ihre inländischen Märkte sie nicht ausreichend motivieren, Maßnahmen zur Eindämmung des Risikos des illegalen Handels zu ergreifen;
- Herbeiführung des politischen Willens zur Lösung dieses Problems.

### **Überwachung der Umsetzung, Verbreitung und Befolgung durch Nichtmitglieder**

28. Im Empfehlungsentwurf wird das Public Governance Committee zu Folgendem angewiesen:

- *Einsatz der Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels als Forum für den Informationsaustausch und die Durchführung freiwilliger Peer Reviews in Bezug auf die Umsetzung dieser Empfehlung.* Beispielsweise könnten sich Interessenträger an der Sensibilisierung für das Risiko des illegalen Handels in bestimmten FHZ, an der Diskussion über die Einhaltung des Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen sowie am Vergleich von Erfahrungen und an der Untersuchung von Vorgehensweisen zur Verringerung des illegalen Handels und zu entsprechender Abschreckung beteiligen.
- *Einführung eines Mechanismus (Diagnoseinstruments) für die Bewertung des Vorgehens und der Compliance von FHZ in Bezug auf den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen.* Dieser Mechanismus würde im Zuge eines Verfahrens mit vielen Interessenträgern, bei dem unter der Ägide von HLRF und PGC die TF-CIT federführend wäre, innerhalb eines Jahres nach der Annahme der Empfehlung eingeführt.
- *Entwicklung eines Instrumentariums zur Unterstützung der Beitrittsparteien bei der Umsetzung der Empfehlung, was auch die Förderung der FHZ bei der Einhaltung des Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen umfasst,* und zwar innerhalb eines Jahres nach der Annahme der Empfehlung: Im Zuge eines Verfahrens mit vielen Interessenträgern, bei dem unter der Ägide von HLRF und PGC die TF-CIT federführend wäre, würde ein Instrumentarium zur Unterstützung der Beitrittsparteien und der FHZ bei der praktischen Umsetzung der Empfehlung entwickelt, auch mit Blick auf die Einhaltung des Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen. Dieses Instrumentarium würde ein FHZ-Risikobewertungsmodell für Unternehmen umfassen, mit dem sie die Integrität und Angemessenheit guter Staatsführung in verschiedenen FHZ anhand von Referenzwerten beurteilen können. Es würde ferner ein Verzeichnis bewährter Verfahren mit konkreten Beispielen enthalten, und nach und nach könnten Plattformen für die Kooperation zahlreicher Interessenträger eingerichtet werden, um Politik-, Staatsführungs- und Durchsetzungsdefizite abzubauen.

- *Überwachung der Umsetzung dieser Empfehlung und Berichterstattung darüber an den Rat spätestens fünf Jahr nach Annahme der Empfehlung und danach mindestens alle zehn Jahre:* In diesem Bericht werden Relevanz und Auswirkungen der vorgeschlagenen Empfehlung mit Blick auf die Gewährleistung der Aktualität der Empfehlung bewertet und gegebenenfalls die Notwendigkeit der Überarbeitung festgestellt. Der Bericht baut auf den während der Entwicklung des Instrumentariums gesammelten Informationen zu bewährten Verfahren auf, ferner auf den Diskussionen im PGC und dessen entsprechenden nachgeordneten Gremien über die Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung sowie auf dem Austausch auf den Multi-Stakeholder-Plattformen, die gebildet wurden, um die Arbeit des PGC und seiner nachgeordneten Gremien in dieser Frage zu unterstützen.
29. Im Empfehlungsentwurf werden der Generalsekretär und die Beitrittsparteien ersucht, die Empfehlung zu verbreiten. Nach Annahme wird die Empfehlung im Online-Kompendium der OECD-Rechtsinstrumente abrufbar sein. Eine Broschüre mit dem Wortlaut der Empfehlung wird zusammen mit einschlägigen Hintergrundinformationen zur einfacheren Verbreitung im PDF-Format zur Verfügung stehen. Das Sekretariat wird den Empfehlungsentwurf auf den Sitzungen mit den entsprechenden Ministerien, parlamentarischen Gruppen, Industrie- und Berufsverbänden sowie Hochschul- und Expertennetzwerken bekannt machen.
30. Auch Nichtmitglieder können der vorgeschlagenen Empfehlung beitreten. Der Beitritt bringt die politische Verpflichtung für die Beitrittsparteien mit sich, die im Empfehlungsentwurf enthaltenen Grundsätzen zu befolgen. Wenn interessierte Nichtmitglieder sich der Empfehlung anschließen könnten, würde dies zeigen, dass sie bei den Bemühungen um eine Verringerung des illegalen Handels eine proaktive Rolle spielen und zur Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen weltweit beitragen können. Alle der Empfehlung beitretenden Nichtmitglieder würden an den Aktivitäten zur Unterstützung und Überwachung der Umsetzung der Empfehlung beteiligt.

**ANLAGE**  
**Entwurf einer Empfehlung des Rates**  
**Mehr Transparenz in Freihandelszonen**

**DER RAT,**

**UNTER HINWEIS** auf Artikel 5 Buchstabe b des Übereinkommens über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960;

**UNTER HINWEIS** auf die Empfehlung des Rates zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Steuer- und anderen Vollzugsbehörden bei der Bekämpfung schwerer Straftaten [[Recommendation of the Council to Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes – OECD/LEGAL/0384](#)];

**UNTER HINWEIS** auf die Empfehlung des Rates zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Pestiziden [Recommendation of the Council on Countering the Illegal Trade of Pesticides \[OECD/LEGAL/0446\]](#);

**UNTER HINWEIS** auf die Empfehlungen der FATF von 2012, das WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums von 1994 und das WTO-Übereinkommen über Handelserleichterungen von 2017;

**UNTER VERWEIS** auf die Grundsätze der Zollverfahren und der Zollkontrollen, die in der überarbeiteten Fassung des WZO-Übereinkommens von Kyoto, Spezifische Anlage D, Kapitel 2 (Freizonen) festgelegt sind;

**IN DER ERKENNTNIS**, dass im Schatten der globalen Wirtschaft illegaler Handel stattfindet, wobei Täter auf immer ausgefeilte Weise mit einer Reihe verbotener Waren und Dienstleistungen, darunter auch Fälschungen, Handel treiben;

**IN DER ERKENNTNIS**, dass illegaler Handel und kriminelle Netze weltweit ein wachsendes Sicherheitsproblem und für Gemeinschaften und Gesellschaften insgesamt eine Bedrohung darstellen, weil sie lukrative kriminelle Unternehmungen und die Finanzierung des Terrorismus ermöglichen sowie zu mehr Instabilität und Gewalt in der ganzen Welt beitragen;

**IN ANERKENNUNG** der Tatsache, dass es verschiedene internationale Standards gibt, mit denen unterschiedliche Bereiche des illegalen Handels, zum Beispiel des Handels mit Menschen, Drogen, Fälschungen, gefährdeten und illegal gewonnenen Tier- und Pflanzenarten, Antiquitäten und konventionellen Waffen, verboten oder reguliert und die Umsetzung rechtlicher, regulatorischer und operativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Erzielung von Erträgen aus illegalem Handel gefördert werden können;

**IN ANERKENNUNG** der Notwendigkeit zusätzlicher harmonisierte Leitlinien, die den Regierungen wirksame Instrumente an die Hand geben, mit denen sie illegalen Handel unabhängig von dessen Gegenstand aufdecken, von ihm abschrecken und ihn verringern können;

**IN ANERKENNUNG** der Notwendigkeit, proaktive Maßnahmen zu verabschieden, um das Angebot an illegalen Waren und Dienstleistungen auf einer Reihe illegaler Märkte zu verringern und von der Nachfrage abzuschrecken;

**IN ANERKENNUNG** der Tatsache, dass Freihandelszonen (im Folgenden „FHZ“) rechtmäßiges Wirtschaftswachstum fördern und eine zentrale Rolle in der Wirtschaft vieler Länder und der Geschäftstätigkeit führender Hersteller spielen können;

**IN DER ERKENNTNIS**, dass Standards, Aufsichts- und andere Kontrollmaßnahmen in Bezug auf die FHZ zwar weitverbreitet sind, aber nicht in allen Fällen mit der wachsenden Zahl der Wirtschaftsteilnehmer und dem zunehmenden Volumen des illegalen Handels mit Waren und Dienstleistungen Schritt gehalten haben;

**IN DER ERKENNTNIS**, dass zuständige Behörden in einigen FHZ möglicherweise physisch nicht rechtzeitig Zugang zu den betreffenden Räumlichkeiten bekommen und häufig nur unter Schwierigkeiten Informationen über die Tätigkeit in FHZ niedergelassener Wirtschaftsteilnehmer erhalten und dass Informationen über das Eigentum an Gütern, die über FHZ befördert oder dort hergestellt oder zusammengebaut werden, für zuständige Behörden ebenfalls schwer erhältlich sind, selbst wenn andere einschlägige internationale Standards die Bereitstellung dieser Informationen erfordern;

**IN WÜRDIGUNG** der Tatsache, dass einige Wirtschaftsteilnehmer von einem Mangel an Aufsicht, Kontrolle und Transparenz in FHZ profitieren könnten, um Handelsbetrug zu begehen, Rechte des geistigen Eigentums zu verletzen, Schmuggelware zu befördern, die Verbreitung von Waffen zu erleichtern und illegal erwirtschaftete Erlöse zu waschen;

**UNTER VERWEIS** auf die Möglichkeit, zuständige Behörden zur Verantwortung zu ziehen, die sich bei der Beaufsichtigung von Wirtschaftsteilnehmern, die illegalen, für Personen, Unternehmen und die Umwelt schädlichen Handel betreiben oder ermöglichen, mitschuldig machen oder fahrlässig verhalten;

#### **Auf Vorschlag des Public Governance Committee:**

##### **I. EINIGT SICH** für die Zwecke dieser Empfehlung auf folgende Definitionen:

- „Freihandelszone“ (FHZ) bezeichnet ein von einem Land oder einem Hoheitsgebiet bestimmtes Gebiet, in dem Waren, die in dieses Gebiet verbracht werden, keinen oder weniger Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben unterliegen als denjenigen, die gelten würden, wenn die Waren zum Zeitpunkt ihrer Verbringung in dieses Gebiet zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr angemeldet würden. Für die vorübergehende Verwahrung oder das Zolllagerverfahren verwendete Einrichtungen gelten nicht als Freihandelszonen.
- „Zuständige Behörden“ umfassen unter anderem folgende Behörden: Polizei-, Zoll-, Steuer- und Marktaufsichtsbeamte, die bezüglich der betreffenden Personen, Orte, Prozesse/Verfahren oder Waren hoheitliche Befugnisse innehaben.

##### **II. Empfiehlt** den Mitgliedern und Nichtmitgliedern, die der Empfehlung beigetreten sind (im Folgenden „Beitrittsparteien“), **Transparenz zu fördern, damit FHZ nicht als Kanäle für illegalen Handel missbraucht werden können.**

Zu diesem Zweck sollten die Beitrittsparteien in einer Weise, die diskriminierungsfrei ist und keine unangemessenen Handelshemmnisse schafft,

1. dafür Sorge tragen, dass der **Rechtsrahmen für FHZ**, der in ihrem Hoheitsgebiet festgelegt ist oder anderweitig ihrer Verwaltungskontrolle unterliegt,
  - zuständigen Behörden das Recht einräumt, einschlägige Daten, Unterlagen, Proben und andere Informationen im Zusammenhang mit der Produktion und dem Verkehr von Waren anzufordern und im Einklang mit den internen Rechtsvorschriften jederzeit von Amts wegen Kontrollen von Waren, die in FHZ gelagert, hergestellt oder verpackt werden, sowie von Dienstleistungen oder Tätigkeiten, die in FHZ erbracht bzw. durchgeführt werden, vorzunehmen;

- es zuständigen Behörden ermöglicht, geeignete Schritte und Maßnahmen im Einklang mit ihrem internen Recht zu ergreifen;
  - zuständige Behörden befugt, Waren vor oder zum Zeitpunkt der Zulassung zu einer FHZ oder zu jedem späteren Zeitpunkt zu kontrollieren, wenn die Kontrolle als notwendig erachtet wird, um die ordnungsgemäße Anwendung einer Rechtsvorschrift, einer Verordnung oder einer Anweisung zu erleichtern, zu deren Durchsetzung die zuständige Behörde befugt ist;
  - zuständige Behörden befugt, anwendbare Verbote und Beschränkungen durchzusetzen, die in den FHZ durchgeführte Tätigkeiten betreffen und mit der Art der fraglichen Ware, den Anforderungen der zollamtlichen Überwachung, der Sicherheit oder der Gesundheit im Zusammenhang stehen;
  - zuständige Behörden befugt, Personen, die nicht die erforderliche Gewähr für die Einhaltung der zollrechtlichen Bestimmungen bieten, die Ausübung einer Tätigkeit in einer FHZ zu untersagen;
  - es juristischen oder natürlichen Personen, die wegen illegaler wirtschaftlicher oder finanzieller Tätigkeiten verurteilt wurden, untersagt, innerhalb von FHZ tätig zu sein;
  - sicherstellt, dass die Gebietsgrenzen sowie die Ein- und Ausgänge von FHZ der Überwachung durch die zuständigen Behörden unterliegen;
  - sicherstellt, dass Waren, Personen und Beförderungsmittel, die in die FHZ gelangen und sie verlassen, einer wirksamen Kontrolle unterliegen;
  - sicherstellt, dass die Wirtschaftsteilnehmer, die innerhalb von FHZ tätig sein dürfen, sich physisch in der betreffenden FHZ befinden und den zuständigen Behörden die Identität ihrer Kunden mitteilen. Fungiert der Kunde als Bevollmächtigter oder Vertreter, so sollte der Wirtschaftsteilnehmer den zuständigen Behörden auch die Identität des Hauptakteurs, d. h. der Person(en), für die der Bevollmächtigte tätig wird, mitteilen;
2. sicherstellen, dass für zuständige Behörden anhand der jeweiligen zolltariflichen Einreichung **aggregierte statistische Daten über die Waren, die in die FHZ gelangen und sie verlassen**, sowie Angaben zur Identifizierung des Eigentümers bzw. der Eigentümer der Waren zur Verfügung stehen;
  3. **auf internationaler Ebene beim Austausch von Strafverfolgungsdaten zusammenarbeiten** und sich mit den zuständigen Behörden und betroffenen Wirtschaftszweigen in Untersuchungen und anderen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu konkreten Fällen des Missbrauchs von FHZ im Zusammenhang mit unerlaubtem Handel beraten. Dies umfasst u. a. folgende Maßnahmen:
    - im Einklang mit dem internen Recht spontan und auf Ersuchen Finanz- und Verwaltungsinformationen zu teilen, die Bereitstellung von Beweismitteln in Gerichtsverfahren zu unterstützen oder die wirksame Überwachung und Kontrolle von FHZ und die Verhinderung von deren Missbrauch zu gewährleisten und zu fördern;
    - die derzeitigen Regelungen für die Zusammenarbeit im Zollwesen besser zu nutzen und einzuhalten, wie dies im Rahmen der Amtshilfevereinbarungen im

Zollbereich und anderer Gateways und Protokolle für den Informationsaustausch im Bereich Strafverfolgung verlangt wird;

- bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Verfahren zur Bekämpfung des illegalen Handels in FHZ zusammenzuarbeiten und dazu beizutragen, wozu auch technische Hilfe für die gemeinsame Nutzung und Entwicklung besserer Systeme zur Führung von Aufzeichnungen durch die zuständigen Behörden, die FHZ und die Wirtschaftsteilnehmer gehört;
4. **die interinstitutionelle Zusammenarbeit verbessern**; dazu gehören Verpflichtungen zur Meldung eines Verdachts illegaler Handlungen an die zuständigen Behörden, Informationsaustausch zwischen Agenturen und weitere Kooperationsmechanismen wie gemeinsame Untersuchungen und gemeinsame Fahndungsstellen;
  5. die zuständigen Behörden und Akteure des privaten Sektors (z. B. wichtige Vermittler wie Transportagenten, Spediteure, Zollagenten und Logistikunternehmen) **sensibilisieren**, damit diese die Rollen und Zuständigkeiten bei einer Wirtschaftstätigkeit in einer FHZ sowie die damit verbundenen Risiken besser verstehen;
  6. **Partnerschaften fördern**, die Interessenträger zur Bekämpfung des illegalen Handels bilden, der von FHZ mit hohem Risiko ausgeht, z. B. von FHZ, die den im Anhang aufgeführten Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen – Bestandteil dieser Empfehlung – nicht umgesetzt haben; Dabei sollten die Unternehmen, die FHZ nutzen oder Betreiber in FHZ finanzieren, veranlasst werden, Geschäfte in FHZ zu tätigen, die den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen einhalten, beziehungsweise sich in solchen FHZ zu engagieren;
  7. **die Aktivitäten der FHZ überwachen** und jährliche Indikatoren veröffentlichen, die zu einer Bewertung des von FHZ ausgehenden Risikos der Erleichterung des illegalen Handels beitragen;
  8. **einschlägige vorläufige Statistiken über Einhaltung oder Nichteinhaltung fortentwickeln**, auch über die Zurückhaltung von Waren durch die Zollbehörden und über die Beschlagnahmung illegaler Waren mit Ursprung in oder Herkunft aus FHZ sowie über bereits ergriffene Durchsetzungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der betreffenden FHZ;
  9. in Bezug auf Sendungen, die aus mit hohem Risiko behafteten FHZ stammen wie solchen, die den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen nicht umsetzen, **gezielte Maßnahmen durchführen**.
  10. bestehende oder neue internationale Übereinkünfte, die Bestimmungen über Amtshilfe oder andere Formen der Zusammenarbeit bei der Durchsetzung enthalten, stärker nutzen, um den über FHZ abgewickelten illegalen Handel zu bekämpfen. Bei der Verwaltung solcher Übereinkünfte sollten die Beitrittsparteien die zuständigen Behörden und deren Kontaktstellen benennen, um die Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden der Vertragsparteien dieser Übereinkünfte sowie innerhalb dieser Behörden zu erleichtern.

**III. EMPFIEHLT**, dass die Beitrittsparteien Maßnahmen ergreifen, um die FHZ zu veranlassen, den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen umzusetzen. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem die strenge Kontrolle von Sendungen, die aus FHZ eintreffen oder die nachweislich durch FHZ durchgeführt wurden, die den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen nicht umsetzen.

**IV. EMPFIEHLT** den Beitrittsparteien, gegebenenfalls Handelsabkommen heranzuziehen, um die Einhaltung der in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätze zur Bekämpfung des illegalen Handels in FHZ voranzubringen.

**V. ERSUCHT** den Generalsekretär und die Beitrittsparteien um Verbreitung dieser Empfehlung.

**VI. ERSUCHT** Nicht-Beitrittsparteien, dieser Empfehlung Rechnung zu tragen und sie zu befolgen.

**VII. BEAUFTRAGT** das Public Governance Committee über die Taskforce für die Bekämpfung des illegalen Handels, Folgendes zu tun:

- als Forum für den Informationsaustausch und die Durchführung freiwilliger Peer Reviews in Bezug auf die Umsetzung dieser Empfehlung zu fungieren;
- einen Mechanismus für die Bewertung des Vorgehens und der Compliance von FHZ in Bezug auf den Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen innerhalb eines Jahres nach Annahme der Empfehlung einzuführen und dem Rat darüber Bericht zu erstatten;
- ein Instrumentarium zur Unterstützung der Beitrittsparteien bei der Umsetzung der Empfehlung zu erarbeiten, was auch die Förderung der FHZ bei der Einhaltung des Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen umfasst, und zwar innerhalb eines Jahres nach der Annahme der Empfehlung; und
- die Umsetzung dieser Empfehlung zu überwachen und darüber spätestens fünf Jahre nach Annahme der Empfehlung und danach mindestens alle zehn Jahre dem Rat zu berichten.

**ANHANG**  
**Verhaltenskodex für saubere Freihandelszonen**

**Saubere Freihandelszonen verhalten sich wie folgt:**

1. Sie gewähren den zuständigen Behörden im Einklang mit ihrem internen Recht bedingungslosen Zugang, damit diese bei Untersuchungen von Verstößen gegen geltende Rechts- und Verwaltungsvorschriften ungehindert von Amts wegen Kontrollen bei Wirtschaftsteilnehmern durchführen können.
2. Sie unterrichten die zuständigen Behörden vorab über alle gewerblichen, kommerziellen oder Dienstleistungstätigkeiten, die in der FHZ ausgeübt werden.
3. Sie untersagen Wirtschaftsteilnehmern und Personen, die nicht die erforderliche Gewähr für die Einhaltung der anwendbaren zollrechtlichen Vorschriften bieten, die Ausübung einer Tätigkeit in der FHZ.
4. Sie sorgen dafür, dass in der FHZ tätige Wirtschaftsteilnehmer ausreichend detaillierte digitale Aufzeichnungen über alle Lieferungen von Waren, die in die Zone verbracht oder aus ihr verbracht werden, sowie über alle darin produzierten Waren und Dienstleistungen aufbewahren, sodass bekannt ist, was sich zu einem beliebigen Zeitpunkt innerhalb der Zone befindet. Für die digitalen Aufzeichnungen gilt:
  - Sie sollten den Verkauf und Erwerb aller Waren und Dienstleistungen, die in die FHZ verbracht oder aus ihr verbracht werden, dokumentieren; sie sind den zuständigen Behörden auf Anfrage zur Verfügung zu stellen.
  - In ihnen sollten im Einklang mit dem internen Recht alle geschäftlichen Transaktionen aufgeführt werden, sodass über die bei Herstellung und Zusammenbau verwendeten Materialien vollständig Rechenschaft abgelegt werden kann; diese Angaben können mit dem Volumen und dem Wert der entsprechenden Handelsgeschäfte abgeglichen werden. Diese Aufzeichnungen sollten
    - für die Dauer von mindestens fünf Jahren aufbewahrt werden,
    - den zuständigen Behörden auf Anfrage zeitnah zur Verfügung gestellt werden,
    - in einem von den zuständigen Behörden vorgeschriebenen Format geführt werden, sodass sie von der zuständigen Behörde zur Erstellung von Risikoprofilen verwendet werden können.
5. Sie übermitteln den zuständigen Behörden zeitnah die nach internem Recht angeforderten Aufzeichnungen und Informationen, die gemäß den Aufzeichnungspflichten aufbewahrt werden müssen.
6. Sie sorgen dafür, dass die in der FHZ tätigen Wirtschaftsteilnehmer auf Antrag der in dem Gebiet, in dem die Zone eingerichtet ist, zuständigen Behörden Zugang zu ihren detaillierten digitalen Aufzeichnungen gewähren müssen.
7. Sie benennen eine spezielle Kontaktstelle, die über die erforderlichen Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, um auf solche Auskunftsersuchen der zuständigen Behörden effizient zu reagieren.

8. Sie setzen Anreize dafür, dass bei geschäftlichen oder finanziellen innerhalb der FHZ abgewickelten oder aus der FHZ heraus veranlassten Transaktionen der in der FHZ tätigen Wirtschaftsteilnehmer die Zahlung elektronisch erfolgt, und gewährleisten die Rückverfolgbarkeit von Bargeldtransaktionen.
9. Sie nehmen an Peer-Learning und Dialogen mit den Beitrittsparteien teil, um Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung der Vorschriften zu lösen.