



Reform der EU-Zollunion

*Perspektiven für
ein modernes
EU-Zollrecht*



Zoll und Bundesfinanzverwaltung: modern und vielfältig

Durch die Gewährleistung einer schnellen und sicheren Warenabfertigung spielt der Zoll nicht nur eine zentrale Rolle für die global verflochtene deutsche Volkswirtschaft. Die von den Zöllnerinnen und Zöllner erhobenen Abgaben stellen in etwa die Hälfte der Einnahmen des gesamten Bundeshaushalts sicher. Durch modernste und IT-gestützte Überwachung der Warenströme schützt der Zoll die Verbraucher vor Risiken und trägt zu Zielen wie Umwelt- und Artenschutz bei. Durch die Bekämpfung von Schwarzarbeit sorgt der Zoll für faire Wettbewerbsbedingungen. Als Kernbestandteil der deutschen Sicherheitsarchitektur ermittelt der Zoll im Bereich der organisierten Kriminalität und wirkt darüber hinaus an der Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und der Durchsetzung von Sanktionen mit.

Insbesondere die an der direkten Warenabfertigung beteiligten Bereiche des Zolls wirken am Vollzug einer enormen Zahl von Regelwerken bei. Laut der Europäischen Kommission würden die Zollbehörden bereits heute zur Umsetzung von über 350 verschiedenen EU-Gesetzesvorgaben aus Politikbereichen wie Handel, Industrie, Sicherheit, Gesundheit, Umwelt- und Klimaschutz beitragen. Kaum eine Verwaltung ist von einer solchen Aufgabenvielfalt geprägt wie der Zoll.

Der BDZ – die Fachgewerkschaft für den Zoll und die Bundesfinanzverwaltung

Der BDZ setzt sich als einzige Fachgewerkschaft dafür ein, dass der Zoll diese vielfältigen Aufgaben auch in Zukunft erfolgreich wahrnehmen kann und ein verlässlicher Partner für Wirtschaft und Bevölkerung bleibt. Die Bandbreite der Aufgaben nimmt zu und wird komplexer. Deshalb setzen wir uns für gute berufliche Rahmenbedingungen und Perspektiven für die Beschäftigten ein.

Der BDZ vertritt mit rund 25.000 Mitgliedern die Interessen der Beschäftigten aller Bereiche der Zoll- und Bundesfinanzverwaltung: von der Generalzolldirektion, den Hauptzollämtern, Zollämtern, dem Zollkriminalamt und den Zollfahndungsämtern bis zum Bundesministerium der Finanzen, dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund).



Die Warenabfertigung - das Kerngeschäft des Zolls

Nie waren die Herausforderungen für unsere Zollbeamtinnen und Zollbeamten höher als heute. Es gilt, handelspolitische Umbrüche professionell zu begleiten. Es gilt, Wirtschaftssanktionen in der Praxis umzusetzen. Es gilt, die Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen Produkten zu schützen. Zöllnerinnen und Zöllner müssen dabei eine besonders umfangreiche Warenkenntnis besitzen. Sie sind oftmals die Vorhut für andere Fachbehörden, beispielsweise im Arzneimittelbereich oder bei Fragen der Produktsicherheit.

Das Abfertigungsvolumen im grenzüberschreitenden Warenverkehr ist in den letzten Jahren exorbitant gestiegen. Wurden im Jahr 2018 noch rund 77 Mio. Einfuhren zum freien Verkehr abgefertigt, lag dieser Wert im Jahr 2023 bei rund 170 Mio. – mehr als eine Verdopplung innerhalb von fünf Jahren. Die Gründe dafür liegen in der Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets (E-Commerce), der Folgen des Brexit und einem generell gestiegenen Post- und Paketversand aufgrund des Online-Handels. Zudem wird die Abfertigungslage u.a. aufgrund der häufigen Änderung der Warenströme durch Kurier- und Expressdienstleister immer volatiler. Die personelle und IT-technische Ausstattung an den Zollämtern hat sich in derselben Zeit nicht wesentlich verbessert. Dennoch ist der Zoll in der Geschwindigkeit der Abfertigung von Einfuhren bzw. Sendungen nicht langsamer geworden, was ohne eine bundesweite gegenseitige Unterstützung der Zollämter nicht hätte bewältigt werden können.

Die schnelle Abfertigung geht jedoch zu Lasten von Kontrollen, d.h. Dokumentenprüfungen, Durchleuchtungen, Warenbeschau. Die aktuelle Kontrolldichte ist im Kampf gegen Produktpiraterie, für Verbraucherschutz oder Artenschutz nicht befriedigend. Angesichts der Größenordnungen des Warenumschlags und der berechtigten Erwartungen der Bevölkerung vermisst der BDZ strategische Impulse aus den Reihen der Politik zum Umgang mit dem hohen Abfertigungsvolumen. Im Gegenzug kann regelmäßig beobachtet werden, wie der Zoll Sparvorgaben unterworfen werden soll, in deren Folge selbst die Einhaltung bestehender rechtlicher Vorgaben für die Warenabfertigung gefährdet wird. Der Vorschlag der EU für eine umfassende Reform der Zollunion muss vor diesem Hintergrund betrachtet werden.



Unsere Positionen zur Reform der EU-Zollunion

04

I. Einrichtung einer EU-Zollagentur

Die EU-Kommission (EU-KOM) schlägt die Gründung einer EU-Zollagentur (EU Customs Authority) vor und begründet dies u.a. damit, dass die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten die verschiedenen Zollverfahren und -standards uneinheitlich anwenden würden. Die EU-Zollagentur soll bereits ab dem 1. Januar 2028 ihre Arbeit aufnehmen. Als wesentliche Aufgaben der Zollagentur sind vorgesehen:

- Operatives Management der Zollunion: Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Zollverwaltung gem. Art. 2 VO-E, Koordinierung und Überwachung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Bereitstellung von Fachwissen, Unterstützung der Zollbehörden bei einer einheitlichen Durchführung der Vorschriften, insb. im Hinblick auf Zollkontrollen und das Risikomanagement.
- Risikomanagement: Entwicklung und Verwaltung von Informationstechnologien, so dass verfügbare Daten für die zollamtliche Überwachung sowie das Risikomanagement optimal genutzt werden. Den Mitgliedstaaten sollen konkrete Kontrollempfehlungen erteilt werden können, die von diesen auszuführen sind oder für deren Nichtberücksichtigung sich diese rechtfertigen müssen.
- Verbessertes Beitrag der Zollunion zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften, die die Sicherheit der Union, ihrer Einwohner und ihrer Lieferketten, den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen und der Umwelt, der Verbraucher und anderer öffentlicher Interessen im Zusammenhang mit dem Warenverkehr betreffen.
- Koordinierung des Krisenmanagements im Rahmen eines neuen Krisenbewältigungsmechanismus.
- Zusammenarbeit mit EU-Einrichtungen (z.B. KOM, Europol, EPPO, Frontex) und mit nationalen Behörden außerhalb des Zolls (z.B. Steuerbehörden, Marktaufsichtsbehörden).
- Organisation und Koordinierung gemeinsamer Kontrollen, ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Einrichtungen.
- Vorbereitung gemeinsamer Mindestschulungsinhalte für Zollbeamte in der Union und Überwachung ihrer Verwendung durch die Zollbehörden.
- Beitrag zu einem Anerkennungssystem der Union für Universitäten und anderen Schulen, die Aus- und Weiterbildungsprogramme im Zollbereich anbieten.
- Koordinierung und Unterstützung der Einrichtung spezialisierter Exzellenzzentren durch die Mitgliedstaaten für unionsweite Zwecke in einschlägigen Zollbereichen, insbesondere Ausbildung und Zolllabors.
- Ausarbeitung und Verbreitung operativer Handbücher für die praktische Anwendung der Zollverfahren und Arbeitsmethoden und Entwicklung gemeinsamer Standards.
- Durchführung von Leistungsmessung für die Zollunion und Unterstützung der EU-KOM bei der Bewertung der Leistung der Zollunion.

Dabei sollen die bestehenden jeweiligen Zuständigkeiten von EU-KOM, OLAF und den Mitgliedstaaten unter dem (reformierten) Unionszollkodex unberührt bleiben.

Der BDZ lehnt eine EU-Zollagentur ab

Der BDZ lehnt die Einrichtung einer EU-Zollagentur, wie im Entwurf der EU-KOM vorgesehen, ab. Die für die Zollagentur vorgesehenen Befugnisse gehen weit über das für eine Harmonisierung der Rechtsanwendung erforderliche Maß hinaus und greifen massiv in die Autonomie der EU-Mitgliedstaaten ein.

Diese Eingriffe beziehen sich zum einen auf Vorgaben im Risiko- bzw. Kontrollbereich, zum anderen auf die Aus- und Fortbildung. Es ist zu befürchten, dass die EU-KOM die Nichtbeachtung von Kontrollempfehlungen (z.B. aus Mangel an Ressourcen) nicht akzeptieren und zum Anlass für gemeinschaftsrechtliche Anlastungen nehmen könnte. Dies impliziert eine mittelbare Steuerung der Ressourcen der nationalen Zollbehörden.

Im Ausbildungsbereich spricht zwar nichts gegen die Festlegung von mitgliedstaatübergreifenden Mindestinhalten. Jedoch sehen wir alle weitergehenden Schritte der Vereinheitlichung kritisch. Diese würden den Aufgaben der Zollverwaltungen in den Mitgliedstaaten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht sachdienlich sein, da diese untereinander jeweils sehr unterschiedlich gestaltet sind. In der Folge könnte das im Vergleich sehr hohe und professionelle Niveau der deutschen Ausbildung zum Zolldienst des Bundes gefährdet werden.

Für den BDZ ist nicht ersichtlich, weshalb die von der EU-KOM angestrebten Ziele einheitlicherer fachlicher Bewertungen und Anwendungsstandards der Mitgliedstaaten mit einer weiteren Instanz in der Behördenhierarchie verknüpft sein müssen. Diese würde künftig über dem Bundesministerium der Finanzen stehen und ggf. noch um Genehmigung oder Erlaubnis für alle den deutschen Zoll betreffenden untergesetzlichen Regelungen gebeten werden müssen.

Viele Aufgaben, die die Zollagentur künftig übernehmen soll, werden bereits heute durch die EU-KOM wahrgenommen, z.B. die Leistungsmessung oder das Risikomanagement (über die Anti-Betrugs-Behörde OLAF). Insbesondere die Koordinierung gemeinsamer Kontrollen und die Entwicklung von Standards findet laufend in den verschiedenen Customs Expert Groups bei der EU-KOM statt. Die EU-KOM führt basierend auf diesen Erkenntnissen Prüfungen in den Mitgliedstaaten durch. Dieses vorhandene Mittel gilt es auszubauen und, sofern Handlungsbedarf erkannt wird, in den Konsequenzen verbindlicher auszugestalten. Ohne vergleichbare Maßnahmen würde auch eine EU-Zollagentur nichts am Umstand der uneinheitlichen Rechtsanwendung, die zum Teil an nationalen Besonderheiten liegt, ändern.





II. Customs Data Hub

Ein zentrales Element der EU-Zollrechtsreform ist eine Zentralisierung von Funktionen und Daten auf der Grundlage einer zentralen EU-Zolldatendrehscheibe bzw. Zolldatenbank (EU Customs Data Hub). Diese soll unter Verantwortung der EU-KOM entwickelt, umgesetzt und gepflegt werden, sofern die Aufgaben nicht durch die EU-Zollagentur wahrgenommen werden. Der Data Hub soll bereits ab 2028 eingeschränkt für den elektronischen Handel und ab 2032 auf freiwilliger Basis für den gesamten Handel nutzbar sein. Spätestens ab dem 31. Dezember 2037 muss der Data Hub vollständig und für alle verbindlich genutzt werden. Zollanmeldungen sollen dann, über ein Single Trader Interface, direkt im Data Hub abgegeben werden. Zudem wird angedacht, auch Nicht-Zollformalitäten künftig über dieses Trader Portal zu beantragen zu können. Hierzu muss die Verordnung (EU) 2022/2399, die sog. Single Window-VO noch angepasst werden.

Ziel der EU-KOM ist die Harmonisierung der Abfertigung, eine bessere Datenerhebung, Vernetzung und umfassende Auswertung vorhandener Daten. Zolldaten sollen in einem einzigen Eingabesystem erfasst und zentral gespeichert werden. Die Daten sollen für EU-Institutionen zugänglich gemacht werden, zudem können die MS entscheiden, ob Daten einer Zollanmeldung aus dem Data Hub an ein nationales System weitergegeben werden. Der MS kann somit bestimmen, ob die für ihn bestimmten Daten durch den Data Hub bearbeitet werden oder ob die Daten zur weiteren zollrechtlichen Bearbeitung an ein weiter bestehendes nationales System weitergeleitet werden. Hier können dann z.B. die Durchführung einer nationalen Risikoanalyse oder die Berechnung von nationalen Abgaben durchgeführt werden.

Stärkere Digitalisierung der Zollbehörden ist sinnvoll

Der BDZ fordert seit jeher spürbare Fortschritte im Bereich der IT und Digitalisierung und befürwortet insoweit die Ziele, alle IT-Anforderungen der Zollbehörden der Mitgliedstaaten EU-weit einheitlich umsetzen zu können, den Datenaustausch erheblich zu vereinfachen und eine umfassende Grundlage für automatisierte und KI-gestützte Datenanalysen betreiben zu können.

Allerdings dürfen die mit der Umsetzung dieses Vorhabens verbundenen Risiken mit Blick auf den Aufwand und die Machbarkeit nicht unterschätzt werden. Es kommt hier wesentlich auf den Prozess an. Prinzipiell ist ein einheitliches IT-System der EU als vorteilhaft zu betrachten. Denn der aktuelle Zustand einer Vielzahl von Systemen, nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch EU-eigener Systeme (z.B. PoUS, ICS2), ist nicht optimal. Die Überführung der einzelnen IT-Systeme der Mitgliedstaaten zugunsten einer zentralen EU-Zolldatenbank ist auch notwendig, um das Risikomanagement im Bereich möglicher Abgabenverkürzungen, der Einhaltung handelspolitischer Maßnahmen sowie der Umsetzung bestehender Verbote und Beschränkungen zu bündeln.

Die EU-Zolldatenbank ist begrüßenswert, da sie Warenströme in das und aus dem Zollgebiet der Union transparenter macht und der Verwaltungs- und Kostenaufwand der Mitgliedstaaten für den individuellen Betrieb der IT-Systeme zur Umsetzung des Unionszollkodex (UZK) zu einem späteren Zeitpunkt entfällt. Es stellt nach Umsetzung des Data Hubs insoweit eine Kosteneffizienz dar, weil die Pflege von ca. 110 IT-Systemen der einzelnen Mitgliedstaaten entfällt. Der Aufwand für die Entwicklung könnte auch in Deutschland langfristig damit wesentlich geringer gehalten werden und nur noch begleitet werden müssen. Im Rahmen der Übergangszeit werden die Kosten allerdings stark ansteigen, da die alten Systeme angepasst werden müssen und das neue Data-Hub entwickelt werden muss.

Sinnvoll ist ebenfalls, die auf der EU-Zolldatenbank gespeicherten Daten den Wirtschaftsbeteiligten auf Nachfrage zur Verfügung zu stellen. Die Beteiligten sind dann besser in der Lage, Eingabefehler festzustellen oder eine missbräuchliche bzw. fehlerhafte Verwendung der eigenen Identität (EORI-Nummer) durch Zollvertreter aufdecken zu können. Damit besteht eine bessere Selbstkontrolle bei den Firmen, was die Zollverwaltung entlasten könnte.

Mehr Transparenz beim Data Hub erforderlich

Erfahrungsgemäß ist eine frühe Transparenz ein entscheidender Erfolgsfaktor für Digitalisierungsprojekte. Dies betrifft zum einen die Information und Rückkoppelung mit den Beschäftigten, die mit den bestehenden Systemen arbeiten und praktische Verbesserungspotenziale am besten kennen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere durch die Komplexität der verschiedenen Rechtsgebiete, der doch unterschiedlichen nationalen Besonderheiten und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel eine Umsetzung eines Data Hub im angedachten Zeitraum schwierig wird. Bei Abstimmung unter allen 27 Mitgliedstaaten wäre, vorausgesetzt die gebotene Transparenz wird eingehalten, von einer langen Dauer auszugehen.

Bevor mit den Arbeiten am Data Hub angefangen wird, müssten dessen Rahmenbedingungen genauer festgelegt werden. Das heißt: Wer muss welche konkreten Angaben machen, ab wann sind die Angaben darin rechtsverbindlich, wer hat welche Zugriffe auf die Daten, welche bzw. bis wann dürfen Änderungen darin getätigt werden, wie wird der Data Hub aufgebaut sein, und so weiter. Diese klaren Aussagen hat die EU-KOM bislang nicht getätigt.

Im Ergebnis ist eine EU-Zolldatenbank bzw. ein Data Hub sinnvoll, allerdings muss sichergestellt werden, dass nationale Besonderheiten berücksichtigt werden können und der Einfluss zu Veränderungen keine hohen Hürden haben darf. Es muss möglich sein, erforderliche Änderungen zeitnah umzusetzen. Hierzu ist auch von politischer Seite her ein Verfahren zu entwickeln, das die Abstimmung der teilnehmenden Mitgliedstaaten beschleunigt.



08

III. Neue Abfertigungssystematiken

Der Vorschlag der EU-KOM sieht auch neue Instrumente im Abfertigungsbereich vor, die u.a. den neuen Herausforderungen im Bereich E-Commerce gerecht werden sollen. Die wesentlichen Änderungen sind:

- ▶▶▶ Der AEO-Status (Authorised Economic Operator) in der bisherigen Form wird nach bisherigem Stand abgelöst und durch den „trust and check trader“ ersetzt.
- ▶▶▶ Es wird prinzipiell nicht mehr auf den Zollanmelder als Verpflichtenden abgestellt, sondern auf den Einführer und Ausführer.
- ▶▶▶ Die neue Rechtsfigur des „deemed importer“ mit speziellen Verfahrensregelungen wird geschaffen. Das neue Konzept des „deemed importer“ soll sicherstellen, dass bei Onlineverkäufen von Waren aus Drittländern, der Wirtschaftsbeteiligte und nicht der Verbraucher der Einführer ist und die damit zusammenhängenden Verpflichtungen übernimmt.
- ▶▶▶ Die Zollformalitäten werden aufgrund des geplanten EU Customs Data Hub angepasst.

Der BDZ hält die vorgeschlagenen Instrumente in Teilen für nachvollziehbar. Wir sehen jedoch hinsichtlich verschiedener Annahmen und Auswirkungen für die Abfertigungspraxis deutlichen Anpassungsbedarf.

Trust and check trader

Der derzeit existierende AEO-Status soll laut KOM in seiner jetzigen Form abgelöst und durch den Trust and Check Trader ersetzt werden. Dadurch soll eine Vereinfachung des Zollabfertigungsprozesses im Allgemeinen und eine schnellere Abfertigung für vertrauenswürdige Unternehmen im Besonderen erzielt werden.

Das „trust and check“-Modell stellt eine Abkehr von der derzeitigen transaktionsbezogenen Abfertigung dar, wo grundsätzlich für jede Sendung eine Zollanmeldung abzugeben ist. Unternehmen sollen vielmehr künftig bei der Übermittlung ihrer Informationen Daten für mehrere Sendungen lediglich einmal übermitteln. In bestimmten Fällen, in denen die Geschäftsabläufe und Lieferketten vollkommen transparent sind, sollen vertrauenswürdige Unternehmen ihre Waren ohne aktives Tätigwerden der Zollbehörden selbst zum freien Verkehr überlassen können.



Den Wirtschaftsbeteiligten wird damit eine große Möglichkeit der Vereinfachung eingeräumt. Dies könnte prinzipiell ein gutes Instrument für die Bewältigung des massiven Abfertigungsaufkommens sein. Unklar ist jedoch, ob alle derzeitigen AEO-Bewilligungsinhaber in der Lage sein werden, die einschlägigen Kriterien für den „trust and check trader“ zu erfüllen.

Nach Auffassung des BDZ sollte der bisherige AEO-Status nicht einfach abgeschafft werden. Abzulehnen ist, dass die Nutzung bisheriger Vereinfachungen (A-/S-Verfahren) nur noch im Status des „trust and check trader“-Wirtschaftsbeteiligten möglich sein soll. Denn diese erfüllen einen legitimen Zweck, zudem würden auch im Status des „trust and check trader“ nachträgliche Kontrollen keineswegs obsolet.

Grundsätzlich wäre es sinnvoll, den Status eines „trust and check trader“-Wirtschaftsbeteiligten vorzusehen und für den Standardfall (Überlassung zum freien Verkehr durch einen nicht-fiktiven Einführer) auch zur Anwendung zu bringen. Denn er hat durchaus das Potenzial, den Kontrollaufwand der abfertigenden Zollstellen signifikant zu reduzieren. Der personelle Mehraufwand für die Registrierung und das Monitoring muss jedoch adäquat bei den Sachgebieten Abgabenerhebung der Zollverwaltung berücksichtigt werden. Zudem würde eine Umstellung der vielen AEO-Bewilligungen einen erheblichen Aufwand sowohl bei der Wirtschaft als auch bei der Zollverwaltung bedeuten. Deshalb sollte der AEO-Status beibehalten und um den „trust and check trader“ ausgebaut werden.

Deemed importer

Es soll eine neue Rechtsfigur, der „deemed importer“ geschaffen werden. Hierüber soll sichergestellt werden, dass bei Onlineverkäufen von Waren aus Drittländern nicht der Verbraucher der Einführer ist, sondern der Wirtschaftsbeteiligte. Letzterer übernimmt dann die damit zusammenhängenden fiskalischen und nicht-fiskalischen Verpflichtungen. „Deemed importer“ sind demnach Plattformen, die bei Fernverkäufen Waren aus Drittländern einführen und auch zur Nutzung des Import One Stop Shop (IOSS) berechtigt sind. Der „deemed importer“ soll die erforderlichen Daten sowohl für die Überlassung zum freien Verkehr als auch für die korrekte Mehrwertbesteuerung übermitteln. Das heißt, er hat die Höhe der Zollschuld im Moment des Verkaufs zu berechnen und die entsprechenden Daten am Tag nach Entgegennahme der Zahlung zu übermitteln.

Aus Sicht des BDZ ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dem steigenden Abfertigungsvolumen im E-Commerce durch die neue Rechtsfigur des „deemed importer“ entgegenzutreten zu wollen. Ob aber die Zuverlässigkeit der Angaben und die Erfüllung der Formalitäten sowohl im fiskalischen als auch im nicht-fiskalischen Bereich dadurch gesteigert werden, ist durch diesen Schritt nicht absehbar.



Denn zunächst scheint das Konstrukt zwar den Endverbraucher zu schützen, erschwert jedoch den Umgang mit den Beteiligten durch den Zoll. Unter anderem wird eine nachträgliche Kontrolle erschwert, weil der Verpflichtende oft in einem anderen Mitgliedsstaat der EU registriert ist. Diese Probleme gilt es vorab zu klären.

Fiktion der Überlassung von Waren

Künftig wird in bestimmten Fällen davon ausgegangen, dass die Zollbehörden die Waren überlassen haben, wenn sie nicht innerhalb einer angemessenen Frist eine Zollkontrolle angeordnet haben. Dabei bestehen keine Beschränkungen zur Warenart oder Warenwert. Dies ist eine Abkehr vom bisherigen notwendigen aktiven Handeln des Zolls bei der Überlassung von Waren zu einem Zollverfahren, insbesondere bei Standardzollanmeldungen zum zollrechtlich freien Verkehr.

Aus Sicht des BDZ sind die Bedürfnisse der Wirtschaft in Bezug auf eine schnellere Abfertigung und Rechtssicherheit nachvollziehbar. Auch könnte dies die Abfertigung entlasteten. Gleichzeitig ist der deutsche Zoll dadurch aber auch unter zeitlichem Druck bei der Einfuhrabfertigung, bei der Entscheidung, welche Waren kontrolliert werden sollen. Dies stellt eine mittelbare Ressourcensteuerung seitens EU-KOM dar. Die Entscheidungskompetenz und Verantwortung hierfür liegen jedoch bei den Mitgliedstaaten. Wie bereits im Zusammenhang mit der geplanten EU-Zollagentur betont, steht der BDZ für die Wahrung der operativen Steuerung der Zollverwaltungen durch die Mitgliedstaaten und ihrer Kontrolle über (Personal-)Ressourcen.

Einführerbegriff

Künftig soll nach den Plänen der EU-KOM ein „Importer“ (= Einführer) insgesamt für die Einhaltung fiskalischer als auch nicht-fiskalischer Verpflichtungen in Bezug auf eingeführte Waren verantwortlich sein und damit eine Gesamtverantwortung für die eingeführten Waren etabliert werden.

Bisher war für zollrechtliche (und fiskalische) Belange der Zollanmelder Verantwortlicher z.B. für die Vorlage von Unterlagen, Vorführung der Ware, Abgabenschuldner etc.. Durch den neuen Begriff soll eine Annäherung an andere Rechtsbereiche (insbesondere die des Bereichs der Verbote und Beschränkungen) erreicht werden, die bereits jetzt auf den „Einführer“ abstellen. In diesem Zusammenhang wird die Definition des Einführers eingeführt, die von der Definition des bisherigen Zollanmelders abweicht. „Einführer“ ist jede Person, die befugt ist, über das Verbringen der Waren aus einem Drittland in das Zollgebiet der Union zu bestimmen, und dies bestimmt hat oder – soweit nichts anderes festgelegt ist – eine Person, die als fiktiver Einführer gilt.

Aus Sicht des BDZ ist hier kritisch zu betrachten, dass es dadurch künftig nicht mehr möglich sein wird, an den Zollanmelder im UZK anzuknüpfen und damit rechtssicher auf einen objektiven Tatbestand abzustellen – denjenigen, der die Zollanmeldung abgibt. Das ist bei der derzeitigen Regelung der Fall. Aufgrund der subjektiven Elemente, dass derjenige, der in der Lage dazu ist, „Einführer“ ist, könnte es in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen. Gleichwohl ist die Zuordnung der Verpflichtung zu einem Verantwortlichen, zu dem möglichst alle erforderlichen Daten im Data Hub vorliegen, grundsätzlich vorteilhaft. Denn die bisherige Praxis hat gezeigt, dass gerade in Fällen der (nachträglichen) Kontrolle bei indirekten Vertretern die benötigten Informationen oftmals nur lückenhaft oder gar nicht vorliegen. Ob die geplante strukturelle Veränderung dieses Ziel jedoch erreicht, ist unklar, weil bisher nicht bekannt ist, welche konkreten Daten angegeben werden müssen und ob die betreffenden Beteiligten über derartige Informationen überhaupt verfügen.

Auch ist das Angleichen an andere EU-Vorschriften, die auf den „Einführer“-Begriff abstellen, nicht nachvollziehbar, denn diese definieren den „Einführer“ nicht immer gleich. In diesem Zusammenhang ist die nach aktueller Rechtslage geltende und von der Entwurfsfassung abweichende Definition des Einführers (und auch des Ausführers) nach Anhang V Abschnitt 6 der "Durchführungsverordnung (EU) 2020/1197 der Kommission vom 30. Juli 2020 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Einzelheiten nach der Verordnung (EU) 2019/2152 des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Unternehmensstatistiken, zur Aufhebung von zehn Rechtsakten im Bereich Unternehmensstatistik" zu beachten.

Zum anderen bieten bereits die jetzigen Regelungen ausreichend Möglichkeiten um den Zollanmelder in erforderlichem Umfang in die Pflicht zu nehmen. Art. 15 UZK weist den Zollbeteiligten und damit auch dem Anmelder umfassende Pflichten zu. Ergänzend dazu wird in Art. 170 Abs. 1 UA 2 UZK für den Anmelder geregelt, dass - sofern die Annahme einer Zollanmeldung für eine bestimmte Person besondere Verpflichtungen mit sich bringt - die Anmeldung von dieser Person oder ihrem Vertreter abzugeben ist. Die Verpflichteten sind damit bereits jetzt in der Verantwortung. Eine Verbesserung der Situation durch die vorgeschlagene Neuregelung können wir deshalb nicht erkennen.

Vorübergehende Verwahrung

Bei der vorübergehenden Verwahrung sind massive Regelungsänderungen vorgesehen. Waren befinden sich nicht mehr mit Gestellung, sondern mit Ankunft im Zollgebiet der Union in der vorübergehenden Verwahrung. Eine Gestellungspflicht besteht nicht mehr, die Zollbehörden können aber die Gestellung (im Einzelfall) verlangen. Eine Mitteilung über die Gestellung ist entsprechend nicht mehr vorgesehen.



12

In vorübergehender Verwahrung sollen Waren nur noch drei Tage (bzw. sechs Tage bei zugelassenen Empfängern) anstatt bisher 90 Tage verbleiben dürfen, ansonsten muss eine Lagerung im Zolllager erfolgen. Verwahrungslager werden demnach abgeschafft und entsprechend ist auch die Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung nicht mehr vorgesehen. Das bedeutet, dass das IT-Verfahren ATLAS-SumA abzuschaffen wäre. Die Logistikprozesse in den See- und Flughäfen müssten gänzlich geändert werden.

Aus Sicht des BDZ würde dadurch eine „Rolle rückwärts“ vollzogen, die einen massiven Aufwand für die Hauptzollämter bedeutet. Mit der Einführung des UZK im Mai 2016 mussten bereits massive Umstellungen durch die Wirtschaftsbeteiligten und den Zoll vorgenommen werden, weil für die vorübergehende Verwahrung eine Bewilligung für ein Verwahrungslager erforderlich wurde. Dieses Verfahren hat sich nun endlich etabliert. Die zollamtliche Überwachung wird ebenfalls erschwert, weil es weder Gestellungsmitteilung noch Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung gibt. Zwar sollen alle Daten vorab auf dem Data Hub zur Verfügung gestellt werden. Wie genau die Abläufe erfolgen sollen, wurde seitens EU-KOM jedoch noch nicht dargestellt. Zudem fehlen Regelungen zur Entladung und Beschau der Waren, wie bisher im Art. 140 UZK geregelt. Diese sind jedoch wichtig für die Durchführung der zollamtlichen Überwachung und der Ermöglichung von Kontrollen. Die EU-KOM hat inzwischen das Problem erkannt und will den VO-E an diesen Stellen entsprechend anpassen.

Die jetzigen Regelungen zur Gestellung und vorübergehenden Verwahrung sollten nach Auffassung des BDZ im Grundsatz beibehalten werden, um die zollamtliche Überwachung an den großen See- und Flughäfen sicherstellen zu können. Lediglich im Straßenverkehr ist der Verzicht auf eine Gestellungsmitteilung denkbar und auch erforderlich, weil diese nicht praxisgerecht ist.



IV. E-Commerce und 150-Euro-Zollfreigrenze

Die EU-KOM strebt über einen separaten Verordnungsentwurf an, die Zollbefreiung für Sachwerte bis 150 Euro für Sendungen, die in die EU verschickt werden, aufzuheben. Dieser Wert entspricht auch der aktuellen Grenze für die Anwendbarkeit des Import One Stop Shop-Verfahrens (IOSS) bei der Mehrwertsteuer. Wird der IOSS nicht angewandt, fällt ab dem ersten Euro-Cent Einfuhrumsatzsteuer an.

Das Vorhaben wird von den Expressdienstleistern (DHL, FedEx, UPS) kritisch gesehen. Die Unternehmen befürchten hohe Kosten durch den damit verbundenen Mehraufwand. Ferner sind entsprechende Freigrenzen international gebräuchlich und in anderen Wirtschaftsräumen sogar deutlich höher. Die EU-KOM geht hingegen von Mehreinnahmen von 12 oder 13 Milliarden über 15 Jahre aus. Offenbar ist angedacht, dass es im Bereich des IOSS künftig zwei Zahlungsflüsse geben soll: Zoll würde von den „deemed importers“ an die Zollbehörden gezahlt, während für die Umsatzsteuer die Steuerverwaltung zuständig ist. Im Übrigen würden Zoll und Einfuhrumsatzsteuer durch die Zollverwaltung erhoben.

Der BDZ kann den Vorschlag des Wegfalls der Zollbefreiung für Sendungen bis 150 Euro nicht befürworten. Zwar kann grundsätzlich nachvollzogen werden, dass die EU-Wirtschaft vor „Billigkonkurrenz“ gestärkt werden soll. Der Mehrwert der Maßnahme ist jedoch fraglich. Würde man den Schätzungen folgen, könnten tatsächlich nur weniger als 1 Milliarde Euro pro Jahr an Mehreinnahmen entstehen, was im Verhältnis vernachlässigbar ist (zum Vergleich: Das entspricht in etwa den Einnahmen in Deutschland aus der Kaffeesteuer). Eine erhebliche Steigerung der Preise für die Endkunden durch den Wegfall der Zollbefreiung ist daher nicht zu erwarten.

Nach dem Vorschlag der EU-KOM soll die Abgabenerhebung anhand von Pauschalsätzen erfolgen, indem die Waren in verschiedenen Gruppen kategorisiert werden. Auch hier kann es jedoch zu Umgehungen kommen, indem Waren so angemeldet werden, dass der Zollsatz 0 Prozent beträgt. Insgesamt hält der BDZ es nicht für realistisch, dass Falschanmeldungen bei der Vielzahl der Anmeldungen im E-Commerce gänzlich vermieden werden können.

Zudem ist ein personeller Mehraufwand für die Zollämter absehbar. Denn die Sendungen müssten, wie bisher auch, angemeldet werden. Unklar ist, ob dies bis zum Sachwert von 150 Euro mit einem reduzierten Datensatz im IT-Fachverfahren ATLAS IMPOST geschehen kann, weil ggf. weitere Angaben erforderlich sind. Der Aufwand auf Zollseite wird in jedem Fall steigen, weil die Einnahmen aus den Zöllen abgewickelt und überwacht werden müssen. Die entsprechenden IT-Systeme müssten vorab angepasst werden. Sollte eine Abwicklung über ATLAS-IMPOST nicht möglich sein, wäre der Mehraufwand noch erheblicher, weil keine Automatisierungen erfolgen könnten.

Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie

Mit dem am 8. Dezember 2022 vorgelegten Rechtsetzungspaket „VAT in the digital Age“ schlägt die EU-KOM ebenfalls vor, elektronischen Handelsplattformen die Nutzung des IOSS verbindlich vorzuschreiben und darüber hinaus, dass der IOSS auch für Sendungen über 150 € nutzbar ist.

Dieser Vorschlag der Ausweitung ist aus Sicht des BDZ wenig nachvollziehbar, solange nicht die aktuellen Probleme im IOSS-Verfahren gelöst werden. Ein vollständiger Datenabgleich und -austausch ist dabei zwingend erforderlich. Auch sollte in diesem Zusammenhang sichergestellt werden, dass – sofern Abgaben hinterzogen werden – diese auch nacherhoben werden können. Frühestens nach Beseitigung dieser Schwierigkeiten sollte über eine verpflichtende Anwendung des IOSS auch für Sendungen über 150 € nachgedacht werden.

V. Sonstige Zollrechtsänderungen

Gemeinsame Bestimmungen über Zollrechtsverletzungen und nicht-strafrechtliche Sanktionen

Der Verordnungsentwurf sieht erstmals Mindestanforderungen bzw. einen gemeinsamen Mindestkern nichtstrafrechtlicher Sanktionen bei Verletzungen gegen das Unionszollrecht vor, die über die Regelungen des Art. 42 UZK hinausgehen. Dies betrifft z.B. Versäumnisse bei der Übermittlung von Informationen, die Nichtentrichtung von Abgaben oder die Nichteinhaltung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit Zollverfahren. Die EU-Zolldatenplattform soll darüber hinaus künftig alle Entscheidungen im Zusammenhang mit Zollrechtsverletzungen und deren Sanktionen erfassen. Bisher liegt die Art und Weise, wie Verstöße gegen zollrechtliche Vorschriften und Verpflichtungen sanktioniert werden, im Ermessen der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten. Die EU-KOM sieht darin das Risiko, dass nicht regeltreue Wirtschaftsakteure ihre Handelsströme verstärkt über jene Mitgliedstaaten lenken, in denen mit geringeren Sanktionen zu rechnen ist.

Zusammenarbeit im Zollwesen

Mit dem Reformentwurf soll die Zusammenarbeit der Zollbehörden mit den Marktüberwachungs- und Sicherheitsbehörden insbesondere auch im Bereich des Datenaustausches verbessert werden indem ein überstaatlicher Rahmen für die Zusammenarbeit eingerichtet wird. Das tangiert auch die operativ geprägte Zusammenarbeit der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten über Programme des Austauschs von Expertise wie beispielsweise das derzeitige CELBET (Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team) hinaus.

Zwar bestehen also bereits heute Mechanismen für eine Zusammenarbeit im Zollwesen. Diese werden derzeit nur nicht in vollem Umfang durch die Mitgliedstaaten genutzt. Sofern durch die EU-Zollreform eine Verbesserung der Zusammenarbeit im Zollwesen durch einen stärkeren Grad an Institutionalisierung erreicht werden kann, so wird dies vom BDZ begrüßt.

VI. Fazit

Die Europäische Kommission möchte ein Regelwerk schaffen, dass zu einer „strategischen Fähigkeit der Zollunion“ führt. Die Zollunion soll befähigt werden, Ziele bzw. Aufgaben auch anderer Politikbereiche zu unterstützen. Der BDZ begrüßt grundsätzlich das Bestreben, neuen handels- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen durch zukunftsweisende Strategien im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit zu begegnen. Diese Herausforderungen äußern sich aktuell insbesondere durch den boomenden E-Commerce, durch immer komplexer werdende Verflechtung globaler Lieferketten und durch die sog. Transformation hin zu einer nachhaltigeren Wirtschaft.

Vergessen werden darf jedoch nicht, dass mit Einführung des Unionzollkodex im Jahre 2016 das Zollrecht erst vor kurzem reformiert wurde. Die damit einhergehenden Änderungen haben sich gerade erst etabliert bzw. sind teilweise noch nicht gänzlich umgesetzt. Eine weitere Reform, die strukturelle Änderungen an der Rechts- und Umsetzung vornimmt, verursacht einen erheblichen Mehraufwand sowohl bei den Zollbehörden als auch bei der Wirtschaft, den es zu vermeiden gilt.

Auch sollten Verfahren, die sich für Beteiligte, die nicht im Bereich des E-Commerce tätig sind, bewährt haben, nicht verworfen werden. Deshalb sollte der AEO-Status in seiner jetzigen Form beibehalten und durch den „trust and check trader“ erweitert werden. Auch das Instrument des Zollanmelders als Verpflichtender hat sich insgesamt bewährt. Die Etablierung der neuen Rechtsfigur des „Einführers“ wird daher nicht befürwortet.

Der EU Data Hub kann viele Verbesserungen mit sich bringen, insbesondere mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit der Zollunion an künftige Erfordernisse und flexiblere Maßnahmen zur Abwehr von Risiken. Vorab müssten aber die Rahmenbedingungen des Data Hub genau festgelegt werden. Die EU-Zollagentur lehnt der BDZ gänzlich ab, da sie gegenüber den bisherigen Verfahrensweisen keinen Mehrwert darstellt. Sie müsste mindestens mit weit weniger Kompetenzen ausgestattet werden als bisher vorgesehen. Der Wegfall der Zollbefreiungen für Sendungen bis 150 € wird kritisch betrachtet, weil die Mehreinnahmen den Mehraufwand nicht kompensieren werden.



16

Mit Blick auf die politische Begleitung des Vorhabens appelliert der BDZ an die deutsche Bundesregierung, frühzeitig auf europäische Entwicklungen zu reagieren. Aktuell ist lediglich das Bundesministerium der Finanzen an den regelmäßigen Verhandlungen mit der Europäischen Kommission beteiligt. Jedoch erfordern handels- und wirtschaftspolitische Fragen von solcher Tragweite eine die verschiedenen Ressorts übergreifende, abgestimmte Gesamtstrategie, in die der Zoll und die Bundesfinanzverwaltung entsprechend einzubinden sind.

Stand: Januar 2025

Bildnachweise: © Canva.com

BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft



Friedrichstr. 169, 10117 Berlin



www.bdz.eu



030 4081 6600



post@bdz.eu

BDZ

v.i.S.d.P.: Thomas Liebel, Bundesvorsitzender