
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Ideenpapier für Vereinfachungen im EU-Zollrecht

—

Entlastung für Wirtschaft und Zollverwaltung

Wer wir sind:

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) ist die Spitzenorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern in Deutschland und vertritt damit 3,6 Mio. Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungen. Alle deutschen Unternehmen im Inland – ausgenommen Handwerksbetriebe, freie Berufe und landwirtschaftliche Betriebe – sind per Gesetz Mitglied einer Industrie- und Handelskammer. Der DIHK koordiniert ferner das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern weltweit.

Grundsätzliche Anmerkungen:

Eine effiziente und möglichst reibungslose Abfertigung internationaler Warenströme durch die Zollverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten ist für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Die von der EU-Kommission erlassenen Bestimmungen des Unionszollkodexes (UZK) dürfen nicht zu neuen bürokratischen Hindernissen im internationalen Warenverkehr führen. Der DIHK unterstützt daher ausdrücklich das im Zusammenhang mit der Einführung und Umsetzung des UZK ausgegebene Ziel, den Handel mit Drittstaaten zu erleichtern (Trade Facilitation). Aus Sicht des DIHK kann dies nur gelingen, wenn einerseits das EU-Zollrecht kontinuierlich modernisiert wird und andererseits die nationalen Zollverwaltungen den ihnen im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben gewährten Ermessensspielraum wirtschaftsfreundlich und praxisorientiert ausschöpfen.

Die vom DIHK geforderten Maßnahmen stärken zudem die Verhandlungsposition der Europäischen Union mit potenziellen Freihandelspartnern. So erwähnten z. B. die USA im Rahmen der TTIP-Verhandlungen die uneinheitliche Anwendung des Zollrechts in den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie dessen Überwachung. Namentlich wurden in diesem Zusammenhang die Themen zolltarifliche Einreihung, Zollwert, Warenursprung und Zollverfahren genannt.

Hauptaussage:

Gemeinsames Anliegen des europäischen Gesetzgebers und der für die Umsetzung zuständigen nationalen Zollverwaltungen sollte sein:

- Förderung des legalen Außenhandels und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft;
- Vollumfängliche Digitalisierung und IT-technische Verknüpfung sämtlicher Zollprozesse einschließlich aller beteiligten Akteure;
- Flexible Abbildung wirtschaftlicher Prozesse und Vorgänge im Zollrecht und bei der Zollabfertigung;
- Entlastung zuverlässiger Unternehmen (Authorized Economic Operator, AEO) und der Zollverwaltung durch Schwerpunktsetzung auf wesentliche Risiken und Abbau von Bürokratie;
- Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Abwicklung von Zollprozessen im Außenhandel;
- Einheitliche Rechtsanwendung in allen EU-Staaten;
- Unterstützung nachhaltigen und umweltfreundlichen Handels;

Aufbauend auf dem „DIHK-Positionspapier zur Internationalen Handelspolitik“¹ präzisiert das vorliegende „Ideenpapier für Vereinfachungen im EU-Zollrecht“ Vorschläge, die zur Erreichung der o. g. Ziele beitragen. Unterschieden wird dabei zwischen Vereinfachungen im Bereich des Zollrechts auf EU-Ebene und Vereinfachungen im Bereich der Zollabwicklung auf nationaler Ebene (Deutschland).

Vereinfachungen des Zollrechts auf EU-Ebene:

1. Digitalisierung konsequent umsetzen

Seit Mai 2016 ist der neue Unionszollkodex (UZK) vollständig in Kraft. Verbesserungen zum bisherigen Recht erschließen sich bisher nur sehr eingeschränkt. Chancen bieten hier vor allem die von der EU angestrebte Digitalisierung und IT-technische Verknüpfung sämtlicher Zollprozesse, einschließlich aller beteiligten Akteure. Diese muss seitens der EU-Kommission und der einzelnen Mitgliedstaaten mit höchster Priorität umgesetzt werden. Die Bandbreite möglicher Vereinfachungen ist groß. Angefangen bei der Digitalisierung und Flexibilisierung von Zollverfahren bspw. in Form der sogenannten „Zentralen Zollabwicklung“ (Centralised Clearance), über die Digitalisierung im Zusammenhang mit zollrechtlichen Vereinfachungen (Beantragung, Erteilung und Management von Bewilligungen), bis hin zur Vorlage sämtlicher für die Zollabwicklung erforderlicher Dokumente (z. B. Präferenznachweise, A.TR.) in elektronischer Form durch Unternehmen bzw. zuständige dritte Behörden an einem

¹ [DIHK Positionspapier zur Internationalen Handelspolitik - Für eine moderne Handelspolitik – statt Abschottung](#)

Ort (Single Window). Nur ein ganzheitlich elektronisches Zollmanagement kann die mögliche Digitalisierungsdividende für Unternehmen und Zollverwaltung bestmöglich ausschöpfen.

Bei der Umstellung auf elektronische Zollverfahren bedarf es praxisnaher Übergangsregelungen, die es nicht nur dem Zoll, sondern vor allem auch den Unternehmen ermöglichen, ihre unternehmensseitigen IT-Strukturen an die Vorgaben des UZK anzupassen. Die Übergangszeiträume sollten zudem dazu genutzt werden, die neuen Verfahren kontinuierlich auf Praxistauglichkeit zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

2. EU-Traderportal verbessern und diesbezügliche Support-Stellen stärken

Für Mitgliedstaaten übergreifende Zollbewilligungen steht das EU-Trader-Portal zur Verfügung. Allerdings erfordert die Antragstellung, z. B. für eine Bewilligung zur zentralen Zollabwicklung, einen erheblichen Zeitaufwand. Zudem ist Unternehmen häufig nicht verständlich, welche Angaben bei der digitalen Antragstellung erforderlich sind und in welcher Form diese abgegeben werden müssen. Daher muss die Funktionalität, Verlässlichkeit und insbesondere auch die Verständlichkeit des Portals deutlich verbessert werden. Außerdem ist eine Stärkung der Support-Stellen, die bei den Zollverwaltungen im Mitgliedstaat des Antragstellers angesiedelt sind, notwendig.

3. TARIC: Zollsätze vereinheitlichen

Die im Gemeinsamen Zolltarif der Europäischen Union (TARIC) definierten Zollsätze sollten geclustert und Varianzen im Nachkommabereich sollten reduziert werden. Dadurch könnten Fehleranfälligkeit und Kontrollaufwand bei Zollanmeldungen verringert werden. Nacherhebungen und Erstattungen von zu wenig bzw. zu viel gezahlten Zollabgaben würden zurückgehen. Dies würde Wirtschaft und Zoll gleichermaßen entlasten.

4. TARIC/Kombinierte Nomenklatur: Anzahl der Warentarifnummern reduzieren

Ähnlich wie die Vereinheitlichung der Zollsätze kann auch die Verringerung von Warentarifnummern im TARIC bzw. in der Kombinierten Nomenklatur Wirtschaft und Zoll entlasten. Statt die Liste der Warentarifnummern aufgrund von kleinen und kleinsten Unterschieden in der Beschaffenheit von eigentlich ähnlichen Warenarten immer stärker auszudifferenzieren, sollten Produkte einer Warenfamilie wieder stärker unter einer gemeinsamen Warentarifnummer zusammengefasst werden. Auch hierdurch würden Fehleranfälligkeit, Kontrollaufwand, Nacherhebungen und Erstattungen zurückgehen.

5. TARIC: Anzahl der Codierungen in den Zollanmeldungen verringern

Unterlagencodierungen in Zollanmeldungen werden immer umfangreicher und komplexer. Dabei schaffen sowohl die EU als auch die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten unabhängig voneinander immer neue Codierungen. In Deutschland hat die Generalzolldirektion allein für

die Genehmigungscodierungen bei der Ausfuhr ein 48-Seiten langes Handbuch verfasst. Anstatt die Codierungen immer mehr auszuweiten, sollten diese umfangreich reduziert werden. Negativcodierungen sollten weitestgehend abgeschafft werden, zumindest für AEO. Dadurch würden Fehleranfälligkeit und Kontrollaufwand bei den Ausfuhr- und Einfuhrmeldungen verringert. Darüber hinaus würden die zollrechtlichen und logistischen Prozesse im internationalen Warenverkehr vereinfacht werden.

6. Umfang der Datenelemente in Zollanmeldungen regelmäßig überprüfen

Die erforderlichen Datenelemente in Zollanmeldungen nehmen kontinuierlich zu. Zwar gibt es im Rahmen der vereinfachten Zollanmeldung und bei der Anmeldung von Waren von geringem Wert (low-value) die Möglichkeit, (zunächst) reduzierte Datensätze zu verwenden. Dennoch sollte der Umfang der Datenanforderungen auch abseits dieser Fälle im Interesse einer effizienten Zollabwicklung regelmäßig auf den Prüfstand gestellt werden.

7. Vereinfachung bei der detaillierten Warenbeschreibung

Die zolltarifgerechte Beschreibung einer Ware in der Zollanmeldung ist oftmals aufwendig. AEO können hier entlastet werden: Der Verzicht auf eine „ausführliche“ tarifgerechte Warenbeschreibung in allen Zollanmeldungen muss möglich sein, wenn in den Zollanmeldungen eine eindeutige Referenznummer (z. B. die Teilenummer) angegeben ist, über die bei Bedarf das Produkt eindeutig identifiziert und bezüglich seiner Beschaffenheit/Funktion/Tarifierung im Rahmen nachgelagerter Kontrollen geprüft werden kann.

8. Vereinfachung der Korrektur von Zollanmeldungen

Art. 15 UZK sieht eine Verpflichtung zur vollständigen und korrekten Zollanmeldung vor. In vielen Fällen, speziell bei Kleinsendungen, Mustersendungen, Rückwaren- und Reparatursendungen, die an der Grenze beim Eingang der Waren abgefertigt werden, ist dieser Anforderung nur mit sehr erheblichem Aufwand nachzukommen. Falls sich der Zollsatz nicht ändert oder keine Verbote und Beschränkungen betroffen sind, sollte auf eine Korrektur der Zollanmeldungen verzichtet werden. Dies sollte mit einem Guidance-Dokument der EU geregelt werden.

Art. 88 UZK-DA sieht vor, dass die Zollverwaltung auf die Mitteilung der entstandenen Zollschuld verzichten kann, wenn der Einfuhr- oder Ausfuhrabgabenbetrag unter 10 Euro liegt. Dieser seit Jahren unveränderte Betrag sollte auf 20 Euro angehoben werden. Außerdem sollte diese Regelung dahingehend modifiziert werden, dass Unternehmen auf eine Mitteilung der notwendigen Änderung an den Zoll verzichten können, wenn der Abgabenbetrag (nach Prüfung durch das Unternehmen) unter der genannten Grenze liegt. Dies kann an den AEO-Status geknüpft werden.

9. Zollrecht KMU-freundlich ausgestalten

Die Regelungen des Zollrechts sind an vielen Stellen so komplex, dass sie von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) nur schwer eingehalten werden können. Beispiele sind Anti-dumpingregelungen und Zollaussetzungen. Den zu betreibenden bürokratische Aufwand können große Unternehmen in der Regel leichter bewältigen als KMU. Eine Vereinfachung der Meldeauflagen und Meldefristen kann dazu beitragen, dass auch kleine Unternehmen häufiger von Anti-Dumping-Befreiungen und Zollaussetzungen bei der Zollanmeldung Gebrauch machen.

10. Abschaffung unnötiger Verordnungen

Unternehmen müssen neben dem eigentlichen EU-Zollrecht z. T. zahlreiche weitere Verordnungen beachten. Die EU sollte diese Regelungen in regelmäßigen Abständen auf Aktualität und Relevanz prüfen. So ist beispielsweise die Verordnung über Textilquoten (VO (EG) 3036/94) nicht mehr zeitgemäß und gehört abgeschafft.

11. Stärkung betrieblicher Dokumentationsformen gegenüber formellen Meldungen

Eine schlüssige und für den Zoll nachvollziehbare betriebliche Dokumentation von Zollvorgängen sollte soweit wie möglich formelle Zollmeldungen und damit zusätzlichen zollbürokratischen Aufwand überflüssig machen. Konkrete Beispiele hierfür sind:

- **Präferenzen – Alternativen zur Lieferantenerklärung bei Lohnveredelung / verlängerte Werkbank:** Werden während eines Produktionsprozesses bestimmte Be- und Verarbeitungsschritte außerhalb des eigenen Unternehmens in der EU durchgeführt (Lohnveredelungen, „verlängerte Werkbank“), müssen Unternehmen bisher regelmäßig auf Lieferantenerklärungen für Waren mit und ohne Präferenzursprung zurückgreifen, um die Einhaltung des Territorialitätsprinzips nachweisen zu können. Der Nachweis sollte alternativ durch betriebliche Unterlagen wie Lieferscheine abgebildet werden können, sofern das Unternehmen, das den präferenziellen Ursprung letztlich ermittelt, über ausreichende Informationen verfügt. Das ist vor allem für KMU wichtig.
- **E-Commerce:** Hier werden die Warenbewegungen in den Warenwirtschaftssystemen der Unternehmen in Echtzeit abgebildet. Diese Informationen sollten von in der EU ansässigen E-Commerce-Händlern auch für die Zolldokumentation genutzt werden können (z. B. Ausfuhr, Rückware).

12. Förderung umweltfreundlicher Mehrwegsysteme

Die derzeit geltenden Regelungen für Mehrwegverpackungen (Pendelverpackungen) sind uneinheitlich, vom Material der Verpackung abhängig und ihre Anwendung ist teilweise äußerst aufwändig. In der Konsequenz werden häufig Einwegverpackungen bevorzugt. Daher gilt es, den Grenzübergang leerer Behälter zu vereinfachen, um leere Mehrwegverpackungen einer erneuten Verwendung zuzuführen. Sinnvoll wäre die Möglichkeit der konkludenten Zollanmeldung entsprechend der [„ICC Business Recommendation on the use of return-refill](#)

[container systems in cross border trade](#)". Tracking- und Tracing-Systeme als Zubehör von Mehrwegverpackungen sollten ebenfalls erfasst werden. Vereinfachungen in diesem Bereich würden sowohl zum Umweltschutz beitragen als auch einen Bürokratieabbau für Wirtschaft und Verwaltung bewirken.

13. EU-weit einheitliche und unternehmensübergreifende verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA):

VZTAen müssen zwingend EU-einheitlich sein, sie sind es aber in der Praxis häufig nicht. So kommt es immer wieder vor, dass für gleiche Waren je nach Mitgliedsstaat unterschiedliche VZTAen erteilt werden. Dies führt zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand in Warenwirtschaftssystemen und kann zu einem VZTA-Shopping führen. Die aktuelle EU-Guidance ändert daran nichts. Daher:

- Mitgliedsstaaten übergreifende VZTAen sollten beantragt werden können, damit diese innerhalb von Konzernen einheitlich angewendet werden können. In Artikel 22 (I) UZK ist das vorgesehen, aber bislang nicht umgesetzt.
- Uneinheitlich erteilte VZTAen (beispielsweise für dieselbe Ware) sollten von Unternehmen zur Entscheidung eingereicht werden können (ggf. müssen). Vorteile: einheitliche Rechtsanwendung, Reduktion von Bürokratie, Fehler- und Betrugsanfälligkeit.

14. EU-Vermittlungsstelle bei uneinheitlicher Handhabung des Zollrechts durch nationale Zollbehörden schaffen

Die 27 nationalen Zollverwaltungen in der EU handeln nicht immer einheitlich, manche Auslegungen des EU-Rechts sind schwer nachvollziehbar. Unternehmen, die mit unterschiedlichen Rechtsauslegungen in mehreren Mitgliedsstaaten oder mit Rechtsauslegungen konfrontiert sind, die dem EU-Recht zu widersprechen scheinen, sollten eine europäische Vermittlungs-/Schlichtungsstelle anrufen können, die dann zeitnah eine verbindliche, rechtssichere Vorgehensweise festlegt.

15. Vereinfachungen für den AEO

Die bisherigen Vereinfachungen für „zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte“ (Authorized Economic Operators, AEO) sind unzureichend. Weitere Erleichterungen, vor allem bei Standardprozessen, sollten umgesetzt werden. Die genannten Beispiele zum Wegfall von Negativcodierungen, zum Detailgrad von Warenbeschreibungen sowie zur Korrektur von Zollanmeldungen zeigen nur einige Möglichkeiten auf.

Vereinfachungen der Zollabwicklung auf nationaler Ebene (Deutschland):

16. Erhebungsverfahren der Einfuhrumsatzsteuer auf Verrechnungsmodell umstellen

Unternehmen müssen bei der Einfuhr von Drittlandswaren in das Gemeinschaftsgebiet über eine deutsche Zollgrenzstelle die Einfuhrumsatzsteuer stets beim Zoll entrichten. In der Regel wird sie anschließend als abzugsfähige Vorsteuer im Rahmen der Umsatzsteuer-Voranmeldung berücksichtigt und durch die Landesfinanzverwaltung erstattet. Die Erstattung dauert häufig einige Wochen oder sogar Monate. Das Unternehmen muss zunächst erhebliche Zahlungen leisten und dann einen Antrag auf Erstattung stellen. Dies führt zu Abfluss von Liquidität, Kosten für die Zwischenfinanzierung und zu Bürokratiekosten für das Erstattungsprozedere.

Das sogenannte „Verrechnungsmodell“ ermöglicht hingegen die direkte Verrechnung der Einfuhrumsatzsteuer gegenüber dem Finanzamt: Vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen würden die fällige Einfuhrumsatzsteuer nicht mehr unmittelbar an den Zoll entrichten, sondern in der Umsatzsteuer-Voranmeldung anmelden und zugleich in der selben Umsatzsteuer-Voranmeldung als Vorsteuer abziehen, so dass es zu keinem Zahlungsfluss kommt.

Artikel 211 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie (MwStSystRL) ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Erleichterungen bei der Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer dahingehend zu gewähren, dass die Einfuhrumsatzsteuer nicht bereits zum Zeitpunkt der Wareneinfuhr zu entrichten ist, sondern erst im Zuge der Umsatzsteuer-Voranmeldung verrechnet wird. Hiervon machen inzwischen nahezu alle EU-Mitgliedstaaten Gebrauch. Eine solche Vorgehensweise würde nicht nur deutsche Importeure spürbar entlasten, sondern wäre ein wichtiger Schritt hin zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU.

Exkurs: Die mit dem Zweiten Corona-SteuerhilfeG in Deutschland eingeführte Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer um sechs Wochen auf den 26. des zweiten Folgemonats der Einfuhr ist zwar ein erster Zwischenschritt, bleibt aber wesentlich hinter dem o. g. Verrechnungsmodell als endgültiger Lösung zurück. Denn einerseits gilt der zeitliche Aufschub nur für Unternehmen, die über ein Aufschubkonto verfügen. Andererseits bleibt es beim Abfluss von Liquidität, ggf. den Kosten einer Zwischenfinanzierung sowie der Bürokratie der gesonderten Erstattung.

17. Automatisierung und dezentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr

Mit einer konsequenten Automatisierung und einer dezentralen Bearbeitung von Zollanmeldungen bei der Einfuhr können Bearbeitungsengpässe an Schwerpunktzollstellen vermieden werden. In Vorbereitung auf ein erhöhtes Abfertigungsaufkommen im Zuge des Brexits wurden die deutschen Zollämter zum Zweck gegenseitiger Amtshilfe in acht Regionen zusammengefasst. Dieses Modell sollte über den Brexit hinaus fortbestehen.

18. Verfahrensübergreifende Verwendung von Gesamtsicherheiten ermöglichen

Obwohl im EU-Zollrecht ausdrücklich vorgesehen, können zollseitig bewilligte Gesamtsicherheiten in Deutschland bislang nur innerhalb ein und desselben Zollverfahrens für verschiedene Vorgänge genutzt werden. Eine im Rahmen des Versandverfahrens gewährte Gesamtsicherheit kann nur für (mehrere) Warensendungen innerhalb dieses Verfahrens genutzt werden. Sie kann jedoch nicht genutzt werden, um möglicherweise entstehende Zollschulden in anderen Zollverfahren, bspw. dem Zolllagerverfahren, abzudecken. Durch eine verfahrensübergreifende Verwendung solcher Gesamtsicherheiten wäre ein effizienteres Liquiditätsmanagement für Unternehmen möglich.

19. Carnet-Clearing-Stelle bei der deutschen Zollverwaltung

Regelmäßig führen Unternehmen Waren im Carnetverfahren über eine Zollstelle der EU ein, jedoch über eine andere Zollstelle der EU wieder aus. Nach Auskunft des deutschen Zolls sind die Ausgangszollstellen in der EU dazu angehalten, der jeweiligen Einfuhrzollstelle die Belege über die erfolgte Wiederausfuhr zwecks Erledigung des Carnetverfahrens zu übermitteln. Der zollseitige, interne Informationsaustausch über die fristgerechte Wiederausfuhr der Waren bzw. die korrekte Erledigung des Carnetverfahrens funktioniert jedoch in der Praxis häufig nicht, auch nicht innerhalb Deutschlands. Rund 1500 Mal im Jahr wendet sich der deutsche Zoll an den DIHK, um fehlende Belege („Stammabschnitt“) über eine Wiederausfuhr, die über eine andere Zollstelle als die Eingangszollstelle erfolgt ist, beizubringen. Jeder dieser 1500 Fälle bedeutet ein mehrere Wochen dauerndes und bürokratisch äußerst aufwändiges Verfahren, in dessen Verlauf mehrmals zwischen Eingangszollamt, DIHK, ausländischem Bürgen und Carnetinhaber kommuniziert wird.

Ergebnis: Nur in weniger als 15 Prozent der Fälle kann kein Beleg über die Wiederausfuhr ermittelt werden, sodass der Zoll einen Steuerbescheid über ausstehende Zollabgaben erstellt. In mehr als 85 Prozent der Fälle kann jedoch der Beleg über die Wiederausfuhr an einer anderen als der Eingangszollstelle ermittelt werden. Häufig stellt sich dabei heraus, dass sowohl die Eingangs- als auch die Ausgangszollstelle innerhalb Deutschlands liegen.

Der dezentral organisierte Datenaustausch zwischen den an Carnetvorgängen beteiligten Zollstellen bzgl. fehlender Wiederausfuhrbelege muss dringend verbessert werden. Ziel sollte sein, die Eröffnung des oben beschriebenen, aufwendigen Verfahrens unter Einbeziehung des DIHK und des ausländischen Bürgen auf die Fälle zu reduzieren, in denen kein Beleg über die Wiederausfuhr ermittelt werden kann (ca. 15 Prozent). Sollte dies mittels des bislang zollseitig dezentral organisierten Meldewesens nicht möglich sein, schlagen wir die Schaffung einer zentralen „Carnet-Clearing-Stelle“ beim deutschen Zoll vor. Dorthin könnten alle Ausgangszollstellen „singuläre“ Wiederausfuhrbelege schicken. Die „Carnet-Clearing-Stelle“ würde die Zuordnung und Weiterleitung an die betreffenden Eingangszollstellen übernehmen.



Berlin, Oktober 2020

Ansprechpartner:

Steffen Behm, DIHK, Breite Str. 29, 10178 Berlin, Deutschland.

Tel.: +49 30 20308 2321, E-Mail: behm.steffen@dihk.de.