

1. Einheitliche Umsetzung der EU-Zollstandards

Stand: 26. Mai 2025

Zusammenfassung

- Der Unionszollkodex wird in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich angewendet. Damit Logistikunternehmen ihre Frachtströme nicht in oder über das EU-Ausland verlagern, sind praxisnahe Regeln nötig.
- Deutschland sollte sich für ein echtes Level-Playing-Field bei der Anwendung der europäischen Zollbestimmungen einsetzen und so bestehende Wettbewerbsnachteile beseitigen.
- Der deutsche Zoll braucht dringend einen Schub bei Automatisierung und Digitalisierung, um für aktuelle und künftige Anforderungen gerüstet zu sein. Pragmatische Lösungen sind insbesondere im Wachstumsfeld eCommerce, aber auch bei der konventionellen Luftfracht gefragt.

Der Transport von Waren per Flugzeug ist Teil einer komplexen Logistikkette mit einer Vielzahl an vor- und nachgelagerten Prozessen. Eine schnelle und unkomplizierte Zollabwicklung, angefangen vom Versender der Ware, über Speditionen, Zollabfertigung, Flughäfen und Airlines bis hin zum Kunden stellt einen wichtigen Standortfaktor im internationalen Wettbewerb dar. Länder, die ihre Prozesse für den Im- und Export sowie Transit von Waren schnell, digital und bürokratiearm abwickeln, ziehen internationale Warenströme an – mit positiver Wirkung für den jeweiligen Wirtschaftsstandort.

Die global vernetzte deutsche Wirtschaft ist auf einen schnellen Warentransport und -umschlag angewiesen. Auch sind die Konsumausgaben der Privathaushalte in keinem anderen EU-Land höher. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen bei der Zollabwicklung sind daher von besonderer Bedeutung für den Luftfrachtstandort Deutschland.

Nationale Standortnachteile im Rahmen der Zollabfertigung entstehen der Luftfrachtbranche und Logistikern zum Beispiel durch eine sehr enge Auslegung der Anforderungen aus dem europäischen Rechtsrahmen. Aktuell gibt es innerhalb der EU vor allem zwei Tendenzen: Einige Mitgliedsstaaten setzen die Anforderungen des Unionszollkodex praxisnah um. Andere – auch Deutschland – stellen teils deutlich weitergehende Anforderungen, die nicht an die zeitkritischen Anforderungen der Luftverkehrswirtschaft angepasst sind.

Eine umfassende Digitalisierung und Automatisierung der Zollprozesse ist die essenzielle Grundlage, um weiterhin eine schnelle und zuverlässige Abfertigung von Luftfracht zu gewährleisten. Während ein konventioneller Frachtflug üblicherweise eine mittlere dreistellige Anzahl an Frachtstücken geladen hat, steigt die Zahl beim Transport von Sendungen aus dem boomenden Bereich des Onlinehandels

schnell in den fünfstelligen Bereich. Dies überfordert beispielsweise regelmäßig die bestehenden IT-Systeme.

Stark vereinfachte Zollanforderungen, die sich auf ein Mindestmaß an Daten beschränken, stellen zudem die einzige Lösung dar, falls auf EU-Ebene der Wegfall der 150-Euro-Freigrenze beschlossen werden sollte. Der Digitalisierung und einem verstärkt risikobasierten Kontrollansatz sollte hohe Priorität beim Bundesfinanzministerium (BMF) und in den Zollbehörden eingeräumt werden.

Konkurrierende EU-Luftfrachtstandorte werben mit „anderen Herangehensweisen“ im Bereich Zoll – und Luftfrachtkunden nutzen den gewährten vereinfachten Spielraum auch für den Transport von Fracht mit Endziel Deutschland durch Einfuhr über einen anderen EU-Mitgliedstaat. Für eine EU-weite Harmonisierung bedarf es deshalb einer einheitlichen Interpretation und Anwendung des Unionszollkodex. Dies gilt beispielsweise bei der laufenden Umsetzung der NCTS Phase 5, um weitere Wettbewerbsverzerrungen zulasten des deutschen Standortes zu vermeiden.

Ein positiver Ansatz etwa für spürbare Fortschritte bei der Automatisierung und Digitalisierung ist die im Herbst 2024 durch das Bundesfinanzministerium (BMF) vorgestellte Strategie „Zoll 2030“. Nach der Regierungsbildung im Frühjahr 2025 sollte nun umgehend mit der Umsetzung begonnen werden – möglichst unter rechtzeitiger Einbindung der Luftverkehrswirtschaft, um praxisgerechte Lösungen zu implementieren, und in Verbindung mit weiteren Maßnahmen zur Stärkung des Luftfrachtstandortes Deutschland.

Ohne spürbare und zeitnahe Fortschritte bei den Standortbedingungen ist abzusehen, dass für deutsche Empfänger bestimmte Sendungen zunehmend über Standorte in benachbarten EU-Ländern in den Binnenmarkt eingeführt und dort verzollt werden. Die Folge wäre eine erhebliche Schwächung des Luftfrachtstandortes Deutschland und ein Kontrollverlust für die deutsche Zollverwaltung. Dagegen könnten pragmatische Lösungen insbesondere für den Umgang mit eCommerce-Sendungen dazu beitragen, den Wandel aktiv mitzugestalten.

Im Einzelnen

1. Auslegung des Unionszollkodex

Die EU-Mitgliedsstaaten legen die europäischen Zollvorschriften stark unterschiedlich aus, weshalb es trotz einer einheitlichen Rechtsgrundlage in anderen EU-Ländern zu abweichenden – und damit in der Regel geringeren – Anforderungen an Logistikunternehmen kommt.

Die Folgen der sehr engen Auslegung des Unionszollkodex in Deutschland sind eine deutliche Verlangsamung im Logistikfluss, unberechenbare Rückstaus in Spitzenzeiten und erheblich höhere Kosten für die Verzollung. Besonders schnelle Logistikketten, die den Luftfrachtstandort Deutschland bislang auszeichneten, geraten dadurch zunehmend in Gefahr. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft profitiert daher zum Beispiel weitaus weniger vom aufstrebenden Geschäftsfeld eCommerce als Wettbewerber in Nachbarländern. In Summe stellt dies eine erhebliche Belastung für den ohnehin angeschlagenen Wirtschaftsstandort Deutschland dar.

Die in Deutschland vergleichsweise hohen Anforderungen an die Zollabfertigung bedeuten für alle Beteiligten in der Logistikkette einen erheblich höheren administrativen und zeitlichen Aufwand als in Nachbarländern. Importierende Unternehmen und Speditionen beziehen dies bei der Wahl ihres Flughafens für die Wareneinfuhr in die EU mit ein: Anders als im Passagiergeschäft, in dem sich der Abflugort in der Regel nach dem Wohnort der Reisenden richtet, suchen Logistikunternehmen nach dem für sie attraktivsten Standort für die Abfertigung ihrer Waren: So wird für Deutschland bestimmte Luftfracht zunehmend über Flughäfen wie Amsterdam, Brüssel, Lüttich oder Luxemburg in den Binnenmarkt eingeführt und anschließend per Lkw nach Deutschland transportiert. Dies schwächt die deutsche Luftverkehrswirtschaft und belastet Infrastruktur als auch Umwelt erheblich.

Ein aktuelles Beispiel stellt die Einführung des elektronischen Versandverfahrens NCTS (New Computerised Transit System) Phase 5 dar. Damit müssen nun einzelne Pakete innerhalb einer Sammelsendung (HAWB-Ebene) genau auf Positionsebene erfasst und gemeldet werden. Bisher reichte es aus, die gesamte Sendung als eine Einheit zu behandeln, da der Luftfrachtbrief (AWB) als Beförderungsvertrag das maßgebliche Transportdokument war. Diese Änderung bedeutet einen Systembruch mit dem bisherigen Verfahren und erfordert teure IT-Umstellungen sowie Prozessanpassungen.

Während diese Regelung in Deutschland getreu den europäischen Vorgaben umgesetzt wird, arbeiten viele andere EU-Länder weiterhin mit dem alten, einfacheren Verfahren auf AWB-Ebene.

Ein besonders großes Problem ergibt sich bei der sogenannten summarischen Anmeldung (SumA), die am Ende des Transports erforderlich ist. Durch die neue Regelung müsste für jede einzelne Sendung eine separate SumA erstellt werden, was zu einem immensen manuellen Mehraufwand führt. Für den Luftverkehr in Deutschland ist das praktisch nicht umsetzbar.

Da in vielen anderen EU-Ländern vergleichbare Vorschriften oder mit SumA vergleichbare Prozesse noch gar nicht existieren, entsteht für Deutschland ein erheblicher Wettbewerbsnachteil im internationalen Luftfrachtgeschäft.

BDL-Position: Wir rufen das Bundesfinanzministerium dazu auf, sich auf EU-Ebene für eine homogene Anwendung der Zollbestimmungen einzusetzen. Darüber hinaus ist der Unionszollkodex in Deutschland auf „Gold Plating“ zu überprüfen. Auch innerhalb Deutschlands ist eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen nicht gegeben. Bundesfinanzministerium und Generalzolldirektion sollten einheitliche und unbürokratische Vorgaben für alle Zollämter anstoßen.

2. Kooperation der Luftverkehrswirtschaft mit Zollverwaltung

Logistikunternehmen wie etwa Luftfracht-Fluggesellschaften werden seitens der deutschen Zollverwaltung wie produzierende Unternehmen behandelt, Branchenbesonderheiten und -einschränkungen werden kaum berücksichtigt.

Bestimmte Geschäftsmodelle etwa im Bereich e-Commerce zwingen Logistikunternehmen in Deutschland, als „indirekter Vertreter“ des Versenders aufzutreten, bei dem entsprechende Zollprüfungen durchgeführt werden. Zum Zeitpunkt der Einfuhr stehen jedoch nur die Informationen zur Verfügung, die den Logistikunternehmen von ihren Kunden zur Verfügung gestellt werden. Weitere

Informationen können bei einer Zollprüfung in der Regel auch nicht beigebracht werden – insbesondere kann dabei beispielsweise kein Zugriff auf die Finanzbuchhaltung eines Versenders in China ermöglicht werden. Der Umfang von Zollprüfungen bei Logistikunternehmen sollte daher auf die vorliegenden Informationen begrenzt werden.

BDL-Position: Für eine Stärkung der Wettbewerbsposition des Luftfrachtstandortes Deutschlands sollten die Prozessverzahnung mit dem Zoll als auch die dafür notwendigen Rahmenbedingungen gestärkt werden. Dies kann gelingen, wenn Luftverkehrswirtschaft, Politik und Behörden gemeinsam optimierte Prozesse unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen der Luftverkehrswirtschaft abstimmen. Hierbei sind die Anforderungen der Branche an Effizienz und Geschwindigkeit einerseits und das Kontrollbedürfnis des Zolls in Einklang zu bringen. Zur Etablierung einer lösungsorientierten Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung ist ein intensiverer Austausch mit den Behörden, insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Reformen und neuen rechtlichen Anforderungen wie zum Beispiel CBAM und EUDR wünschenswert. Der BDL schlägt hierzu einen „Runden Tisch Zoll – Luftfracht/Expressfracht“ vor. Dieser könnte seitens des Bundesfinanzministeriums (BMF) zeitnah nach der Regierungsbildung einberufen werden.

3. Automatisierung – Digitalisierung – Eigenkontrolle

Die Abfertigung von Luftfracht findet – unabhängig von den Betriebszeiten der Flughäfen – rund um die Uhr statt, 365 Tage im Jahr. Dabei erfordert insbesondere die enorme Zunahme der abzufertigenden Sendungen im Zuge des stark wachsenden Online-Handels einen hohen Grad an Automatisierung und Digitalisierung.

Daher ist es essenziell, dass die Behörden IT-seitig für das derzeitige und künftige Aufgabenspektrum gerüstet sind. Erhebliche Automatisierungspotenziale können derzeit jedoch aufgrund veralteter Behördensysteme und (steuer-)rechtlicher Risiken nicht genutzt werden.

Trotz Abstimmung mit den Zollbehörden kommt es an den Flughäfen bislang immer wieder zu Kapazitätsproblemen, wenn in Spitzenzeiten viel Personal zur schnellen Abwicklung der Sendungen benötigt wird. Es entsteht ein Rückstau an Sendungen. Dieser kann zum Teil erst am Folgetag abgebaut werden. Die Zustellung der Waren im Nachtsprung ist dann zumeist nicht mehr möglich. In der Folge weichen Versender für den Warenimport auf Standorte im EU-Ausland aus, die zuverlässige Prozesszeiten gewährleisten können.

Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die zu übermittelnden Daten an den Zoll, unter anderem zur Risikoanalyse: immer früher werden immer detailliertere Sendungsdaten angefordert. Auch die Abfertigung der konventionellen Luftfracht mit meist größeren und höherwertigen Frachtstücken oder größeren Gebinden darf darunter nicht leiden.

Einen erheblichen Engpass stellen dabei die IT-Systeme der Zollverwaltung dar – diese sind nicht auf die stark gestiegenen Sendungsmengen und Datenanforderungen ausgelegt. Das Verfahren ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem) neigt zu Ausfällen, wenn aufgrund hoher Sendungsmengen bei der Anmeldung eines Frachtfluges mehrere tausend Datensätze eingespielt

werden. Erforderlich ist eine großvolumige schnelle Datenverarbeitung sowie ein praxisorientiertes Ausfallkonzept, damit bei Systemstörungen der Warenfluss nicht unterbrochen wird.

Ein weiteres Beispiel: Der Verfahrensteil „SumA“ für summarische Zollanmeldungen im ATLAS-System passt nicht mehr zur heutigen Datenstruktur der Luftfracht. Das entsprechende Softwaremodul ist inzwischen über 20 Jahre alt. Die Systemlandschaft ist daher der wirtschaftlichen Realität anzupassen.

Damit der Logistikstandort Deutschland wettbewerbsfähig bleibt, sollten die Verzollungsprozesse aufseiten des Logistikunternehmens mithilfe von Automatisierung vorbereitet und fertiggestellt werden können, zum Beispiel unter Verwendung von Autoklassifizierungstools. Aufgrund der rechtlichen Situation in Deutschland ist eine Automatisierung bei der Erstellung von Zollanmeldungen derzeit nahezu ausgeschlossen, ohne erhebliche buß- und strafrechtliche Risiken für das Unternehmen und die beteiligten Personen einzugehen. Wenn Angaben in der Zollanmeldung nicht stimmig sind mit den Sendungsdaten, kommt es zu Bußgeldandrohungen gegen Mitarbeiter.

Die Folge: Bislang sind in Deutschland nach Schätzung der Luftverkehrswirtschaft lediglich rund 60 Prozent der Sendungen vor Ankunft verzollt, somit können etwa 40 Prozent der Sendungen wegen Abfertigungshindernissen oft nicht am gleichen Tag zugestellt werden. In anderen Mitgliedsstaaten sind bei Ankunft bereits bis zu 95 Prozent der Sendungen verzollt.

Ziel sollte es außerdem sein, dass Kontrollanordnungen des Zolls bereits vor Ankunft der Ware vorliegen, im Idealfall vor Abflug einer Sendung am Ausgangsort. Informationsanforderungen und Kontrollen sind dem jeweiligen Gefährdungspotenzial anzupassen: Eine verbesserte Risikoanalyse kann zu erheblich weniger manuellen Kontrollen mit einer deutlich höheren Trefferquote führen.

Um Rückstaus bei besonders großen Sendungsmengen zu vermeiden, sollten zwei Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die in anderen Mitgliedsstaaten erprobt und gemäß EU-Zollkodex zulässig sind. So kann für einfache Prüfungstätigkeiten des Zolls die Zulassung von Eigenkontrollen durch Beliehene für sogenannte Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO) ermöglicht werden.

Desweiteren ist die Möglichkeit zu prüfen, Waren bei einem Rückstau nach einer gewissen Frist anhand von Risikoparametern automatisiert zu überlassen, statt auf die manuelle Freigabe zu warten. Diese Möglichkeit ist in ATLAS bereits vorgesehen. Mit diesen Maßnahmen lässt sich sicherstellen, dass Logistikunternehmen auch im Fall von fehlendem Personal auf Zollseite eine pünktliche Zustellung gewährleisten können und keine Marktanteile an Wettbewerber in anderen Staaten verlieren.

BDL-Position: Die Strategie „Zoll 2030“ des Bundesfinanzministeriums beinhaltet viele positive Ansätze für spürbare Fortschritte bei der Automatisierung und Digitalisierung der Zollabfertigung sowie den nötigen Ausbau der IT-Infrastruktur. Dieses Vorhaben sollte nach der Regierungsbildung im Frühjahr 2025 mit hoher Priorität umgesetzt werden. Darüber hinaus ist ein Bündel an weiteren Maßnahmen erforderlich, insbesondere im Bereich der Automatisierung und einem Paradigmenwechsel hin zu einem risikobasierten Kontrollansatz. Zusammen mit den Möglichkeiten der Eigenkontrolle durch Beliehene kann der Luftfrachtstandort Deutschland bei einem weiterhin sehr hohen Niveau der Zollabfertigung wieder auf einen wettbewerbsfähigen Stand gebracht werden.

4. Transferfracht / Transitsendungen

Die Abwicklung von Transitsendungen in Deutschland ist für die Luftverkehrswirtschaft einer der größten standortspezifischen Aufwands- und Kostentreiber, obwohl die Waren zwischen Drittstaaten transportiert werden und den dortigen Zollvorschriften und Kontrollen unterliegen – und nicht den EU-Regularien.

Dabei ist Deutschland eines der wenigen Länder, das Transferfracht intensiv kontrolliert. So müssen zur Identifizierung einzelner Sendungen Container meist mit hohem Zeitaufwand vollständig ausgepackt werden. Der Nutzen dieser Maßnahme ist mehr als fraglich – schließlich werden auch Transferreisende an den deutschen Flughäfen nicht weiter kontrolliert, wenn sie auf einer Reise zwischen zwei Drittstaaten nicht den internationalen Bereich verlassen. Die zollrechtliche Kontrolle von Luftfracht sollte daher einheitlich am Endziel erfolgen.

Auch müssen Luftverkehrsunternehmen bei Transferfracht das Ausfliegen von Sendungen in andere Länder im Einzelfall und mit großem Aufwand nachweisen – eine solche Praxis kennen andere Mitgliedsstaaten nicht. Dies bindet viel Personal, das mit Nacharbeiten bei fehlerhafter Registrierung der Transferfracht (SumA-Prozess) beschäftigt ist. Der Zoll fordert darüber hinaus schriftliche Nachweise für die anschließende Verzollung außerhalb Deutschlands ein, was auf Seiten der Wirtschaft und auf Seiten des Zolls mehrere Hundert Mitarbeiter bindet. Dies ist unnötig, da sich die Luftfahrt immer in einem abgesicherten Umfeld bewegt, das es nicht zulässt, Transitsendungen unbemerkt zu entziehen und in den Wirtschaftskreislauf in Deutschland einzubringen.

Bei Sendungsvernichtungen etwa von Fundgut verlangt der Zoll nicht nur einen Nachweis über Vernichtung, sondern möchte teilweise auch vor Ort anwesend sein.

BDL-Position: Bei Transit- und Ausfuhrsendungen ist ein deutlicher Bürokratieabbau notwendig. Erforderlich sind ein zeitgemäßer, vereinfachter Registrierungsprozess der betreffenden Fracht, der datenbasiert statt physisch erfolgt sowie ein angemessener behördlicher Kontrollansatz, der die betrieblichen Anforderungen der Logistikindustrie stärker berücksichtigt. Dies betrifft etwa einen verhältnismäßigeren Umgang bei der Korrektur von reinen Transitfehlern im SumA-Prozess sowie bei der Abwicklung von Fundgut.

5. eCommerce

Veränderte Geschäftsmodelle in der Logistik, insbesondere im Zusammenhang mit dem global boomenden E-Commerce, werden von den zoll- und umsatzsteuerrechtlichen Vorschriften bislang kaum reflektiert. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten, Ungleichbehandlung gegenüber anderen Standorten in der EU und damit auch zu geschäftlichen Risiken.

So sind im Bereich von geringwertigen Sendungen die Anforderungen an zur Verfügung zu stellende Daten in Deutschland wesentlich höher als in anderen EU-Staaten. Während in der Regel die Information ausreicht, dass es sich beim Inhalt einer Sendung zum Beispiel um ein T-Shirt handelt, sind in Deutschland unter anderem auch die Marke und die Anteile von verarbeiteten Stoffen wie Baumwolle und Polyester anzugeben. Pragmatische Ansätze anderer EU-Mitgliedstaaten, in denen die Ware pauschal in die Warenposition mit der höchsten Abgabenbelastung eingereiht werden kann, ohne beim Kunden nachzufragen, werden in Deutschland derzeit nicht einheitlich angewendet.

Für die hohen Sendungsmengen im Bereich des eCommerce sollte das vereinfachte Zollverfahren IMPOST möglichst aufrecht erhalten werden. Einschränkungen bei Sendungen mit einem Warenwert von weniger als 150 Euro, bei denen IMPOST nicht genutzt werden kann, sollten in Deutschland reduziert werden. Derzeit können nach Erhebungen der Luftverkehrswirtschaft nur etwa 1/3 aller Sendungen unter 150 Euro können über IMPOST angemeldet werden: So fehlt in der Eingabemaske etwa ein Feld für zusätzliche Fees, was die vereinfachte Abwicklung in vielen Fällen verhindert. Dagegen erreicht etwa das „Super Reduced Data System“ (SRDS) in Belgien eine Quote von über 60 Prozent.

Bei einem Entfall der Zollfreigrenze von 150 Euro – wie von der EU-Kommission vorgeschlagen voraussichtlich im Jahr 2028 – ist für Waren mit geringem Wert weiterhin eine deutlich vereinfachte Zollanmeldung nötig. Die Vereinfachungen sollten im Idealfall weitreichender als beim IMPOST-Verfahren und eine wesentlich höhere Anwendungsquote bei der automatisierten Abfertigung der Sendungen zum Ziel haben: Dies lässt sich unter anderem durch das Einbeziehen von weiteren Angaben neben dem reinen Warenwert und den Versandkosten bei der Zollanmeldung erreichen sowie das Abbilden von unterschiedlichen Umsatzsteuersätzen.

BDL-Position: Eine pragmatische Herangehensweise an die Abwicklung von eCommerce-Sendungen sowie die Ausweitung von vereinfachten Zollverfahren wie IMPOST können entscheidend dazu beitragen, dass für deutsche Empfänger bestimmte Waren auch über deutsche Flughäfen eingeführt werden, statt über Standorte in benachbarten Ländern – damit behält die deutsche Zollverwaltung auch die Kontrolle über den Warenimport.

Kontakt

Alexander Klay

Koordinator Luftfracht

alexander.klay@bdl.aero

+49 30 520 077-165

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Haus der Luftfahrt / Friedrichstraße 79 / 10117 Berlin / www.bdl.aero

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.