ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Niederprüm, Antonia; Stuck, Jana

Working Paper

Veränderungen im Zollwesen und Auswirkungen auf Postunternehmen und Onlinehandel

WIK Diskussionsbeitrag, No. 518

Provided in Cooperation with:
WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Niederprüm, Antonia; Stuck, Jana (2024) : Veränderungen im Zollwesen und Auswirkungen auf Postunternehmen und Onlinehandel, WIK Diskussionsbeitrag, No. 518, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/305299

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

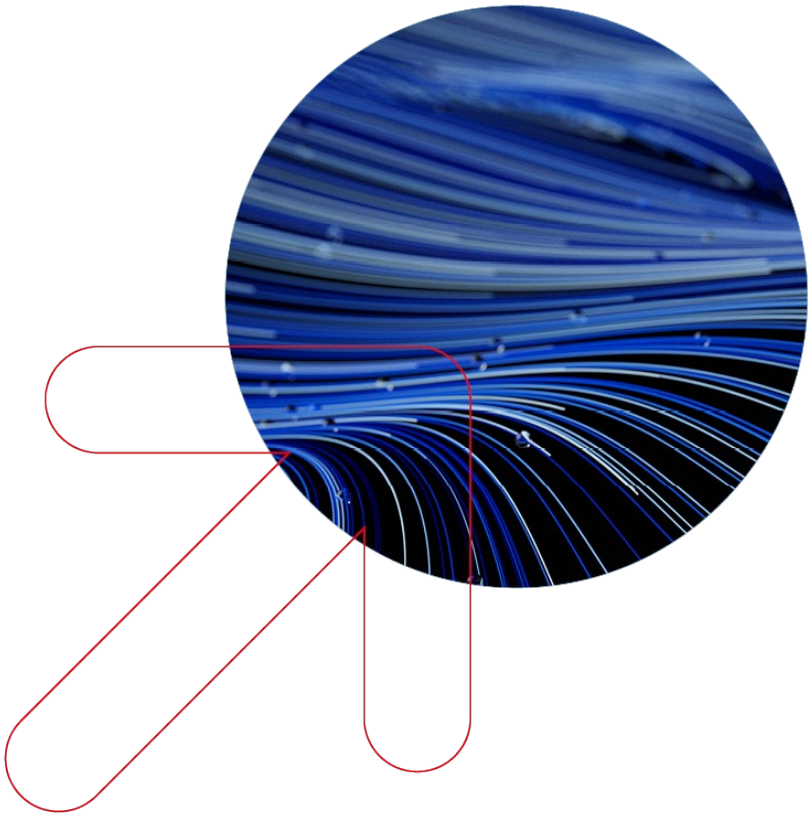
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WIK • Diskussionsbeitrag

Nr. 518



Veränderungen im Zollwesen und Auswirkungen auf Postunternehmen und Onlinehandel

Autorinnen:
Antonia Niederprüm
Jana Stuck

Bad Honnef, Oktober 2024

WIK
Wissenschaftliches Institut
für Infrastruktur und
Kommunikationsdienste

Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik.org
www.wik.org

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor, Verwaltungs- und Abteilungsleiter	Alex Kalevi Dieke
Direktor, Abteilungsleiter	Prof. Dr. Bernd Sörries
Abteilungsleiter	Dr. Christian Wernick
Abteilungsleiter	Dr. Lukas Wiewiorra
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer-Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

Stand: Januar 2024

ISSN 1865-8997

Bildnachweis Titel: © Robert Kneschke - stock.adobe.com

Weitere Diskussionsbeiträge finden Sie hier:
https://www.wik.org/veroeffentlichungen/diskussionsbeitraege

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Inhaltsverzeichnis

Glossar III

Zusammenfassung VI

Summary VII

1 Einleitung 1

2 Rahmenbedingungen für das Zollwesen im internationalen Postversand 3

3 Überblick zu Entwicklungen und Maßnahmen im Zollwesen 10

3.1 Digitalisierung des Zollwesens (Unionszollkodex) 10

3.1.1 Import Control System 2 11

3.1.2 Stand der Umsetzung und Auswirkungen auf den internationalen Postversand 13

3.2 Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr 16

3.2.1 Import One Stop Shop 17

3.2.2 Sonderregel zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer 19

3.2.3 Stand der Umsetzung und Auswirkungen auf den internationalen Postversand 19

4 Entwicklung der Importe und Zollabfertigungen 24

5 Schlussfolgerungen und Ausblick 32

Literaturverzeichnis 36

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zollprozess – Vereinfachte Darstellung des Direktversands einer Warenbestellung an einen deutschen Onlinekäufer aus einem Nicht-EU Land	5
Abbildung 2:	Schaubild einer Zollrisikoanalyse	8
Abbildung 3:	Prozentualer Anteil der von den Mitgliedstaaten kontrollierten Zollanmeldungen (dokumentarisch und physisch) 2019	9
Abbildung 4:	Zeitstrahl der Änderungen im Zollwesen	10
Abbildung 5:	Schaubild zum ICS2-Prozess im internationalen Flugverkehr	12
Abbildung 6:	Der elektronische Datenaustausch nach dem Global Postal Model	14
Abbildung 7:	EAD-Umsetzungsstand der benannten Postbetreiber	15
Abbildung 8:	Ablauf des IOSS-Verfahrens	18
Abbildung 9:	Entwicklung der Zollabfertigungen zur Einfuhr zum freien Verkehr in Deutschland	24
Abbildung 10:	Entwicklung des Warenwerts der nach Deutschland eingeführten Waren	25
Abbildung 11:	Entwicklung der in die EU importierten Artikel	26
Abbildung 12:	Entwicklung der IOSS-Zahlungen an Irland	28
Abbildung 13:	Umsatzsteuerzahlungen von Irland an Deutschland	29
Abbildung 14:	Geplante Maßnahmen in der EU-Zollreform	33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der Einfuhrabgaben auf kommerzielle Sendungen	3
Tabelle 2:	EU-Surveillance-Statistik über Sendungen unter 150 € von Juli 2021 bis Juni 2022	20
Tabelle 3:	Auswirkungen des IOSS-Verfahrens auf die beteiligten Akteure	21

Glossar

AR-Flag	Die AR-Flag wird bei internationalen Postsendungen im Rahmen des Weltpostvertrags innerhalb der CARDIT-Meldung verschickt. Der Herkunftspostbetreiber bestätigt damit, dass alle erforderlichen elektronischen Vorabinformationen (EAD) versendet wurden und keine Anweisung der Zollbehörde (Anforderung von Informationen / Screening oder Nicht Verladen) aussteht.
ATLAS	Der deutsche Zoll nutzt das IT-Verfahren ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem), um den grenzüberschreitenden Warenverkehr weitestgehend automatisiert abzufertigen und zu überwachen.
ATLAS-IMPOST	Der deutsche Zoll hat das IT-Verfahren ATLAS-IMPOST (Importabfertigung von Post- und Kuriersendungen) für die Abfertigung von Importsendungen bis zu 150 € eingeführt.
B2C	Business-to-Consumer / Unternehmen zu Endverbraucher/-in
Binnenzollamt	Zollamt innerhalb eines Landes
CARDIT (CARrier Documents International Transport)	CARDIT ist einer der Standards des Weltpostvereins für den elektronischen Datenaustausch zwischen beteiligten Postgesellschaften, Fluggesellschaften und Zollbehörden. Dieser Standard dient der elektronischen Nachrichtenübermittlung an die Fluggesellschaft.
CN 22 / CN 23 (Postal Customs Declaration) Postalische Zollinhaltserklärung	Zollanmeldungsformulare für internationale Warensendungen, die unter Anwendung der Regeln des Weltpostvertrags über das internationale Postnetz befördert werden (Weltpostverein / Universal Postal Union)
CRMF (Customs Risk Management Framework) Rahmen für Zollrisikomanagement	Der Rahmen für das Zollrisikomanagement legt gemeinsame Risikokriterien und Standards für EU-Zollbehörden fest, um ein gleichwertiges Schutzniveau entlang der gesamten EU-Außengrenze zu gewährleisten. Die Kriterien sind in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt und nicht veröffentlicht.
CRMS und CRMS 2 (Customs Risk Management System) Zollrisikomanagementsystem	Das Zollrisikomanagementsystem ist eine gemeinsame Datenbank zum Austausch risikobezogener Informationen für alle EU-Zollbehörden. Es wurde 2005 eingerichtet (CRMS) und zum 1.1.2022 umfassend umgestaltet und modernisiert (CRMS2).
DG TAXUD (Directorate General Taxation and Customs Union)	Generaldirektion der Europäischen Kommission verantwortlich für den Bereich Steuern und Zollunion
DO (Designated Operator) Benannter Betreiber	Nationale Postbetreiber, die von ihrer Regierung mit der Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen im Rahmen der UPU-Verträge beauftragt wurden

EAD (Electronic Advanced Data) Elektronische Vorabdaten	Die benannten Betreiber sind seit dem 1. Januar 2021 dazu verpflichtet, für internationale Postsendungen, die Waren enthalten und im Rahmen des Weltpostvereins versendet werden, elektronische Vorabdaten für Zollanmeldungen zu erfassen und auszutauschen. (Weltpostverein)
Einfuhrabgaben	Die Einfuhrabgaben bestehen je nach Warenart, -wert und Herkunftsland aus Zoll, Einfuhrumsatzsteuer und Verbrauchssteuern.
ENS (Entry Summary Declaration) / ESumA (Summarische Eingangsanmeldung)	Vor dem Verbringen von Waren in das EU-Zollgebiet ist eine summarische Eingangsanmeldung abzugeben. (Europäische Union)
EU	Europäische Union (27 Mitgliedstaaten)
Grenzzollamt	Zollamt an der EU-Außengrenze (inkl. Zolldienststellen an Flughäfen)
H1	Voller Datensatz für die Zollanmeldung
H7	Reduzierter Datensatz für die Zollanmeldung von Warensendungen unter einem Sachwert von 150 €
HS-Code	Zollbehörden verwenden die 6-stelligen Codenummern aus dem Harmonisierte System (HS), um Waren zu kategorisieren.
ICS 2 (Import Control System 2)	IT-System der EU, mit dem Daten zu allen in die EU importierten Sendungen vor ihrer Ankunft mittels der Entry Summary Declaration (ENS) erfasst werden, eingeführt mit dem Ziel, die Zollsicherheit und Gefahrenabwehr zu verbessern
IOSS (Import One Stop Shop)	Elektronisches Portal für Unternehmen zur Einfuhr von Waren in Sendungen bis zu 150 € aus Drittländern in die Europäische Union
ITMATT (ITem ATTribute pre-advice message)	ITMATT ist einer der Standards des Weltpostvereins für den elektronischen Datenaustausch zwischen beteiligten Postgesellschaften, Fluggesellschaften und Zollbehörden. ITMATT wird für die Bereitstellung elektronischer Zollinformationen verwendet. Die ITMATT-Meldung enthält die Daten aus den Zollanmeldungsformularen CN 22 oder CN 23, wie z. B. Name, Adresse und Kontaktdaten von Sender und Empfänger, Kategorie, Gesamtwert und Gesamtgewicht der Sendung, Beschreibung des Inhalts inkl. HS-Code, Portokosten.
Mehrwertsteuer-Digitalpaket	Änderung der Mehrwertsteuerbedingungen in der EU für grenzüberschreitende B2C-Sendungen zum 1. Juli 2021
MS (Member State)	EU-Mitgliedstaat
PLACI (Pre-loading Advance Cargo Information)	Mindestdatensatz elektronischer Vorab-Frachtinformationen in der Europäischen Union.

PREDES (PRE-advice of DES-patch)	PREDES ist einer der Standards des Weltpostvereins für den elektronischen Datenaustausch zwischen beteiligten Postgesellschaften, Fluggesellschaften und Zollbehörden. Dieser Nachrichtenstandard betrifft Informationen auf Transportebene von Postsendungen. Sie beschreibt z. B. die Identifikationsdaten der Lieferung und den geplanten Transport, die einzelnen Behälter der Lieferung und die einzelnen verfügbaren Sendungen in jedem Behälter.
Sachwert	Entspricht bei kommerziellen Sendungen dem Preis der Ware ohne Transport- und Versicherungskosten.
Überlassung in den freien Verkehr	Die „Überlassung in den freien Verkehr“ ist ein Zollverfahren für Waren, die endgültig im Zollgebiet verbleiben und in den Wirtschaftskreislauf eingehen sollen. Die Ware wird beim Zollamt an der EU-Außengrenze gestellt und nach Abschluss des Zollverfahrens kann frei über sie verfügt werden.
UPU (Universal Postal Union) / WPV (Weltpostverein)	Die zwischenstaatliche Organisation und Sonderorganisation der Vereinten Nationen regelt die Bereitstellung internationaler Postdienste. Dem Weltpostverein gehören 192 Mitgliedsländer an.
UZK (Unionszollkodex)	Rechtlicher Rahmen für Zollvorschriften in der EU
Versandverfahren	Das Versandverfahren ist ein Zollverfahren, dass die Möglichkeit bietet, die Verzollung der Waren am Zielort in der EU anstatt an der EU-Außengrenze vorzunehmen.
Zollanmeldung	Die Zollanmeldung ist ein amtliches Dokument, in dem die eingeführten Waren aufgelistet und Angaben dazu gemacht werden. Mit der Zollanmeldung wird die Absicht bekundet, Waren in ein bestimmtes Zollverfahren zu überführen.
Zollverfahren	Der Unionszollkodex sieht insgesamt acht Zollverfahren vor: Überführung in den freien Verkehr, Versandverfahren, Zolllagerverfahren, aktive Veredelung, Umwandlungsverfahren, vorübergehende Verwendung, passive Veredelung und Ausfuhrverfahren (Art. 4 Nr. 16 UZK).
Zollwert	Der Zollwert ist die Bemessungsgrundlage für Zölle und Einfuhrumsatzsteuer. Er setzt sich aus dem Wert der Ware (Sachwert) und den Transportkosten an die EU-Außengrenze zusammen.

Zusammenfassung

Chinesische Onlineplattformen wie AliExpress, Shein und Temu versenden einen Großteil ihrer Waren als Einzelsendungen per Luftfracht direkt aus China an europäische Kundinnen und Kunden. Dies hat zu einem starken Anstieg der grenzüberschreitenden E-Commerce-Pakete nach Europa geführt, die von Zollbehörden und Postunternehmen einzeln abgefertigt werden müssen. In Kombination mit begrenzten Personalkapazitäten und einer schlechten Datenlage führte dies zu erheblichen Kontrolllücken, durch die Waren, die nicht den EU-Sicherheitsanforderungen genügen, in die EU gelangen und Zoll und Steuern unterschlagen werden konnten.

Die EU hat mehrere Maßnahmen zur Modernisierung des Zollwesens umgesetzt: Zum 1. Juli 2021 wurde die Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer abgeschafft, um Einnahmeverluste für die Mitgliedstaaten und Wettbewerbsnachteile für EU-Händler, die ohne Freigrenze die äquivalente Mehrwertsteuer abführen mussten, zu reduzieren. Gleichzeitig wurde der Import One Stop Shop (IOSS) als vereinfachtes Verfahren für Warensendungen unter einem Wert von 150 € eingeführt, um den Aufwand der Steuererhebung für Zollbehörden und Unternehmen zu begrenzen. Darüber hinaus wurde das Import Control System (ICS2) eingeführt, um die Verfügbarkeit und Qualität von Sendungsdaten zu verbessern und den Zollbehörden durch effizientere Kontrollen einen besseren Schutz vor Sicherheitsbedrohungen und Gefahren zu ermöglichen.

Besonders die Umsetzung von ICS2 stellte die Postunternehmen mit ihrer traditionell papiergebundenen Postverzollung internationaler Warensendungen vor Herausforderungen. Durch die Umsetzung wurde die Digitalisierung der Postverzollung maßgeblich vorangetrieben und hat zusammen mit der verpflichtenden elektronischen Zollanmeldung die Angleichung der Zollverfahren zwischen Postunternehmen und Expressdienstleister befördert.

Die Anzahl an Warensendungen unter 150 € ist in den letzten Jahren trotz dieser Maßnahmen stark gestiegen. Rund zwei Milliarden solcher Sendungen wurden 2023 in die EU importiert, fast 80 % aller Zollanmeldungen. Der IOSS wurde von den Onlineplattformen gut angenommen und ist etabliert. Die Herausforderung effektiver Zollkontrollen bleibt jedoch bestehen. Bereits vor den Änderungen gab es große Unterschiede zwischen den europäischen Zollbehörden in Bezug auf die Digitalisierung, die Risikoanalyse, den Anteil an Zollkontrollen und die Prozessdauer. Es besteht die Gefahr, dass Unternehmen, die EU-Vorschriften umgehen möchten, diese Unterschiede ausnutzen.

Die EU plant daher, durch eine weitere umfassende Zollreform die Zollverfahren und -kontrollen an die starke Zunahme des grenzüberschreitenden E-Commerce anzupassen, die Zollfreigrenze von 150 € abzuschaffen und besondere Verfahren für den Onlinehandel einzuführen. Es ist zu erwarten, dass die Abschaffung der Zollfreigrenze ähnlich wie die Abschaffung der Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer keine großen Auswirkungen auf die Menge der importierten E-Commerce-Pakete haben wird. Das geplante EU-weit harmonisierte, datengestützte Risikomanagement ist notwendig, um effektive Zollkontrollen zu ermöglichen und die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften durchzusetzen.

Summary

Chinese online platforms such as AliExpress, Shein and Temu send the majority of their products as individual shipments directly from China to European customers by air freight. This has led to a significant increase in cross-border e-commerce shipments to Europe, which have to be handled individually by customs authorities and postal operators. This, combined with limited staff capacity and poor data, has led to significant gaps in controls, allowing unsafe goods to enter the EU and customs and taxes to be evaded.

The EU introduced several measures to modernize the customs system: In order to reduce revenue losses for Member States and competitive disadvantages for EU traders who would have to pay the corresponding VAT without the exemption threshold, the exemption threshold for import VAT was abolished on 1 July 2021. At the same time, the Import One Stop Shop (IOSS) was introduced as a simplified procedure for consignments of goods with a value of less than €150 in order to limit the tax collection burden for customs authorities and businesses. In addition, the Import Control System (ICS2) was introduced to improve the availability and quality of shipment data and to provide customs authorities with better protection against security threats and risks through more efficient controls.

The implementation of ICS2 has been particularly challenging for postal companies with their traditionally paper-based postal customs clearance. ICS2 has significantly advanced the digitization of the postal customs clearance and, together with the mandatory electronic customs declaration, has promoted the alignment of customs procedures between postal companies and express service providers.

Despite these measures, the number of consignments under €150 has risen sharply in recent years. Around two billion such consignments were imported into the EU in 2023, almost 80% of all customs declarations. The IOSS has been well received by online platforms and is well established for the import of low value consignments. However, the challenge of effective customs control remains. Even before the changes, there were significant differences between European customs authorities in terms of digitalisation, risk analysis, the proportion of customs controls and the length of the process. There is a risk that businesses will exploit these differences to circumvent EU rules. In order to minimise the duration of customs procedures and enable fast delivery times, EU gateways with fast customs procedures are particularly attractive.

Therefore, the EU is planning a further major customs reform to adapt customs procedures and controls to the sharp increase in cross-border e-commerce, to abolish the €150 duty-free limit and to introduce special procedures for online trade. The planned EU-wide harmonised data-based risk management is necessary to enable effective customs controls and to enforce compliance with EU legislation.

1 Einleitung

In den vergangenen Jahren gab es einen starken Mengenanstieg an grenzüberschreitenden E-Commerce-Paketen nach Europa. Chinesische Onlineplattformen wie AliExpress, Shein und Temu versenden einen Großteil ihrer Waren als Einzelsendungen direkt aus China per Luftfracht an europäische Kundinnen und Kunden. Im stationären Handel und im „traditionellen“ Onlinehandel werden hingegen üblicherweise große Stückzahlen in Schiffscontainern importiert und gebündelt kommerziell verzollt. Durch die neuen Direktsendungen entstand eine Flut an einzelnen Zollanmeldungen, die einen erheblichen Mehraufwand bei den Zollbehörden und Bearbeitungsaufwand bei den Postunternehmen zur Folge hatte. Aufgrund einer schlechten Datenlage sowie begrenzter personeller Ressourcen führte dies zu erheblichen Kontrolllücken. Dadurch konnten Produkte in die EU gelangen, die nicht den europäischen Sicherheitsanforderungen und Regelungen entsprachen. Beispielsweise testete der europäische Verbraucherverbund 2020 250 Produkte von Onlinemarktplätzen wie Amazon, AliExpress, eBay und Wish und kam zu dem Schluss, dass zwei Drittel davon gegen EU-Sicherheitsvorschriften verstießen[1]. Unentdeckter Zollbetrug und Steuerhinterziehungen durch Minderdeklarierung von Importen können zudem zu einem hohen Steuerschaden für die EU und die Mitgliedstaaten führen. In einer Stichprobe von 2015/16 wurde beispielsweise für 65 % der importierten Postsendungen keine Einfuhrumsatzsteuer erhoben, während dies nur bei 2 % der Expresssendungen geschah.[2]

Die EU hat darauf mit mehreren Maßnahmen reagiert, die den Zollprozess einfacher, sicherer und wettbewerbsfreundlicher gestalten sollten: Das im März 2021 gestartete Import Control System 2 (ICS2) wurde mit dem Ziel eingeführt, die Zollsicherheit und Gefahrenabwehr durch eine verbesserte Datenverfügbarkeit und -qualität zu verbessern. Importeure werden durch ICS2 in mehreren Stufen verpflichtet, vorab Daten zu ihren Sendungen mit den Zollbehörden zu teilen. Diese können so Sendungen mit einem hohen Risiko besser identifizieren, gezielt eingreifen und den Binnenmarkt besser vor Sicherheitsbedrohungen und Gefahren schützen. Im Juli 2021 trat außerdem das Mehrwertsteuer-Digitalpaket in Kraft, das die Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer von 22 € aufgehoben hat. Importe mit einem Wert von unter 22 € waren zuvor von der Einfuhrumsatzsteuer ausgenommen und konnten so günstiger erworben werden als Waren, die innerhalb der EU gekauft wurden und der Mehrwertsteuer unterlagen. In Kombination mit dem starken Mengenanstieg an geringwertigen E-Commerce-Sendungen führte das jedoch zu einem immer wichtiger werdenden Wettbewerbsnachteil für EU-Händler und steigenden Einnahmeverlusten für die Mitgliedstaaten. Die weitgehenden Änderungen

1 Europäischer Verbraucherverband (BEUC) (2020): Press Release: Two-thirds of 250 products bought from online marketplaces fail safety tests, consumer groups find, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-pr-2020-006_two-thirds_of_250_products_bought_from_online_marketplaces_fail_safety_tests_consumer_groups_find.pdf [01.08.2024], S. 1.

2 Copenhagen Economics (2016): E-Commerce Imports into Europe: VAT and Customs Treatment, Studie im Auftrag von UPS, https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/348/1462798608/e-commerce-imports-into-europe_vat-and-customs-treatment.pdf [06.08.2024], S. 3.

stellten besonders den internationalen Postversand, der zuvor ausnahmslos papiergebunden durchgeführt wurde, vor große Herausforderungen.

Welche Auswirkungen haben diese Änderungen im Zollwesen auf den internationalen Direktversand von E-Commerce-Sendungen und die logistische Abwicklung durch Postunternehmen? Dieser Diskussionsbeitrag gibt zunächst einen Überblick über die Rahmenbedingungen im Zollwesen und internationalen Postversand (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die wesentlichen Maßnahmen und Änderungen vorgestellt und ihr Umsetzungsstand sowie ihre Auswirkungen auf den Postversand analysiert. Kapitel 4 geht der Frage nach, wie sich seitdem die Importe und Zollabfertigungen entwickelt haben und welche Trends erkennbar sind. Schließlich zieht Kapitel 5 ein Fazit und gibt einen Ausblick auf die geplante Zollreform der EU.

2 Rahmenbedingungen für das Zollwesen im internationalen Postversand

Das Gemeinschaftszollrecht der Europäischen Union[3] und das nationale Zollrecht[4] bilden die wesentlichen Rahmenbedingungen für das europäische Zollwesen. In Deutschland ist die Bundeszollverwaltung die zuständige Behörde für die Erhebung von Einfuhrabgaben und für die Kontrolle der Einhaltung von Rechtsvorschriften bei der Ein- und Ausfuhr von Waren aus oder in Drittstaaten. Bei der Einfuhr von Waren aus Drittländern in die EU-Zollunion können grundsätzlich drei Arten an Einfuhrabgaben erhoben werden: Einfuhrumsatzsteuer, Verbrauchsteuern und Zölle.

Tabelle 1: Vergleich der Einfuhrabgaben auf kommerzielle Sendungen

	Einfuhrumsatzsteuer	Verbrauchssteuern	Zoll
Auf welche Sendungen werden sie erhoben?	Alle Sendungen	Güter des täglichen Konsums	Ab einem Sachwert von 150 € und für alle verbrauchssteuerpflichtigen Sendungen
Bemessungsgrundlage	Zollwert	Spezifische Bemessungsgrundlagen (z. B. Kilogramm, Stückzahl.)	Zollwert
Höhe	Regelsteuersatz: 19 % Ermäßigt: 7 %	Verschiedene Steuertarife	Abhängig von Warenart nach dem Gemeinsamen Zolltarif
Empfänger	Bund und Länder	Bund (Ausnahme: Biersteuer)	75 % an die EU 25 % an Zollbehörden

Quelle: WIK-Recherche.

Zölle müssen ab einem Sachwert von 150 € und auf alle verbrauchssteuerpflichtigen Sendungen gezahlt werden. Der Sachwert entspricht bei kommerziellen Sendungen dem Preis der Ware ohne Transport- und Versicherungskosten.[5] Erhoben wird der Zoll hingegen auf den sogenannten Zollwert. Dieser setzt sich aus dem Warenwert und den Transportkosten bis an die EU-Außengrenze zusammen. Die erhobenen Zölle fließen zu 75 % als traditionelle Eigenmittel in den EU-Haushalt. Im Jahr 2023 wurden in der Europäischen Union insgesamt 28,2 Mrd. € Zölle erhoben, von denen 21,2 Mrd. € an den EU-

3 Der Zollkodex der Union (UZK), die Delegierten Verordnung (DA), die Durchführungsverordnung (IA), Übergangsbestimmungen (TDA), die Zollbefreiungsverordnung (ZollbefreiungsVO) und der Gemeinsame Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften.

4 In Deutschland sind das Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) und die zu seiner Durchführung erlassene Zollverordnung (ZollV) relevant.

5 Außer diese sind im Preis enthalten und nicht erkennbar.

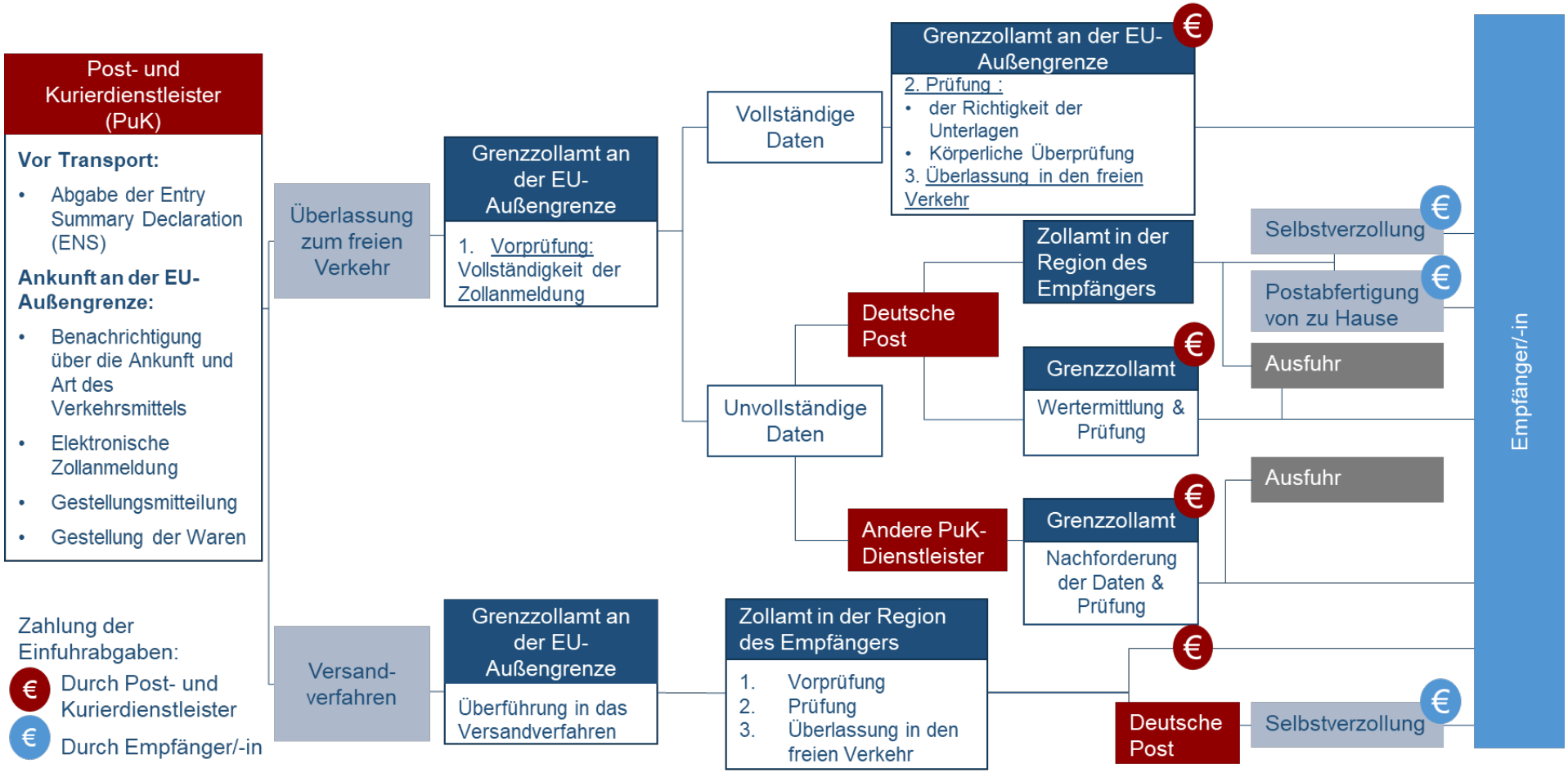
Haushalt gingen.[6] Die nationalen Zollbehörden erhalten 25 % der eingenommen Zölle, um damit die Erhebungskosten zu decken und einen Anreiz für sorgfältige Kontrollen zu gewährleisten.[7] Die Einfuhrumsatzsteuer wird auf alle Waren aus Drittländern erhoben und entspricht dem Mehrwertsteuersatz im jeweiligen Zielland. Der Regelsatz der Einfuhrumsatzsteuer beträgt in Deutschland derzeit 19 % und wird ebenfalls auf den Zollwert erhoben. Die Erträge der Einfuhrumsatzsteuer fließen dem Bund zu. Verbrauchssteuern werden auf Güter des täglichen Konsums erhoben, die im deutschen Staatsgebiet in den Wirtschaftskreislauf treten und ver- oder gebraucht werden. Auf welche Waren die Verbrauchssteuer erhoben wird, ist im Verbrauchssteuergesetz definiert[8]. Beim Import von Waren aus einem Drittstaat in das EU-Zollgebiet sind die Einfuhrabgaben grundsätzlich zum Zeitpunkt des Grenzübertritts bei den Grenzzollämtern der EU-Außengrenzen oder den Zollämtern an den Flughäfen zu entrichten.

6 Europäische Kommission (2024a): Customs duties mean revenue, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/customs-duties-mean-revenue_en [09.07.2024].

7 Vgl. Europäische Kommission (o. J.-a): Zölle, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_de [09.07.2024].

8 Beispielsweise liegt der Verbrauchssteuersatz für Röstkaffee bei 2,19 € je Kilogramm, für löslichen Kaffee bei 4,78 € je Kilogramm. Für Bier beträgt der Verbrauchssteuersatz pro Hektoliter 0,787 € je Grad Plato (König Pilsener hat bspw. 11,3°Plato). Zur weiteren Information: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchsteuern/Grundsaetzliche-Regelungen/Verbrauchsteuersaetze/verbrauchsteuersaetze_node.html [06.08.2024].

Abbildung 1: Zollprozess – Vereinfachte Darstellung des Direktversands einer Warenbestellung an einen deutschen Onlinekäufer aus einem Nicht-EU Land



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Überlassung in den freien Verkehr wird die Sendung dem Grenzzollamt an der EU-Außengrenze gestellt. Die Zollbehörden kontrollieren zunächst die Zollanmeldung in der Vorprüfung auf Vollständigkeit.

- Falls die Daten vollständig sind, können die Zollbehörden eine dokumentenbasierte Prüfung der Unterlagen und/oder eine körperliche Prüfung der Sendung durchführen. Der Post- und Kurierdienstleister entrichtet die fälligen Einfuhrabgaben für die Sendung. Anschließend wird die Sendung in den freien Verkehr überlassen, an den Empfänger zugestellt und der Empfänger bezahlt die vorgestreckten Einfuhrabgaben und ggf. anfallende Gebühren beim Post- und Kurierdienstleister.
- Falls die Zollbehörden in der Vorprüfung jedoch festgestellt haben, dass die Zollanmeldung unvollständig ist, müssen zunächst Daten nachgereicht werden. Bei Sendungen, die durch die Deutsche Post zugestellt werden, gibt es dafür zwei Möglichkeiten.
    - Die Sendung kann an das Zollamt in der Region des Empfängers geschickt und dort verzollt werden. Der Empfänger kann in dem Fall die Sendung selbst beim Zollamt abholen oder er wählt die Postabfertigung von zuhause, stellt die Zollanmeldung online, überweist die Einfuhrabgaben und die Sendung wird von der Deutschen Post zugestellt.
    - Alternativ bietet die Deutsche Post seit 1. November 2022 die sogenannte Wertermittlung an.[9] In diesem Fall bleibt die Sendung beim Grenzzollamt, die Deutsche Post fordert die fehlenden Daten beim Empfänger nach und schließt danach den Zollprozess im Grenzzollamt ab.

  Das führt zu einer Angleichung des Prozesses, wie er bei anderen Post- und Kurierdienstleistern zur Anwendung kommt. Hier verbleiben die Sendungen immer im Grenzzollamt, die Dienstleister fordern die fehlenden Daten beim Empfänger nach, verzollen die Sendung und stellen sie anschließend an den Empfänger zu.

Das zweite Zollverfahren für Direktsendungen ist das Versandverfahren. Im Versandverfahren werden die Sendungen direkt zum Zielort in der EU transportiert und dem dort zuständigen Binnenzollamt gestellt. Das unterscheidet es von der „Überlassung in den freien Verkehr“, wo die Sendungen bereits beim Zollamt an der EU-Außengrenze verzollt werden. Sendungen werden dazu beim Grenzzollamt in das Versandverfahren überführt. Das Grenzzollamt legt eine Frist für die Gestellung der Waren beim zuständigen Binnenzollamt fest, erstellt Versandbegleitdokumente und übermittelt sie vorab an die Bestimmungszollstelle. Der Importeur muss außerdem eine Sicherheit für die Zölle und weitere

9 Vgl. Deutsche Post (2022): Deutsche Post vereinfacht Zollanmeldung für Waren aus dem Nicht-EU-Ausland, https://group.dhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2022/deutsche-post-vereinfacht-zollanmeldung-fuer-waren.html [30.07.2024].

Abgaben zahlen.[10] Anschließend können die Waren unter Auflagen zum Zielort in der EU transportiert werden und müssen fristgerecht dem zuständigen Zollamt gestellt werden. Für Sendungen, die im Rahmen des Weltpostvertrags befördert werden, gelten Vereinfachungen. Die Sendungen können formlos und automatisch in das Postversandverfahren überführt werden und müssen lediglich als solche gekennzeichnet werden.[11]

In allen Zollverfahren überwacht der Zoll durch seine Kontrollen die Einhaltung von Rechtsvorschriften bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren im EU-Zollgebiet. Die Zollkontrollen können aus einer dokumentenbasierten Prüfung der Zollanmeldung und/oder einer physischen Prüfung bestehen. Eine dokumentenbasierte Prüfung beinhaltet die Überprüfung der Richtigkeit der einzelnen Angaben (bspw. des Zollwertes) sowie der Echtheit und Gültigkeit der Unterlagen. Eine physische Überprüfung dient der Ermittlung von Menge und Art der angemeldeten Waren. Sie kann sowohl eine Beschau der Ware als auch die Entnahme von Mustern und Proben enthalten.[12] Die Zollkontrollen dienen unter anderem dazu,

- Steuern und Zölle korrekt zu erheben (bspw. Unterdeklarierung von Waren, falsche Warenkategorien sowie die Aufteilung von Sendungen in mehrere kleine Sendungen zu erkennen),
- Verbraucher zu schützen (bspw. vor unsicheren Waren oder nicht zugelassenen Substanzen) und
- den gewerblichen Rechtsschutz (bspw. bei Markenrechtsverletzungen) zu gewährleisten sowie
- Schmuggel und Kriminalität zu verhindern.

Aufgrund der hohen Mengen[13] kontrollieren die Zollbehörden in der Praxis nur einen kleinen Teil der Sendungen. Die Zollbehörden führen Risikoanalysen durch, um kritische Sendungen zu identifizieren. Dafür werden idealerweise die elektronischen Vorabinformationen verwendet, die bereits über das Import Control System 2 (ICS2) vor dem Versand in die EU von den Importeuren an die Zollbehörden übermittelt werden müssen. Jeder Mitgliedstaat hat dafür einen eigenen Prozess für die Zollrisikoanalyse, der beispielhaft in Abbildung 2 dargestellt ist.

---

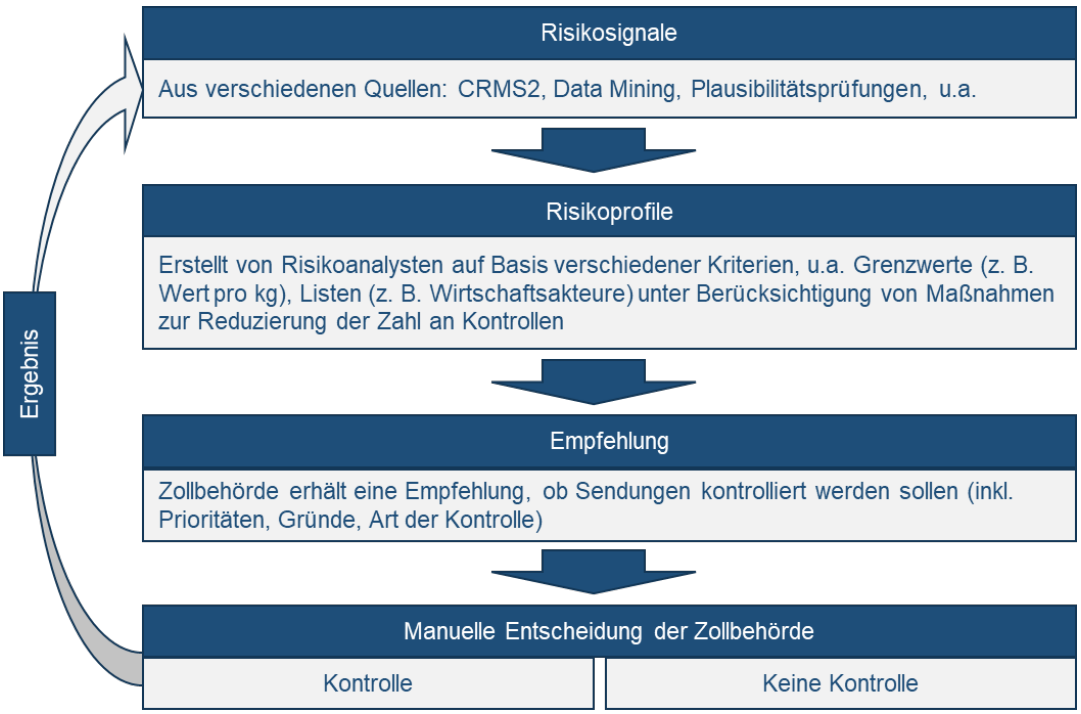
10 Vgl. Generalzolldirektion (o. J.-a): Überführung und Überlassung ins Versandverfahren – Normalverfahren, https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Zollverfahren/Versandverfahren/Unionsgemeinsames-Versandverfahren/Durchfuehrung-Versandverfahren/Ueberfuehrung-Ueberlassung/Normalverfahren/normalverfahren_node.html [30.07.2024].

11 Vgl. EU (2013): Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union Artikel 226-228, EU (2015b): Verordnung (EU) 2015/2447 vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung der Bestimmungen des UZK, Artikel 288-290.

12 Vgl. Generalzolldirektion (o. J.-b): Ablauf des Abfertigungsverfahrens, https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Zollverfahren/Ueberlassung-freier-Verkehr/Ablauf-Abfertigungsverf/ablauf-abfertigungsverf_node.html [11.09.2024].

13 2023 wurden pro Sekunde 83 importierte Sendungen bei den EU-Zollämtern angemeldet. (Eigene Berechnung basierend auf Europäische Kommission (2023d)).

Abbildung 2: Schaubild einer Zollrisikoanalyse



Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Europäischer Rechnungshof (2021): Special Report 04. Customs Controls: Insufficient Harmonisation Hampers EU Financial Interests.

Die EU setzt einen gemeinsamen Rahmen für Zollkontrollen mit dem Zollrisikomanagement (CRMF), um ein gleichwertiges Schutzniveau entlang der EU-Außengrenze zu gewährleisten.[14] Darin bestimmt sie prioritäre Kontrollbereiche (z. B. bestimmte Zollverfahren, Warenarten, Verkehrswege oder Wirtschaftsbeteiligte), die verstärkten Zollkontrollen unterzogen werden sollen. Seit 2013 gibt es ein System zur automatisierten Plausibilitätsprüfung, das die Einträge der Zollinformationen mit bestimmten Parametern abgleicht und bei Abweichungen automatisiert Warnungen für die Zollbehörden erstellt.[15] Die EU hat 2005 eine gemeinsame Datenbank zum Austausch risikobezogener Informationen, das Zollrisikomanagementsystem (CRMS), eingerichtet und 2022 eine überarbeitete Version (CRMS2) veröffentlicht. CRMS2 ermöglicht bspw. den Echtzeit-Austausch von Risikoinformationen zwischen Zollbehörden.[16] Diese Informationen fließen alle in die Risikoanalyse der Zollbehörden in den Mitgliedstaaten ein. Letztendlich obliegt die Entscheidung, ob eine Sendung kontrolliert wird, jedoch der Zollbehörde. Zollbehörden können beschließen, weniger Kontrollen durchzuführen, um eine Überlastung aufgrund vieler

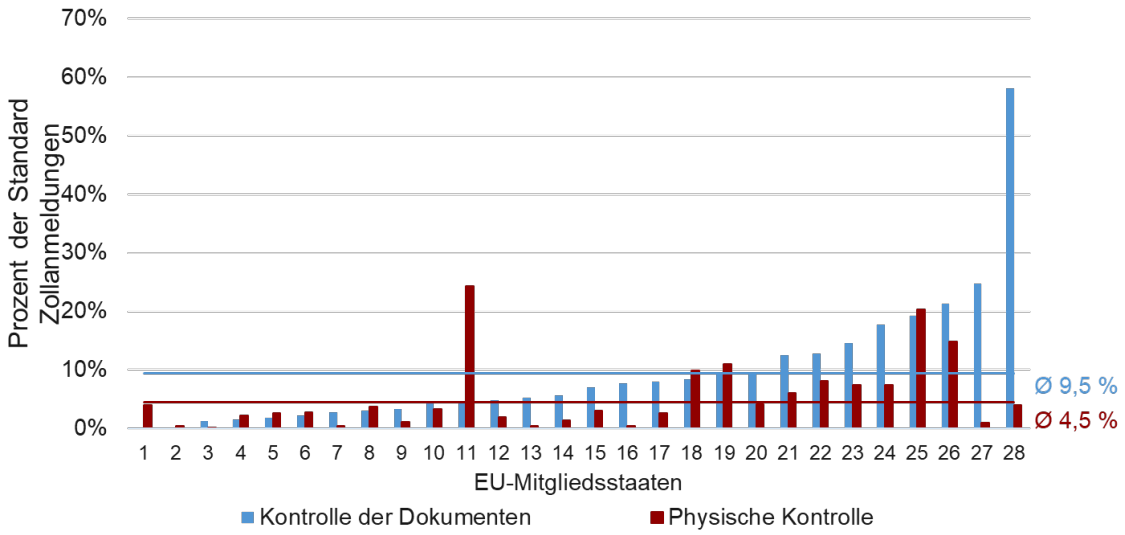
14 Der Rahmen für das Zollrisikomanagement legt gemeinsame Risikokriterien und Standards für EU-Zollbehörden fest, um ein gleichwertiges Schutzniveau entlang der ge-samten EU-Außengrenze zu gewährleisten. Die Kriterien sind in einem Durchführungsrechtsakt festgelegt und nicht veröffentlicht.

15 Vgl. Europäische Kommission (2021a): Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0009 [06.08.2024], S. 6.

16 Vgl. Europäische Kommission (2023a): Rahmenwerk zum Zollrisikomanagement (CRMF), https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-risk-management/customs-risk-management-framework-crmf_en?prefLang=de [06.08.2024].

risikobehafteter Sendungen und begrenzter Personalkapazitäten zu verhindern. bestimmte Sendungen ohne Kontrollen abzufertigen. Dabei ist keine Grenze festgelegt, wie stark die Zahl der Kontrollen verringert werden darf und es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Umsetzung. Mitgliedstaaten können bspw. Kontrollen für einzelne Risikokriterien nur bei einem festgelegten Prozentsatz der Sendungen oder bei Sendungen über einer festgelegten Gewichtsgrenze durchführen. Dabei liegt es in ihrem Ermessen, welche Schwellenwerte sie festlegen.[17]

Abbildung 3: Prozentualer Anteil der von den Mitgliedstaaten kontrollierten Zollanmeldungen (dokumentarisch und physisch) 2019



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Europäischer Rechnungshof (2021). Die Auswertung wurde durch den Europäischen Rechnungshof anonymisiert, so dass Rückschlüsse auf einzelne Mitgliedstaaten nicht möglich sind.

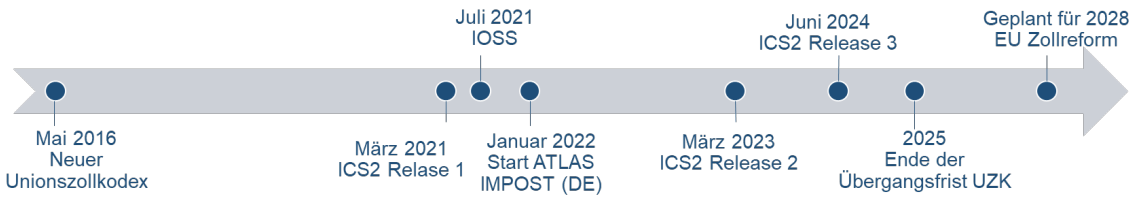
Der Europäische Rechnungshof stellte 2021 erhebliche Unterschiede zwischen den Zollbehörden in der EU fest. Abbildung 3 stellt den prozentualen Anteil der von den Mitgliedstaaten kontrollierten Zollanmeldungen im Jahr 2019 dar. Es wurden durchschnittlich in der EU bei 9,5 % der Zollanmeldungen die Dokumente geprüft und lediglich 4,5 % der Waren physisch kontrolliert. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Der Anteil der dokumentenbasierten Prüfung liegt je nach Land der Zollanmeldung zwischen 0 % und 58 % und der Anteil der physischen Kontrollen variiert zwischen 0,4 % und 24 %.

17 Vgl. Hausemer, P.; Ivan Bosch Chen, Nelly Patroclou (2022): A Comparative Analysis of Member States' Customs Authorisation Procedures for the Entry of Products into the European Union, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734002/IPOL_STU(2022)734002_EN.pdf [06.08.2024], S. 22f.

3 Überblick zu Entwicklungen und Maßnahmen im Zollwesen

Die EU hat bereits vor über zehn Jahren damit begonnen, die traditionellen, papierbasierten Zollverfahren durch elektronische Verfahren zu ersetzen. Abbildung 4 bildet einen Zeitstrahl mit der Einführung von wesentlichen Änderungen im Zollwesen ab. Die Rahmenbedingungen dafür stellt der seit 2016 geltende Unionszollkodex. Ein wichtiges Element des Unionszollkodex ist das Import Control System 2 (ICS2), das durch obligatorische elektronische Vorabanmeldungen von Importen die Zollsicherheit erhöhen soll. Es wurde in drei Stufen eingeführt und gilt seit Juni 2024 im vollen Umfang für alle Transportwege.

Abbildung 4: Zeitstrahl der Änderungen im Zollwesen



Quelle: Eigene Darstellung.

Früher waren Importe unter 22 € von der Einfuhrumsatzsteuer befreit. Europäische Händler mussten hingegen auf alle Waren die äquivalente Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) erheben. Um diesen Wettbewerbsnachteil auszugleichen, trat im Juli 2021 das Mehrwertsteuer-Digitalpaket in Kraft und hob die Steuerbefreiung auf. Gleichzeitig wurden einige Vereinfachungen für Sendungen unter 150 € eingeführt, wie der Import One Stop Shop (IOSS). Die EU-Kommission hat 2023 schließlich eine geplante Zollreform veröffentlicht, die 2028 in Kraft treten und das ganze Zollwesen vereinheitlichen und modernisieren soll.

3.1 Digitalisierung des Zollwesens (Unionszollkodex)

Im Jahr 2013 wurde der aktuell geltende Unionszollkodex mit den dazugehörigen Durchführungsvorschriften verabschiedet. Er stellt seit dem 1. Mai 2016 die Regeln und Verfahren für den Zoll in der EU.[18] Im Fokus der Reformen stand, die Zollverfahren für alle Beteiligten zu vereinfachen und den Übergang zu einer papierlosen und vollständig elektronischen Zollumgebung zu schaffen. Da in den Mitgliedstaaten nicht alle IT-Systeme für eine vollständig elektronische Zollabwicklung betriebsbereit waren, wurden für diese Bereiche Übergangsregeln bis Ende Dezember 2020 festgelegt und schließlich bis Ende 2025 verlängert.[19]

18 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 952/2013; EU (2015a): Verordnung (EU) 2015/2446 vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung des UZK; Verordnung (EU) 2015/2447; EU (2016b): Verordnung (EU) 2016/651 vom 5. April 2016 zur Berichtigung der Delegierten Verordnung.

19 Vgl. EU (2016a): Verordnung (EU) 2016/341 vom 17. Dezember 2015 zur Ergänzung des UZK.

Im Folgenden werden die Änderungen infolge der Einführung des Import Control Systems 2 (ICS2) erläutert, weil die neuen Anforderungen erhebliche Auswirkungen für Post- und Kurierdienstleister zur Folge hatten.

3.1.1 Import Control System 2

Bei dem Import Control System handelt es sich um eine zentrales Datenportal der EU. ICS2 wurde mit dem Ziel eingeführt, die Zollsicherheit und Gefahrenabwehr zu verbessern. Wirtschaftsakteure müssen bereits vor Versand von Importsendungen in die EU Daten über die Sendung an ICS2 melden. Das erlaubt den Zollbehörden eine frühzeitige Identifikation von Bedrohungen und ein frühes Eingreifen in die Lieferkette. Die Einführung von ICS2 gliedert sich in drei Phasen:

- Release 1 zum 15.3.2021 für Post- und Kurierdienste im Luftverkehr (Reduzierter Datensatz PLACI)
- Release 2 zum 1.3.2023 für alle Waren und Postsendungen im Luftverkehr (Vollständiger Datensatz)
- Release 3 zum 3.6.2024 für alle Waren im See-, Binnenschiffs-, Straßen- und Schienenverkehr

Seit März 2021 müssen Post- und Kurierdienste im Luftverkehr den Mindestdatensatz elektronischer Vorab-Frachtinformationen (PLACI)[20] für alle in die EU versandten Waren über die EU-Plattform „Shared Trader Interface“ zur Verfügung stellen (vgl. Abbildung 5). Die EU-Zollbehörden nutzen den Datensatz wie in Kapitel 2 beschrieben für eine Risikoanalyse und benachrichtigen den Importeur über das Ergebnis. Falls Zollbehörden die Risikoanalyse nicht abschließen können, beantragen sie zusätzliche Informationen oder ein Screening der Sendungen am Abflughafen. Erst wenn die Benachrichtigung „Assessment Complete“ eingegangen ist, darf die Sendung verladen werden. Bei einer „Do not load“-Benachrichtigung darf die Sendung nicht verladen und in die EU importiert werden.[21] Seit dem 1. Oktober 2021 erhebt die EU Sanktionen für Wirtschaftsbeteiligte, die diesen Verpflichtungen nicht nachkommen.[22]

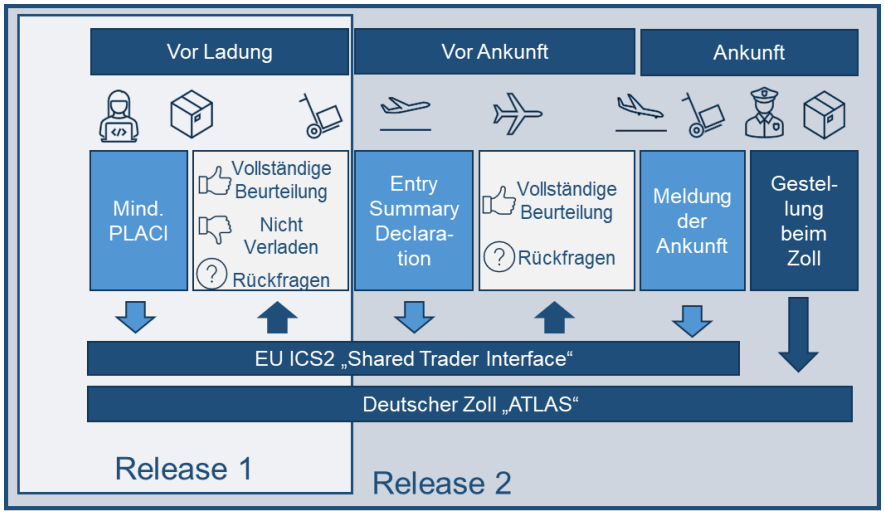
---

20 Der PLACI-Datensatz enthält Namen und Anschrift des Absenders, Namen und Anschrift des Empfängers, Anzahl der Packstücke, Gesamtbruttogewicht, eine kurze Beschreibung der Ladung und die Nummer des Transportdokuments.

21 Vgl. Europäische Kommission (2020): Leitfaden zu den Verweisungsverfahren für die Luftsicherheit – ICS2, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/ffee0f10-cf9e-4ad4-9a8e-2b7b9256d020_de?filename=ics2-eu-guidance-air-cargo-security-referral-protocols_de.pdf [12.07.2024], S. 14f.

22 Vgl. Europäische Kommission (2021b): ICS2 – Pre-Loading Requirements, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/788a6779-3607-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=51677&WT.ria_f=6803&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Ftaxation-customs.ec.europa.eu%2F [12.07.2024], S. 1.

Abbildung 5: Schaubild zum ICS2-Prozess im internationalen Flugverkehr



Quelle: Eigene Darstellung angelehnt an Dakosy (2022): ICS2 kommt – Die Luftfracht startet im März in das neue Sicherheitsverfahren, https://www.dakosy.de/magazin/magazin-beitraege/ics2-kommt [11.07.2024].

Mit Inkrafttreten von Release 2 gelten seit März 2023 weitere Anforderungen für alle Waren und Postsendungen im Luftverkehr. Wirtschaftsbeteiligte müssen für sie nun den vollständigen ENS-Datensatz[23] zur Verfügung stellen und eine Ankunftsanzeige (Notification of Arrival) abgeben. Der vollständige ENS-Datensatz soll so früh wie möglich an die Zollbehörden an der EU-Außengrenze übermittelt werden. Vor dem Verladen in das Flugzeug muss weiterhin mindestens der reduzierte PLACI-Datensatz übermittelt werden. Falls der gesamte ENS-Datensatz übermittelt wurde, wird die Risikoanalyse vor dem Verladen in das Flugzeug mit der „Assessment Complete“- oder „Do not Load“-Benachrichtigung abgeschlossen. Falls nur der PLACI-Datensatz übermittelt wurde, muss der Importeur den gesamten ENS-Datensatz spätestens

- zum Abflugzeitpunkt, falls die Flugzeit weniger als vier Stunden beträgt oder
- mindestens vier Stunden vor Ankunft des Flugzeugs am ersten Flughafen des Unionzollgebiets

nachreichen, woraufhin er eine erneute Benachrichtigung des Zolls erhalten.[24] Bei der Ankunft am ersten Flughafen im Unionszollgebiet schließt der Importeur das ICS2-Verfahren mit einer Benachrichtigung über die Ankunft an die zuständige EU-Zollbehörde

23 Der ENS-Datensatz enthält zusätzlich u. a. Daten des Empfängers (oder die EORI-Nummer, falls vorhanden), sechsstelliger HS-Code für kommerzielle Waren, Art der Packstücke, Anzahl der Packstücke, Sammelluftfrachtbrief, UN Code für Gefahrencode, Zahlungsweise der Beförderungskosten.

24 Vgl. Europäische Kommission (2022a): ICS2 : Phase 2: neue Anforderungen für den Luftfrachtverkehr in oder durch die EU, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. https://data.europa.eu/doi/10.2778/59619 [12.07.2024], S. 1.

ab. Anschließend müssen die Waren dem Zoll gestellt und in ein Zollverfahren überführt werden.

Mit Release 3 müssen ab Juni 2024 See- und Binnenschifffahrtsunternehmen ENS-Datensätze einreichen und ab April 2025 auch Importeure, die Waren über die Straße und die Schiene in die EU einführen.[25] Da der internationale Postaustausch mit Ländern außerhalb der EU sowie Großbritanniens und der Schweiz weitgehend per Luftfracht abgewickelt wird[26], ist die Umsetzung von ICS2 für den Postversand mit Release 1 und 2 nahezu abgeschlossen.

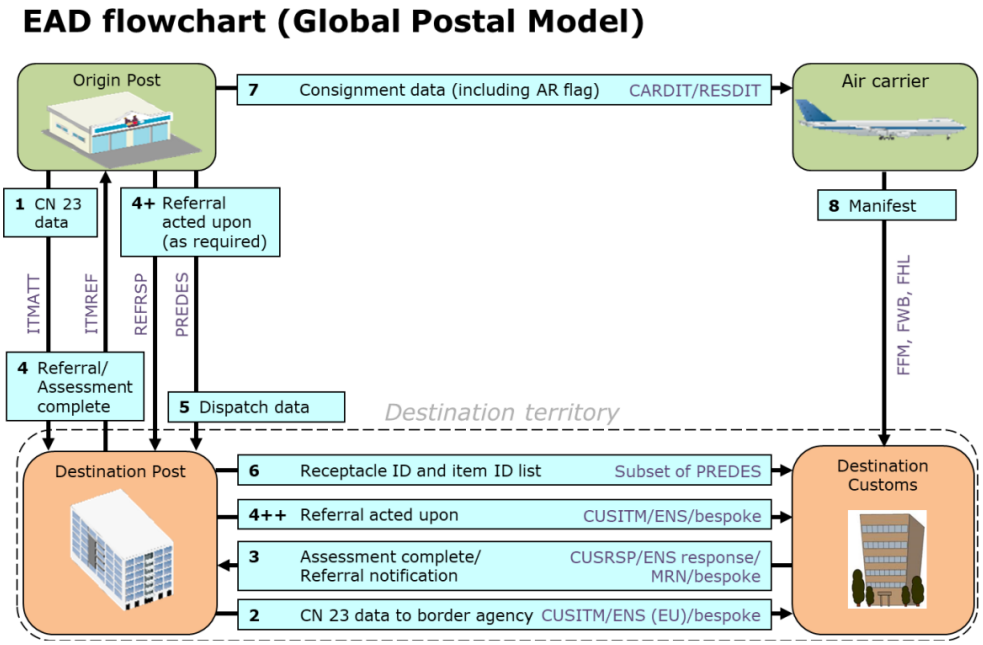
3.1.2 Stand der Umsetzung und Auswirkungen auf den internationalen Postversand

Der grenzüberschreitende Versand von internationalen Warensendungen durch Postunternehmen im Rahmen des Weltpostvereins war traditionell nur papiergebunden über die physischen Zollinhaltserklärungen (CN 22 und CN 23). Nationale Vorgaben wie das ICS2 der Europäischen Union oder des dazu vergleichbaren U.S. Stop Act aus dem Jahr 2021 haben die Post- und Kurierunternehmen jedoch verpflichtet, digitale Informationen zu den Postsendungen bereitzustellen. Das erfordert idealerweise einen Echtzeit-Datenaustausch zwischen den beteiligten Postunternehmen, Luftfahrtunternehmen und den Zollbehörden in der EU. Der Weltpostverein hat zu diesem Zweck im Jahr 2021 das “Global Postal Model“ entwickelt, um diesen Datenaustausch zu ermöglichen. Dieses Modell hat zum Ziel, einheitliche digitale Schnittstellen basierend auf bereits existierenden Datenformaten zu schaffen und auf diese Weise den notwendigen Datenaustausch (elektronische Vorabinformationen oder „Electronic Advanced Data“ EAD) zwischen den Postunternehmen, Luftfahrtgesellschaften und Zollbehörden zu ermöglichen.

25 Vgl. Europäische Kommission (o. J.-b): https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-security/import-control-system-2-ics2-0/import-control-system-2-release-3_en [06.08.2024].

26 Interview Deutsche Post (21.06.2024).

Abbildung 6: Der elektronische Datenaustausch nach dem Global Postal Model



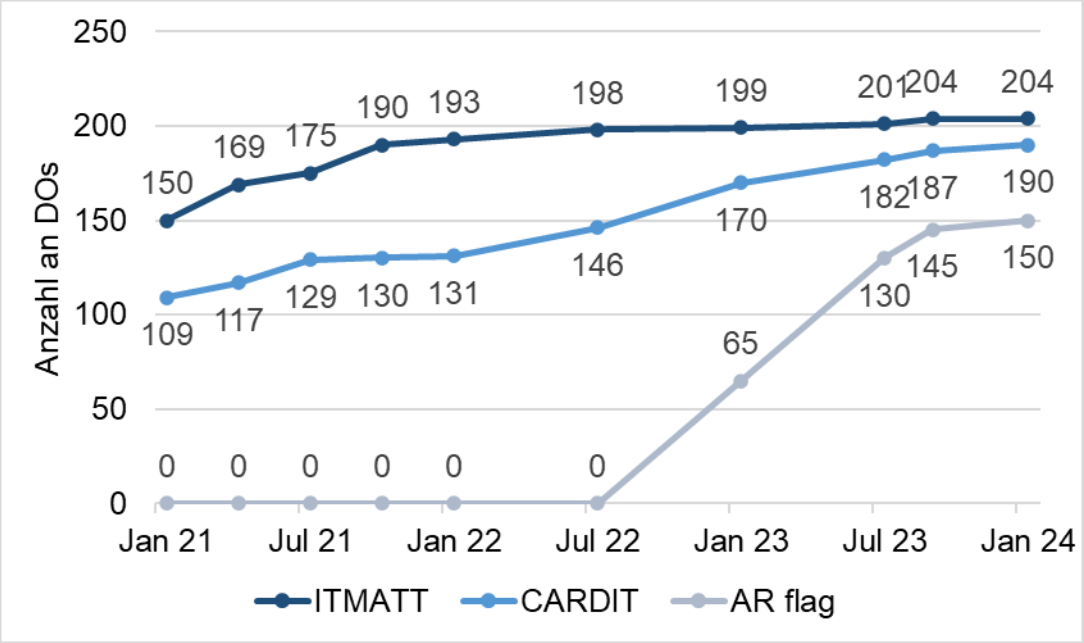
Quelle: Weltzollorganisation (WCO), Weltpostverein (UPU) (2024).

Das „Global Postal Model“ (siehe Abbildung 6) stellt den Datenaustausch zu Warensendungen im Postversand zwischen dem Ursprungs- und Zielpostbetreiber, dem Luftfrachtunternehmen und den Zollbehörden dar. Der Postbetreiber im Ursprungsland erfasst die Daten, die der Absender in der Zollanmeldung (CN 23) eingetragen hat, elektronisch und übermittelt sie (im sogenannten ITMATT-Format) an den Postbetreiber im Zielland (Schritt 1). Der Zielpostbetreiber ist dafür verantwortlich, aus den ITMATT-Daten den reduzierten Datensatz (PLACI-Daten) zu extrahieren und an die Zollbehörde zu senden (Schritt 2), welche eine Risikoanalyse durchführt und den Zielpostbetreiber über das Ergebnis informiert (Schritt 3). Falls die Zollbehörde Rückfragen hat, übermittelt sie diese ebenfalls an den Zielpostbetreiber, der sie an den Ursprungspostbetreiber weiterleitet (Schritt 4), von diesem die nachgeforderten Informationen erhält (Schritt 4+) und diese wiederum an die Zollbehörde weiterleitet (Schritt 4++). Außerdem sendet der Herkunftspostbetreiber Informationen auf Transportebene („PREDES“) über den Zielpostbetreiber (Schritt 5) an die Zollbehörden (Schritt 6). Diese Daten sollen eine schnelle Lokalisierung von risikoreichen Sendungen innerhalb der Postlieferkette ermöglichen. Schließlich übermittelt der Herkunftspostbetreiber dem Luftfahrtunternehmen die Informationen auf Transportebene (CARDIT) (Schritt 7) und das Luftfahrtunternehmen übermittelt abschließend das Ladungsverzeichnis („Manifest“) an die Zollbehörde in der Zielregion (Schritt 8).

Die Herausforderung im internationalen Postversand ist, dass der Zielpostbetreiber in der EU in keinem direkten Kontakt zum Versender steht und dadurch keine Kontrolle über die Datenqualität und -vollständigkeit hat. Diese hat nur der Postbetreiber im Ursprungsland. Das unterscheidet den Versand über Postbetreiber vom Versand beispielsweise

über Expressdienstleister wie DHL Express oder UPS, die über weltweite und weitgehend integrierte Transportnetze verfügen und daher die Aufträge vom Versender direkt annehmen und so eine ausreichende Datenqualität sicherstellen können.

Abbildung 7: EAD-Umsetzungsstand der benannten Postbetreiber



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf: Weltpostverein (UPU), International Air Transport Association (IATA) (2023), Weltpostverein (UPU), International Air Transport Association (IATA) (2024).

Abbildung 7 stellt dar, wie viele benannte Betreiber die für ICS2 erforderlichen Datenformate ITMATT, CARDIT und AR-Flag bereitstellen können. Das ITMATT-Datenformat bietet die Basis für den reduzierten Datensatz, der bereits seit März 2021 erforderlich ist, während die CARDIT- und AR-Flag-Daten mit dem Release 2 zum März 2023 verpflichtend wurden. Der Weltpostverein hat in seinen Regeln festgelegt, dass die Umsetzung bei allen benannten Postbetreibern ab 1. Januar 2025 in Kraft treten soll[27] und damit rund vier Jahre nach Inkrafttreten der neuen Anforderungen. Trotz Verzögerungen in der Umsetzung hat die elektronische Vorabanmeldung insgesamt zu einer Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität der von Postgesellschaften bereitgestellten Daten geführt.

Eine bestehende Herausforderung für die Postbeförderung im Kontext der Umsetzung von ICS2 Release 2 sind Sendungen, die lediglich mit Zwischenstopp durch die EU-Zollunion transportiert aber nicht innerhalb dieser zugestellt werden (z. B. über den Flughafen Frankfurt a.M. als Verkehrsknotenpunkt). Für diese Sendungen müssen elektronische Vorabinformationen an die EU-Zollbehörden gesendet werden. Allerdings sieht das „Global Postal Model“ des Weltpostvereins bislang nur den Datenaustausch zwischen

27 UPU (2024), ITMREF/REFRSP implementation guide, https://www.upu.int/UPU/media/upu/documents/Standards/AN_ITMREF-REFRSP-implementation-guide.pdf [20.6.2024], S. 2.

den Postunternehmen im Ursprungs- und im Zielland vor, nicht aber zwischen der versendenden Post und dem Postunternehmen des „Transitlandes“ (z. B. Deutsche Post) im Fall von Transitverkehren durch die EU – eine Herausforderung insbesondere dann, wenn es sich um Eigengeschäft der Carrier handelt, die im Transitland die Postsendungen nur am Flughafen umschlagen und somit das Postunternehmen im Transitland nicht am Prozess beteiligt ist. Dieses Problem lässt sich aus Sicht der Deutschen Post und des Weltpostvereins nicht kurzfristig technisch lösen, sodass die Gefahr besteht, dass postalische Transitverkehre durch die EU zukünftig nicht mehr möglich sein könnten.[28]

Die Einführung von ICS2 hat die Datenverfügbarkeit und Datenqualität für Zollbehörden deutlich verbessert und damit die Grundlage für effizientere Zollkontrollen geschaffen. Die Vorabinformationen ermöglichen es, die Risikoanalyse schon vor Ankunft der Sendungen im EU-Zollgebiet durchzuführen und dann gezielt Sendungen für Kontrollen auszusuchen. Angesichts der immensen Anzahl an Zollanmeldungen[29] sind Datenanalyse und KI-Anwendungen notwendig, um effiziente Risikoanalysen und Kontrollen bei einer begrenzten Personalkapazität durchzuführen. Der deutsche Zoll plant in verschiedenen Projekten den Einsatz von künstlicher Intelligenz zur Risikoanalyse. Beispielsweise befinden sich Projekte zur Identifikation von Risikoindikatoren im Kontrollprozess von Flug- und Seehäfen in der Proof-of-Concept-Phase. Weiterhin plant der Zoll eine regelbasierte Risikobewertung je Beteiligten und Vorgang von Zoll- und Steueranmeldungen. Das System soll das Vorgangsrisiko (Ware, Zollsatz, involvierte Beteiligte) bewerten, sodass Vorgänge mit niedrigem Risiko automatisiert entschieden werden können und Vorgänge mit hohem Risiko manuell durch Zollbeamtinnen und -beamten bearbeitet werden. Die Entwicklung soll 2024 starten.[30]

3.2 Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr

Der Europäische Rat hat am 5. Dezember 2017 das Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr angenommen. Dieses hob zum 1. Juli 2021 die Wertgrenze für die Einfuhrumsatzsteuer von 22 € auf und führte eine verpflichtende elektronische Zollanmeldung für alle Sendungen ein. Dadurch ist grundsätzlich für alle in die EU eingeführten Waren eine Zollanmeldung abzugeben und die Umsatzsteuer zu entrichten. Davor mussten die Postunternehmen für Sendungen unter 22 €, die im Rahmen des Weltpostvertrags importiert wurden, keine Zollanmeldung stellen. Hintergrund des Mehrwertsteuerdigitalpakets ist der stark gestiegene grenzüberschreitende Onlinehandel insbesondere aus China, der zusammen mit dem Schwellenwert für die Einfuhrumsatzsteuer

---

28 Interview Deutsche Post (21.06.2024) und Interview Weltpostverein (20.06.2024). Beispielsweise könnte das für Warensendungen aus China gelten, die auf dem postalischen Weg über die Niederlande in die Vereinigten Staaten transportiert werden.

29 Im Jahr 2023 wurden in der EU 2,6 Mrd. Zollanmeldungen gestellt. Siehe Europäische Kommission (2024b).

30 Vgl. Deutscher Bundestag (2024a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Domscheit-Berg, Dr. Petra Sitte, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/11648 – Einsatz Künstlicher Intelligenz im Geschäftsbereich der Bundesregierung, https://dserver.bundestag.de/btd/20/121/2012191.pdf [06.08.2024], S. 50f, 154f, S. 181.

zu großen Einnahmeverlusten für die Mitgliedstaaten und Wettbewerbsnachteilen für europäische Handelsunternehmen geführt hat. Gleichzeitig wurden verschiedene Verfahrensvereinfachungen für Sendungen unter 150 € eingeführt: Für die Zollanmeldung kann zum einen ein superreduzierter Datensatz (H7 Datensatz) genutzt werden und zum anderen wurden mit dem Import One Stop Shop (IOSS) und der Sonderregel zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer neue Verfahren zur Zahlung der Einfuhrumsatzsteuer eingeführt.[31]

3.2.1 Import One Stop Shop

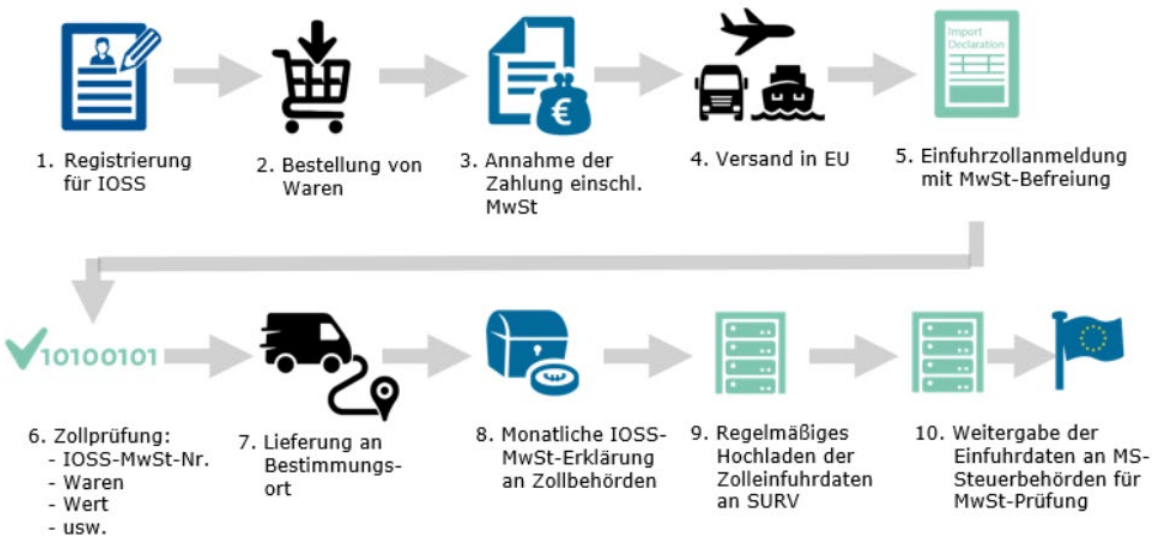
Die zentrale Anlaufstelle für die Einfuhr (IOSS) kann für die Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer für Warensendungen mit einem Sachwert unter 150 €, für die keine Verbrauchssteuern fällig werden, genutzt werden. Der IOSS richtet sich an:

- Onlinehändler, die aus einem Drittland Waren mit einem Sachwert von höchstens 150 Euro an Privatpersonen innerhalb der Europäischen Union verkaufen und
- Onlinemarktplätze (als fiktive Anbieter oder „deemed supplier“), die Händler aus Drittländern dabei unterstützen, diese Waren an Privatpersonen innerhalb der EU zu verkaufen.

Diese können die Einfuhrumsatzsteuer direkt beim Verkauf vom Kunden erheben, wodurch die Einfuhr der Ware in die EU von der Einfuhrumsatzsteuer befreit ist.

31 Vgl. Europäische Kommission (2022b): Einfuhr und Ausfuhr von Sendungen mit geringem Wert – Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr, Leitfaden für die Mitgliedstaaten und für den Handel, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/7bfb45b8-1f40-48b5-88e0-07960bf7ff9e_de?filename=TAXUD-2022-00827-00-00-DE-TRA-00.pdf.

Abbildung 8: Ablauf des IOSS-Verfahrens



Quelle: Europäische Kommission (2022b).

Abbildung 8 stellt den Ablauf des IOSS-Verfahrens dar. Die Onlinehändler oder -plattformen müssen sich für die Teilnahme am IOSS-Verfahren im EU-Land ihres Sitzes registrieren.[32] In Deutschland erfolgt die Beantragung elektronisch beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Anschließend erhalten die Unternehmen innerhalb von zehn bis vierzehn Werktagen die abschließende Bearbeitung und ggf. die zugewiesene IOSS-Registrierungsnummer.[33] Nach der Registrierung für das IOSS-Verfahren erheben die teilnehmenden Onlinehändler bzw. die ausführenden Plattformen die Einfuhrumsatzsteuer direkt beim Verkauf an Kunden in der EU. Beim Versand in die EU gibt der Importeur in der Einfuhrzollanmeldung die IOSS-Nummer an. Der Zoll prüft die Nummer und, wenn alle Voraussetzungen für das IOSS-Verfahren erfüllt sind, ist die Einfuhr der Ware in die EU von der Einfuhrumsatzsteuer befreit. Die Onlineplattform entrichtet die Zahlung monatlich gesammelt und zentral in einer besonderen Steuererklärung an die zuständige Steuerbehörde. Das ist jeweils die Steuerbehörde im Mitgliedstaat, in dem die Registrierung für das IOSS-Verfahren erfolgt ist. Die Steuererklärung enthält Daten über alle Waren, die über das IOSS-Verfahren in die Zollunion eingeführt wurden. Damit prüft die Steuerbehörde die korrekte Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer und leitet die Zahlungen an den jeweiligen EU-Mitgliedstaat des Empfängers weiter.

32 Unternehmen ohne Sitz in der EU können bei einem einzigen EU-Mitgliedstaat ihrer Wahl das Verfahren beantragen. Falls ein Vertreter die Beantragung vornimmt, muss er dies bei dem Mitgliedstaat vornehmen, in dem er seinen Sitz hat.

33 Vgl. Bundeszentralamt für Steuern (o. J.): Import-One-Stop-Shop, https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Umsatzsteuer/ImportOneStopShop/importonestopshop_node.html#js-toc-entry1 [19.04.2024].

Die Zollbehörden übermitteln dem EU-Überwachungssystem Surveillance[34] monatlich den Gesamtwert der IOSS-Sendungen je IOSS-Umsatzsteuer-Identifikationsnummer. Diese Werte werden dann den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. So erhalten die zuständigen Steuerbehörden die Bemessungsgrundlage für die zu entrichtende Einfuhrumsatzsteuer und können die Steuererklärungen der Onlinehändler und -plattformen damit abgleichen.[35]

3.2.2 Sonderregel zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer

Die Sonderregel zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer ist eine Alternative zum IOSS-Verfahren. Sie kann für die Einfuhr von Sendungen angewandt werden, deren Sachwert höchstens 150 € beträgt, die keinen Verbrauchssteuern unterliegen und die in dem Mitgliedstaat, in dem die Versendung endet, in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden.

Die Post- und Kurierdienstleister beantragen die Nutzung der Sonderregelung bei der Zollanmeldung. Dadurch muss bei der Zollprüfung keine Einfuhrumsatzsteuer bezahlt werden. Der Post- und Kurierdienstleister erhebt die Einfuhrumsatzsteuer bei der Zustellung der Sendung an die oder den Empfänger/-in. Diese Zahlung muss der Dienstleister monatlich, jeweils bis zum 16. Tag des Folgemonats, an die zuständige Zoll- oder Steuerbehörde zusammen mit einer Steuererklärung übermitteln. Der Post- und Kurierdienstleister haftet in dem Verfahren für die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer.[36]

3.2.3 Stand der Umsetzung und Auswirkungen auf den internationalen Postversand

Zum 1. Juli 2021 wurden die Freigrenze der Einfuhrumsatzsteuer aufgehoben und die vereinfachten Verfahren IOSS und die Sonderregel zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer eingeführt. Der Deutsche Zoll hat ein halbes Jahr später, im Januar 2022, die notwendige Fachanwendung ATLAS-IMPOST für die Einfuhr von Sendungen bis zu 150 € umgesetzt. Die Bundesregierung erklärt, dass die fachlichen und technischen Vorgaben von der Europäischen Kommission zu der Verspätung geführt haben. Beispielsweise wurden entsprechende Spezifikationen für die Schnittstellen zur zentralen IOSS-Datenbank und dem Überwachungssystem Surveillance erst Mitte 2019 bzw. Mitte 2020 abgeschlossen und im Laufe des Jahres 2020 mehrfach angepasst. Die Gesamtkosten der Entwicklung von ATLAS-IMPOST belaufen sich nach Angabe der Bundesregierung

---

34 Das von der Generaldirektion Steuern und Zollunion (DG TAXUD) betriebene EU-Überwachungssystem überwacht den Im- und Export bestimmter Waren in den oder aus dem EU-Binnenmarkt und wird für die IOSS-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten genutzt. Die Generaldirektion Steuern und Zoll (DG TAXUD) ist für die Steuer- und Zollpolitik der EU zuständig.

35 Europäische Kommission (2022b), S. 58.

36 ebd. S. 59f.

auf rund 10 Mio. €.[37] Bis zum Start von ATLAS-IMPOST konnten Sendungen in Form von elektronischen Standardzollanmeldungen angemeldet werden und für Unternehmen mit großen Sendungsmengen trat eine Übergangsregelung in Kraft. Bis zum 6. August 2021 haben sich in Deutschland 428 Unternehmen und 81 im Auftrag handelnde Vertreter zur Teilnahme am IOSS beim Bundeszentralamt für Steuern registriert.[38]

Veröffentlichte Zahlen der EU zeigen, dass das IOSS-Verfahren von den Unternehmen gut angenommen wurde. In allen EU-Mitgliedstaaten haben sich in den ersten 1,5 Jahren 10.200 Unternehmen für das IOSS-Verfahren registriert, knapp 85 % davon bereits in den ersten acht Monaten.[39] Im ersten Jahr nach seiner Einführung wurde das IOSS-Verfahren für rund drei Viertel aller Zollanmeldungen für Sendungen unter 150 € genutzt. Besonders bei Zollanmeldungen mit dem neu eingeführten reduzierten Datenset (H7) für Sendungen mit einem Warenwert unter 150 € ist das IOSS-Verfahren mit 96 % der Zollanmeldungen dominant (vgl. Tabelle 2). Nur acht IOSS-Nummern repräsentierten im selben Zeitraum 91 % aller H7-Zollanmeldungen, also über 870 Millionen in die EU importierte Sendungen in einem Jahr.[40] Die überwiegende Mehrheit der IOSS-Sendungen wurden dementsprechend über Verkäufe auf großen Onlineplattformen in die EU generiert. 80 % aller H7-Zollanmeldungen entfielen zudem auf nur vier Mitgliedstaaten.[41]

Tabelle 2: EU-Surveillance-Statistik über Sendungen unter 150 € von Juli 2021 bis Juni 2022

Datenset	Anzahl der Sendungen	davon IOSS	Gesamtwert	davon IOSS
H1 (voll)	300 Mio.	9 %	9,27 Mrd. €	6 %
H7 (reduziert)	1 Mrd.	96 %	10,33 Mrd. €	92 %
Gesamt	1,3 Mrd.	76 %	19,6 Mrd. €	51 %

Quelle: Eigene Darstellung und teilweise eigene Berechnungen basierend auf: Europäische Kommission (2023c).

Es gibt keine veröffentlichten Statistiken zur Nutzung der Sonderregel zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer. Tabelle 2 zeigt jedoch, dass das IOSS-Verfahren für die über-

37 Vgl. Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/31978 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/31513 – Umsatzsteuer-Digitalpaket, https://dserver.bundestag.de/btd/19/319/1931978.pdf [06.08.2024], S. 4f.

38 ebd. S. 6.

39 vgl. Europäische Kommission (2023b): VAT e-commerce package – High level statistics for 2022, in: Group on the Future of VAT, 08.09.2023, https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/801ae684-967c-4185-bd43-f2d596f0ad70/details [06.08.2024], S. 4.

40 Vgl. Europäische Kommission (2023c): Evaluation of the EU VAT e-commerce package – Customs Valuation aspects, https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/events/2023/symposium-on-ecommerce-feb-2023/session-3-dg-taxud-valuation-aspects-ecommerce.pdf?la=zh-CN [06.08.2024], S. 5.

41 ebd. S. 5.

wiegende Mehrheit der Sendungen unter 150 € gewählt wird und die Sonderregel dementsprechend seltener zum Einsatz kommt.

Tabelle 3: Auswirkungen des IOSS-Verfahrens auf die beteiligten Akteure

Akteur	Auswirkungen	Aufwand
Onlinemarktplatz / Onlinehändler	• Einmalige IOSS-Registrierung bei der zuständigen Steuerbehörde • Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer beim Verkauf von Waren aus Drittstaaten an EU-Bürger • Monatliche Steuererklärung und Entrichtung der insgesamt erhobenen Einfuhrumsatzsteuer an die Steuerbehörde der IOSS-Registrierung	↑
Post- und Kurierdienstleister	• Vereinfachte Zollerklärung unter Angabe der IOSS-MwSt-ID-Nummer • Keine Vorauszahlung der Einfuhrabgaben notwendig	↓
Zollbehörden	• Keine Erhebung der Einfuhrabgaben • Prüfung der IOSS-MwSt-ID-Nummer, inkl. Datenabgleich mit den Steuerbehörden	?
Steuerbehörden	• Bearbeitung der IOSS-Registrierungsanträge • Bearbeitung der Steuererklärungen • Weiterleitung der Einfuhrumsatzsteuerzahlungen an den EU-Staat des Empfängers	↑
Onlinekäufer / Verbraucher	• Transparente Kostenübersicht • Keine Kosten für die Vorauszahlung der Einfuhrabgaben der Post- und Kurierdienstleister in Deutschland (je nach Dienstleister zwischen 6 und 15 €)	↓

Quelle: Eigene Recherche.

Tabelle 3 fasst die Auswirkungen des IOSS-Verfahrens für Onlinehändler, Post- und Kurierdienstleister, Zollbehörden, Steuerbehörden und Onlinekäufer zusammen.

- Die Onlinehändler haben durch das IOSS-Verfahren einen höheren Aufwand, da sie die Einfuhrumsatzsteuer im IOSS-Verfahren erheben und in einer monatlichen Steuererklärung und Auflistung an die Steuerbehörden entrichten müssen. Die hohen Nutzungszahlen des IOSS-Verfahrens unterstreichen jedoch die positiven Auswirkungen für die Onlinehändler und den internationalen Post- und Kurierversand. Das liegt vor allem an der schnelleren Zollabwicklung und der Entlastung für Kundinnen und Kunden. Beides macht grenzüberschreitende Verkäufe aus Nicht-EU Staaten trotz der zusätzlichen Steuerbelastung für Onlinehändler attraktiver.

- Durch die zentralisierte Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer am in der EU gemeldeten Sitz des Unternehmens bzw. der Plattform müssen die Zollbehörden der Zielländer die Steuer bei der Einfuhr der Sendung nicht erheben. Im Jahr 2023 waren EU-weit 79 % aller Zollanmeldungen für Sendungen mit einem Wert unter 150 € (2,1 Mrd. Zollanmeldungen), die lediglich für 0,6 % des Wertes standen.[42]

- Onlinekäufer entrichten die Einfuhrumsatzsteuer bereits beim Kauf der Ware und müssen in Deutschland keine zusätzlichen Gebühren für die Verzollung zahlen.[43] Das erhöht die Transparenz für die Kunden und verhindert unvorhergesehene Gebühren, die je nach Post- und Kurierdienstleister zwischen 6 und 15 € liegen.

- Für die Steuerbehörden in den EU-Mitgliedstaaten bedeutet das IOSS-Verfahren einen höheren Aufwand. Während beim Standardverfahren die Zollbehörden die Einfuhrumsatzsteuer erheben, zahlen die Onlinehändler beim IOSS-Verfahren die Einfuhrumsatzsteuer monatlich an die zuständige Steuerbehörde. Diese muss die Steuererklärung mit den Daten, die sie von den Zollbehörden erhält, prüfen und die Zahlungen an die anderen EU-Mitgliedstaaten weiterleiten.

Das IOSS-Verfahren bringt jedoch auch einige Herausforderungen mit sich. Zu seiner Einführung waren in einigen EU-Mitgliedstaaten inkl. Deutschland die zugehörigen Fachanwendungen mit Schnittstellen zur zentralen IOSS-Datenbank und dem Überwachungssystem Surveillance noch nicht fertig.[44] Manche Mitgliedstaaten konnten die IOSS-Nummer bei Zollanmeldungen mit vollem Datensatz (H1) nicht prüfen, wodurch es teilweise zu einer Doppelbesteuerung kam. Laut EU-Kommission entstand diese in maximal 6 % der Fälle, teilweise auch aufgrund eines fehlenden Datenaustauschs der Postunternehmen.[45]

Neben diesen Startschwierigkeiten bestehen weitere Herausforderungen bei der Kontrolle der IOSS-Nummern. Für die Nutzung des IOSS-Verfahrens müssen die Wirtschaftsakteure ihre IOSS-Registrierungsnummer in der Zollanmeldung angeben. Die Nummer wird dafür in vielen Fällen zwischen den Beteiligten (bspw. Onlineplattform, Hersteller, Post- und Kurierdienstleister) ausgetauscht und im Prozess gemeinsam genutzt. Dadurch wird diese Nummer offengelegt mit dem Risiko, dass sie missbraucht wird, um

---

42 Vgl. Europäische Kommission (2024b): EU Customs Union – unique in the world – Customs Union in Numbers 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en [11.07.2024].

43 Die Deutsche Post erhebt keine Gebühren für das IOSS-Verfahren. Postunternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten erheben teilweise auch Gebühren für das IOSS-Verfahren (z. B. Hrvatska Pošta in Kroatien, Elta in Griechenland, An Post in Irland, Lietuvos Paštas in Litauen, Poczta Polska in Polen). Vgl. Europäische Kommission (2022): Buying goods online coming from a non-European Union country – Customs clearance fees, https://taxation-customs.ec.europa.eu/buying-goods-online-coming-non-european-union-country_en#possible-charges-on-import [Stand: Juni 2022]

44 Vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 5.

45 Vgl. Europäische Kommission (2022c): VAT e-commerce package Evaluation – first 6 months – Results, in Expert Group VAT, 10.06.2022, https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/0d514889-caba-42d8-b9df-19e29387e73c/details [06.08.2024], S. 11.

unrechtmäßig von der Mehrwertsteuerbefreiung bei der Einfuhr zu profitieren.[46] Die Zollbehörden übermitteln dem EU-Überwachungssystem den monatlichen Gesamtwert der über eine IOSS-Nummer eingeführten Waren. Mit den Werten gleichen die Steuerbehörden die monatlichen Steuererklärungen der Onlineplattfomen und -händler ab, um Steuerbetrug oder den Missbrauch von IOSS-Nummern aufzudecken. Oftmals führen die für den IOSS-Prozess registrierten Onlinehändler und -plattformen den Zollprozess (bzw. die Vertriebs- und Transportkette) nicht selbst durch. Das erschwert die Überprüfung der IOSS-Daten, falls den Steuerbehörden Unstimmigkeiten auffallen.[47]

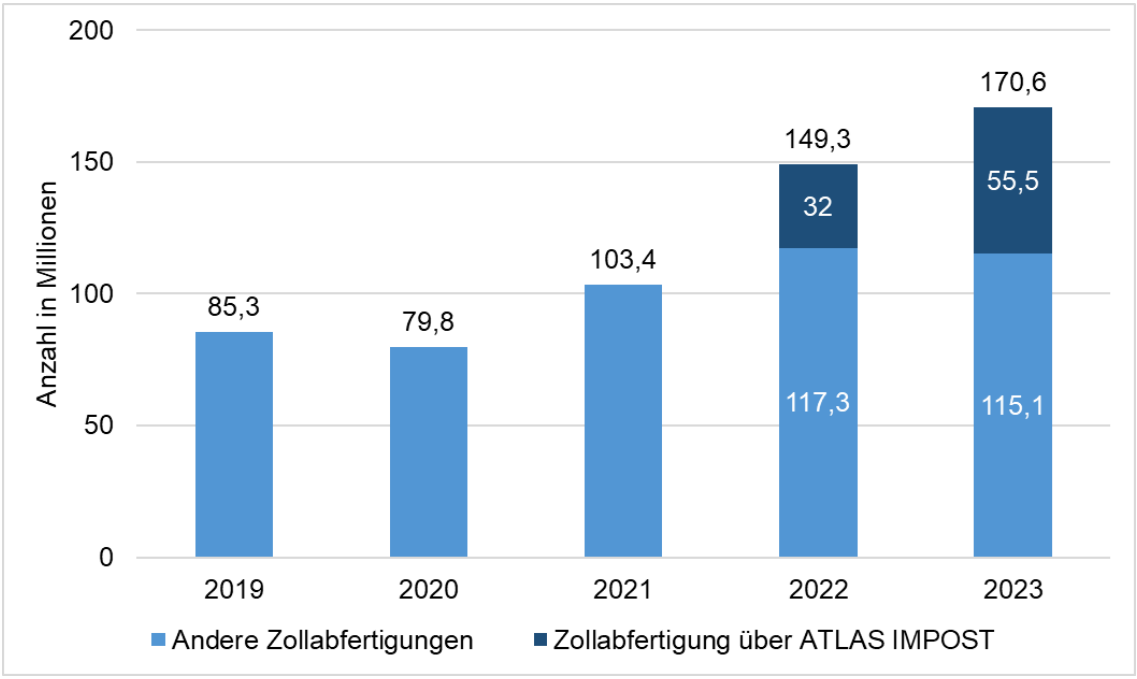
46 Vgl. Europäische Kommission (2024d): VAT Expert Group - VEG NO 118 - IOSS Issues and Solutions – High Level Paper, Brüssel, https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/4cede90f-bd25-4c4e-9ef5-7f0c743b7b17/details [06.08.2024], S. 2.

47 ebd. S. 2f.

4 Entwicklung der Importe und Zollabfertigungen

In den vergangenen fünf Jahren haben sich die Zollabfertigungen des deutschen Zolls verdoppelt (siehe Abbildung 9). Rund ein Fünftel (32 Millionen) der Zollabfertigungen 2022 wurde über ATLAS-IMPOST, das Fachverfahren für Sendungen unter 150 €, abgewickelt[48]. Während die Anzahl an anderen Zollabfertigungen von 2022 bis 2023 leicht gesunken ist, ist die Anzahl an diesen geringwertigen Sendungen um circa 20 Millionen auf 55,5 Millionen gestiegen und machte 2023 rund ein Drittel aller Zollabfertigungen des deutschen Zolls aus.[49,50]

Abbildung 9: Entwicklung der Zollabfertigungen zur Einfuhr zum freien Verkehr in Deutschland

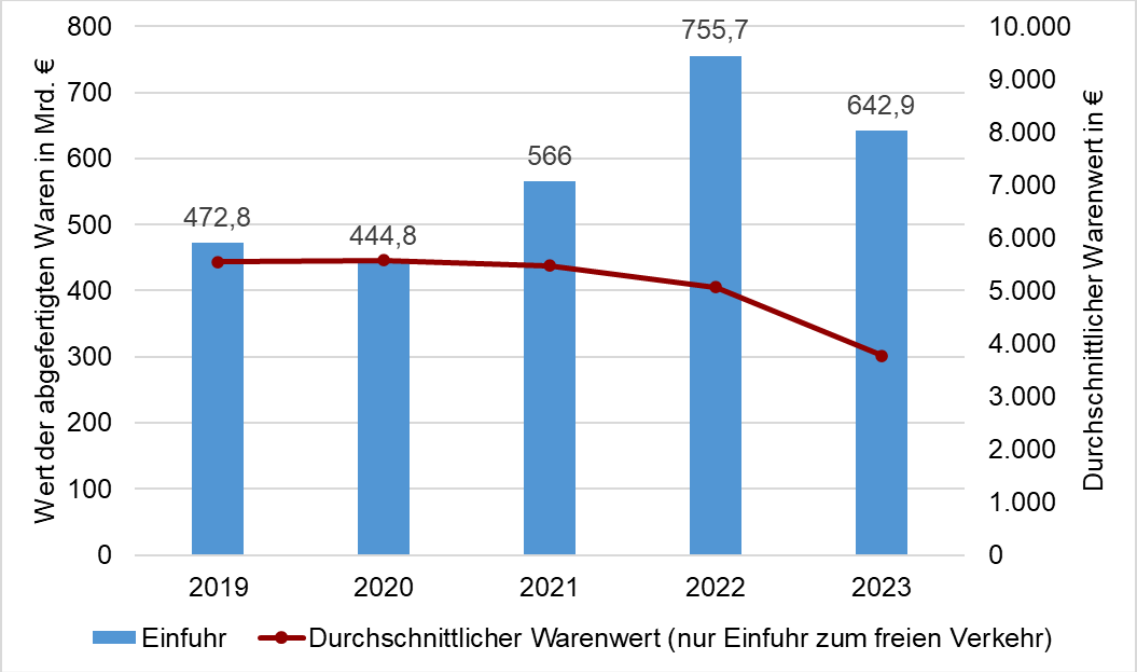


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung basierend auf: Generalzolldirektion (2022), Generalzolldirektion (2023), Generalzolldirektion (2024a).

Das zeigt sich auch bei der Entwicklung des durchschnittlichen Warenwerts (siehe Abbildung 10). Er lag von 2019 bis 2021 relativ konstant bei rund 5.500 € und ist dann bis 2023 um rund 30 % auf 3.800 € gesunken.

48 Generalzolldirektion (2022): Zolljahresstatistik 2021, Bonn, S. 1.
49 Generalzolldirektion (2024a): Zolljahresstatistik 2023, Bonn, S. 8.
50 Rund 17 % der Zollanmeldungen über ATLAS-IMPOST wurden am Flughafen Frankfurt gestellt. Generalzolldirektion (2024b): Der Zoll – Abfertigung am Flughafen Frankfurt am Main, S. 1.

Abbildung 10: Entwicklung des Warenwerts der nach Deutschland eingeführten Waren

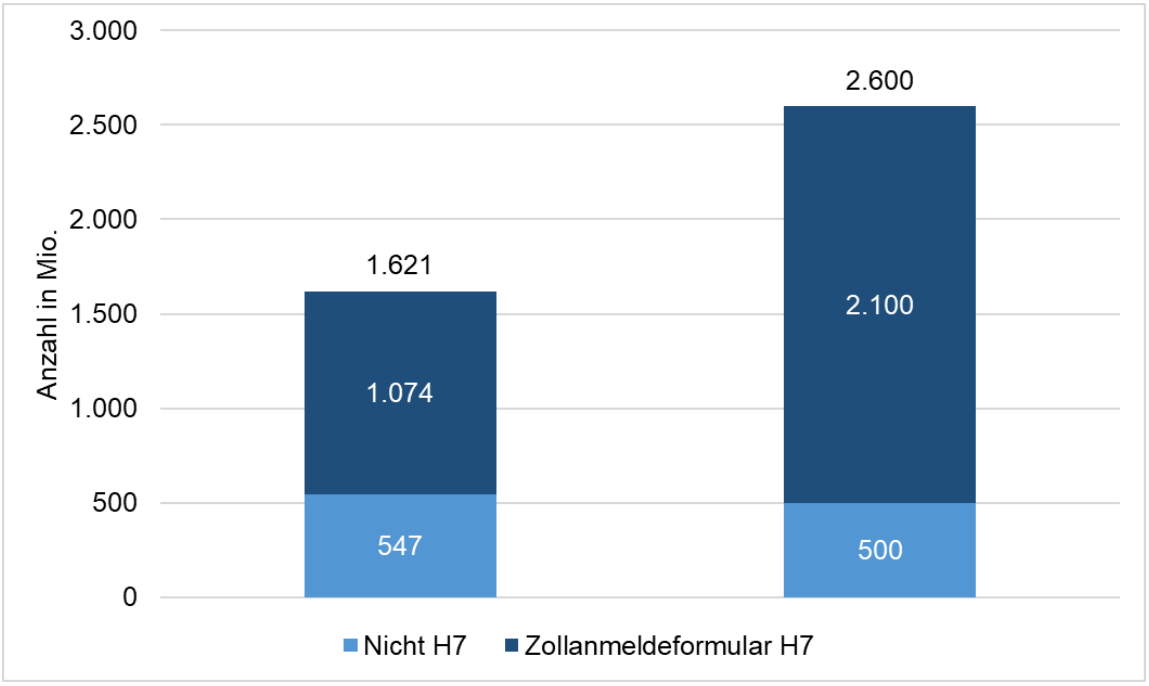


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung basierend auf: Generalzolldirektion (2022), Generalzolldirektion (2024a).

Daten der Europäischen Kommission zeigen den Anstieg der importierten geringwertigen Sendungen durch Onlineshops noch deutlicher. Von 1,6 Milliarden importierten Artikeln im Jahr 2022 wurden zwei Drittel (1,07 Milliarden) mit dem reduzierten Datenset für Sendungen unter 150 € (H7) angemeldet. Im Jahr 2023 waren von insgesamt 2,6 Milliarden in die EU importierten Artikeln fast 80 % Sendungen mit einem Warenwert unter 150 € (2,1 Milliarden). Damit hat sich die Anzahl an geringwertigen Sendungen innerhalb eines Jahres fast verdoppelt, während die Anzahl an anderen Artikeln sogar leicht gesunken ist (von rund 550 auf 500 Millionen). Dieser starke Anstieg stellt die Zollbehörden, die die Importe kontrollieren müssen, vor immense Herausforderungen. Dabei machen die Sendungen unter 150 € jedoch nur einen Bruchteil vom Gesamtwert der importierten Artikel aus. Die rund 80 % der Zollanmeldungen für geringwertige Sendungen stehen lediglich für 0,6 % des Wertes. Ihr durchschnittlicher Warenwert lag bei lediglich 9 € pro Sendung, was bedeutet, dass vor dem Mehrwertsteuer-Digitalpaket ein Großteil der 2,1 Milliarden Sendungen von der Einfuhrumsatzsteuer befreit gewesen wäre.[51]

51 Europäische Kommission (2024b): EU Customs Union – unique in the world – Customs Union in Numbers 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en [11.07.2024]; Europäische Kommission (2023d): EU Customs Union – unique in the world – Customs Union in Numbers 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en [10.04.2024].

Abbildung 11: Entwicklung der in die EU importierten Artikel



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Europäische Kommission (2023d), Europäische Kommission (2024b).

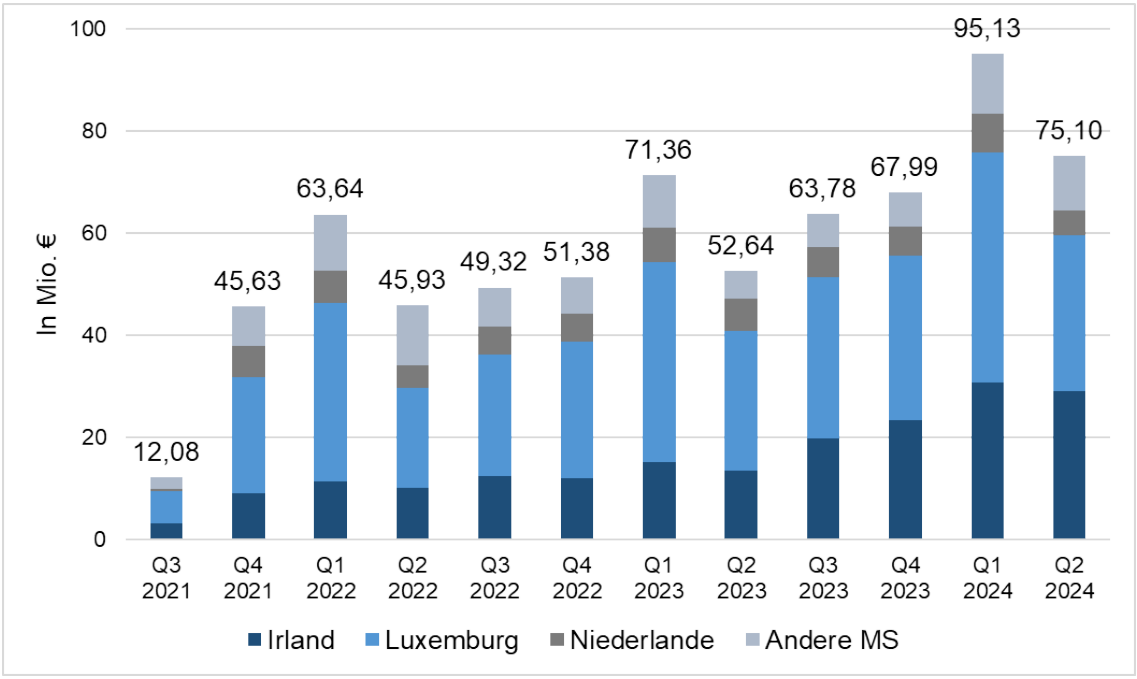
Laut der EU-Kommission entfielen 80 % der H7-Einfuhranmeldungen zwischen dem 1. Juli 2021 und dem 30. Juni 2022 auf lediglich vier Mitgliedstaaten.[52] Der Vergleich der deutschen und der EU-Zollstatistiken zeigt deutlich, dass Deutschland damit kein bedeutender Gateway für E-Commerce-Sendungen unter 150 € Warenwert ist. Weniger als 3 % der 2023 in die EU importierten geringwertigen Sendungen wurden vom deutschen Zoll abgefertigt (der Bevölkerungsanteil Deutschlands in der EU beträgt im gleichen Jahr rund 19 %[53]). Wichtige Eintrittspunkte für Sendungen aus China sind Flughäfen in Belgien (Lüttich und Brüssel), Frankreich (Paris), Niederlande (Amsterdam) und Ungarn (Budapest).[54] Aus Pressemeldungen und Medienbeiträgen lässt sich auf die besondere Bedeutung des belgischen Frachtflughafens Lüttich als wichtigen Importhub für E-Commerce-Sendungen aus China schließen.[55]

52 Europäische Kommission (2023c), S. 5.
53 Eurostat (2024): Population on 1 January, https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/tps00001/default/table?lang=en&category=t_demo.t_demo_pop [29.7.2024].
54 Interview Deutsche Post (21.06.2024).
55 Siehe beispielsweise Plusminus: Temu: So nutzt die chinesische Plattform Steuerlücken aus - hier anschauen (ardmediathek.de), erschienen am 31.01.2024, wonach täglich über eine Million Pakete in Lüttich ankommen und vom Zoll kontrolliert werden müssen. Der Logistikarm von Alibaba, Cainiao, hat im November 2021 am Flughafen Lüttich seinen zweiten internationalen Hub für Ziele in Europa eröffnet, siehe CEP Research (2021), Cainiao opens international hubs for record volumes, Meldung vom 15.11.2021, https://www.cep-research.com/news/cainiao-opens-international-hubs-for-record-volumes [08.08.2024].

Wie bereits in Abschnitt 3.2.3 erwähnt, dominieren große E-Commerce-Plattformen die Nutzung des IOSS-Verfahrens. Laut der EU haben im ersten Betriebsjahr acht IOSS-Nummern 91 % aller IOSS-Sendungen importiert,[56] obwohl über 8.500 Unternehmen für das IOSS-Verfahren registriert waren.[57] Die Dominanz großer E-Commerce-Plattformen zeigen auch veröffentlichte IOSS-Zahlungen an Irland.[58] Abbildung 12 stellt die Zahlungen dar, die Irland seit Einführung des IOSS-Verfahrens erhalten hat. Der überwiegende Teil der Zahlungen stammt aus Irland (Sitz von Whaleco Technology Limited (Temu) und Infinite Styles Services Co, Ltd. (Shein)), Luxemburg (Sitz von Amazon Services Europe S.à.r.l.) und den Niederlanden (Sitz von AliExpress International (Netherlands) B.V.). Rund 50 % aller Zahlungen an Irland stammen aus Luxemburg, ca. 25 % aus Irland und 10 % aus den Niederlanden. Lediglich 14 % der IOSS-Zahlungen entfallen auf die anderen 24 EU-Mitgliedstaaten. Die IOSS-Zahlungen an die irischen Steuerbehörden sind dabei besonders stark gestiegen. Von 2022 auf 2023 ist die erhobene Einfuhrumsatzsteuer um mehr als 50 % von 45,8 Mio. € auf 71,2 Mio. € gestiegen. In dem Jahr verzeichnete besonders die chinesische Onlineplattform Temu einen starken Anstieg an Nutzerzahlen.[59]

56 Europäische Kommission (2023c), S. 5.
57 Europäische Kommission (2023b), S. 4.
58 Während die EU und Deutschland keine oder nur aggregierte Statistiken veröffentlichen, publiziert Irland quartalsweise die empfangenen und gesendeten IOSS-Zahlungen von und an alle EU-Mitgliedstaaten. Die hohen Zahlungen aus Luxemburg sind Folge des Austritts von Großbritannien aus der EU. Viele Iren sind Kunden von amazon.co.uk.
59 Seit dem Start von Temu in Deutschland im April 2023 sind die monatlichen Besucherzahlen (Visits) stark gestiegen. Im September 2023 wurde die Onlineplattform von circa 35 Millionen Besuchenden in Deutschland aufgerufen. Siehe: Handelsverband Deutschland (2024): Online Monitor 2024, https://einzelhandel.de/images/Online_Monitor_2024_1305_WEB.pdf [31.07.2024].

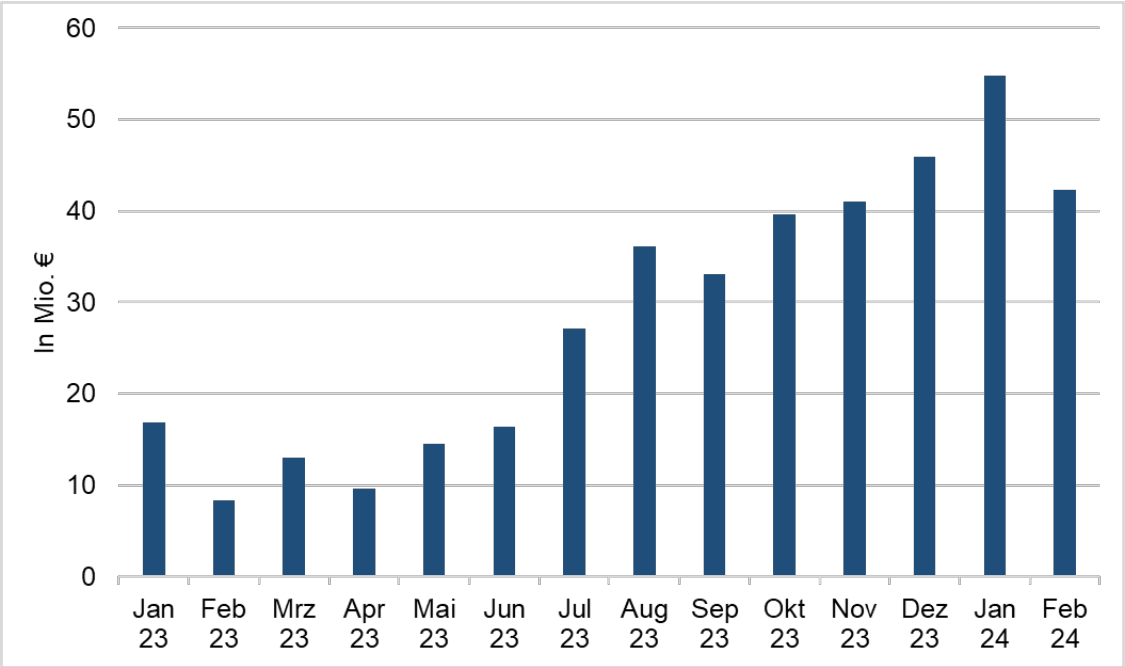
Abbildung 12: Entwicklung der IOSS-Zahlungen an Irland



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung basierend auf Office of the Revenue Commissioners Ireland (2024).

Auch die Einfuhrumsatzsteuerzahlungen von Irland an Deutschland (siehe Abbildung 13) zeigen von Januar 2023 bis Februar 2024 einen deutlichen Anstieg. Insgesamt hat Irland 2023 an Deutschland Einfuhrumsatzsteuerzahlungen in Höhe von rund 300 Mio. € weitergeleitet. Besonders fällt der Anstieg seit Juli 2023 mit einem Peak im Januar 2024 auf. Da die Mehrwertsteuerabrechnungen immer einen Monat verzögert sind, zeigt sich hier der Nachfragepeak im Weihnachtsquartal. Mit einiger Wahrscheinlichkeit sind die gestiegenen Überweisungen auf den Erfolg der chinesischen Plattformen (besonders Temu) zurückzuführen. Insgesamt wurde das IOSS-Verfahren von den Onlinehändlern und -plattformen gut angenommen und intensiv genutzt.

Abbildung 13: Umsatzsteuerzahlungen von Irland an Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Deutscher Bundestag (2024b), S.14.

Die großen Mengen an geringwertigen Sendungen stellen die Zollbehörden vor Herausforderungen. Geringwertige Sendungen müssen analog zu kommerziell verzollten Containern auf Schmuggel und Kriminalität, Verstöße gegen den gewerblichen Rechtschutz und die Produktsicherheitsvorschriften der EU sowie Zoll- und Steuerbetrug geprüft werden. Zollbetrug beinhaltet beispielsweise falsche Warenklassifikation (z. B. um geringere Zollsätze einer anderen Warenkategorie auszunutzen), falsche Herkunftsangaben (z. B. um Antidumpingzöllen zu entgehen), Minderdeklarierung und die Aufteilung von einer Bestellung in mehrere Sendungen. Große Container sind für die Zollbehörden im Vergleich zu den Einzelsendungen leichter zu kontrollieren, da risikobehaftete Waren ein Indikator für ein potenzielles Risiko des gesamten Containers sein können. Werden hingegen keine Risiken festgestellt, kann ein größeres Volumen an Waren abgefertigt werden.[60]

Expertinnen und Experten berichten, dass geringwertige Sendungen im E-Commerce sogar mit einem höheren Risiko von Unregelmäßigkeiten und der Nichteinhaltung von EU-Rechtsvorschriften verbunden sind. Jedoch binden die Kontrollen von geringwertigen Sendungen Ressourcen, die für die Kontrolle großer Container verwendet werden könnten, bei denen deutlich höhere Zoll- und Steuereinnahmen auf dem Spiel stehen.[61] Die vom deutschen Zoll veröffentliche Statistik zum gewerblichen Rechtschutz verdeutlicht dieses Problem: Im Jahr 2023 wurden rund 78 % aller Verstöße gegen den gewerblichen

60 Hausemer (2022), S. 38.
61 ebd. S. 38.

Rechtschutz im Postverkehr aufgegriffen. Das entsprach jedoch nur 2,9 % der aufgegriffenen Warenmenge und lediglich 14,28 % des Warenwertes.[62]

Eine Minderdeklarierung bedeutet eine zu geringe Wertangabe in der Zollanmeldung, um die Zoll- und Steuerzahlungen zu reduzieren und damit ggf. die Zollfreigrenze von 150 € zu umgehen. Im Jahr 2023 haben die EU-Mitgliedstaaten insgesamt 5.118 Zollbetrugsfälle mit einem Gesamtwert von 478 Mio. € gemeldet.[63] In mehr als einem Fünftel davon (1.157 Fällen) wurde eine falsche Wertangabe gemacht, die zu einem geschätzten Schaden von 165 Mio. € geführt haben. Zu 55 % stammten diese Waren aus China. [64]

Eine weitere Form des Zollbetrugs ist es, Bestellungen in mehrere geringwertige Sendungen aufzuteilen, um die Zollfreigrenze von 150 € zu umgehen.[65] Die nationalen Zollbehörden aus Irland und Spanien berichten, dass der reduzierte Datensatz H7 für Sendungen unter 150 € und die daraus resultierende schlechtere Datenanlage Data-Mining-Analysen nach den Zollkontrollen behindern.[66] Eine neue Betrugsart sind gefälschte B2B-Importe, hinter denen sich eigentlich B2C-Sendungen an Konsumentinnen und Konsumenten verbergen. Dabei werden kleine Sendungen, die bereits an Endverbraucher adressiert sind, in großen Kartons versteckt und offiziell als B2B-Import verzollt. Dabei werden sie falsch klassifiziert und unterbewertet, um Zölle und Steuern zu vermeiden.[67] Auch werden kommerzielle Sendungen fälschlicherweise als Privatsendungen importiert, um von den höheren Freigrenzen zu profitieren.[68]

Die quantitative Analyse zeigt, dass trotz der veränderten Rahmenbedingungen die Menge an importierten E-Commerce-Sendungen weiter gestiegen ist. Durch die Aufhebung der Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer muss seit Juli 2021 auch für Sendungen mit einem Wert unter 22 € die Einfuhrumsatzsteuer gezahlt werden. Das betrifft eine immense Anzahl an Sendungen.[69] Es wäre zu erwarten gewesen, dass die zusätzliche Steuerlast zu einem Mengenrückgang an Importsendungen geführt hätte. In der deutschen Zollstatistik ist dieser jedoch nicht zu erkennen (vgl. Abbildung 9).

---

62 Generalzolldirektion (2024c): Gewerblicher Rechtschutz – Statistik für das Jahr 2023, https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/statistik_gew_rechtsschutz_2023.html [06.08.2024], S. 14.

63 Die Mitgliedstaaten berichten Fälle von Betrug oder Unregelmäßigkeiten im Zollwesen von mehr als 10.000 € an die EU-Anwendung OWNRES. Siehe Europäische Kommission (2024d): Statistical evaluation of irregularities reported for 2023: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure, https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/f7a5fc76-d2f8-49ed-bdc4-cc1c2871b494_en?file-name=pif-report-2023-stats_en.pdf [05.08.2024], S. 12.

64 ebd. S. 18.

65 Vgl. Hausemer (2022), S. 38f., S. 44.

66 ebd S. 44.

67 Vgl. OLAF (2024): The OLAF report 2023 - Protecting from the evasion of customs duties Undervaluation linked to e-commerce, https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/investigative-activities/protecting-eu-revenue/protecting-customs-duties_en.html [06.08.2024].

68 Für Privatsendungen unter 45 € werden keine Einfuhrabgaben fällig. Siehe Hausemer (2022), S. 38f.

69 Im Jahr 2023 wurden knapp 2,1 Mrd. Sendungen mit einem Wert unter 150 € in die EU importiert, deren durchschnittlicher Wert bei 9 € lag. Vgl. Europäische Kommission (2024b).

Von 2022 bis 2023 ist der Anteil an Sendungen in der EU mit einem Wert unter 150 € stark gestiegen (von 66 % auf 80 %). Dennoch machen sie nur einen Bruchteil des Wertes (0,6 %) und entsprechend der Steuereinnahmen aus. Das unterstreicht nochmals die Notwendigkeit eines vereinfachten Verfahrens wie des IOSS, um den Aufwand für Zollbehörden und beteiligte Unternehmen im Zusammenhang mit der Abführung der Steuern so gering wie möglich zu halten.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

In den vergangenen Jahren sind weitreichende Änderungen im Zollwesen in Kraft getreten, mit denen die EU auf die steigenden internationalen Sendungsmengen im E-Commerce reagiert hat. Das Import Control System wurde mit dem Ziel eingeführt, die Datenverfügbarkeit und -qualität für Sendungen zu verbessern, sodass die Zollbehörden durch effizientere Kontrollen den Schutz vor Sicherheitsbedrohungen und Gefahren erhöhen können. Das Release 1 des Import Control Systems wurde von den beteiligten Akteuren im Postversand weitgehend umgesetzt, während bei Release 2 noch Hürden aufgrund fehlender Daten für Transitsendungen bestehen. Die verbesserte Datenqualität schafft jedoch nur eine Grundlage für effiziente und risikobasierte Zollkontrollen. Die hohen Sendungsmengen stellen die Zollbehörden bei begrenzten Personalkapazitäten weiterhin vor große Herausforderungen. Der deutsche Zoll plant den Einsatz von künstlicher Intelligenz, um Sendungen mit einem hohen Risiko zu identifizieren. Die Projekte sind jedoch noch in der Anfangsphase.[70]

Die EU hat die Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer aufgehoben, um Einnahmeverluste für die Mitgliedstaaten und Wettbewerbsnachteile für EU-Händler, die die äquivalente Mehrwertsteuer ohne Freigrenze abführen mussten, zu reduzieren. Gleichzeitig wurde der Import One Stop Shop als vereinfachtes Verfahren für Sendungen unter 150 € eingeführt, um den Aufwand der Steuererhebung für Zollbehörden und Unternehmen zu minimieren. Der Import One Stop Shop ist für Sendungen unter 150 € etabliert und wurde von den Wirtschaftsakteuren gut angenommen. Die vereinfachten Verfahren für Sendungen unter 150 € gelten für alle Importeure gleichermaßen. Dadurch und durch die Digitalisierung bei postalischen Zollanmeldungen im Zuge des ICS2 fand in den letzten Jahren eine Angleichung der Postverzollung und der kommerziellen Verzollung durch bspw. Expressdienstleister statt.[71]

Die Anzahl an Sendungen unter 150 € ist in den letzten Jahren trotz der Maßnahmen stark gewachsen. Es lässt sich kein Rückgang in den Sendungsmengen aufgrund der Aufhebung der Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer feststellen. Im Jahr 2023 wurden 2,1 Mrd. solcher Sendungen in die EU importiert, das sind rund 80 % aller Importe (nach Anzahl der Zollanmeldungen). Sie entsprechen wertmäßig nur einem Anteil von 0,6 %.

Während die Herausforderungen bei der fiskalischen Abwicklung über die erfolgreiche Einführung des IOSS weitgehend als gelöst betrachtet werden können, bleiben weiterhin die Probleme im Hinblick auf Falschdeklarationen, missbräuchliche Nutzung von IOSS-Nummern, Produktfälschungen und fehlende Produktsicherheit, die sich nur durch effektive Zollkontrollen lösen lassen. Effektive Zollkontrollen stoßen bei der Einfuhr vieler Einzelsendungen und begrenzten personellen Kapazitäten aber an Grenzen. Schon vor diesem Mengenanstieg gab es große Unterschiede zwischen den europäischen Zollbe-

70 Vgl. Deutscher Bundestag (2024a).
71 Wenngleich es auch immer noch Unterschiede gibt, insbesondere mit Blick auf Haftungsfragen bei der Datenqualität, siehe dazu WIK-Consult (2022).

hörden bei der Digitalisierung, der Risikoanalyse, dem Anteil an Zollkontrollen und der Prozessdauer. Der Europäische Rechnungshof hat bereits 2021 davor gewarnt, dass Unternehmen, die Vorschriften nicht einhalten, gezielt EU-Eingangsstellen mit geringen Kontrollen ansteuern könnten.[72] Die statistische Auswertung unterstützt diesen Eindruck: Insgesamt rund 2,1 Mrd. Sendungen wurden im Jahr 2023 in der EU mit dem reduzierten Datensatz H7 angemeldet.[73] Davon wurden weniger als 3 % vom deutschen Zoll abgefertigt,[74] während der Bevölkerungsanteil von Deutschland im gleichen Jahr rund 19 % entsprach.[75] Das bedeutet, dass ein Großteil der Sendungen beispielsweise von chinesischen Handelsplattformen an deutsche Kundinnen und Kunden nicht durch den deutschen Zoll, sondern von anderen europäischen Zollbehörden kontrolliert werden müssten.

Die EU plant, die Zollprozesse und -kontrollen an den starken Anstieg an E-Commerce-Sendungen durch eine weitere umfassende Zollreform anzupassen und dadurch Verbesserungen zu erzielen.[76]

Abbildung 14: Geplante Maßnahmen in der EU-Zollreform

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Europäische Kommission (2023e).

Im Jahr 2028[77] soll demnach die Zollfreigrenze von 150 € abgeschafft werden. Eine Aufhebung der Zollfreigrenze schafft die Anreize ab, Bestellungen in einzelne Sendungen unter 150 € aufzuteilen und so illegal die Zollgebühren zu umgehen. Insbesondere für den Onlinehandel sind neue Regelungen geplant. Digitale Plattformen sollen zu fiktiven

72 Vgl. Europäischer Rechnungshof (2021), S. 35.
73 Europäische Kommission (2024b).
74 Vergleich der Abfertigungen über ATLAS-IMPOST in Deutschland (Generalzolldirektion (2024a)) mit den H7-Zollanmeldungen in der EU (Europäische Kommission (2024b)).
75 Eurostat (2024).
76 Vgl. Europäische Kommission (2023e): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Zollreform: Ausbau der Zollunion, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0257 [11.07.2024].
77 Unterschiedliche Akteure fordern bereits, die Zollreform vorzuziehen und schneller auf die steigende Sendungsmenge aus China zu reagieren.

Importeuren („deemed importer“) erklärt werden, die für alle Zollformalitäten und Zahlungen verantwortlich sind. Sie würden dann die Zollabgaben beim Verkauf erheben und an die EU abführen, ähnlich wie sie es bereits im IOSS-Verfahren bei der Einfuhrumsatzsteuer tun.

Außerdem soll nach den Plänen der Kommission im Jahr 2028 eine EU-Zollbehörde starten, die für alle Wirtschaftsbeteiligten eine zentrale Kontaktstelle für Zollsachen in der EU darstellen, ein gemeinsames Risikomanagement und operatives Krisenmanagement der Zollbehörden ausführen und eine gemeinsame Zolldatenplattform entwickeln und pflegen soll. Die EU-Zolldatenplattform soll eine zentrale Schnittstelle für die Übermittlung von Zollinformationen werden und eigene Daten erheben. Alle Wirtschaftsbeteiligten einschließlich der Post- und Kurierdienste würden dann die relevanten Informationen über die Beförderung von Waren mit der Zolldatenplattform teilen müssen, sodass ein vollständiger Überblick über den Warenverkehr und Lieferketten ermöglicht würde. Die verbesserte Datenlage würde für eine zentrale Risikoanalyse, eine vereinheitlichte Umsetzung des Risikomanagements und für Kontrollen genutzt. Geplant ist der Start der Zolldatenplattform für den Onlinehandel bereits im Jahr 2028 und im Jahr 2032 ist eine Ausweitung auf alle Akteure vorgesehen. Bis 2038 soll die Nutzung der EU-Zolldatenplattform für alle Wirtschaftsbeteiligten obligatorisch und damit die Zollreform abgeschlossen werden.

In Anbetracht der großen Sendungsmengen aus China wird gefordert, die Zollfreigrenze bereits vor 2028 aufzuheben. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Aufhebung der Zollfreigrenze in weitere Maßnahmen eingebettet sei und dabei darauf zu achten sei, dass der Aufwand für die Erhebung der zusätzlichen Zölle in einem angemessenen Verhältnis zu deren Nutzen steht. [78] Die Europäische Kommission schätzt, dass der durchschnittliche Zollsatz für E-Commerce-Sendungen bei 2,92 % liegt.[79] Die Aufhebung der Zollfreigrenze hätte demnach im Jahr 2023 zu zusätzlichen Zolleinnahmen von rund 536 Mio. € geführt, rund 0,02 % der Zolleinnahmen von 2023.[80] Dafür hätten jedoch zusätzliche Zölle auf rund 2,1 Mrd. Sendungen erhoben werden müssen, wodurch sich die Anzahl an zollpflichtigen Sendungen mehr als verfünffacht hätte. Dieser enorme Bearbeitungsaufwand verdeutlicht die Notwendigkeit der in der Zollreform enthaltenen neuen Regelungen für den Onlinehandel. Diese erfordern jedoch neue IT-Systeme und Entwicklungen, was aufgrund der Vielzahl an beteiligten Akteuren und der fragmentierten IT-Landschaft im Zollwesen sehr komplex erscheint. Einen Eindruck bietet die Einführung der letzten Zollreform von 2013. Die meisten Regelungen galten ab 2016, jedoch wurden Übergangsregelungen bis 2020 zur Bereitstellung der notwendigen IT-Systeme geschaf-

78 Deutscher Bundestag (2024c): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 8. April 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, https://dserver.bundestag.de/btd/20/110/2011038.pdf [06.08.2024], S. 25.

79 Europäische Kommission (2023f): Impact Assessment Report – Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0140 [01.08.2024]., S. 53.

80 Berechnung basierend auf dem geschätzten durchschnittlichen Zollsatz und der veröffentlichten Menge an geringwertigen Sendungen der Europäischen Kommission (2023f) und (2024b).

fen. Die Übergangsfrist wurde 2019 nochmals bis 2025 verlängert.[81] Es gab 2022 insgesamt 189 nationale IT-Systeme im Zollwesen, die durch den Unionszollkodex auf 111 IT-Systeme reduziert wurden.[82] Diese sollen bis 2032 alle in die EU-Zolldatenplattform migriert werden.[83] Das unterstreicht den immensen IT-Aufwand, der durch die EU-Zollreform zu erwarten ist und eine frühzeitige Abschaffung der Zollfreigrenze erschwert.

In der quantitativen Auswertung lässt sich kein Rückgang der Sendungsmenge aufgrund der Aufhebung der Freigrenze für die Einfuhrumsatzsteuer (von 19 % bzw. 7 % in Deutschland) feststellen. In Anbetracht des durchschnittlich sehr geringen Zollsatzes (2,92 %) ist aufgrund der niedrigen Produktpreise nicht zu erwarten, dass die Aufhebung der Zollfreigrenze zu einem wesentlichen Rückgang an geringwertigen E-Commerce-Sendungen aus China führen wird. Das zeigt, dass die alleinige Abschaffung der Zollfreigrenze keine Lösung für die Flut an geringwertigen Sendungen aus China ist. Effiziente und durch moderne datenbasierte und KI unterstützte Zollkontrollen sind EU-weit erforderlich, um Steuer- und Zollbetrug aufzudecken und europäische Rechtsvorschriften durchzusetzen.

81 Siehe Verordnung (EU) Nr. 952/2013 und Verordnung (EU) 2019/632.
82 Europäische Kommission (2023f), S. 23.
83 Europäische Kommission (2023g): Questions and Answers: EU Customs Reform, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2644 [01.08.2024].

Literaturverzeichnis

Bundeszentralamt für Steuern (o. J.): Import-One-Stop-Shop, https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Umsatzsteuer/ImportOneStopShop/importonestopshop_node.html#js-toc-entry1 [19.04.2024].

CEP Research (2021), Cainiao opens international hubs for record volumes, Meldung vom 15.11.2021, https://www.cep-research.com/news/cainiao-opens-international-hubs-for-record-volumes [08.08.2024].

Copenhagen Economics (2016): E-Commerce Imports into Europe: VAT and Customs Treatment, Studie im Auftrag von UPS, https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/348/1462798608/e-commerce-imports-into-europe_vat-and-customs-treatment.pdf [06.08.2024].

Dakosy (2022): ICS2 kommt – Die Luftfracht startet im März in das neue Sicherheitsverfahren, https://www.dakosy.de/magazin/magazin-beitraege/ics2-kommt [11.07.2024].

Deutsche Post (2022): Deutsche Post vereinfacht Zollanmeldung für Waren aus dem Nicht-EU-Ausland, https://group.dhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2022/deutsche-post-vereinfacht-zollanmeldung-fuer-waren.html [30.07.2024].

Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/31978 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/31513 – Umsatzsteuer-Digitalpaket, https://dserver.bundestag.de/btd/19/319/1931978.pdf [06.08.2024].

Deutscher Bundestag (2024a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Domscheit-Berg, Dr. Petra Sitte, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/11648 – Einsatz Künstlicher Intelligenz im Geschäftsbereich der Bundesregierung, https://dserver.bundestag.de/btd/20/121/2012191.pdf [06.08.2024].

Deutscher Bundestag (2024b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 18. März 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung Drucksache 20/10791, Drucksache 20/10791 (bundestag.de) [06.08.2024].

Deutscher Bundestag (2024c): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 8. April 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, https://dserver.bundestag.de/btd/20/110/2011038.pdf [06.08.2024].

Europäische Kommission (o. J.-a.): Zölle, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_de [09.07.2024].

Europäische Kommission (o. J.-b): https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-security/import-control-system-2-ics2-0/import-control-system-2-release-3_en [06.08.2024].

Europäische Kommission (2020): Leitfaden zu den Verweisungsverfahren für die Luftsicherheit – ICS2, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/ffee0f10-cf9e-4ad4-9a8e-2b7b9256d020_de?filename=ics2-eu-guidance-air-cargo-security-referral-protocols_de.pdf [12.07.2024].

Europäische Kommission (2021a): Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans der EU für das Zollrisikomanagement, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0009 [06.08.2024].

Europäische Kommission (2021b): ICS2 – Pre-Loading Requirements, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/788a6779-3607-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=51677&WT.ria_f=6803&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Ftaxation-customs.ec.europa.eu%2F [12.07.2024].

Europäische Kommission (2022a): ICS2 : Phase 2 : neue Anforderungen für den Luftfrachtverkehr in oder durch die EU, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. https://data.europa.eu/doi/10.2778/59619 [12.07.2024].

Europäische Kommission (2022b): Einfuhr und Ausfuhr von Sendungen mit geringem Wert – Mehrwertsteuerpaket für den elektronischen Geschäftsverkehr, Leitfaden für die Mitgliedstaaten und für den Handel, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/7bfb45b8-1f40-48b5-88e0-07960bf7ff9e_de?filename=TAXUD-2022-00827-00-00-DE-TRA-00.pdf [06.08.2024].

Europäische Kommission (2022c): VAT e-commerce package Evaluation – first 6 months – Results, in Expert Group VAT, 10.06.2022, https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/0d514889-caba-42d8-b9df-19e29387e73c/details [06.08.2024]

Europäische Kommission (2022b): Buying goods online coming from a non-European Union country – Customs clearance fees, https://taxation-customs.ec.europa.eu/buying-goods-online-coming-non-european-union-country_en#possible-charges-on-import [06.08.2024].

Europäische Kommission (2023a): Rahmenwerk zum Zollrisikomanagement (CRMF), https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-risk-management/customs-risk-management-framework-crmf_en?prefLang=de [06.08.2024].

Europäische Kommission (2023a): 2022 E-Customs Annual Progress Report, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/86755825-a36b-4fad-8a1c-12d81da23f93_en?filename=20233147_PDF_KPAG23001ENN_002.pdf [06.08.2024].

Europäische Kommission (2023b): VAT e-commerce package – High level statistics for 2022, in: Group on the Future of VAT, 08.09.2023, https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/801ae684-967c-4185-bd43-f2d596f0ad70/details [06.08.2024].

Europäische Kommission (2023c): Evaluation of the EU VAT e-commerce package – Customs Valuation aspects, https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/events/2023/symposium-on-ecommerce-feb-2023/session-3-dg-taxud-valuation-aspects-ecommerce.pdf?la=zh-CN [06.08.2024].

Europäische Kommission (2023d): EU Customs Union – unique in the world – Customs Union in Numbers 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en [10.04.2024].

Europäische Kommission (2023e): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Zollreform: Ausbau der Zollunion, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0257 [11.07.2024].

Europäische Kommission (2023f): Impact Assessment Report – Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0140 [01.08.2024].

Europäische Kommission (2023g): Questions and Answers: EU Customs Reform, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2644 [01.08.2024].

Europäische Kommission (2024a): Customs duties mean revenue, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/customs-duties-mean-revenue_en [09.07.2024].

Europäische Kommission (2024b): EU Customs Union – unique in the world – Customs Union in Numbers 2023, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en [11.07.2024].

Europäische Kommission (2024c): Statistical evaluation of irregularities reported for 2023: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure, https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/f7a5fc76-d2f8-49ed-bdc4-cc1c2871b494_en?filename=pif-report-2023-stats_en.pdf [05.08.2024].

Europäische Kommission (2024d): VAT Expert Group - VEG NO 118 - IOSS Issues and Solutions – High Level Paper, Brüssel, https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/4cede90f-bd25-4c4e-9ef5-7f0c743b7b17/details [06.08.2024].

Europäischer Rechnungshof (2021): Special Report 04. Customs Controls : Insufficient Harmonisation Hampers EU Financial Interests, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_04/SR_Customs_controls_EN.pdf, Luxemburg [06.08.2024].

Europäischer Verbraucherverband (BEUC) (2020): Press Release: Two-thirds of 250 products bought from online marketplaces fail safety tests, consumer groups find, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-pr-2020-006_two-thirds_of_250_products_bought_from_online_marketplaces_fail_safety_tests_consumer_groups_find.pdf [01.08.2024].

Eurostat (2024): Population on 1 January, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en&category=t_demo.t_demo_pop [29.7.2024].

Generalzolldirektion (o. D.): Überführung und Überlassung ins Versandverfahren – Normalverfahren, https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Zollverfahren/Versandverfahren/Unionsgemeinsames-Versandverfahren/Durchfuehrung-Versandverfahren/Ueberfuehrung-Ueberlassung/Normalverfahren/normalverfahren_node.html [30.07.2024].

Generalzolldirektion (2022): Zolljahresstatistik 2021, Bonn, https://www.zoll.de/DE/Presse/Zolljahresstatistik_2021/zolljahresstatistik_2021_node.html#:~:text=Im%20Jahr%202021%20waren%20%C3%BCber,Staat%20141%20Milliarden%20Euro%20ein [06.08.2024].

Generalzolldirektion (2023): Der Zoll – Digitale Warenabfertigung im Im- und Export, https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Der-Zoll/zdf_zoll_digitale_warenabfertigung_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [06.08.2024].

Generalzolldirektion (2024a): Zolljahresstatistik 2023, Bonn, https://www.zoll.de/DE/Presse/Zolljahresstatistik_2023/zolljahresstatistik_2023_node.html [06.08.2024].

Generalzolldirektion (2024b): Der Zoll – Abfertigung am Flughafen Frankfurt am Main, https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Der-Zoll/zdf_zoll_abferigung_flughafen_ffm_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [06.08.2024].

Generalzolldirektion (2024c): Gewerblicher Rechtschutz – Statistik für das Jahr 2023, https://www.zoll.de/SharedDocs/Broschueren/DE/Die-Zollverwaltung/statistik_gew_rechtsschutz_2023.html [06.08.2024].

Handelsverband Deutschland (2024): Online Monitor 2024, https://einzelhandel.de/images/Online_Monitor_2024_1305_WEB.pdf [31.07.2024].

Hausemer, P.; Ivan Bosch Chen, Nelly Patroclou (2022): A Comparative Analysis of Member States' Customs Authorisation Procedures for the Entry of Products into the European Union, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734002/IPOL_STU(2022)734002_EN.pdf [06.08.2024].

Office of the Revenue Commissioners Ireland (2024): VAT MOSS data by country and quarter, https://www.revenue.ie/en/corporate/information-about-revenue/statistics/number-of-taxpayers-and-returns/vat-moss.aspx [01.10.2024].

OLAF (2024): The OLAF report 2023 - Protecting from the evasion of customs duties Undervaluation linked to e-commerce, https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/investigative-activities/protecting-eu-revenue/protecting-customs-duties_en.html [06.08.2024].

Plusminus (2024), Plusminus: Temu: So nutzt die chinesische Plattform Steuerlücken aus - hier anschauen (ardmediathek.de) [08.08.2024].

Weltpostverein (UPU), International Air Transport Association (IATA) (2023): 4th IATA-UPU Webinar: Stakeholders´ compliance and readiness for mail transport under PLACI regimes, https://www.upu.int/getmedia/b0434563-916b-417d-9b5e-132eaba184aa/IataUpuWebinar30May23Presentations.pdf.

Weltpostverein (UPU) (2024), ITMREF/REFRSP implementation guide, https://www.upu.int/UPU/media/upu/documents/Standards/AN_ITMREF-REFRSP-implementation-guide.pdf [20.06.2024].

Weltpostverein (UPU), International Air Transport Association (IATA) (2024): 6th IATA-UPU Webinar: Mail transport challenges, https://www.upu.int/getmedia/16c1542f-6f5e-485c-80f9-a8c37f909e8c/IataUpuWebinar15May24Presentations.pdf [06.08.2024].

Weltzollorganisation (WCO), Weltpostverein (UPU) (2024): WCO-UPU Postal Customs Guide (Final edition of 2024), https://www.upu.int/UPU/media/upu/files/postalSolutions/programmesAndServices/postalSupplyChain/customs/guideWcoUPUCustomsEn.pdf [06.08.2024].

WIK-Consult (2022): International Postal Service, Remuneration and Regulation – Final Report, https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2021/International_Postal_Service.pdf [07.08.2024].

ISSN 1865-8997