

Stellungnahme

Verordnung zur Änderung der Zollverordnung und weiterer Vorschriften

8. September 2026

1. Zusammenfassung

Der BGA unterstützt den Referentenentwurf grundsätzlich, soweit er der unionsrechtlichen Angleichung des nationalen Zollrechts, der Vereinfachung von Verfahren im Luftverkehr, der zeitgemäßen Anhebung der beschränkten Einreisefreimengen sowie der effizienzsteigernden Erweiterung der Freizone Bremerhaven dient. Gleichzeitig besteht bei einzelnen Regelungen Änderungsbedarf, insbesondere hinsichtlich Gebühren, Ordnungswidrigkeiten und der praktischen Ausgestaltung digitaler Verfahren. Eine Zustimmung kann daher nur mit den nachfolgend genannten wesentlichen Änderungsforderungen verbunden werden.

Der BGA fordert insbesondere:

- eine nachvollziehbare und transparente Begründung der vorgesehenen Gebührenerhöhungen einschließlich einer Darstellung der Belastungswirkungen nach Unternehmensgröße und Branche;
- eine deutliche Reduzierung des zusätzlichen Aufwands durch digitale, medienbruchfreie Sammel-, Verrechnungs- und Zustellverfahren;
- eine klare, verständliche und verhältnismäßige Ausgestaltung der neuen Ordnungswidrigkeitstatbestände, einschließlich einer Abhilfe- bzw. Hinweismöglichkeit bei geringfügigen, erstmaligen und selbst korrigierten Verstößen, soweit gesetzlich möglich;
- eine verbindliche Beteiligung der Wirtschaft bei der Entwicklung und Erprobung der neuen digitalen Verfahren;
- bundeseinheitliche digitale Standards mit zentralem Zugang, definierten Schnittstellen, Eingangsbestätigungen und verbindlichen Bearbeitungs- bzw. Reaktionsfristen;
- ausreichende Übergangsfristen für materielle Änderungen sowie eine angemessene, möglichst sanktionsfreie Einführungsphase für IT-relevante Verfahren;
- eine Überarbeitung der Folgenabschätzung, insbesondere zur Belastungswirkung der Gebühren- und Verfahrensänderungen;
- eine rechtssichere, kartografisch eindeutige und möglichst georeferenzierte Dokumentation der erweiterten Freizone Bremerhaven.

2. Gesamtbewertung

Der Referentenentwurf enthält mehrere sinnvolle Modernisierungen. Aus Sicht des BGA ist er jedoch nicht als überwiegend redaktionelles Vorhaben zu bewerten. Neben der unionsrechtlichen Bereinigung und einzelnen Verfahrensvereinfachungen enthält er erhebliche Gebührenerhöhungen, neue bzw. neu gefasste Ordnungswidrigkeitstatbestände, geänderte Kleinbetragsregelungen sowie neue Anforderungen an digitale Verfahren.

Der BGA unterstützt daher die Zielrichtung des Entwurfs, erwartet aber substanzielle Nachbesserungen, damit die Modernisierung des Zollrechts tatsächlich zu mehr Rechtssicherheit, weniger Bürokratie und praxistauglichen digitalen Verfahren führt. Neue Kosten und Verfahrenslasten dürfen nicht durch Vereinfachungen an anderer Stelle nur teilweise kompensiert werden.

3. Zu begrüßende Regelungen

Vereinfachungen im Luftverkehr

Die vorgesehenen Erleichterungen beim Einflug bestimmter Luftfahrzeuge aus Drittländern reduzieren Verfahrensschritte und entsprechen dem Ziel einfacherer und digitalerer Zollverfahren. Der BGA unterstützt diese Vereinfachungen.

Anhebung der beschränkten Einreisefreimengen

Die Anhebung der Wertgrenze von 90 auf 120 Euro sowie der Lebensmittelgrenze von 30 auf 40 Euro ist angesichts der Preisentwicklung nachvollziehbar und zu begrüßen. Der BGA unterstützt die Anpassung und spricht sich dafür aus, die Grenzen künftig regelmäßig zu überprüfen.

Erweiterung der Freizone Bremerhaven

Die Erweiterung zur Verbindung zweier Betriebsstätten kann Warenbewegungen effizienter machen und Umwege sowie Verkehrsbelastungen reduzieren. Voraussetzung sind eine sichere und eindeutig dokumentierte räumliche Abgrenzung, unveränderte Zollkontrollmöglichkeiten und die Vermeidung diskriminierender Nachteile für andere Unternehmen.

Digitale Bearbeitung der Abfindungsanmeldung

Die gemeinsame elektronische Bearbeitung der Abfindungsanmeldung durch Stoffbesitzer und Abfindungsbrenner ist grundsätzlich sinnvoll, sofern sie anwenderfreundlich, medienbruchfrei und mit praxistauglichen Schnittstellen umgesetzt wird.

4. Zentrale Änderungsforderungen

Gebühren: Transparenz, Verhältnismäßigkeit und stufenweise Einführung

Die vorgesehenen Gebührenerhöhungen sind erheblich. Vorgesehen sind unter anderem Erhöhungen bei Bewachung und Begleitung je Stunde von 55 auf 73 Euro (+32,7 %), bei sonstigen zeitbezogenen Amtshandlungen von 68 auf 86 Euro (+26,5 %) sowie bei den Monatsgebühren um rund 27 bis 30 %. Die ermäßigte Gebühr soll von 9 auf 12 Euro steigen; die Bagatellgrenzen nach §§ 10 und 11 sollen von 5 auf 10 Euro angehoben werden.

Der BGA hält die Begründung über Personal- und Sachkostensätze allein für nicht ausreichend. Zudem gehen die geplanten Gebührenerhöhungen teilweise deutlich über die allgemeine Preisentwicklung hinaus. Für Unternehmen mit regelmäßigen Zollkontakten, Probenahmen oder besonderen Kontrollmaßnahmen können zusätzliche Kosten entstehen (z.B. bei der Einfuhr sensibler Lebensmittel und Agrarprodukte). Die Kalkulationsgrundlagen sind daher offenzulegen. Zuletzt betrugen die Erhöhungen der Stundensätze in § 3 bei rund 15 – 17 % im Jahr 2021. Betrachtet man die Inflation seit dem bis Juli 2026 dürften die vorgeschlagenen Gebührensätze nicht so hoch liegen. Sie ist daher nicht sachgerecht. Schließlich muss dargestellt werden, wie die Belastungen nach Unternehmensgröße und Branchen verteilt sind und ob effizientere bzw. digitale Verfahren die Kosten begrenzen können.

- Kalkulationsgrundlagen und Kostenannahmen vollständig nachvollziehbar darstellen.
- Belastungswirkungen nach Unternehmensgröße und Branchen ausweisen und insbesondere KMU berücksichtigen.
- Stufenweise Einführung der Gebührenerhöhungen prüfen.
- Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen für mittelständische Importeure.
- Gebührensteigerungen, soweit sachgerecht, an nachvollziehbare Qualitätsstandards wie Bearbeitungsfristen und digitale Verfügbarkeit koppeln.

Digitalisierung: Bürokratie abbauen statt Zustellaufwand verlagern

Die Digitalisierung von Zollverfahren begrüßen wir ausdrücklich. Die vorgesehene Digitalisierung entspricht dem Bedarf international tätiger Export- und Importunternehmen, die regelmäßig eine große Menge an Dokumenten verarbeiten (im Lebensmittelhandel etwa Ursprungsnachweise, Gesundheitszeugnisse, Fangbescheinigungen oder Bio-Kontrollbescheinigungen).

Besonders kritisch ist die Ausgestaltung der Kleinbetragsregelung. Der Entwurf weist einen zusätzlichen jährlichen Personalaufwand der Wirtschaft von 2,408 Millionen Euro für Zustellaufwand aus. Zugleich entstehen IT-Umstellungskosten und zusätzlicher Aufwand für Rechtsbehelfsverfahren.

Der BGA erwartet, dass nationale Gestaltungsspielräume genutzt werden, um diesen Aufwand durch digitale Sammel-, Verrechnungs- oder periodische Abrechnungsverfahren deutlich zu reduzieren. Eine digitale Lösung muss nicht nur eine bestehende Papierlogik elektronisch abbilden, sondern medienbruchfreie Prozesse ermöglichen.

- Digitales Sammel-, Verrechnungs- oder periodisches Abrechnungsverfahren als Alternative prüfen.
- Zentralen digitalen Zugang und definierte Schnittstellen zu bestehenden Unternehmenssystemen vorsehen.
- Automatische Eingangsbestätigungen sowie verbindliche Bearbeitungs- und Reaktionsfristen schaffen.

- Bundeseinheitliche Standards und einheitliche Anwendungspraxis der Hauptzollämter sicherstellen.
- Generell ausreichende Test- und Übergangsphasen sowie eine frühzeitige Einbindung der Wirtschaft in die praktische Umsetzung sicherstellen.

Ordnungswidrigkeiten: Klarheit und Verhältnismäßigkeit

Die Neufassung der Ordnungswidrigkeitstatbestände ist materiell bedeutsam. Sie geht über eine rein redaktionelle Anpassung hinaus. Kritisch sind insbesondere die Vielzahl dynamischer Verweisungen auf EU-Vorschriften, die gemeinsame Erfassung vorsätzlicher und fahrlässiger Verstöße, die Verständlichkeit für KMU sowie die mögliche Sanktionierung bloß formaler oder kurzfristig korrigierter Fehler. Für Wirtschaftsbeteiligte muss eindeutig erkennbar bleiben, welche Verstöße tatsächlich bußgeldbewehrt sind.

Zudem ist aus der Verwaltungspraxis bekannt, dass bei der Abgabe von Zollanmeldungen auch geringfügige Fehler auftreten können, die keine Abgabenverkürzung zur Folge haben. Bislang standen solche Fehler in der Praxis und insbesondere bei Zollprüfungen regelmäßig nicht im Mittelpunkt. Ein weit gefasster Ordnungswidrigkeitenkatalog könnte jedoch dazu führen, dass auch geringfügige und folgenlose Fehler erhebliche rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Dies ist insbesondere für Zollbeauftragte und Speditionen relevant, die gerade für kleine und mittlere Unternehmen regelmäßig Zollanmeldungen abgeben. Fehler können beispielsweise durch die Übernahme von Angaben aus vorherigen Anmeldungen („Copy-and-Paste“) entstehen. Werden solche Sachverhalte künftig als Ordnungswidrigkeiten eingestuft und dem Anmelder zugerechnet, entstehen zusätzliche Haftungsrisiken und potenzielle Konflikte im Verhältnis zwischen Unternehmen und Dienstleistern.

- Eine Tatbestands-Synopse vorlegen, aus der klar hervorgeht, welche Fälle neu erfasst oder materiell verändert werden.
- Höhere Transparenz der Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht sowie Verständlichkeit und Bestimmtheit insbesondere für KMU sicherstellen.
- Mittelstandsfreundliche Ausgestaltung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs:
 - Für geringfügige, erstmalige und selbst korrigierte Verstöße eine vorherige Hinweis- bzw. Abhilfemöglichkeit vorsehen, soweit gesetzlich möglich.
 - Begrenzung auf wesentliche und schuldhafte Pflichtverletzungen sowie differenzierte Ausgestaltung nach Schwere und Folgen.
- Mindestens durch verbindliche Anwendungshinweise des BMF einen verhältnismäßigen Vollzug sicherstellen.

Luftverkehr: Vereinfachung konsequent digital und bundeseinheitlich umsetzen

Die Erleichterungen für den Einflug bestimmter Luftfahrzeuge werden ausdrücklich unterstützt. Damit daraus ein dauerhaft praxistaugliches Verfahren entsteht, bedarf es jedoch bundeseinheitlicher Standards.

- Bundeseinheitlich definieren, was als 'rechtzeitig' gilt.
- Einen einheitlichen digitalen Meldeweg schaffen.
- Automatische Eingangsbestätigung ermöglichen.
- Bearbeitungs- bzw. Reaktionsfristen festlegen.
- Notfall- und Ausfallverfahren vorsehen.
- Unterschiedliche Verfahrensweisen der Hauptzollämter vermeiden.

Übergangsfristen und Planungssicherheit

Das geplante Inkrafttreten zum 1. Oktober bzw. 1. November 2026 lässt angesichts des Bearbeitungsstands Anfang August 2026 nur wenig Zeit für Veröffentlichung, Information, IT-Anpassungen, Schulungen und Prozessumstellungen.

- Materielle Änderungen frühestens drei Monate nach Verkündung in Kraft treten lassen.
- Für IT-relevante Pflichten möglichst sechs Monate Übergangszeit vorsehen.
- Alternativ für IT-relevante Verfahren eine sanktionsfreie Einführungsphase gewährleisten.

Folgenabschätzung und Alternativenprüfung

Die Folgenabschätzung ist aus Sicht des BGA nachzubessern. Der Entwurf weist unter anderem 2,052 Millionen Euro zusätzliche Gebühreneinnahmen jährlich, 2,408 Millionen Euro jährlichen Personalaufwand der Wirtschaft sowie einen einmaligen eStoff-Aufwand von 1,532 Millionen Euro aus. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass keine Auswirkungen auf Einzelpreise zu erwarten seien. Diese Aussage ist angesichts der ausgewiesenen Mehrbelastungen näher zu begründen oder zu relativieren.

Auch die Aussage, es gebe keine Alternativen, greift zu kurz. Selbst wenn einzelne Regelungsziele unionsrechtlich vorgegeben sind, bestehen nationale Gestaltungsspielräume insbesondere bei Gebührenhöhe und -staffelung, Einföhrungstermin, digitaler Zustellung und Abrechnung, der Ausgestaltung der Luftverkehrsanzeige, der technischen Umsetzung von eStoff sowie beim Vollzug geringfügiger Verstöße.

- Folgen nach Unternehmensgröße und Branchen differenzieren.
- Einmalige und laufende Kosten der Wirtschaft transparent darstellen.
- Nationale Gestaltungsspielräume und geprüfte Alternativen nachvollziehbar dokumentieren.
- Die Annahme fehlender Auswirkungen auf Einzelpreise belastbar begründen oder entsprechend relativieren.

Freizone Bremerhaven

Der BGA unterstützt die Erweiterung, sofern Zollkontrolle, sichere räumliche Abgrenzung und Gleichbehandlung gewährleistet bleiben. Für Rechtssicherheit und praktische Nutzbarkeit sollte eine eindeutige und rechtssichere Gebietsabgrenzung sichergestellt werden, indem z.B. die textliche Grenzbeschreibung durch eine amtliche georeferenzierte Karte ergänzt wird.

eStoff-Anwendung

Die Digitalisierung der Abfindungsanmeldung ist grundsätzlich zu unterstützen. Vor dem Produktivstart sollte eine Pilotphase mit Nutzerbeteiligung stattfinden. Erforderlich sind insbesondere einfache Rollen- und Vertretungsregelungen, Export- und Archivfunktionen, Schnittstellen zu betrieblichen Systemen, klare Verantwortlichkeiten für eingegebene Daten und ein funktionierendes Ersatzverfahren bei technischen Störungen.

5. Zusammenfassende BGA-Position

Der BGA unterstützt die Modernisierung des nationalen Zollrechts, wenn sie zu einer tatsächlichen Vereinfachung, Digitalisierung und besseren Praxis-tauglichkeit der Zollverfahren führt. Die vorgesehenen Erleichterungen im Luftverkehr, die Anhebung der beschränkten Einreisefreimengen und die Erweiterung der Freizone Bremerhaven sind zu begrüßen. Gleichzeitig müssen die erheblichen Gebührenerhöhungen, die zusätzlichen Wirtschaftslasten, die neu gefassten Ordnungswidrigkeitstatbestände und die kurzen Umsetzungsfristen überarbeitet werden.

Der BGA fordert daher eine Überarbeitung des Entwurfs mit dem Ziel, Gebühren transparent und verhältnismäßig auszugestalten, zusätzliche Zustell- und Bürokratiekosten durch digitale Verfahren zu vermeiden, Ordnungswidrigkeiten klar und angemessen zu fassen, die Wirtschaft frühzeitig in die Entwicklung und Erprobung digitaler Verfahren einzubeziehen und ausreichende Übergangsfristen sicherzustellen. Nur so kann die beabsichtigte Modernisierung tatsächlich zu einer Entlastung der Unternehmen beitragen.