



Bern, 29. Mai 2019

Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 17.3360, Finanzkom-
mission des Nationalrates, 18. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	Postulat	3
1.2	Einkaufstourismus	4
1.2.1	Definition	4
1.2.2	Gründe für den Einkaufstourismus	4
1.2.3	Auswirkungen des Einkaufstourismus und die verschiedenen Interessen.....	6
1.3	Wertfreigrenze	8
1.3.1	Begriff und Ursprung	8
1.3.2	Wertfreigrenze bei der Einfuhr in die EU	9
1.4	Mehrwertsteuer-Regime EU / Schweiz	9
1.4.1	Bestimmungslandprinzip	9
1.4.2	Bagatellgrenze bei der Ausfuhr (Schweiz und ihre Nachbarstaaten).....	10
2	Auswirkungen der Frankenstärke auf die Mehrwertsteuer	11
2.1	Entgangene Mehrwertsteuer-Einnahmen aufgrund des Einkaufstourismus	11
2.1.1	Umfang Einkaufstourismus	11
2.1.1.1	Statistiken aus Studien	11
2.1.1.2	Statistik und Erhebung des BFS	12
2.1.2	Entgangene Mehrwertsteuereinnahmen.....	13
2.2	Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer aufgrund nicht weitergegebener Währungsgewinne	14
3	Parlamentarische Vorstösse und weitere Lösungsvorschläge	16
4	Analyse der vorgeschlagenen und weiteren Massnahmen	17
4.0	Allgemeines	17
4.1	Unilaterale Massnahmen	19
4.1.1	Senkung der Wertfreigrenze	19
4.1.2	Reduzierte Wertfreigrenze für Personen, die sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufhalten	20
4.1.3	Anpassung der Wertfreigrenze an die Bagatellgrenze des Herkunftslandes (länderspezifische Wertfreigrenzen)	21
4.1.4	Wertfreigrenze wird nur gewährt, wenn in der Verzollungs-App angegeben wird, dass die ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückgefordert wird	22
4.1.5	Spezialmehrwertsteuersatz im Reiseverkehr	23
4.1.6	Reduzierte Wertfreigrenzen im Grenzverkehr	24
4.1.7	Gebührenpflicht für Einkäufe im Ausland	25
4.2	Bilaterale oder multilaterale Massnahmen	25
4.2.1	Wertfreigrenze wird nur gewährt, wenn ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückgefordert wird.....	25
4.2.2	Gegenseitige Verrechnung der Mehrwertsteuer mit den Nachbarstaaten	27
4.2.2.1	Rückerstattung der Differenz zwischen ausländischer und inländischer Mehrwertsteuer	27
4.2.2.2	Überweisung einer Pauschalsumme.....	28
4.2.3	My Import is your Export	29
4.2.4	Gespräche mit Deutschland betreffend Bagatellgrenze	30
4.3	Für die Umsetzung notwendige Massnahmen	30
4.3.1	Lenkende Massnahmen zur Anwendung der Verzollungs-App.....	30
4.3.2	Vereinfachung der Vorschriften im Reiseverkehr	31
4.3.2.1	Einheitssteuersatz im Reiseverkehr	31
4.3.2.2	Zölle für landwirtschaftliche Produkte abschaffen	32
5	Fazit	32

1 Ausgangslage

1.1 Postulat

Vorliegender Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 17.3360 Finanzkommission des Nationalrats vom 18. Mai 2017 «Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer» verfasst.

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Bericht zu erstatten über die Auswirkungen der Frankenstärke auf die Mehrwertsteuer in Zusammenhang mit dem Einkaufstourismus.

In seiner Stellungnahme vom 30. August 2017 erklärte der Bundesrat, dass er bereit sei – wie im Postulat gefordert – die Vor- und Nachteile der Lösungsansätze der diversen parlamentarischen Vorstösse im Bereich des Einkaufstourismus zu durchleuchten und darauf beruhend mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Wortlaut des Postulats:

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Bericht zu erstatten über die Auswirkungen der Frankenstärke auf die Mehrwertsteuer und insbesondere

- *zu prüfen, ob zur Entschärfung der Situation ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen ist, eine Verordnungsänderung vorzunehmen ist, oder andere Massnahmen wie staatsvertragliche Lösungen mit den Nachbarstaaten zu verhandeln sind.*
- *aufzuzeigen, inwiefern und mit welchen Konsequenzen zur Bekämpfung des Einkaufstourismus ein Mehrwertsteuerregime eingeführt werden kann, in dem alle Kunden Mehrwertsteuer bezahlen entweder in dem jeweiligen europäischen Nachbarstaat oder in der Schweiz.*

Das Begehren wird wie folgt begründet:

Mit dem frankenschockbedingten Preisgefälle verlagern sich zunehmend Konsummilliarden aus der Schweiz in die grenznahen Gebiete unserer Nachbarstaaten. Dort werden neue Detailhandelsstrukturen aufgebaut und Mehrumsätze erzielt, während in der Schweiz Ladenflächen und Arbeitsplätze verschwinden. Zusätzlich verschärft wird die Situation, indem die ausländische MWST vollständig zurückgefordert werden kann, ohne dass dadurch die schweizerische MWST für die in die Schweiz eingeführten Waren fällig wird.

Bei zunehmendem online-Handel und grenzüberschreitendem Verkehr erscheinen Rückerstattungen von MWST bei Ausfuhr der Ware als Anachronismus. Im Bericht sind erhärtete Zahlen zu den entgangenen MWST-Einnahmen aufgrund des «Einkaufstourismus» sowie der Mehreinnahmen der MWST aufgrund nicht weiter gegebener Währungsgewinne auf Importwaren vorzulegen.

Der Bericht erörtert Vor- und Nachteile der diversen parlamentarischen Vorstösse (u. a. 17.3131 Motion Hösli, «Den Schweizer Detailhandel nicht benachteiligen») sowie der Lösungsvorschläge von Verbänden wie IG Schweizer Detailhandel, die nach dem Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Cramer 15.3208, «Starker Franken und Einkaufstourismus» vom 21. Dezember 2016, S. 80 ff., präsentiert wurden.

Im Bericht sind auch staatsvertragliche Lösungen zu evaluieren, bei denen unter Reziprozität jeder Staat die MWST gemäss seiner nationalen Gesetzgebung erhebt und auf Rückerstattungen bei der Ausfuhr generell verzichtet wird.

1.2 Einkaufstourismus

1.2.1 Definition

Da nur wenige Länder vom Phänomen des Einkaufstourismus betroffen sind, existiert keine international anerkannte Definition. Die im Postulat erwähnten Auswirkungen manifestieren sich vorwiegend im grenznahen Gebiet zu unseren Nachbarstaaten. Deshalb wird Einkaufstourismus in diesem Bericht wie folgt definiert: Als Einkaufstourismus gelten Einkäufe von Waren, die in der Schweiz wohnhafte Personen im benachbarten Ausland zum privaten Bedarf tätigen und selber einführen. Die Konsumentinnen und Konsumenten fahren dabei gezielt zum Einkaufen ins Ausland, insbesondere um Preisdifferenzen auszunutzen. Nicht zum Einkaufstourismus zählen Einfuhren von Waren, die auf Urlaubsreisen eingekauft werden.

Der Onlinehandel (E-Commerce) ist nicht Teil des Einkaufstourismus gemäss Verständnis dieses Berichts. Unter Onlinehandel wird die elektronische Abwicklung von Kaufvorgängen von Waren oder Dienstleistungen im Internet verstanden. Die Ware wird via Internet – häufig auf Online-Plattformen – im In- oder Ausland bestellt, bezahlt und direkt an das Domizil der Kundinnen und Kunden geliefert. Im Gegensatz zum Einkaufstourismus begeben sich die Konsumentinnen und Konsumenten nicht ins Ausland. Wenn Konsumentinnen und Konsumenten Waren online bestellen und sich diese an eine grenznahe ausländische Lieferadresse liefern lassen, um sie dann persönlich abzuholen und einzuführen, gilt das ebenfalls als Einkaufstourismus.

Ausführungen zum Thema Onlinehandel (E-Commerce) können dem Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4228 Moser «Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler» entnommen werden.

1.2.2 Gründe für den Einkaufstourismus

Hauptgrund für den Einkaufstourismus ist die Preisdifferenz von rund 60 Prozent im Vergleich zur EU15 (Hochpreisinsel Schweiz)¹:

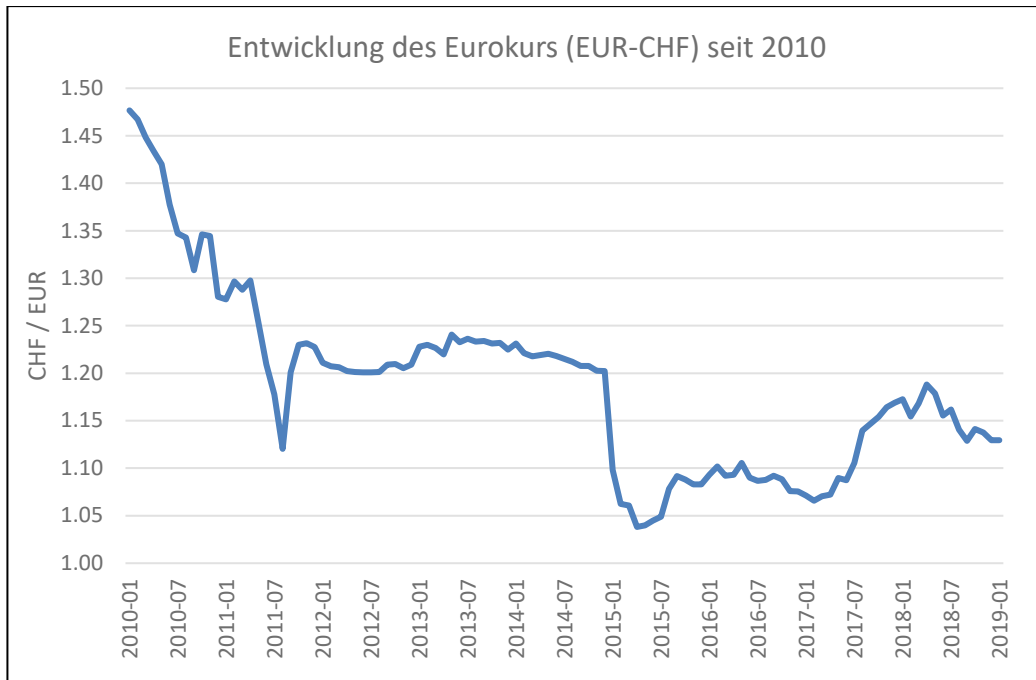
- **Preisdifferenz aufgrund allgemein höherem Preisniveau**
Viele Waren sind in der Schweiz grundsätzlich teurer. Die Ursachen für die Preisdifferenzen sind vielfältig (Löhne, Miete, Regulierungen, tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse, Grenzschutz im Agrarbereich, teilweise geringe Wettbewerbsintensität etc.). Der Bundesrat hat sich dazu mehrmals geäußert². Die Gründe für das hohe Kosten- und Preisniveau in der Schweiz werden zusätzlich im Rahmen des überwiesenen Postulats 15.4159 Fournier «Weshalb ist die Schweiz eine Hochpreisinsel? Und was kann dagegen unternommen werden?» analysiert und dargelegt.
- **Preisdifferenz aufgrund der Frankenstärke**
Massgeblich zur hohen Preisdifferenz beigetragen hat die Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro nach Ausbruch der Staatsschuldenkrise in der Eurozone ab

¹ Siehe Bericht des WBF «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel» vom 20. Dezember 2017.

Zu den EU15 gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

² Siehe insbesondere Erläuternder Bericht zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)» vom 22. August 2018, Bericht des WBF «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel» vom 20. Dezember 2017, Bericht des Bundesrats «Behinderung von Parallelimporten» vom 22. Juni 2016.

2011 und insbesondere nach Aufhebung des Mindestkurses für den Franken gegenüber dem Euro Anfang 2015. Die Frankenstärke verursachte einen wesentlichen Teil der Preisunterschiede, sind diese doch zwischen 2008 und 2017 von rund 20 auf über 60 Prozent gestiegen.



Quelle: Schweizerische Nationalbank SNB

- **Preisdifferenz aufgrund der Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer**
Lassen sich in der Schweiz wohnhafte Personen die im Vergleich zur Schweiz viel höhere ausländische Mehrwertsteuer zurückerstatten (vgl. Ziffer 1.4), werden die Einkäufe im Ausland noch billiger. Im Vergleich zur Frankenstärke ist der Beitrag zur Preisdifferenz durch die Rückerstattung ausländischer Mehrwertsteuer jedoch bescheiden (ca. 20 Prozent).
- **Wertfreigrenze (steuerfreier Konsum)**
Personen, die in die Schweiz einreisen oder zurückkehren, können Waren zu ihrem privaten Gebrauch oder zum Verschenken innerhalb der Wertfreigrenze von 300 Franken steuerfrei einführen (vgl. Ziffer 1.3). Dadurch bleibt die Preisdifferenz unberührt. Sobald die Wertfreigrenze überschritten wird und die Mehrwertsteuer bezahlt werden muss, wird die Preisdifferenz reduziert (2,5 bzw. 7,7 Prozent).

Den Einkaufstourismus begünstigen weiter:

- **Medienpräsenz (indirekte Werbung)**
Die Präsenz des Einkaufstourismus in den Medien weckt bei den Konsumentinnen und Konsumenten das Bedürfnis, auch zu profitieren und im Ausland einkaufen zu gehen.
- **Annehmlichkeiten (Convenience)**
Weitere Argumente für den Einkauf im Ausland sind ein anderes Produkteangebot und eine grössere Produktvielfalt. Auch schätzen die Konsumentinnen und Konsumenten die längeren Ladenöffnungszeiten und das vorhandene Parkplatzangebot.

- **Ausflüge**
Die Konsumentinnen und Konsumenten verbinden den Einkauf im Ausland gerne mit einem Ausflug.
- **Öffentlicher Nahverkehr und motorisierter Individualverkehr**
Der ausgebaut öffentliche Nahverkehr ins grenznahe Ausland und die aktuellen Treibstoffpreise für den motorisierten Individualverkehr begünstigen den Einkaufstourismus zusätzlich.

1.2.3 Auswirkungen des Einkaufstourismus und die verschiedenen Interessen

Bei der Betrachtung der Auswirkungen des Einkaufstourismus treffen zwei unterschiedliche Sichtweisen aufeinander: Einerseits die gesellschaftliche und politische andererseits die wirtschaftliche. Beide haben ihre Berechtigung. Beispielsweise wird das «Lädelisterben» aus gesellschaftlicher Sicht häufig kritisch betrachtet. Aus rein ökonomischer Sicht führt der damit einhergehende Strukturwandel hingegen zu einer produktiveren Wirtschaft und so zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung.

Der Einkaufstourismus hat in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Interessengruppen:

- **Individuelle Kostenoptimierung**
Vom Einkaufstourismus profitieren insbesondere Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten, welche sich aufgrund der höheren Kaufkraft mit ihrem Einkommen mehr leisten können als wenn sie die gleichen Produkte in der Schweiz kaufen würden.
- **Detailhandel in der Schweiz kommt unter Druck**
Der Einkaufstourismus schmälert die Umsätze und die Gewinne des inländischen Detailhandels und dessen Lieferanten. Obschon sich der Schweizer Detailhandel in den letzten Jahren bemüht hat, der ausländischen Konkurrenz mit Massnahmen wie Preisabschlägen oder längeren Öffnungszeiten zu begegnen, mussten einzelne Geschäfte – insbesondere in den Grenzgebieten – schliessen. Dies hat auch Folgen für die ganze Wirtschaft in diesen Gebieten (kurzfristig z. B. Arbeitsplatzabbau, weniger Mieteinnahmen wegen leerstehender Ladenlokale, weniger Einkaufsmöglichkeiten). Diese Auswirkungen können aber nicht alleine auf den Einkaufstourismus zurückgeführt werden, sondern sind unter anderem auch eine Folge des sich allgemein verändernden Einkaufsverhaltens (Stichwort: Onlinehandel). Mittel- und langfristig könnte der Detailhandel in der Schweiz von dieser Entwicklung profitieren, da er zum Strukturwandel gedrängt wird.
- **Hochpreisinsel Schweiz wird bekämpft**
Durch die Konkurrenz des Einkaufstourismus und auch des Onlinehandels steigt der Druck auf den Detailhandel und deren Lieferanten, die Preise in der Schweiz zu senken. Davon profitieren die Konsumentinnen und Konsumenten und letztlich auch die gesamte Volkswirtschaft.
- **Steuergleichbehandlung fehlt**
Konsumentinnen und Konsumenten, die aus dem Ausland Waren einführen, die innerhalb der Wertfreigrenze steuerfrei sind, und sich die ausländische Mehrwertsteuer zurückerstatten lassen, geniessen Steuervorteile, da sie weder im Inland noch im Ausland Mehrwertsteuer bezahlen. Sie gelangen in den Besitz vollständig steuerbefreier Waren. Das führt zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung gegenüber den

Personen, die ausschliesslich im Inland bei mehrwertsteuerpflichtigen Händlern einkaufen. Diese entrichten auf allen ihren Einkäufen die Mehrwertsteuer. Diese Ungleichbehandlung ist jedoch nur bei Einkäufen in Deutschland von grösserer Relevanz, da Deutschland keine Bagatellgrenze für Steuerrückerstattungen kennt (vgl. Ziffer 1.4.2).

- **Steuerausfälle in der Schweiz**
Bei Einfuhren innerhalb der Wertfreigrenze wird keine Einfuhrsteuer erhoben. Zudem fallen durch den Umsatzrückgang im Detailhandel weniger Inlandsteuern an. Dadurch entgehen der öffentlichen Hand, zumindest kurzfristig, Steuereinnahmen. Führt der Einkaufstourismus zu einem wohlfahrtsökonomisch vorteilhaften Strukturwandel, der mit einem höheren gesamtwirtschaftlichen Output einhergeht, könnten langfristig höhere Steuereinnahmen resultieren.
- **Verkehrsbehinderungen an der Grenze**
Der Einkaufstourismus verursacht Mehrverkehr. Dadurch werden Staus auf beiden Seiten der Grenze insbesondere an den Wochenenden zum Normalfall. Die Stopps an der Grenze zwecks Abstempelung der Ausfuhrscheine durch die ausländischen Zollbehörden verursachen zusätzlich Wartezeiten, Verkehrsbehinderungen, Abgase und Lärm.

Die in den Einkaufstourismus involvierten Interessengruppen haben **unterschiedliche und häufig gegensätzliche Interessen**. U. a. wurden folgende Aspekte eingebracht:

Einkaufstouristinnen und -touristen:

- individuelle Kostenoptimierung;
- Abbau der negativen Auswirkungen des Einkaufstourismus an den Grenzübergängen (lange Wartezeiten, kleine Anzahl Parkplätze, Rückstau);
- effiziente und einfache Grenzübertritts-, Verzollungs- und Rückerstattungsprozesse.

Schweizer Detailhandel:

- mehr Umsatz in der Schweiz / Verhinderung von Umsatzeinbussen;
- Einschränkung des Einkaufstourismus;
- keine «Steuergeschenke» durch Wertfreigrenze und ausländische Mehrwertsteuer-rückerstattung.

Gemeinden in Grenznähe:

- Abbau der negativen Auswirkungen des Einkaufstourismus in Grenznähe (lange Wartezeiten, kleine Anzahl Parkplätze, Rückstau);
- Erhalten des Steuersubstrats durch Verhinderung der Schliessung von Läden.

Ausländischer Detailhandel:

- mehr Umsatz mit Kundschaft aus der Schweiz;

- Wettbewerbsvorteil durch Wertfreigrenze und Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer;
- effiziente und einfache Grenzübertritts- und Verzollungsprozesse.

Eidgenössische Zollverwaltung (EZV):

- ordentliche Zollveranlagung sicherstellen (Einnahme von Zoll und Mehrwertsteuer, Durchsetzen der nichtzollrechtlichen Erlasse für die Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung);
- Schmuggelbekämpfung;
- effektiver und effizienter Personaleinsatz;
- Abbau der negativen Auswirkungen des Einkaufstourismus an den Grenzübergängen (lange Wartezeiten, kleine Anzahl Parkplätze, Rückstau);
- effiziente und einfache Grenzübertritts- und Verzollungsprozesse.

1.3 Wertfreigrenze

1.3.1 Begriff und Ursprung

Personen, die aus dem Zollausschlussgebiet Samnaun in das Zollinland einreisen oder zurückkehren, können Waren des Reiseverkehrs³ zu ihrem privaten Gebrauch oder zum Verschenken bis zu einem Gesamtwert von 300 Franken pro Person von der Einfuhrsteuer befreit einführen (Wertfreigrenze)⁴. Ist der Warenwert höher als 300 Franken, ist der gesamte Warenwert mehrwertsteuerpflichtig (Normalsatz 7,7 Prozent und reduzierter Satz 2,5 Prozent). Die Wertfreigrenze wird der gleichen Person – auch bei mehreren Grenzübertritten am gleichen Tag – nur einmal täglich gewährt. Die Wertfreigrenze kann nicht kumuliert werden. D. h. ein Gegenstand im Wert von über 300 Franken ist immer steuerpflichtig, auch wenn mehrere Personen miteinander einreisen.

Die Wertfreigrenze wurde nicht geschaffen, um Reisenden oder Bewohnerinnen und Bewohnern grenznaher Gebiete den steuerfreien Konsum zu ermöglichen, sondern hauptsächlich, um den administrativen Aufwand beim Zollveranlagungsverfahren im Reiseverkehr zu verringern. Sie ist das Ergebnis einer Güterabwägung zwischen Wettbewerbsneutralität versus Erhebungswirtschaftlichkeit (Art. 1 Abs. 3 MWSTG⁵). Die Wertfreigrenze ist daher eine verwaltungswirtschaftliche Massnahme, die aus Gründen der Erhebungswirtschaftlichkeit eingeführt wurde. Die aktuelle Wertfreigrenze von 300 Franken besteht in dieser Form seit 2002. Damals wurden zur Vereinfachung der Zollabfertigung die allgemeine Wertfreigrenze von 100 Franken und die besondere Wertfreigrenze von 200 Franken zusammengerechnet. Das Alter, der Wohnsitz, die Lebensverhältnisse und die Aufenthaltsdauer der reisenden Person sowie der Verwendungszweck der eingeführten Waren spielen seither für die Gewährung der Wertfreigrenze keine Rolle mehr.

³ Waren des Reiseverkehrs sind Waren, die jemand auf einer Reise über die Zollgrenze mitführt oder bei der Ankunft aus dem Ausland in einem inländischen Zollfreiladen erwirbt, ohne dass sie für den Handel bestimmt sind (Art. 16 Zollgesetz vom 18. März 2005, SR 631.0).

⁴ Verordnung des EFD vom 2. April 2014 über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag (SR 641.204).

⁵ Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (MWSTG; SR 641.20).

Die Wertfreigrenze – wie auch die Freimengen für alkoholische Getränke und Tabakwaren – stützt sich auch auf das von der Schweiz ratifizierte Kyoto-Übereinkommen⁶. Zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren wurde international vereinbart, dass in- und ausländische Reisende nichtgewerbliche Waren bis zu einem Gesamtwert von 75 Sonderziehungsrechten (SZR) abgabenfrei einführen dürfen. 75 SZR entsprachen bei der massgebenden Änderung des Übereinkommens im Jahr 1999 um die 154 Franken (heute ungefähr 104 Franken). Für Personen unter einem bestimmten Alter oder Personen, die häufig die Grenze überschreiten oder sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufgehalten haben, kann ein niedrigerer Betrag festgesetzt werden⁷.

1.3.2 Wertfreigrenze bei der Einfuhr in die EU

Die Mitgliedstaaten der EU befreien die Einfuhr von Waren durch aus Drittländern kommenden Reisenden, deren Gesamtwert 300 Euro⁸ nicht übersteigt, von der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern⁹. Für Flug- und Seereisende beträgt die Wertfreigrenze 430 Euro. Die Mitgliedstaaten können den Schwellenwert für Reisende unter 15 Jahren verringern (nicht unter 150 Euro).

Die Mitgliedstaaten können zudem die Wertfreigrenze für Personen mit Wohnsitz im Grenzgebiet, Grenzarbeitnehmende sowie Besatzungen von Verkehrsmitteln herabsetzen. Von dieser Möglichkeit machten unsere Nachbarstaaten Gebrauch (*Frankreich 75 Euro, Italien 50 Euro, Österreich 40 Euro, Deutschland 90 Euro*). Diese eingeschränkte Reisefreigrenze gilt für Bewohnerinnen und Bewohner grenznaher Gemeinden, **wenn ihre Reise nicht über einen Umkreis von 15 Kilometern Luftlinie um den Ort der Einreise hinausgeführt hat**. Verlässt die Person dieses Gebiet nachweislich, kann sie von der höheren Wertfreigrenze profitieren.

1.4 Mehrwertsteuer-Regime EU / Schweiz

1.4.1 Bestimmungslandprinzip

Die Mehrwertsteuer ist eine Konsumsteuer. Sie bezweckt die Besteuerung des nicht unternehmerischen Endverbrauchs im Inland. Daraus leitet sich das Bestimmungslandprinzip ab. Es kommt dann zum Tragen, wenn eine Leistung nicht im Inland, sondern in einem Drittstaat erworben wird, der Leistungsverbrauch jedoch im Inland erfolgt. Aus Sicht des Erwerbslandes erfolgt in solchen Fällen kein Endverbrauch im Inland, weshalb solche Leistungen von der Mehrwertsteuer des Erwerbslandes grundsätzlich befreit sind. Der Steuertatbestand ist im Erwerbsland nicht erfüllt. Im Land des Endverbrauchs ist im Gegenzug die Einfuhrsteuer (Steuer auf der Einfuhr von Gegenständen) respektive die Bezugssteuer (Bezug von Dienstleistungen aus dem Ausland) fällig. Nach dem Bestimmungslandprinzip¹⁰ fällt die Steuer also nicht im Land des Leistungserwerbs, sondern im Land des Leistungsverbrauchs an. Dem Bestimmungslandprinzip wird auch in der EU nachgelebt. Selbst bei innergemeinschaftlichen Lieferungen (Lieferungen von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen EU-Mitgliedstaat) wird an diesem Prinzip festgehalten, da die Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Steuersätze haben. Ausgenommen davon sind lediglich Verkäufe über den Ladentisch.

⁶ Protokoll 26. Juni 1999 zur Änderung des internationalen Übereinkommens vom 18. Mai 1973 zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren (SR **0.631.21**), Besondere Anlage J, Kapitel 1.

⁷ Anhang III, Besondere Anlage J, Kapitel 1, Praktik 1.17.

⁸ 300 Euro entsprachen am 20. Dezember 2007 gut 500 Franken, am 1. Januar 2019 rund 340 Franken.

⁹ Richtlinie 2007/74/EG des Rates vom 20. Dezember 2007 über die Befreiung der von aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführten Waren von der Mehrwertsteuer und den Verbrauchssteuern (ABl. L 346 vom 29. Dezember 2007, S. 6-12).

¹⁰ Art. 8 MWSTG mit Ausnahmen vom Prinzip in Art. 8 Abs. 2 MWSTG.

1.4.2 Bagatellgrenze bei der Ausfuhr (Schweiz und ihre Nachbarstaaten)

Aus dem Bestimmungslandprinzip ergibt sich, dass im Herkunftsland keine Mehrwertsteuer geschuldet ist, wenn ein Gegenstand exportiert wird. Im Handelswarenverkehr sind sämtliche Lieferungen ins Ausland von der Mehrwertsteuer des Herkunftslandes befreit. Nur im Reiseverkehr (Käufe über den Ladentisch von Privatpersonen für den eigenen Bedarf oder zu Geschenkzwecken) wird aus verwaltungsökonomischen Gründen auf eine Steuerbefreiung wegen Export verzichtet, wenn nicht zu einem Minimalbetrag je Verkaufsgeschäft eingekauft worden ist. Der Mindesteinkaufsbetrag unter dem keine Steuerbefreiung zugelassen wird, wird als Bagatellgrenze bezeichnet. In der *Schweiz* muss ein im Ausland wohnhafter Tourist für mindestens 300 Franken je Verkaufsgeschäft einkaufen, damit sein Einkauf von der schweizerischen Mehrwertsteuer wegen der Ausfuhr von der Steuer befreit werden kann. Gemäss der EU-Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem können die EU-Mitgliedstaaten eine Bagatellgrenze von maximal 175 Euro je Verkaufsgeschäft festlegen. Beim Start des Euro entsprachen die 175 Euro annähernd 300 Franken. In *Frankreich* beträgt diese Bagatellgrenze 175 Euro, in *Italien* 155 Euro, in *Österreich* 75 Euro. *Deutschland* macht keinen Unterschied bei der Steuerbefreiung von Handelswaren und Privateinkäufen und verzichtet daher auf eine Bagatellgrenze (Befreiung ab 0 Euro). Der deutsche Bundesrechnungshof empfahl allerdings in einem Bericht vom 12. Mai 2017 über die Mitwirkung der Zollverwaltung bei der Umsatzsteuerbefreiung von Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr¹¹ die Einführung einer Bagatellgrenze von 175 Euro.

Da die Bagatellgrenzen nicht mit den Wertfreigrenzen bei der Einfuhr harmonisiert sind, führt dies dazu, dass Güter unversteuert im Inland in den Endverbrauch gelangen. Diese Situation ist nicht neu, sondern besteht schon seit Jahrzehnten. Sie wurde insbesondere aus verwaltungsökonomischen Gründen toleriert; sie hat sich jedoch akzentuiert, seit der Einkaufstourismus nach der Aufwertung des Frankens zugenommen hat. Mit der Einführung von Duty-free on Arrival per 1. Juni 2011 hat das Parlament (Motion 06.3211 Kaufmann) den steuerfreien Konsum im Inland bewusst in Kauf genommen.

Der unversteuerte Konsum im Inland könnte verhindert werden, wenn die Ausfuhr-Bagatellgrenzen mit den Einfuhr-Wertfreigrenzen koordiniert würden. In einem kleinen Land wie der Schweiz lebt ein viel grösserer Anteil der Bevölkerung in Grenznähe und kann dadurch regelmässig vom steuerfreien Einkaufen profitieren als in einem grossen Land. In unseren Nachbarstaaten ist der Einkaufstourismus schon aus diesem Grund viel weniger ein Phänomen. Aufgrund der Kaufkraft der Schweizer Wohnbevölkerung sind die Einkaufstouristinnen und -touristen aus der Schweiz in den Detailhandelsgeschäften unserer Nachbarstaaten gern gesehen. Umgekehrt wirken die hohen Preise in der Schweiz eher abschreckend auf die im Ausland wohnhaften Konsumenten, so dass aus unseren Nachbarstaaten kaum jemand zum Einkaufen in die Schweiz kommt. Es besteht deshalb kaum ein Interesse für eine gegenseitige Angleichung der Bagatell- und Wertfreigrenzen.

¹¹ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2017/2017-bericht-mitwirkung-der-zollverwaltung-bei-der-umsatzsteuerbefreiung-von-ausfuhren-im-nichtkommerziellen-reiseverkehr>

2 Auswirkungen der Frankenstärke auf die Mehrwertsteuer

2.1 Entgangene Mehrwertsteuer-Einnahmen aufgrund des Einkaufstourismus

2.1.1 Umfang Einkaufstourismus

Da die Zollanmeldung im Reiseverkehr mündlich erfolgt und für Waren innerhalb der Wertfreigrenze keine Abgaben erhoben werden, führt die EZV keine Statistiken über die Wareneinfuhren im Reiseverkehr. Es wird auch keine offizielle Statistik über den Einkaufstourismus auf Bundesebene veröffentlicht. Deshalb sind keine erhärteten Zahlen über das Volumen des Einkaufstourismus verfügbar. Die Ausgaben der Schweizer Bevölkerung im Ausland können aber mit der Haushaltbudgeterhebung (HABE) des Bundesamts für Statistik (BFS) bedingt beobachtet werden, und der Einkaufstourismus wurde von verschiedenen Studien eingeschätzt.

2.1.1.1 Statistiken aus Studien

Mehrere Studien haben sich mit dem Thema Einkaufstourismus beschäftigt, insbesondere diejenigen des Forschungszentrums für Handelsmanagement der Universität St. Gallen, der Credit Suisse sowie des Marktforschungsinstitutes GfK Switzerland AG.

Das geschätzte Volumen des Einkaufstourismus kann von Studie zu Studie oder innerhalb einer Studie von Publikation zu Publikation stark ändern. In der Studie Einkaufstourismus der Universität St. Gallen wird der Einkaufstourismus für 2017 auf insgesamt 9,07 Milliarden Franken geschätzt (2015: 8,27)¹². Wird der Online-Teil nicht berücksichtigt, ergeben sich stationäre Käufe von 7,86 Milliarden Franken im Jahr 2017 (2015: 7,34). Andere Studien mit unterschiedlichen Definitionen des Einkaufstourismus (z. B. mit Einbezug des Onlinehandels) gehen für 2015 von einer Schätzung von ca. 11 Milliarden Franken¹³ aus. Die Tendenzen sind aber bei allen Studien gleich, indem eine Zunahme bis 2015 und danach eine Stabilisierung festgestellt wird.

Diese Schätzungen müssen indessen mit Vorsicht interpretiert werden, da keine die Qualitätsanforderungen einer offiziellen Statistik erfüllt (im Sinne der Unabhängigkeit, Transparenz, Repräsentativität, Replizierbarkeit oder der Periodizität). Diese Studien sind alle mit verschiedenen methodologischen Problemen behaftet:

- Sie wenden unterschiedliche Definitionen des Einkaufstourismus an.

Die Universität St. Gallen zählt z. B. den im Ausland erfolgten Onlinehandel zum Einkaufstourismus und unterscheidet zwischen stationärem Einkaufstourismus (kompatibel mit der in diesem Bericht betrachteten Definition in Ziffer 1.2.1) und Online-Einkaufstourismus.

¹² Siehe Prof. Dr. Thomas Rudolph, Dr. Liane Nagengast, Frauke Nitsch, Studie Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018, Forschungszentrum für Handelsmanagement der Universitäten St. Gallen. Berechnung: Anzahl Käufer Schweizer Bevölkerung, die im Ausland einkauft * Kaufhäufigkeit/Jahr * durchschnittlicher Ausgabebetrag pro Kopf; innerhalb der Studie Einkaufstourismus der Universität St. Gallen wird diese Grösse als «Verlust» für den Schweizer Handel bezeichnet. Dies ist technisch gesehen falsch, weil die dynamischen Effekte auf der Nachfrage nicht berücksichtigt werden. Einerseits wird innerhalb der Studie der Verlust mit ausländischen Preisen berechnet (richtig wären die Schweizer Preise) und andererseits bleibt der konsumierte Warenkorb konstant (richtig wäre nicht konstant wegen Einkommenseffekt).

¹³ siehe Credit Suisse Economic Retail 2016 sowie GfK-Studien Auslandeinkäufe für die IGDHS

- Die Stichproben sind nicht für die Gesamtschweiz repräsentativ.

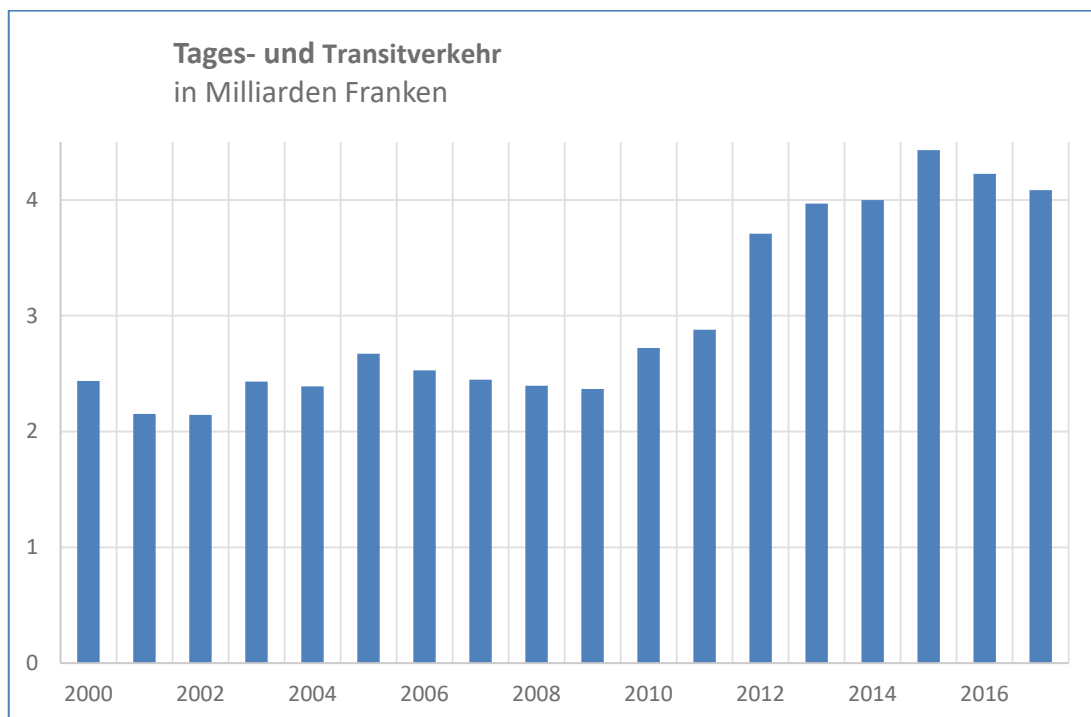
Die Studie Einkaufstourismus der Universität St. Gallen ist z. B. nur für die Deutschschweiz und nicht für die ganze Schweiz repräsentativ¹⁴. Dies bedeutet, dass die angewandte Stichprobe keine Rückschlüsse für die Gesamtschweiz ermöglicht und dass diese Studie keine fundierte schweizweite Schätzung liefert.

- Diese Studien haben auch den Nachteil, dass sie keine systematische Erhebungsperiodizität haben und dass dadurch die Entwicklung schwer beobachtet werden kann.

Es kann aber gesagt werden, dass im Vergleich zu den gesamten Importen der Schweiz die Einfuhren im Reiseverkehr verhältnismässig gering sind. 2017 importierte die Schweiz Waren und Dienstleistungen im Umfang von insgesamt 364 Milliarden Franken¹⁵.

2.1.1.2 Statistik und Erhebung des BFS

Laut BFS sind die für die Schätzung des Einkaufstourismus relevanten Variablen im Rahmen der HABE teilweise vorhanden. Mit den aktuell vorhandenen Daten des BFS kann das Volumen aller Ausgaben, welche von der Schweizer Bevölkerung im Rahmen von Tagesreisen im Ausland getätigt werden, abgeschätzt werden. Dazu zählt der Einkaufstourismus wie in 1.2.1 definiert, aber darüber hinaus auch Ausgaben für Dienstleistungen im Ausland (z. B. Restaurantbesuche, Freizeitveranstaltungen), welche definitionsgemäss nicht zum Einkaufstourismus zählen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Unterposition «Tages- und Transitverkehr» der Fremdenverkehrsbilanz. Die Berechnung dieser Ausgaben beruht auf den Daten aus der HABE¹⁶.



Quelle: BFS, 2017 provisorisch

¹⁴ vgl. die Befragungsstruktur, S. 5 der Studie Einkaufstourismus der Universität St. Gallen.

¹⁵ Siehe SNB, Zahlungsbilanz, <https://data.snb.ch/>

¹⁶ Genauer gesagt, beruht die Entwicklung der Ausgaben dieser Unterposition der Fremdenverkehrsbilanz auf der Entwicklung einiger Ausgaben im Ausland in der HABE.

Mit einem jährlichen Volumen zwischen 2,15 und 2,67 Milliarden Franken zeigten die in den Nachbarstaaten getätigten Ausgaben bis 2009 eine stabile Entwicklung. Ab 2010 verzeichneten sie eine Zunahme und erreichten ihren Höchststand im 2015 (4,43 Milliarden Franken). Seither zeigten sie sich rückläufig, aber immer noch auf hohem Niveau. In der Periode 2010 – 2015 nahmen die Ausgaben nominal trotz rückläufiger Preise um 63 Prozent zu. Die Preise der Rubrik Tages- und Transitverkehr haben sich in dieser Periode laut BFS insgesamt um 18 Prozent reduziert. Werden diese Preiseffekte berücksichtigt, resultierte eine Verdoppelung des Volumens. Dieser Gesamtverlauf ist mit den anderen Studien vergleichbar, auch wenn der absolute Betrag stark abweicht.

Vorstehende Zahlen müssen aber ebenfalls mit Vorsicht interpretiert werden, da die HABE nicht explizit auf den Einkaufstourismus abzielt. Es muss deshalb mit Annahmen gearbeitet werden. Auch ist die Unterrubrik «Tages- und Transitverkehr» der Fremdenverkehrsbilanz konzeptionell nicht ganz dem Einkaufstourismus gleichzusetzen. Folgende Schwächen sind in diesem Zusammenhang festzuhalten:

- da die Angaben über die Reise (Dauer, Grund, Land) in der HABE nicht erfasst werden, kann der Einkaufstourismus nicht klar abgegrenzt werden;
- der Wert enthält auch gewisse Dienstleistungen (z. B. auswärtige Verpflegung);
- die ausgewerteten Stichproben wurden nicht in Bezug auf den Einkaufstourismus ausgewählt, sie sind deshalb nicht darauf ausgerichtet.

2.1.2 Entgangene Mehrwertsteuereinnahmen

Die von Privatpersonen bezahlte Einfuhrsteuer auf den selbst getätigten Einkäufen im Ausland fliesst direkt in die Bundeskasse. Ein Vorsteuerabzug ist nicht möglich.

Die durch die Frankenstärke gewonnene zusätzliche Kaufkraft ist für Privatpersonen ein zusätzlicher Anreiz, im Ausland einzukaufen, insbesondere dann, wenn der inländische Detailhandel die Währungsgewinne auf Importgütern nicht oder nur teilweise an die Kundschaft weitergibt. Viele Privatpersonen beschränken den Umfang ihrer Einkäufe im Ausland auf die im Rahmen der Wertfreigrenze abgabenfrei einföhrbaren Waren. Hier gelangen – vor allem bei Einföhren aus Deutschland, das keine Bagatellgrenze anwendet (vgl. Ziffer 1.4.2) – Güter ohne Steuerbelastung direkt in den inländischen Konsum.

Dagegen dürfte die durch den Einkaufstourismus gewonnene zusätzliche Kaufkraft der Konsumentinnen und Konsumenten auch den Binnenmarkt beleben und so einen Teil der dem Bund entgangenen Mehrwertsteuer kompensieren.

Da keine erhärteten Zahlen über das Volumen des Einkaufstourismus vorhanden sind, sind auch keine Zahlen über die entgangene Mehrwertsteuer verfügbar (vgl. Ziffer 2.1.1). Vom Volumen des Einkaufstourismus könnte aber auch nicht uneingeschränkt auf die potenziell entgangenen Mehrwertsteuereinnahmen im Reiseverkehr geschlossen werden, da insbesondere die effektive Aufteilung zwischen dem normalen und dem reduzierten Steuersatz nicht bekannt ist. Um die Bandbreite nachvollziehbar schätzen zu können, müssten aber die aus dem Ausland eingeföhrten Einkaufsvolumina der nach dem jeweiligen Mehrwertsteuersatz gewichteten Warengruppen – zumindest annähernd – bekannt sein.

Zudem wäre die errechnete Mehrwertsteuer aus dem Volumen des Einkaufstourismus um den Aufwand für das Einkassieren und für die Durchsetzung der neuen Wertfreigrenze zu reduzieren¹⁷.

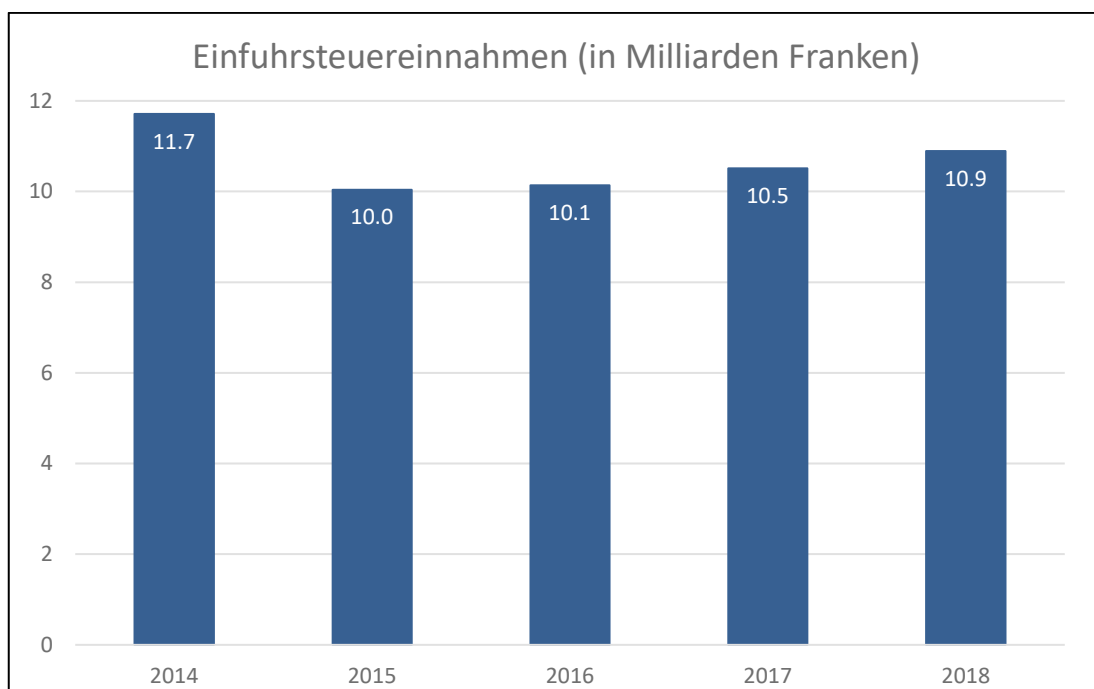
Aus den vorstehend dargelegten Gründen kann die Frage, wie hoch die dem Fiskus entgangenen Mehrwertsteuereinnahmen aufgrund des Einkaufstourismus sind, nicht beantwortet werden.

2.2 Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer aufgrund nicht weitergegebener Währungsgewinne

Das Postulat verlangt erhärtete Zahlen zu den Mehreinnahmen der Mehrwertsteuer aufgrund nicht weitergegebener Währungsgewinne auf Importwaren.

Die Auswirkungen der Frankenstärke auf die Mehrwertsteuereinnahmen sind vielschichtig. Grundsätzlich gibt es zwei sich entgegengerichtete Effekte einer Frankenstärke auf die Mehrwertsteuereinnahmen. Die Frankenstärke führt einerseits dazu, dass die Preise der importierten Güter fallen und somit der Ertrag der Einfuhrsteuer sinkt. Andererseits dürften – jedenfalls mit Blick auf die Lehre – wegen der günstigeren Preise mehr Güter konsumiert werden, was zu Mehreinnahmen führen sollte.

Die Einfuhrsteuereinnahmen im Handelswarenverkehr entwickelten sich in den Jahren 2014 bis 2018 wie folgt:



Quelle: EZV

Die Import-Statistiken ermöglichen, die Preisentwicklung einzuschätzen. Laut dem Importpreisindex des BFS lagen die Importpreise im Jahresdurchschnitt 2015 rund 14 Prozent unter dem Niveau von 2010, und gingen bis 2017 (Jahresdurchschnitt) noch leicht zurück (-0,4 Prozent). Im Jahr 2018 sind die Importpreise aber wieder gestiegen (+4,7 Prozent). Da der starke Schweizer Franken die Exportaussichten der exportierenden Unternehmen ein-

¹⁷ Mit lenkenden Massnahmen zur Anwendung der Verzollungs-App wäre der Aufwand erheblich geringer (vgl. Ziffer 4.3.1).

trübte, hielten sich insbesondere die exportorientierten Unternehmen beim Einkauf im Ausland eher zurück als dass sie von den günstigeren Einkaufspreisen zu profitieren versuchten. Im Jahr 2015, der Aufhebung des EURO-Mindestkurses durch die Nationalbank, stagnierten die Importe untypischerweise mengenmässig (-0,1 %) gegenüber dem Vorjahr.

Da grob geschätzt 90 Prozent der vereinnahmten Einfuhrsteuern von Unternehmen stammen, die diese in ihren Abrechnungen mit der ESTV wieder als Vorsteuer abziehen können, bedeuten niedrigere Einfuhrsteuern auch weniger Vorsteuerabzüge und damit höhere Steuerablieferungen bei der ESTV. Die gesamten Einfuhrsteuereinnahmen haben somit einen geringen Einfluss auf die gesamten Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes.

Die Steuerbemessungsgrundlage bei der Mehrwertsteuer ist das Entgelt und nicht die Marge des Leistungserbringers. Der Mehrwertsteuerertrag hängt ab vom unternehmerischen Umsatz und nicht vom unternehmerischen Gewinn. Wenn der Detailhandel den Währungsgewinn aufgrund der Frankenstärke nicht an seine Kundschaft weitergibt, resultieren daraus nicht Mehreinnahmen für die Mehrwertsteuer, sondern allenfalls keine Mindereinnahmen, wie im folgenden Beispiel aufgezeigt wird:

	Situation 1	Steuer-satz	Steuerbe-trag	Situa-tion 2	Steuer-satz	Steuerbe-trag	Situa-tion 3	Steuer-satz	Steuerbe-trag
Einkaufspreis im Ausland	150	7.7%		100	7.7%		100	7.7%	
Einfuhrsteuer			11.55			7.70			7.70
Verkaufspreis im Inland	200	7.7%		200	7.7%		150	7.7%	
Inlandsteuer			15.40			15.40			11.55
Zwischentotal			26.95			23.10			19.25
<i>./. Vorsteuer</i>			<i>-11.55</i>			<i>-7.70</i>			<i>-7.70</i>
Saldo Bundeskasse			15.40			15.40			11.55

Situation 1 = Ausgangssituation, Situation 2 = Preise nach Währungsgewinn, ohne Weitergabe an den Konsumenten, Situation 3 = Preise nach Währungsgewinn, mit Weitergabe an den Konsumenten.

Zudem ist Folgendes zu bedenken: Wenn die eingeführten Waren Vorleistungen für Leistungen der inländischen Unternehmen sind, dann kommt es darauf an, was das inländische Unternehmen damit macht. Werden Exportgüter hergestellt, dann gibt es überhaupt keine Auswirkungen auf die Mehrwertsteuereinnahmen: Das Endprodukt und dank des Vorsteuerabzugs auch die ganzen Vorleistungen sind steuerfrei. Werden Leistungen hingegen an inländische Kunden erbracht, kommt es darauf an, ob die Preise wegen den günstigeren Vorleistungen reduziert werden oder nicht. Bleiben sie gleich, dann bleiben auch die Mehrwertsteuereinnahmen gleich. Sinken sie, dann sinken auch die Mehrwertsteuereinnahmen. Allerdings müssten gemäss der geltenden Lehre bei sinkenden Preisen die mengenmässige Nachfrage steigen (es ist ja gleich viel Geld für den Konsum zur Verfügung) und die Mindereinnahmen ganz oder teilweise kompensiert werden. Entscheidend ist, welcher Art die zusätzlich konsumierten Güter und Dienstleistungen sind und ob der Konsum in der Schweiz oder im Ausland erfolgt. Nur wenn das Geld ausschliesslich im Ausland (z. B. für Ferien) verwendet wird, erfolgt gar keine Kompensation.

Wenn die Währungsgewinne auf Importwaren nicht an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden, führt dies wie aufgezeigt nicht zu Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer. Nicht weitergereichte Währungsgewinne des inländischen Handels können die Konsumentinnen und Konsumenten jedoch veranlassen, vermehrt im Ausland einzukaufen, wodurch sich die Mehrwertsteuereinnahmen ebenfalls eher vermindern als erhöhen.

Die Frage, wie hoch die Einnahmen der Mehrwertsteuer aufgrund nicht weitergegebener Währungsgewinne auf Importwaren sind, kann betragsmässig nicht beantwortet werden. Es

ist jedoch davon auszugehen, dass nicht weitergegebene Währungsgewinne keine Zunahme der Mehrwertsteuereinnahmen zur Folge haben. Nicht weitergegebene Währungsgewinne verbessern allerdings den Unternehmensgewinn, was sich c. p. in höheren Gewinnsteuern niederschlägt.

3 Parlamentarische Vorstösse und weitere Lösungsvorschläge

Neben dem Postulat 17.3360, das Gegenstand des vorliegenden Berichts ist, verlangen die Wirtschaft und verschiedene parlamentarische Vorstösse Massnahmen, um den Einkaufstourismus einzudämmen bzw. die Steuergleichbehandlung herzustellen.

Unter den parlamentarischen Vorstössen sind die Motionen 18.3416 Pantani «Einfuhr von Waren aus dem Ausland. Freigrenze von 300 auf 50 Franken senken» und 19.3204 Hausammann «Keine Mehrwertsteuererhöhungen ohne vorgängige Herstellung der Steuergerechtigkeit» noch hängig (Stand: im Rat noch nicht behandelt). Der Bundesrat wird beauftragt, die Freigrenze für die mehrwertsteuerbefreite Einfuhr von Waren aus dem Ausland zum privaten Gebrauch von 300 auf 50 Franken zu reduzieren (vgl. Ziffer 4.1.1).

Das Parlament lehnte zudem am 6. März 2019 verschiedene parlamentarische Vorstösse ab:

- Motion 17.3131 Hösli «Den Schweizer Detailhandel nicht benachteiligen» (Reduktion der Freigrenze für die mehrwertsteuerbefreite Einfuhr von Waren aus dem Ausland zum privaten Gebrauch von 300 auf 50 Franken; vgl. Ziffer 4.1.1).
- Motion 17.3417 Dobler «Die elektronische Selbstverzollung vermindert die Bürokratie und ermöglicht die Flexibilisierung der Zollfreigrenze» (Einführung einer elektronischen Zollselbstdeklaration für die Mehrwertsteuer für den Reiseverkehr; vgl. Ziffer 4.3.1 und 4.2.2.1).
- Motion 17.3428 Hegglin «Stopp der Zoll- und Steuerfreizone rund um die Schweiz!» (Schliessung der im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bestehenden Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer; vgl. Ziffer 4.2.2.1 und 4.2.2.2).

Zusätzlich haben die Kantone spezifische Initiativen eingereicht:

- Standesinitiative 18.300 St. Gallen «Keine Subventionierung des Einkaufstourismus» (Stand: Ständerat hat am 6. März 2019 keine Folge gegeben)

Der Kantonsrat lädt die Bundesversammlung ein, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei sämtlichen privaten Wareneinfuhren im Inland eine Mehrwertsteuer zu entrichten ist, wenn die Mehrwertsteuer im Ausland zurückerstattet wird. Die Wertfreigrenze wird damit aufgehoben (vgl. Ziffer 4.2.1).

- Standesinitiative 18.316 Thurgau «Beseitigung der Wertfreigrenze im Einkaufstourismus» (Stand: im Rat noch nicht behandelt)

Die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene sind dahingehend anzupassen, dass bei sämtlichen Einfuhren im privaten Warenverkehr die Schweizer Mehrwertsteuer zu entrichten ist, sofern die ausländische Mehrwertsteuer zurückgefordert wird (vgl. Ziffer 4.2.1).

Schliesslich hat auch die Wirtschaft Vorschläge lanciert:

- Vorschlag IG Detailhandel Schweiz (IGDHS)

Die IGDHS schlägt vor, dass die Wertfreigrenze von 300 Franken nur für Waren gewährt wird, für welche nicht aktiv die Ausfuhr durch ein ausländisches Zollamt mittels amtlichen Siegel bestätigt wurde (vgl. Ziffer 4.2.1).

- Vorschlag der Kreuzlinger Initiative zur Abschaffung der Mehrwertsteuersubvention (KAMS)

Alle Einfuhren im Reiseverkehr sollen steuerpflichtig sein. Es sei denn, dass die rechtlichen Grundlagen des Herkunftslandes die Erstattung der Mehrwertsteuer für diesen Einkauf ausschliessen (vgl. Ziffer 4.1.3).

Zudem diskutierte die EZV anlässlich eines Treffens am 10. Januar 2019 mit Vertretern des Detailhandels (IGDHS, Swiss Retail Federation, Schweizerische Gewerbeverband sgv und KAMS) verschiedene Massnahmen. Und am 14. Februar 2019 fand ein Austausch zwischen der EZV und Vertretern des Konsumentenschutzes (Stiftung für Konsumentenschutz, Schweizerisches Konsumentenforum kf, Büro für Konsumentenfragen BFK und Preisüberwacher PUE) statt.

4 Analyse der vorgeschlagenen und weiteren Massnahmen

4.0 Allgemeines

Nachfolgend werden verschiedene Massnahmen an der Grenze analysiert, die in den vorstehenden parlamentarischen Vorstössen und Initiativen vorgeschlagen wurden oder die von interessierten Kreisen stammen. Zusätzlich wurden weitere Lösungsvorschläge evaluiert.

Die Massnahmen sind unterteilt nach unilateralen und bi- bzw. multilateralen. Zudem werden auch noch diejenigen Massnahmen dargelegt, die als Voraussetzung für die Umsetzung allfälliger Massnahmen getroffen werden sollten.

Nicht analysiert wurden Massnahmen zur Senkung der Hochpreisinsel Schweiz. Der Bundesrat hat dazu bereits mehrere Berichte erarbeitet, um die Ursachen von höheren Preisen in der Schweiz zu analysieren und die geeigneten Instrumente gegen die Hochpreisinsel umzusetzen. Entsprechende Massnahmen zur Bekämpfung der Preisdifferenzen wurden umgesetzt oder sind in Vorbereitung. Auf Basis des Berichts des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel» vom 20. Dezember 2017 und der in diesem Zusammenhang beauftragten Studien, hat der Bundesrat insbesondere ein Massnahmenpaket beschlossen, welches mit einem Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie einer Stärkung des Cassis-de-Dijon-Prinzips, gezielten Massnahmen in der Landwirtschaft und einer Modernisierung der Fusionskontrolle gegen die Hochpreisinsel vorgehen soll.

Noch detailliert geprüft werden müssten die rechtlichen und politischen Auswirkungen der bi- bzw. multilateralen Massnahmen auf das Fürstentum Liechtenstein.

Alle Massnahmen, die eine Senkung oder Aufhebung der Wertfreigrenze zum Ziel haben, hätten die folgenden Auswirkungen. Auf eine wiederholte Erwähnung bei den einzelnen Massnahmen wird deshalb verzichtet.

- Es wird erhofft, dass sich die Preisdifferenz zum Ausland verkleinert. Das Einkaufen im Ausland wäre weniger attraktiv und der Einkaufstourismus würde teilweise eingedämmt. Davon würde der inländische Detailhandel profitieren. Blicke das Einkaufsvolumen trotz Senkung der Wertfreigrenze hingegen gleich, ergäben sich Mehreinnahmen für den Bund.
- Allerdings wären die Waren aufgrund des allgemein tieferen Preisniveaus selbst ohne Wertfreigrenze im Ausland immer noch billiger. Da die Wertfreigrenze nur einen geringen Einfluss auf die Preisdifferenz hat (vgl. Ziffer 1.2.2), hätte deren Senkung oder deren Abschaffung nur eine äusserst beschränkt lenkende Wirkung.
- Eine tiefere Wertfreigrenze könnte die Einkaufstouristinnen und -touristen dazu verleiten, öfters ins Ausland zu fahren. Die Verkehrsbehinderungen nähmen dadurch noch mehr zu. Nicht auszuschliessen ist auch, dass eine Senkung den Einkaufstourismus fördern könnte. Die Einkaufstouristinnen und -touristen könnten zum Schluss kommen: «Wenn ich schon verzollen muss, dann kaufe ich gleich alles im Ausland ein».
- Die Massnahmen führen zu einer wesentlichen Zunahme von Verzollungen im Reiseverkehr. Zusätzliche Verzollungen bedeuten für die EZV einen grösseren Aufwand für das Erheben der Abgaben. Dabei handelt es sich vor allem um Kleinstbeträge. Dieser Mehraufwand kann die EZV nur bewältigen, wenn die reisenden Personen abgabepflichtige Waren selber mit der Verzollungsapplikation «QuickZoll» der EZV für den Reiseverkehr (Verzollungs-App)¹⁸ verzollen. Entsprechende lenkende Massnahmen (z. B. Gebühr für die Verzollung am Schalter) wären deshalb zwingende Voraussetzung für eine Senkung oder Aufhebung der aus Gründen der Erhebungswirtschaftlichkeit eingeführten Wertfreigrenze (vgl. Ziffer 4.3.1).
- Um die Benutzung der Verzollungsapplikation «QuickZoll», nebst lenkenden Massnahmen, weiter zu fördern, ist deren Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Hierzu müssen weitere Vereinfachungen bei der Verzollung im Reiseverkehr geprüft werden (vgl. Ziffer 4.3.2).
- Konsumentinnen und Konsumenten könnten weniger oder gar keine Waren steuerfrei einführen.
- Eine tiefere oder keine Wertfreigrenze sowie auch sehr komplizierte und mühsame Anwendungsregeln könnten die Einkaufstouristinnen und -touristen dazu verleiten, ihre Waren nicht zur Einfuhr anzumelden, d. h. ihre Waren zu schmuggeln. Um eine tiefere Wertfreigrenze wirkungsvoll durchsetzen zu können, müsste die EZV vermehrt Kontrollen durchführen, was eine falsche Allokation der Ressourcen zur Folge haben könnte. Eine erfolgreiche Durchsetzung ist aber nur möglich, wenn Bussen auch für Kleinstbeträge ausgesprochen werden.

¹⁸ <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-private/reisen-und-einkaufen--freimengen-und-wertfreigrenze/einfuhr-in-die-schweiz/quick-zoll.html>

4.1 Unilaterale Massnahmen

4.1.1 Senkung der Wertfreigrenze

Die Wertfreigrenze von heute 300 Franken würde mit dieser Massnahme generell gesenkt werden.

Umsetzung

Die Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag¹⁹ müsste geändert werden.

Die neue Höhe der Wertfreigrenze müsste festgelegt werden (z. B. 150, 100, 50 oder 0 Franken).

Möchte die Schweiz eine einheitliche Wertfreigrenze von unter 150 Franken einführen, müsste sie einen Vorbehalt zur empfohlenen Praktik 1.17 des Anhangs III, Besondere Anlage J, Kapitel 1 des Kyoto-Übereinkommens anbringen.

Auswirkungen / Beurteilung

Auswirkungen einer Senkung bzw. Aufhebung der Wertfreigrenze siehe auch Ziffer 4.0.

Da mit dieser Massnahme weniger Waren gänzlich steuerfrei eingeführt werden könnten, würde zwar oberhalb der ausländischen Bagatellgrenze die Steuergleichbehandlung erhöht aber unterhalb der Bagatellgrenze mit einer Doppelbesteuerung eine neue Steuerungleichbehandlung zu Lasten der Konsumentinnen und Konsumenten geschaffen.

Die Bagatellgrenze gilt bei der Ausfuhr pro Rechnung bzw. pro Verkaufsgeschäft (vgl. Ziffer 1.4.2). Die Wertfreigrenze wird hingegen pro Tag gewährt. Dies kann bereits heute im Verkehr mit Staaten, die eine Bagatellgrenze kennen, zu einer Doppelbesteuerung führen. Würde die Wertfreigrenze in der Schweiz gesenkt, käme es zu noch mehr Doppelbesteuerungen.

Das von der Schweiz ratifizierte Kyoto-Übereinkommen sieht eine Wertfreigrenze von 75 Sonderziehungsrechten vor (entsprochen beim Abschluss umgerechnet 154 Franken).

Mit einer Wertfreigrenze von unter 300 Franken würde sich die Schweiz deutlich von ihren Nachbarstaaten abheben. In der EU gilt eine Wertfreigrenze von 300 Euro bzw. 430 Euro für Flug- / Seereisende (vgl. Ziffer 1.3.2). Mit der Abschaffung der Wertfreigrenze wäre die Schweiz wohl das einzige Land unter denjenigen, welche das Kyoto-Übereinkommen ratifizierten, das keine Wertfreigrenze anwenden würde.

Werden im Reiseverkehr alle Waren mit der Verzollungs-App veranlagt, wäre nur noch eine tiefe Wertfreigrenze (z. B. 50 Franken) aus Gründen der Erhebungswirtschaftlichkeit (solange der bei den Konsumentinnen und Konsumenten veranlasste Aufwand nicht in die Betrachtungen einbezogen wird) gerechtfertigt. Andere Länder, die auch über eine entsprechende App verfügen, wenden weiterhin Wertfreigrenzen an (z. B. Singapur).

¹⁹ SR 641.204

Eine vollständige Aufhebung der Wertfreigrenze wäre kaum umsetz- und vollziehbar, da bereits ein kleines Mitbringsel wie ein Schlüsselanhänger oder eine Souvenir-Tasse eine Besteuerung auslösen würde. Zudem wäre bei einer 0 Franken Wertfreigrenze die Erhebungswirtschaftlichkeit erheblich in Frage gestellt, weil in jedem Fall zumindest Transaktionsgebühren anfallen.

4.1.2 Reduzierte Wertfreigrenze für Personen, die sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufhalten

Für Personen, die sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufhielten, würde die Wertfreigrenze mit dieser Massnahme gesenkt oder aufgehoben. In den übrigen Fällen bliebe die heutige Wertfreigrenze von 300 Franken bestehen.

Umsetzung

Die Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag müsste geändert werden.

Gemäss empfohlener Praktik 1.17 des Anhangs III, Besondere Anlage J, Kapitel 1 des von der Schweiz ratifizierten Kyoto-Übereinkommens kann für Personen, die sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufgehalten haben, eine niedrige Wertfreigrenze festgesetzt werden. Möchte die Schweiz die Wertfreigrenze ganz aufheben, müsste sie einen Vorbehalt zur empfohlenen Praktik 1.17 anbringen.

Die Höhe der Wertfreigrenze müsste festgelegt werden.

Möchte eine Person von der höheren Wertfreigrenze profitieren, müsste sie nachweisen, dass sie sich vor der Einreise mehr als 24 Stunden im Ausland aufhielt.

Auswirkungen / Beurteilung

Auswirkungen einer Senkung bzw. Aufhebung der Wertfreigrenze siehe auch Ziffer 4.0.

Da mit dieser Massnahme ebenfalls weniger Waren absolut steuerfrei eingeführt werden könnten, würde die Steuergleichbehandlung erhöht. Es käme aber wie bei der allgemeinen Senkung der Wertfreigrenze vermehrt zu Doppelbesteuerungen (vgl. Ziffer 4.1.1).

Bei unterschiedlichen Wertfreigrenzen müsste das Personal der EZV bei Kontrollen die Anspruchsberechtigung eingehender prüfen (z. B. die Aufenthaltsdauer im Ausland). Unterschiedlich hohe Wertfreigrenzen hob der Bundesrat 2002 mit der Begründung einer nachhaltigen Vereinfachung der Zollabfertigung im Reiseverkehr auf.

Bei einer Einführung einer tieferen Wertfreigrenze für Personen, die sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufhielten, könnte die höhere Wertfreigrenze nicht mehr mit der Erhebungswirtschaftlichkeit begründet werden.

Ob die verfassungsrechtliche Gleichbehandlung mit dieser Massnahme gewährleistet wäre, müsste geprüft werden.

4.1.3 Anpassung der Wertfreigrenze an die Bagatellgrenze des Herkunftslandes (länderspezifische Wertfreigrenzen)

Grundsätzlich wären bei Umsetzung dieser Massnahme alle Einfuhren im Reiseverkehr mehrwertsteuerpflichtig. Es sei denn, dass die rechtlichen Grundlagen des Herkunftslandes die Rückerstattung der Mehrwertsteuer für diesen Einkauf ausschliessen (vgl. Bagatellgrenze Ziffer 1.4.2). Unerheblich für die Einfuhrsteuerpflicht wäre, ob die Konsumentin oder der Konsument die Erstattung der Mehrwertsteuer im Herkunftsland tatsächlich in Anspruch nimmt oder nicht.

Erhoffte Wirkung: Mit dieser Massnahme soll die Steuergleichbehandlung hergestellt werden.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Massnahme müsste die Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag ergänzt werden.

Es müsste festgelegt werden, ob diese Massnahme für alle Länder oder nur für die Nachbarstaaten der Schweiz gelten soll. Sollte diese länderspezifische Wertfreigrenze nur für die Nachbarstaaten gelten, wäre sie sinnvollerweise in Euro festzusetzen. Für Frankreich würde dies eine Wertfreigrenze von 175 Euro, für Italien 155 Euro und Österreich 75 Euro bedeuten (vgl. Bagatellgrenzen Ziffer 1.4.2). Da Deutschland keine Bagatellgrenze kennt, gäbe es für Einfuhren aus Deutschland keine Wertfreigrenze, d. h. alle Einkäufe müssten verzollt werden. Würde die Wertfreigrenze in Schweizer Franken festgesetzt, müsste sie aufgrund des wechselnden Umrechnungskurses regelmässig angepasst werden.

Die Verzollungs-App müsste aufwändiger programmiert werden und die reisenden Personen müssten zusätzliche Angaben eingeben. Besonders kompliziert wäre dies für Personen, welche mehrere Länder hintereinander bereisen und Einkäufe in Ländern mit unterschiedlichen Bagatellgrenzen tätigen.

Unterschiedliche Wertfreigrenzen sind für die Konsumentinnen und Konsumenten verwirrend und könnten dazu führen, dass sie Fehler machen, welche zu Bussen führen können.

Auswirkungen / Beurteilung

Diese Massnahme hätte eine Senkung bzw. Aufhebung der Wertfreigrenze zur Folge (vgl. Ziffer 4.0).

Wenn je nach Nachbarstaat unterschiedlich hohe Wertfreigrenzen gelten würden, widerspräche dies dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung. Gewährt ein WTO-Mitglied einem anderen Staat eine Handelserleichterung, muss es diese allen WTO-Mitgliedern zugestehen.

Wenn für Einfuhren aus anderen Ländern die bisherigen Vorschriften gelten würden, gelangten unterschiedliche Prozesse zur Anwendung. Unterschiedliche Prozesse je nach Herkunftsland würden einer einfachen Veranlagung im Reiseverkehr zuwiderlaufen.

Eine vollständige Übereinstimmung liesse sich auch mit dieser Massnahme nicht erzielen:

- Zum einen gilt die Bagatellgrenze bei der Ausfuhr für die Einkäufe pro Laden, egal wie viele Personen dabei sind.

- Zum anderen gilt die Wertfreigrenze bei der Einfuhr in die Schweiz für alle mitgebrachten Gegenstände, unabhängig davon, in wie vielen Läden sie eingekauft wurden. Ausserdem können die Einkäufe grundsätzlich auf die Personen aufgeteilt werden, die gemeinsam die Grenze passieren.

Wie bei der Senkung der Wertfreigrenze käme es bei dieser Massnahme vermehrt zu Doppelbesteuerungen (vgl. Ziffer 4.1.1).

4.1.4 Wertfreigrenze wird nur gewährt, wenn in der Verzollungs-App angegeben wird, dass die ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückgefordert wird

Die heutige Wertfreigrenze würde bei Umsetzung dieser Massnahme nur gewährt werden, wenn die ausländische Mehrwertsteuer **nicht** zurückgefordert wird. In der Verzollungs-App müsste die Einkaufstouristin oder der Einkaufstourist demnach ankreuzen können, ob sie oder er die ausländische Mehrwertsteuer zurückgefordert hat oder zurückfordern wird.

Erhoffte Wirkung: Mit dieser Massnahme soll die Steuergleichbehandlung hergestellt werden.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Massnahme müsste die Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag ergänzt werden.

Die Zollverordnung²⁰ müsste dahingehend geändert werden, dass immer alle Waren des Reiseverkehrs – dies unabhängig des Warenwertes (sprich auch Kleinstmengen) – mit der Verzollungs-App angemeldet werden müssten.

Es müsste festgelegt werden, ob diese Massnahme für alle Länder oder nur für die Nachbarstaaten der Schweiz gelten soll.

Da alle Einfuhren mit der Verzollungs-App angemeldet werden müssten, müsste die App äusserst benutzerfreundlich sein.

Auswirkungen / Beurteilung

Bei Kontrollen müssten die reisende Person oder die EZV beweisen können, dass die ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückgefordert wurde oder wird. Diesen Negativbeweis zu erbringen dürfte ohne Beteiligung des ausländischen Staates schwierig bis unmöglich sein (siehe hierzu auch Ziffer 4.2.1). Insbesondere wenn die Ausfuhrbestätigung im Ausfuhrland elektronisch erfolgt (dies ist etwa in Frankreich mit dem System PABLO²¹, in Italien mit dem System SIENA²² und in Österreich mit dem System eValidation²³ der Fall), kann anlässlich der Einfuhr nicht kontrolliert werden, ob die ausländische Mehrwertsteuer zurückgefordert wird oder wurde. Eine Kontrolle wäre nur nachträglich via Ausfuhrstaat möglich. Das Interesse dieser Staaten an einer entsprechenden Mitarbeit ist eher fraglich. Werden die Nachweise für die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer noch abgestempelt, würde für die reisenden Personen der Anreiz bestehen, die abgestempelten Ausfuhrscheine vor

²⁰ Zollverordnung vom 1. November 2006 (SR 631.01)

²¹ <http://www.douane.gouv.fr/articles/a10805-la-detaxe-electronique-en-france-pour-les-touristes-pablo>

²² <http://www.confesercenti.siena.it>

²³ <http://www.evalidation.tax>

dem Schweizer Zollpersonal zu verbergen. Für die EZV würde auch hier ein hoher Kontrollaufwand entstehen.

Führten Einkaufstouristinnen und -touristen gleichzeitig Waren ein, für die sie die Mehrwertsteuer zurückfordern und für andere nicht, würde die Eingabe der Daten in der Verzollungs-App noch komplizierter werden.

Diese Massnahme führte zu einer teilweisen Aufhebung der Wertfreigrenze (vgl. Ziffer 4.0).

Würde die Massnahme nur für Einkäufe in den Nachbarstaaten gelten, gelangten unterschiedliche Prozesse zur Anwendung. Unterschiedliche Prozesse je nach Herkunftsland würden einer einfachen Veranlagung im Reiseverkehr zuwiderlaufen. Zudem widerspräche die unterschiedliche Anwendung der Wertfreigrenze dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung.

Die Steuergleichbehandlung wäre wiederhergestellt. Allerdings stehen die Massnahmen im Widerspruch zum Bestimmungslandprinzip (vgl. Ziffer 1.4.1).

Da die ausländische Mehrwertsteuer höher ist als die inländische Mehrwertsteuer, dürften sich die Einkaufstouristinnen und -touristen die ausländische Mehrwertsteuer in vielen Fällen weiterhin zurückerstatten lassen und die Waren am Zoll anmelden. Dies führte zu mehr Steuereinnahmen bei der Einfuhr, aber auch zu wesentlich mehr Verzollungen.

Verzichteten die Einkaufstouristinnen und -touristen auf eine Rückerstattung, müssten sie mit der App zwar die Einfuhr anmelden, aber bei Einkäufen unter 300 Franken an der Grenze nicht anhalten.

Da alle Waren im Reiseverkehr angemeldet werden müssten, könnten detaillierte Statistiken über die angemeldeten Einfuhren im Reiseverkehr bzw. über den Einkaufstourismus erstellt werden. Müssten sämtliche Waren verzollt werden, dürfte der gewollte und der ungewollte (aus Unwissen entstehende) Schmuggel beträchtlich zulegen.

Gewisse Grenzübergänge müssten mit geeigneten Geräten (Tablet-Geräte, Automaten) ausgerüstet werden, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass wirklich alle Reisenden ein Smartphone besitzen. Bei im Ausland liegenden Grenzübergangsstellen könnte allfällig ein Internetzugang zur Verfügung gestellt werden.

4.1.5 Spezialmehrwertsteuersatz im Reiseverkehr

Für den Reiseverkehr würde bei Umsetzung dieser Massnahme ein einheitlicher, über dem Normalsatz liegender Mehrwertsteuersatz festgesetzt werden.

Erhoffte Wirkung: Mit einem höheren Einfuhrsteuersatz würde die Preisdifferenz zum Ausland verkleinert. Das Einkaufen im Ausland wäre weniger attraktiv und der Einkaufstourismus könnte eingedämmt werden. Davon würde der inländische Detailhandel profitieren. Blicke das Einkaufsvolumen trotz hohem Einfuhrsteuersatz hingegen gleich, könnten Mehreinnahmen für den Bund generiert werden. Der Effekt dürfte noch wirkungsvoller sein, wenn gleichzeitig die Wertfreigrenze gesenkt würde (vgl. Ziffer 4.1.1 und 4.1.2).

Umsetzung

Die Einführung eines höheren, über dem Normalsatz liegenden Steuersatzes würde eine Änderung von Artikel 130 BV²⁴ notwendig machen.

²⁴ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)

Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer

Für die Umsetzung dieser Massnahme müsste ein Steuersatz festgesetzt und das Mehrwertsteuergesetz entsprechend geändert werden.

Auswirkungen / Beurteilung

Ein einheitlicher Steuersatz für alle Waren im Reiseverkehr würde die Mehrwertsteuererhebung im Reiseverkehr erheblich vereinfachen.

Diese Massnahme führte allerdings zu unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen zwischen der Einfuhr und einem Einkauf im Inland. Sie widerspräche dem WTO-Prinzip der Inländerbehandlung, wonach ausländische und inländische Anbieter gleichbehandelt werden müssen.

Es käme zu einer Ungleichbehandlung, da Konsumentinnen und Konsumenten bei der Einfuhr einen höheren Mehrwertsteuerbetrag bezahlen müssten als bei Einkäufen im Inland.

Ein zusätzlicher Steuersatz widerspräche der Strategie des Bundesrates, die Mehrwertsteuer zu vereinfachen.

4.1.6 Reduzierte Wertfreigrenzen im Grenzverkehr

Im Grenzverkehr würde bei Umsetzung dieser Massnahme eine reduzierte Wertfreigrenze gelten. Mögliche Varianten:

- a) Für Waren, die in der ausländischen Grenzzone eingekauft werden, würde eine reduzierte Wertfreigrenze gelten.
- b) Für Personen, die in der inländischen Grenzzone wohnen, würde eine reduzierte Wertfreigrenze gelten.
- c) Für Personen mit Wohnsitz in der inländischen Grenzzone, die in der ausländischen Grenzzone einkaufen, würde eine reduzierte Wertfreigrenze gelten.

Umsetzung

Die Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag müsste geändert werden.

Die inländische und / oder die ausländische Grenzzone müssten definiert werden.

Auswirkungen / Beurteilung

Auswirkungen einer Senkung bzw. Aufhebung der Wertfreigrenze siehe auch Ziffer 4.0.

Bei den Varianten b und c käme es aufgrund des Wohnortes zu einer Ungleichbehandlung der inländischen Einkaufstouristinnen und -touristen.

Bei Kontrollen wäre mit erheblichem Mehraufwand zu rechnen, da jedes Mal Einkaufs- und / oder Wohnort abgeklärt werden müssten.

Bei einer Einführung einer reduzierten Wertfreigrenze im Grenzverkehr könnte die höhere Wertfreigrenze nicht mehr mit der Erhebungswirtschaftlichkeit begründet werden.

Ob die verfassungsrechtliche Gleichbehandlung mit dieser Massnahme gewährleistet wäre, müsste geprüft werden.

4.1.7 Gebührenpflicht für Einkäufe im Ausland

Für Einkäufe im Ausland würde bei Umsetzung dieser Massnahme eine Gebühr erhoben werden (im Sinne einer Art Lenkungsabgabe).

Erhoffte Wirkung: Mit der Gebührenpflicht würde die Preisdifferenz zum Ausland verkleinert. Das Einkaufen im Ausland wäre weniger attraktiv und der Einkaufstourismus könnte eingedämmt werden. Davon würde der inländische Detailhandel profitieren. Mit den Gebühren könnten Einnahmen für den Bund generiert werden.

Umsetzung

Es müsste eine gesetzliche Grundlage für eine entsprechende Gebühr geschaffen werden (allenfalls sogar auf Verfassungsebene). Die Gebühr könnte entweder bei jeder Zollanmeldung oder einmalig mit dem Herunterladen der Verzollungs-App erhoben werden. Im letzteren Fall müsste die App jedes Jahr zwingend neu gebührenpflichtig aktualisiert werden.

Die Zollverordnung müsste dahingehend geändert werden, dass immer alle Waren des Reiseverkehrs, d. h. auch die abgabenfreien, mit der Verzollungs-App angemeldet werden müssen.

Um durchsetzen zu können, dass die reisenden Personen alle ihre Waren anmelden, müsste die EZV vermehrt Kontrollen durchführen.

Auswirkungen / Beurteilung

Die rechtliche Qualifikation einer solchen Gebühr (Steuer oder Lenkungsabgabe) und deren Zulässigkeit unter WTO-Gesichtspunkten müsste vertieft geklärt werden.

Durch diese Verzollungsgebühr würde der Einkauf im Ausland verteuert. Die Massnahme hätte die gleichen Auswirkungen wie die Senkung der Wertfreigrenze (vgl. Ziffer 4.0). Sie würde darüber hinaus einen Anreiz zu umfangreicheren Einkäufen im Ausland setzen, um die Gebühr zu «amortisieren».

4.2 Bilaterale oder multilaterale Massnahmen

4.2.1 Wertfreigrenze wird nur gewährt, wenn ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückgefordert wird

Bei sämtlichen Einfuhren im privaten Warenverkehr müsste bei Umsetzung dieser Massnahme die inländische Mehrwertsteuer entrichtet werden, sofern die ausländische Mehrwertsteuer zurückerstattet / zurückgefordert wird bzw. die Wertfreigrenze von 300 Franken würde nur für Waren gewährt werden, für welche die ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückgefordert wird.

Erhoffte Wirkung: Mit dieser Massnahme sollte die Steuergleichbehandlung hergestellt, das inländische Gewerbe geschützt und Verkehrsbehinderungen verringert werden.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Massnahme müsste die Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag ergänzt werden.

Im Zeitpunkt der Einfuhr kann in vielen Fällen nicht überprüft werden, ob die ausländische Mehrwertsteuer zurückerstattet bzw. zurückgefordert wurde oder nicht. Will die reisende Person die Waren innerhalb der Wertfreigrenze mehrwertsteuerfrei einführen, müsste sie beweisen, dass sie die ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückfordern wird bzw. zurückgefordert hat. Dies könnte sie nur, wenn der ausländische Staat bestätigte, dass die Mehrwertsteuer nicht zurückerstattet wurde. Eine solche Bestätigung kann aber systembedingt nur nachträglich erfolgen. Deshalb müsste die schweizerische Mehrwertsteuer bei der Einfuhr erhoben werden und aufwändig wieder zurückerstattet werden. Damit nachträgliche Negativbeweise ausgestellt werden, müssten mit unseren Nachbarstaaten bi- oder multilaterale Abkommen abgeschlossen werden.

Beim heutigen Mehrwertsteuersystem erfolgt die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer nicht durch die ausländischen Zollbehörden an der Grenze, sondern im Nachhinein durch den ausländischen Verkäufer oder ein privates Dienstleistungsunternehmen (Tax-free-Unternehmen). Die Zollbehörde bestätigt lediglich, dass die Waren exportiert wurden. Die Nachbarstaaten müssten sich somit befähigen, die Informationen über die rückerstattete Mehrwertsteuer zu sammeln und weiterzugeben.

Auswirkungen / Beurteilung

Erfolgt die Ausfuhrbestätigung im Ausfuhrland elektronisch (dies ist etwa in Frankreich mit dem System PABLO, in Italien mit dem System SIENA und in Österreich mit dem System eValidation der Fall), kann anlässlich der Einfuhr nicht kontrolliert werden, ob die ausländische Mehrwertsteuer zurückgefordert wird oder wurde. Eine Kontrolle wäre nur nachträglich via Ausfuhrstaat möglich. Werden die Nachweise für die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer noch abgestempelt, würde für die reisenden Personen der Anreiz bestehen, die abgestempelten Ausfuhrscheine vor dem Zollpersonal zu verbergen. Für die EZV würde auch hier ein hoher Kontrollaufwand entstehen.

Da für Nachbarstaaten ein solches System nur Zusatzaufwand ohne Mehrwert bedeutet, dürfte das Interesse an entsprechenden Abkommen gering sein.

Führen Einkaufstouristinnen und -touristen Waren ein, für die sie nur teilweise die Mehrwertsteuer zurückfordern, würde die Eingabe der Daten in der Verzollung-App noch komplizierter werden.

Die Massnahme führte zu einer teilweisen Aufhebung der Wertfreigrenze (vgl. Ziffer 4.0).

Die teilweise Aufhebung würde auch zu unterschiedlichen Prozessen führen. Unterschiedliche Prozesse je nach Herkunftsland würden einer einfachen Veranlagung im Reiseverkehr zuwiderlaufen. Zudem widerspräche die unterschiedliche Anwendung der Wertfreigrenze dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung.

Die Steuergleichbehandlung wäre bei der Einfuhr von Waren innerhalb der Wertfreigrenze von 300 Franken wiederhergestellt. Allerdings stehen die Massnahmen im Widerspruch zum Bestimmungslandprinzip (vgl. Ziffer 1.4.1). Bei Einfuhren von Waren über der Wertfreigrenze führt es weiterhin zu einer Doppelbesteuerung, wenn sich die Einkaufstouristinnen und -touristen die Mehrwertsteuer nicht zurückerstatten lassen.

Lassen sich die Einkaufstouristinnen und -touristen die ausländische Mehrwertsteuer nicht zurückerstatten, würde das Ziel, die durch den Einkaufstourismus verlorenen Steuereinnahmen wieder reinzuholen, nicht erreicht. Die Einkaufstouristinnen und -touristen hätten die Wahl, welche Staatskasse sie alimentieren möchten.

Da die ausländische Mehrwertsteuer aber höher ist als die inländische Mehrwertsteuer, dürften sich die Einkaufstouristinnen und -touristen die ausländische Mehrwertsteuer weiterhin zurückerstatten lassen und die Waren verzollen. Dies führte zu mehr Steuereinnahmen bei der Einfuhr, aber auch zu wesentlich mehr Verzollungen.

Eine Verknüpfung der Steuerbefreiung bei der Einfuhr in die Schweiz an die effektive Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer wäre daher nur mit einer automatisierten Lösung umsetzbar (vgl. Ziffer 4.2.2.1).

Verzichteten die Einkaufstouristinnen und -touristen auf eine Rückerstattung, müssten sie bei Einkäufen unter 300 Franken an der Grenze nicht anhalten.

4.2.2 Gegenseitige Verrechnung der Mehrwertsteuer mit den Nachbarstaaten

4.2.2.1 Rückerstattung der Differenz zwischen ausländischer und inländischer Mehrwertsteuer

Beantragen die Einkaufstouristinnen und -touristen in unseren Nachbarstaaten die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer, würde bei Umsetzung dieser Massnahme mit informatikgestützten Mitteln die ausländische Mehrwertsteuer mit der inländischen Mehrwertsteuer verrechnet werden. Die Einkaufstouristinnen und -touristen würden nur die Differenz zwischen der ausländischen und der schweizerischen Mehrwertsteuer zurückerhalten.

Erhoffte Wirkung: Mit dieser Massnahme sollen die heute im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bestehenden Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer geschlossen werden.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Regelung müssten mit unseren Nachbarstaaten oder allenfalls mit der EU bi- oder multilaterale Abkommen abgeschlossen werden.

Beim heutigen Mehrwertsteuersystem erfolgt die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer nicht durch die ausländischen Zollbehörden an der Grenze, sondern im Nachhinein durch den ausländischen Verkäufer oder ein privates Dienstleistungsunternehmen (Tax-free-Unternehmen). Die Zollbehörde bestätigt lediglich, dass die Waren exportiert wurden. Die Nachbarstaaten müssten – sofern noch nicht vorhanden – ein System für die automatisierte Rückerstattung der Mehrwertsteuer einführen, welches die schweizerische Mehrwertsteuer berechnet. Diese müsste von den ausländischen Detailhändlern oder den Tax-free-Unternehmen direkt oder via Steuerbehörden des Nachbarstaats an die Schweizer Behörden abgeliefert werden. Die ausländischen Detailhändler müssten verpflichtet werden, bei Verkäufen mit Mehrwertsteuerrückerstattung an in der Schweiz wohnhafte Personen das entsprechende System zu verwenden.

Auswirkungen / Beurteilung

Die Nachbarstaaten sind nicht in gleicher Weise von der Problematik betroffen. Entsprechende Abkommen würden in erster Linie Vorteile für die Schweiz bringen. Das Interesse unserer Nachbarstaaten an entsprechenden Abkommen dürfte deshalb gering sein.

Bei Gewährung des Gegenrechts müssten die Unternehmen in der Schweiz die Differenz zu den höheren Mehrwertsteuersätzen der Nachbarstaaten erheben. Dies hätte einen enormen Mehraufwand für die schweizerischen Unternehmen zur Folge. Ausserdem dürfte sich das negativ auf deren Geschäftsgang auswirken. Für die Erhebung müsste zudem eine Grundlage in der Bundesverfassung und eine gesetzliche Regelung geschaffen werden.

Je nach System würde die hoheitliche Aufgabe der Steuererhebung an ausländische, privatrechtliche Unternehmen übertragen, was nicht in allen Staaten möglich wäre.

Da für Einfuhren aus anderen Ländern die bisherigen Vorschriften gelten würden, gelangten unterschiedliche Prozesse zur Anwendung. Unterschiedliche Prozesse je nach Herkunftsland würden einer einfachen Veranlagung im Reiseverkehr zuwiderlaufen.

Verzichtete die im Inland wohnhafte Person auf eine Rückerstattung, würde auch keine automatische Verrechnung mit der inländischen Mehrwertsteuer stattfinden. Die Steuergleichbehandlung wäre gewährleistet, aber es würden keine Einnahmen generiert und das Ziel dieser Massnahme würde nicht erreicht.

Die Massnahme führte im Verkehr mit den Nachbarstaaten zu einer teilweisen Aufhebung der Wertfreigrenze (vgl. Ziffer 4.0). Zudem widerspräche die unterschiedliche Anwendung der Wertfreigrenze dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung.

4.2.2.2 Überweisung einer Pauschalsumme

Diese Massnahme sähe vor, dass die Mehrwertsteuer nicht mehr zurückerstattet wird, sondern vom Ausfuhrstaat (z.B. Deutschland) müsste eine aufgrund von Einkaufserhebungen abgeleitete Summe, die der schweizerischen Mehrwertsteuer entsprechen würde, an den Einfuhrstaat (Schweiz) überwiesen werden.

Erhoffte Wirkung: Auch mit dieser Massnahme sollte die heute im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bestehenden Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer geschlossen werden.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Regelung müssten mit unseren Nachbarstaaten oder allenfalls mit der EU bi- oder multilaterale Abkommen abgeschlossen werden.

Würde die Mehrwertsteuer bei der Ausfuhr nicht mehr zurückerstattet, müsste die EU ihre Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem anpassen und in der Schweiz müsste die Verordnung des EFD vom 24. März 2011 über die Steuerbefreiung von Inlandlieferungen von Gegenständen zwecks Ausfuhr im Reiseverkehr angepasst werden.

Ausserdem erforderte diese Massnahme Einkaufserhebungen, die zum heutigen Zeitpunkt nicht vorhanden sind. Es müsste festgelegt werden, wie entsprechenden Zahlen eruiert werden können.

Auswirkungen / Beurteilung

Ob die EU bereit wäre, ihr Recht für eine Sonderlösung Schweiz anzupassen, ist eher fraglich.

In den Nachbarstaaten wären Ausfuhren im Reiseverkehr nicht mehr steuerfrei. Da die Nachbarstaaten nur die tiefere schweizerische Mehrwertsteuer an die Schweiz abliefern müssten, würden die Staatskassen des Nachbarstaats profitieren. Bei Gewährung des Gegenrechts müsste die Schweiz dagegen für Ausfuhren in unsere Nachbarstaaten die höhere ausländische Mehrwertsteuer finanzieren.

Für die Einkaufserhebungen müsste ein grosser administrativer Aufwand betrieben werden.

4.2.3 My Import is your Export

Die Nachbarstaaten sollten bei Umsetzung dieser Massnahme als Ausfuhrnachweis für die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer nur die schweizerische Einfuhrquittung der Verzollungs-App akzeptieren. D. h. die Einkaufstouristinnen und -touristen dürften die ausländische Mehrwertsteuer nur zurückerhalten, wenn die schweizerische Verzollung mit der App erfolgte. Sie müssten somit an der Grenze nicht mehr anhalten (weder für die Abstempelung der Ausfuhr, noch für die Einfuhrveranlagung).

Erhoffte Wirkung: Mit dieser Massnahme sollte sichergestellt werden, dass entweder die ausländische oder die schweizerische Mehrwertsteuer bezahlt wird und somit die Steuergleichbehandlung hergestellt wird. Zudem führte die Massnahme zu weniger Verkehrsbehinderungen.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Regelung müssten mit unseren Nachbarstaaten oder allenfalls mit der EU bi- oder multilaterale Abkommen abgeschlossen werden.

Es müsste festgelegt werden, ob die Wertfreigrenze im Verkehr mit den Nachbarstaaten weiterhin bestehen bleiben würde oder ob diese wegfallen würde.

Auswirkungen / Beurteilung

Die Steuerbefreiung bei der Ausfuhr ist in der EU in der EU-Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem geregelt. Ob für die Umsetzung notwendige Abkommen mit unseren Nachbarstaaten oder der EU abgeschlossen werden könnten, müsste geprüft werden.

Mit dieser Massnahme wäre die Steuergleichbehandlung hergestellt, die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer würde aber ebenfalls noch einfacher.

Würde die Wertfreigrenze im Verkehr mit den Nachbarstaaten aufgehoben, wären die Auswirkungen dieselben wie in Ziffer 4.0 aufgeführt. Die Aufhebung nur im Verkehr mit den Nachbarstaaten führte zudem zu unterschiedlichen Prozessen. Unterschiedliche Prozesse je nach Herkunftsland würden einer einfachen Veranlagung im Reiseverkehr zuwiderlaufen. Zudem widerspräche die unterschiedliche Anwendung der Wertfreigrenze dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung.

Wenn alle Einfuhren (auch Kleinstbeträge) verzollt werden müssten, für die sich die Konsumentinnen und Konsumenten die ausländische Mehrwertsteuer zurückerstatten lassen wollen, führte dies zu einer wesentlichen Zunahme der geringfügigen Verzollungen.

4.2.4 Gespräche mit Deutschland betreffend Bagatellgrenze

Deutschland verzichtet auf eine Bagatellgrenze bei der Rückerstattung der Mehrwertsteuer bei der Ausfuhr (vgl. Ziffer 1.4.2). Dadurch gelangen die Einkaufstouristinnen und -touristen bei Einkäufen in Deutschland häufiger in den Besitz von absolut un versteuerten Waren als bei Einkäufen in den anderen Nachbarstaaten. Ausserdem trägt es zur grossen Preisdifferenz zu Deutschland bei. Das Abstempeln der Ausfuhrkassenzettel führt zudem vermehrt zu Verkehrsbehinderungen an der Grenze.

Deshalb sollte die Einführung einer Bagatellgrenze bei Gesprächen mit Deutschland weiterhin thematisiert werden.

Auswirkungen / Beurteilung

Die Steuergleichbehandlung bei Einkäufen bis zur Bagatellgrenze wäre wiederhergestellt. Zudem könnten mit einer Bagatellgrenze die Verkehrsbehinderungen an der Grenze verringert werden, da massiv weniger Ausfuhrscheine abgestempelt werden müssten.

Bei verschiedenen Gesprächen zeigte sich, dass der politische Wille von Seiten Deutschlands fehlt, eine Bagatellgrenze einzuführen.

4.3 Für die Umsetzung notwendige Massnahmen

4.3.1 Lenkende Massnahmen zur Anwendung der Verzollungs-App

Die in der Motion 17.3417 Dobler geforderte elektronische Zollselbstdeklaration für die Mehrwertsteuer wurde eingeführt. Seit Ende März 2018 steht Privatpersonen die Verzollungs-App zur Verfügung. Mit dieser Applikation für Smartphones können Privatpersonen Waren, die sie für den Eigengebrauch oder zum Verschenken einführen, selbstständig zur Einfuhr anmelden und anfallende Abgaben direkt bezahlen.

Die im Bericht aufgeführten Massnahmen, die eine wesentliche Zunahme der Verzollungen zur Folge haben, würden erfordern, dass die reisenden Personen ihre Waren auch tatsächlich selber verzollen. Nur so könnte die grössere Menge an Verzollungen bewältigt werden. Dies könnte nur erreicht werden, wenn für Verzollungen, die das Personal der EZV vornehmen muss, eine Aufwandsgebühr bezahlt werden müsste. D. h. Verzollungen mit der App wären in der Konsequenz günstiger als Verzollungen am Schalter.

Umsetzung

Für die Umsetzung dieser Massnahme müsste eine hinreichende Rechtsgrundlage geschaffen und die Höhe der Gebühr festgesetzt werden.

Damit alle Waren des Reiseverkehrs mit der Verzollungs-App verzollt werden können, müsste die App für den Reiseverkehr weiterentwickelt werden.

Gewisse Grenzübergänge müssten mit geeigneten Geräten (Tablet-Geräte, Automaten) ausgerüstet werden, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass wirklich alle Reisenden ein Smartphone besitzen. Bei im Ausland liegenden Grenzübergangsstellen könnte allfällig ein Internetzugang zur Verfügung gestellt werden.

Verzollungen am Schalter müssten mit zusätzlichen lenkenden Massnahmen eingeschränkt werden (z. B. Verzollung nur an durchgehend geöffneten Zollstellen möglich).

Auswirkungen / Beurteilung

Die Gebühr müsste nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgelegt werden. Ob eine solche Gebühr eine genügende Lenkungswirkung entfalten würde, ist offen.

Eine Weiterentwicklung der elektronischen Verzollung ist mit dem Transformationsprogramm DaziT vorgesehen. Der reisenden Person soll inskünftig ein unkomplizierter, schneller Veranlagungsprozess für sämtliche Waren des Reiseverkehrs geboten werden.

Damit die Verzollungs-App möglichst benutzerfreundlich ist, sollten weitere Vereinfachungen in der Verzollung im Reiseverkehr angestrebt werden.

Die Konsumentinnen und Konsumenten müssten ihre Einkäufe selber mit der Verzollungs-App verzollen. Personen, die kein Smartphone besitzen oder nicht in der Lage sind, ein solches zu bedienen, müssten einen Grenzübergang benutzen, welcher mit entsprechenden Geräten ausgerüstet bzw. bei welchem die Verzollung am Schalter möglich ist.

Die Massnahme könnte zur Folge haben, dass die reisenden Personen ihre Waren aus Bequemlichkeit oder Unverständnis vermehrt nicht zur Einfuhr anmelden, d. h. ihre Waren schmuggeln. Um die Bestimmungen wirkungsvoll durchsetzen zu können, müsste die EZV vermehrt Kontrollen durchführen, wobei es – ganz im Sinne der DaziT-Strategie – eine Verlagerung von den administrativen Arbeiten hin zur Kontrolltätigkeit gäbe.

4.3.2 Vereinfachung der Vorschriften im Reiseverkehr

Um eine Selbstveranlagung von Waren des Reiseverkehrs mit mobilen Endgeräten zu ermöglichen, wurden die Vorschriften im Reiseverkehr 2014 vereinfacht und erfolgreich eingeführt. Damit die Handhabung der Verzollungs-App noch benutzerfreundlicher gestaltet werden kann und somit eine hohe Akzeptanz für deren Anwendung erreicht wird, müssen die Vorschriften für die Einfuhr im Reiseverkehr weiter vereinfacht werden. Dabei stehen folgende Optionen offen:

4.3.2.1 Einheitssteuersatz im Reiseverkehr

Wird die Wertfreigrenze von 300 Franken überschritten, muss der ganze Einkauf nach den anzuwendenden Steuersätzen (Normalsatz und reduzierter Satz) versteuert werden. Bei der Verzollung müssen deshalb die Einkaufsbeträge je Steuersatz angemeldet werden. Weil eine solche Unterscheidung die Eingabe in der Verzollungs-App aufwändiger macht, würde in diesem Modell für den Reiseverkehr ein Einheitssteuersatz geschaffen werden, der zwischen dem Normalsatz und dem reduzierten Satz liegt.

Umsetzung

Zu klären wäre, ob die Einführung eines zusätzlichen Steuersatzes für den Reiseverkehr allenfalls eine Änderung von Artikel 130 BV notwendig machen würde.

Für die Umsetzung dieser Massnahme müsste ein Einheitssteuersatz für die Einfuhr im Reiseverkehr festgesetzt und das Mehrwertsteuergesetz entsprechend geändert werden.

Auswirkungen / Beurteilung

Ein einheitlicher Steuersatz für alle Waren im Reiseverkehr würde die Mehrwertsteuererhebung im Reiseverkehr erheblich vereinfachen.

Konsumentinnen und Konsumenten müssten bei der Einfuhr von Waren, die im Inland dem reduzierten Satz unterliegen (z. B. Lebensmittel), einen höheren Mehrwertsteuerbetrag bezahlen als bei Einkäufen im Inland.

Es käme zu einer Ungleichbehandlung, da diese Massnahme teilweise zu höheren und, je nach gewähltem Steuersatz, teilweise zu niedrigeren Mehrwertsteuersätzen bei der Einfuhr als bei einem Einkauf im Inland führte. Sie widerspräche dem WTO-Prinzip der Inländerbehandlung, wonach ausländische und inländische Anbieter gleichbehandelt werden müssen.

4.3.2.2 Zölle für landwirtschaftliche Produkte abschaffen

Werden die Freimengen für Fleisch, Fleischzubereitungen, Butter, Rahm, Öle, Fette, Margarine überschritten, muss für die Mehrmenge Zoll bezahlt werden. Dies macht die Erfassung der Bemessungsgrundlagen in die Verzollungs-App aufwändig.

Um im Hinblick auf ein Obligatorium die Erfassung von Waren in der App weiter zu vereinfachen, soll auf die Zollerhebung bei den landwirtschaftlichen Produkten (Fleisch, Fleischzubereitungen, Butter, Rahm, Öle, Fette, Margarine) verzichtet werden.

Umsetzung

Die Zollverordnung müsste geändert werden.

Auswirkungen / Beurteilung

Mit dem Verzicht auf eine Zollerhebung entfällt der politisch gewollte Agrarschutz für die die aktuell geltenden Freimengen übersteigende Menge.

Wird die Wertfreigrenze gesenkt oder sogar aufgehoben, könnte der Agrarschutz über diese Massnahme dennoch indirekt gewährleistet werden.

5 Fazit

Der Einkaufstourismus ist ein jahrzehntealtes Phänomen, das durch mehrere Variablen beeinflusst wird und sich entsprechend auch dynamisch ver- oder entschärfen kann. Hauptgrund für den Einkaufstourismus sind die gegenüber dem benachbarten Ausland hohen Preise in der Schweiz.

Der Bundesrat setzt sich seit Jahren für Massnahmen gegen die sogenannte Hochpreisinsel Schweiz ein. Entsprechende Massnahmen zur Bekämpfung der Preisdifferenzen wurden umgesetzt oder sind in Vorbereitung. Auf der Grundlage des Berichts des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel» vom 20. Dezember 2017 und der in diesem Zusammenhang beauftragten Studien, hat der Bundesrat insbesondere ein Massnahmenpaket beschlossen, welches mit einem Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie einer Stärkung des Cassis-de-Dijon-Prinzips, gezielten Massnahmen in der Landwirtschaft und einer Modernisierung der Fusionskontrolle gegen die Hochpreisinsel vorgehen soll. Diese Massnahmen dürften de facto auch einen Einfluss auf den Einkaufstourismus haben (vgl. auch Ziffer 4.0).

Es ist aber unbestritten, dass diese Massnahmen nicht ausreichen, eine nachhaltige Reduktion des Preisniveaus in der Schweiz zu bewirken. Dafür muss die Bereitschaft bestehen, ganz grundsätzlich wirtschaftsfreundlichere Rahmenbedingungen anzustreben und u.a. mit

einer Reduktion der Bürokratie bzw. der Vorschriften und Auflagen gleich lange Spiesse mit dem Ausland zu schaffen.

Langfristig kann sich der Einkaufstourismus – dank des Wettbewerbsdrucks auf den Schweizer Detailhandel – aus wirtschaftlicher Sicht positiv auf den Kampf gegen die Hochpreisinsel auswirken. Dies kann zu tieferen Preisen in der Schweiz zu Gunsten der Konsumentinnen und Konsumenten führen.

Derzeit ist der verstärkte Wettbewerb im Detailhandel aber weniger auf den Markteintritt ausländischer Wettbewerber oder den Einkaufstourismus als vielmehr auf den Onlinehandel insgesamt zurückzuführen. Diese Entwicklung entspricht auch einem gesellschaftlichen Wandel: Die jährlichen Ausgaben der Privathaushalte im Onlinehandel steigen stetig an, von 1 Milliarde Franken im Jahr 2004 auf über 8 Milliarden Franken im Jahr 2015²⁵.

Der Einkaufstourismus lässt sich nur sehr bedingt mit Massnahmen an der Grenze beeinflussen. Die in diesem Bericht aufgezeigten Massnahmen dürften die Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund der nach wie vor vorhandenen Preisdifferenz und der weiteren Vorteile des Einkaufens im Ausland (u. a. Produktvielfalt, Annehmlichkeiten) kaum davon abhalten weiterhin zum Einkaufen ins Ausland zu fahren.

Alle in diesem Bericht analysierten Massnahmen haben Vor- und Nachteile. Die ideale Lösung gibt es nicht. Obwohl mit gewissen Massnahmen an der Grenze die Steuergleichbehandlung erhöht werden könnte, kommt der Bundesrat aufgrund ihrer geringen Wirkung und der bereits eingeleiteten Schritte zur Bekämpfung der hohen Preise zum Schluss, dass sie nicht erforderlich und auch nicht zielführend sind.

Sollte das Parlament dennoch Massnahmen an der Grenze umsetzen wollen, wäre höchstens eine bedingte Senkung der Wertfreigrenze im Sinne der Ziffer 4.1.1 realisierbar. Der Einfluss dieser Massnahme auf die Preisdifferenz und somit auf den Einkaufstourismus wäre allerdings äusserst gering. Ausserdem wären häufigere Einkaufsfahrten nicht ausgeschlossen und die Massnahme führte zu wesentlich mehr Verzollungen und Kontrollen, was eine falsche Allokation der Ressourcen zur Folge hätte. Eine Senkung der Wertfreigrenze könnte auch nur unter der Bedingung umgesetzt werden, dass gleichzeitig lenkende Massnahmen zur vermehrten Anwendung der Verzollungs-App eingeführt würden (vgl. Ziffer 4.3.1).

²⁵ Siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/informationsgesellschaft/indikatoren/e-commerce-ausgaben-haushalte.html>