



Bern, 30. November 2023

Änderung der Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag in Umsetzung der Motion 19.3975 der Finanzkommission des Nationalrates

Senkung der Wertfreigrenze im Reiseverkehr

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Das Parlament hat die Motion 19.3975 «Verbesserung der Steuergerechtigkeit im Warenfluss des kleinen Grenzverkehrs» angenommen. Mit einer generellen Senkung der Wertfreigrenze soll die Steuergerechtigkeit im Reiseverkehr verbessert werden. Neu sollen Waren des Reiseverkehrs bei der Einfuhr nur noch bis zu einem Gesamtwert von 150 Franken pro Person von der Einfuhrsteuer befreit sein. Zurzeit beträgt die Wertfreigrenze 300 Franken pro Person.

Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte haben im Herbst 2021 die Motion 19.3975 FK-N «Verbesserung der Steuergerechtigkeit im Warenfluss des kleinen Grenzverkehrs» angenommen und den Standesinitiativen 18.300 Kt. SG «Keine Subventionierung des Einkaufstourismus» und 18.316 Kt. TG «Beseitigung der Wertfreigrenze im Einkaufstourismus» Folge gegeben. Die Vorstösse haben das gemeinsame Ziel, dem Einkaufstourismus entgegenzuwirken.

Für die Umsetzung dieser Vorstösse erhielten sowohl die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) als auch der Bundesrat den Auftrag, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Die WAK des Ständerates hat die Arbeiten an den Standesinitiativen sistiert, damit die Grundlagen im Rahmen der Umsetzung der Motion der FK-N ausgearbeitet werden können.

Die Motion 19.3975 FK-N verlangt die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, die – unter Berücksichtigung der neuen technischen Möglichkeiten (Applikation QuickZoll) – die Steuergerechtigkeit im Reiseverkehr verbessert. Dies soll insbesondere über die Senkung der Wertfreigrenze und/oder die Anpassung der Wertfreigrenze an die Bagatellgrenze des Herkunftslandes erfolgen.

Inhalt der Vorlage

In Umsetzung der Motion 19.3975 FK-N soll die Wertfreigrenze generell auf 150 Franken gesenkt werden. Dafür ist eine Anpassung der 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) nötig.

1 Ausgangslage

Reisende, welche die Schweizer Grenze überqueren, dürfen zurzeit Waren für ihren privaten Gebrauch oder zum Verschenken bis zu einem Gesamtwert von 300 Franken pro Person steuerbefreit einführen. Als Reisende gelten Personen, welche die Zollgrenze als Touristinnen oder Touristen, zum Einkaufen, zu sportlichen oder geschäftlichen Zwecken, aus gesundheitlichen oder anderen Gründen überqueren. Die Wertfreigrenze wird jeder Person nur einmal täglich gewährt.

Die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) hat aufgrund des Berichts des Bundesrats vom 29. Mai 2019 in Erfüllung des Postulats 17.3360 FK-N «Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer» die Motion 19.3975 FK-N «Verbesserung der Steuergerechtigkeit im Warenfluss des kleinen Grenzverkehrs» eingereicht. Diese Motion fordert die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, die – unter Berücksichtigung der neuen technischen Möglichkeiten (Applikation QuickZoll) – die Steuergerechtigkeit im Reiseverkehr verbessert. Dies soll insbesondere über die Senkung der Wertfreigrenze und/oder die Anpassung der Wertfreigrenze an die Bagatellgrenze des Herkunftslandes erfolgen.

Zudem wurden zum Thema Einkaufstourismus auch die Standesinitiativen 18.300 Kt. SG «Keine Subventionierung des Einkaufstourismus» und 18.316 Kt. TG «Beseitigung der Wertfreigrenze im Einkaufstourismus» eingereicht.

Die eidgenössischen Räte haben im Herbst 2021 die Motion 19.3975 FK-N angenommen und den beiden Standesinitiativen Folge gegeben. Für die Umsetzung dieser Vorstösse erhielten somit sowohl die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) als auch der Bundesrat den Auftrag, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Die WAK des Ständerates hat die Arbeiten an den Standesinitiativen sistiert, damit die Grundlagen im Rahmen der Umsetzung der Motion der FK-N ausgearbeitet werden können.

2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020² über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

– International

Die Empfohlene Praktik 1.17 der Besonderen Anlage J zum Protokoll zur Änderung des internationalen Übereinkommens vom 18. Mai 1973³ zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren sieht vor, dass zusätzlich zu den Verbrauchsgütern, für die bis zu bestimmten Höchstmengen keine Einfuhrzölle und -steuern erhoben werden (alkoholische Getränke und Tabakwaren), Reisende nichtgewerbliche Waren bis zu einem Gesamtwert von 75 Sonderziehungsrechten abgabenfrei einführen dürfen sollten. Für Personen unter einem bestimmten Alter oder Personen, die häufig die Grenze überschreiten oder sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufgehalten haben, kann

¹ BBI 2020 1777

² BBI 2020 8385

³ Protokoll zur Änderung des internationalen Übereinkommens vom 18. Mai 1973 zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren; SR 0.631.21

ein niedrigerer Betrag festgesetzt werden. 75 Sonderziehungsrechte entsprachen bei Abschluss des Übereinkommens im Jahr 1999 ca. 154 Franken, heute um die 90 Franken.

– Europäische Union (EU)

Die Mitgliedstaaten der EU befreien die Einfuhr von Waren durch aus Drittländern kommende Reisende, deren Gesamtwert 300 Euro nicht übersteigt, von der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern⁴. Für Flug- und Seereisende beträgt die Wertfreigrenze 430 Euro. Die Mitgliedstaaten können den Schwellenwert für Reisende unter 15 Jahren verringern (nicht unter EUR 150).

Weiter können die Mitgliedstaaten die Wertfreigrenze für Personen mit Wohnsitz im Grenzgebiet, Grenzarbeitnehmende sowie Besatzungen von Verkehrsmitteln herabsetzen. Von dieser Möglichkeit machten die Nachbarstaaten der Schweiz Gebrauch (Frankreich EUR 75, Italien EUR 50, Österreich EUR 40, Deutschland EUR 90). 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 die höhere Wertfreigrenze in Anspruch nehmen.

4 Vernehmlassungsverfahren

Zur Änderung der 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; *nachfolgend: EFD-Verordnung*) wird vom 30. November 2023 bis zum 15. März 2024 eine Vernehmlassung durchgeführt.

5 Grundzüge der Vorlage

Die Motion 19.3975 FK-N verlangt, dass die Steuergerechtigkeit im Reiseverkehr verbessert wird. Dies soll insbesondere über die Senkung der Wertfreigrenze und/oder die Anpassung der Wertfreigrenze an die Bagatellgrenze des Herkunftslandes erfolgen.

In Umsetzung der Motion soll daher die Wertfreigrenze generell von 300 Franken auf 150 Franken gesenkt werden. Dafür ist eine Anpassung der EFD-Verordnung nötig. Um die neuen Bestimmungen wirkungsvoll durchsetzen zu können, muss das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) vermehrt Kontrollen durchführen und auch Bussen für Kleinstbeträge aussprechen können. Eine noch tiefere Wertfreigrenze hätte einen unverhältnismässigen Aufwand für die Konsumentinnen und Konsumenten sowie das BAZG zur Folge.

Die generelle Senkung der Wertfreigrenze im Reiseverkehr auf 150 Franken soll auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Die Wertfreigrenze stützt sich auf das von der Schweiz ratifizierte revidierte Kyoto-Übereinkommen⁵. Dieses empfiehlt – zusätzlich zu den abgabenfreien Mengen für al-

⁴ 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 Verbrauchsteuern

⁵ Protokoll zur Änderung des internationalen Übereinkommens vom 18. Mai 1973 zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren; SR 0.631.21

koholische Getränke und Tabakwaren – eine Wertfreigrenze von 75 Sonderziehungsrechten zu gewähren. Dies entsprach bei Abschluss des Protokolls im Jahr 1999 ca. 154 Franken, heute um die 90 Franken. Bei einer allgemeinen Wertfreigrenze von unter 75 Sonderziehungsrechten müsste ein Vorbehalt zum Übereinkommen angebracht werden.

Waren des Reiseverkehrs sind mit wenigen Ausnahmen zollfrei. Für gewisse Waren, wie Fleisch, Butter, Öle, alkoholische Getränke und Tabakwaren bestehen zollfreie Höchstmengen. Solche Waren dürfen nur bis zu diesen Freimengen zollfrei eingeführt werden, für die darüber liegenden Mengen fallen Zölle an. Die zollfreien Mengen sind mehrwertsteuerfrei, wenn sie innerhalb der Wertfreigrenze eingeführt werden können. Andernfalls ist die Mehrwertsteuer geschuldet.

Je tiefer die Wertfreigrenze festgesetzt wird, desto grösser fällt die Anzahl der Verzollungen für geringfügige Einkäufe aus. Bei einer Wertfreigrenze von unter 150 Franken würde die Anzahl der Verzollungen massiv zunehmen. Selbst wenn die Verzollungsapplikation «QuickZoll» rege benutzt würde, würden viele Personen ihre Waren immer noch am Schalter verzollen wollen. Der administrative Aufwand für das zuständige BAZG würde durch die zusätzlichen Verzollungen deutlich steigen. Auch die Reisenden würden mit administrativem Aufwand für geringfügige Einkäufe belastet. Zudem müsste mit vermehrtem Schmuggel gerechnet werden.

Bei einer Wertfreigrenze von 150 Franken können aufgrund der Bagatellgrenzen im benachbarten Ausland viele Waren nie gänzlich steuerbefreit eingeführt werden. In Italien kann beispielsweise die Mehrwertsteuer erst ab einem Betrag von 155 Euro je Verkaufsgeschäft zurückgefordert werden. Bei Einkäufen in Deutschland, Österreich und Frankreich können künftig Waren nur zwischen 50 Euro (DE), 75 Euro (AT) bzw. 100 Euro (FR) und 150 Franken gänzlich steuerbefreit eingeführt werden, sofern die ausländische Mehrwertsteuer tatsächlich zurückgefordert wird. Mit der Senkung der Wertfreigrenze von 300 auf 150 Franken können somit auch die Anliegen der Standesinitiativen 18.300 und 18.316 weitgehend erfüllt werden.

6 Geprüfte und verworfene Alternativen

6.1 Wertfreigrenze je nach Bagatellgrenze des Herkunftslandes

Bei einer Wertfreigrenze je nach Bagatellgrenze des Herkunftslandes, wie dies die Motion vorschlägt, würde die Anwendung der Vorschriften für die reisenden Personen und das BAZG extrem komplex werden. Unterschiedlich hohe Wertfreigrenzen je Herkunftsland widersprechen zudem dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung.

6.2 Anliegen der Standesinitiativen

Die Standesinitiativen basieren auf dem Gedanken eines Negativbeweises. Sie fordern, dass die inländische Mehrwertsteuer entrichtet werden muss, wenn die ausländische Mehrwertsteuer zurückerstattet bzw. zurückgefordert wird. Will die reisende Person die Waren innerhalb der Wertfreigrenze mehrwertsteuerfrei einführen, muss sie demnach beweisen, dass dies nicht erfolgt ist. Zum Zeitpunkt der Einfuhr kann das nicht abschliessend überprüft werden.

6.3 Tiefere Wertfreigrenze für Personen, die häufig die Grenze überschreiten oder sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufgehalten haben

Gemäss revidiertem Kyoto-Übereinkommen kann für Personen, die häufig die Grenze überschreiten (Personen mit Wohnsitz im Grenzgebiet, Grenzgänger, Berufsschaufeuere), oder Personen, die sich weniger als 24 Stunden im Ausland aufgehalten haben, auch eine niedrigere Wertfreigrenze als 75 Sonderziehungsrechte festgesetzt werden. Der Bundesrat hob jedoch unterschiedlich hohe Wertfreigrenzen im Jahr 2002 mit der Begründung einer nachhaltigen Vereinfachung der Zollabfertigung im Reiseverkehr auf. Zudem wäre es für das BAZG kaum möglich, die Glaubwürdigkeit solcher Nachweise zu prüfen und allenfalls das Gegenteil zu beweisen. Der administrative Aufwand würde für alle Beteiligten deutlich steigen.

6.4 Abschaffung der Wertfreigrenze

Eine Null-Franken-Wertfreigrenze, also die Abschaffung der Wertfreigrenze, würde zu einem massiven administrativen Aufwand sowohl für die Reisenden als auch für die Verwaltung führen. Bereits ein kleines Mitbringsel wie ein Schlüsselanhänger, eine Souvenir-Tasse oder eine Packung Spaghetti würde eine Pflicht zur Anmeldung auslösen. Eine vollständige Aufhebung der Wertfreigrenze wäre deshalb kaum umsetzbar. An den Grenzübergängen wäre zudem vermehrt mit Stau zu rechnen und das Schmuggelrisiko würde stark ansteigen.

Eine vollständige Aufhebung der Wertfreigrenze würde zudem dem von der Schweiz ratifizierten revidierten Kyoto-Übereinkommen nicht entsprechen, welches die Gewährung einer Wertfreigrenze von 75 Sonderziehungsrechten empfiehlt.

7 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Bst. c

Waren des Reiseverkehrs nach Artikel 16 Absatz 2 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁶ sind neu bis zu einem Gesamtwert von 150 Franken (bisher CHF 300) von der Einfuhrsteuer befreit. 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. 2 Abs. 2 und 3

Die Änderung der Wertfreigrenze wird auch übernommen für die Bestimmungen des Gesamtwerts der eingeführten Gegenstände und den Wert eines einzelnen Gegenstands. Neu werden diese ab 151 Franken steuerpflichtig.

8 Auswirkungen

8.1 Auswirkungen auf den Bund

Aufgrund der Senkung der Wertfreigrenze von heute 300 Franken auf neu 150 Franken ist mit vermehrten Verzollungen am Schalter zu rechnen. Das Ausmass kann nicht beziffert werden, da das BAZG keine statistischen Zahlen über die abgabenfreien Einfuhren im Reiseverkehr erhebt. Entsprechend ist es auch nicht möglich, die Auswirkungen auf die Einnahmen zu beziffern.

⁶ SR 631.0

Mit dem Ziel den administrativen Aufwand für das BAZG sowie die Reisenden so gering wie möglich zu halten und Verkehrsbehinderungen an den Grenzübergängen zu limitieren, sieht das EFD vor, die Senkung der Wertfreigrenze durch lenkende Massnahmen zu begleiten, sodass die Verzollungen mehrheitlich digital abgewickelt werden können. Insbesondere muss die Verzollungsapplikation «QuickZoll» angepasst werden. Diese wurde im Jahr 2018 zur Abwicklung der einfachen Selbstverzollung im Reiseverkehr eingeführt. Dabei wurde im Interesse einer möglichst schnellen und einfachen Lösung auf die Umsetzung verschiedener Mehrwertsteuersätze verzichtet und nur die Verzollung zum Normalsatz ermöglicht. Bis zur Inkraftsetzung per 1. Januar 2025 kann die Wertfreigrenze in der App ohne wesentliche Aufwände angepasst werden. Eine Erweiterung, damit die Verzollung in der App auch zu einem reduzierten Mehrwertsteuersatz möglich wird, ist geplant. Sie ist voraussichtlich jedoch erst auf den 1. Januar 2027 möglich. Eine solche Änderung bedingt ein grundsätzliches Redesign der App «QuickZoll», welches mit Kosten und zusätzlichem Ressourcenbedarf verbunden ist. Ohne Verzichtsplanung mit negativem Einfluss auf die laufenden DaZiT-Entwicklungen ist eine frühere Realisierung nicht möglich.

Das BAZG führt seine Kontrollen risikobasiert und lageabhängig durch. Eine tiefere Wertfreigrenze kann Einkaufstouristinnen und -touristen auch dazu verleiten, ihre Waren nicht zur Einfuhr anzumelden, das heisst die Waren zu schmuggeln. Das BAZG wird deshalb seine Kontrollen im Bereich des Reiseverkehrs verstärken und vermehrt Bussen – auch für Kleinbeträge – aussprechen müssen.

Den personellen Ressourcenbedarf kann das BAZG mit eigenen Mitteln abdecken. Durch das Berufsbild der Fachspezialisten Zoll und Grenzsicherheit, die 360°-Zollkontrollen durchführen, wird es künftig über mehr flexibel einsetzbares Personal verfügen. Das für diese Kontrollen eingesetzte Personal wird in der Folge aber für andere Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs nicht zur Verfügung stehen.

8.2 Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft

Es ist denkbar, dass sich das Einkaufsverhalten der Bürgerinnen und Bürger mit einer tieferen Wertfreigrenze ändert. Ob aber künftig weniger eingekauft wird, ob weniger dafür aber öfters eingekauft wird und ob die Ware korrekt versteuert wird, kann nicht beurteilt werden. Im Hinblick auf Lebensmittel dürfte die Senkung der Wertfreigrenze kaum Auswirkung auf den Auslandeinkauf haben, da die Preisunterschiede zum benachbarten Ausland weit über dem Mehrwertsteuersatz von 2,6 % liegen. Aufgrund der Inflation im Euroraum und den gestiegenen Preisen im Ausland könnte ein Einkauf für schweizerische Konsumenten im Ausland aber grundsätzlich weniger interessant sein.

Zahlen einer Studie der Universität St. Gallen⁷ weisen darauf hin, dass mit einer Wertfreigrenze von 150 Franken grob geschätzt doppelt so viele Einkäufe über der Wertfreigrenze liegen wie mit einer Wertfreigrenze von 300 Franken. Eine allfällige Änderung des Einkaufsverhaltens wurde bei dieser Schätzung indessen nicht berücksichtigt.

Bürgerinnen und Bürger werden demnach deutlich häufiger eine Verzollung tätigen müssen. Die erleichterte Selbstverzollung via App QuickZoll wird voraussichtlich erst ab 2027 vollständig verfügbar sein (inkl. Umsetzung verschiedener Mehrwertsteuersätze). Für Bürgerinnen und Bürger, welche die verschiedenen Mehrwertsteueransätze beanspruchen möchten, bedeutet dies bis dahin einen administrativen Mehraufwand

⁷ Studie Einkaufstourismus Schweiz 2022/2023 der Universität St. Gallen, Forschungszentrum für Handelsmanagement

durch die Verzollung am Schalter. In der Folge ist auch mit Verkehrsbehinderungen an den Grenzübergängen zu rechnen.

Die Massnahme trägt aus Sicht des Preisüberwachers nicht dazu bei, Handelsbarrieren abzubauen. Eine (nachhaltige) Reduktion des Preisniveaus in der Schweiz ist mit der Senkung der Wertfreigrenze nicht zu erwarten. Sie könnte sich negativ auf die Wohlfahrt der Konsumentinnen und Konsumenten, damit auch die Volkswirtschaft und die Sozialwerke auswirken.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungsmässigkeit

Die EFD-Verordnung stützt sich auf Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe a des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG; SR 641.20), das seine Grundlage wiederum in Artikel 130 der Bundesverfassung (BV; SR 101) hat. Die Vorlage ist demzufolge verfassungskonform.

9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Mit der angestrebten Senkung der Wertfreigrenze auf 150 Franken berücksichtigt die Schweiz die Empfehlung des Kyoto-Übereinkommens einer Wertfreigrenze von 75 Sonderziehungsrechten. Folglich muss kein Vorbehalt im Übereinkommen angebracht werden.

Da es den Bürgerinnen und Bürgern freisteht, die Verzollung via App QuickZoll zum Normalsatz oder am Schalter bzw. schriftlich via Anmeldebox zu den verschiedenen Mehrwertsteuersätzen zu tätigen, kommt es rechtlich nicht zu einer Diskriminierung und die Umsetzung ist kompatibel mit den Verpflichtungen der Schweiz in der WTO wie auch unter dem Freihandelsabkommen CH – EU.

9.3 Erlassform

Mit der Vorlage erfolgt eine Anpassung auf Verordnungsstufe.

9.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage sieht keine Ausgaben vor, die unter die Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) fallen.

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

9.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit der geänderten Bestimmung erfolgt keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

9.6 Datenschutz

Die Vorlage hat keinen Einfluss auf die Bestimmungen des Datenschutzes.