

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



- 18.300 s Kt. Iv. SG. Keine Subventionierung des Einkaufstourismus**
- 17.3131 s Mo. Hösli. Den Schweizer Detailhandel nicht benachteiligen**
- 17.3428 s Mo. Hegglin Peter. Stopp der Zoll- und Steuerfreizone rund um die Schweiz!**
- 17.3417 n Mo. Nationalrat (Dobler). Die elektronische Selbstverzollung vermindert die Bürokratie und ermöglicht die Flexibilisierung der Zollfreigrenze**

---

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 14. Januar 2019

---

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 14. Januar 2019 die Standesinitiative 18.300 vorgeprüft, die der Kanton St. Gallen am 22. Dezember 2017 eingereicht hatte. Zugleich hat sie die Motionen 17.3131 und 17.3428 (eingereicht am 15. März 2017 bzw. am 16. Juni 2017) vorgeprüft, die ihr zur Vorberatung zugewiesen worden waren, sowie die Motion 17.3417, die der Nationalrat am 12. Juni 2017 angenommen hatte.

Die Standesinitiative 18.300 verlangt, dass bei sämtlichen privaten Wareneinfuhren im Inland eine Mehrwertsteuer zu entrichten ist, wenn die Mehrwertsteuer im Ausland zurückerstattet wird. Die Wertfreigrenze würde damit aufgehoben.

Die Motion 17.3131 beauftragt den Bundesrat demgegenüber, die Wertfreigrenze von heute 300 auf 50 Franken zu senken.

Die Motion 17.3428 verlangt, im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bestehende Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer zu schliessen und mit den Nachbarstaaten Regelungen zu definieren. Entweder solle mit informatikgestützten Mitteln beim Grenzübertritt die im Einkaufsland geltende Mehrwertsteuer zurückerstatten und die im Einfuhrland geltende aufgerechnet werden oder die Mehrwertsteuer solle nicht mehr zurückerstattet werden, sondern eine aufgrund von Einkaufserhebungen abgeleitete Summe dem Nachbarstaat überwiesen werden.

Mit der Motion 17.3417 wird der Bundesrat beauftragt, für den Reiseverkehr eine elektronische Zollselbstdeklaration für die Mehrwertsteuer einzuführen.



## **Antrag der Kommission**

Die Kommission beantragt mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Standesinitiative keine Folge zu geben und die drei Motionen abzulehnen.

Berichterstattung: Noser

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Pirmin Bischof

### Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Mai 2017 und vom 30. August 2017
- 3 Stand der Vorprüfung
- 4 Erwägungen der Kommission



## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

[18.300]

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.

[17.3131]

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Freigrenze für die mehrwertsteuerbefreite Einfuhr von Waren aus dem Ausland zum privaten Gebrauch von 300 auf 50 Franken zu reduzieren.

[17.3428]

Der Bundesrat wird beauftragt, heute im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bestehende Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer zu schliessen. Es sind mit den Nachbarstaaten Regelungen zu definieren, um entweder:

1. mit informatikgestützten Mitteln beim Grenzübertritt die im Einkaufsland geltende Mehrwertsteuer zurückzuerstatten und die im Einfuhrland geltende aufzurechnen;
2. die Mehrwertsteuer nicht mehr zurückzuerstatten, sondern eine aufgrund von Einkaufserhebungen abgeleitete Summe dem Nachbarstaat zu überweisen.

[17.3417]

Der Bundesrat wird beauftragt, für den Reiseverkehr eine elektronische Zollselbstdeklaration für die Mehrwertsteuer einzuführen. Dazu soll in erster Linie eine App zur Verfügung gestellt werden und in zweiter Linie wie die Verzollung im Ausland vorgenommen werden könnte (z. B. durch Selbstverzollungs-Automaten oder die Verzollung beim Verkaufsvorgang).

### 1.2 Begründung

[18.300]

Wer im Ausland Einkäufe bis 300 Franken tätigt, wird bei der Einfuhr von der ausländischen Mehrwertsteuer befreit, bezahlt aber keine Einfuhrsteuer. Der Einkaufstourismus ist also nicht nur wegen des starken Frankens attraktiv, sondern auch, weil er durch den Steuererlass von der bestehenden Gesetzgebung zusätzlich subventioniert wird. Das ist aus verschiedenen Gründen zu kritisieren:

- Steuergerechtigkeit: Konsumentinnen und Konsumenten, die im Ausland einkaufen, geniessen Steuervorteile, da sie weder im Inland noch im Ausland Mehrwertsteuer (MWST) bezahlen. Das ist unfair gegenüber denjenigen, die ausschliesslich im Inland einkaufen.

Diese entrichten auf alle ihre Einkäufe stets die Mehrwertsteuer. Alle benutzen die Infrastruktur und sämtliche Dienstleistungen mit, aber nicht alle leisten ihren Beitrag dazu. Zusätzlich entgehen der öffentlichen Hand dadurch Steuereinnahmen von jährlich zwischen 600 Millionen und 1 Milliarde Franken ("Luzerner Zeitung", 18. Juni 2017).

- Gewerbe: Die Credit Suisse schätzt das Volumen des Einkaufstourismus auf etwa 10 Milliarden Franken pro Jahr, was 10 Prozent des Umsatzes im Detailhandel entspricht ("St. Galler Tagblatt", 2. September 2017). Die sinkenden Umsätze in der Schweiz bedrohen Arbeitsplätze und zahlreiche kleinräumige Wirtschaftsstrukturen. St. Gallen als Grenzkanton ist dieser Situation besonders ausgesetzt.



- Verkehr: Der Einkaufstourismus generiert zusätzlichen unnötigen Verkehr, Abgase und Lärm. Lange Staus in Grenznähe werden an den Wochenenden zum Normalfall. Wenn Einkaufstouristen schon von der Mehrwertsteuer im Ausland befreit werden, so sollten sie diese wenigstens in der Schweiz bezahlen müssen. Dies könnte unkompliziert eingeführt werden, indem die Steuerforderung beispielsweise mit Automaten für jeden Ausfuhrschein direkt erfasst und beglichen wird.

[17.3131]

Wenn Sie aus dem Ausland zurückkehren oder wenn Sie in die Schweiz reisen, dürfen Sie Waren bis zu einem Gesamtwert von 300 Franken mehrwertsteuerfrei einführen (Wertfreigrenze), sofern diese für Ihren privaten Gebrauch oder zum Verschenken bestimmt sind. Unter die Wertfreigrenze fallen auch Lebensmittel, Tabakfabrikate, alkoholische Getränke, Haustiere und im Ausland ausgeführte Reparatur- und Unterhaltsarbeiten am eigenen Fahrzeug. Die Wertfreigrenze kann pro Person und pro Tag nur einmal in Anspruch genommen werden. Sie gilt auch für Kinder. Waren, die nicht für Ihren privaten Gebrauch oder nicht zum Verschenken bestimmt sind, sind mehrwertsteuerpflichtig. Die Wertfreigrenze wird nicht gewährt.

Der Motionär fordert, dass diese Freigrenze auf 50 Franken reduziert wird.

Der boomende Einkaufstourismus schädigt unsere Schweizer Wirtschaft, insbesondere den Detailhandel, in ganz beträchtlichem Masse und gefährdet eine Vielzahl von Arbeitsplätzen. Hauptsächlich davon betroffen sind natürlich die grenznahen Gebiete, aber wegen der Mobilitätszunahme leiden immer mehr auch Gewerbebetriebe im Landesinnern darunter. Mit der Wertfreigrenze von 300 Franken werden diese "Fremdeinkäufe" sehr stark begünstigt, denn es können pro Fahrt Einkäufe im doch grösseren Stil getätigt werden. Da die ausländische Mehrwertsteuer vollständig zurückgefordert werden kann, ohne dass dadurch die schweizerische Mehrwertsteuer-Abgabe für die eingeführten Waren fällig wird, findet gleichzeitig noch eine steuerliche Ungleichbehandlung zuungunsten der Schweizer Betriebe statt. Eine Herabsetzung dieser Freigrenze ist kein Bekenntnis zur Hochpreisinsel Schweiz. Gerade im Detailhandel sind die hohen Raum- und Lohnkosten sehr direkt mit dem Endpreis verbunden. Man kann also in dieser Frage auch von Konsumentinnen- und Konsumentenseite den Abschottungsvorwurf nicht geltend machen, da ja auch diese vom hohen Lohnniveau der Schweiz profitieren.

Als Nebeneffekt darf darauf verwiesen werden, dass eine solche Änderung auch unter Berücksichtigung etwas erhöhter Steuerbezugskosten doch einige Hundert Millionen Franken Mehreinnahmen für den Bund generieren würde.

[17.3428]

Die globale Vernetzung nimmt auch beim privaten Konsum immer mehr zu. Notwendige Einkäufe werden zu einem immer grösseren Teil in entfernteren Detailhandelszentren oder online getätigt. Dabei spielen die Staatsgrenzen eine immer untergeordnetere Rolle. Täglich fahren Tausende von Schweizerinnen und Schweizern ins nahe Ausland, um einzukaufen. Damit gehen der Schweizer Volkswirtschaft Milliarden an Einnahmen verloren, man spricht heute von über 10 Milliarden Franken oder 11 Prozent der gesamten Detailhandelsumsätze. Neben den tieferen Einkaufspreisen profitieren diese Personen von zurückerstatteten Mehrwertsteuern, nichterhobenen Zöllen und Gebühren (z. B. die vorgezogene Entsorgungsgebühr).

Sie nutzen unser gut ausgebautes staatliches Dienstleistungsangebot, beteiligen sich aber nur teilweise an den hohen Kosten desselben. Die in der Schweiz einkaufenden Personen haben neben den höheren Einkaufspreisen über Steuern und Gebühren noch deren Kosten mitzutragen, dies auch auf Kleinstbeträgen. Das ist staatspolitisch bedenklich und zunehmend nicht mehr haltbar. Dem Staat gehen schätzungsweise zwischen 600 Millionen und einer Milliarde Franken an Steuern und Gebühren verloren.



Heute beträgt die Mehrwertsteuerbefreite Einfuhr von Waren aus dem Ausland pro Person und Fahrt 300 Franken. Mit einer guten Stückelung der Einkäufe können sich Haushalte Mehrwertsteuer- und gebührenfrei halten. An den Grenzübergängen bilden sich immer längere Schlangen, um die Beträge zurückzufordern. Eine tiefere Freigrenze würde die Wartezeit noch verlängern und wäre eine kaum zu meisternde logistische Herausforderung.

Der Bundesrat soll deshalb mit den Nachbarstaaten neue alternative Regelungen definieren. Es wäre auch ein Staatsvertrag vorstellbar.

Beispielsweise sind folgende Regelungen denkbar:

1. Die Mehrwertsteuer wird nicht mehr zurückerstattet, sondern eine aufgrund von Einkaufserhebungen abgeleitete Summe wird dem Nachbarstaat überwiesen.
2. Mit informatikgestützten Mitteln wird beim Grenzübertritt die im Einkaufsland geltende Mehrwertsteuer mit der in der Schweiz geltenden verrechnet. Es würde nur die Differenz zurückerstattet.

Mit solchen Regelungen könnten alle Einkäufe einer Mehrwertsteuerbelastung unterworfen werden.

[17.3417]

Der Einkaufstourismus schadet den inländischen Unternehmungen, vor allem den Detailhändlern. Die Politik tut sich mit einer tauglichen Lösung schwer, vor allem in Anbetracht eines möglichen administrativen Mehraufwandes für die Zollbehörden. Die Einführung einer Zollselbstdeklarations-App wirkt genau diesem Schwachpunkt entgegen: Sie ermöglicht eine Flexibilisierung der Zollfreigrenze ganz ohne merklichen Mehraufwand der Zollbehörde, im Gegenteil: Die App reduziert sogar Personal- und Abwicklungskosten beim Zoll. Auch für den Konsumenten hat sie einen grossen Vorteil: Sie reduziert die Bürokratie und die Wartezeit am Zoll. Zudem profitiert der Bund, indem er durch die Senkung der Freigrenze massiv mehr Mehrwertsteuer-Einnahmen generiert, welche wiederum dem Inland zugutekommen.

Die App soll einfach zu handhaben sein. Entsprechend sind Anpassungen im Zollrecht vorzunehmen, um einfache und bürgerfreundliche Verfahren zu ermöglichen.

## **2 Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Mai 2017 und vom 30. August 2017**

[17.3131]

Die Wertfreigrenze von 300 Franken gilt bereits seit dem Jahr 2002. Sie wurde geschaffen, um den administrativen Aufwand für die Erhebung der Einfuhrabgaben gering zu halten.

In den letzten Jahren zeigten Studien und Berichte, dass der Grund für den gegenwärtig boomenden Einkaufstourismus nicht die Höhe der Wertfreigrenze ist, sondern die Frankenstärke, die Preisunterschiede zum Ausland und teilweise attraktivere Ladenöffnungszeiten. Eine Senkung der Wertfreigrenze auf 50 Franken hätte beispielsweise zur Folge, dass eine Person gegenüber heute lediglich 6,25 Franken (reduzierter Satz für Lebensmittel von 2,5 Prozent) bis zu höchstens 20 Franken (Normalsatz von 8 Prozent) mehr Mehrwertsteuer bezahlen müsste. Diese leichten Mehrkosten hätten angesichts der sich tendenziell vergrössernden Preisdifferenzen der Produkte zwischen In- und Ausland keine nennenswerte Auswirkung auf das Einkaufsverhalten der Konsumenten und Konsumentinnen. Der Bundesrat geht daher davon aus, dass eine tiefere Wertfreigrenze in der Schweiz wohnhafte Personen kaum davon abhalten würde, im benachbarten Ausland einzukaufen.

Die tiefere Wertfreigrenze würde zu einer wesentlichen Zunahme der geringfügigen Verzollungen im Reiseverkehr führen, die nur mit einem unverhältnismässigen, keineswegs kostendeckenden Aufwand für die Zollverwaltung und die Bürgerinnen und Bürger zu bewältigen wäre. Aufgrund der aktuellen Situation werden die vorhandenen Ressourcen des Grenzwachtkorps prioritär für die



Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität eingesetzt. Ein Mehraufwand im Reiseverkehr (Kontrolltätigkeiten und Inkasso der Einfuhrabgaben) ist mit den vorhandenen Ressourcen nicht möglich. Damit würde die Stauproblematik an den Grenzzollstellen zusätzlich verschärft.

Des Weiteren verweist der Bundesrat auch auf seine Antwort zur Motion Hausammann 15.4172, "Einkaufstourismus nicht mit Steuergeschenken fördern", sowie auf den Bericht vom 21. Dezember 2016 in Erfüllung der Postulate Bischof 15.3091 und 15.4053, Rechsteiner Paul 15.3367 und Cramer 15.3208.

Aus den genannten Gründen lehnt der Bundesrat eine Senkung der Wertfreigrenze ab.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

[17.3428]

Gemäss dem Bestimmungslandprinzip belastet die Mehrwertsteuer den Konsum im jeweiligen Land. Nach diesem Prinzip werden Exporte im Herkunftsland von der Mehrwertsteuer befreit. Jedoch gewähren die meisten Nachbarstaaten aus verwaltungsökonomischen Gründen die Steuerbefreiung wegen Exports erst ab einem bestimmten Mindesteinkaufspreis (mit Ausnahme von Deutschland). Die Rückerstattung der ausländischen Mehrwertsteuer erfolgt nicht etwa durch die ausländischen Zollbehörden an der Grenze, sondern im Nachhinein durch den ausländischen Verkäufer oder ein privates Dienstleistungsunternehmen (Tax-free-Unternehmen).

Die vom Motionär genannten Einnahmelücken der Mehrwertsteuer entstehen, nebst der bei der Ausfuhr gewährten Rückerstattung, auch aufgrund der gewährten Wertfreigrenze beim Import in die Schweiz. Die heutigen Wertfreigrenzen gelten seit 2002 und sind nicht Ursache des gegenwärtig boomenden Einkaufstourismus. Sie wurden aus verwaltungsökonomischen und erhebungswirtschaftlichen Gründen eingeführt. Das Mehrwertsteuergesetz sieht die Steuererhebung nach diesem Grundsatz ausdrücklich vor. Er entspricht auch dem internationalen Übereinkommen zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren (Kyoto-Übereinkommen).

Die unterschiedliche Höhe der Mehrwertsteuersätze würde zu Problemen bei einer allfälligen gegenseitigen Verrechnung führen. Aufgrund der tieferen Mehrwertsteuersätze in der Schweiz müsste bei Ausfuhren auch die Differenz für das Bestimmungsland nachgefordert werden. Die Verrechnung wäre auch nur mit den direkten Nachbarländern gelöst. Importe aus anderen Ländern wären nicht geregelt.

Nebst den zu ändernden rechtlichen Grundlagen dürfte zudem die Mitgliedschaft unserer Nachbarstaaten in der europäischen Zollunion unionsrechtliche Herausforderungen mitbringen. Schliesslich kann die Verwaltung die vom Motionär angeführten Zahlen über Steuerausfall und volkswirtschaftlichen Schaden nicht bestätigen, da zum Teil keine Statistiken dazu bestehen (z. B. mündliche Veranlagung im Reiseverkehr). Allerdings ist dies unter anderem ein Ziel des Berichtes, dessen Erstellung aufgrund der Beantwortung des Postulates der Finanzkommission des Nationalrates 17.3360, "Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer" vom Bundesrat empfohlen wird.

Dieser Bericht soll die Thematik Einkaufstourismus umfassend und unter verschiedenen Blickwinkeln aufarbeiten. Er soll die in verschiedenen Vorstössen vorgeschlagenen Lösungsansätze aufgreifen, sie analysieren und darauf beruhend mögliche Massnahmen aufzeigen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

[17.3417]

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) erachtet eine elektronische Verzollung im Reiseverkehr mithilfe einer App als eine effiziente Lösung. Deshalb hat sich die EZV zum Ziel gesetzt, dass Privatwaren im Reiseverkehr per "mobile devices" angemeldet werden können. Als



Sofortmassnahme wurde im Juni 2017 die Entwicklung einer App für die Selbstveranlagung von Privatwaren lanciert. Diese Reiseapp soll es ermöglichen, die Abgaben zu berechnen und das Inkasso online vorzunehmen.

Mit dem Mehrjahresprogramm Dazit wird die Modernisierung und Digitalisierung der EZV initiiert. In diesem Rahmen soll dann eine umfassende elektronische Abwicklung der Verzollung im Reiseverkehr bereitgestellt werden.

Für Massnahmen, die zusammen mit den Nachbarstaaten getroffen werden könnten, verweist der Bundesrat auf den Bericht, welcher bei der Annahme des Postulates der Finanzkommission des Nationalrates 17.3360, "Auswirkungen der Frankenüberbewertung auf die Mehrwertsteuer", zu erstellen ist.

Der Bericht soll die Thematik Einkaufstourismus umfassend und unter verschiedenen Blickwinkeln aufarbeiten. Er soll die verschiedenen vorgeschlagenen Lösungsansätze aufgreifen, sie analysieren und darauf beruhend mögliche Massnahmen aufzeigen.

Der Motionär verlangt im Motionstext ausdrücklich die Entwicklung einer App. Vor dem Hintergrund der Verwaltungsökonomie steht diesem Anliegen nichts im Wege.

Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

### **3 Stand der Vorprüfung**

Die beiden Motionen 17.3131 und 17.3428 wurden der Kommission von ihrem Rat am 6. Juni bzw. am 19. September 2017 zur Vorberatung zugewiesen.

Der Nationalrat hat die Motion 17.3417 am 29. September 2017 diskussionslos und oppositionslos angenommen.

Für die Standesinitiative 18.300 ist der Ständerat Erstrat.

### **4 Erwägungen der Kommission**

Die Standesinitiative 18.300 und die Motionen 17.3131 und 17.3428 verfolgen das gemeinsame Ziel, dem Einkaufstourismus entgegenzuwirken. Die Kommission unterstützt dieses Ziel. Der Einkaufstourismus hat – insbesondere an der Grenze zu Deutschland – Dimensionen angenommen, die politischen Handlungsbedarf erfordern. Die aktuelle Situation stellt aus Sicht der Kommission für die betroffenen Grenzkantone sowie für das Gewerbe eine grosse Herausforderung dar. Auch der Nationalrat hat dies erkannt: Er stimmte in der Wintersession 2017 einem Postulat der Finanzkommission (17.3360) zu, das vom Bundesrat einen Bericht über die Auswirkung der Frankenstärke auf die Mehrwertsteuer verlangt und insbesondere auch wissen will, wie das Mehrwertsteuerregime zur Bekämpfung des Einkaufstourismus angepasst werden kann. Der Bericht in Beantwortung dieses Postulats soll im 3. Quartal 2019 vorliegen. Die Kommission beabsichtigt, das Thema vor dem Hintergrund dieses Berichts dann wieder aufzugreifen und umfassend zu diskutieren. Sie sieht vor, auch einen eigenen Kommissionsvorstoss dazu einzureichen. Aufgrund von parlamentsrechtlichen Fristen konnte sie die Beratung der beiden Motionen und der Standesinitiative nicht sistieren und lehnt sie deshalb aus formellen Gründen ab. Ihr Grundanliegen wird die Kommission – wie ausgeführt – weiterdiskutieren. Zudem ist eine weitere Standesinitiative des Kantons Thurgau (18.316) in der Kommission hängig.



Die Motion 17.3417 lehnt die Kommission ab, weil der Bundesrat sie bereits umgesetzt hat. Seit Ostern 2018 steht die Applikation "QuickZoll" zur Verfügung. Damit können Reisende ihre Waren selbstständig, ortsunabhängig und digital verzollen.