

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	MO 8	139
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 06. März 2018

174

Motion von Kurt Egger, Wolfgang Ackerknecht, Hansjörg Brunner, Ueli Fisch, Alex Frei, Daniel Frischknecht, Toni Kappeler, Jost Rüegg und Stephan Tobler vom 30. August 2017 „Standesinitiative zur Beseitigung der Wertfreigrenze im Einkaufstourismus“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Motionsanliegen und Rechtslage

1. Die Motion verlangt, dass der Regierungsrat beim Bund eine Standesinitiative einreicht mit dem Auftrag, darauf hinzuwirken, auf Bundesebene die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass bei sämtlichen Einfuhren im privaten Warenverkehr die Schweizer Mehrwertsteuer (MWST) zu entrichten ist, sofern die ausländische MWST zurückgefordert wird.
2. Nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) steht jedem Mitglied von National- und Ständerat, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Adressat der Initiative eines Kantons (Standesinitiative) ist die Bundesversammlung. Das Initiativrecht ist das Recht, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einem Erlass mit rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes, der Verordnung oder des Bundesbeschlusses (vgl. Art. 163 BV) zu unterbreiten beziehungsweise die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes durch eine parlamentarische Kommission vorzuschlagen.
3. Gemäss Art. 133 BV ist die Gesetzgebung über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr Sache des Bundes. Laut den geltenden gesetzlichen Bestimmungen (Art. 16 Abs. 1 Zollgesetz [ZG; SR 631.0] i.V.m. Art. 63 ff. Zollverordnung [ZV; SR 631.01]) dürfen pro Person (auch Kinder) und Tag Waren bis zu einer Wertfreigrenze (WFG) von 300 Franken abgabefrei in die

Schweiz eingeführt werden. Die Höhe der WFG wurde vom Bundesrat im Jahr 2002 per Verordnung festgesetzt. Wird die WFG überschritten, muss auf dem Gesamtwert der eingeführten Waren die Schweizer MWST von 7,7 Prozent entrichtet werden, und zwar auch dann, wenn die ausländische MWST nicht zurückerstattet wird. Die WFG gilt sowohl für Waren, die bei der Einreise mitgeführt werden, als auch für Waren, die per Post zugestellt werden. Für Waren, die nicht für den privaten Gebrauch oder zum Verschenken bestimmt sind, besteht keine WFG, diese sind immer MWST-pflichtig. Für die Einfuhr bestimmter Lebensmittel sowie für Alkohol, Zigaretten und Zigarren gelten spezielle Obergrenzen.

4. Die Motionärinnen und Motionäre begründen ihren Änderungsvorschlag zum einen mit der Steuergerechtigkeit, da im Ausland einkaufende Personen bis zu einer Freigrenze von 300 Franken von der Entrichtung der MWST befreit sind. Zum andern führen sie die Benachteiligung des Schweizer Detailhandels an sowie die zusätzliche Belastung der Umwelt durch den Einkaufstourismus. Zur Umsetzung ihres Anliegens schlagen sie die Selbstdeklaration an einem Automaten vor, der allerdings noch entwickelt werden müsste.

Im umliegenden Ausland liegen die MWST-Sätze auf mehr als doppelt so hohem Niveau wie in der Schweiz, da der EU-Mindestsatz 17 % beträgt. Personen mit Wohnsitz ausserhalb der EU können sich unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit die MWST von den Geschäften zurückerstatten lassen. Für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ist insbesondere das Einkaufen in Deutschland attraktiv, da Deutschland im Gegensatz zu Italien, Frankreich oder auch Österreich keinen Mindesteinkaufsbetrag für eine Steuerrückerstattung kennt. Es ist davon auszugehen, dass die deutschen Behörden weiterhin keine Bagatellgrenze für die MWST-Rückerstattung einführen werden, entsprechende Appelle von Schweizer Seite sind beim Bundesfinanzministerium in Berlin bisher ungehört verhallt.

II. Inhaltliche Beurteilung

1. Schweizer Konsumenten profitieren vom Einkaufstourismus, da sie sich aufgrund der höheren Kaufkraft mit ihrem Einkommen im Ausland mehr leisten können. Als wichtigstes Argument gilt der Preis, bei Umfragen werden auch die im Vergleich attraktiveren Ladenöffnungszeiten genannt. Letzteres trifft allerdings gerade auf den Kanton Thurgau kaum zu: Von Montag bis Samstag dürfen sämtliche Verkaufsgeschäfte von 6.00 Uhr bis 22.00 Uhr geöffnet sein (Gesetz über die Ladenöffnungszeiten; RB 554.11) und in grösseren Ortschaften sind die Geschäfte an Werktagen auch tatsächlich bis 20.00 Uhr geöffnet.

Gemäss der GfK-Studie „Auslandeinkäufe 2015“ gaben Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten insgesamt 4,8 Mrd. Franken für gezielte Einkäufe im Ausland aus. Zusammen mit Online- und Ausflugs-einkäufen wurde gar der Betrag von 10 Mrd. Franken überschritten. Dieses Phänomen hat bedingt durch die Frankenstärke in den letzten Jahren und insbesondere durch die Aufhebung des Mindestkurses von Fr. 1.20 zum Euro durch die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 noch grössere Ausmasse angenommen. Die Nationalbank stellte sich zwar auf den Standpunkt, mit der Aufhebung der Eurobindung keine nachhaltigen Schä-

den für die Wirtschaft anzurichten, den Detailhandel im Grenzkanton Thurgau traf es jedoch mit aller Härte.

2. Eine Herabsetzung oder gar Aufhebung der WFG war und ist auf Bundesebene wiederholt Gegenstand politischer Diskussionen:
 - Am 17. Dezember 2015 reichte der Thurgauer Nationalrat Markus Hausamann eine Motion mit dem Titel „Den Einkaufstourismus nicht weiter mit Steuergeschenken fördern“ ein (15.4172). Diese forderte, die WFG gemäss MWST-Gesetzgebung sei dem durchschnittlichen Mindesteinkaufsbetrag für die MWST-Rückerstattung der Nachbarländer anzupassen. Der Nationalrat lehnte den Vorstoss am 4. Mai 2017 ab.
 - Am 15. März 2017 reichte Ständerat Werner Hösli (GL) eine Motion ein mit dem Titel „Den Schweizer Detailhandel nicht benachteiligen“ (17.3131). Diese forderte eine Reduktion der WFG für die MWST-befreite Einfuhr von Waren aus dem Ausland zum privaten Gebrauch von 300 auf 50 Franken. Am 10. Mai 2017 beantragte der Bundesrat die Abweisung der Motion. Diese wurde am 6. Juni 2017 zur Vorberatung an die Wirtschaftskommission des Ständerates überwiesen.
 - Am 12. Juni 2017 ging die Motion von Nationalrat Marcel Dobler (SG) ein mit dem Titel „Die elektronische Selbstverzollung vermindert die Bürokratie und ermöglicht die Flexibilisierung der Zollfreigrenze“ (17.3417). In dieser Motion wird der Bundesrat beauftragt, für den Reiseverkehr eine elektronische Zollselbsterklärung für die Mehrwertsteuer einzuführen. Dazu soll in erster Linie eine App zur Verfügung gestellt und in zweiter Linie aufgezeigt werden, wie die Verzollung im Ausland vorgenommen werden könnte. Genannt werden dabei Selbstverzollungs-Automaten oder die Verzollung beim Verkaufsvorgang. Auf Antrag des Bundesrats wurde die Motion am 29. September 2017 im Nationalrat angenommen.
 - Mit Datum vom 13. Juni 2017 reichte Ständerat Peter Hegglin (ZG) eine Motion ein mit dem Titel: „Stopp der Zoll- und Steuerfreigrenze rund um die Schweiz!“ (17.3428). Mitunterzeichner war unter anderem der Thurgauer Ständerat Roland Eberle. Die Motion verlangt, die im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr bestehenden Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer zu schliessen. Es seien mit den Nachbarstaaten Regelungen zu definieren, um entweder mit informatikgestützten Mitteln beim Grenzübertritt die im Einkaufsland geltende Mehrwertsteuer zurückzuerstatten und die im Einfuhrland geltende aufzurechnen oder die Mehrwertsteuer nicht mehr zurückzuerstatten, sondern eine aufgrund von Einkaufserhebungen abgeleitete Summe dem Nachbarstaat zu überweisen. Am 30. August 2017 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion. Der Ständerat überwies die Motion am 19. September 2017 seiner Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-SR) zur Prüfung.
 - Mit Beschluss vom 7. Dezember 2017 entschied der Nationalrat, ein Postulat

seiner Finanzkommission zu überweisen (17.3360), welches den Bundesrat beauftragt, Bericht zu erstatten über die Auswirkungen der Frankenstärke auf die MWST 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 Nachbarland oder in der Schweiz.
- Am 22. Dezember 2017 reichte der Kanton St. Gallen die Standesinitiative „Keine Subventionierung des Einkaufstourismus“ ein (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. Dieses Geschäft wurde in den Räten noch nicht behandelt.
3. In seinem Bericht zur Geldpolitik vom Dezember 2016 und in seinen Stellungnahmen zu den verschiedenen Vorstössen in der Vergangenheit wies der Bundesrat jeweils darauf hin, dass die WFG im Jahr 2002 auf 300 Franken angesetzt wurde, um den administrativen Aufwand für die Zollverwaltung im Reiseverkehr möglichst klein zu halten. Bei einem Einkauf von 300 Franken fällt lediglich eine MWST von Fr. 23.10 an, falls es sich um Lebensmittel handelt gar nur von Fr. 7.50 (reduzierter MWST-Satz von 2,5 Prozent). Diese leichten Mehrkosten hätten angesichts der sich tendenziell vergrössernden Preisdifferenzen der Produkte zwischen In- und Ausland keine nennenswerte Auswirkung auf das Einkaufsverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten, wie der Bundesrat weiter ausführte. Er geht daher davon aus, dass eine tiefere WFG in der Schweiz wohnhafte Personen kaum davon abhalten würde, im benachbarten Ausland einzukaufen. Dem stände ein „erheblicher und kaum zu vertretender“ Mehraufwand für den Zoll gegenüber. Die tiefere WFG würde zu einer wesentlichen Zunahme der geringfügigen Verzollungen im Reiseverkehr führen, die nur mit einem unverhältnismässigen, keineswegs kostendeckenden Aufwand für die Zollverwaltung zu bewältigen wäre. Aufgrund der aktuellen Situation würden die vorhandenen Ressourcen des Grenzwachtkorps prioritär für die Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität eingesetzt. Der Mehraufwand im Reiseverkehr durch Kontrolltätigkeiten und Inkasso der Einfuhrabgaben sei mit den vorhandenen Ressourcen nicht zu bewältigen. Zudem würde die Stauproblematik an den Grenzzollstellen zusätzlich verschärft.
4. In den oben erwähnten Vorstössen wurde dem entgegengehalten, dass der "Einkaufstourismus" die Schweizer Wirtschaft, insbesondere den Detailhandel in

Grenznähe, in einem ganz beträchtlichen Masse schädige. Es würden Arbeitsplätze gefährdet und es entstehe umweltbelastender Mehrverkehr. Zudem entgingen dem Schweizer Fiskus ca. 500 bis 600 Millionen Franken an Mehrwertsteuer. Der administrative Mehraufwand bei einer Senkung der Wertfreigrenze würde sich in Grenzen halten, insbesondere würden persönliche Gebrauchsgegenstände und Reiseproviant nach den Art. 63 und 64 ZV weiterhin zollfrei bleiben. Auch die Untergrenze von 5 Franken für die Erhebung der Steuer könnte beibehalten werden. Um den Aufwand zum Erheben der MWST in Grenzen zu halten, könnten auch MWST-Entrichtungs-Automaten eingeführt werden, wie sie für die MWST-Rückerstattung bereits existierten.

Mit der Motion Hösli, welche aktuell in der SR-WAK behandelt wird, soll auch geprüft werden, wie Effektivität und Effizienz einer Senkung sichergestellt werden könnten. Eine Senkung oder die vollständige Beseitigung der Wertfreigrenze dürften nicht zu unverhältnismässigem Aufwand für die Behörden führen. Mit dem aktuell vom Bund in Auftrag gegebenen Zollprogramm DaziT sollte es möglich sein, dafür die technischen Voraussetzungen zu schaffen.

In diesem Zusammenhang sind auch Umfrageergebnisse einer Studie der Universität St. Gallen interessant („Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018“, Forschungszentrum für Handelsmanagement). Laut dieser Studie könnte eine Senkung der WFG auf 50 Franken den Einkaufstourismus massgeblich beeinflussen: 23 % der Konsumenten würden dann weniger ins Ausland zum Einkaufen fahren, 13 % gar nicht mehr. Laut dieser Studie würde somit mehr als ein Drittel der Konsumentinnen und Konsumenten auf eine Senkung der WFG reagieren. Diese Zahlen stimmen damit überein, dass sich etwas mehr als die Hälfte aller Einkaufstouristen (52%) die ausländische MWST zurückerstatten lässt. Die Studie zeigt auch deutlich, wie exponiert der Kanton Thurgau ist, gehört doch Konstanz zu den mit Abstand am meisten aufgesuchten Zielen von Schweizer Einkaufstouristen: 27,2 % aller Befragten fahren nach Konstanz, gefolgt von Waldshut/Tiengen mit 10,6 %. Dabei spielt auch eine Rolle, dass fast 45 % der Konsumentinnen und Konsumenten bereits aus reiner Gewohnheit nach Deutschland zum Einkaufen fahren. Diese Personen würden wohl auch bei einem tieferen Frankenkurs ihr Einkaufsverhalten nicht unmittelbar wieder ändern.

5. Aufgrund der zahlreichen und wiederholten Anträge in der jüngeren Vergangenheit haben Bundesrat und Parlament nun allerdings ihre Meinung geändert. Mit den hängigen Vorstössen wurde der Bundesrat beauftragt, einen umfassenden Bericht zu erarbeiten, der die Thematik Einkaufstourismus und MWST umfassend und unter verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Zudem soll er die verschiedenen vorgeschlagenen Lösungsansätze aufgreifen, sie analysieren und darauf beruhend mögliche Massnahmen aufzeigen. Genannt werden dabei unter anderem die Entwicklung einer App sowie Selbstverzollungs-Automaten oder die Verzollung beim Einkaufsvorgang, um damit den zusätzlichen administrativen Aufwand möglichst in Grenzen zu halten.
6. Die nun vorliegende Motion "Standesinitiative Beseitigung Wertfreigrenze" zielt in die gleiche Richtung wie die oben erwähnten Vorstösse. Sie hat aber den Vorteil, dass sie nicht einfach eine neue fixe Grenze betragsmässig festsetzen will, was als

willkürlich empfunden werden kann und möglicherweise von weiten Teilen der Bevölkerung nicht verstanden würde. Die Motion verlangt stattdessen, dass bei sämtlichen Einfuhren im privaten Warenverkehr die Schweizer Mehrwertsteuer zu entrichten sei, sofern die ausländische Mehrwertsteuer zurückgefordert wird. Aufgrund der Ergebnisse der oben erwähnten Studie kann davon ausgegangen werden, dass gerade bei Klein- und Spontaneinkäufen auf die Rückforderung verzichtet würde. Somit wäre kaum zu erwarten, dass sich dadurch die bestehenden Verkehrsprobleme im Raum Kreuzlingen/Konstanz noch verschärfen würden. Ein weiterer Vorteil dieses Vorstosses ist, dass nur das Schweizer Recht angepasst werden müsste und keine Gesetzesanpassungen in den Nachbarländern notwendig sind.

III. Antrag

Wie erwähnt sind auf Bundesebene bereits mehrere Vorstösse betreffend Einkaufstourismus und Zollvorschriften eingereicht worden. Um die Dringlichkeit und die Bedeutung dieser Angelegenheit zu betonen, erscheint es aber dennoch sinnvoll, wenn auch der stark betroffene Kanton Thurgau dazu klar Stellung bezieht. Deshalb beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die vorliegende Motion erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach