



Bern, 4. September 2019

Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.4228, Moser, vom
15. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	5
Teil I: Allgemeines und Hintergrundinformationen	6
1 Auftrag	6
2 Inhalt, Abgrenzung und Begriffsbestimmungen.....	6
2.1 Inhalt und Abgrenzung	6
2.2 Begriff «grenzüberschreitender Online-Handel» und Abwicklung.....	7
2.3 Warenbeförderungen unter dem Weltpostvertrag (sog. UPU-Verkehr)	8
3 Geltende Einfuhrbestimmungen im Post- und Kurierverkehr	9
3.1 Grundsätzliches	9
3.2 Vollzugsaufgaben der EZV.....	9
3.3 Zollveranlagung und Sorgfaltspflicht	10
3.4 Abgabenfreigrenze	12
3.5 Neue Versandhandelsregelung ab dem 1. Januar 2019	12
Teil II: Ausmass und Entwicklung	13
4 Volumen und Anteil online bestellter Waren.....	13
4.1 Zuwachs in den vergangenen Jahren.....	13
4.2 Ausmass an Falschdeklarationen	14
4.3 Zukünftige Entwicklung	15
5 Herausforderungen und Komplexität des grenzüberschreitenden Online-Handels	15
5.1 Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland	15
5.2 Vollständige und korrekte Preisangaben	17
5.3 Tiefe Entschädigungen (Endkostenvergütung) im UPU-Verkehr	17
5.4 Herausforderungen im heutigen Verzollungsprozess	18
5.5 Verursachte Einnahmeausfälle für den Bund	20
Teil III: Handlungsfelder und mögliche Umsetzung	21
6 Mögliche Massnahmen im Verzollungsprozess.....	22
6.1 Vorschlag 1: Erhöhung der Kontrolldichte	22
6.2 Vorschlag 2: Automatisierte und intelligente Risikoanalyse	23
6.3 Vorschlag 3: Einsatz von hochtechnisierten Röntgenanlagen und weiteren technischen Geräten	24
6.4 Vorschlag 4: Wirkungssteigerung beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse (NZE)	25
6.5 Vorschlag 5: Ausbau der internationalen Amtshilfe	26
6.6 Vorschlag 6: Käufer liefert Verzollungsangaben oder macht eine Selbstverzollung....	27
6.7 Vorschlag 7: Postdienstanbieter retournieren falsch deklarierte Pakete zurück an den ausländischen Absender	28
6.8 Vorschlag 8: Mehrwertsteuer-Freigrenze von 5 Franken abschaffen	29
7 Internationale Bestrebungen der Schweiz, EU, UPU und WZO	30
7.1 Vorschlag 9: Einführung einer elektronischen Vorausanmeldung	30
7.2 Vorschlag 10: Ausarbeitung von E-Commerce Leitlinien und Standards	31

7.3	Vorschlag 11: Abschluss von Vereinbarungen mit Online-Händlern/E-Commerce-Plattformen und/oder ausländischen Zollverwaltungen.....	32
8	Tabellarische Zusammenfassung aller Handlungsfelder.....	33
9	Fazit und weiteres Vorgehen zur Umsetzung der Massnahmen	34

Zusammenfassung

Der Bundesrat erfüllt mit diesem Bericht das Postulat Moser 17.4228. Das Postulat fordert, eine Auslegeordnung zum grenzüberschreitenden Onlinehandel zu machen und Massnahmen aufzuzeigen, wie die Falschdeklaration von Sendungen durch internationale Versandhändler bekämpft werden kann.

In den vergangenen Jahren erfolgte gemäss mehreren Studien eine mittlere bis starke Zunahme der Einfuhren von online bestellten Waren aus dem Ausland. Prognosen gehen davon aus, dass Auslandseinkäufe weiterhin wachsen und der Online-Anteil weiter zunimmt. Nebst dem günstigeren Preis spielen auch die grosse Produktvielfalt und der Sortimentsumfang eine Rolle, weshalb Konsumentinnen und Konsumenten bei ausländischen Anbietern einkaufen. Nebst dem allgemein höheren Preisniveau in der Schweiz tragen auch die Frankenstärke und die Mehrwertsteuer-Freigrenze zur Preisdifferenz bei.

Die Herausforderungen im heutigen Verzollungsprozess sind gross. Beispielsweise sind die Angaben über den Paketinhalt, die der Versender macht, oft ungenügend oder falsch. Dies verursacht für den Paketdienstleister einen grossen Aufwand, um eine korrekte Zollanmeldung zu erstellen. Es ist insbesondere schwierig, in der grossen Masse von Paketen verbotene Waren aufzudecken.

Die in diesem Bericht dargelegten Massnahmen und Lösungsansätze sollen dabei die Stossrichtung vorgeben. Der Bundesrat hat beschlossen, die folgenden als **geeignet eingestuft** **Massnahmen prioritär umzusetzen** (*Vorschläge 1, 2, 3, 4, 9, 10 und 11*):

Mit DaziT wird die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bis 2026 konsequent ins digitale Zeitalter überführt. Dadurch wird der Ablauf des grenzüberschreitenden Warenverkehrs automatisiert und vereinfacht. Im Rahmen der Umsetzung dieses Transformationsprogramms realisiert die EZV nachfolgende Massnahmen:

- Mit der Inbetriebnahme einer intelligenten und selbstlernenden Risikoanalyse wird es möglich sein, Sendungen effizient abzufertigen und problematische Pakete herauszufiltern (*Vorschlag 2*).
- Im Bereich der Nichtzollrechtlichen Erlasse verbessert die EZV die Effizienz und Effektivität des Vollzugs und stärkt ihre Kontrolltätigkeit. Geplant ist, die Kosten für Massnahmen bei widerrechtlichen Waren auf den Verursacher zu übertragen. Zudem soll eine rechtliche Grundlage für eine Vernichtung illegaler Waren im Schnellverfahren geschaffen werden (*Vorschlag 4*).
- Mit den vorstehenden Massnahmen werden Ressourcen freigespielt, welche für verstärkte Kontrollen eingesetzt werden können (*Vorschlag 1*).

Der Einsatz hochtechnisierter Röntgenanlagen (*Vorschlag 3*) und weiterer technischer Hilfsmittel, um Pakete standardmässig zu scannen und zu prüfen, sieht der Bundesrat als Chance für eine effizientere Aufgabenbewältigung. Die EZV wird dazu entsprechende Abklärungen im Rahmen der Überprüfung ihrer Kontrollstrategie vornehmen.

Die Einführung einer elektronischen Vorausanmeldung im Postverkehr (*Vorschlag 9*) ist bereits initialisiert und wird unter Federführung der EZV per 2021 schrittweise umgesetzt.

Zudem beteiligt sich die Schweiz weiterhin aktiv an den laufenden internationalen Arbeiten zum Thema digitalisierte Wirtschaft. Die EZV unterstützt dabei die WZO, um eine digitale Normierung und allgemein gültige Standards im Verzollungsprozess zu erreichen (*Vorschlag 10*). Des Weiteren sollen betroffene Online-Händler und E-Commerce-Plattformen durch Vereinbarungen in die Pflicht genommen werden und Länder sowie Zollverwaltungen im Dialog von der Notwendigkeit der Einhaltung der Vorschriften und eines Informationsaustausches überzeugt werden (*Vorschlag 11*).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Ablauf und beteiligte Akteure beim grenzüberschreitenden Online-Handel.....	8
Abbildung 2	Verschiedene Phasen im Zollveranlagungsprozess.....	10
Abbildung 3	Vereinfachte Zollanmeldung als ZE gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 ZG und Artikel 105 ZV	11
Abbildung 4	Online-Käufe seit 2010 in Milliarden Franken; Quelle VSV	14
Abbildung 5	Gründe für den Online-Kauf (unabhängig ob im In- oder Ausland eingekauft)	16

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
DaziT	Modernisierungs-, Transformations- und Digitalisierungsprogramm der EZV ¹
EU	Europäische Union
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (SR 641.20)
NZE	Nichtzollrechtliche Erlasse
UPU	Universal Postal Union, zu Deutsch Weltpostverein
VSV	Verband des Schweizerischen Versandhandels
WZO	Weltzollorganisation
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)
ZE	Zugelassene Empfängerin oder zugelassener Empfänger
ZV	Zollverordnung vom 1. November 2006 (SR 631.01)

¹ BBl 2017 1717, 6423. Siehe auch www.dazit.admin.ch.

Teil I: Allgemeines und Hintergrundinformationen

1 Auftrag

Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Postulats 17.4228 des Nationalrats vom 15. Dezember 2017 zum Thema «Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler» verfasst.

In seiner Stellungnahme vom 14. Februar 2018 erklärte der Bundesrat, dass er aufgrund der wachsenden Herausforderungen und Komplexität des grenzüberschreitenden Online-Handels bereit sei, einen Bericht zu erstellen, der eine Auslegeordnung zu dieser Thematik beinhaltet und mögliche Handlungsoptionen aufzeigt. Am 16. März 2018 nahm der Nationalrat das Postulat an. Der vorliegende Bericht kommt diesem Auftrag nach.

Wortlaut des Postulats

Der Bundesrat wird beauftragt, Massnahmen aufzuzeigen, wie die Falschdeklaration von Sendungen durch internationale Versandhändler bekämpft werden kann. Dabei sind auch Massnahmen im Verbund mit anderen Ländern oder internationalen Organisationen (z. B. Weltpostverein) zu prüfen. Die Kosten für die Bekämpfung der Falschdeklaration sollen möglichst den Verursachern auferlegt werden.

Begründung

Internationale Versandhändler erfreuen sich wachsender Beliebtheit. Durch Wettbewerb werden die entsprechenden Angebote intensiviert, was für Innovation und günstigere Preise sorgt. Das gilt aber nur, wenn der Wettbewerb fair ist. Dafür müssen gleich lange Spiesse für alle Anbieter gelten. Das ist nicht der Fall, wenn internationale Versandhändler Zollgebühren und Mehrwertsteuern umgehen, indem sie ihre Sendungen absichtlich falsch deklarieren. Medienberichte zeigen die Schwierigkeiten der Post auf, angesichts der steigenden «Päckli-Flut» wirksame Kontrollen durchzuführen. Der Bundesrat soll daher das Ausmass und die Entwicklung des Phänomens der falsch deklarierten Sendungen und der dadurch verursachten Einnahmehausfälle bei Bund und Post untersuchen und Massnahmen aufzeigen, wie es wirksam bekämpft werden kann.

2 Inhalt, Abgrenzung und Begriffsbestimmungen

2.1 Inhalt und Abgrenzung

Dieser Bericht soll Massnahmen aufzeigen, wie die von internationalen Versandhändlern falsch oder ungenügend deklarierten Sendungen bekämpft werden können. Im Fokus steht dabei die grenzüberschreitende Lieferung und deren Verzollung an der Grenze. Dazu gehört auch die Erhebung der Einfuhrsteuer, die bei der Einfuhr von der EZV vollzogen wird.

Die am 1. Januar 2019 neu in Kraft gesetzte Versandhandelsregelung gehört nicht zum Bericht, da diese an der Erhebung der Einfuhrsteuer grundsätzlich nichts ändert und nur die Inlandsteuer betroffen ist. Zum besseren Verständnis wird die neue Regelung gleichwohl kurz erläutert (vgl. Ziffer [3.5](#)).

Auch die Weiterentwicklung der Versandhandelsregelung durch eine künftige Erhebung der Mehrwertsteuer bei Online-Plattformen (Umsetzung der Motion Vonlanthen 18.3540 «Mehrwertsteuerpflicht von Online-Plattformen bei Verkäufen aus dem Ausland in die Schweiz») ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Die Motion Vonlanthen verlangt Massnahmen, um Online-Marktplätze (z.B. Amazon, Aliexpress, Wish) für Leistungen in der Schweiz der Mehrwertsteuer zu unterstellen. Die Mehrwertsteuer soll von den Plattformen geschuldet sein und nicht von den Händlern, die ihre Waren über die Plattform verkaufen. Dies erleichtert den Vollzug, da anstelle vieler einzelner Händler künftig einzig die Plattformen die Mehrwertsteuer bezahlen. Dabei ist zu prüfen, ob die Steuererhebung über die Inlandsteuer oder die Einfuhrsteuer erfolgen soll. Bei der Ersteren wäre sie über die Besteuerung der Online-Plattformen und bei Letzterer über die Aufhebung der 5-Franken-Limite zu erreichen. Denkbar wäre auch eine duale Lösung, bei der beide Formen der Steuererhebung nebeneinander bestehen. Diesen Weg will auch die EU beschreiten. Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit geeignete Massnahmen in die Vernehmlassung schicken.

Weiter befasst sich der Bericht nicht mit dem Reiseverkehr². Eine mögliche Verbindung zum Online-Handel besteht einzig dann, wenn Käufer in der Schweiz Waren online bestellen und sich diese an eine grenznahe Lieferadresse bzw. Abholstation im Ausland liefern lassen, um sie dann abzuholen und persönlich einzuführen. Diese Mitnahme über die Grenze gilt als Reiseverkehr und erlaubt es, Waren bis zu einem Gesamtwert von 300 Franken pro Person von der Einfuhrsteuer befreit einzuführen (Wertfreigrenze).

2.2 Begriff «grenzüberschreitender Online-Handel» und Abwicklung

Unter dem Begriff «grenzüberschreitender Online-Handel» wird die elektronische Abwicklung von Kaufvorgängen von Waren bei einem im Ausland ansässigen Online-Anbieter verstanden. Daraus resultiert ein physischer Warentransport über die Grenze, welcher Zollformalitäten unterliegt.

Die Kaufabwicklung erfolgt in der Regel in einem Online-Shop. Dieser ist ein virtueller Verkaufsladen, in dem über eine elektronische Plattform Waren zum Erwerb angeboten werden. Beim Erwerb von Waren erfolgt die Zustellung in der Regel über den Versandweg und zieht eine grenzüberschreitende Warenlieferung nach sich.

Verkäufe von Unternehmen an Endverbraucher (sog. B2C: Business-to-Consumer) bilden den klassischen Schwerpunkt im Online-Geschäft. Auf den etablierten Auktionsplattformen sind auch gegenseitige Verbraucherkäufe (sog. C2C: Consumer-to-Consumer) möglich. In beiden Fällen werden hauptsächlich Kleinmengen für den privaten Gebrauch bestellt. Die Warenlieferung erfolgt als Paket bis vor die Haustüre. Dieser Lieferkanal im Paket- und Stückgutbereich hat sich etabliert.

Aufzuführen ist weiter der Geschäftskunden-Versandhandel, bei dem Unternehmen untereinander Waren verkaufen (sog. B2B: Business-to-Business). Auch diese Online-Geschäfte können eine grenzüberschreitende Warenlieferung zur Folge haben.

² 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 ZG).

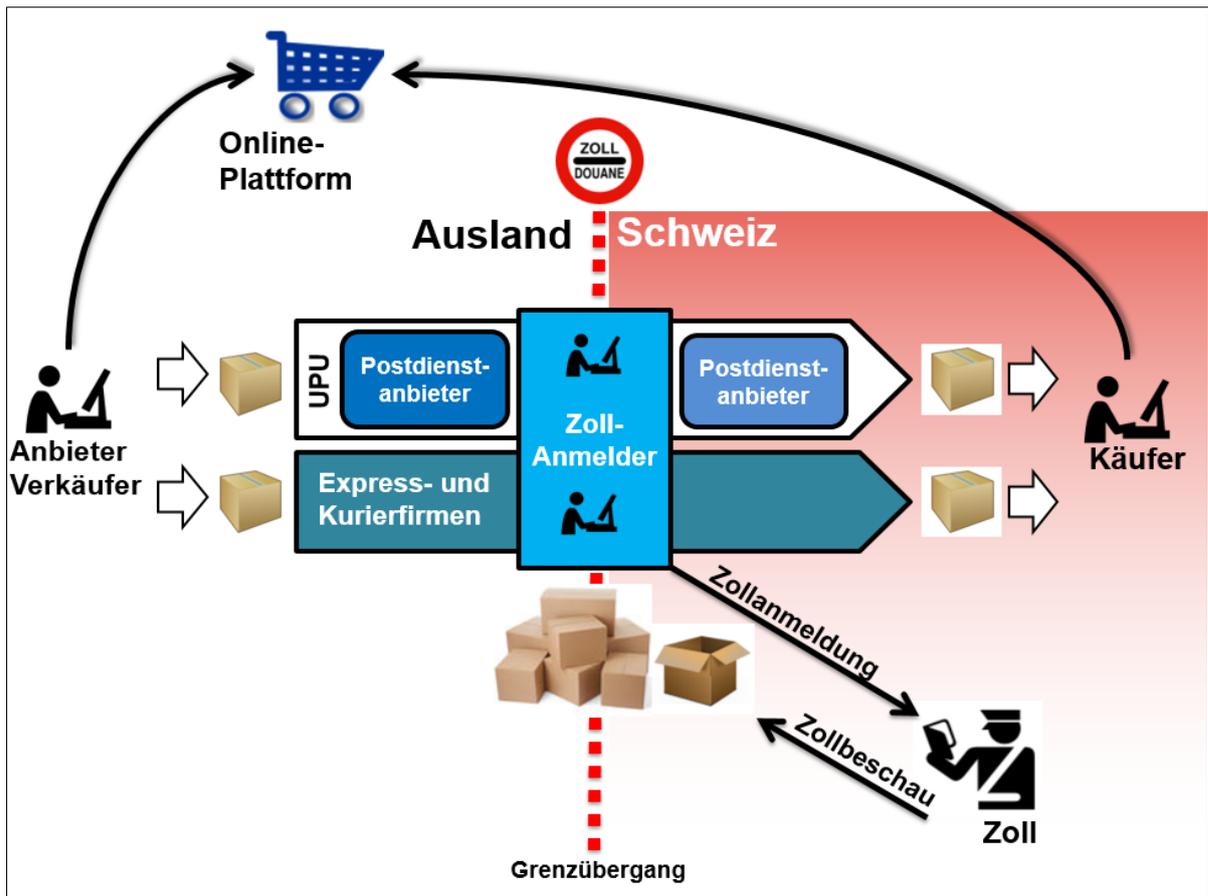


Abbildung 1: Ablauf und beteiligte Akteure beim grenzüberschreitenden Online-Handel

Im Verzollungsprozess von Sendungen im Post- und Kurierverkehr gelten die Zollvorschriften des Handelswarenverkehrs und nicht des Reiseverkehrs (vgl. Ziffer 3.1). Dies selbst dann, wenn die Waren von einer Privatperson an eine andere Privatperson versendet werden.

2.3 Warenbeförderungen unter dem Weltpostvertrag (sog. UPU-Verkehr)

Wird auf dem herkömmlichen Postweg ein Paket in die Schweiz verschickt, geschieht dies durch den Austausch mit anderen nationalen Postgesellschaften unter dem Weltpostvertrag³ (Völkerrecht). Im Unterschied zu den Pakettransporten der Kurier- und Expressfirmen unterliegen diese Beförderungen bezüglich der Transportbestimmungen den international gültigen Regeln des Weltpostvereins. Pakete, welche über diesen Kanal in die Schweiz gelangen, werden auch als «UPU-Verkehr» bezeichnet.

Die Schweizerische Post ist verpflichtet, alle Sendungen, die unter den Bestimmungen des Weltpostvertrags transportiert werden, dem Empfänger zuzustellen (sog. Beförderungs- bzw. Zustellpflicht).

³ SR 0.783.52

3 Geltende Einfuhrbestimmungen im Post- und Kurierverkehr

3.1 Grundsätzliches

Mit der Teilrevision des Zollgesetzes vom 6. März 2015⁴ wurden die besonderen Bestimmungen über den Postverkehr aufgehoben. Dies als Folge der generellen Liberalisierung im Postmarkt. Hinsichtlich der Anmeldepflicht im Zollrecht hat die Post demnach die gleiche Rolle und Verantwortung wie die anderen Spediteure (inkl. Kurierfirmen) zu übernehmen.

Im Zollrecht gilt generell das Prinzip der Selbstanmeldung. Wer Waren über die Grenze verbringt, hat sie der EZV zur Veranlagung anzumelden⁵. Die Waren sind in der Regel zoll- und mehrwertsteuerpflichtig. Solche, die die Freihandelsbestimmungen bzw. die Bestimmungen bezüglich Entwicklungsländer erfüllen, unterliegen einem günstigeren Zollansatz oder sind zollfrei.

Der Spediteur oder der Paketdienstanbieter übernimmt die Rolle des Zollanmelders gemäss Artikel 25 ZG und erstellt eine Zollanmeldung gegen Entgelt.

Die Paketdienstanbieter (u.a. Schweizerische Post und die Kurierfirmen) verfügen über eine Bewilligung als zugelassene Empfängerin oder zugelassener Empfänger (ZE) gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 ZG in Verbindung mit den Artikeln 100 – 112 ZV. Als Folge müssen die Sendungen keiner Zollstelle zugeführt werden und die Verzollung kann am ZE-Domizil vorgenommen werden.

3.2 Vollzugsaufgaben der EZV

Die EZV ist eine wichtige Akteurin in der internationalen Lieferkette von Gütern sowie das zentrale und umfassende Sicherheitsorgan für den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr. Durch die Kontrolle des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs sorgt sie zugunsten der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft für die Einhaltung der zollrechtlichen und nichtzollrechtlichen Bestimmungen⁶.

Weiter sind der EZV heute zahlreiche Aufgaben im Bereich der nichtzollrechtlichen Erlasse (NZE) zum Vollzug zugewiesen. Dabei handelt es sich um alle Rechtsnormen ausserhalb des Zollrechts, die der EZV Vollzugsaufgaben zuweisen (wie z. B. Umwelt-, Tier- und Konsumentenschutz). Insgesamt regeln über 100 unterschiedliche Rechtsgrundlagen (völkerrechtliche Verträge, Gesetze, Verordnungen und Vereinbarungen) die NZE-Vollzugsaufgaben der EZV. Die EZV arbeitet in diesem Zusammenhang mit über 20 Verwaltungseinheiten sowie mit vom Bund beauftragten Stellen und verschiedenen kantonalen Behörden zusammen. Sie ist primär Kontroll- und Feststellungsorgan und übergibt nachgelagerte Arbeiten an die zuständige Verwaltungseinheit.

⁴ 15.029 Botschaft zur Änderung des Zollgesetzes, Artikel 26 ZG (AS 2016 2429; BBl 2015 2883).

⁵ Gemäss Artikel 7 ZG ist für alle Waren, die über die Zollgrenze verbracht werden, eine Zollanmeldung einzureichen.

⁶ Artikel 1 ZG

3.3 Zollveranlagung und Sorgfaltspflicht

a. Phasen und Art der Zollveranlagung



Abbildung 2: verschiedene Phasen im Zollveranlagungsprozess

Die Zollanmeldung erfolgt grundsätzlich elektronisch mit dem Verzollungssystem e-dec Import. Eine vereinfachte Zollanmeldung kann eingereicht werden für Sendungen:

- deren Warenwert nicht mehr als 1000 Franken beträgt; und
- die nicht mehr als 1000 Kilogramm wiegen; und
- die keinen NZE unterstehen.

Sendungen, welche diese Voraussetzungen erfüllen, gelten als «Kleinsendungen». Sind solche Kleinsendungen zollfrei⁷, so kann der ZE eine reduzierte elektronische Zollanmeldung einreichen. Die reduzierte elektronische Zollanmeldung enthält weniger Daten als eine ordentliche elektronische Zollanmeldung.

Gänzlich abgabenfreie⁸ Kleinsendungen können die ZE sogar vereinfacht mit einem Kleber, einem Stempel oder als Sammelzollanmeldung anmelden und müssen dafür keine elektronische Zollanmeldung einreichen.

⁷ im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a und b und von Absatz 2 Buchstaben b, k, l und Artikel 71 ZG sowie Artikel 58 ZV.

⁸ Zollabgaben und Abgaben nach nichtzollrechtlichen Bundesgesetzen (Art. 6 Bst. e ZG).

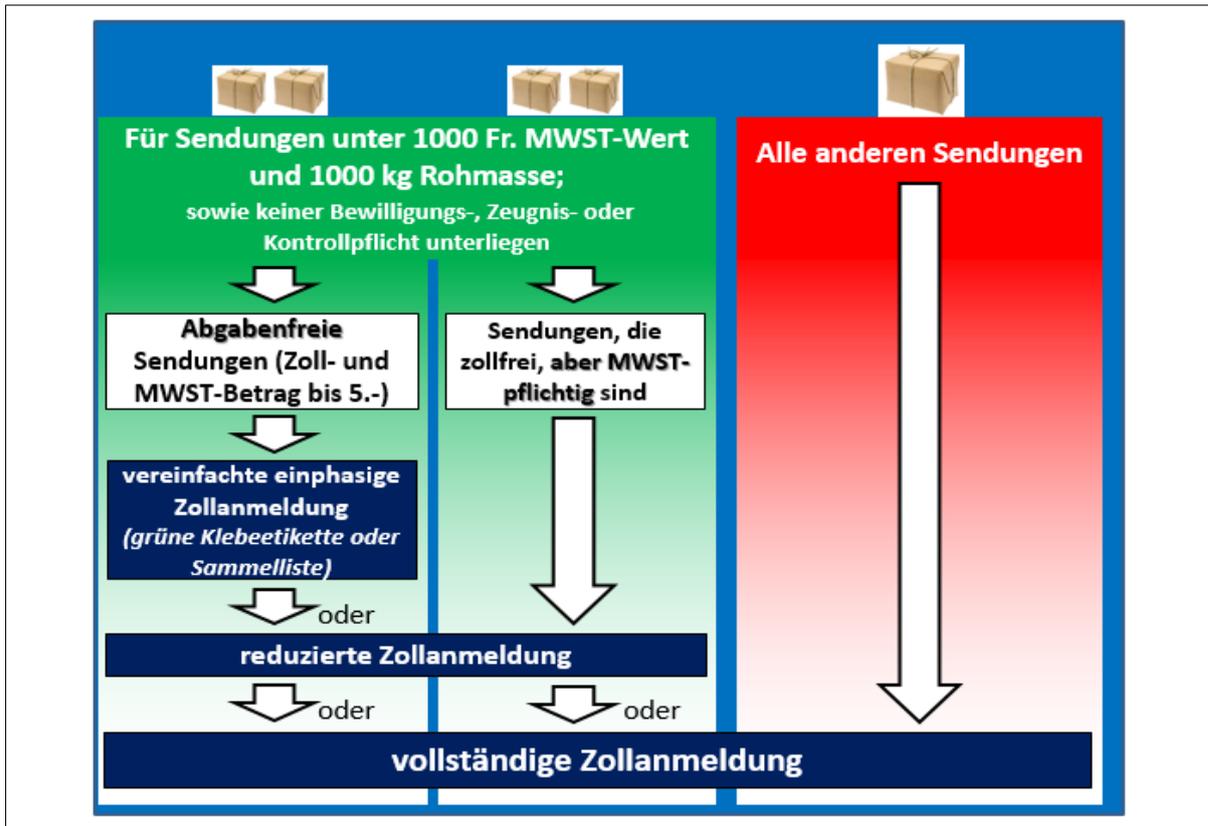


Abbildung 3: Vereinfachte Zollanmeldung als ZE gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 ZG und Artikel 105 ZV

b. Sorgfaltspflicht des Zollanmelders

Das Zollgesetz überbindet der anmeldepflichtigen Person die Verantwortung für die eingereichte Zollanmeldung und stellt hohe Anforderungen an ihre Sorgfaltspflicht; namentlich wird von ihr eine vollständige und richtige Zollanmeldung der Ware verlangt.

Zur Anmeldepflicht gehören z. B. auch die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage in Schweizerfranken und deren Angabe in der Zollanmeldung. Ebenso gehört die Pflicht dazu, bei einer Zollbeschau die Pakete zu öffnen und wieder versandbereit zu verpacken. Die Post sowie die Express- und Kurierfirmen verrechnen für diese nicht hoheitlichen Aufgaben im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit den Kunden Transportkosten oder Verzollungskosten. Die eigentliche Zollkontrolle (Beschau) nimmt die Zollbehörde selbst vor und ist für den Zollanmelder kostenlos.

Express- und Kurierfirmen schliessen in der Regel für die Verzollung mit dem ausländischen Versender einen Speditions- oder Frachtvertrag ab und erhalten von ihm Instruktionen darüber, wie die Verzollung zu erfolgen hat.

Eine andere Ausgangslage besteht für die Schweizerische Post bei Sendungen, welche unter dem Weltpostvertrag im Austausch mit anderen nationalen Postgesellschaften transportiert werden. Hier besteht keine direkte vertragliche Beziehung mit dem Versender und die Post erhält keine expliziten Anweisungen für die Verzollung, sondern kann sich lediglich auf die häufig nur rudimentäre Inhaltserklärung in Papierform auf dem Paket abstützen. Wenn eine Sendung unzureichend oder falsch deklariert ist, wird in der Regel der Empfänger kontaktiert und z.B. eine sogenannte Wertabklärung beim Empfänger durchgeführt. Zum besseren Verständnis einige illustrative Praxis-Beispiele:

Inhaltserklärung auf dem Paket	Anstatt richtig (effektiver Inhalt)
<i>Bicycle parts, value 5 \$</i>	<i>Laserzielfernrohr, Wert 95 Franken</i>
<i>Commercial sample, free of charge</i>	<i>Software Programm (Lizenz), Wert 250 Franken</i>
<i>Toys, value 4 \$</i>	<i>Schlagringe, Wert ca. 30 Franken</i>
<i>Coins, value 20 \$</i>	<i>Diverse Münzen, Wert 755 Franken</i>
<i>Free gifts</i>	<i>Golduhr, Wert über 15'000 Franken</i>
<i>Kitchenware, value 4 \$</i>	<i>Küchenmesser, Wert 15 Franken</i>

3.4 Abgabefreigrenze

Aus verwaltungsökonomischen Gründen verzichtet der Bund auf die Erhebung von Zoll- und Mehrwertsteuerbeträgen bis 5 Franken pro Zollanmeldung⁹. Für die Berechnung sind Zoll- und Mehrwertsteuerabgaben separat zu betrachten.

3.5 Neue Versandhandelsregelung ab dem 1. Januar 2019

Am 1. Januar 2019 trat die so genannte Versandhandelsregelung in Kraft (Art. 7 Abs. 3 Bst. b MWSTG). Diese besagt, dass ein Versandhändler, welcher mit der Einfuhr von steuerbefreiten Kleinsendungen¹⁰ einen Jahresumsatz von mindestens 100'000 Franken erzielt, obligatorisch mehrwertsteuerpflichtig in der Schweiz wird.

Auf Kleinsendungen von ausländischen Versandhändlern waren bis Ende 2018 weder die Inlandsteuer noch die Einfuhrsteuer geschuldet, m.a.W. sie wurden mehrwertsteuerlich in der Schweiz gar nicht erfasst. Dies stellte eine Benachteiligung der inländischen Versandhändler sowie des inländischen Detailhandels dar, die alle ihre Verkäufe im Inland zu versteuern haben.

Mit der oben erwähnten Neuregelung wird die durch die Einfuhrsteuerfreigrenze von 5 Franken bestehende Steuerlücke geschlossen (vgl. Ziffer [3.4](#)). Zudem ist die steuerliche Benachteiligung der Anbieter im Binnenmarkt damit weitgehend beseitigt.

Die Einfuhrsteuer, die bei der Importveranlagung anfällt, wird neu dem im Schweizer MWST-Register eingetragenen Versandhändler und nicht mehr dem Empfänger verrechnet. Der Versandhändler kann in der Folge in seiner MWST-Abrechnung die Einfuhrsteuer als Vorsteuer geltend machen, muss jedoch seinen Verkauf als Inlandlieferung gegenüber der ESTV in seiner MWST-Abrechnung deklarieren und abrechnen. Er wird die Inlandsteuer in der Verkaufsrechnung dem inländischen Empfänger überwälzen.

⁹ Gestützt auf Artikel 71 ZG und Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe a MWSTG.

¹⁰ Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe a MWSTG i.V.m. Artikel 1 Buchstabe d 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**).

Teil II: Ausmass und Entwicklung

4 Volumen und Anteil online bestellter Waren

4.1 Zuwachs in den vergangenen Jahren

Private Online-Käufe gehören zu den markantesten Folgen des digitalen Wandels in der Wirtschaft und Gesellschaft. Die Anzahl sogenannter E-Konsumentinnen und Konsumenten steigt fortlaufend: Laut einer Erhebung des Bundesamts für Statistik (BFS) haben 2017 in der Schweiz 72 Prozent der Bevölkerung im Alter von 15 bis 88 Jahren innerhalb von zwölf Monaten mindestens einmal im Internet eingekauft (insgesamt 4.9 Millionen Personen). Das sind 50 Prozent mehr als 2010¹¹.

Offizielle Daten über den Umsatz (in Franken) online bestellter Waren im Ausland gibt es nicht. Für die Zollveranlagung ist es unbedeutend, ob eine Ware online bestellt wird oder nicht. Entsprechend enthält die Zollanmeldung keine statistische Aufschlüsselung über die Art der Bestellung. Die EZV führt als Folge keine statistischen Auswertungen über Online-Käufe im Ausland.

Mit dem Schweizer Online-Handel haben sich aber mehrere Studien beschäftigt. Dabei wurden verschiedene Schätzungen vorgenommen. Zu erwähnen sind insbesondere diejenigen der Credit Suisse¹² sowie des Verbandes des Schweizerischen Versandhandels (VSV)¹³, welche gemeinsam mit dem Marktforschungsunternehmen Growth from Knowledge (GfK) und in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Post durchgeführt wurden. Auch das Forschungszentrum für Handelsmanagement der Universität St. Gallen hat Zahlen zum grenzüberschreitenden E-Commerce geschätzt¹⁴.

Diese Studien unterliegen verschiedenen methodologischen Einschränkungen¹⁵, welche möglicherweise zu Schätzabweichungen führen. Aus diesem Grund sind Rückschlüsse auf den effektiven Umfang nur beschränkt möglich.

Laut der Studie des VSV werden die in der Schweiz getätigten Online-Käufe für 2017 auf 8.6 Milliarden Franken hochgerechnet, 10 Prozent mehr als im Vorjahr (2016: 7.8 Milliarden Franken). Seit 2010 hat der Online-Handel laut dieser Quelle ein Wachstum von fast 70 Prozent verzeichnet. Dabei ist zu bemerken, dass der Grossteil des Online-Geschäfts von in der Schweiz aus operierenden Online-Händlern und Vertriebsgesellschaften herrührt: Mehr als 81 Prozent des Online-Handels 2017 fällt auf diese Gruppe (7.0 Milliarden Franken). Ihr Anteil sinkt jedoch tendenziell (2014: 87 Prozent, 2010: 90 Prozent) unter dem Druck der ausländischen Konkurrenz.

¹¹ BFS Erhebung zur Internetnutzung 2017 E-Commerce in der Schweiz 2010-2017, publiziert am 1.10.2018.

¹² Credit Suisse Retail Outlook 2017 «Schweizer Detailhandel im Umbruch», Januar 2017.

¹³ Pressemitteilung GfK vom 20.02.2018, «Schweizer Online-Konsum wächst 2017 um 10 Prozent».

¹⁴ Studie «Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018».

¹⁵ Für die Schätzung von Einkäufen im Ausland stützt sich das Marktforschungsinstitut GfK auf eine repräsentative Stichprobe der Schweizer Bevölkerung in Bezug auf Sprachregionen, Geschlecht und Altersgruppen. Die Erhebungszeiträume (September, Oktober, November und Dezember) repräsentieren jedoch nicht den gesamten Jahreshandel zwischen Januar und Dezember. Die Daten der Credit Suisse basieren zwar teilweise auf offiziellen Daten, allerdings wurden zur Vereinfachung diverse Annahmen getroffen. Beispielsweise ist die Annahme über den Anteil von Zalando (50 Prozent des Wertes der Retourwaren) nicht verifizierbar. Die von der Universität St. Gallen angewandte Methodik ist beispielsweise nur für die Deutschschweiz und nicht für die ganze Schweiz repräsentativ (Vgl. die Befragungsstruktur, Seite 5 der Studie).

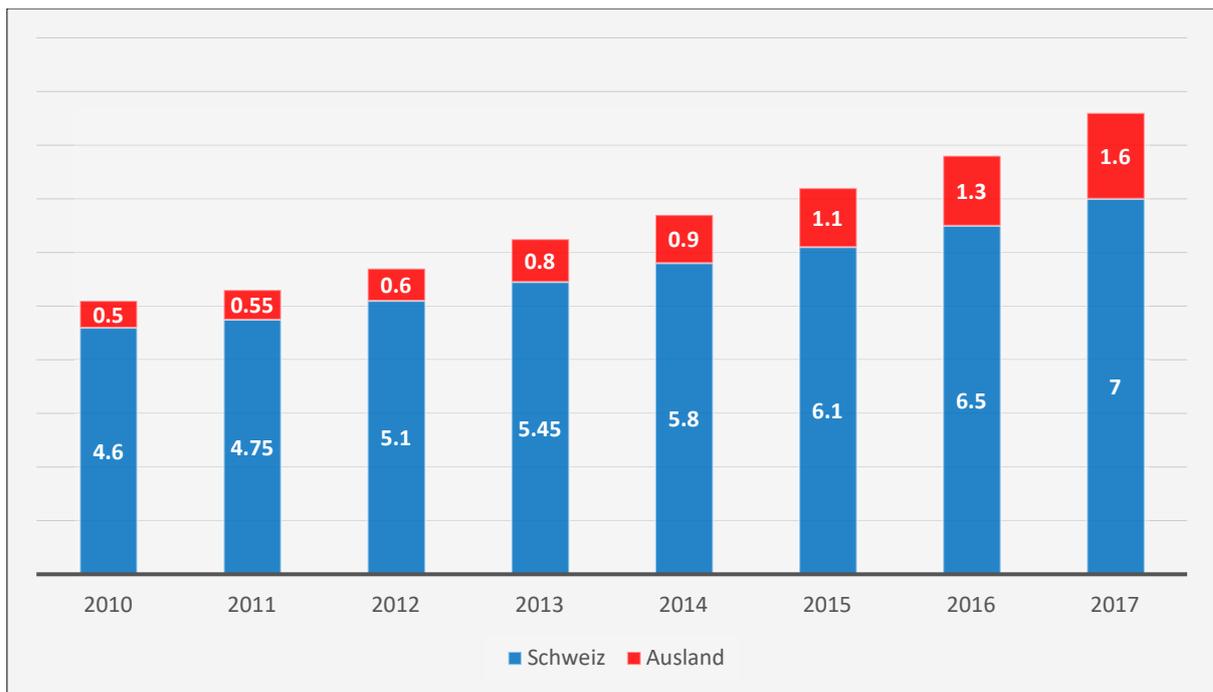


Abbildung 4: Online-Käufe seit 2010 in Milliarden Franken; Quelle VSV

Der grenzüberschreitende Online-Handel 2017 macht gesamthaft betrachtet nur 1.6 Milliarden Franken (19 Prozent) aus. Er entwickelt sich aber äusserst dynamisch.

Die Credit Suisse schätzt den grenzüberschreitenden Online-Handel für 2016 auf 1.5 Milliarden Franken und unterstreicht dessen hohe Konzentration an den Umsatzzahlen der Firma Zalando, welche rund 624 Millionen Franken in der Schweiz erwirtschaftete.

Die Universität St. Gallen hat im Vergleich zu anderen Quellen niedrigere Schätzungen vorgelegt und spricht von einem «Online-Einkaufstourismus» für das Jahr 2017 von 1.21 Milliarden Franken gegenüber 930 Millionen Franken 2015.

Zusammengefasst gehen die Tendenzen aller Studien in die gleiche Richtung: In den vergangenen Jahren erfolgte eine mittlere bis starke Zunahme der Einfuhren von online bestellten Waren aus dem Ausland. Dabei ist der Strukturwandel u.a. getrieben vom veränderten Kundenverhalten. Die Konsumentinnen und Konsumenten entscheiden, ob die Waren stationär oder im Online-Handel eingekauft werden und bei welchem Online-Händler bestellt wird.

Auch die von der Schweizerischen Post veröffentlichten Zahlen über die verarbeiteten Paketmengen bestätigen diese Dynamik: Wie die Post am 18. Januar 2019 in ihrer Mitteilung festhielt, hat sich der Import von Kleinwarensendungen aus dem asiatischen Raum zwischen 2014 (4 Millionen Pakete) und 2018 (23 Millionen) nahezu versechsfacht.¹⁶

4.2 Ausmass an Falschdeklarationen

Die allgemeine Zunahme im Online-Handel wirkt sich ebenfalls auf das Volumen der Zollanmeldungen aus. Die Anzahl von Einfuhrzollanmeldungen stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an (2016: 22.2 Millionen, 2017: 23.2 Millionen, 2018: 23.7 Millionen). Nicht in diesen Zahlen inbegriffen sind vereinfachte Zollanmeldungen, welche zur Entlastung der Wirtschaft

¹⁶ «Paketmengen - Ein neuer Rekordwert» publiziert am 18.1.2019 auf www.logistikpunkt.ch

für zollfreie Kleinsendungen möglich sind (vgl. Ziffer [3.3](#)) und statistisch nicht erfasst werden können.

Die EZV stellt bei Zollkontrollen regelmässig Falschdeklarationen und Unstimmigkeiten fest. Diesbezüglich ist der Postverkehr ausgeprägter betroffen, da er insbesondere auch einen anonymen Versand ermöglicht. Bei der Kontrolle von Kleinsendungen sind die Herausforderungen für die EZV besonders gross (vgl. auch Ziffer [5.4](#)).

Da für Kleinsendungen – wie vorgängig beschrieben – keine elektronischen Daten vorhanden sind, ist eine Auswertung über die Anzahl von Falschdeklarationen nicht möglich. Die im Rahmen der Kontrolltätigkeit der EZV gewonnenen Erkenntnisse erlauben zwar wichtige Rückschlüsse, sind aber in Anbetracht der beschränkten Anzahl Kontrollen und der Erhebungszeiträume nicht genügend repräsentativ, um hier ausgeführt werden zu können.

Abschliessend sei jedoch auch explizit erwähnt, dass viele Online-Händler ihrer Pflicht vollumfänglich nachkommen und die Sendungen korrekt deklarieren.

4.3 Zukünftige Entwicklung

Der VSV erwartet, dass Online-Auslandeinkäufe bis ins Jahr 2020 weiterhin überproportional wachsen und der Anstieg von Direktimporten aus China sukzessive weitergeht¹⁷. Der hohe Preisdruck im Markt führt zur Angleichung der Preise vergleichbarer Güter – die Unternehmen müssen sich entsprechend mit anderen Leistungen und Geschäftsmodellen zu differenzieren versuchen.

Das Szenario der Credit Suisse geht davon aus, dass sich der Online-Anteil am Detailhandel von 5.3 Prozent (2015) bis 2022 in etwa verdoppeln wird¹⁸. Im internationalen Vergleich besteht für den Online-Handel in der Schweiz noch Aufholpotenzial (Grossbritannien 14.5 Prozent, Dänemark 11.3 Prozent, Deutschland 8.0 Prozent).

5 Herausforderungen und Komplexität des grenzüberschreitenden Online-Handels

5.1 Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland

Online-Käufe sind heute eine Selbstverständlichkeit und Ausdruck einer sich rasch verändernden Konsumgesellschaft. Durch die Verringerung des digitalen Grabens¹⁹ haben immer mehr Menschen Internetzugang, welcher das Online-Konsumverhalten begünstigt. Dazu gehört auch mobiles Internet, das durch die zunehmende Nutzung von Smartphones und Apps einen wesentlichen Wachstumstreiber darstellt.

¹⁷ Pressemitteilung GfK vom 20.02.2018, «Schweizer Online-Konsum wächst 2017 um 10%», Seite 4.

¹⁸ Credit Suisse Retail Outlook 2017 «Schweizer Detailhandel im Umbruch», Januar 2017, Seite 12.

¹⁹ Der digitale Graben bezeichnet die Unterschiede beim Internetzugang und bei der Internetnutzung, namentlich nach Bildungsstand, Alter und Geschlecht; gemäss BFS Erhebung zur Internetnutzung 2017 E-Commerce in der Schweiz 2010-2017, publiziert am 1.10.2018.

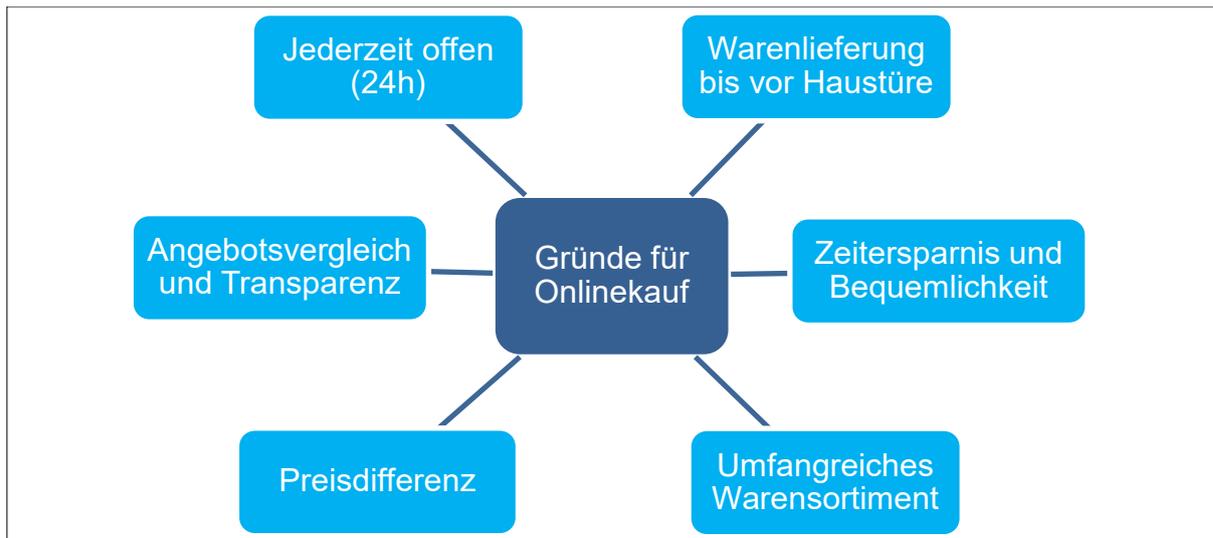


Abbildung 5: Gründe für den Online-Kauf (unabhängig ob im In- oder Ausland eingekauft)

Gründe, weshalb Konsumentinnen und Konsumenten ausländische Anbieter beim Online-Einkauf bevorzugen, sind in erster Linie die günstigeren Preise im Ausland. Die Preisdifferenz im Vergleich zu den EU-15 Ländern beträgt beispielsweise bei Gütern rund 30.5 Prozent (Hochpreisinsel Schweiz)²⁰.

Weiter spielen die Produktvielfalt und der Sortimentsumfang, welche normalerweise weltweit grösser sind als auf dem heimischen Markt, eine wichtige Rolle.

Die Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland sind im Wesentlichen auf die folgenden Ursachen zurückzuführen:

- **Höheres Preisniveau in der Schweiz**

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 geäussert²¹. Die Gründe für das hohe Kosten- und Preisniveau in der Schweiz werden zusätzlich im Rahmen der Botschaft zur Fair-Preis-Initiative analysiert und dargelegt²².

- **Frankenstärke**

Massgeblich zur Preisdifferenz beigetragen hat die Aufwertung des Schweizer Frankens. Von Dezember 2007 bis August 2011 hat sich die Schweizer Währung um insgesamt 37 Prozent aufgewertet²³. Gegenüber dem Dollar fand bereits zwischen 2000 und 2011 eine starke und kontinuierlich höhere Bewertung statt. Erst nach Einführung des Euro-Mindestkurses wurde gegenüber dem Dollar eine leichte Abwertung festgestellt, welche sich seit 2015 fortgesetzt hat.

²⁰Botschaft zur Fair-Preis Initiative vom 29. Mai 2019.

²¹ Siehe insbesondere Botschaft zur Volksinitiative «Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Kartellgesetzes vom 29. Mai 2019; Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage «Aufhebung der Industriezölle» vom 7. Dezember 2018; Bericht des WBF «Mit Importerleichterungen gegen die Hochpreisinsel» vom 20. Dezember 2017; Bericht des Bundesrats «Behinderung von Parallelimporten» vom 22. Juni 2016.

²² Botschaft zur Fair-Preis Initiative vom 29. Mai 2019.

²³ [Gemäss dem Wechselkursindex der Schweizerischen Nationalbank \(SNB\).](#)

- **Einfuhrsteuervorteile durch Ausnutzen der Mehrwertsteuer-Freigrenze bzw. Umgehung der Registrierungspflicht**

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziffer [3.4](#)), werden Steuerbeträge von 5 Franken oder weniger aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht erhoben. Online-Händler versenden deshalb absichtlich Kleinpakete, um von der Mehrwertsteuerfreigrenze profitieren zu können. Weiter muss damit gerechnet werden, dass ausländische Händler teilweise die Registrierungs-pflicht (vgl. Ziffer [3.5](#)) umgehen, obwohl sie mehrwertsteuerpflichtig sind.

- **Teilweise tiefe Paketzustellkosten verzerren den Markt**

China und andere asiatische Länder werden vom Weltpostverein als Entwicklungsländer eingestuft und erhalten im grenzüberschreitenden Verkehr Vorzugskonditionen bei der Paketzustellung (vgl. Ziffer [5.3](#)). Als Folge davon kostet der Versand für den ausländischen Anbieter bedeutend weniger, als ein Schweizer Händler für den Versand seiner Pakete bezahlt.

5.2 Vollständige und korrekte Preisangaben

Aus Kundensicht muss der Einkauf im Ausland vor allem möglichst einfach sein. Dies ist dann der Fall, wenn im Online-Angebot von Waren die tatsächlich zu bezahlenden Preise in Schweizer Franken (Detailpreise) angegeben sind und somit der Verkäufer die MWST, die Verzollungskosten und allfällige Zölle und Abgaben übernimmt. Etliche grosse ausländische Händler (z.B. Zalando) betreiben im Hintergrund einen auf die Schweiz ausgerichteten Versandprozess. Dabei übernehmen vertraglich vereinbarte Dienstleister den Transport und die Zollabwicklung, ohne dass der Kunde etwas davon bemerkt.

Vielfach sind aber die wesentlichen Informationen beim Online-Preis ausländischer Anbieter (namentlich der Preis, Umfang, Inhalt, die Eigenschaften der angebotenen Ware sowie allfällige Versandkosten, Verzollungskosten, Zölle und MWST) nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Für Konsumentinnen und Konsumenten wird dadurch ein transparenter und schneller Preisvergleich erschwert.

Dabei gilt der Grundsatz der Gesamtpreisbekanntgabe basierend auf der Preisbekanntgabeverordnung (PBV)²⁴ auch im Online-Handel, ebenso das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)²⁵.

Im Ausland ansässige Online-Anbieter von Waren ohne rechtliche oder wirtschaftliche Niederlassung in der Schweiz fallen dann in den Anwendungsbereich von UWG und PBV, wenn sie mit ihrem Internetauftritt eindeutig in der Schweiz ansässige Konsumentinnen und Konsumenten ansprechen (z.B. mit einer «.ch»-Internetdomain oder mit einer Internetdomain «.de, .at, .fr, .it, .com» etc. mit spezieller Ausrichtung auf Schweizer Kundschaft).

5.3 Tiefe Entschädigungen (Endkostenvergütung) im UPU-Verkehr

Das UPU-Vergütungssystem hat den Vorteil, dass es weltweit unter allen 192 Mitgliedsländern anwendbar ist. Es basiert auf dem Grundsatz, dass der internationale Austausch von Brief- und Kleinwarensendungen für alle Länder erschwinglich sein soll.

²⁴ SR 942.211

²⁵ SR 241

Die Vergütung, welche die Schweizerische Post für die Zustellung von Sendungen aus dem Ausland erhält, hängt insbesondere vom Gewicht der importierten Sendungen ab. Für leichte Sendungen aus wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern fällt die Vergütung gegenwärtig teilweise zu gering aus, um die der Schweizerischen Post durch die Verarbeitung und Zustellung entstandenen Kosten zu decken.

Dies trifft auch auf Sendungen aus asiatischen Ländern zu, die gemäss den geltenden Regeln der UPU aktuell als Entwicklungsländer eingestuft werden und deshalb von Vorzugskonditionen im grenzüberschreitenden Versand profitieren. Diese Vorzugskonditionen wurden ursprünglich eingeführt, um wirtschaftlich weniger entwickelte Länder beim Aufbau von Postdienstleistungen zu unterstützen, da alle am weltweiten Postsystem teilhabenden Länder vom Vorhandensein einer guten Postinfrastruktur profitieren.

Dies führt zu einer wettbewerbsverzerrenden Situation im Bereich des grenzüberschreitenden Postversands. Einzelne Länder werden überkompensiert und andere erreichen keine volle Kostendeckung. Diese Situation führt zusätzlich zu einer Zunahme von Kleinsendungen aus dem asiatischen Raum. Die Schweiz sowie andere wirtschaftlich hochentwickelte Länder setzen sich im Rahmen der UPU für eine Anpassung des geltenden Abrechnungssystems ein.

Anlässlich des UPU-Kongresses 2016 in Istanbul wurden diesbezüglich Massnahmen zur Verbesserung verabschiedet. Postdienstanbieterinnen in den asiatischen Exportländern müssen in Zukunft den Postdienstanbieterinnen, die in den Industrieländern die Verarbeitung und Zustellung übernehmen, eine deutlich höhere Entschädigung entrichten (jährliche Steigerung von 13 Prozent von 2018 bis 2021). Zudem wurde die Entschädigung für die Zustellung von internationalen Einschreiben deutlich erhöht (Verdoppelung des aktuellen Zuschlags bis ins Jahr 2021).

Diese Massnahmen bezwecken, die durch das Vergütungssystem der UPU bedingte Verzerrung des Marktes schrittweise zu korrigieren. Dies sollte für die Schweizerische Post zu einer deutlichen Verbesserung der Kostendeckung bei Importsendungen insbesondere aus China führen.

Inwieweit das gelingen und wie sich die höheren Entschädigungen auf den Markt auswirken werden, muss sich noch weisen. In der Praxis wurde bereits festgestellt, dass Sendungen teilweise über Länder mit dem Status eines Entwicklungslandes umgeleitet werden, um weiterhin von Vorzugskonditionen zu profitieren.

5.4 Herausforderungen im heutigen Verzollungsprozess

Die immer stärker anwachsende Zahl von Paketen wird für Zollanmelder (Post- und Kurierfirmen) und Zollbehörden zur grossen Herausforderung, jeden Tag die immensen Paketmengen bewältigen zu können.

Für alle eingeführten Waren muss eine Zollanmeldung eingereicht werden (vgl. Ziffer [3.1](#)). Diese überprüft die EZV stichprobenweise und ordnet auf Grundlage einer Risikoanalyse Zollkontrollen an. Bei der Importverzollung von Paketen sehen sich die Zollanmelder und die Zollverwaltung mit folgenden Herausforderungen konfrontiert:

- **Keine oder qualitativ ungenügende Daten verursachen Mehraufwand für die Zollanmelder; fehlende elektronische Daten im Postverkehr**

Die Angaben über den Paketinhalt, die der Versender liefert, sind häufig ungenügend. Dies verursacht für die Zollanmelder einen grossen Aufwand, um eine korrekte Zollanmeldung

zu erstellen. Während im kommerziellen Paket- und Stückgutbereich der Spediteur normalerweise elektronische Paketdaten zur Verfügung hat, gibt es für Pakete, die unter dem UPU-Vertrag befördert werden, lediglich eine Inhaltserklärung in Papierform. Der Medienbruch zwischen dem Transport- und dem Verzollungsprozess führt auch zu unnötigen Fehlern und begünstigt Betrugsfälle.

- **Schwierigkeit, den verbotenen Warenverkehr aufzudecken**

Die Angaben über den Paketinhalt, die der Versender liefert, sind häufig falsch, um so verbotene Waren in der Schweiz importieren zu können: In der grossen Masse von Paketen verbotene Waren aufzudecken, ist schwierig und aufwändig. Gelangen schädigende, gefährliche oder verbotene Waren über die Grenze, kann dies potentiell gefährlich für die Gesundheit und Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten sein.

- **Kontrolltätigkeit beschränkt sich in der Regel auf Stichproben; schwierige Risikoanalyse ohne elektronische Daten**

Zur Entlastung der Wirtschaft wurden für zollfreie Kleinsendungen, die keinen NZE unterliegen, vereinfachte Zollanmeldungen ermöglicht, bei denen nur noch abgabenrelevante Daten anzugeben sind (vgl. Ziffer [3.3](#)). In der Praxis sind dies pro Tag mehrere zehntausend Sendungen, die wegen unbedeutendem Wert oder geringfügigem Steuerbetrag steuerfrei in die Schweiz gelangen. Die Kontrolltätigkeit der EZV beruht auf Risikoanalysen und beschränkt sich grundsätzlich auf Stichproben. Die Kontrollquote ist insgesamt relativ gering und bewegt sich im tiefen einstelligen Prozentbereich²⁶.

Die grosse Menge von Kleinsendungen zu überwachen, ist schwierig, weil unter anderem aufgrund von Vereinfachungen keine elektronischen Daten für eine automatisierte Risikoanalyse vorhanden sind.

- **Falsche Wertdeklarationen (sog. Unterfakturierung) verursachen mögliche Einnahmeausfälle**

Da Steuerbeträge von 5 Franken oder weniger nicht erhoben werden (= Warenwert ≤ 65 Franken bei Steuersatz 7,7 Prozent resp. 200 Franken bei 2,5 Prozent), wird diese Steuerlücke häufig gezielt ausgenutzt und ist ein Anreiz, den Wert einer Ware so tief anzusetzen, dass er unter der Limite von 65 Franken liegt. Insbesondere Warensendungen aus dem asiatischen Raum werden zu einem grossen Teil regelmässig unterfakturiert. Auch werden falsche Warenbezeichnungen verwendet, um unberechtigterweise den Anschein zu erwecken, es handle sich um Geschenksendungen oder Warenmuster (vgl. Ziffer [3.3](#)).

- **Grosser Aufwand beim Vollzug der NZE**

Der EZV sind heute Vollzugsaufgaben in zahlreichen NZE zugewiesen (vgl. Ziffer [3.2](#)). In der Regel folgt auf den Aufgriff und die rechtsgenügende Sachverhaltsdarstellung eine Übergabe des Falles an die zuständige Verwaltungseinheit oder Strafverfolgungsbehörde. In gewissen Fällen übernimmt die EZV aber auch Korrespondenz mit Verfahrensbeteiligten oder beantwortet Reklamationen. Die administrativen Arbeiten für den Vollzug der NZE im Bereich der Kleinsendungen sind gross und binden Personalressourcen, die folglich nicht für die Kontrolltätigkeit eingesetzt werden können.

²⁶ Im 2017 verarbeitete die EZV 38.1 Mio. Zollanmeldungen (Fakten und Zahlen der EZV 2018).

5.5 Verursachte Einnahmeausfälle für den Bund

Bei der Veranlagung der Einfuhrsteuer ist das Risiko von Steuerausfällen gering, wenn der Importeur ein Unternehmen ist, das die Einfuhrsteuer in der periodischen Abrechnung mit der ESTV als Vorsteuer geltend machen kann.

Ist der Importeur jedoch nicht oder nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt, sind im Rahmen der Veranlagung nicht oder zu wenig erhobene Steuern ein definitiver Verlust für den Fiskus.

Mit der Zunahme des weltweiten Online-Handels kaufen heute viel mehr Endverbraucher direkt im Ausland ein, als dies noch vor ein paar Jahren der Fall war. Nicht nur die Unternehmen, sondern auch Privatpersonen nutzen die Möglichkeiten der digitalen Einkäufe. Damit ist das Risiko von Steuerausfällen für den Bund gestiegen.

Zur Entlastung der Wirtschaft wurde für zollfreie Kleinsendungen, die keinen NZE unterliegen, die vereinfachte Zollanmeldung ermöglicht. Pro Jahr gelangen schätzungsweise 23 Millionen Kleinsendungen wegen unbedeutendem Wert oder geringfügigem Steuerbetrag mit einer solchen vereinfachten Zollanmeldung steuerfrei in die Schweiz. Um unnötige administrative Hürden zu vermeiden, wird dabei auf die statistische Erfassung dieser Sendungen verzichtet. Daher können keine unmittelbaren Rückschlüsse auf mögliche Steuerausfälle gemacht werden.

Die EZV führt bei den Kleinsendungen aufgrund der aktuellen Risikolage materielle Schwerpunktkontrollen durch. Diese haben gezeigt, dass zwar vermehrt falsche Wertdeklarationen vorkommen, doch aufgrund des minderwertigen Warensortiments, wenn überhaupt, nur kleinere Steuerausfälle und Bagatellen zu verzeichnen sind.

Aus dem vorstehend Gesagten kann die Frage, wie hoch effektiv die verursachten Einnahmeausfälle beim Bund durch Falschdeklarationen sind, nicht präzise beantwortet werden.

Teil III: Handlungsfelder und mögliche Umsetzung

Die nachfolgende Auflistung enthält Massnahmen und Lösungsansätze, um falsch deklarierte Sendungen zu bekämpfen. Es handelt sich dabei um eine möglichst breite Auslegeordnung als Diskussionsgrundlage.

Die aufgeführten Handlungsoptionen befinden sich in einem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad und weisen einen unterschiedlichen Zeithorizont auf. Einige Vorschläge sind nur ganz grob skizziert und andere wiederum bereits ausführungsfähig oder sind in der Zwischenzeit bereits umgesetzt.

Die Handlungsoptionen wurden auch anlässlich eines Treffens im Januar 2019 mit Branchenvertretern (IGDHS, Swiss Retail Federation, Schweizerischer Gewerbeverband sgV, Spedlogswiss, KEP&Mail, Swiss Express Association, Verband der Schweizer Online-Händler VSV) diskutiert. Mitte Februar 2019 fand zudem ein Austausch zwischen der EZV und Vertretern des Konsumentenschutzes (Stiftung für Konsumentenschutz, Schweizerisches Konsumentenforum kf, Büro für Konsumentenfragen BFK und Preisüberwacher PUE) statt.

Die aufgeführten Massnahmen wurden aufgrund der nachfolgenden Kriterien beurteilt:

Erwägungen	Unter Erwägungen werden Überlegungen angestellt, inwieweit die Massnahmen vollzogen und implementiert werden können. Es handelt sich um eine erste grobe Einschätzung und rudimentäre Beurteilung, wie geeignet die Vorschläge sind und welche Konsequenzen sich aus den vorgeschlagenen Massnahmen ergeben.
Wirkung	Bei der Wirkung wird grob beurteilt, inwieweit die Massnahme zur Aufdeckung und Verhinderung von Falschdeklarationen beiträgt. Die Einstufung erfolgt nach tief, mittel oder hoch.
Zeithorizont	Beim Zeithorizont wird zwischen bereits in Kraft, kurzfristig (sofort bis Ende 2019), mittelfristig (2020 bis 2023) und langfristig (ab 2024) unterschieden, bis eine mögliche Umsetzung erfolgt.
Fazit	Aufgrund der vorstehenden Kriterien ergibt sich die Schlussfolgerung. Es wird angestrebt, Massnahmen, die als geeignet eingestuft werden, prioritär umzusetzen. Bedingt geeignet klassifizierte Massnahmen sind in einem zweiten Schritt zu prüfen. Aufgrund sich ändernder Voraussetzungen und unvorhersehbarer Ereignisse lässt sich nicht ausschliessen, dass einzelne Massnahmen im Rahmen einer Konkretisierung als weniger wirkungsvoll oder nicht umsetzbar eingestuft werden müssen.

6 Mögliche Massnahmen im Verzollungsprozess

6.1 Vorschlag 1: Erhöhung der Kontrolldichte

Massnahme	<p>Durchschnittlich kontrolliert die EZV etwa 1 bis 3 Prozent der Sendungen physisch (sog. Zollbeschau).</p> <p>Mit dieser Massnahme würde die Kontrollquote erhöht. Mittels Schwerpunktkontrollen würde eine höhere Anzahl von Sendungen materiell beschaut. Stimmt der Wareninhalt nicht mit der Zollanmeldung überein, wird nach den bestehenden Vorschriften in der Regel der Zollanmelder (die gewerbsmässig deklarierenden Zolldeklaranten) strafrechtlich sanktioniert.</p>
Erwägungen	<p>Die EZV kann aufgrund der geltenden Vorschriften jederzeit eine verstärkte Kontrolltätigkeit vornehmen. In Anbetracht der grossen Paketmengen ist die Erhöhung der Kontrollquote jedoch ressourcenintensiv. Um genügend Personal für die Art von Kontrollen zur Verfügung zu haben, müsste auf Aufgaben oder Kontrollen in anderen Bereichen verzichtet werden.</p> <p>Bei einer verstärkten Kontrolltätigkeit bei einer bestimmten Zollstelle besteht insbesondere im Kurierverkehr das Risiko, dass die Versandroute unmittelbar geändert wird und die Pakete über andere Kanäle (z.B. Wechsel des Postdienstansbieters) in die Schweiz gelangen. Dieses Phänomen ist allgemein bekannt und das Aufspüren solcher Umleitungen ist in der Regel aufwändig und schwierig.</p> <p>Durch die Automatisierung/Digitalisierung des Zollveranlagungsprozesses mit DaziT lassen sich mittelfristig Ressourcen freispielen, welche für die Kontrolltätigkeit eingesetzt werden können. Die EZV konzentriert sich damit auf ihre Kontrolltätigkeit und Kontrollen erfolgen sowohl detektiv (Aufgriff illegaler Waren, Aufdecken von Fehlern und Unstimmigkeiten) als auch präventiv (Verhinderung von Fehlern und Auslassungen bereits vor dem Entstehen).</p>
Wirkung	<p>Tief bis hoch, je nachdem um wieviel die Kontrolldichte erhöht wird.</p> <p>Aus Gründen der Verhältnismässigkeit (Aufwand/Ertrag) bringt die Erhöhung der Kontrollquoten nur in Verbindung und Kombination mit weiteren Massnahmen eine Optimierung der Situation. Solange Strafverfahren bei Firmen mit Sitz in Asien nicht vollstreckt werden können (vgl. Ziffer 6.5), ist eine «abschreckende» Wirkung einer solchen Massnahme eher klein. Stattdessen wird in der Regel der Zollanmelder strafrechtlich sanktioniert. Für Pakete aus dem UPU-Verkehr übernimmt die Post die Sorgfaltspflicht (vgl. Ziffer 3.3), ohne eine vertragliche Beziehung mit dem Versender zu haben.</p>
Zeithorizont	<p>Die Durchführung von Schwerpunktkontrollen ist kurzfristig und jederzeit möglich.</p> <p>Mittel- bis langfristig ermöglicht DaziT eine grössere Flexibilität bei der Kontrolltätigkeit.</p>
Fazit	<p>Der Vorschlag ist nur in Verbindung und Kombination mit weiteren Massnahmen geeignet.</p> <p>Die EZV macht bereits heute prohibitive Schwerpunktkontrollen. Falschdeklarationen nachhaltig zu bekämpfen, ist schwierig, da ausländische Online-Händler nicht wirkungsvoll sanktioniert werden können.</p>

6.2 Vorschlag 2: Automatisierte und intelligente Risikoanalyse

Massnahme	<p>Im Zuge von DaziT wird die EZV Gesamtarchitektur und Systemlandschaft grundlegend erneuert und auf die neuen Bedürfnisse ausgerichtet.</p> <p>Mit Hilfe von Data-Analytics soll eine intelligente und selbstlernende Risikoanalyse in Betrieb genommen werden, um Risiken im fiskalischen und nicht-fiskalischen Bereich zu begegnen. Auf operativer Ebene erfolgt die Steuerung konsequent durch die Risikoanalyse. Dadurch entstehen individuelle Risikobeurteilungen aller angemeldeten Sendungen sowie Kontrollaufträge für künftige Sendungen. Die Kontrolltätigkeit wird so viel effizienter. Die Feststellung illegaler Waren oder das Aufdecken von Fehlern und Unstimmigkeiten werden erhöht.</p>
Erwägungen	<p>Dank erhöhter Datenverfügbarkeit und dadurch verbesserter Risikoanalysen lassen sich die Kontrolltätigkeiten zielgerichteter vornehmen.</p> <p>Die verbesserte Datenlage wird zudem einen schnelleren und zuverlässigeren elektronischen Datenaustausch mit in- und ausländischen Stellen ermöglichen.</p>
Wirkung	Hoch
Zeithorizont	<p>Mittel- bis langfristig, mit DaziT</p> <p>Die Inbetriebnahme einer selbstlernenden Risikoanalyse erfolgt frühestens ab 2023.</p>
Fazit	<p>Der Vorschlag ist geeignet und die Umsetzung geplant mit DaziT.</p> <p>Durch eine gesteigerte Datenverfügbarkeit und -analyse können inskünftig noch gezieltere und wirkungsvollere Kontrollen durchgeführt werden.</p>

6.3 Vorschlag 3: Einsatz von hochtechnisierten Röntgenanlagen und weiteren technischen Geräten

<p>Massnahme</p>	<p>Durch den Einsatz von hochtechnisierten Röntgenanlagen der neusten Generation könnten alle Pakete standardmässig gescannt und ein automatischer Röntgenbildvergleich gemacht werden. Vor allem hochbesteuerte Güter (z.B. Zigaretten) und verbotene Gegenstände könnten automatisch erkannt werden.</p> <p>In Kombination dazu sollen auch Drogen- und Sprengstoffdetektionsgeräte (angepasste Ion Trap Mobility Spektrometer, ITMS) oder andere ähnliche Geräte (z.B. FTIR²⁷, RAMAN²⁸, Massenspektrometer, Gammawarner etc.) eingesetzt werden. Diese könnten einerseits zur Erkennung von verbotenen und gefährlichen Stoffen verwendet werden und andererseits dienen sie auch zum Bestimmen von Stoffen.</p> <p>Auch notwendige Triage-Prozesse, welche heute der Zollanmelder in der Regel von Hand vornimmt, wären automatisiert möglich. Damit wäre er in der Lage, einfacher eine korrekte Zollanmeldung zu erstellen und seine Sorgfaltspflicht besser wahrzunehmen. Weiter könnte damit gleichzeitig sein Eigenschutz und die Sicherheit der eigenen Infrastruktur erhöht werden (z.B. im Hinblick auf giftige, explosive oder andere gefährliche Stoffe).</p> <p>Die EZV wäre in der Lage, ihre Kontrolltätigkeit in einem gewissen Rahmen zu automatisieren und damit effizienter zu gestalten und illegale Waren besser herauszufiltern. Gerade für die Kontrolle der Paketmassen (mehrere zehntausend Kleinsendungen pro Tag) wäre dies ein ressourcensparendes Instrument.</p>
<p>Erwägungen</p>	<p>Die Innovation und der technische Fortschritt sind eine grosse Chance für eine effizientere Aufgabenbewältigung der EZV und der Zollanmelder (u.a. Post und Kurierfirmen). Auf der anderen Seite sind die Erwartungen realistisch einzuschätzen und die technischen Grenzen müssen bekannt sein. Im Bereich der Falschdeklaration von Warenwerten oder z.B. der Erkennung von Markenfälschungen sind Röntgenanlagen ungeeignet.</p> <p>Die Wirtschaftlichkeit, Anwendbarkeit, Effizienz und technische Machbarkeit solcher Lösungen müsste vorgängig vertieft geprüft werden.</p>
<p>Wirkung</p>	<p>Mittel</p>
<p>Zeithorizont</p>	<p>Mittel- bis langfristig, Materialbeschaffungen in diesem Umfang sind in der Regel aufwändig.</p>
<p>Fazit</p>	<p>Der Vorschlag ist geeignet und die Machbarkeit wird weiter geprüft.</p> <p>Dabei ist die Machbarkeit weiter zu prüfen, und es sind auch neue Wege, wie beispielsweise gemeinsame Materialbeschaffungen mit Partnern, in Betracht zu ziehen.</p>

²⁷ Fourier-transform infrared spectroscopy

²⁸ Unter Raman-Spektroskopie versteht man die spektroskopische Untersuchung der inelastischen Streuung von Licht an Molekülen oder Festkörpern (Raman-Streuung).

6.4 Vorschlag 4: Wirkungssteigerung beim Vollzug nicht-zollrechtlicher Erlasse (NZE)

Massnahme	<p>Die NZE-spezifischen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der EZV sind uneinheitlich geregelt und demzufolge unterschiedlich aufwändig und ressourcenbelastend.</p> <p>In Erfüllung des Postulats 17.3361 «Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden Prioritäten gesetzt?» wurden verschiedene Massnahmen erarbeitet, um die Effektivität und Effizienz des NZE-Vollzugs zu verbessern und die Kontrolltätigkeit zu stärken. Mit DaziT werden die Zoll- und Abgabenerhebungsprozesse sowie die Kontroll- und Sicherheitstätigkeiten der EZV vereinfacht, harmonisiert und durchgehend digitalisiert. Die hauptsächlichen Verbesserungen zusammengefasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Digitalisierung im Bereich der NZE hat als Ziel, den zulässigen Warenverkehr automatisiert abzuwickeln. Dies erlaubt die vollständige elektronische Überwachung und Auswertung des NZE-pflichtigen grenzüberschreitenden Warenverkehrs. – Die EZV steuert heute aus strategischer Sicht hauptsächlich über die Leistungsvereinbarung bzw. die interne Leistungsplanung. Aus operativer Sicht basiert die Kontrollplanung hauptsächlich auf einer Risikoanalyse, die dezentral durch die Kontrollorgane im Einsatzraum vorgenommen wird, sowie den verfügbaren Ressourcen. Eine bewusste Priorisierung findet bislang nicht statt. In Zukunft will die EZV die Kontrolltätigkeit durch einen aktiven bzw. passiven Vollzug der NZE-Bereiche steuern. Dabei sollen sowohl die mitbetroffenen Verwaltungseinheiten, als auch der Bundesrat in die Priorisierungsdiskussion einbezogen werden. – Die EZV erhebt derzeit keine Gebühren für die Kontrolltätigkeit²⁹. In Zukunft werden die der EZV zugewiesenen Vollzugsaufgaben priorisiert und gesteuert. Für die stichprobenweise und risikoorientierte Kontrolltätigkeit erhebt sie weiterhin keine Gebühren. Es sollen jedoch die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, dass diejenigen Kosten, die dann anfallen, wenn nach der Kontrolle eine Massnahme erforderlich ist, auf den Verursacher überwält werden können (vgl. hierzu bspw. die Gebührenbestimmungen im Lebensmittelrecht)³⁰. – Die EZV beabsichtigt weiter, die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit illegale Waren an der Grenze vereinfacht vernichtet werden können.
Erwägungen	Für die Standardisierung des NZE-Vollzugs ist die Anpassung zahlreicher Rechtsgrundlagen nötig.
Wirkung	Mittel
Zeithorizont	Mittel- bis langfristig, mit DaziT
Fazit	<p>Der Vorschlag ist geeignet und die Umsetzung geplant mit DaziT.</p> <p>Das von den administrativen Arbeiten entlastete Personal kann vermehrt für Kontrollen eingesetzt werden.</p>

²⁹ Grundsatz gemäss Artikel 1 der Gebührenverordnung der EZV: Die EZV erhebt keine Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen im Rahmen ihrer ordentlichen Tätigkeit.

³⁰ Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV; SR 817.042); Artikel 108.

¹ Wer eine amtliche Kontrolle, eine Verfügung oder eine Dienstleistung einer Bundesbehörde veranlasst, muss eine Gebühr bezahlen. Auslagen werden gesondert berechnet.

² Die Bundesbehörden erheben für amtliche Kontrollen nur insoweit Gebühren, als diese zu Beanstandungen geführt haben.

6.5 Vorschlag 5: Ausbau der internationalen Amtshilfe

<p>Massnahme</p>	<p>Die EZV ist die verfolgende und urteilende Behörde im Bereich von Widerhandlungen gegen das Zollgesetz und weitere Bundesgesetze. Die Verfolgung von Widerhandlungen richtet sich nach der Zollgesetzgebung und dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht.</p> <p>Aufgrund der geltenden Rechtslage können grundsätzlich auch im Ausland domizilierte Delinquenten (beispielsweise Lieferant, Anbieter oder Exporteur) strafrechtlich belangt werden. Mit Busse bis zum Fünffachen des hinterzogenen Zollabgabebetrag wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig die Zollabgaben durch Nichtanmelden, Verheimlichen oder unrichtige Zollanmeldung der Waren oder in irgendeiner anderen Weise ganz oder teilweise hinterzieht (Art. 118 ZG). Bei einer Hinterziehung der Einfuhrsteuer beträgt die Strafdrohung Busse bis 800'000 Franken (Art. 96 Abs. 4 MWSTG). Da bei Kleinsendungen die Zoll- oder Steuerschuld im Einzelfall zu gering ist, werden in der Praxis eine Vielzahl an Sendungen addiert und in einem Strafverfahren zusammengefasst.</p> <p>Die Schwierigkeit liegt darin, die Strafverfahren gegen Personen mit Wohnsitz im Ausland erfolgreich durchführen zu können. Dies ist nur möglich, wenn ein rechtshilfefähiges Delikt, also ein Abgabebetrag (arglistige Handlungsweise, erheblicher Betrag) gegeben ist. Da in der Regel nur eine einfache Zoll- oder Steuerhinterziehung vorliegt, ist Rechtshilfe nicht möglich – vorbehalten sind die mit der EU geltenden Abkommen (Schengener Durchführungsübereinkommen und Betrugsbekämpfungsabkommen).</p> <p>Hingegen können auf dem Weg der internationalen Amtshilfe in Zollsachen gewisse Beweiserhebungen im Ausland durchgeführt werden. Demnach wäre ein möglicher Ausbau von bilateralen Abkommen mit den betroffenen ausländischen Staaten zu prüfen.</p>
<p>Erwägungen</p>	<p>Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht geklärt, ob die betroffenen Länder überhaupt bereit wären, entsprechende Amts- und Rechtshilfeverträge mit der Schweiz abzuschliessen.</p> <p>Auch die Schweiz müsste eine Interessenabwägung vornehmen und namentlich die Verhältnismässigkeit überprüfen. Die hinterzogenen Abgaben sind oftmals so gering, dass sich eine behördliche Intervention nicht rechtfertigen lässt. Weiter besteht das Risiko, unerwartet viele ausländische Ersuchen zu erhalten, deren Bearbeitung in der Regel sehr aufwändig ist. Die Schweiz nimmt deshalb heute eher eine zurückhaltende Position in Sachen Vollstreckungshilfe ein.</p>
<p>Wirkung</p>	<p>Mittel</p>
<p>Zeithorizont</p>	<p>Langfristig</p>
<p>Fazit</p>	<p>Der Vorschlag ist bedingt geeignet und wird weiter geprüft.</p> <p>Der Ausbau der internationalen Amtshilfe mit den hauptsächlich betroffenen Ländern ist zu prüfen. Amtshilfeverträge können taugliche Instrumente für die Unterstützung von Strafverfahren im Ausland sein, sie müssen aber gezielt abgeschlossen werden.</p>

6.6 Vorschlag 6: Käufer liefert Verzollungsangaben oder macht eine Selbstverzollung

Massnahme	<p>Bei diesem Vorschlag würde der Käufer (in Regel identisch mit dem Empfänger in der Schweiz) nach erfolgter Online-Bestellung die Zollanmeldung selber erstellen oder warenspezifische Angaben für den Zollanmelder erfassen. Damit wären präzisere Angaben über den Paketinhalt vorhanden, da der Käufer Kenntnis hat, was er bestellt und wieviel er dafür bezahlt hat. Heute übernimmt der Spediteur oder der Paketdienstanbieter die Rolle des Zollanmelders und erstellt eine Zollanmeldung gegen Entgelt.</p> <p>Eine Herausforderung dabei wäre, das ankommende Paket anlässlich des Grenzübertritts schnell und präzise mit der vorerfassten Zollanmeldung zusammenzubringen. Dies müsste mittels einer bereits bei der Aufgabe des Paketes bekannten Identifikationsnummer (Strichcode oder ähnliches) erfolgen.</p> <p>Post- und Kurierfirmen könnten ihren Daten-Erfassungsaufwand für die Erstellung der Zollanmeldung schon heute reduzieren, indem sie ihren Kunden ermöglichen, warenspezifische Angaben der gekauften Produkte selber im Voraus über ihr Webportal zu erfassen. Vorhandene Bestelldaten des Online-Kaufs könnten beispielsweise ausgetauscht und besser genutzt werden. Die Verzollungskosten, die heute in der Regel der Empfänger zu bezahlen hat, könnten dadurch reduziert werden. Aus Kundensicht wäre dies ein guter Anreiz, die Zollanmeldung selber zu erfassen.</p>
Erwägungen	<p>Im Rahmen von DaziT wird die Abwicklung des Zollprozesses vereinfacht und digitalisiert. Auch für Privatpersonen soll dabei eine einfache und digitale Verzollungslösung entstehen, um die Selbstverzollung zu ermöglichen.</p> <p>Übernimmt der Käufer selber die Verantwortung für die eingereichte Zollanmeldung, hat dies grundlegende Auswirkungen auf die Rollen und Verantwortlichkeiten im Verzollungsprozess. Der Käufer muss selber erledigen, was heute der Spediteur macht und bei einer Falschdeklaration würde somit der Käufer strafbar.</p>
Wirkung	Mittel
Zeithorizont	<p>Mittel- bis langfristig</p> <p>Die Abwicklung im neuen Warenverkehrsprozess ist frühestens ab 2023 vorgesehen.</p>
Fazit	<p>Der Vorschlag ist bedingt geeignet: die Umsetzung wird aber im Rahmen von DaziT geprüft.</p> <p>Private Personen sollen inskünftig die Möglichkeit erhalten, bei der Zollanmeldung ebenfalls mitzuwirken.</p>

Beispiel Estland: In Estland können sich private Personen elektronisch auf eine E-Steuer/Zoll-Plattform einloggen und anhand der «Parcel-Nr./Tracking Number» selber Zollanmeldungen für ihr Paket erstellen. Dabei werden die warenspezifischen Daten und der Wert erfasst und das System berechnet automatisch die zu bezahlenden Abgaben. Als Nachweis für Inhalt und Wert des Pakets muss auch eine Bestellbestätigung oder eine Kaufrechnung übermittelt werden. Die Bezahlung erfolgt über Banktransfer oder Kreditkarte. Die Erstellung einer Deklaration dauert in der Regel nur 2 Minuten³¹.

³¹ Video "[Declaration of a postal parcel in just 2 minutes](https://www.emta.ee/eng)" auf <https://www.emta.ee/eng>.

6.7 Vorschlag 7: Postdienstanbieter retournieren falsch deklarierte Pakete zurück an den ausländischen Absender

Massnahme	<p>Bei diesem Vorschlag würde der Postdienstanbieter falsch deklarierte Pakete zurück an den ausländischen Absender retournieren. Bereits heute schickt die Post, wie im Weltpostvertrag vorgesehen, falsch adressierte Sendungen in Form einer (kostenpflichtigen) Rücksendung zurück ins Ausland.</p> <p>Die Ausdehnung wäre dahingehend, dass Pakete aus zollrechtlichen Gründen (konkret z.B. Unterfakturierung) zurückgewiesen würden. Hat der Absender auf der Sendung vermerkt, dass er im Falle einer Nichtzustellung an den Empfänger keine Rücksendung wünscht, würde die Sendung vernichtet.</p>
Erwägungen	<p>Aufgrund der sich aus der UPU-Konvention ergebenden Beförderungspflicht muss dem Empfänger ein Recht auf Erhalt seiner Sendung eingeräumt werden. Die Post ist heute verpflichtet, Pakete nach Begleichung der Verzollungsgebühren bzw. des Mehrwertsteuerbetrags zuzustellen. Die sofortige Retournierung einer Sendung ohne Rücksprache mit dem Empfänger wäre nach dem geltenden Recht nicht zulässig. Es müsste zuerst eine hinreichende völkerrechtliche Rechtsgrundlage (beispielsweise Anpassung der UPU-Konvention) geschaffen werden, um – wie vorgeschlagen – falsch deklarierte Sendungen an das Abgangsland retournieren zu können.</p> <p>Zudem stellt sich die Frage, ob eine solche Massnahme verhältnismässig ist, wenn der Empfänger seine Ware, die er in den meisten Fällen im Voraus bezahlt hat, nicht erhält.</p> <p>Es bleibt zurzeit offen, in welchem Erlass eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Rückweisung von Paketen geschaffen werden kann. Die faktische Nicht-Zustellung von Paketen wäre ein potenzielles Instrument, um dem unrechtmässigen Geschäftsgebaren ausländischer Händler entgegenzuwirken.</p>
Wirkung	Mittel – hoch
Zeithorizont	Mittel- bis langfristig
Fazit	<p>Der Vorschlag ist bedingt geeignet.</p> <p>Es ist zu prüfen, unter welchen Bedingungen die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme gewahrt ist. Jedenfalls unterstützt die Schweiz internationale Bestrebungen, um eine hinreichende Rechtsgrundlage zu schaffen.</p>

6.8 Vorschlag 8: Mehrwertsteuer-Freigrenze von 5 Franken abschaffen

Massnahme	<p>Bei diesem Lösungsansatz würde die zurzeit geltende Mehrwertsteuerfreigrenze ganz aufgehoben und in der Folge müsste für alle Warensendungen, auch wenn der Wert der Sendung unter 65 Franken (resp. 200 Franken bei reduziertem Steuersatz) ist, die Einfuhrsteuer erhoben werden. Um die Kleinstbeträge verrechnen zu können, müsste für mehrere zehntausend Kleinsendungen pro Tag neu eine förmliche Zollanmeldung eingereicht werden.</p> <p>Der Anreiz, falsche Warenwerte unter der Limite von 65 Franken anzugeben, um eine Steuerbefreiung zu erlangen, wäre nicht mehr vorhanden. Auch wäre es durch den Wegfall der Mehrwertsteuerfreigrenze für die Versandhändler nicht mehr attraktiv, Sendungen aufzuteilen und in Kleinpakete zu splitten.</p>
Erwägungen	<p>Würde es bei den zehntausenden Kleinsendungen bleiben, wäre der zusätzliche Erhebungsaufwand für die Zollanmelder (u.a. Post- und Kurierfirmen) immens. Die Infrastruktur müsste massiv ausgebaut und viele neue Zolldeklaranten müssten zusätzlich eingestellt werden. Durch die zusätzliche Fakturierung von Kleinstbeträgen würde unter den heutigen Gegebenheiten auch der administrative Aufwand für die Verwaltung steigen.</p> <p>Mit der geplanten Automatisierung/Digitalisierung und Vereinfachung der Prozesse im Rahmen von DaziT wird die (Nicht-) Erhebung von Kleinstbeträgen überprüft. Dies erfolgt namentlich unter Berücksichtigung des Legalitätsprinzips, einer wirkungsvollen Entlastung der Wirtschaft und der Einnahmehausfälle für den Bund.</p> <p>Mit einer vollständig digitalisierten Abwicklung der Zollanmeldung soll auch der Erfassungsaufwand der Zollanmelder reduziert werden, indem beispielsweise die Empfänger eine Selbstanmeldung (vgl. Ziffer 6.6) vornehmen können.</p>
Wirkung	Mittel
Zeithorizont	Kurzfristig nicht umsetzbar, höchstens langfristig realisierbar.
Fazit	<p>Der Vorschlag ist bedingt geeignet.</p> <p>Der Anreiz zur Falschdeklaration dürfte zwar geringer ausfallen, aber nicht verschwinden. Nach Automatisierung/Digitalisierung der Zollprozesse kann die Aufhebung der Mehrwertsteuer-Freigrenze von 5 Franken geprüft werden. Immer mehr Länder erheben auch Kleinstbeträge (micropayment) an der Grenze. Die EU beabsichtigt, die Waren-Freigrenze von 22 Euro 2021 aufzuheben.</p> <p>Diese Massnahme bedingt eine Koordinierung mit der in der Motion Vonlanthen 18.3540 geforderten Besteuerung von Online-Plattformen. Es wird zu entscheiden sein, welche der beiden, in diesem Zusammenhang erwogenen Varianten zu bevorzugen ist oder ob ggf. ein duales System gewählt werden soll (vgl. auch Ziff. 2.1).</p>

Beispiel EU: Der Rat der Europäischen Union hat am 5. Dezember 2017 das Mehrwertsteuer-Paket für den elektronischen Handel beschlossen³². Dabei sollen unter anderem in Drittstaaten ansässige Unternehmen ab 2021 bei Lieferungen von Gegenständen nicht mehr vom mehrwertsteuerfreien Import in die EU profitieren können, da die Waren-Freigrenze von 22 Euro aufgehoben wird. Für Sendungen mit einem Wert bis zu 150 Euro besteht jedoch die Möglichkeit, vom Import-One-Stop-Shop (IOSS) Gebrauch zu machen und die Mehrwertsteuer mit dem Mitgliedstaat der Wahl abzurechnen. Damit keine Doppelbesteuerung entsteht, wird bei der Einfuhr keine Mehrwertsteuer mehr erhoben werden.

³² [Richtlinie \(EU\) 2017/2455](#), [Verordnung \(EU\) 2017/2454](#) und [Durchführungsverordnung \(EU\) 2017/2459](#).

7 Internationale Bestrebungen der Schweiz, EU, UPU und WZO

7.1 Vorschlag 9: Einführung einer elektronischen Vorausanmeldung

Massnahme	<p>Mit dem Unionszollkodex führte die EU Neuerungen im Zollsicherheitsbereich ein. So ist u. a. künftig auch im Postverkehr aus Drittländern eine Vorausanmeldung mit Sicherheitsdaten für sämtliche Sendungen erforderlich. In der EU werden die Neuerungen mit dem «Import Control System / ICS2» umgesetzt.</p> <p>Mit der Risikoanalyse der übermittelten Sicherheitsdaten soll sichergestellt werden, dass keine Güter, welche den Schutz der Gesundheit, der Umwelt, der Verbraucher gefährden oder Güter, die ein nationales oder internationales Sicherheitsrisiko darstellen, in den Sicherheitsraum gelangen.</p> <p>Konkret bedeutet dies, dass dem Bestimmungsland vor Ankunft eines Pakets elektronische Daten über den Inhalt zu übermitteln sind. Damit wird ebenfalls der UPU Verkehr digital eingebunden sein. Die Vorausdaten unterstützen insbesondere die Zollanmelder, welche präzisere und qualitativ bessere Zollanmeldungen einreichen können.</p> <p>Aufgrund des Zollerleichterungs- und Zollsicherheitsabkommens³³ mit der EU wird die Schweiz diese Massnahmen ebenfalls einführen. Zu diesem Zweck nimmt sie am Projekts ICS 2 teil. Dies erfolgt in Abstimmung mit DazIT.</p>
Erwägungen	<p>Im Gegensatz zu heute werden künftig für die meisten Sendungen elektronische Daten im Voraus verfügbar sein. Dies erlaubt eine qualitative Verbesserung des operativen Risikomanagements.</p> <p>Auch die Bestrebungen einer vorgängigen elektronischen Zollanmeldung der UPU laufen in die gleiche Richtung. Über die Informatikapplikation «Customs Declaration System» soll der elektronische Informationsaustausch zwischen den Zollbehörden und den Postdienstanbieterinnen erleichtert und Daten standardisiert ausgetauscht werden. Die Anwendung wurde insbesondere mit Blick auf Postdienstanbieterinnen entwickelt, welche noch nicht über ein vergleichbares Informatiksystem verfügen. Die Schweizerische Post tauscht heute schon mit verschiedenen Ländern vorgängig elektronische Daten aus (Import 47 Länder, Export 29 Länder, Tendenz steigend).</p>
Wirkung	Mittel
Zeithorizont	<p>Mittelfristig</p> <p>Die Einführung der neuen Zollsicherheitsmassnahmen mit ICS2 ist zwischen 2021 und 2023 geplant.</p>
Fazit	<p>Der Vorschlag ist geeignet und die schrittweise Einführung ab 2021 geplant.</p> <p>Dies stellt einen wichtigen Schritt zur Digitalisierung der Zollprozesse dar. Durch die elektronische Vorausanmeldung wird es möglich sein, auch für Kleinsendungen eine wirksame Risikoanalyse durchzuführen.</p>

³³ SR 0.631.242.05

7.2 Vorschlag 10: Ausarbeitung von E-Commerce Leitlinien und Standards

Massnahme	<p>Im Juni 2018 verabschiedete der WZO-Zollrat den «Cross-Border E-Commerce Framework of Standards». In einem Normenrahmen wurden erste gemeinsame Leitlinien für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel festgelegt, um die Zollformalitäten zu vereinheitlichen. Darauf basierend wird nun ein umfassendes «E-Commerce-Paket» erarbeitet, um erste Instrumente und Hilfsmittel für die effiziente Zollabwicklung zur Verfügung zu haben.</p> <p>Die Ziele der WZO sind die Vereinheitlichung und Vereinfachung des internationalen Zollrechts sowie die Erhöhung der Sicherheit der Lieferkette. Wichtigste völkervertragliche Instrumente sind die Revidierte Kyoto-Konvention³⁴ zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Zollrechts sowie das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren (HS)³⁵, mit welchem seit 1988 die Zolltarife weltweit harmonisiert und vereinheitlicht werden.</p> <p>Die Schweiz bzw. EZV unterstützt weiterhin die internationalen Bestrebungen, einheitliche Standards im Verzollungsprozess für den Online-Handel zu erreichen. Nebst der Schweiz gehören der WZO über 180 nationale Zollverwaltungen an.</p>
Erwägungen	<p>Falschdeklarationen im Online-Handel sind auf der ganzen Welt verbreitet. Allgemein gültige Standards helfen mit, das Phänomen besser zu bekämpfen. Ebenfalls wird durch die gemeinsame Terminologie und gemeinsame Vorschriften die Zusammenarbeit vereinfacht.</p> <p>Der «Cross-Border E-Commerce Framework of Standards» und die dazugehörigen Instrumente haben keinen bindenden Charakter. Es sind Empfehlungen an WZO-Mitgliedsländer, welche diese in der Regel selbstständig umsetzen. Bis Fortschritte erkennbar sind, braucht es erfahrungsgemäss einige Zeit.</p> <p>Die Schweiz bzw. die EZV erfüllt schon heute eine Vielzahl der definierten Anforderungen. Mit der Umsetzung von DaziT und der Einführung der elektronischen Vorausanmeldung (vgl. Ziffer 7.1) wird sie auf dem gewünschten Stand sein und die internationalen Vorgaben vollumfänglich erfüllen.</p>
Wirkung	Tief bis mittel
Zeithorizont	Bereits in Kraft, bis zur vollständigen Umsetzung dauert es einige Jahre (mittel- bis langfristig).
Fazit	<p>Der Vorschlag ist geeignet.</p> <p>Die Schweiz/EZV engagiert sich weiterhin auf internationaler Ebene, um allgemein gültige Standards für den Versandhandel zu erreichen.</p>

³⁴ SR 0.631.21

³⁵ SR 0.632.11

7.3 Vorschlag 11: Abschluss von Vereinbarungen mit Online-Händlern/E-Commerce-Plattformen und/oder ausländischen Zollverwaltungen

Massnahme	<p>Die EZV strebt an, Online-Händler und E-Commerce-Plattformen in die Pflicht zu nehmen. Dazu würden mit den Firmen Vereinbarungen (z.B. in Form eines Compliance Agreements) abgeschlossen. Es wäre die Absicht, dass die grossen E-Commerce-Plattformen, wie z.B. Alibaba oder Wish, ihre Anbieter sanktionieren, wenn sie die geltenden Zoll- und MWST-Bestimmungen nicht einhalten. Unkooperative Anbieter würden gesperrt und für weitere Verkäufe von der Verkaufsplattform ausgeschlossen. In gleicher Weise könnten die E-Commerce-Plattformen auch eigenverantwortlich gegen nicht betriebssichere oder gesundheitsgefährdende Billigprodukte und Fälschungen vorgehen.</p> <p>Auch ein direkter Informationsaustausch zwischen den Online-Händlern und E-Commerce-Plattformen sowie den Zollanmeldern (insb. der Schweizerischen Post) ist weiter voranzutreiben. Eine kurze Lieferfrist spielt heute eine wichtige Rolle und wäre ein weiterer Anreiz für einen standardisierten Datenaustausch. Dadurch könnte die Zollanmeldung im Voraus erstellt und der Zollprozess beschleunigt werden.</p> <p>Ausländische Zollverwaltungen sollten (in ihrer Funktion als Kontrollbehörde im Rahmen des Exports) ebenfalls geeignet eingebunden werden, zusammenzuarbeiten sowie Informationen auszutauschen, um den Druck auf die Online-Händler und E-Commerce-Plattformen zu erhöhen. Die EZV beabsichtigt, E-Commerce im Dialog mit China zu einem Schwerpunktthema zu machen, um eine korrekte Zollveranlagung der Pakete zu erreichen.</p>
Erwägungen	<p>Es ist schwierig abzuschätzen, inwiefern E-Commerce-Plattformen und Online-Händler bereit wären, Zusammenarbeitsvereinbarungen mit der EZV abzuschliessen. Generell besteht das Risiko, dass unseriöse Online-Händler – beispielsweise nach einer Sperrung – auf eine andere Plattform ausweichen.</p> <p>Um die Vereinbarungen auch durchzusetzen, müssten Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden (beispielsweise Administrativmassnahmen gegen E-Commerce-Plattformen, welche sich nicht an die Vereinbarung halten; Veröffentlichung von "schwarzen Listen", etc.). Dafür wäre auch ein abgesprochenes Vorgehen mit gleichgesinnten Staaten oder im Rahmen einer Internationalen Organisation wie der WZO sinnvoll.</p>
Wirkung	<p>Tief bis hoch; abhängig davon, wie viele freiwillige Vereinbarungen mit betroffenen Firmen abgeschlossen werden können.</p>
Zeithorizont	<p>Kurz- bis mittelfristig</p>
Fazit	<p>Der Vorschlag ist geeignet.</p> <p>Betroffene Online-Händler und E-Commerce-Plattformen sind durch Verträge in die Pflicht zu nehmen. Zudem soll mittels des bilateralen Dialogs und der Intensivierung der Kontakte mit den betroffenen Ländern und Zollverwaltungen die Einhaltung der Vorschriften angestrebt werden.</p>

8 Tabellarische Zusammenfassung aller Handlungsfelder

Vorschläge / Handlungsfeld		Bereits in Kraft	Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig	Wirkung	Fazit
1	Erhöhung der Kontrolldichte im Post- und Kurierverkehr	X	X	X		Tief bis hoch	Nur in Kombination mit weiteren Massnahmen geeignet
2	Automatisierte und intelligente Risikoanalyse			X	X	Hoch	Geeignet geplant mit DaziT
3	Einsatz von hochtechnisierten Röntgenanlagen und weiteren technischen Geräten zur Automatisierung			X	X	Mittel	Geeignet Machbarkeit weiter prüfen
4	Wirkungssteigerung beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse (NZE)			X	X	Mittel	Geeignet geplant mit DaziT
5	Ausbau der internationalen Amtshilfe in Strafsachen				X	Mittel	Bedingt geeignet weiter prüfen
6	Käufer liefert Verzollungsangaben dem Zollanmelder oder erstellt Zollanmeldung selber			X	X	Mittel	Bedingt geeignet prüfen im Rahmen von DaziT
7	Postdienstanbieter retournieren falsch deklarierte Pakete zurück an den ausländischen Absender			X	X	Mittel bis hoch	Bedingt geeignet Verhältnismässigkeit weiter prüfen
8	Mehrwertsteuer-Freigrenze von 5 Franken abschaffen				X	Mittel	Bedingt geeignet nach Digitalisierung weiter prüfen
9	Einführung einer elektronischen Vorausanmeldung			X		Mittel	Geeignet geplant ab 2021
10	Ausarbeitung von E-Commerce Richtlinien und Standards (WZO)	X	X	X	X	Tief bis mittel	Geeignet
11	Abschluss von Vereinbarungen mit Online-Händlern/E-Commerce-Plattformen und/oder ausländischen Zollverwaltungen		X	X		Tief bis hoch	Geeignet

9 Fazit und weiteres Vorgehen zur Umsetzung der Massnahmen

Der Online-Handel hat sich zu einem wichtigen Faktor im nationalen und internationalen Handel entwickelt. Weltweit boomt er stark und ist auch hierzulande weit verbreitet. Immer mehr Personen bestellen im Internet mit entsprechenden Folgen für den Detailhandel, der sich weg vom stationären zum Online-Handel hin verschiebt. Im grenzüberschreitenden Paketversand bedeutet dies eine stetig wachsende Anzahl von Paketen, für die jeweils eine Zollanmeldung eingereicht werden muss. Dabei sind die Angaben über den Paketinhalt, die der Versender macht, oft ungenügend oder falsch. Dies führt zu Falschdeklarationen und verursacht für den Paketdienstleister einen grossen Aufwand, um eine korrekte Zollanmeldung zu erstellen.

Um den Herausforderungen im Verzollungsprozess an der Grenze zu begegnen, sieht der Bundesrat Handlungsbedarf. Die in diesem Bericht dargelegten Massnahmen und Lösungsansätze sollen dabei die Stossrichtung vorgeben. Der Bundesrat hat beschlossen, die folgenden als **geeignet eingestuften Massnahmen prioritär umzusetzen** (*Vorschläge 1, 2, 3, 4, 9, 10 und 11*):

Mit DaziT wird die EZV bis 2026 konsequent ins digitale Zeitalter überführt. Dadurch wird der Ablauf des grenzüberschreitenden Warenverkehrs automatisiert und vereinfacht. Im Rahmen der Umsetzung dieses Transformationsprogramms realisiert die EZV nachfolgende Massnahmen:

- Mit der Inbetriebnahme einer intelligenten und selbstlernenden Risikoanalyse wird es möglich sein, Sendungen effizient abzufertigen und problematische Pakete herauszufiltern (*Vorschlag 2*).
- Im Bereich der Nichtzollrechtlichen Erlasse verbessert die EZV die Effizienz und Effektivität des Vollzugs und stärkt ihre Kontrolltätigkeit. Geplant ist, die Kosten für Massnahmen bei widerrechtlichen Waren auf den Verursacher zu übertragen. Zudem soll eine rechtliche Grundlage für eine Vernichtung illegaler Waren im Schnellverfahren geschaffen werden (*Vorschlag 4*).
- Mit den vorstehenden Massnahmen werden Ressourcen freigespielt, welche für verstärkte Kontrollen eingesetzt werden können (*Vorschlag 1*).

Der Einsatz hochtechnisierter Röntgenanlagen (*Vorschlag 3*) und weiterer technischer Hilfsmittel, um Pakete standardmässig zu scannen und zu prüfen, sieht der Bundesrat als Chance für eine effizientere Aufgabenbewältigung. Die EZV wird dazu entsprechende Abklärungen im Rahmen der Überprüfung ihrer Kontrollstrategie vornehmen.

Die Einführung einer elektronischen Vorausanmeldung im Postverkehr (*Vorschlag 9*) ist bereits initialisiert und wird unter Federführung der EZV per 2021 schrittweise umgesetzt. Dadurch wird die weltweite Digitalisierung der Zollformalitäten weiter vorangetrieben. Gerade für den UPU-Verkehr, bei welchem in der Regel aktuell keine Paketdaten elektronisch vorhanden sind, ergeben sich damit neue Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten. Die grosse Menge von Kleinsendungen kann damit besser überwacht und der verbotene Warenverkehr aufgedeckt werden. Es ermöglicht den Zollbehörden, noch wirksamere Risikoanalysen durchzuführen.

Zudem beteiligt sich die Schweiz weiterhin aktiv an den laufenden internationalen Arbeiten zum Thema digitalisierte Wirtschaft. Die EZV unterstützt dabei die WZO, um eine digitale Normierung und allgemein gültige Standards im Verzollungsprozess zu erreichen (*Vorschlag 10*). Des Weiteren sollen betroffene Online-Händler und E-Commerce-Plattformen durch Vereinbarungen in die Pflicht genommen werden und Länder sowie Zollverwaltungen im Dialog von

Postulatsbericht 17.4228, Moser, «Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler»

der Notwendigkeit der Einhaltung der Vorschriften und eines Informationsaustausches überzeugt werden (*Vorschlag 11*).

Die im vorliegenden Bericht ausgeführten Lösungsvorschläge, welche **nur als bedingt geeignet eingestuft** worden sind (*Vorschläge 5, 6, 7 und 8*), sind erst in einem zweiten Schritt anzugehen und weiter zu entwickeln. Dabei sind Wirkung und Verhältnismässigkeit umfassend zu überprüfen.

Nebst den hier aufgeführten Massnahmen an der Grenze ist auch der Einbezug der E-Commerce-Plattformen und deren Anbieter in die subjektive Steuerpflicht entscheidend. In Erfüllung der Motion Vonlanthen 18.3540 wird der Bundesrat in einer Vernehmlassungsvorlage geeignete Massnahmen vorschlagen, um Online-Marktplätze und Dienstleistungs-Plattformen bei Lieferungen oder Dienstleistungen in der Schweiz der Mehrwertsteuer zu unterstellen. Mit der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Versandhandelsregelung (vgl. Ziffer [3.5](#)) hat der schweizerische Gesetzgeber bereits reagiert, um die aufgetretenen Besteuerungslücken zu schliessen.