

19. Juli 2022

## **Eckpunkte für eine Digitalisierung der Ausfuhrkassenzettel an der Schweizer Grenze**

*Der mehrwertsteuerfreie Einkauf für Touristen erfordert bei der Ausreise aus Deutschland – wie in anderen Ländern – die Vorlage der Ware und entsprechender Papiere (u.a. Ausfuhrkassenzettel), die durch den Zoll geprüft und durch einen Zollstempel bestätigt werden. Anders als in Deutschland ist dieses Verfahren in den meisten europäischen Ländern und auch in vielen anderen Ländern weltweit bereits weitgehend digitalisiert; auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt es seit 2013 Bemühungen, die Ausfuhrbestätigung zu digitalisieren.*

*Für diese Modernisierung des Verfahrens hat der Deutsche Bundestag zuletzt (Januar 2022) die notwendigen Haushaltsmittel freigegeben. Gegenwärtig arbeitet eine Projektgruppe der Generalzolldirektion (GZD) in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an einer entsprechenden Lösung auch in Deutschland, die sich allerdings in einer ersten Entwicklungsphase auf die Ausfuhren an der Schweizer Grenze beschränken soll.*

*Die Initiative Digitaler Zollstempel sieht sich als Dialog- und Projektpartner der Bunderegierung bzw. des Bundesministeriums der Finanzen und der Generalzolldirektion bei der weiteren Entwicklung des digitalen Zollstempels in Deutschland. Bereits 2018 bestand zwischen der Generalzolldirektion und der beteiligten Wirtschaft weitgehend Einigkeit über zentrale Eckpunkte des Digitalmodells für die Schweizer Grenze. Die Initiative Digitaler Zollstempel spricht sich vor dem Hintergrund der zeitlichen Verzögerung seit 2018 mit dem vorliegenden Positionspapier nochmals dafür aus, im Rahmen des Projekts weiterhin die damals vereinbarten zentralen Eckpunkte zu beachten. Darüber hinaus formuliert sie in dem folgenden Papier eine Reihe von weiteren Anregungen und spricht sich für eine zeitnahe Umsetzung des Modells unter Einbeziehung der betroffenen Wirtschaft aus.*

### **1. Prinzip der doppelten Freiwilligkeit**

Anspruch des digitalen Modells ist es, der betroffenen Wirtschaft wie auch den Touristen und Grenzgängern, die nach einem Einkauf in Deutschland eine Mehrwertsteuerrückerstattung in Anspruch nehmen möchten, übergreifend eine Verbesserung des heutigen Prozesses zu bieten. Vorteile sollen realisiert, Nachteile für einzelne Touristen oder Touristengruppen wie auch für Teile des Einzelhandels vermieden werden. Die Entlastung des Zolls, der Touristen und großer Teile des Einzelhandels darf nicht zulasten von Touristen oder Einzelhändlern gehen, die eine Digitalisierung nicht wünschen. Die im Einzelhandel in der Region gewachsenen Strukturen rund um den

mehrwertsteuerfreien Einkauf von Grenzgängern aus der Schweiz dürfen in ihrer Wirtschaftlichkeit nicht gefährdet werden.

Die Initiative Digitaler Zollstempel spricht sich daher für das in den Diskussionen des Jahres 2018 bereits verankerte Prinzip der doppelten Freiwilligkeit aus. Bei dem neuen Modell muss es sich um eine freiwillige Lösung handeln, welche Einzelhandel und Touristen nutzen können, dies aber nicht müssen. Nur so kann den unterschiedlichen Strukturen im Einzelhandel in der Region und den Wünschen der Einkaufstouristen Rechnung getragen werden.

Das Prinzip der doppelten Freiwilligkeit bedeutet, dass die heutigen Wahlmöglichkeiten im Einzelhandel und für die Einkaufstouristen erhalten bleiben:

- Dem Einzelhandel steht es frei, in Zukunft das neue digitale Systems der Ausfuhrabfertigung des Zolls oder weiterhin das manuelle Verfahren über die physischen Ausfuhrkassenzettel zu nutzen. Denkbar ist auch, dass der Einzelhändler beide Lösungen vorhält, zumal es gerade in der Übergangsphase immer auch Grenzgänger geben wird, die sich nicht oder noch nicht für das neue digitale System der Ausfuhrabfertigung registriert haben. Auch im Hinblick auf die Wünsche der Touristen und Grenzgänger bzw. die Akzeptanz des neuen Modells bei den Kunden muss dem Einzelhandel daher auch weiterhin das manuelle Verfahren offenstehen.
- Der Wechsel zwischen den beiden Systemen sollte dabei jederzeit offenstehen.
- Für den Einzelhandel muss es auch weiterhin möglich bleiben, den mehrwertsteuerfreien Einkauf in eigener Regie/ allein mit dem Steuerberater abzuwickeln („autarke Lösung“, ggf. mithilfe eigener geeigneter IT- oder Kassensysteme). Ebenso müssen Einzelhändler auch weiterhin die Möglichkeit haben, den Prozess weitgehend an externe Dienstleister, die sogenannten Mehrwertsteuer-Rückerstattungsdienstleister (MRDs), abzugeben. Das neue System des Zolls muss daher mit beiden Modellen in gleicher Weise problemlos kompatibel sein, um auch insoweit Wettbewerbsverzerrungen durch die öffentliche Hand zu vermeiden.

## 2. Fortführung des manuellen Systems

Kleinere Händler, etwa auch in ländlichen Regionen, geben auch bisher nur wenige Ausfuhrkassenzettel aus. Die Umsatzsteuerrückerstattung wird hier oft manuell vom Betrieb selbst bearbeitet. Eine Eingliederung in ein neues Digitalsystem (inklusive Registrierung, Datenschutzauflagen, Sicherheitsanforderungen, etc.) würde für diese Geschäfte unter Umständen einen erheblichen Mehraufwand gegenüber der bisherigen manuellen Bearbeitung bedeuten. Das Geschäft rund um den mehrwertsteuerfreien Einkauf größerer Einzelhändler hingegen umfasst das Anlegen größerer Datenbanken, sodass der Erstattungsprozess auch an externe Dienstleister ausgelagert wird. Bei der Vielzahl der ausgegebenen Ausfuhrkassenzettel bietet die Möglichkeit der Automatisierung des Ablaufs hier einen hohen Mehrwert.

Das neue Modell des Zolls darf dementsprechend nicht zusätzlich wettbewerbsverzerrend wirken, indem es den gesamten Handel zu einer Teilnahme zwingt. Vielmehr muss im mehrwertsteuerfreien Einkauf auch weiterhin die manuelle Abfertigung durch den Zoll bei der Ausreise möglich bleiben.

Die Fortführung des manuellen Systems – wie 2018 bereits zugesagt – ist unter Vorsichtsgründen aber auch im Hinblick auf die Akzeptanz bei den Einkaufstouristen und Grenzgängern bzw. ggf. sogar technische Probleme insbesondere in der Anfangsphase vorzusehen. Sollten bei der Nutzung der neuen digitalen Lösung des Zolls technische Probleme auftauchen oder sollte diese bei den Touristen und Grenzgängern anfangs oder auch anhaltend nicht die notwendige Akzeptanz finden, bleibt das manuelle Verfahren als „Fall Back“-Option erhalten.

Ohne diese Absicherung drohte dem Mehrwertsteuerfreien Einkauf in der Region insgesamt Schaden, wenn es zu Störungen oder einer mangelnden Akzeptanz des digitalen Systems kommen sollte. Ein Ausfall an Kaufkraft, Umsatzrückgänge im Einzelhandel und letztlich ein Verlust an Wirtschaftskraft, Wohlstand und Arbeitsplätzen in Region wären dann die Folge.

### 3. Wettbewerbsneutralität im Einzelhandel

Für den Einzelhandel muss es auch weiterhin möglich bleiben, den Mehrwertsteuerfreien Einkauf in eigener Regie/ allein mit dem Steuerberater abzuwickeln („autarke Lösung“, ggf. mithilfe eigener geeigneter IT- oder Kassensysteme). Ebenso müssen Einzelhändler auch weiterhin die Möglichkeit haben, den gesamten Prozess weitgehend an externe Dienstleister, die sogenannten Mehrwertsteuer-Rückerstattungsdienstleister (MRDs), abzugeben. Das neue System des Zolls muss daher mit beiden Modellen in gleicher Weise problemlos kompatibel sein, um auch insoweit Wettbewerbsverzerrungen durch die öffentliche Hand zu vermeiden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang u.a.:

- Die Schnittstellen der neuen digitalen Lösung des Zolls müssen mit den gängigen IT-Lösungen der Einzelhändler („autarke Lösung“), aber auch denen der MRDs und anderer Dienstleister des Einzelhandels kompatibel sein.
- In rechtlicher Hinsicht (z.B. Zugangsrechte, Informationsmöglichkeiten, Datenaustausch) muss gewährleistet sein, dass die steuerpflichtigen Einzelhandelsunternehmen auf MRDs und andere Dienstleister des Einzelhandels zurückgreifen können. Dem darf nichts entgegen stehen. In diesen Fällen müssen die Rechte der Einzelhändler daher auf MRDs oder andere Dienstleister des Einzelhandels übertragbar sein.
- Der Einzelhandel selbst ebenso wie MRDs und andere Dienstleister des Einzelhandels müssen frühzeitig und umfassend in den Prozess der Entwicklung und Ausgestaltung des neuen Modells mit eingebunden sein.

Auf diese Weise wird gewährleistet, dass das neue System des Zolls den gewachsenen Strukturen im Einzelhandel in der Region und insbesondere auch den unterschiedlichen Verfahren im Einzelhandel in der Region bei der Bearbeitung des Mehrwertsteuerfreien Einkaufs tatsächlich Rechnung trägt. Wettbewerbsverzerrungen zugunsten einzelner Unternehmen oder Verfahren bei der Mehrwertsteuerrückerstattung werden vermieden.

#### 4. Zusätzliche Belastungen des Einzelhandels vermeiden

Der Prozess der Umsatzsteuerrückerstattung bedingt auch heute bereits einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die beteiligten Einzelhändler. So obliegt dem Einzelhandel auch heute idealer Weise bereits die Kontrolle der Anspruchsberechtigung des Käufers anhand der Vorlage eines Passes oder anderer Ausweispapiere, in jedem Fall aber die Ausgabe eines Ausfuhrkassenzettels sowie im Anschluss – nach Bestätigung der Ausfuhr durch den Zoll – die Rückerstattung der Umsatzsteuer und die Aufbewahrung der entsprechenden Belege. Der Zoll prüft bei der Ausfuhr nochmals die Identität des Reisenden anhand der Vorlage entsprechender Ausweisdokumente und bestätigt diese sowie die Ausfuhr der entsprechenden Ware.

Aus Sicht der Initiative Digitaler Zollstempel soll das Digitalisierungsprojekt Erleichterungen und keine zusätzlichen neuen Belastungen für die Beteiligten mit sich bringen. Eine Verpflichtung des Einzelhandels, die Anspruchsberechtigung der Kunden im mehrwertsteuerfreien Einkauf abschließend zu prüfen, ist daher – wie 2018 bereits zugesagt – abzulehnen. Neue bürokratische Belastungen und ein erheblicher zusätzlicher Aufwand für den Einzelhandel wären sonst die Folge.

#### 5. Rückerstattung der Mehrwertsteuer nur über den Einzelhandel

Auch weiterhin muss es – wie 2018 bereits zugesagt – dabei bleiben, dass die Touristen und Grenzgänger die Mehrwertsteuer nach Ausfuhr der betreffenden Waren nur durch den Einzelhändler, bei dem sie die Ware zuvor erworben haben, oder einen von diesem beauftragten Dienstleister erstattet bekommen.

Es sollte dabei bleiben, dass die durch den Einzelhandel zu zahlende Umsatzsteuer und damit zusammenhängende Fragen und Zahlungsvorgänge wie auch im Fall der Vorsteuer so auch im Fall der Mehrwertsteuerrückerstattung ausschließlich über die Bücher und Konten des Einzelhandels bzw. der von diesem beauftragten Dienstleister erfolgen.

#### 6. Persönliche Vorsprache der Grenzgänger beim Zoll minimieren

Die manuelle Abfertigung jedes Ausfuhrkassenzettels an der Grenze zur Schweiz bringt aktuell einen erheblichen zeitlichen Bearbeitungsaufwand mit sich. Touristen und Grenzgänger, die ihre gezahlte Umsatzsteuer erstattet bekommen wollen, parken ihr Auto an der Grenze, müssen teilweise die Straße überqueren und warten dann, bis ein Zollbeamter den Kassenzettel prüft und stempelt. Dabei kommt es nicht nur zu hohen Belastungen für den Zoll und die Shopping-Touristen, sondern auch für andere Grenzgänger oder Anwohner, die durch die entstehenden Verkehrsstaus erheblich beeinträchtigt werden. Eine fehlende Infrastruktur, wie z.B. eine unzureichende Anzahl an Parkplätzen, verstärkt die Problematik.

Um insofern alle Beteiligten zu entlasten, sollte nach Digitalisierung der Ausfuhrkassenzettel eine persönliche Vorsprache beim Zoll nur noch in wenigen Ausnahmefällen notwendig sein. Nach heutigem Stand wären dies die Bestätigung der Erstregistrierung und im laufenden Verfahren nur noch stichprobenartige Kontrollen durch den Zoll:

- Die Bestätigung der Ausfuhr der für die Umsatzsteuerbefreiung zulässigen Waren wird – wie 2018 im Ergebnis geplant – im Rahmen eines Geo-Fencing erbracht. Hierbei handelt es sich um die automatische Erteilung von Ausfuhrbescheinigungen bei Grenzüberschreitung, welche mithilfe von GPS-Ortung ermittelt wird. Dieses System wird in anderen Ländern bereits erfolgreich praktiziert und stellt eine enorme bürokratische Entlastung dar.
- Die Abfertigung an Selbstabfertigungsautomaten (Kiosks) würde diesen Zweck nicht erfüllen, da der Park- und Aussteigevorgang mit der persönlichen Vorsprache beim Zoll identisch bliebe.
- Ein digitales System erlaubt es dem Zoll, die Anzahl der Stichproben gezielt auf wenige verdächtige Fälle zu reduzieren. Stichproben des Zolls ebenso wie eine periodische Erneuerung/ Bestätigung der Registrierung des Touristen beim Zoll in gewissen zeitlichen Abständen sollten insofern auf das absolut notwendige Minimum reduziert werden.
- Für die erstmalige Authentifizierung der Registrierung beim Zoll bzw. später deren Bestätigung in periodischen Abständen könnte über die Planungen aus 2018 hinaus auch geprüft werden, inwieweit hierfür auch moderne digitale Verfahren (z.B. die Prüfung mittels des Video-Ident-Verfahrens) genutzt werden können.

## 7. Akzeptanz des neuen Modells stärken

Der Erfolg des neuen Digitalmodells an der Schweizer Grenze wird entscheidend auch von dessen Akzeptanz im Einzelhandel und bei den Touristen und Grenzgängern aus der Schweiz abhängen. Nur ein hohes Maß an Akzeptanz kann der neuen Digitallösung zum Durchbruch verhelfen. So ist die im System vorgesehene Vorabregistrierung der Kunden nur dann attraktiv, wenn diese damit rechnen können, dass ein Großteil der Einzelhändler bereits in das digitale System integriert ist. Umgekehrt ist eine aufwändige Systemumstellung der Händler und bei deren Dienstleistern nur dann wirtschaftlich von Vorteil, wenn auch mit einer hohen Akzeptanz des neuen Systems durch die Touristen und Grenzgänger zu rechnen ist.

Von Anfang an wird es daher darauf ankommen, dass sich die Erwartung durchsetzt, dass das neue System tatsächlich ein hohes Maß an Akzeptanz finden wird. Als eine notwendige Voraussetzung hierfür muss das Modell erkennbar nutzerfreundlich ausgestaltet und ohne großen Aufwand handhabbar sein. Hierfür sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft und ggf. auch zusätzliche Optionen geprüft werden. Im Einzelnen regt die Initiative an:

- Die Vorabregistrierung durch die Touristen und Grenzgänger beim deutschen Zoll bzw. die Installierung der App sollten idealerweise nur wenige Minuten in Anspruch nehmen und ggf. auch noch „vor Ort“ – am „Point of Sale“, also nach erfolgter Einreise in Deutschland – möglich sein. Sie sollten daher ggf. auch vom Mobiltelefon aus möglich und ohne größeren zeitlichen Vorlauf sofort nutzbar sein.
- Vorabregistrierung bzw. Installierung der App sollten selbsterklärend und ohne externe Beratung durchführbar sein. Die Digitallösung sollte dementsprechend idealerweise intuitiv

für den Kunden verständlich sein, sodass für den Einzelhandel allenfalls geringer Beratungsbedarf für Touristen und Grenzgänger am „Point of Sale“ entsteht.

- Kern ist aus Sicht der Initiative vor allem auch der möglichst störungsfreie Ablauf der Kaufhandlung und -abwicklung beim Händler selbst. Schnelligkeit ist im Massengeschäft essenziell, so dass die Nutzung des neuen Digitalmodells keinen zusätzlichen zeitlichen Aufwand beim Handel mit sich bringen sollte.
- Für die beim Zoll an der Grenze jeweils erstmals vorgesehene Authentifizierung der Touristen anhand ihrer Ausweisdokumente könnten komfortable Alternativen geschaffen werden. Neben vorgelagerten Stellen des Zolls kommen hier über die in 2018 vorgelegten Pläne hinaus auch „Service Points“ des Zolls in den Einkaufsregionen selbst in Frage, sofern der Zoll dies personell nach den Entlastungen an der Grenze selbst darstellen kann.
- Noch besser erschiene es insofern, für die erstmalige Authentifizierung der Registrierung beim Zoll bzw. später deren Bestätigung in periodischen Abständen über die Planungen aus 2018 hinaus auf moderne digitale Verfahren (z.B. die Prüfung mittels des Video-Ident-Verfahrens) zurückzugreifen.

Die Initiative Digitaler Zollstempel regt darüber hinaus an, die Einführung des neuen Digitalmodells durch umfassende Informations- und Schulungsmaßnahmen des Zolls, der IHK Hochrhein Bodensee sowie anderer beteiligter Institutionen und Verbände zu begleiten. Zu prüfen wäre hierfür auch die Beauftragung dritter Dienstleister, etwa auch im Sinne der Durchführung einer entsprechenden Werbekampagne im grenznahen Einzelhandel in Deutschland sowie in den Massenmedien der grenznahen Regionen in der Schweiz. Die Touristen und Grenzgänger sollten idealerweise bei der Ausreise (beim Zoll) darüber informiert werden, dass sie beim nächsten Einkauf das digitale System nutzen können. Idealerweise sollten sie bereits in dem Moment die App herunterladen und ihre Identität vom Zoll bestätigen lassen können. Der Zoll sollte auch Online darüber informieren, welche Geschäfte sich dem digitalen System angeschlossen haben.

## 8. Zeitnahe Umsetzung

In den meisten europäischen Ländern und in vielen anderen Ländern weltweit ist die elektronische Abfertigung durch den Zoll im Mehrwertsteuerfreien Einkauf bereits Realität. In Deutschland wurde mit entsprechenden Vorbereitungen bereits 2013 begonnen; dennoch warten die Betroffenen und nicht zuletzt auch der Zoll selbst noch immer auf eine Digitalisierung des Verfahrens. Eine Vielzahl von Nachteilen ist die Folge, wie Staus und Warteschlangen an der Schweizer Grenze und auf den Flughäfen, eine übermäßige Belastung des Zolls und damit auch der Verlust an Attraktivität für Deutschland als Zieldestination im Shopping Tourismus. Nachdem die Pandemie hier eine gewisse „Verschnaufpause“ mit sich gebracht hatte, wird das Problem mit der Wiederaufnahme des Einkaufstourismus jetzt zunehmend wieder akut.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Initiative Digitaler Zollstempel, dass die Vorbereitung einer digitalen Ausfuhrlösung für die Schweizer Grenze zeitnah fortgeführt werden soll. Die schnelle, zügige

und sachgerechte Einführung einer Digitallösung im ersten Schritt für die Schweizer Grenze wollen wir mit unserer Expertise und wo nötig auch dem erforderlichen politischen Nachdruck unterstützen.

Die Einführung einer Digitallösung an der Schweizer Grenze wird auch die Voraussetzung dafür schaffen, dass – wie vom Deutschen Bundestag Ende 2019 beschlossen – die gegenwärtigen Wertgrenzen von EUR 50 nach § 6 Abs. 3a Satz 1 Nr. 3 UStG gemäß § 6 Abs. 3a Satz 2 UStG wieder wegfallen können. Eine erhebliche Entlastung des Einzelhandels von bürokratischen Pflichten wäre hiermit verbunden. Auch unter diesem Aspekt erscheint es daher geboten, die Digitallösung für die Schweizer Grenze ohne weitere Verzögerung zeitnah oder so schnell wie möglich einzuführen.

## 9. Einbeziehung der betroffenen Wirtschaft

Die von der Bundesregierung zugesagte „Einbindung der betroffenen Wirtschaft“ sollte nach dem Verständnis der Initiative einen breiten Kreis von Betroffenen einschließen, zu dem neben dem Einzelhandel in der Region auch die Dienstleister des Einzelhandels (z.B. auch Mehrwertsteuer-Rückerstattungsdienstleister) sowie in deren Interesse auch unabhängige Experten gehören sollten. Aufgrund der potenziellen Bedeutung des Projekts auch für die im Anschluss geplante Digitallösung für die Flug- und Seehäfen sollten bei Interesse auch Betroffene aus diesem Kreis nicht von den Diskussionen um das Modell für die Schweizer Grenze ausgeschlossen werden.

Die Entscheidung über eine mögliche Anhörung zu dem Vorhaben steht im politischen Berlin noch aus.

Die Initiative setzt sich in diesem Zusammenhang dafür ein, dass

- zeitnah bestätigt wird, dass die in diesem Positionspapier unter 1. - 6. genannten zentralen Eckpunkte aus 2018 im Rahmen des Projekts auch weiterhin tatsächlich beachtet werden sollen, bzw. zu den weiteren Anregungen dieses Positionspapiers Stellung genommen wird
- die Generalzolldirektion ihre aktuellen Pläne bzw. den aktuellen Stand des Projekts allen interessierten Kreisen auch insgesamt zeitnah und umfassend zugänglich macht
- die Initiative in einer möglichen Anhörung durch das BMF oder die Generalzolldirektion ebenso wie in allen anderen möglichen Informationsveranstaltungen oder Umsetzungs-Arbeitskreisen zu dem Projekt angemessen vertreten sein wird

Ebenso sollte nach abschließender Festlegung der Einzelheiten eine Programmierung des Modells unter Einbeziehung der Betroffenen erfolgen.