

## **„Einkaufstourismus“, Umsatzsteuerrückerstattung, Wertgrenze Positionspapier der Industrie- und Handelskammer Hochrhein-Bodensee**

### **Warum der Einkaufstourismus in unserer Region kein Tourismus und die sog. Bagatellgrenze keine Bagatelle ist**

Der sog. Einkaufstourismus, besser: die grenzüberschreitende Konsumnachfrage aus der Nord- und Ostschweiz, hat unsere Region zwischen Bodensee und Markgräflerland in vielerlei Hinsicht geprägt. Weil zum Einkauf in der Grenzregion meist nur eine Brücke über den Rhein zu queren ist – in Konstanz noch nicht einmal das – ist die Region Hochrhein-Bodensee zum Nahversorger für unsere Schweizer Nachbarn geworden. Über die Jahre sind deshalb Verkaufsflächen entstanden, die ohne diese Nachfrage nicht darstellbar wären. Beschäftigung wurde aufgebaut – auch außerhalb des Einzelhandels, etwa in der Gastronomie –, die duale Ausbildung profitiert maßgeblich. Die Stadt- und Ortskerne haben sich sichtbar entwickelt, auch Handwerk und Hotellerie spüren die Nachfrage aus dem Nachbarland.

Die „Umsatzsteuerrückerstattung bei Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr“, als „Ausfuhrkassenzettel“ bekannt, ist einer der Treiber dieser Entwicklung. Weil das zugehörige Verwaltungsverfahren zum einen mit großen Zahlen auf sich aufmerksam macht – in 2018 wurden ca. 15 Millionen Vorgänge bearbeitet – zum anderen noch immer ohne digitale Unterstützung händisch abgearbeitet wird, hat die Forderung nach einer Wertgrenze für die Rückerstattung im Rahmen des europarechtlich Zulässigen immer wieder Zuspruch erfahren. Zur Begründung werden neben einer Entlastung des Zolles hauptsächlich der tatsächliche oder vermeintliche (Umsatz-)steuerausfall und der Unmut der ortsansässigen Bevölkerung über die Belastung der Verkehrsinfrastruktur angeführt.

**Das Thema Umsatzsteuerrückerstattung darf indessen nach unserer Überzeugung nicht aus der eingeschränkten Perspektive eines vermeintlichen Steuerausfalles betrachtet werden. Geboten ist vielmehr die umfassende Perspektive eines komplexen Sachverhaltes, der eine Vielzahl von Aspekten umfasst, von denen die Umsatzsteuer nur einer ist.**

Mit wenigen Worten: **Die Reduzierung des Phänomens Einkaufstourismus auf die Umsatzsteuerfrage ist unterkomplex.** Sie übersieht die zahlreichen Wechselwirkungen, blendet maßgebliche positive Effekte aus und birgt ein eklatantes Risiko, die Wirtschaftskraft und die positive Entwicklung der Region nachhaltig zu schädigen. Davor zu warnen, zählt zu den Aufgaben der Industrie- und Handelskammer.

Im Einzelnen:

- (1) Die grenzüberschreitende Konsumnachfrage an der deutsch-schweizerischen Grenze ist **ein multifaktorielles** Phänomen – wirksame Treiber sind unter anderem Unterschiede in den Einkommensverhältnissen der beiden Länder, das jeweilige Preisniveau im Einzelhandel, der Wechselkurs des Schweizer Franken zum Euro, die Umsatzsteuerrückerstattung auf der einen Seite und die Freigrenzen hinsichtlich der Einfuhrumsatzsteuer auf der anderen. Weitere, weiche Faktoren wie etwa die Aufenthaltsqualität im Gastland, die Qualität und/oder Eigenheit von Produkten und Dienstleistungen, das gastronomische Angebot usw. kommen hinzu. Jede monokausale Betrachtung des gesamten Phänomens greift deshalb zu kurz.
- (2) In der Summe determinieren diese Faktoren das Mobilitäts- und Konsumverhalten der Menschen. **Jede Veränderung eines einzelnen Parameters** kann zu **spürbaren Veränderungen im Verhalten der Menschen** führen. So hat etwa die Freigabe des Wechselkurses CHF/EUR zu Beginn des Jahres 2015 eine statistisch signifikante Steigerung der grenzüberschreitenden Konsumnachfrage ausgelöst, die in den folgenden Jahren zu einer Steigerung der registrierten Rückerstattungsvorgänge auf über 17 Mio. (HZÄ Singen und Lörrach) geführt hat. Mit der Erholung des Euro in der jüngeren Vergangenheit flaute dieser Effekt wieder ab, das Niveau 2018 liegt in etwa wieder auf der Höhe von 2014, die Tendenz ist fallend.
- (3) Nach Phasen, in denen der Einkaufstourismus in umgekehrter Richtung in die Schweiz stattfand, weil der Einkauf mit einer relativ starken D-Mark attraktiv erschien, und nach vielen Jahren, in denen der signifikant niedrigere Preis für Kraftstoffe den sog. Tanktourismus in die Schweiz beflügelte (die 80.000 Einwohner – Stadt Konstanz verfügt bis heute über nur mehr drei Tankstellen, der kleine schweizerische Nachbarort Kreuzlingen über deren dreizehn), erleben wir in diesem Jahrzehnt eine anhaltend starke Konsumnachfrage aus der Schweiz. Die **gesamte Region** am Bodensee und Hochrhein hat davon **enorm profitiert**:
  - **Einzelhandelsumsatz**: der Anteil der Kundschaft aus der benachbarten Schweiz liegt bei unseren Mitgliedsunternehmen im Einzelhandel bei durchschnittlich 30%, in einzelnen Fällen und Branchen bei über 50%. Das Umsatzvolumen, das so generiert wird, liegt in der Region bei ca. 1,5 Mrd. Euro p.a.
  - **Gastronomie** und sonstige Dienstleistungen: Gastronomie, Hotellerie und sonstige Dienstleistungen profitieren maßgeblich von unseren Gästen. Der Einkauf in der Grenzregion wird regelmäßig mit längeren Aufenthalten, Kino- und Bäderbesuchen, teilweise sogar mit Übernachtungen verbunden. Essen und Trinken gehören ebenso zum Einkaufstourismus wie der Besuch beim Friseur oder die Wartung des Wagens in der Kfz-Werkstatt.
  - **Beschäftigung**: Die gesamte Region Hochrhein-Bodensee erfreut sich einer außerordentlich guten Beschäftigungssituation. Arbeitslosenquoten mit einer „drei“ oder gar „zwei“ vor dem Komma sind auch und gerade der Beschäftigung in den genannten Branchen zu verdanken. So konnte etwa im Bereich Gastronomie in den Jahren 2012 bis 2018 ein Beschäftigungszuwachs von bemerkenswerten 78%, im Einzelhandel von 23% verzeichnet werden. Diesem Wachstum verdanken wir es unter anderem, dass schmerzhafteste Betriebsschließungen in der Industrie (Papier, Textil u.a.) mit dem Verlust von jeweils hunderten von Arbeitsplätzen ohne dramatische Folgen für die Region aufgefangen werden konnten.

- **Ausbildung:** Trotz nachlassender Klassenstärken und demographischer Entwicklung ist es uns bis heute gelungen, die Ausbildungsleistung der Region konstant zu halten oder gar zu steigern. Dieser Erfolg ist auch ein Spiegel des Erfolges der ausbildenden Unternehmen, deren Erfolg wiederum von der Nachfrage aus der Schweiz abhängt.
  - **Stadtentwicklung:** Der anhaltende Einkaufstourismus hat zu einer sicht- und fühlbaren, positiven Entwicklung der Innenstädte geführt. Wo andernorts Innenstädte und Fußgängerzonen zu veröden drohen, Geschäftsräume leer stehen und für eine aktive Stadtentwicklung das Geld fehlt, sehen wir hier blühende Innenstädte, deren Attraktivität von einem qualitativ hochwertigen Geschäftsbesatz profitiert, deren Fußgängerzonen belebt sind und deren städtisches und kulturelles Leben pulsiert. Das damit verbundene Steueraufkommen gibt den Kommunalverwaltungen Handlungsspielraum für eine zukunftsorientierte Gestaltung und Entwicklung.
  - **Ländlicher Raum:** Die grenzüberschreitende Konsumnachfrage, die in unserer Region nicht den Charakter einer touristischen Unternehmung hat, wie das Wort „Einkaufstourismus“ fälschlich suggeriert, sondern **alltägliche Nahversorgung** ist, hat dazu geführt, dass sich entlang des Hochrheines eine Nahversorgungslandschaft entwickelt hat, die die Nordschweiz einbezieht. In der Folge verfügen Dörfer und Kleinstädte, die andernorts den letzten Lebensmittelladen, die Drogerie, die Apotheke oder den Discounter zu verlieren drohen, weil dieses Angebot immer mehr und nur noch in den Zentren zu finden ist, entlang des Hochrheines über eine exzellente Nahversorgung, die die Lebensqualität auf dem Dorf und damit die Attraktivität des ländlichen Raumes insgesamt stärkt.
  - **Steueraufkommen:** Das durch den Einkaufstourismus generierte Steueraufkommen umfasst neben der Umsatzsteuer (die in weiten Bereichen der Gastronomie, der Hotellerie, der Dienstleistungen, des Handwerks usw. nicht erstattungsfähig ist, weil es an einer Ausfuhr fehlt, mithin im Land verbleibt) auch die Lohnsteuer der Beschäftigten, die Einkommenssteuer der Selbständigen, und die Gewerbesteuer der Betriebe.
- (4) **Jeder Eingriff** in dieses gut geölte Räderwerk ist **riskant** und gefährdet seinen Erfolg. Allein deshalb liegt es nahe, jedwede Maßnahme zu unterlassen, die auch nur das Risiko birgt, „an dem Ast zu sägen, auf dem wir sitzen“: Wirtschaft an einer Landesgrenze – an einer EU-Außengrenze zumal – steht immer vor der Herausforderung, ein national auf 180 Grad reduziertes Geschäftsgebiet um die fehlenden 180 Grad zu erweitern, und das heißt nichts anderes, als die Grenze zu überwinden. Einkaufstourismus ist nicht nur ein Beispiel dafür, es ist für den stationären Einzelhandel und die Gastronomie die **einzige** Chance, ihren Kundenkreis tatsächlich zu einem „Vollkreis“ auszubauen. Wer immer diese Chance mindert oder verbaut, muss wissen, dass er diese Branchen damit schädigt.
- (5) Die Annahme, eine „Bagatellgrenze“ bei der Umsatzsteuerrückerstattung in Höhe des europarechtlich maximal zulässigen Betrages von 175 Euro würde das Einkaufsverhalten der Schweizer Nachbarn nicht merklich beeinträchtigen, ist nicht nur unbelegt, es spricht vielmehr alles dafür, dass die grenzüberschreitende Nachfrage dadurch nachhaltig gebremst würde.

Dafür sprechen folgende Fakten: Der durchschnittliche Einkaufswert liegt weit unter der genannten Grenze, nämlich im mittleren zweistelligen Euro-Bereich. Da Einzelkäufe außerhalb von Einkaufszentren oder Kaufhäusern nicht kumuliert werden können, fielen **über 80%** aller Einkäufe unter die genannte Grenze. Auch ein weitaus niedrigerer Wert erfasste noch immer die Mehrzahl aller Einkäufe. Allein deshalb gilt: die sog. **Bagatellgrenze ist in Wahrheit keine Bagatelle.**

Hinzu kommt: Die vermeintliche – in Einzelfällen auch die objektive – Geringfügigkeit des Erstattungsbetrages rechtfertigt nicht die Annahme, die Kappung der Rückerstattung könne keine verhaltenslenkenden Auswirkungen haben. Dagegen spricht die viel zitierte Neigung der Konsumenten, auch bei kleinen und kleinsten Einkäufen die Rückerstattung in Anspruch zu nehmen, obwohl der damit verbundene administrative und zeitliche Aufwand so hoch ist, dass dies zur Erzielung des Erstattungsbetrages ökonomisch kaum Sinn macht. Wenn aber die bloße Aussicht auf eine „Erstattung“ so attraktiv ist, spricht alles dafür, dass auch umgekehrt ihre Versagung entsprechend negativ erfahren wird. Die Region verlöre ohne Not ein **äußerst wirksames Instrument der Kundenbindung.**

- (7) Eine **sachliche Rechtfertigung** des danach schädlichen – in jedem Falle aber hoch riskanten und allein deshalb abzulehnenden – Eingriffes in ein für unsere Region günstiges Nachfrageszenario wäre nur denkbar, wenn es überwiegende Ziele gäbe, die diesen Eingriff jedenfalls „im Saldo“ rechtfertigten, wenn also der Nutzen den Schaden zumindest überwoge. Dafür werden immer wieder **zwei Anliegen** genannt:
- zum einen die Vermeidung eines „Steuerausfalles“ durch die Rückerstattung bei der Umsatzsteuer,
  - zum anderen die Entlastung des Zolles, der durch die händische Abarbeitung der Ausfuhrbescheinigungen nicht nur an einer effektiven Kontrolle gehindert, sondern auch von der Erfüllung anderer, wichtiger Aufgaben abgehalten werde.

Weitere genannte Aspekte wie die „Vergrämung“ der schweizerischen Kundschaft zur Unterstützung der einheimischen Bevölkerung bei der Parkplatzsuche am Samstagmorgen oder der Reservierung von Tischen im Restaurant u.ä. dürfen wir als nicht ernst gemeint vernachlässigen.

- (8) Die Industrie- und Handelskammer Hochrhein-Bodensee ist überzeugt, dass beide Begründungen zu kurz greifen.

Im Einzelnen:

- Es trifft zwar zu, dass eine nicht rückerstattete Umsatzsteuer als solche im Land verbleibt, also das nationale Umsatzsteueraufkommen erhöht. Nicht belastbar ist dagegen bereits die Annahme, das so zu generierende Mehraufkommen entspreche dem Betrag der aktuell rückerstatteten Umsatzsteuer – sie unterstellt nämlich ein konstantes Einkaufsverhalten im Falle der Einführung einer Wertgrenze, wovon nach allem, was wir wissen, nicht ausgegangen werden kann. So sehr man darüber streiten kann, wie stark die Dämpfung der grenzüberschreitenden Konsumnachfrage ausfiele, so wenig kann in Frage stehen, dass es eine solche geben würde. Das Steuermehraufkommen fiele also bereits deshalb **signifikant kleiner** aus als die Summe der aktuellen Rückerstattungen.

- Hinzu kommt, dass mit einem Rückgang des Einkaufstourismus auch alle anderen tangierten Parameter negativ reagierten – die Umsätze, die Beschäftigung, die Verkaufsflächen usw. Die Konsequenz wären auch nachlassende **Lohn- und Einkommenssteuern** sowie sinkende **Gewerbesteuereinnahmen** als Folge der Schwächung des Einzelhandels und weiterer Branchen. Der vermeintliche Steuereinnahmenezuwachs bei der Umsatzsteuer müsste mithin abermals, um den Saldo dieser Verluste, **nach unten korrigiert** werden. Ob ein positiver Betrag verbliebe, ist offen.
- Nicht in Euro und Cent berechnen lassen sich auch die negativen Effekte auf die **Beschäftigung**, auf die **Ausbildungsleistung** der Region, auf die **Entwicklung der Innenstädte**, deren Einzelhandel durch den boomenden Onlinehandel ohnehin unter Druck steht, und auf die **Entwicklung des ländlichen Raumes**. Tatsache aber ist, dass diese zu erwarten sind, und dass es in der politischen Verantwortung unserer Repräsentanten in den Parlamenten steht, ob sie diese Risiken wegen eines ungewissen Vorteils bei den Steuereinnahmen eingehen wollen.

(9) Was bleibt, ist das berechtigte Anliegen einer **Entlastung des Zolls**. Dieser ist durch die Bearbeitung der Ausfuhrbescheinigungen in Papierform tatsächlich extrem belastet. Die reinen Zahlen – bis zu siebzehn Millionen in einem Jahr – sprechen eine eindeutige Sprache. Dass dieser Zustand defizitär, ja nachgerade unhaltbar ist, entspricht auch unserer Wahrnehmung und Überzeugung. Die Leistung, die hier täglich erbracht wird, verdient hohe Anerkennung und muss nicht nur als administrativer Vorgang, sondern auch als Wirtschaftsförderung im besten Sinne des Wortes verstanden werden. Wir sind deshalb bereit, alles in unseren Möglichkeiten Liegende zu tun, um hier Abhilfe zu schaffen.

Für augenscheinlich kontraproduktiv halten wir dagegen die Position des Rechnungsprüfungsausschusses (RPA) des Deutschen Bundestages, die **einzig erfolgversprechende Lösung**, den Zoll von aktuell fünfzehn Millionen händisch abzuarbeitender Verwaltungsvorgänge **gänzlich** zu befreien – nämlich die **Digitalisierung dieses Prozesses** – durch eine Sperrung der dafür notwendigen Mittel aufzuhalten und anstelle dessen eine die Region wirtschaftlich schädigende Wertgrenze zu propagieren, die allenfalls zu einer anteiligen Entlastung, keinesfalls aber zu einer Befreiung des Zolles von dieser unsinnigen Belastung führen kann.

Vor dem Hintergrund einer **allgegenwärtigen Digitalisierung**, vor dem Hintergrund zahlreicher Programme und Strategien von Bund, Ländern und Kommunen, die sämtlich darauf zielen, schon mittelfristig alle Verwaltungsbeziehungen zwischen Bürger und Staat, zwischen Unternehmen und Staat papierlos und damit online abzuwickeln, macht es unter keinem Gesichtspunkt Sinn, gleichsam „mit dem Stempelkissen“ in die Zukunft gehen zu wollen und die bereits angelaufene, erfolgversprechende digitale Transformation des Ausfuhr- und Rückerstattungsprozesses mit der Begründung abzulehnen, sie sei wegen dafür vorgetragener (in dieser Höhe freilich nicht haushaltsrelevanter) 26 Mio. Euro „zu teuer“.

Wir halten die Digitalisierung des Prozesses „Ausfuhrbescheinigung“ für **alternativlos**,

- weil wir nicht annehmen, dass Vorgänge dieser Art, ganz gleich ob beim Zoll, beim Finanzamt oder an anderer Stelle in der öffentlichen Verwaltung in fünf Jahren noch durch das physische Abstempeln eines Papierformulars erledigt werden,
- weil wir nicht annehmen, dass die dafür notwendige Transformation kostengünstiger wird, wenn man sie in die Zukunft verschiebt,

- weil mit den notwendigen Arbeiten im Finanzministerium bereits qualifiziert und erfolversprechend begonnen wurde und die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Zollverwaltung im dafür gebildeten Arbeitskreis „IT-AKZ“ ausgesprochen konstruktiv verläuft und
- weil jeder Tag, an dem diese Arbeiten aufgehoben werden, nicht nur ein verlorener, sondern auch ein teurer Tag sein wird, an dem weiterhin viele gut ausgebildete Zöllner mit der genannten, wenig produktiven Prozedur von sinnvollerer Tätigkeiten abgehalten (und dafür bezahlt) werden.

Wir kommen deshalb zu dem Ergebnis, dass ein verantwortlicher Umgang mit Steuergeldern **die Beschleunigung der Arbeiten an der digitalen Lösung verlangt**, nicht ihre Behinderung oder Suspendierung, und dass ein verantwortlicher und effizienter Umgang mit der Manpower des Zolles die effiziente Gestaltung des Verwaltungsvorganges selbst verlangt: **Nicht die Vergrämung der Kunden aus der Schweiz, sondern eine zeitgemäße digitale Gestaltung des Prozesses** ist das Gebot der Stunde.

Zum selben Ergebnis ist man jüngst in Spanien gekommen, wo der Prozess erfolgreich digitalisiert und zeitgleich die noch vorhandene Wertgrenze von 91 Euro für die Rückerstattung – als Maßnahme der Wirtschaftsförderung! – ersatzlos gestrichen wurde. Wie dem anliegenden Chart dazu entnommen werden kann, wird damit mehr Wachstum (320 – 470 Mio. BIP) und Beschäftigung (5.000 – 7.500 Stellen) erwartet.

- (10) Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass zahlreiche Vorstöße der Schweizer Politik in Berlin registriert wurden, die allesamt auf die Einführung der umstrittenen Wertgrenze zielen. Diese wiederkehrenden Vorstöße gehen bis auf das Jahr 2012 zurück, als die damalige CVP Nationalrätin Kathy Riklin einen Vorstoß für die „Bagatellgrenze“ auf deutscher Seite unternahm. Eine Delegation von Schweizer Parlamentariern sprach beim damaligen Finanzminister Wolfgang Schäuble vor. Auf deutscher Seite gebe es so „weniger Aufwand“ und der Schweizer Einzelhandel würde wieder attraktiver, trugen sie vor. Auch der damalige Schweizer Botschafter Tim Guldemann setzte sich wiederholt in diesem Interesse für sein Land ein. Seitdem ist dieses Anliegen immer wieder in Berlin deponiert worden. **Aus der Sicht der Schweiz ist dieses Petitum ebenso nachvollziehbar wie legitim und in keiner Weise zu beanstanden.** Nur sollte es den Gedanken wert sein, zu wessen Vorteil sämtliche Überlegungen zu einer Wertgrenze letztlich sind.

- (11) Ein Letztes: Unsere Region im äußersten Südwesten der Republik erfreut sich einer ausgesprochen glücklichen Entwicklung. Viele Parameter, an denen sich Nachhaltigkeit und Lebensqualität messen lassen, liegen im bundesweiten Vergleich in der Spitze, von den anderen Nachbarregionen der Schweiz gar nicht zu reden.

Diese Spitzenposition verdanken wir nicht nur dem Fleiß, der unternehmerischen Initiative und der Leistungsbereitschaft der Menschen, die in dieser Region leben, sondern auch einer guten Nachbarschaft zur Schweiz, mit der uns vielfältige Beziehungen, von der Beschäftigung zehntausender von Pendlern über multiple Wirtschaftskontakte, Liefer- und Leistungsketten bis zum Einkaufstourismus verbinden. Das soll so bleiben.

Als Industrie- und Handelskammer fühlen wir uns der Pflege dieser Beziehungen und der Entwicklung unserer Region verpflichtet. Es ist dieser Verpflichtung und unserer Verantwortung gegenüber unseren Mitgliedsunternehmen geschuldet, dass wir eindringlich anmahnen, den sog. Einkaufstourismus nicht ohne Not zu beeinträchtigen oder zurückzudrängen.