

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Prüfung der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Versandhandel

Eidgenössische Steuerverwaltung und Eidgenössische  
Zollverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20452.605.00199
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>12</b>
1.1 Ausgangslage .....	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	13
1.5 Schlussbesprechung .....	13
<b>2 Umsatzentwicklung im Versandhandel</b> .....	<b>14</b>
<b>3 Erste Auswirkungen der neuen Versandhandelsregelung</b> .....	<b>16</b>
3.1 Zusätzliche Versandhändler – jedoch nicht alle – haben sich registriert .....	16
3.2 Zusätzliche MWST-Einnahmen seit der Einführung .....	16
<b>4 Vollständigkeit der Steuereinnahmen</b> .....	<b>18</b>
4.1 Nicht registrierte MWST-Pflichtige sind kaum zu identifizieren .....	18
4.2 Korrekte MWST-Deklaration ist unter aktuellen Bestimmungen nicht sichergestellt	19
4.3 Steuerausfall durch Nichtregistrierungen ist nur abschätzbar .....	20
4.4 Gesetzliche Anpassungen sollen Steuerlücken schliessen .....	20
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>22</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>23</b>

# Prüfung der Erhebung der Mehrwertsteuer beim Versandhandel

## Eidgenössische Steuerverwaltung und Eidgenössische Zollverwaltung

### Das Wesentliche in Kürze

---

Seit 2019 sind alle ausländischen Versandhändler mit einem Jahresumsatz von mehr als 100 000 Franken aus Kleinsendungen in der Schweiz steuerpflichtig und müssen sich bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) registrieren. Bei ausländischen Versandhändlern mit einem Jahresumsatz von weniger als 100 000 Franken wird bei Kleinsendungen mit einem MWST-Betrag (Einfuhrsteuer) unter fünf Franken wie bis anhin keine MWST erhoben.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte, ob mit der neuen Versandhandelsregelung eine vollständige Registrierung der steuerpflichtigen ausländischen Versandhändler sowie eine umfassende Vereinnahmung der MWST sichergestellt werden können.

Die EFK kommt zum Schluss, dass eine ordnungsgemässe Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Bereich der neuen Versandhandelsregelung nicht möglich ist. Die Vollständigkeit der Abrechnungspflichtigen und die Richtigkeit der MWST-Deklaration bei nicht registrierten Versandhändlern kann nicht gewährleistet werden. Die Herausforderungen und Probleme sind erkannt, wurden politisch adressiert und entsprechende Massnahmen werden bei der laufenden Teilrevision des MWST-Gesetzes vorgeschlagen.

#### **Trotz Neuregistrierungen fehlen ausländische Versandhändler, wie hoch deren Anzahl ist, bleibt jedoch unbekannt**

Aufgrund der Anpassung des MWST-Gesetzes (MWSTG) für den Versandhandel haben sich bis Mitte 2020 über 200 ausländische Versandhändler bei der ESTV registriert. 2019 haben diese MWST-Einnahmen von rund 26 Millionen Franken generiert. Allerdings haben sich ausländische Versandhändler nicht registriert, obwohl sie abrechnungspflichtig wären. Infolge fehlender Informationen und Daten ist es heute nicht möglich, diese in effizienter Weise zu identifizieren.

Der potenzielle Steuerausfall des nicht besteuerten Onlineumsatzes schätzt die ESTV für das Jahr 2019 auf etwa 60 Millionen Franken.

#### **Gesetzliche Anpassungen sollen bestehende Steuerlücken schliessen**

Die Herausforderungen im Besteuerungs- und Verzollungsprozess für den ausländischen Versandhandel bei Kleinwarensendungen sind gross. So stehen kaum elektronische Informationen zur Verfügung. Das macht es schwierig, bei jährlich über 30 Millionen Kleinwarensendungen unversteuerte Waren oder Falschdeklarationen aufzudecken. Zudem verfügt die Schweiz kaum über Möglichkeiten im Bereich der Amts- und Rechtshilfe, um gegen fehlbare Versandhändler vorzugehen.

Im Rahmen der laufenden Teilrevision des MWST-Gesetzes werden passende Massnahmen vorgeschlagen. Eine davon ist, dass elektronische Plattformen in Zukunft für die über sie

gehandelten Waren selbst steuerpflichtig werden sollen. Damit soll der heutige MWST-Ausfall stark reduziert werden. Die Sicherstellung der Vollständigkeit der registrierten Plattformhändler und die Richtigkeit der Umsatzdeklaration bleiben aber weiterhin eine Herausforderung.

# Audit du relevé de la taxe sur la valeur ajoutée auprès de la vente par correspondance

Administration fédérale des contributions et Administration fédérale des douanes

## L'essentiel en bref

---

Depuis 2019, toutes les entreprises étrangères de vente par correspondance (VPC) avec un chiffre d'affaires annuel supérieur à 100 000 francs sur des petits envois en Suisse sont assujetties à l'impôt et doivent s'inscrire auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Pour les entreprises de VPC étrangères dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 000 francs, la TVA (impôt sur les importations) n'est, jusqu'à présent, pas prélevée pour les petits envois si son montant est inférieur à cinq francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la nouvelle réglementation des ventes par correspondance permettait de garantir une inscription au registre des assujettis de toutes les entreprises de VPC étrangères ainsi que l'encaissement de la TVA due dans sa totalité.

Le CDF est parvenu à la conclusion qu'il n'était pas possible d'assurer une bonne application des dispositions légales introduites par cette nouvelle réglementation. L'enregistrement de la totalité des entreprises soumises au décompte fiscal et l'exactitude de la déclaration de TVA dans le cas des entreprises de VPC non inscrites au registre ne peuvent pas être garantis. Les défis et les problèmes sont identifiés, ont été abordés sur le plan politique et des mesures appropriées seront proposées dans le cadre de la révision partielle de la loi sur la TVA qui est en cours.

### **Malgré de nouvelles inscriptions au registre, les entreprises de VPC étrangères manquent à l'appel – reste à savoir combien**

Suite à l'adaptation de la loi sur la TVA (LTVA) pour la vente par correspondance, plus de 200 entreprises de VPC étrangères se sont inscrites auprès de l'AFC jusqu'à mi-2020. En 2019, ces entreprises ont généré environ 26 millions de francs de recettes de TVA. Bien que soumises au décompte fiscal, certaines entreprises de VPC étrangères ne se sont toutefois pas inscrites. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de les identifier efficacement, faute d'informations et de données.

Pour 2019, l'AFC estime à quelque 60 millions de francs la perte de recettes fiscales potentielles liées au chiffre d'affaires non taxé généré par le commerce en ligne.

### **Des modifications législatives doivent combler les lacunes fiscales actuelles**

S'agissant de la procédure d'imposition et de dédouanement des envois de petites marchandises, les difficultés sont de taille pour les entreprises de VPC étrangères. Ainsi, il n'y a pratiquement pas d'informations disponibles sous forme électronique. Il est donc difficile de détecter les marchandises non taxées ou les fausses déclarations dans la masse des envois de petites marchandises, dont le nombre dépasse les 30 millions par an. En outre, la

Suisse ne dispose guère de possibilités dans le domaine de l'entraide administrative et judiciaire pour prendre des mesures contre les entreprises de VPC contrevenantes.

Des mesures correspondantes seront proposées dans le cadre de la révision partielle de la LTVA en cours. L'une de ces mesures prévoit d'assujettir à l'impôt les plateformes électroniques elles-mêmes pour les biens échangés par leur intermédiaire, ce qui devrait réduire sensiblement la perte de recettes de TVA subie actuellement. Garantir l'inscription au registre de tous les acteurs de la vente sur les plateformes et la déclaration correcte des chiffres d'affaires n'en demeurera toutefois pas moins difficile.

**Texte original en allemand**

# Verifica della riscossione dell'imposta sul valore aggiunto sulle vendite per corrispondenza

## Amministrazione federale delle contribuzioni e Amministrazione federale delle dogane

### L'essenziale in breve

---

Dal 2019 tutti i venditori per corrispondenza esteri che realizzano in Svizzera una cifra d'affari annua superiore a 100 000 franchi tramite piccoli invii sono assoggettati all'IVA e devono registrarsi presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Ai venditori per corrispondenza esteri che realizzano una cifra d'affari annua inferiore a 100 000 franchi tramite piccoli invii per un importo IVA (imposta sull'importazione) al di sotto di cinque franchi continua a non essere riscossa l'IVA.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato se grazie alla nuova regolamentazione della vendita per corrispondenza sia garantita una registrazione completa dei venditori per corrispondenza esteri assoggettati all'imposta nonché la riscossione completa dell'IVA.

Il CDF giunge alla conclusione che un'attuazione regolare delle prescrizioni legali nell'ambito della nuova regolamentazione in materia di vendita per corrispondenza non è realizzabile. Non è possibile garantire che tutte le imprese soggette all'obbligo di presentare il rendiconto siano annunciate e nemmeno che la dichiarazione IVA dei venditori per corrispondenza non registrati sia corretta. Le sfide e i problemi sono stati individuati e affrontati a livello politico e le conseguenti misure verranno proposte nel quadro della revisione parziale della legge sull'IVA (LIVA) in corso.

#### **Nonostante le nuove registrazioni, un numero non noto di venditori per corrispondenza esteri non si è ancora annunciato**

In seguito all'adeguamento della LIVA concernente la vendita per corrispondenza, entro metà 2020 oltre 200 venditori per corrispondenza esteri si sono registrati presso l'AFC. Nel 2019 queste imprese avevano generato entrate IVA pari a circa 26 milioni di franchi. Tuttavia, sebbene sarebbero soggetti all'imposta, alcuni venditori per corrispondenza esteri non si sono registrati. Attualmente non è possibile individuare questi venditori in modo efficiente perché mancano informazioni e dati al riguardo.

Per il 2019 l'AFC stima le potenziali perdite fiscali dovute alla mancata imposizione della cifra d'affari conseguita online a circa 60 milioni di franchi.

#### **Adeguamenti a livello di legge dovrebbero colmare le esistenti lacune fiscali**

Le sfide legate al processo di tassazione e di dichiarazione doganale dei piccoli invii nell'ambito della vendita per corrispondenza estera sono numerose. In primo luogo, le informazioni disponibili elettronicamente sono scarse. Ciò rende difficile scoprire merci non tassate o false dichiarazioni, considerando che i piccoli invii ammontano a oltre 30 milioni all'anno. Inoltre, in tale ambito la Svizzera non può ricorrere all'assistenza amministrativa e giudiziaria per intervenire in caso di venditori per corrispondenza che commettono infrazioni.

Nel quadro della revisione parziale della LIVA in corso verranno proposte misure adeguate al riguardo. Una di queste misure prevede che in futuro le stesse piattaforme elettroniche vengano assoggettate all'imposta per le merci offerte dai venditori che operano attraverso di esse. In tal modo si intende ridurre in misura determinante le attuali perdite in ambito IVA. Garantire che tutti i venditori attivi sulle piattaforme elettroniche siano iscritti e le dichiarazioni sulla cifra d'affari siano corrette rimane comunque una sfida.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the levying of value added tax on mail-order sales

## Federal Tax Administration and Federal Customs Administration

### Key facts

---

Since 2019, all foreign mail-order companies with annual turnover of more than CHF 100,000 from small consignments are subject to VAT in Switzerland and must register with the Federal Tax Administration (FTA). For foreign mail-order companies whose annual turnover is less than CHF 100,000, no VAT is levied on small consignments with a VAT amount (import tax) of less than CHF 5, as was previously the case.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the new mail-order regulations can ensure full registration of all taxable foreign mail-order companies and comprehensive collection of VAT.

The SFAO concluded that proper implementation of the statutory requirements related to the new mail-order regulations is not possible. It cannot be guaranteed that all those who have a duty to declare are registered, nor is it possible to ensure the accuracy of VAT declarations for unregistered mail-order companies. The challenges and problems were recognised and addressed in terms of policy, and appropriate measures are proposed in the current partial revision of the VAT Act.

#### **Despite new registrations, an unknown number of foreign mail-order companies are missing**

As a result of the amendment to the VAT Act (VATA) for mail-order companies, over 200 foreign mail-order companies had registered with the FTA by mid-2020. In 2019, these generated VAT receipts of around CHF 26 million. However, there are foreign mail-order companies that have not registered, even though they have a duty to declare. Due to a lack of information and data, it is not possible to identify them in an efficient manner at present.

The FTA estimated the potential loss in tax receipts from untaxed online sales in 2019 at around CHF 60 million.

#### **Legal amendments should end existing tax loopholes**

There are major challenges in the taxation and customs clearance process for foreign mail-order companies that send small consignments of goods. For example, hardly any electronic information is available. With over 30 million small consignments each year, this makes it difficult to detect untaxed goods or false declarations. Furthermore, in terms of administrative and mutual assistance, Switzerland has hardly any means at its disposal to take action against offending mail-order companies.

Appropriate measures are being proposed as part of the current partial revision of the VAT Act. One of these is for electronic trading platforms themselves to become liable to pay tax on the goods traded on them in the future. This would greatly reduce the current VAT shortfall. However, ensuring that all platform traders are registered and that the turnover declarations are correct will remain a challenge.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Geprüften (koordiniert zwischen ESTV und EZV)

Mit der Versandhandelsregelung sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Schweizer Unternehmen, die ihre Leistungen mit Schweizer Mehrwertsteuer belasten müssen, und ausländischen Unternehmen im Versandhandel, die bei Kleinlieferungen bisher ohne Mehrwertsteuerbelastung anbieten konnten, vermindert werden. Da diese Anbieter ihren Sitz im Ausland haben, sind der Durchsetzung dieser Steuerpflicht Grenzen gesetzt.

Als Massnahmen zur Verbesserung der Einhaltung der Versandhandelsregelung hat die ESTV ab dem Jahre 2018 über mehrere Kanäle (z.B. Praxismitteilungen auf Englisch, Fachartikel, Zustellung von Informationen ins Ausland, Vorträge im Ausland) eine Informationskampagne gestartet. Gleichzeitig hat sie auch die Besteuerung der Online-Plattformen in das Gesetzesprojekt «Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer» aufgenommen. Die Sicherstellung einer vollständigen Erfassung wird aber aufgrund der fehlenden rechtlichen Mittel auch mit der Besteuerung der Online-Plattformen nicht möglich sein.

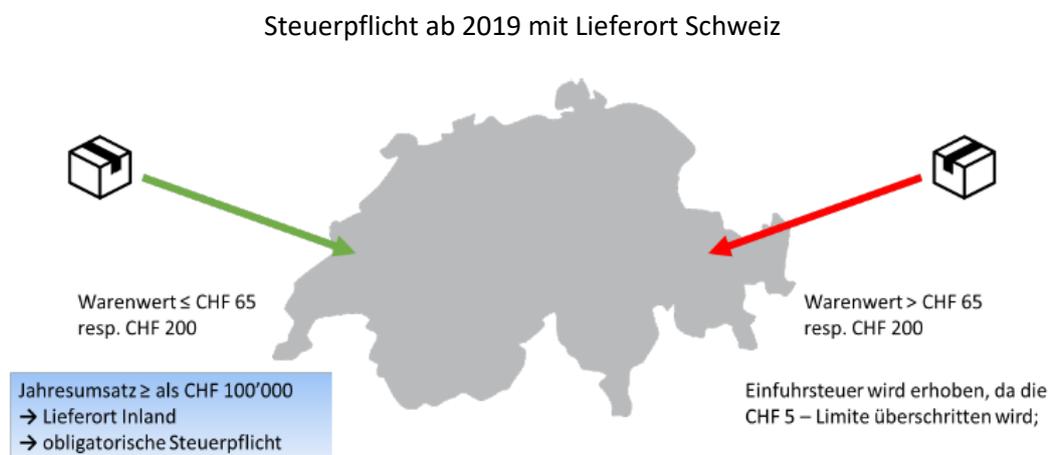
# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Kaufen Schweizer Kunden im Ausland Waren ein und lassen sich diese in die Schweiz liefern, wird die MWST (Einfuhrsteuer) aus erhebungswirtschaftlichen Gründen nur ab einem Steuerbetrag von fünf Franken erhoben. Das bedeutet, dass sogenannte Kleinsendungen mit einem Warenwert<sup>1</sup> bis 65 Franken (bzw. bis 200 Franken bei reduziert besteuerten Sendungen) einfuhrsteuerfrei auf den Schweizer Markt gelangen können.<sup>2</sup>

Der Käufer der Ware kann somit Kleinsendungen aus dem Ausland im Gegensatz zu einer Kleinsendung eines inländischen Versandhändlers (Inlandsteuer) ohne MWST-Belastung beziehen. Um die sich daraus ergebenden Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Wirtschaft zu vermeiden, hat der Gesetzgeber per 1. Januar 2019 die sogenannte Versandhandelsregelung eingeführt. Damit sollen die im Versandhandel tätigen ausländischen Unternehmen denjenigen mit Sitz in der Schweiz gleichgestellt werden.

Neu sind nun alle Versandhändler mit einem Jahresumsatz von mehr als 100 000 Franken aus Kleinsendungen in die Schweiz steuerpflichtig. Sie müssen sich im MWST-Register eintragen lassen. Das bedeutet, dass bei einem steuerpflichtigen Versandhändler nun sämtliche Sendungen (nicht nur die Kleinsendungen) ins Inland als Inlandlieferung gelten und sie der Inlandsteuer unterliegen. Für Jahresumsätze eines Versandhändlers unter 100 000 Franken bleibt die Regelung für Kleinsendungen weiterhin bestehen.



Grafik 1: Steuerpflicht ab 2019 mit Lieferort Schweiz (Quelle: ESTV)

<sup>1</sup> Bei Kleinwarensendungen entspricht der Warenwert im Grundsatz dem Verkaufspreis. Dieser Wert ist für die Zoll- und Steuervereinnahmung korrekt zu deklarieren.

<sup>2</sup> Rechnungsbeispiele: Warenwert 50 Franken, davon 7,7 % MWST = 3,85 Franken. Nicht MWST-pflichtig. Warenwert 100 Franken, darauf 7,7 % MWST = 7,70 Franken. MWST-pflichtig. Der reduzierte MWST-Satz beträgt 2,5 %.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung soll untersucht werden, ob mit der neuen Versandhandelsregelung eine vollständige Registrierung der steuerpflichtigen ausländischen Versandhändler sowie eine umfassende Vereinnahmung der MWST sichergestellt werden können. Dabei wurde auch der Aspekt der Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) berücksichtigt. Die drei folgenden Prüffragen werden beantwortet:

- Wurden konkrete Verbesserungen mit der neuen Versandhandelsregelung erzielt?
- Kann die Vollständigkeit der Steuerpflichtigen sichergestellt werden?
- Kann die richtige und vollständige Deklaration sichergestellt werden?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Revisionsleitung) und David Ingen Housz (Prüfungsexperte) mit Unterbrüchen vom Mai bis Juli 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Baumann. Die Ergebnisbesprechung hat am 15. Juli 2020 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Die Prüfungsaktivitäten beinhalteten hauptsächlich Gespräche (Hauptabteilung HA MWST, EZV, Verband des Schweizerischen Versandhandels VSV), Datenanalysen (MWST und EZV) sowie eine Besichtigung und Besprechung im Briefzentrum der Post in Mülligen.<sup>3</sup>

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) von der ESTV und der EZV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Dezember 2020 statt. Teilgenommen haben: von der ESTV der Leiter HA MWST und der Leiter Interne Revision, von der EZV der Chef Direktionsbereich Grundlagen, der Leiter Abteilung Normen und Grundlagen, die Chefin Sektion Nichtzollrechtliche Erlasse, der Chef Sektion Zollveranlagung und der Leiter Interne Revision, von der EFK der Mandatsleitende und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

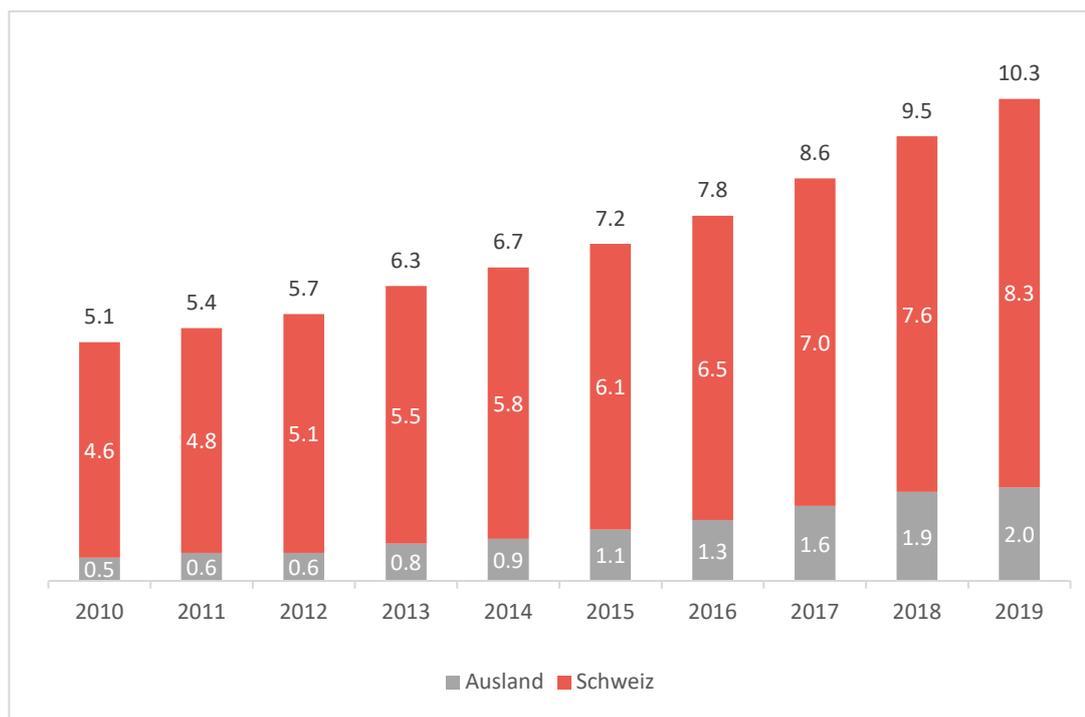
EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

---

<sup>3</sup> Das Briefpostzentrum verarbeitet neben Briefsendungen täglich über 100 000 Kleinwarensendungen (Pakete bis zwei Kilogramm).

## 2 Umsatzentwicklung im Versandhandel

Der Umsatz im Versand- bzw. Onlinehandel<sup>4</sup> betrug gemäss Zahlen der Versandhandelsbranche im Jahr 2019 10,3 Mrd. Franken.<sup>5</sup> Dies ist eine Steigerung von 8,4 % gegenüber dem Vorjahr. Davon betragen die Onlineeinkäufe aus dem Ausland rund 2 Mrd. Franken. Ein Grossteil des Auslandeinkaufs wird über den asiatischen Raum, insbesondere China, abgewickelt. Die Branche geht davon aus, dass die Auslandeinkäufe weiterhin wachsen und der Onlineanteil weiter zunimmt.



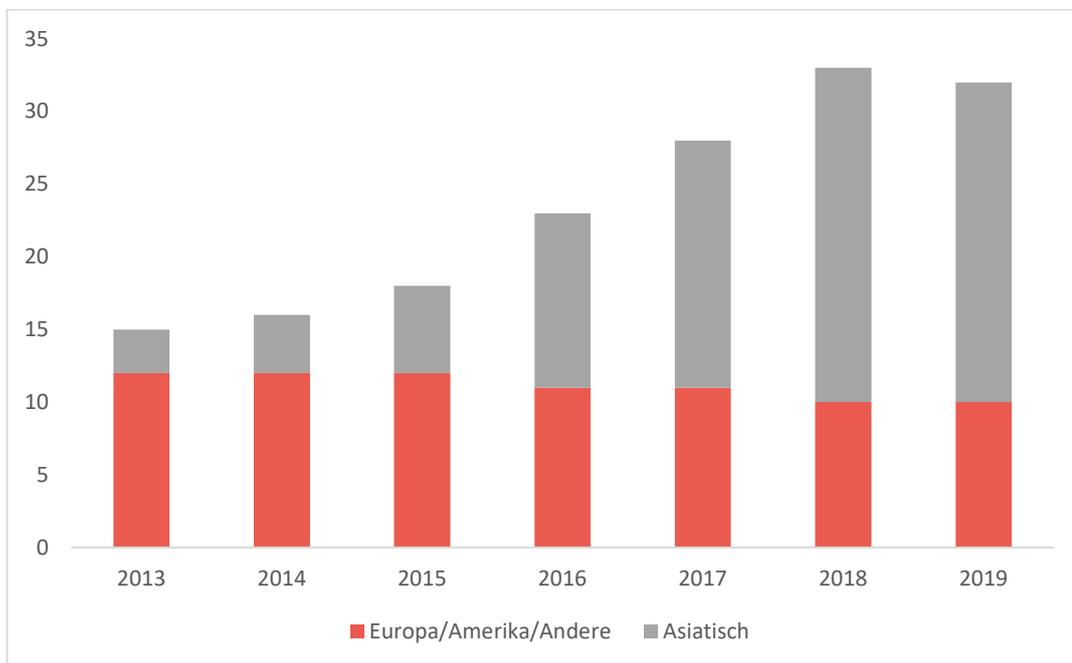
Grafik 2: Entwicklung Onlinehandel in Mrd. CHF (Quelle: Medienmitteilung VSV, Die Post, GfK Marktforschung, März 2020)

Der Auslandeinkauf erfolgt einerseits über sogenannte Kleinwarensendungen (2019: 31 Mio. Sendungen mit einem geschätzten Warenwert von 1,3 Mrd. Franken). Gemäss Definition der Post sind Kleinwarensendungen Briefe und Pakete mit Waren bis zwei Kilogramm. Die Kleinsendungen erfolgen meist ohne MWST- und Zollabgaben (kleiner Warenwert). Andererseits wird der Auslandeinkauf über grössere Sendungen via Post und andere Versanddienstleister abgewickelt (2019: 6,3 Mio. Sendungen mit einem geschätzten Warenwert von 0,7 Mrd. Franken).

<sup>4</sup> Die Statistik beinhaltet den gesamten Distanzhandel, d. h. neben Online- auch telefonische Bestellungen, Bestellungen mit Fax, Bestellkarten, E-Mail usw. Der VSV unterscheidet nicht mehr zwischen Online- und Offlinehandel. Es wird nur noch von Onlinehandel gesprochen.

<sup>5</sup> Gesamtmarkterhebung VSV, Die Post, GfK, Medienmitteilung, 11. März 2020.

Die Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Anzahl der Kleinwarensendungen in den letzten Jahren. Die Menge aus Asien war 2019 erstmals seit vielen Jahren rückläufig.



Grafik 3: Anzahl Kleinwarensendungen in Mio. – Direktimporte (Quelle: Berechnungen VSV)

## 3 Erste Auswirkungen der neuen Versandhandelsregelung

### 3.1 Zusätzliche Versandhändler – jedoch nicht alle – haben sich registriert

Die Einführung der neuen Versandhandelsregelung per 1. Januar 2019 hat dazu geführt, dass sich bis Mitte Juli 2020 über 200 ausländische Versandhändler neu registrieren liessen. Insgesamt sind per Ende 2019 261 ausländische Versandhändler registriert. Davon haben 225 der ESTV das Einverständnis zur Publizierung auf der Liste der steuerpflichtigen Versandhändler gegeben. Die Liste ermöglicht es den mit der Verzollung betrauten Unternehmen zu unterscheiden, ob die Einfuhrsteuer dem Empfänger eines Pakets oder dem steuerpflichtigen Versandhändler zu belasten ist.

Die ESTV stellt zum Thema Versandhandel ausführliche Informationen auf ihrer Internetseite zur Verfügung. Im Vorfeld der Einführung zur neuen Regelung hat die HA MWST verschiedenste Informationsmassnahmen – auch im Ausland – durchgeführt. Trotzdem ist davon auszugehen, dass sich nicht alle ausländischen Unternehmen, welche die Voraussetzungen für die Steuerpflicht erfüllen, bei der ESTV registriert haben. So sind bis anhin kaum Versandhändler aus dem asiatischen Raum bei der ESTV eingetragen. Konkret bedeutet dies, dass ein Teil des ausländischen Versandhandels – insbesondere mittels Kleinwarensendungen eingeführte Waren – nicht besteuert wird.

#### Beurteilung

Es ist positiv zu beurteilen, dass sich seit der Einführung der Versandhandelsregelung mehr als 200 neue MWST-pflichtige ausländische Versandhändler bei der ESTV registriert haben. Negativ zu beurteilen ist der Tatbestand, dass sich aktuell nicht alle ausländischen Versandhändler vorschriftsgemäss registriert haben. Die Konsequenz davon ist, dass weiterhin Waren aus dem Ausland ohne MWST eingeführt werden und damit dem Bund Steuereinnahmen vorenthalten werden. Über das Ausmass des Steuerausfalls wird auf Kapitel 4.3 verwiesen.

### 3.2 Zusätzliche MWST-Einnahmen seit der Einführung

Im Abrechnungsjahr 2019 haben 261 ausländische Versandhändler MWST im Umfang von 132 Mio. Franken abgerechnet. Dies entspricht einer Zunahme von 39,5 Mio. Franken (+38 %) im Vergleich zum Vorjahr. Knapp zwei Drittel der vereinnahmten MWST – Tendenz des Anteils abnehmend – betreffen den grössten Versandhändler. Die Einnahmen der im Abrechnungsjahr 2019 neu eingetragenen Steuerpflichtigen betrug 26,2 Mio. Franken.

Abrechnungsjahr	Anzahl Versandhändler	Geschuldete MWST	Zunahme in % zum Vorjahr
2017	29	76,5 Mio. Fr.	
2018	65	92,5 Mio. Fr.	+21 %
2019	261	132 Mio. Fr.	+38 %

Tabelle 1: MWST-Einnahmen (Quelle: HA MWST, Darstellung EFK)

### Beurteilung

Bezogen auf die MWST-Einnahmen erzielt die neue Versandhandelsregelung eine positive Wirkung. So haben im Jahr 2019 196 ausländische Versandhändler, die sich neu als Steuerpflichtige haben eintragen lassen, MWST-Einnahmen von 26,2 Mio. Franken abgerechnet.

## 4 Vollständigkeit der Steuereinnahmen

### 4.1 Nicht registrierte MWST-Pflichtige sind kaum zu identifizieren

Wie bereits erwähnt, haben sich nicht alle ausländischen Versandhändler, die die Voraussetzungen für die Steuerpflicht erfüllen, eintragen lassen.

Eine Zusammenarbeit zwischen ESTV und EZV findet heute primär mittels Amtshilfe statt. Das heisst, wenn die EZV bei der Einfuhr auf Hinweise stösst, welche im Interesse der ESTV liegen könnten, kann relativ einfach anhand eines Formulars «verdächtige Sendung» eine Meldung erfolgen. Dies betrifft jedoch weniger den Kleinwarenversandhandel.

Mit der zurzeit laufenden Teilrevision des MWST-Gesetzes (MWSTG) soll insbesondere der Aspekt der Informationspflicht der Online-Plattformen mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten bei Fehlverhalten geregelt werden (siehe auch Kapitel 4.4).

Es fehlen heute effiziente Möglichkeiten und Mittel zur Identifikation von nicht registrierten abrechnungspflichtigen ausländischen Versandhändlern. Einerseits stehen keine elektronischen Daten zu Kleinwarensendungen zur Verfügung und andererseits besteht keine Informationspflicht seitens der Online-Plattformen. Auch wenn nicht registrierte Versandhändler erkannt werden könnten, fehlen heute die gesetzlichen Vollzugsmöglichkeiten für die Durchsetzung der MWST im Ausland. Ein Zugriff auf den ausländischen Versandhändler ist infolge fehlender Staatsverträge nur beschränkt möglich (z.B. mit Betrugsbekämpfungsabkommen<sup>6</sup>).

Die EFK hat im Rahmen dieser Prüfung die bei der EZV elektronisch erfassten Zollanmeldungen von 2019 für Kleinwarensendungen mit der Versandhändlerliste der ESTV abgeglichen. Die Resultate ergaben, dass rund 140 Versender von Kleinwarensendungen mit einem Warenwert von mindestens 100 000 Franken beim Zoll angemeldet sind und in die Schweiz geliefert haben. Ein Grossteil davon ist jedoch nicht auf der Versandhändlerliste bei der ESTV registriert. Erste Abklärungen der ESTV zeigten, dass gewisse Unternehmen bereits vor Inkrafttreten der Versandhandelsregelung im MWST-Register eingetragen waren. Diese Unternehmen werden nun über die rechtliche Situation und die Folgen des Eintrages in der Versandhändlerliste informiert. Andere Unternehmen sind hingegen nicht im MWST-Register eingetragen. Die ESTV klärt ab, ob dies seine Richtigkeit hat.

#### Beurteilung

Die Vollständigkeit aller Abrechnungspflichtigen ausländischen Versandhändler ist nicht sichergestellt.

Die Probleme sind erkannt, politisch adressiert und sollen im Rahmen der aktuellen Teilrevision des MWSTG entschärft werden. Eine vollständige Erfassung ist aber auch mit der Einführung der Plattformbesteuerung nicht zu erwarten.

Die Zusammenarbeit zwischen EZV und ESTV ist aktuell für eine vollständige Erfassung und Erhebung der MWST weniger zentral. Die Zuständigkeiten sind geregelt und die Amtshilfe erfolgt mit einem unkomplizierten und pragmatischen Ansatz. Es wäre dennoch nützlich,

<sup>6</sup> Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen.

wenn die EZV periodisch die Informationen zu den Zollanmeldungen von Kleinwarensendungen der ESTV zur Verfügung stellt.

#### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der EZV, die Daten der elektronischen Zollanmeldungen von Kleinwarensendungen periodisch der ESTV zur Verfügung zu stellen.

#### **Stellungnahme der EZV**

Die EZV wird der ESTV mindestens jährlich eine Übersicht der elektronischen Zollanmeldungen von Kleinwarensendungen zur Verfügung stellen.

## 4.2 Korrekte MWST-Deklaration ist unter aktuellen Bestimmungen nicht sichergestellt

Die HA MWST ist neben der Registrierung für die Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der MWST-Deklarationen von registrierten ausländischen Versandhändlern zuständig. Die Abteilung Erhebung der HA MWST prüft risikoorientiert die Richtigkeit der MWST-Deklarationen und die Abteilung externe Prüfung der HA MWST kann bei den Steuervertretern vor Ort in der Schweiz Kontrollen durchführen.

Die EZV ist bei grenzüberschreitendem Verkehr von Waren für die Vereinnahmung von Steuern und anderen Abgaben zuständig, so u. a. für Zölle und die MWST. Die eingeführte Ware muss beim Zoll schriftlich oder elektronisch angemeldet werden. Im Postverkehr gibt es hingegen kaum bzw. wenig elektronische Daten. Einerseits ist bis anhin keine Vorausanmeldung des Warenversands erforderlich und andererseits sind Kleinwarensendungen mit einem Warenwert unter 65 Franken nicht erfasst.

Die EZV prüft die Zollanmeldung stichprobenweise und führt gemäss ihrer Risikoanalyse<sup>7</sup> stichprobenweise Kontrollen an der Grenze oder vor Ort bei Empfängern (u. a. bei zugelassenen Empfängern<sup>8</sup>) durch. Bei der Post im Briefzentrum Mülligen, die neben den Briefsendungen täglich über 100 000 Kleinwarensendungen verarbeitet, ist die EZV vor Ort vertreten. In der Praxis ist es jedoch schwierig solche Sendungen zu identifizieren, da zum einen nur unvollständige Angaben zum Absender oder zum Inhalt vorliegen und zum anderen diese Informationen elektronisch auch nicht erfasst sind.

Der Postverkehr soll ab 2021 im Rahmen eines Projektes ICS2<sup>9</sup> der Europäischen Union (EU) in den obligatorischen Warenanmeldungsprozess einbezogen werden. Das Projekt hat jedoch keine Verknüpfung zu Zoll- oder MWST-Themen. Der Fokus liegt primär darin, dass Import Sendungen aus Drittstaaten aus Sicherheitsgründen vorangemeldet werden müssen, bevor sie in die Schweiz gelangen. Damit werden bereits im Voraus Daten für Analysen zur Verfügung stehen (u. a. Absender, Empfänger, Wareninhalt). Die dabei gewonnenen Informationen sollen bei der EZV u. a. zur Verbesserung ihrer Risikoanalyse beitragen.

Weiter müssen aufgrund der internationalen Bestimmungen des Weltpostvereins (UPU) und der International Post Corporation (IPC) Postsendungen ab 1. Januar 2021 zwingend

<sup>7</sup> Die EZV erwartet, dass mit Daten aus DaziT ab 2023 eine bessere und intelligentere Risikoanalyse gemacht werden kann.

<sup>8</sup> Diese werden von der EZV geprüft und bewilligt, es sind vor allem Spediteure und Importeure. Das Risiko von «Fehlern» wird bei der EZV als gering eingeschätzt.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/customs-security/ics2\\_de](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/ics2_de).

mit einer elektronischen Zollinhaltserklärung (CN22 und CN23) versehen sein. Die Zollinhaltserklärung enthält Inhalts- und Sendungsdaten und dient der Post als Basis für die Erstellung der Zollanmeldung.

#### **Beurteilung**

Die Herausforderungen im Besteuerungs- und Verzollungsprozess für den ausländischen Versandhandel bei Kleinwarensendungen sind gross. So stehen, wie bereits erwähnt, keine elektronisch erfassten Informationen dazu zur Verfügung. Das macht es schwierig, in der grossen Masse von Sendungen gezielt Falschdeklarationen oder auch unversteuerte Waren aufzudecken. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn infolge einer Nichtregistrierung im MWST-Register keine Prüfungen bei den Steuervertretungen in der Schweiz möglich sind.

Die EFK kommt zum Schluss, dass es unter den aktuellen gesetzlichen Voraussetzungen nicht möglich ist, mit der neuen Versandhandelsregelung eine vollständige und korrekte MWST-Deklaration sicherzustellen.

Das Problem des MWST-Ausfalls ist erkannt, politisch adressiert und soll mit den im Rahmen der aktuellen Teilrevision des MWSTG vorgeschlagenen Massnahmen erfasst werden (siehe dazu Kapitel 4.4).

### **4.3 Steuerausfall durch Nichtregistrierungen ist nur abschätzbar**

Trotz der Einführung der Versandhandelsregelung bleibt weiterhin ein beachtlicher Teil des Konsums unversteuert. Infolge der fehlenden Daten ist jedoch nicht bekannt, wie hoch der Anteil der Kleinwarensendungen ist, der korrekterweise ebenfalls zu versteuern wäre.

Die ESTV hat im Rahmen der zurzeit laufenden Teilrevision des MWSTG eine Schätzung des Steuerausfalls vorgenommen. Die Grundlage dazu bildeten die Zahlen des VSV zum Umsatzvolumen aus dem Onlinehandel aus dem Ausland in die Schweiz von 2018. Die ESTV hat den jährlichen Steuerausfall des nicht besteuerten Versandhändlerumsatzes von rund 800 Millionen Franken aus dem Ausland für 2019 auf 60 Millionen Franken geschätzt.

#### **Beurteilung**

Der potenzielle Steuerausfall durch nicht registrierte MWST-pflichtige ausländische Versandhändler kann aufgrund fehlender Daten nur geschätzt werden. Die von der ESTV vorgenommene Schätzung ist anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen für die EFK nachvollziehbar.

### **4.4 Gesetzliche Anpassungen sollen Steuerlücken schliessen**

Der Bundesrat hat im Herbst 2019 den Bericht «Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler<sup>10</sup>» verabschiedet. Der Bundesrat sieht beim grenzüberschreitenden Onlinehandel Handlungsbedarf und hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, kurz- bis langfristig verschiedene Massnahmen umzusetzen. Insbesondere betrifft dies Massnahmen der EZV zur Bekämpfung von Falschdeklarationen von Sendungen durch internationale Versandhändler (u. a. automatisierte und intelligente Risikoanalyse, Einsatz von Röntgengeräten, Einführung einer elektronischen Vorausanmeldung). Verschiedene im

<sup>10</sup> Gleich lange Spiesse für Online-Versandhändler, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 17.4228, Moser vom 15. Dezember 2017 (September 2019).

Bericht erwähnten Massnahmen sind bei der Einführung Transformationsprogramm DaziT bei der EZV geplant oder werden in diesem Zusammenhang weiter abgeklärt.

Zudem haben der Ständerat und der Nationalrat 2019 eine Motion<sup>11</sup> angenommen, welche fordert, ausländische Onlinemarktplätze und -plattformen bei Lieferungen oder Dienstleistungen in die Schweiz der MWST zu unterstellen oder stärker in die Pflicht zu nehmen. Inzwischen hat die ESTV eine Vernehmlassung zur Teilrevision des MWSTG und der MWST-Verordnung verschickt<sup>12</sup>. Dabei sind Anpassungen im Bereich des Versandhandels geplant. Konkret sollen elektronische Plattformen wie Internet-Marktplätze selbst als Leistungserbringerinnen gelten und nicht mehr die Unternehmen, die ihre Produkte über diese Plattformen vertreiben. Die Plattform wird somit steuerpflichtig, sobald sie für mehr als 100 000 Franken Kleinsendungen an Kunden in der Schweiz liefert. Auch in der EU und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist die künftige Besteuerung von Onlineplattformen ein Thema.

Die ESTV geht davon aus, dass durch die vorgeschlagene Plattformbesteuerung der heutige MWST-Ausfalls stark reduziert werden könnte. Entziehen sich ausländische Plattformen der Steuerpflicht, könnte die ESTV gemäss Gesetzesentwurf künftig ein Einfuhrverbot oder eine Vernichtung der Sendungen verfügen und die Namen der fehlbaren Unternehmen veröffentlichen.

Unter der Annahme, dass sich der Onlinehandel weiterhin dynamisch entwickeln wird, rechnet die ESTV ab 2023<sup>13</sup> je nach Wachstumsrate mit Mehreinnahmen für den Bund von 75 bis 100 Millionen Franken.

### **Beurteilung**

Mit der Plattformbesteuerung könnten bestehende Lücken in der Erhebung der MWST auf importierte Warensendungen geschlossen werden. Die EFK begrüsst die vorgeschlagene Plattformbesteuerung.

Die Sicherstellung der Vollständigkeit und Richtigkeit der MWST-Deklarationen bei der grossen Masse an Kleinwarensendungen bleibt auch weiterhin eine grosse Herausforderung.

---

<sup>11</sup> Mehrwertsteuerpflicht von Online-Plattformen bei Verkäufen aus dem Ausland in der Schweiz, Motion 18.3540, Vonnlanthen (Juni 2018).

<sup>12</sup> Vernehmlassung zur Teilrevision des MWSTG (Weiterentwicklung in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft) und Teilrevision MWST-VO, ESTV, Erläuternder Bericht, (Juni 2020).

<sup>13</sup> Die ESTV geht davon aus, dass das revidierte MWSTG nicht vor 2023 in Kraft treten wird.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz MWSTG), vom 12. Juni 2009, SR 641.20

---

Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV) vom 27. November 2009, SR 641.201

---

Verordnung des EFD über die steuerbefreite Einfuhr von Gegenständen in kleinen Mengen, von unbedeutendem Wert oder mit geringfügigem Steuerbetrag vom 2. April 2014, SR 641.204

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

17.4228 – Gleich lange Spiesse für Online-Versandhändler, Postulat, T. A. Moser, NR, 15.12.2017, angenommen

---

18.3222 – Marktverzerrung zulasten der Schweiz, Interpellation, V. Amherd, NR, 25.03.2018, erledigt

---

18.3540 – Mehrwertsteuerpflicht von Online-Plattformen bei Verkäufen aus dem Ausland in die Schweiz, Motion, B. Vonlanthen, NR, 14.06.2018, angenommen

---

18.3685 – Faire Beteuerung von Online-Plattformen in der Schweiz, Interpellation, P. Birrer-Heimo, NR, 15.06.2018, erledigt

---

19.1016 – Online-Bestellungen aus China, Anfrage eingereicht von F. Ruppen, NR, 22.03.2019, erledigt

---

19.3718 – Gleich lange Spiesse für die Schweizer Konsumenten und Versandhändler beim Briefversand, Motion, F. Grüter, NR, 20.06.2019, im Rat noch nicht behandelt

---

## Botschaften

---

15.025 – Botschaft zur Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes vom 25. Februar 2015, BBl 2014 0673

---

## Anhang 2: Abkürzungen

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GfK	Growth from Knowledge (Marktforschungsinstitut)
HA MWST	Hauptabteilung Mehrwertsteuer
MWST	Mehrwertsteuer
IPC	International Post Corporation
MWSTG	Mehrwertsteuergesetz
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UPU	Universal Postal Union (Weltpostverein)
VSV	Verband des Schweizerischen Versandhandels

### Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).