

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. August 2009

1341. Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 6. Mai 2009 unterbreitete der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements einen Entwurf zum Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen samt Erläuterungen zur Stellungnahme. Die Vernehmlassungsteilnehmenden wurden insbesondere gebeten, zur Frage der Rechtsgleichheit Stellung zu nehmen.

Mit der Annahme der Motion Kaufmann durch das Parlament wurde der Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen, damit nicht nur nach dem Zollaussland abfliegende, sondern auch aus dem Zollaussland ankommende Passagiere in den Genuss des abgabenfreien Einkaufs in Zollfreiläden gelangen. Dafür müssen einzelne Bestimmungen in verschiedenen Bundesgesetzen geändert werden (Zollgesetz vom 18. März 2005, Mehrwertsteuergesetz vom 2. September 1999, Alkoholverordnung vom 21. Juni 1932 und Tabaksteuergesetz vom 21. März 1969).

Die Zahl der Staaten mit zollfreien Einkaufsmöglichkeiten für ankommende Passagiere beträgt heute weltweit 19, worunter sich allein elf in Europa befinden. Die Betreiberinnen und Betreiber der Zollfreiläden gehen von einem geschätzten Mehrumsatz von insgesamt 50–60 Mio. Franken aus, je nach Einkaufsverhalten der ankommenden Passagiere (Substitutionskäufe). Mit diesem erwarteten Mehrertrag würden die Standortkantone von Flughäfen, unter anderem Zürich, zusätzliche kantonale Steuereinnahmen erzielen. Zudem soll mit der Schaffung dieser Einkaufsmöglichkeit eine Stärkung der Schweizer Flughäfen und des Tourismusstandortes Schweiz einhergehen. Die Möglichkeit des zollfreien Einkaufs bei der Ankunft erhöht – gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht – die Annehmlichkeiten für die Passagiere, da sie nicht mehr gezwungen wären, die Einkäufe auf dem Abflughafen zu tätigen. Profitieren würden aber auch die Fluggesellschaften, werde doch weniger Gepäck an Bord genommen, was aus Platz-, Gewichts- und Sicherheitsgründen ein Vorteil sei. Zudem könnten in der Schweiz rund 60–80 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine Benachteiligung des schweizerischen Detailhandels sei hingegen nicht zu erwarten, da die Freimengen für die Einfuhr von Alkohol und Tabak, den beiden wichtigsten Zollfreiprodukten, beibehalten würden und bei den übrigen Produkten eine Wertfreigrenze von Fr. 300 zum Tragen komme.

Der Kanton als grösster Aktionär der Flughafen Zürich AG (FZAG) und Standortkanton hat ein grosses Interesse an einem attraktiven Flughafen und an einer betriebswirtschaftlich gesunden FZAG. Zollfreie Einkäufe auch durch ankommende Passagiere unterstützten die in der Eigentümerstrategie des Regierungsrates vom 28. Mai 2008 formulierten Zielsetzungen für den Flughafen Zürich. Der Flughafen gewänne an Attraktivität. Insofern wäre die Einführung des zollfreien Einkaufs von Waren anlässlich der Ankunft aus dem Zolllausland zu begrüssen. Allerdings ist die Aussage im erläuternden Bericht in Zweifel zu ziehen, wonach der schweizerische Detailhandel nicht darunter leiden wird. Zudem drängen sich Bedenken aus Sicht der Rechtsgleichheit auf.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Eidgenössische Oberzolldirektion, Sektion Fahrzeuge und Strassenverkehrsabgaben, Monbijoustrasse 40, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 6. Mai 2009 haben Sie uns einen Entwurf zum Bundesgesetz über den Einkauf von Waren in Zollfreiläden auf Flughäfen zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen grundsätzlich die vorgesehene Ergänzung, wonach auch aus dem Zolllausland ankommende Passagiere zollfrei Waren einkaufen können. Damit würde sich ein grosser Teil der bisher auf dem ausländischen Abflughafen getätigten Einkäufe ins Inland verlagern. Hiesige Flughäfen würden an Attraktivität gewinnen. Auch im Zusammenhang mit den neuen Sicherheitsbestimmungen (Transport von Flüssigkeiten) gewinnt das Angebot des zollfreien Einkaufs nach der Landung an Bedeutung. Ebenso stärkt dieses Angebot die betriebswirtschaftliche Ertragskraft der Flughafen Zürich AG.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass eine gewisse Benachteiligung des schweizerischen Detailhandels nicht von der Hand zu weisen ist. Dies trotz des Umstandes, dass – so der erläuternde Bericht – der Umfang des Einkaufs in Zollfreiläden im Vergleich zum heutigen Einkauf in den benachbarten Grenzregionen gering ist. Die hier vorgesehene Neuerung führt dennoch zu einer gewissen Wettbewerbsverzerrung.

Im Übrigen stellt sich unseres Erachtens tatsächlich die im erläuternden Bericht aufgeworfene Frage nach der Rechtsgleichheit. Die Möglichkeit der Flugpassagiere, bei der Ankunft Waren zoll- und steuerbefreit zu erwerben, verstärkt die bereits bestehende Bevorzugung des Flugverkehrs gegenüber dem Reisendenverkehr auf der Strasse, auf der

Schiene oder auf den Wasserwegen. Schon die heutige Bevorzugung von Flugpassagieren ist unter diesem Gesichtswinkel nicht unproblematisch, entspricht aber den internationalen Standards und verhilft damit den Schweizer Flughäfen zu gleich langen Spiessen.

Eine weitere Ausdehnung dieser Privilegierung hat insbesondere im Bereich der Steuern eine besondere Bedeutung. Nach dem in Art. 127 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerten Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung dürfen Ausnahmen von der Steuerpflicht nur vorgesehen werden, wenn sie sachlich geboten sind. Die vorgeschlagene Regelung ist zudem mit dem Wesen der betroffenen Steuern nicht ohne Weiteres vereinbar. Sie machen daher komplizierte und systemwidrige Spezialbestimmungen in den einzelnen Erlassen notwendig. So müssten im Zollgesetz Tatbestände geregelt werden, die zollrechtlich an sich bedeutungslos wären, weil gar keine Zollgrenze überschritten wird. Auch bei der Mehrwertsteuer müssen beispielsweise reine Inlandumsätze als Einfuhren umqualifiziert werden.

Der Kanton hat ein grosses Interesse an einem attraktiven Flughafen und an einer betriebswirtschaftlich gesunden FZAG. Die Ermöglichung des zollfreien Einkaufs auch für ankommende Passagiere unterstützt die in der Eigentümerstrategie des Zürcher Regierungsrates vom 28. Mai 2008 formulierten Zielsetzungen für den Flughafen Zürich. Der Flughafen gewinnt an Attraktivität. Insofern überwiegen aus unserer Sicht die Vorteile bei der Einführung des zollfreien Einkaufs von Waren anlässlich der Ankunft aus dem Zolllausland.

Abschliessend ist festzuhalten, dass – sofern das Vorhaben umgesetzt werden sollte – die Zollfreiläden so anzusiedeln wären, dass sie die Einreisekontrollen und die Übersichtlichkeit in den entsprechenden Bereichen nicht beeinträchtigen. Hier hat eine Abwägung der finanziellen Interessen gegenüber denjenigen der Sicherheit zu erfolgen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi