

**Botschaft
zu einem Bundesbeschluss über einen Sondersatz der
Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen**

vom 16. August 1995

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. August 1995

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Villiger
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Am 1. Januar 1995 ist die Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer (MWSTV) in Kraft getreten. Sie sieht, entsprechend dem Verfassungsrecht, auf dem sie fusst, zwei Steuersätze vor, einen Normalsatz von 6,5 Prozent und einen ermässigten Satz von 2 Prozent. Der Normalsatz gilt insbesondere auch für sämtliche gastgewerblichen Leistungen (Beherbergung sowie Abgabe von Speisen und Getränken zum Konsum an Ort und Stelle). Anders als die in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 verworfene dritte Mehrwertsteuervorlage, welche die gastgewerblichen Umsätze während fünf Jahren zu einem Sondersatz von bloss 4 Prozent (bei einem Normalsatz von 6,2 Prozent) besteuern wollte, sieht der heute geltende Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung lediglich vor, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung für bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistungen einen tieferen Satz der Umsatzsteuer festlegen kann, sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Ausmass durch Ausländer konsumiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit es erfordert. Die in dieser Verfassungsbestimmung aufgestellten Voraussetzungen können heute als erfüllt betrachtet werden, weshalb der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft beantragt, von der in Frage stehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch zu machen und für einen Teil der gastgewerblichen Leistungen, nämlich für die Beherbergungsleistungen (einschliesslich der Abgabe eines Frühstücks), bereits jetzt einen ermässigten Steuersatz von 3 Prozent einzuführen. Mit einer solchen Sofortmassnahme soll das Beherbergungsgewerbe veranlasst werden, die eigenen Anstrengungen zu verstärken, um die weitere Erosion von Marktpositionen zu verhindern.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die Anerkennung des exportähnlichen Charakters

Aufgrund von Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung kann der Bund für bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistungen auf dem Gesetzeswege einen tieferen Satz für die Umsatzsteuer festlegen, sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Umfang durch Ausländer konsumiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit es erfordert. Diese Kannvorschrift wurde von der Bundesversammlung in den Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 über die Finanzordnung aufgenommen (BBl 1993 II 877 ff.).

Der Tourismus ist der einzige Wirtschaftszweig, für den der Verfassungsgeber einen Sondersatz vorsah. Er bezweckte damit keine Privilegierung der Tourismuswirtschaft. Vielmehr anerkannte er den exportähnlichen Charakter des Tourismus. Er berücksichtigt zudem, dass in den meisten europäischen Konkurrenzländern bereits heute Sondersätze für den Tourismus bestehen.

Die eidgenössischen Räte verzichteten vor der Volksabstimmung bewusst auf eine sofortige Einführung eines tieferen Satzes für den Tourismus. Es wurde in den Verhandlungen darauf hingewiesen, dass diese Möglichkeit für die Zukunft vorbehalten werden sollte. Dabei bestand die Meinung, dass ein Sondersatz allenfalls bei einer Anhebung des Mehrwertsteuersatzes geprüft werden müsste.

Aufgrund der schwieriger werdenden Wettbewerbssituation wurden in der Winter-session 1993 in beiden Räten Motionen eingebracht, welche bereits auf den 1. Januar 1995 die Einführung eines Sondersatzes für den Tourismus forderten. Der Bundesrat beantragte dem Parlament am 7. März 1994, die beiden Motionen in Postulate umzuwandeln. Der Ständerat überwies die Motion Kütchler in der Frühlingssession 1994. Der Nationalrat lehnte eine gleichlautende Motion Bezzola in der Sommersession 1994 ab.

112 Der volkswirtschaftliche Stellenwert

Der Tourismus ist keine Industrie oder Branche im klassischen Sinne. Alle Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, welche von den Ausgaben der in- und ausländischen Touristen und Exkursionisten profitieren, können diesem Wirtschaftszweig zugerechnet werden. Dabei stehen die Umsätze und die Wertschöpfung im Vordergrund, welche in der Schweiz erzielt werden. Aufgrund von Untersuchungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit betragen die direkt und indirekt von touristischen Ausgaben induzierten Umsätze über 40 Milliarden Franken. Sie kommen einer Vielzahl von Branchen zugute. So sind wirtschaftlich etwa die Regiebetriebe des Bundes (SBB, PTT), der Detailhandel, die Banken, das Baugewerbe und die Landwirtschaft auf den Tourismus angewiesen. Das Hotel- und Restaurationsgewerbe, welches zu Recht als touristische Leitbranche betrachtet wird, erzielt lediglich einen Fünftel der tourismusabhängigen Umsätze. Die Sicherung einer genügenden Zahl von Gästen liegt also im Interesse eines Grossteils der Wirtschaft.

Die Schweiz ist mehr als andere Länder auf den Tourismus angewiesen. Sie ist ein traditionelles Tourismusland. In einem über hundertjährigen Spezialisierungsprozess sind in unserem Land attraktive Destinationen entstanden, welche heute noch weltweit als einmalig gelten. Die Schweizer Anbieter sind nach wie vor in der Lage, qualitativ hochstehende Dienstleistungen und Erlebnisse von Weltruf auf den Markt zu bringen. Deshalb hält die Schweiz bei den Einnahmen aus dem internationalen Tourismus noch immer einen Platz unter den zehn grössten Tourismusländern. Nur Österreich und Hong Kong weisen höhere Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Ausländertourismus auf (siehe Übersicht 1). Die Schweiz ist also ein touristisches Exportland par excellence.

Die touristischen Exporte tragen nicht nur zu einer möglichst positiven Fremdenverkehrsbilanz bei. Zusammen mit den Tourismusausgaben der schweizerischen Bevölkerung im Inland erzeugen sie eine hohe Beschäftigung. Die tourismusabhängige Produktion ist gezwungenermassen lokal gebunden und kann nicht ins Ausland verlagert werden. Die Zulieferer des Tourismus sind zudem meist Schweizer Betriebe. Der Anteil der tourismusinduzierten Wertschöpfung am Bruttoinlandprodukt ist höher als der Anteil der Maschinenindustrie (siehe Übersicht 2). Er beträgt gesamtschweizerisch 8,1 Prozent und in den Tourismusgebieten zwischen 50 und 80 Prozent. Der Tourismus ist deshalb für die Schweizer Volkswirtschaft eine unverzichtbare Einnahmequelle.

113 Die Notwendigkeit der Einführung eines tieferen Satzes

Die starke Position des Schweizer Tourismus auf den touristischen Märkten ist heute gefährdet. Seit Beginn der 80er Jahre stagniert die Anzahl der Übernachtungen. Mit der Steigerung der Einnahmen pro übernachtenden Gast war es möglich, bis 1991 ein beachtliches qualitatives Wachstum zu erzielen. Damals konnten immerhin noch 78 Millionen Übernachtungen erzielt werden. Von Januar bis Juni 1995 mussten allein die Hotel- und Kurbetriebe einen Verlust von 920 000 Übernachtungen hinnehmen. Die Zahlen für die Parahotellerie liegen noch nicht vor. Vieles spricht dafür, dass sich dieser negative Trend fortsetzen wird. In diesem Fall dürfte der Schweizer Tourismus 1995 ein Jahresergebnis von etwa 71 Millionen Übernachtungen erzielen, was als Negativrekord zu werten wäre (siehe Übersicht 3).

Die aufgrund offizieller Zahlen des Bundesamtes für Statistik vorgenommene Analyse zeigt, dass sich der wirtschaftliche Krebsgang des Tourismus seit Beginn des Jahres 1995 beschleunigt hat. Aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung kann der Niedergang dieses wichtigen Wirtschaftszweiges nicht einfach hingenommen werden. Gegen die stets stärker werdende ausländische Konkurrenz wehrten sich die touristischen Anbieter trotz widriger Rahmenbedingungen in einem Hochlohn- und Hochpreisland erstaunlich erfolgreich. Die Rezession hat nun allerdings die Lage verschärft. Die konjunkturelle Erholung hat sich bisher nicht auf diesen Wirtschaftszweig übertragen. Der Schweizer Tourismus ist zudem nicht in der Lage, die Frankenaufwertung und die seit Anfang Jahr wirksame volle Belastung durch die Unterstellung unter die Mehrwertsteuer zu verkraften.

Die Situation hat sich im Vergleich zum Vorjahr, als die eidgenössischen Räte im Zusammenhang mit der Behandlung der erwähnten Motionen über die Einführung eines tieferen Satzes für Tourismusleistungen berieten, erheblich verschlechtert. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit

Gebrauch zu machen und dem Beherbergungsgewerbe bereits zum heutigen Zeitpunkt einen Sondersatz zu gewähren. Mit dieser *Massnahme* soll die touristische Leitbranche veranlasst werden, die eigenen Anstrengungen zu verstärken, um die weitere Erosion von Marktpositionen zu verhindern.

12 Der Nachweis der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen

121 Tourismusdienstleistungen

Dienstleistungen werden zu Tourismusdienstleistungen, wenn sie von Touristen konsumiert werden. Die Fahrt mit der Bahn zur Arbeit ist keine Tourismusdienstleistung, wohl aber die Zugreise in die Ferien. Zahlreiche Unternehmen in verschiedenen Wirtschaftszweigen verkaufen Dienstleistungen an Touristen und bieten demzufolge Tourismusdienstleistungen an.

Einige wenige Wirtschaftszweige erbringen ausschliesslich – oder beinahe ausschliesslich – Tourismusdienstleistungen. In diesen Branchen, zu denen in *erster Linie* das *Beherbergungsgewerbe* zählt, besteht eine absolute Abhängigkeit vom Tourismus. *Wer übernachtet, ist Tourist*. Demgegenüber sind die Dienstleistungen der Restauration in der Regel mehrheitlich nichttouristischer Natur, weil der Konsum der Ortsansässigen überwiegt. Man schätzt, dass höchstens ein Drittel des gesamtschweizerischen Umsatzes der Gaststätten auf die touristische Nachfrage zurückzuführen ist. Das Beherbergungsgewerbe gilt denn auch als Leitindustrie der Tourismuswirtschaft schlechthin, weil es den grössten Anteil an der touristischen Wertschöpfung hat und als Leitindustrie touristische Nachfrage in zahlreichen anderen Branchen auslöst.

122 Mehrheitlicher Konsum durch Ausländer

Mit einer Exportquote von über 50 Prozent gehört die Tourismuswirtschaft zu den führenden Exportzweigen unserer Volkswirtschaft. Ein Vergleich mit der Industrie hat ergeben, dass nur gerade die Uhrenindustrie in einer stärkeren Auslandsabhängigkeit steht als der Tourismus. Die Einnahmen des Tourismus beliefen sich 1993 gemäss den offiziellen Schätzungen des Bundesamtes für Statistik auf 21,5 Milliarden Franken. 12,8 Milliarden Franken oder 60 Prozent der Einnahmen stammten dabei von ausländischen Gästen. Unter den Branchen des Tourismus gilt die Beherbergung als der am meisten auf die ausländische Kundschaft angewiesene Sektor. *Zwei Drittel des Umsatzes werden aufgrund der Auslandsnachfrage erwirtschaftet*. Eine erhebliche Auslandsorientierung hat auch die Luftfahrt, welche jedoch bereits Sonderregelungen im Rahmen der Mehrwertsteuer unterliegt. Die übrigen Branchen des Tourismus weisen deutlich tiefere Exportanteile auf. Bei den touristischen Transportanlagen dürfte er bei $\frac{1}{4}$ bis $\frac{1}{2}$ liegen, weil der für dieses Segment wichtige Tagestourismus der Schweizer eine grosse Rolle spielt.

Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung bestimmt, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung nur einen tieferen Satz der Umsatzsteuer einführen kann, *wenn die Dienstleistungen in erheblichem Ausmass durch Ausländer konsumiert werden*. Damit ist ein reduzierter Satz für Beherbergungsdienstleistungen, die statistisch zu mehr als der Hälfte von Ausländerinnen und Ausländern nachgefragt werden, sicher verfassungskonform. Wenn sich jedoch bei anderen

Dienstleistungen die Ausländernachfrage auf wenige Prozente beschränkt, hat der Gesetzgeber keine Kompetenz, tiefere Sätze einzuführen.

123 Gefährdete Wettbewerbsposition

Der Schweizer Tourismus verliert jedes Jahr Marktanteile auf dem touristischen Weltmarkt. Der Marktanteil ist von ehemals 8 Prozent auf bescheidene 2,3 Prozent (1993) geschrumpft. Besonders betroffen ist dabei das Beherbergungsgewerbe. Seit 1991 sind die Übernachtungszahlen rückläufig (vgl. Übersicht 3). Die Einführung der Mehrwertsteuer zu Beginn dieses Jahres hat diesen Trend zwar nicht ausgelöst, wohl aber verstärkt. *Allein die Hotel- und Kurbetriebe verloren von Januar bis Juni 1995 920 000 Übernachtungen gegenüber dem Vorjahr.*

Die Globalisierung des Tourismus hat insbesondere die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus und hauptsächlich des Beherbergungsgewerbes, verschlechtert. Die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit – verstanden als kombinierter Effekt von Wechselkursen und relativen Preisen zwischen konkurrierenden Tourismusländern – beeinflusst die quantitative Nachfrage wesentlich. Seit 1981 verlaufen die Übernachtungszahlen zunehmend parallel zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Die Preise, nicht etwa die Qualität der Dienstleistungen, sind der Hauptgrund für die Stagnation der Übernachtungszahlen (siehe Übersicht 4).

Der Schweizer Tourismus kämpft als ganze Branche gegen grosse wirtschaftliche Schwierigkeiten. In einer sehr schwierigen Lage ist das Beherbergungsgewerbe, welches hohe Frequenzeinbussen erlitten hat. Diese Verluste wiegen besonders schwer, weil dieser Sektor gezwungen ist, in den nächsten Jahren die unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität mit allen Mitteln zu verbessern, um auf dem Faktormarkt konkurrenzfähig zu bleiben.

Angesichts dieser Situation ist *rasches Handeln* vordringlich. Wird die Einführung des Sondersatzes der Mehrwertsteuer verzögert, werden auf dem Tourismusmarkt weitere Marktanteile verlorengehen. Es ist dazumal schwieriger, bereits verlorene Marktanteile wieder zurückzugewinnen.

124 Ermessensspielraum

Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung lässt dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung und der Höhe des Sondersatzes. *Der Bundesrat schlägt vor, den Sondersatz bei 3 Prozent festzulegen und auf die Beherbergung inkl. Frühstück zu beschränken.* Aus Gründen der Wettbewerbsneutralität muss darauf verzichtet werden, Mittag- und Abendessen, die im Hotel eingenommen werden, ebenfalls dem reduzierten Satz zu unterstellen. Sonst könnten sich die Hotels einen Wettbewerbsvorteil gegenüber reinen Anbietern von Verpflegungsdienstleistungen schaffen. Ein Ausdehnen des Sondersatzes hingegen auch auf alle Restaurants ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da diese Dienstleistungen zum grössten Teil durch Schweizerinnen und Schweizer nachgefragt werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung wäre auch ein Restaurant-Sondersatz, beschränkt auf gewisse Tourismusgebiete, undenkbar. Von den Steuererleichterungen sollen somit nur die Dienstleistungen profitieren können, die in den Bereich des Logements fallen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass auch andere Tourismusdienstleistungen, die weiter dem Normalsatz unterstehen werden, für Ausländer erbracht werden. Da das Beherbergungsgewerbe Leitindustrie ist, ist zu erwarten, dass positive Impulse auf das gesamte Tourismusangebot ausstrahlen und auch diese anderen Tourismusdienstleistungen indirekt profitieren werden.

13 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen

131 Der mutmassliche Förderungseffekt

Der internationale Tourismusmarkt reagiert empfindlich auf Preisänderungen. Empirische Studien belegen, dass die Preiselastizität der Nachfrage grösser als 1 ist. Dies besagt, dass Preiserhöhungen zu überproportionalen Rückgängen bei den Übernachtungen und Ankünften führen – und zwar nicht nur bei den ausländischen Gästen –, da der Tourismusmarkt keine nationalen Grenzen kennt. Besonders preissensitiv sind im touristischen Angebotspaket die Übernachtungen, während andere Komponenten des Ferienbudgets auf Preisänderungen weniger reagieren. *Untersuchungen im Ausland haben dabei gezeigt, dass auch kleine Preisreduktionen die internationalen Tourismusströme durchaus positiv beeinflussen können.*

Die Übertragung empirischer Befunde des Auslandes auf die Schweiz ist nicht unproblematisch, da die Märkte nur beschränkt vergleichbar sind. Sollten in der Schweiz ähnliche Preisreaktionen eintreten, dürfte die Steuerreduktion zu einem überproportionalen Zuwachs der Übernachtungen führen. Die seit Beginn dieses Jahres erlittenen Frequenzverluste könnten somit dank des Steuereffekts in etwa wettgemacht werden. Allerdings setzt die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit voraus, dass das Beherbergungsgewerbe die Steuerersparnis vollumfänglich an den Gast weitergibt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung des Wechselkurses die Tourismuskonsumnachfrage wesentlich beeinflusst.

132 Die Vorkehren der Konkurrenz

Mit der Einführung eines Sondersatzes für die Beherbergung betritt die Schweiz kein Neuland. Zahlreiche europäische Staaten haben für diese Branche Sondersätze eingeführt. Dabei fällt besonders ins Gewicht, dass unsere Hauptkonkurrenten Österreich, Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland einen Sondersatz gewähren, den die Unternehmen zu einem Wettbewerbsvorteil nutzen können. Sieben europäische Länder haben zudem einen tieferen Mehrwertsteuersatz für Beherbergung als der zur Zeit in der Schweiz geltende Normalsatz von 6,5 Prozent (siehe Übersicht 5).

Die Mehrwertsteuersätze sind allerdings im Ausland bei wichtigen Konkurrenten (vor allem Österreich) höher als in der Schweiz. Pauschale Vergleiche der Steuersätze liefern aber allein keine verlässlichen Aussagen zur Wettbewerbsfähigkeit, weil die Steuersysteme und die Preisniveaus zwischen den Ländern sehr verschieden sind.

133 Die tourismuspolitischen Konsequenzen

Die Schweizer Tourismuswirtschaft hat in den achtziger Jahren stets auf qualitatives Wachstum gesetzt. Diese Strategie ist im geltenden Tourismuskonzept des Bun-

des verankert. Die Kehrseite dieses qualitativen Wachstumserfolgs ist die Stagnation der Übernachtungen. Es ist zunehmend schwieriger, die von den schweizerischen Klein- und Mittelbetrieben des Tourismus befolgte Qualitätsstrategie auf dem Weltmarkt preislich umzusetzen. Diese Schwierigkeiten haben zu einem Paradigmawechsel geführt. Heute müssen zusätzliche Strategien entwickelt werden, um *die internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder zurückzugewinnen*, ohne dabei die hohen Qualitäts- und Umweltstandards preiszugeben. Der Bundesrat wird demnächst in einem Bericht diese Neuorientierung der Tourismuspolitik zur Diskussion stellen.

Mit der Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes macht der Bundesrat einen ersten wichtigen Schritt in diese Richtung. Eine tiefere Steuerbelastung schafft die notwendigen Rahmenbedingungen, welche die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit begünstigen. Den Markterfolg können aber nur die Unternehmen selbst sicherstellen. Sie sind deshalb dazu aufgerufen, sich noch vermehrt auf die neuen Marktbedingungen einzustellen.

2 Besonderer Teil

21 Der Bundesbeschluss im allgemeinen

Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung in der Fassung des Bundesbeschlusses vom 18. Juni 1993 über die Finanzordnung verlangt für die Ausschöpfung der Kompetenz, zugunsten bestimmter im Inland erbrachter Tourismusleistungen einen tieferen Steuersatz festzulegen, ausdrücklich das Verfahren der Gesetzgebung. *Da die Dauer dieses Steuerprivilegs beschränkt sein soll, kommt für die Umsetzung nur die Erlassesform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses nach Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (GVG; SR 171.11) in Betracht.* Ein solcher Erlass untersteht dem fakultativen Referendum. Zum Rechtsetzungsverfahren ist im weiteren zu bemerken, dass der Bundesgesetzgeber nicht direkt die durch die hier vorgeschlagene Rechtsänderung betroffenen Bestimmungen der bundesrätlichen Mehrwertsteuerverordnung modifiziert. Es wird Sache des Bundesrates sein, die von ihm erlassene Verordnung seinerseits an die neuen Bestimmungen dieses Bundesbeschlusses anzupassen. Dieses Verfahren entspricht damit demjenigen, welches seinerzeit bei Änderungen des Warenumsatzsteuerrechts befolgt worden war (vgl. z. B. das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über die Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer und den Ausgleich der Folgen der kalten Progression [AS 1973 II 1058 ff.]; gestützt auf Art. 3 dieses Bundesgesetzes hatte der Bundesrat u. a. den Warenumsatzsteuerbeschluss an das neue Recht anzupassen, vgl. Bundesratsbeschluss über die Warenumsatzsteuer, Änderung vom 4. Juli 1973 [AS 1973 II 1061]).

22 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen.

Artikel 1 Grundsatz

Absatz 1 setzt den Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen auf 3 Prozent fest. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ein bedeutender Teil der Übernachtungen auf ausländische Gäste entfällt (vgl. Art. 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung [UeB-BV]).

Absatz 2 definiert den Begriff der Beherbergungsleistung als Gewährung von Unterkunft. Auch im Privatrecht hat sich die hier verwendete Terminologie im Zusammenhang mit der Logisabgabe an Gäste durchgesetzt. Das Charakteristische an einem Beherbergungsvertrag besteht darin, dass der Gastwirt eine Vielzahl von Leistungen erbringt. Im Vordergrund steht die entgeltliche Zurverfügungstellung von Wohn- und Schlafräumen (mietvertragliches Element). Darüber hinaus werden aber auch Serviceleistungen verschiedenster Art (Reinigen der Zimmer, Zurverfügungstellen von Bettwäsche usw.) erbracht. Diese gelten als Bestandteil der Beherbergungsleistung, soweit sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Übernachtung stehen. Ob besagte Leistungen separat in Rechnung gestellt werden oder im Pauschalpreis inbegriffen sind, spielt keine Rolle. Zum Sondersatz von 3 Prozent steuerbar sind ferner die mit der Beherbergung im Zusammenhang stehenden Nebenkosten (z. B. Entgelt für die Versorgung von Wohnwagen mit Strom, Wärme, Kalt- und Warmwasser). Die Vermietung von Sälen, Konferenz- und Schulungsräumen im Hotel- und Gastgewerbe ist hingegen zum Satz von 6,5 Prozent zu versteuern (s. Art. 14 Ziff. 17 Bst. a der Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer [MWSTV]; SR 641.201), da diese nicht (direkt) mit einer Übernachtung im Zusammenhang steht.

Aufgrund der expliziten Erwähnung in Absatz 2 gilt das Frühstück ebenfalls als Bestandteil der Beherbergungsleistung. Mit dieser Regelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Frühstück üblicherweise im Preis für die Übernachtung inbegriffen ist. Eine Ausscheidung dieser beiden Kostenfaktoren wäre mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Mit der nunmehr getroffenen Regelung braucht der auf das Frühstück entfallende Umsatz nicht separat ausgewiesen zu werden, da der Gesamtumsatz zum Sondersatz von 3 Prozent zu versteuern ist. Ob das Entgelt für das Frühstück tatsächlich im Unterkunfts- bzw. Übernachtungspreis miteingeschlossen ist oder separat fakturiert wird, spielt keine Rolle. Ebensowenig macht es einen Unterschied, ob das Frühstück von einem Hotellerie- oder Parahotelleriebetrieb angeboten wird. Hingegen wird vorausgesetzt, dass das Frühstück im Rahmen eines Beherbergungsvertrages abgegeben wird; mit anderen Worten muss das Frühstück an einen Gast abgegeben werden, der in der unmittelbar vorausgegangenen Nacht in dem fraglichen Beherbergungsbetrieb logiert hat. In allen anderen Fällen ist das Frühstück zum Normalsatz von 6,5 Prozent zu versteuern.

In der Hotelbranche werden oftmals ganze Leistungsbündel (sog. Pauschalarrangements) zu einem Pauschalpreis angeboten. In solchen Fällen hat eine Aufteilung in eine zu 3 Prozent steuerbare Kategorie «Logement inklusive Frühstück» und eine Kategorie «übrige Leistungen» zu erfolgen. Die Berechnung des auf die Hauptmahlzeiten (Mittag- und Nachtessen) entfallenden Entgelts kann z. B. in der Weise erfolgen, dass die Preise für die Übernachtung inklusive Frühstück jenen für Halb-/Vollpension gegenübergestellt werden. Allfällige Nebenkosten sind ebenfalls einer der beiden Kategorien zuzuordnen bzw. anteilmässig aufzuteilen und zum jeweils anwendbaren Satz zu versteuern.

Es wird Aufgabe der Praxis sein, nähere Bestimmungen darüber aufzustellen, wie die Aufteilung bzw. Zuordnung der verschiedenen Kostenfaktoren im Einzelfall zu erfolgen hat. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob nicht aus Praktikabilitätsgründen eine Pauschalregelung getroffen werden sollte, indem beispielsweise $\frac{3}{4}$ des Voll-/Halbpensionspreises zum Sondersatz und $\frac{1}{4}$ zum Normalsatz zu versteuern ist. Für eine solche Regelung hat man sich im französischen Umsatzsteuerrecht entschieden (s. Art. 279 Bst. a Code général des impôts [CGI]).

In den Genuss des Sondersteuersatzes von 3 Prozent gelangen grundsätzlich sämtliche Betriebe des Hotellerie- und des Parahotelleriegewerbes. Zu den ersteren gehören einerseits die eigentlichen Hotelbetriebe (Hotels, Gasthäuser [sofern Gastbetten angeboten werden], Garnibetriebe, Motels, Ferienpensionen, Aparthotels), andererseits die Kurbetriebe (Kurahäuser, Höhensanatorien, Bäderkliniken und Volkshäuser). Das Parahotelleriegewerbe befasst sich insbesondere mit der Vermietung von Ferienhäusern, Ferienwohnungen und Gästezimmern, dem Betrieb von Jugendherbergen, dem Anbieten von Schlafgelegenheiten in Massenlagern und SAC-Hütten sowie dem Vermieten von Zelt- und Wohnwagenplätzen mit Einschluss der allenfalls benützungsbereit aufgestellten Zelt- und Wohnwagenanlagen (vgl. Wegleitung für Mehrwertsteuerpflichtige Z 235 ff.). Wird eine Wohnung oder ein Haus vermietet und hat der Mieter dort seinen Wohnsitz oder ist er dort als Wochenaufenthalter gemeldet, so liegt ein nach Artikel 14 Ziffer 17 MWSTV von der Steuer ausgenommener Umsatz vor. Dasselbe gilt für die dem Personal in Rechnung gestellte Miete für die Unterkunft.

Damit der Gesetzgeber einen tieferen Satz der Umsatzsteuer festlegen kann, müssen die Tourismusleistungen in erheblichem Ausmass durch Ausländer konsumiert werden (s. Art. 8^{ter} UeB-BV). Hingegen wird nicht vorgeschrieben, dass ausschliesslich Ausländer, d. h. Personen mit Wohnsitz im Ausland, in den Genuss der steuerlichen Vorzugsbehandlung gelangen können. Artikel 1 verzichtet bewusst auf eine Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Gästen, da in der Praxis eine solche zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen würde und für die Hotellerie- und Parahotelleriebetriebe mit erheblichen administrativen Umtrieben verbunden wäre. In der Folge sind die fraglichen Umsätze (Logement einschliesslich Frühstück) auch in jenen Fällen zu 3 Prozent steuerbar, in denen inländische Touristen beherbergt werden.

Artikel 2 Anpassung der Mehrwertsteuerverordnung

Der Bundesrat wird beauftragt, nach Verabschiedung dieses Bundesbeschlusses die Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer den Änderungen in Artikel 1 anzupassen. Eine Anpassung erfordert insbesondere Artikel 27 MWSTV, wo die Steuersätze festgelegt sind.

Artikel 3 Referendum, Geltungsdauer und Inkrafttreten

Der vorliegende, befristete Erlass ist in Übereinstimmung mit Artikel 8^{ter} UeB-BV, welcher für die Festsetzung eines tieferen Satzes der Umsatzsteuer das Gesetzgebungsverfahren vorschreibt, und Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet. Als solcher wird er dem fakultativen Referendum unterstellt (*Abs. 1*).

Absatz 2 beschränkt die Gültigkeitsdauer dieses Bundesbeschlusses auf zehn Jahre. Bei Inkrafttreten des derzeit im Entstehen begriffenen Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer vor Ablauf der auf zehn Jahre befristeten Gültigkeitsdauer wird dieser Bundesbeschluss ohne weiteres ausser Kraft gesetzt.

Absatz 3 ermächtigt den Bundesrat, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen. Dabei hat er darauf zu achten, dass der Bundesbeschluss gleichzeitig mit der modifizierten Fassung der Mehrwertsteuerverordnung in Kraft gesetzt wird.

3 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Finanzielle Auswirkungen der Vorlage ergeben sich aus der Reduktion des Normalsteuersatzes von 6,5 Prozent auf 3 Prozent für die Besteuerung eines Teils der gastgewerblichen Leistungen, nämlich der Beherbergungsleistungen mit Einschluss des Frühstücks. Der Steuerausfall, der daraus resultiert, lässt sich auf rund 140 Millionen Franken pro Jahr beziffern.

Die Einführung eines Sondersatzes für Beherbergungsleistungen bedeutet, dass eine zusätzliche Steuersatzkategorie geschaffen würde. Das brächte notwendigerweise zusätzliche Abklärungen und Ausscheidungen und damit einen Zusatzaufwand für Wirtschaft und Verwaltung. Verwaltungsseitig wäre insbesondere der vermehrte Kontrollaufwand zu berücksichtigen. Er könnte nicht ohne zusätzliches Personal bewerkstelligt werden. Dabei wäre mit einem Mehrbedarf von zehn Stellen zu rechnen.

4 **Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991–1995 nicht angekündigt.

5 **Verhältnis zum Europäischen Recht**

Die Vorlage ist insofern eurokompatibel, als auch das Richtlinienrecht der Europäischen Union (EU) den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, für die Besteuerung bestimmter gastgewerblicher Leistungen einen ermässigten Satz vorzusehen, nämlich für die «Beherbergung in Hotels und ähnlichen Einrichtungen, einschliesslich Ferienunterkünften und Vermietung von Campingplätzen und Plätzen für das Abstellen von Wohnwagen» (vgl. Art. I Ziff. 1 in Verbindung mit Anhang H Ziff. 11 der Richtlinie 92/77/EWG des Rates der EU vom 19. Okt. 1992 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG [Annäherung der MWSt.-Sätze] / Amtsblatt der EU Nr. L 316 vom 31. Okt. 1992, S. 1 ff.). Allerdings darf der ermässigte Satz in den Mitgliedstaaten der EU nicht weniger als 5 Prozent betragen.

6 **Verfassungsmässigkeit**

Die verfassungsmässige Grundlage für den Sondersatz von 3 Prozent für die im Bundesbeschluss erwähnten Umsätze bildet Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung in der Fassung des Bundesbeschlusses vom 18. Juni 1993 über die Finanzordnung. Allerdings bestand in der parlamentarischen Beratung dieses Verfassungsartikels die klare Meinung, dass die Ausschöpfung der Kompetenz, bestimmte Tourismusleistungen, nämlich die Beherbergungsleistungen, zu einem tieferen Satz zu besteuern, erst dann in Betracht fallen soll, wenn dereinst die Steuersätze allgemein angehoben würden; das heisst, dass in einem solchen Fall der auf das Logement einschliesslich Frühstück anwendbare Steuersatz auf dem niedrigeren Stand belassen werden könnte, wenn der Normalsatz anstiege (vgl. Amtl. Bull. 1993 N, S. 364 und 387–390; Amtl. Bull. 1993 S, S. 324/325 und 339–342).

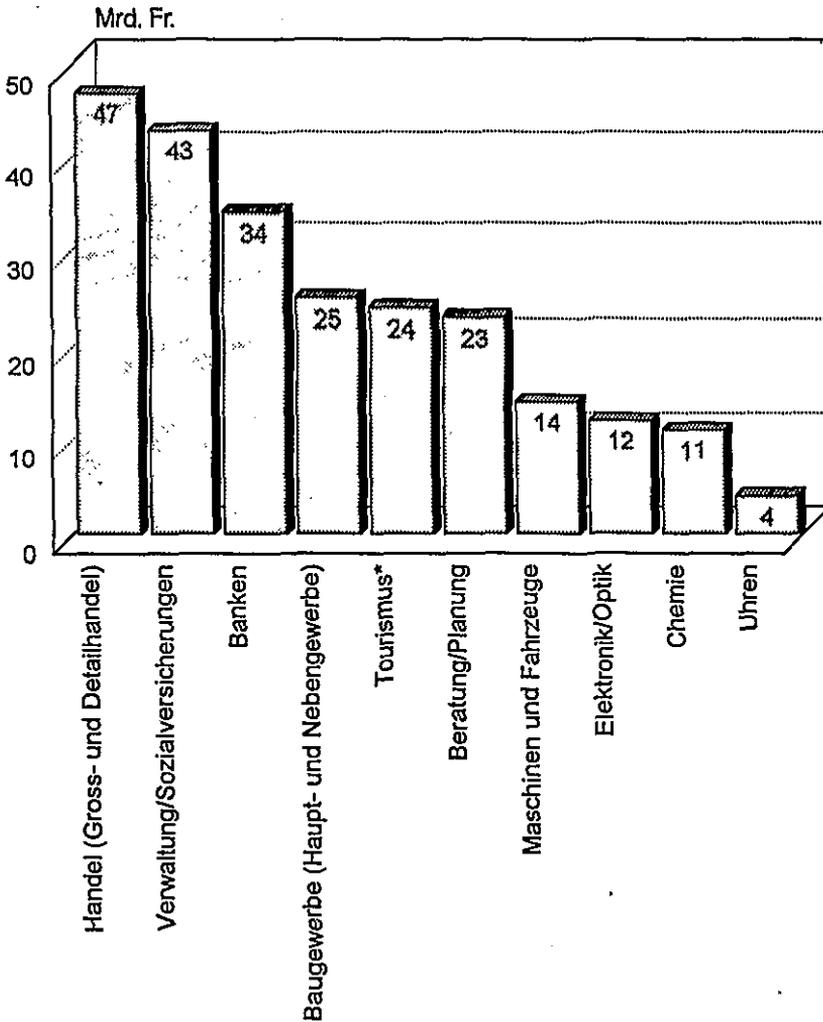
Die zehn wichtigsten Tourismusländer
 -- touristische Exporterlöse im Jahre 1993¹⁾

Land	Einnahmen total in Mio. SFr.	Einnahmen pro Kopf in SFr.
1 USA	83'700	300
2 Frankreich	34'900	600
3 Spanien	31'100	700
4 Italien	29'000	500
5 Oesterreich	22'500	3'000
6 Vereinigtes Königreich	18'200	300
7 Deutschland	15'800	200
8 Hongkong	11'500	2'000
9 Schweiz	10'400	1'600
10 Mexiko	9'300	100

¹⁾ ohne internationale Personentransporte

Quelle: WTO/Dienst für Tourismus BIGA

Bruttowertschöpfung ausgewählter Branchen in der Schweiz 1992



* 1990: Schätzung BFS gemäss Definition OECD der Tourismusindustrie

Quelle: BFS/BIGA

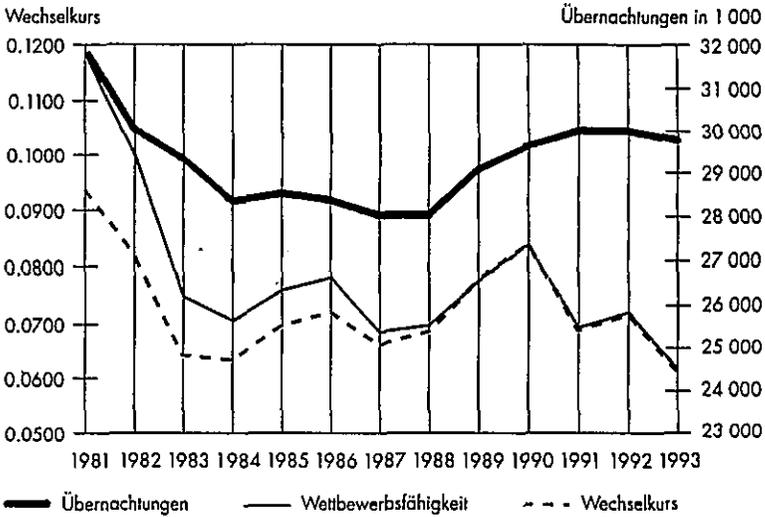
**Entwicklung der Übernachtungen und
des Saldos der Fremdenverkehrsbilanz seit 1991**

Jahr	Übernachtungen	Saldo Fremdenverkehrsbilanz
1991	78 Mio.	2'810 Mio. Franken
1992	77 Mio.	2'645 Mio. Franken
1993	76 Mio.	2'060 Mio. Franken
1994	75 Mio.	1'800 Mio. Franken
1995*	71 Mio.	---

* 1995 Trendschätzung des BIGA aufgrund der Entwicklung der Monate Januar bis Juni 1995

Quelle: Dienst für Tourismus BIGA

Entwicklung der Übernachtungen, der Wettbewerbsfähigkeit und des Wechselkurses 1981-1993



Quelle: Rollin Ferrier, An econometric estimation of the demand for Swiss tourism 1972-1993. Lausanne 1995

Die Volkswirtschaft

Liste der Sätze der Mehrwertsteuer in verschiedenen europäischen Ländern

Staaten	Normalsatz	ermässigte Sätze	Satz für Hotels (Beherbergung)
Belgien	20,5	1/6	6
Dänemark	25	—	25
Deutschland	15	7	15
Griechenland	18	4/8	8
Spanien	16	4/7	7
Frankreich	20,6	2,1/5,5	5,5
Irland	21	2,5/12,5	12,5
Italien	19	4/10	10
Luxemburg	15	3/6	3
Niederlande	17,5	6	6
Österreich	20	10	10
Portugal	17	5	5
Finnland	22	6/12	6
Schweden	25	12/21	12
Vereinigtes Königreich	17,5	8	17,5
Norwegen	22	—	0 (ohne Vorsteuer- abzug)

Bundesbeschluss über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 16. August 1995¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Grundsatz

¹ Die Steuer auf Beherbergungsleistungen beträgt 3 Prozent.

² Als Beherbergungsleistung gilt die Gewährung von Unterkunft einschliesslich der Abgabe eines Frühstücks, unabhängig davon, ob das Frühstück separat berechnet wird.

Art. 2 Anpassung der Mehrwertsteuerverordnung

Der Bundesrat passt die Verordnung vom 22. Juni 1994²⁾ über die Mehrwertsteuer der Änderung des Artikels 1 an.

Art. 3 Referendum, Geltungsdauer und Inkrafttreten

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er gilt bis zum Inkrafttreten eines Mehrwertsteuergesetzes, längstens aber während zehn Jahren.

³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Dabei setzt er diesen Beschluss und die nach Artikel 2 geänderten Bestimmungen der Mehrwertsteuerverordnung gleichzeitig in Kraft.

7774

¹⁾ BBl 1995 IV 358

²⁾ SR 641.201

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen vom 16. August 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.057
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.10.1995
Date	
Data	
Seite	358-374
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 610

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.