

Gefährdet die Aufhebung des MWST-Sondersatzes die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hotellerie?

Der Sondersatz der Mehrwertsteuer (MWST) von 3,6% (Normalsatz: 7,6%) für die Schweizer Hotellerie ist im Oktober 1996 eingeführt worden. Ziel und Zweck dieser Massnahmen war die preisliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Nach Ansicht des Bundesrates lässt sich der Sondersatz aus Wettbewerbsgründen nicht dauerhaft aufrechterhalten; er soll deshalb nicht über das Jahr 2006 hinaus verlängert werden. Demgegenüber möchte der Schweizer Hotelier-Verein (SHV) den Sondersatz in der Verfassung festschreiben. Eine Studie des Ökonomenteams der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)¹ kommt nämlich zum Schluss, dass eine Aufnahme des Sondersatzes in die Verfassung nicht zu rechtfertigen ist. Wie die Studie zeigt, fallen die Effekte einer Aufhebung des Sondersatzes auf die Anzahl der Logiernächte nur wenig ins Gewicht.



Die Analyse zeigt, dass weniger der Mehrwertsteuersatz als vielmehr der Wechselkurs des Schweizer Frankens die Zahl der Hotelübernachtungen von US-amerikanischen und deutschen Gästen signifikant beeinflusst. Bild: Keystone

Exportbranche Tourismus

Von Seiten des SHV wird die hohe Bedeutung des Tourismus als Exportbranche betont. Gemessen an den Exporteinnahmen war der Tourismus im letzten Jahrzehnt zwar die dritt-wichtigste Exportbranche hinter der Maschinen- und Chemieindustrie, aber eine genauere Betrachtung lässt dieses Ergebnis in einem anderen Licht erscheinen. Zum einen zählen zu den Einnahmen aus dem Fremdenverkehr, die mit den Einnahmen aus dem Tourismus gleichgesetzt werden, z.B. auch die Einnahmen aus Spital- und Studienaufenthalten.



Dr. Carsten Colombier
Mitglied des Ökonomenteams der Eidg. Finanzverwaltung, Sektion Wirtschafts- und Geldpolitik, Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern

Werden allein die Einnahmen aus den Ferien- und Geschäftsreisen berücksichtigt, so fällt der Tourismus für das Jahr 2001 auf den vierten Platz hinter die Uhrenindustrie zurück. Zum anderen hat die relative Bedeutung des Tourismus von 1990 bis 2001 abgenommen. So machten die Tourismuseinnahmen 1990 6% der Gesamteinnahmen aus dem Export aus, während sie 2001 nur noch 4% betragen. Gegenüber den beiden bedeutendsten Exportbranchen – der chemischen Industrie mit 34% und der Maschinenindustrie mit 29% – nimmt sich dieser Anteil jedoch bescheiden aus. Somit hat der Tourismus zwar Exportcharakter, aber eine dauerhafte Subventionierung der Hotellerie durch den MWST-Sondersatz lässt sich nicht mit dem Hinweis auf die besondere Bedeutung des Tourismus für den Export begründen.

Wettbewerbsvorteil: Geringe Steuerbelastung

Selbst nach Aufhebung des Sondersatzes hätte die Schweizer Hotellerie mit dem Normalsatz der MWST von 7,6% einen geringeren Mehrwertsteuersatz zu tragen als

¹ Vgl. Colombier, 2002.

fast alle europäischen Konkurrenten (z.B. Österreich und Italien mit 10% und Deutschland mit 16%). Eine Ausnahme bildet Frankreich, das einen Sondersatz von 5,5% kennt. Da der SHV einen im internationalen Vergleich hohen Anteil direkter Steuern am Steueraufkommen der Schweiz vermutet und die Länder verschiedene Steuersysteme haben, zieht der SHV als Indikator für die Steuerlast der Schweizer Hotellerie eine Relation zwischen Normalsatz und Sondersatz der MWST heran. Aber diese Grösse berücksichtigt – genau wie der vom SHV kritisierte Vergleich der absoluten Höhe der MWST-Sondersätze – keine Informationen über die international unterschiedlichen Steuersysteme und -strukturen.

Zur Messung des Einflusses der direkten Besteuerung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hotellerie eignet sich das Konzept des effektiven Grenzsteuersatzes.² Die Schweiz liegt mit einem effektiven Grenzsteuersatz von 12,5% für ein repräsentatives Unternehmen deutlich tiefer als die meisten anderen europäischen Konkurrenten (z.B. Österreich 18,3%, Frankreich 30,1%, Italien 13,7% und Deutschland 25,3%).³ Damit verfügen die in der Schweiz ansässigen Hotels in der Steuerlast einen Wettbewerbsvorteil.

Ausländische Gäste orientieren sich am Wechselkurs

Zur Bestimmung der Einflussfaktoren der ausländischen Tourismusanfrage sind zunächst die beiden bedeutendsten Herkunftsländer, USA und Deutschland, herangezogen worden. Seit 1978 liegt der Anteil dieser beiden Länder an den Logiernächten von ausländischen Hotelgästen bei rund 40%. Die Ergebnisse der Regressionsanalysen zeigen, dass lediglich der Wechselkurs des Schweizer Franken einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Hotelübernachtungen von US-Amerikanern bzw. Deutschen ausübt. Nach den Analysen spielt weder die jeweilige einheimische Konjunkturlage – und damit die Einkommensentwicklung – noch das Preisniveau in der Schweizer Hotellerie eine empirisch bedeutende Rolle bei der Entscheidung von Deutschen und US-Amerikanern, ihren Urlaub in der Schweiz zu verbringen. Diese Ergebnisse bestätigen sich, wenn die gesamte Hotelnachfrage von Ausländern betrachtet wird.

Gründe für die geringe Bedeutung der Hotelpreise

Gemäss ökonomischer Theorie dürfte es für die ausländischen Hotelgäste aufgrund der Kalkulation in einheimischen Preisen unerheblich sein, ob eine Steigerung der einheimischen Preise durch eine Änderung des Wechselkurses oder eine Preisanpassung in Schweizer Franken erfolgt. Eine mögliche Erklärung für die entgegengesetzten empirischen Ergebnisse könnte sein, dass ausländische Gäste eine gewisse Zunahme der inländischen Hotelpreise in ihre Kalkulationen einbeziehen. Für die Wechselkursentwicklung ist die Erwartungsbildung aufgrund erwarteter Schwankungen schwieriger, sodass Wechselkursänderungen oftmals unvorgesehen sind und damit die Pläne der Akteure ändern können. Diese Argumentation setzt implizit voraus, dass potenzielle ausländische Gäste die Hotelpreise zumindest über mehrere Jahre hinweg verfolgen und jedes Jahr eine Entscheidung darüber treffen, ob sie ihren Urlaub in der Schweiz verbringen möchten oder nicht. Allerdings ist die Beschaffung von Preisinformationen mit Kosten verbunden. Daher kann es sein, dass Urlauber, die ein Interesse an der Schweiz als Urlaubsziel haben, sich am Wechselkurs zum Schweizer Franken orientieren. Dieser kann ohne viel Aufwand aus den Medien entnommen werden.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass ausländische Gäste häufig über Reiseveranstalter ihren Urlaub buchen und somit die Hotelübernachtungen direkt in der Heimatwäh-

Kasten 1

Argumente des Schweizerischen Hotelier-Vereins für die Verankerung des MWST-Sondersatzes für die Hotellerie in der Verfassung

- Beherbergungsleistungen haben Exportcharakter: Rund 60% der Logiernächte werden von ausländischen Hotelgästen bezogen.
- Konkurrenzvorteile des Auslandes: So sind u.a. die Relationen zwischen Sondersatz und Normalsatz der MWST in den meisten anderen Ländern günstiger.
- Angeschlagene Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hotellerie in den Neunzigerjahren: Gründe dafür sind die ungünstigen Wechselkursentwicklungen und die Rezessionen in den wichtigsten Herkunftsländern. Durch die Einführung des Sondersatzes Ende 1996 hat sich die Nachfrage nach Logiernächten deutlich erhöht («Strukturreffekt»).
- Laufende Verteuerung der Schweizer Dienstleistungsangebote: Der Warenkorb in der Schweiz ist im Vergleich zu «Euroland» um 5% teurer.
- Besondere Belastung der arbeitsintensiven Hotellerie durch die MWST
- Trotz der Erhöhung des MWST-Satzes könnten Verluste bei den Bundeseinnahmen durch grössere Umsatzrückgänge in den betroffenen Branchen entstehen.
- Der Tourismus ist das wirtschaftliche Rückgrat für strukturschwache Bergregionen.

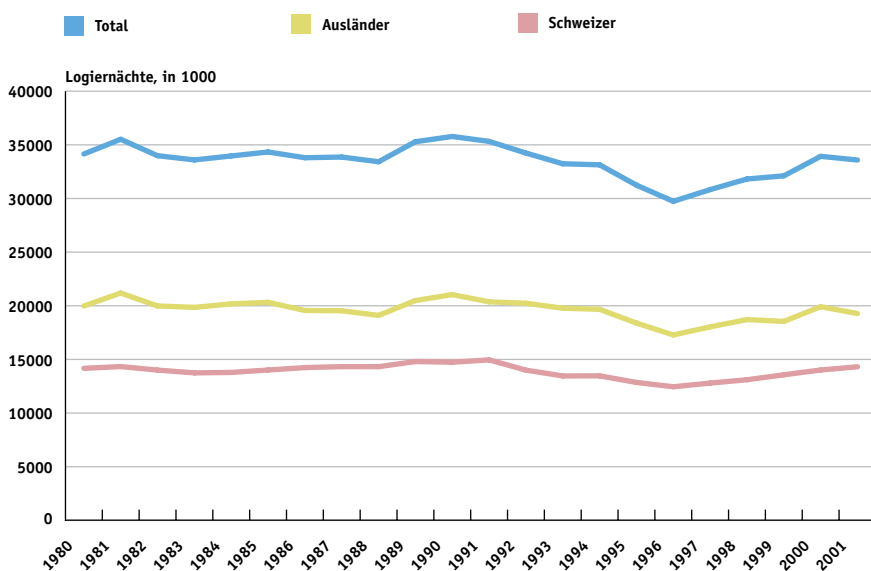
Quelle: Schweizer Hotelier-Verein (Dezember 2001), Stellungnahme zur Vorlage für eine Neue Finanzordnung.

Mögliche Bestimmungsgründe der Tourismusanfrage

Um die Auswirkungen einer Aufhebung des Sondersatzes auf die Logiernächte in der Schweiz zu ermitteln, hat das Ökonometerteam für den Zeitraum von 1983 bis 2001 eine Regressionsanalyse durchgeführt.⁴ Dabei ist untersucht worden, welche Bestimmungsgründe die Reiseentscheidungen der Gäste beeinflussen. Die ökonomische Basis liefert die Theorie des Haushalts. Danach maximiert ein Haushalt seinen Nutzen, indem er seine konsumierte Gütermenge bei gegebenem Einkommen und gegebenen Marktpreisen variiert. Für die inländische Tourismusanfrage sind als Indikatoren für das Einkommen das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz und für die Hotelpreise das relative Preisniveau in der Hotellerie – ausgedrückt als Verhältnis aus dem Landesindex für Konsumentenpreise in der Hotellerie und dem Landesindex für Konsumentenpreise – gewählt worden. Weiterhin wird angenommen, dass die potenziellen ausländischen Gäste in ihrer eigenen Währung kalkulieren. Daher wird als zusätzlicher Bestimmungsfaktor der ausländischen Tourismusanfrage der Wechselkurs berücksichtigt. Durch den Einbezug der BIP der wichtigsten Herkunftsländer wird zugleich den länderspezifischen Konjunkturverläufen Rechnung getragen.

Grafik 1

Entwicklung der Logiernächte in der Schweiz, 1980–2001



Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

Tabelle 1

Effekte einer Erhöhung des MWST-Sondersatzes (3,6%) auf den Normalsatz (7,6%) auf die Anzahl Logiernächte für 2001 (Logiernächte, in 1000)

	Ausländer	Inländer	Total
Tatsächlicher Wert 2001	19273	14313	33586
Regressionswert 2001	18170	14223	32394
Regressionswert 2001 nach Erhöhung der MWST	18125	13911	32037
Steuerwirkung (abs.)	-45	-312	-357
Steuerwirkung (in %)	-0.25%	-2.19%	-1.10%
Elastizität	-0.06	-0.55	-0.28

Quelle: Colombier / Die Volkswirtschaft

rung zahlen. Hier kann es sein, dass für den Verkaufspreis eines Reiseveranstalters andere Faktoren als das Schweizer Preisniveau in der Hotellerie – eben der Wechselkurs und z.B. die Kostenstruktur des Veranstalters – für die Preisbildung weitaus gewichtiger sind. Damit sind die inländischen Hotelpreise für die Reiseentscheidungen potenzieller ausländischer Gäste lediglich ein nachrangiges Kriterium.

Konjunkturreinfluss nicht signifikant

Im Unterschied zum Wechselkurs hat die Konjunktur in den USA und in Deutschland über den betrachteten Zeitraum von 1983 bis 2001 keinen signifikanten Einfluss auf die Anzahl der Übernachtungen ausgeübt. Dieses kann zum einen damit zusammenhängen, dass es sich bei den betrachteten Staaten um Länder mit einem hohen Lebensstandard handelt. So werden sich leichte Konjunkturschwankungen nicht wesentlich auf die Urlaubspläne der Bürger auswirken. Zum anderen ist zu vermuten, dass aus den betreffenden Staaten eher vermögendere Bürger in die Schweiz reisen, deren Budgets unabhängiger von Konjunkturschwankungen sind. Für die Annahme, dass vorwiegend vermögendere Touristen die Schweiz besuchen, spricht auch der Umstand, dass für das inländische Preisniveau kein statistisch signifikanter Einfluss auf die Anzahl Übernachtungen ausländischer Gäste festgestellt werden konnte, und die Schweiz zugleich als Hochpreisland gilt.

Schweizer preissensibler als ausländische Gäste

Hingegen beziehen die Schweizer Nachfrager gemäss der statistischen Analyse die Hotelpreise in ihre Reiseentscheidungen mit ein. Auch hier sind die Entscheidungen von den Wechselkursen abhängig.⁵ So verbringen die Schweizer umso eher ihren Urlaub in der Schweiz, je schwächer der Schweizer Franken gegenüber z.B. dem US-Dollar tendiert, wodurch sich Auslandsferien verteuern.

Wetter und Service sind bedeutende Einflussfaktoren

Allerdings zeigt der geringe Erklärungsbeitrag der berücksichtigten ökonomischen Einkommens- und Preisvariablen für die Entwicklung der Logiernächte sowohl von Inländern (ca. 15%) als auch von Ausländern (ca. 38%), dass nicht-ökonomische Faktoren wie Wetterprognosen oder die Qualität der angebotenen Dienstleistungen bedeutender als die ökonomischen Einflussfaktoren sein dürften.

2 Der effektive Grenzsteuersatz gibt die Steuerlast an, die auf einer zusätzlichen, gerade noch rentablen Investition eines Unternehmens liegt.

3 Siehe Gutekunst und Schwager, 2002, Abschnitt 6, und Lande, 2001, S. 6.

4 Für weitere Angaben zur empirischen Analyse siehe Colombier, 2002, S. 15 ff. und 33 ff.

5 Siehe dazu ebenso Aeppli und Moser, 1999, S. 80.



Bild: Keystone

Die Wetterprognosen oder das touristische Angebot – etwa Schneesicherheit durch künstliche Beschneigung – haben wohl das grössere Gewicht für die Ferienentscheidungen von In- und Ausländern als Preisentwicklungen.

Tourismuskonsum nachfrage wenig preissensitiv

Diese Schlussfolgerung bestätigt eine Schätzung des Effektes einer MWST-Erhöpfung um 4 Prozentpunkte auf Basis der durchgeführten Regressionen (siehe *Tabelle 1*). Hierbei wurde untersucht, in welchem Ausmass sich eine Aufhebung des Sondersatzes auf die Übernachtungen in der Hotellerie auswirken würde, wenn die Hoteliers die Erhöhung der MWST vollständig auf den Preis für Übernachtungen aufschlagen. Herrscht keine Inflation, erhöht sich das relative inländische Preisniveau für Hotelübernachtungen in diesem Fall um 4 Prozentpunkte. Als Basis dient das Preisniveau des Jahres 2001. Um den Effekt der MWST-Erhöpfung isolieren zu können, wird davon ausgegangen, dass die anderen Einflussfaktoren auf dem Niveau von 2001 verharren. Da die tatsächliche Entwicklung der Logiernächte auch von den unberücksichtigt gebliebenen, weil nicht zu quantifizieren-

den Variablen wie den Wetterprognosen beeinflusst wird, ist als Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Steuerwirkung nicht die tatsächliche Anzahl der Logiernächte für das Jahr 2001, sondern die jeweilige durch die Regressionsanalyse geschätzte Anzahl der Logiernächte herangezogen worden (vgl. Regressionswert in *Tabelle 1*).

Diese lediglich als Orientierung für den Effekt einer MWST-Erhöpfung auf die Logiernächte anzusehende Untersuchung zeigt, dass die Tourismuskonsum nachfrage insgesamt relativ unelastisch auf eine Zunahme des relativen Preisniveaus reagiert. So geht die Nachfrage nach Hotelübernachtungen um 0,28% (Schweizer: -0,55%; ausländische Gäste: -0,06%) zurück, wenn das Preisniveau um 1% steigt. Da die Preiselastizität unterhalb des Betrags von 1 liegt, ist sie als unelastisch zu bezeichnen. Damit würde jeder Hotelbetrieb im Jahr 2001 durchschnittlich 63 Übernachtungen weniger verzeichnet haben. Dies entspricht einem

Umsatzrückgang von 1% oder 5100 Franken.⁶ Gemäss dieser Schätzung würde eine MWST-Erhöhung also keinen bedeutenden Nachfragerückgang für die Hotellerie zur Folge haben.

Keine Benachteiligung arbeitsintensiver Branchen

Der SHV hebt in seiner Argumentation hervor, dass das bestehende MWST-System die Hotellerie aufgrund ihrer hohen Arbeitsintensität diskriminiert. Nach der Analyse des Ökonomenteams hängt die Steuerlast der Unternehmen von den Verhältnissen auf den Märkten ab, auf denen sie agieren.⁷ Ein Unternehmen kann seine Steuerlast auf Lieferanten, Konsumenten oder Arbeitnehmer überwälzen. Je elastischer diese Gruppen auf eine Preisänderung reagieren, desto geringer ist der Anteil der Steuerlast, der überwälzt werden kann. So hängt die Überwälzbarkeit von der Nachfragelastizität der Konsumenten und den Angebotselastizitäten der Lieferanten und Arbeitnehmer ab, wenn ein relativ elastisches Güterangebot und eine relativ elastische Faktornachfrage des MWST-pflichtigen Unternehmens angenommen werden. Unter diesen Bedingungen haben personalintensive Unternehmen nur dann eine höhere Steuerlast als kapitalintensive zu tragen, wenn lediglich eine Überwälzung der Steuerlast auf die Anbieter von MWST-pflichtigen Vorleistungen möglich ist. Arbeitsintensive Unternehmen werden nicht benachteiligt, wenn – wie vorgesehen – die Steuerlast auf die Konsumenten überwälzbar ist. Lässt sich die Steuerlast nur auf den Faktor Arbeit überwälzen, sind personalintensive Unternehmen sogar bevorzugt. Somit wirkt das MWST-System nicht diskriminierend für arbeitsintensive Branchen.

Fazit

Die Forderung nach einer Aufnahme des Sondersatzes der Mehrwertsteuer für die Hotellerie in die Verfassung aufgrund von Wettbewerbsnachteilen der Schweizer Hotellerie ist nach den Ergebnissen der Untersuchung des Ökonomenteams nicht tragfähig. Die Untersuchungen legen nahe, dass aufgrund einer relativ preisunelastischen Nachfrage eine Überwälzung einer MWST-Erhöhung auf die Konsumenten ohne bedeutende Umsatzrückgänge möglich ist.

Neben den Wechselkursschwankungen sind für die Tourismuskonsumtion die nicht ökonomischen Faktoren von besonderer Relevanz. Darüber hinaus bleibt angebotsseitig der Wettbewerbsvorteil einer im internationalen Vergleich niedrigen Steuerlast der Schweizer Hotels auch nach der MWST-Erhöhung bestehen.

Durch eine Aufhebung des Sondersatzes können eine Vereinfachung, eine bessere Transparenz und eine grössere Gleichbehandlung unterschiedlicher Branchen durch das MWST-System erreicht werden, ohne dass schwer wiegende ökonomische Folgen für den Tourismus zu erwarten sind.

Schliesslich kann die vom Bundesrat zunächst von 2003 bis 2007 befristete direkte Tourismusförderung die strukturschwachen Bergregionen gezielter stützen als eine indirekte Subventionierung durch den Sondersatz, die auch den strukturstarken Hotels in Genf oder Zürich zugute kommt.

Kasten 2

Literaturverzeichnis

Aeppli, R. und Moser, T. (1999), Auswirkungen der Währungsunion auf den Schweizer Tourismus, Studie der KOF/ETH im Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit, Dienst für Tourismus.

Colombier, C. (2002), Der «Elchtest» für den Sondersatz der Mehrwertsteuer in der Hotellerie, Ökonomenteam der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Arbeitspapier Nr. 3.

Gutekunst, G. und Schwager, R. (2002), Steuerbelastung von Unternehmen im Alpenraum, ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW Bd. 59.

Lande, M. van der (March 2001), The effective tax burdens of companies in the member states of the EU, Summary Report, Baker & McKenzie.

Hotel-Panel 1999 – Zahlen und Fakten zur Schweizer Hotellerie, Hrsg. Bundesamt für Statistik, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit, Schweizer Hotelier-Verein.

6 Die Schätzungen der Veränderungen von Übernachtungen und Umsatz pro Betrieb basieren aufgrund der Datenverfügbarkeit auf der Hotelanzahl und dem Logementmoyenne aus dem Jahr 1999 (siehe Hotel-Panel, 1999, S. 4 und 7).

7 Für eine ausführliche Darstellung siehe Colombier, 2002, S. 28–31.