

12.074

**Botschaft
zur Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung
des Gastgewerbes!»**

vom 14. September 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. September 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» ohne Gegenentwurf ab, da sie weit über das von ihr angesprochene Ziel einer Gleichbehandlung des Gastgewerbes mit Take-Away-Anbietern hinausschiesst und zu grossen Mindereinnahmen für die Bundeskasse führt. Eine Umsetzung wäre nur mit Kompensationsmassnahmen innerhalb des Mehrwertsteuersystems möglich, die jedoch die Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gegenüber dem Status quo erhöhen würden.

Ausgangslage

Bei der Mehrwertsteuer gibt es neben einem Normalsatz von 8 Prozent einen reduzierten Satz von 2,5 Prozent und einen bis Ende 2013 befristeten Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 3,8 Prozent. Take-Away-Leistungen werden wie Verkäufe von Nahrungsmitteln (inkl. alkoholfreier Getränke) zum reduzierten Satz besteuert. Die Abgabe von Nahrungsmitteln im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen hingegen wird zum Normalsatz besteuert, wenn die steuerpflichtige Person für deren Konsum an Ort und Stelle besondere Vorrichtungen bereithält oder die Nahrungsmittel beim Kunden oder bei der Kundin zubereitet beziehungsweise serviert werden.

Inhalt der Vorlage und ihre Auswirkungen

Die Initiative will durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung eine Gleichstellung der gastgewerblichen Leistungen mit den Take-Away-Leistungen erreichen. Zu diesem Zweck sollen die gastgewerblichen Leistungen (ohne Abgabe von alkoholischen Getränken oder Raucherwaren) dem gleichen Steuersatz unterstellt werden wie die Lieferung von Nahrungsmitteln. Die Initiative lässt sich nach Ansicht des Bundesrates nur durch die Unterstellung der gastgewerblichen Leistungen unter den reduzierten Steuersatz umsetzen. Damit aber schiesst die Initiative weit über ihr eigentliches Ziel hinaus, denn für eine Besteuerung der gastgewerblichen Leistungen zum reduzierten Satz ist keine sozial- oder verteilungspolitische Begründung denkbar. Bereits aus diesem Grund lehnt der Bundesrat diese Initiative ab.

Die Annahme der Initiative hätte zudem Mindereinnahmen von jährlich 700–750 Millionen Franken zur Folge, wovon rund 75 Millionen Franken zulasten des AHV-Fonds und rund 40 Millionen Franken zulasten des IV-Fonds gehen würden. Mindereinnahmen in dieser Grössenordnung kann der Bundeshaushalt kaum verkraften. Für den Bundesrat kommt deshalb nur eine ertragsneutrale Umsetzung der Initiative infrage, wobei die Kompensation zwingend innerhalb des Mehrwertsteuersystems zu erfolgen hat. Dabei erweist sich eine Erhöhung des reduzierten Steuersatzes auf 3,8 Prozent als am besten geeignet, da dadurch zum einen die absolute Differenz zwischen dem reduzierten Satz und dem Normalsatz wieder ungefähr auf das ursprüngliche Niveau zurückgebildet würde und zum anderen keine Anpassung der

Bundesverfassung notwendig wird. Zudem wirkt sich diese Kompensationsvariante als einzige nicht zum Nachteil der Kantone und Gemeinden aus.

Die vom Bundesrat favorisierte Kompensationsvariante hat nur geringfügige Auswirkungen auf die privaten Haushalte, wobei Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine gewisse Mehrbelastung erfahren und Haushalte in sehr guten wirtschaftlichen Verhältnissen leicht entlastet würden.

Auf die Volkswirtschaft als Ganzes hätte die Initiative infolge der vollumfänglichen Kompensation der Mindereinnahmen keine Auswirkungen. Das Gastgewerbe würde jedoch zulasten der Branchen profitieren, in denen der Steuersatz erhöht würde.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8320
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	8324
1.1 Wortlaut der Initiative	8324
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	8324
1.3 Gültigkeit	8325
2 Ausgangslage	8325
3 Ziele und Inhalt der Initiative	8326
3.1 Ziele der Initiative	8326
3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	8327
3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes	8327
4 Würdigung der Initiative	8329
4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative	8329
4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	8329
4.2.1 Auswirkungen auf das Gastgewerbe	8329
4.2.2 Auswirkungen auf die übrigen steuerpflichtigen Personen	8331
4.2.3 Auswirkungen auf den Bund	8332
4.2.4 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	8333
4.2.5 Auswirkungen auf die privaten Haushalte	8333
4.2.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8334
4.2.7 Erfahrungen mit Steuersatzsenkungen	8335
4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative	8336
5 Ertragsneutrale Umsetzung der Initiative	8337
5.1 Auswirkungen der Kompensationsvariante 1: Erhöhung des reduzierten Steuersatzes und des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen	8338
5.1.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen	8338
5.1.2 Auswirkungen auf den Bund	8339
5.1.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	8340
5.1.4 Auswirkungen auf die privaten Haushalte	8340
5.2 Auswirkungen der Kompensationsvariante 2: Erhöhung des Normalsatzes	8343
5.2.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen	8343
5.2.2 Auswirkungen auf den Bund	8343
5.2.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	8344
5.2.4 Auswirkungen auf die privaten Haushalte	8344
5.3 Auswirkungen der Kompensationsvariante 3: Erhöhung des Normalsatzes und des reduzierten Satzes	8344
5.3.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen	8344
5.3.2 Auswirkungen auf den Bund	8345
5.3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	8345
5.3.4 Auswirkungen auf die privaten Haushalte	8345
5.4 Überblick über die Auswirkungen der drei Varianten	8345

6 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	8346
7 Schlussfolgerungen	8347
Anhänge:	
1 Besteuerung von ausgewählten Leistungen in der EU	8349
2 Arbeitsstätten im Gast- und Beherbergungsgewerbe 2008	8350
3 Beschäftigte im Gast- und Beherbergungsgewerbe 2008 (in Vollzeitäquivalenten)	8351
Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» (Entwurf)	8353

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» hat den folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 130 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Gastgewerbliche Leistungen unterliegen dem gleichen Steuersatz wie die Lieferung von Nahrungsmitteln. Dies gilt nicht für alkoholische Getränke, Tabak und andere Raucherwaren, die im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen abgegeben werden.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 8 (neu)²

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 130 Abs. 1^{bis}
(Mehrwertsteuersatz für gastgewerbliche Leistungen)*

Bis zum Inkrafttreten der geänderten Mehrwertsteuergesetzgebung aufgrund von Artikel 130 Absatz 1^{bis} erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsvorschriften auf dem Verordnungsweg.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» wurde am 23. März 2010 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 21. September 2011 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

¹ SR 101

² Da die Volksinitiative keine Übergangsbestimmung der Bundesverfassung ersetzen will, erhält die Übergangsbestimmung zum vorliegenden Artikel erst nach der Volksabstimmung die endgültige Ziffer, und zwar aufgrund der Chronologie der in der Volksabstimmung angenommenen Verfassungsänderungen. Die Bundeskanzlei wird die nötigen Anpassungen vor der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) vornehmen.

³ BBl 2010 2351

Mit Verfügung vom 13. Oktober 2011⁴ stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 118 802 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes (ParlG) vom 13. Dezember 2002⁵ hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 21. September 2012 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 21. März 2014 die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die offensichtliche Undurchführbarkeit einer Initiative gilt als einzige ungeschriebene materielle Schranke einer Verfassungsrevision. Die vorliegende Volksinitiative ist sowohl rechtlich umsetzbar als auch faktisch durchführbar.

Die Initiative ist somit gültig.

2 Ausgangslage

Artikel 130 Absatz 1 BV hält fest, dass der Bund auf Lieferungen von Gegenständen und auf Dienstleistungen einschliesslich Eigenverbrauch sowie auf Einfuhren eine Mehrwertsteuer (MWST) mit einem Normalsatz von höchstens 6,5 Prozent und einem reduzierten Satz von mindestens 2,0 Prozent erheben kann. Hinzu kommen die Steuersatzerhöhungen:

- zugunsten der AHV (1 Prozentpunkt beim Normalsatz und 0,3 Prozentpunkte beim reduzierten Satz; Art. 130 Abs. 3 BV);
- zugunsten der Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (0,1 Prozentpunkte für alle Steuersätze; Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. e BV);
- zugunsten der Sicherung der Finanzierung der Invalidenversicherung (0,4 Prozentpunkte beim Normalsatz und 0,1 Prozentpunkte beim reduzierten Satz; Art. 196 Ziff. 14 Abs. 2 BV).

⁴ BBI 2011 7989

⁵ SR 171.10

Insgesamt beträgt der Normalsatz aktuell 8 Prozent und der reduzierte Steuersatz 2,5 Prozent. Daneben gilt befristet bis Ende 2013 für Beherbergungsleistungen ein Sondersatz von 3,8 Prozent. Nach Artikel 25 Absatz 2 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009⁶ (MWSTG) findet der reduzierte Steuersatz unter anderem Anwendung auf Wasser in Leitungen und Nahrungsmittel.

Im Bereich der Lieferung von Nahrungsmitteln und der Abgabe von Nahrungsmitteln im Rahmen von Take-Away- und gastgewerblichen Leistungen kommen unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung, je nachdem wie und wo die Leistungen erbracht werden. Es gilt deshalb zunächst festzuhalten, was unter den verschiedenen Begriffen zu verstehen ist:

Nahrungsmittel	Nahrungsmittel nach dem Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 ⁷ , das heisst Speisen und alkoholfreie Getränke (Art. 25 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 MWSTG). Sofern es sich um eine Lieferung handelt, werden die Nahrungsmittel zum reduzierten Satz besteuert. Liegt eine Dienstleistung vor, kommt der Normalsatz zur Anwendung.
Take-Away-Leistungen	Lieferung von Nahrungsmitteln, die zum Mitnehmen oder zur Auslieferung bestimmt sind. Sind keine Einrichtungen zur Konsumation an Ort und Stelle vorhanden beziehungsweise werden die Nahrungsmittel nicht dort konsumiert, kommt der reduzierte Steuersatz zur Anwendung; bei Konsumation an Ort und Stelle gilt der Normalsatz.
Gastgewerbliche Leistungen	Abgabe von Nahrungsmitteln, wenn die steuerpflichtige Person für deren Konsum an Ort und Stelle besondere Vorrichtungen bereithält oder die Nahrungsmittel beim Kunden oder bei der Kundin zubereitet beziehungsweise serviert werden (Art. 25 Abs. 3 MWSTG).

Aus Anhang 1 ist des Weiteren ersichtlich, welche Steuersätze in der EU für gastgewerbliche und für Take-Away-Leistungen sowie für die Lieferung von Nahrungsmitteln gelten.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Initiative will durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung eine Gleichstellung der gastgewerblichen Leistungen mit den Take-Away-Leistungen erreichen, indem gastgewerbliche Leistungen dem gleichen Satz unterstellt werden wie die Lieferung von Nahrungsmitteln.

Für die Urheber und Urheberinnen der Initiative sind die verzehrfertigen Speisen und alkoholfreien Getränke unabhängig von ihrem Verzehrort (einem konventionellen Restaurant, einem Tankstellenshop, einer «warmen Theke» im Supermarkt,

⁶ SR 641.20

⁷ SR 817.0

einem Kiosk oder Imbisswagen, einer Metzgerei oder Bäckerei) gleich zu besteuern. Dabei soll auch keine Rolle mehr spielen, ob für den Konsum der Speisen und Getränke an Ort und Stelle besondere Vorrichtungen wie Tische und Stühle bereitgestellt werden. Der Wettbewerbsnachteil für das Gastgewerbe, auf dessen Leistungen ein höherer Mehrwertsteuersatz zur Anwendung gelangt als auf den Leistungen der Take-Away-Betriebe und des Detailhandels, soll beseitigt werden.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative verlangt, dass für gastgewerbliche Leistungen der gleiche Steuersatz zur Anwendung kommen soll wie bei der Lieferung von Nahrungsmitteln. An der Besteuerung der Beherbergung zu einem Steuersatz, der zwischen dem reduzierten Satz und dem Normalsatz liegt, sowie an der Besteuerung von alkoholischen Getränken und Tabakwaren zum Normalsatz, die im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen abgegeben werden, will die Initiative nichts ändern.

Die Initiative sieht vor, dass bis zum Inkrafttreten der geänderten Mehrwertsteuergesetzgebung der Bundesrat die nötigen Ausführungsvorschriften auf dem Verordnungsweg erlässt.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Gemäss Initiativtext sollen gastgewerbliche Leistungen dem gleichen Steuersatz wie die Lieferung von Nahrungsmitteln unterliegen. Die Initiative sagt jedoch nicht, in welcher Art und Weise die Umsetzung erfolgen soll. Bei der Annahme der Volksinitiative würden dem Gesetzgeber drei Varianten zur Erfüllung des Anliegens der Initiative offen stehen:

1. Unterstellung des Gastgewerbes unter den reduzierten Satz:

Die Besteuerung der Abgabe von Nahrungsmitteln im Gastgewerbe zum reduzierten Satz hätte mehrwertsteuerrechtlich eine Gleichstellung mit Take-Away-Leistungen zur Folge. Damit würde dem Wortlaut des Initiativtextes entsprochen und das Anliegen der Initiative erfüllt. Die Auswirkungen, Vorzüge und Mängel dieser Variante sind in der vorliegenden Botschaft ausführlich dargestellt.

2. Unterstellung aller Take-Away-Leistungen unter den Normalsatz:

Diese Variante würde zwar mit dem Initiativtext nicht übereinstimmen, da dieser ausdrücklich den gleichen Steuersatz für gastgewerbliche Leistungen wie für die Lieferung von Nahrungsmitteln fordert. Sie wäre aber grundsätzlich in der Lage, das Anliegen der Initianten und Initiantinnen zu erfüllen. Es würde also – anders als nach geltendem Recht (vgl. Ziff. 2) – nicht mehr darauf abgestellt, ob bei einem Take-Away-Betrieb Einrichtungen zum Verzehr des Nahrungsmittels an Ort und Stelle zur Verfügung stehen.

In der Praxis wäre die Abgrenzung zwischen dem so konzipierten Take-Away und dem «gewöhnlichen» Verkauf von Nahrungsmitteln allerdings unlösbar: Dies vor allem deshalb, weil in beiden Fällen die Nahrungsmittel vom Kunden oder von der Kundin mitgenommen werden. Kauft beispiels-

weise jemand in einer Bäckerei ein Weggli, käme es für die Abgrenzung auf den Zeitpunkt des Verzehrs an. Wenn der Kunde oder die Kundin das Weggli gleich, das heisst im Laden oder in dessen Nähe, essen wollte, läge eine zum Normalsatz steuerbare Take-Away-Leistung vor. Wenn er oder sie es aber erst einige Zeit später essen möchte, wäre es eine zum reduzierten Satz steuerbare Lieferung eines Nahrungsmittels. Da die steuerpflichtige Person (die Bäckerei) keine Kenntnis vom Zeitpunkt des Verzehrs hat, wäre dieses Abgrenzungskriterium unbrauchbar.

Eine Einschränkung auf Nahrungsmittel, die warm verkauft werden, wäre zwar denkbar, da der Verzehr in der überwiegenden Zahl aller Fälle unmittelbar nach dem Verkauf stattfindet und somit eine Abgrenzung zum gewöhnlichen Verkauf von Nahrungsmitteln möglich wäre. Dies würde jedoch zu einer willkürlichen steuerlichen Privilegierung sämtlicher kalter Take-Away-Speisen wie Salate, Sandwiches und Birchermüesli führen. Ausserdem ergäben sich Probleme bei Kombinationen von warmen und kalten Speisen (z.B. Frühlingsrollen mit Salat), die in einem Behältnis abgegeben werden.

Das Kriterium des verzehrfertigen Nahrungsmittels wäre ebenfalls ungeeignet, da viele Nahrungsmittel wie eben das Weggli, aber auch Früchte, Schokolade, Pommes Chips oder Mineralwasser verzehrfertig sind.

Ein Abstellen auf die Verkaufseinrichtung (z.B. bedienter Tresen statt Selbstbedienung) wäre beim Grossverteiler vorstellbar, bei einer Bäckerei ohne Selbstbedienungsbereich würden nach diesem Kriterium jedoch sämtliche Verkäufe zu Take-Away-Leistungen. Dies wäre willkürlich, denn der Tresenverkauf führt nicht als solcher zum Direktverzehr.

Die nähere Betrachtung zeigt also, dass die Anwendung des Normalsatzes auf sämtliche Take-Away-Leistungen in der Praxis kaum umsetzbar ist. Aus diesem Grund wird diese Variante in der vorliegenden Botschaft nicht weiterverfolgt.

3. Unterstellung aller Nahrungsmittellieferungen (einschliesslich aller Take-Away-Leistungen) unter den Normalsatz:

Das Abgrenzungsproblem könnte auf einfache Art und Weise durch die Anwendung des Normalsatzes auf alle Nahrungsmittellieferungen gelöst werden. Politisch hätte ein solcher Vorschlag jedoch selbst dann einen sehr schweren Stand, wenn er mit einer entsprechenden Senkung des Normalsatzes verbunden wäre.

Ausserdem stellt sich hier die Frage, welcher Steuersatz für die Abgabe von alkoholischen Getränken und Raucherwaren im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen gelten würde. Der Initiativtext hält nämlich fest, dass diese Leistungen nicht zum gleichen Satz zu versteuern sind wie die Nahrungsmittellieferungen. Insofern wäre eine Unterstellung sämtlicher Nahrungsmittellieferungen unter den Normalsatz nicht mit dem Verfassungstext gemäss Initiative vereinbar, es sei denn, man würde alkoholische Getränke und Raucherwaren dem reduzierten Satz unterstellen, was jedoch nicht zuletzt aus gesundheitspolitischen Gründen nicht in Frage kommt. Aus diesem Grund wird auch diese Variante in der vorliegenden Botschaft nicht weiter geprüft.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Der Bundesrat kann nachvollziehen, dass die Initianten und Initiantinnen in der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von gastgewerblichen Leistungen und Take-Away-Leistungen eine Diskriminierung des Gastgewerbes erblicken. Im ersten Moment scheint es tatsächlich unverständlich, weshalb ein belegtes Brot im Restaurant mit dem Normalsatz und eines aus der Bäckerei mit dem reduzierten Satz zu versteuern ist. Wird das belegte Brot indessen nicht isoliert betrachtet, sondern die ganze Verpflegungssituation mit einbezogen, so wird der Unterschied ersichtlich. Geht der Kunde oder die Kundin in die Bäckerei, um ein belegtes Brot zu kaufen, so ist anzunehmen, dass er oder sie keine weiteren Leistungen in Anspruch nehmen will. Geht er oder sie jedoch in ein Restaurant, so will er oder sie in der Regel nicht nur ein Nahrungsmittel kaufen, sondern bedient werden oder zumindest eine Sitz- oder Abstellmöglichkeit haben, gegebenenfalls die Toiletten benutzen, eine Zeitung lesen usw. Das ist ein klares Abgrenzungskriterium, um zu unterscheiden zwischen dem Einkauf von Nahrungsmitteln, die ein lebensnotwendiges Gut sind und deshalb dem reduzierten Steuersatz unterliegen, und einer Leistung, die über den reinen Nahrungsmittelaufkauf hinausgeht. Die sich daraus ergebende Ungleichbehandlung von Gastgewerbe und Take-Away ist vor allem bei der Mittagsverpflegung festzustellen, kommt aber bei der Abendverpflegung deutlich weniger zum Tragen, da beim Besuch eines Restaurants am Abend mehrheitlich nicht die schnelle und preiswerte Verpflegung im Vordergrund steht. Die Dienstleistungskomponente ist im Restaurant in aller Regel gewichtiger als der blosse Nahrungsmittelbezug. Deshalb lässt es sich auch rechtfertigen, gastgewerbliche Leistungen zum Normalsatz von 8 Prozent zu besteuern.

Der Bundesrat kann jedoch nicht nachvollziehen, weshalb die Initianten und Initiantinnen mit ihrer Initiative nicht nur eine Gleichstellung der gastgewerblichen Leistungen mit den Take-Away-Leistungen verlangen, sondern eine Gleichstellung mit allen Lieferungen von Nahrungsmitteln. Der Kauf einer Packung Spaghetti, eines Kilos Bohnen oder einer Tiefkühlpizza steht in keiner Weise in Konkurrenz zu den gastgewerblichen Leistungen. Dennoch verlangt die Initiative, dass alle diese Leistungen zur Vermeidung von Diskriminierung dem gleichen Steuersatz unterstellt werden. Damit schiesst die Initiative weit über ihr eigentliches Anliegen hinaus.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Ausführungen in dieser Ziffer beziehen sich auf eine Umsetzung der Initiative ohne Kompensation der Mindereinnahmen. Die Auswirkungen, die sich bei einer ertragsneutralen Umsetzung der Initiative ergeben, sind in Ziffer 5 dargestellt.

4.2.1 Auswirkungen auf das Gastgewerbe

Nebst reinen Gaststätten, Bars und dergleichen gibt es auch viele Restaurants in Hotels. Infolgedessen lassen sich das Gastgewerbe und das Beherbergungsgewerbe in den Statistiken nicht zuverlässig auseinanderhalten. Die nachfolgenden Ausführungen

rungen, die sich auf die Betriebsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) und die Mehrwertsteuerstatistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) abstützen, beziehen sich deshalb immer auf das Gast- und Beherbergungsgewerbe zusammen.

Das Gast- und Beherbergungsgewerbe ist ein wichtiger Sektor der Schweizer Wirtschaft, wobei es beachtliche Unterschiede zwischen den Tourismuskantonen und den übrigen Kantonen gibt. Während gemäss Betriebsstatistik des BFS in Graubünden auf 118 und im Wallis auf 133 Einwohner/innen ein Betrieb kommt, sind es in Basel-Landschaft 444 und im Aargau 397 Einwohner/innen (vgl. Anhang 2). Dementsprechend unterschiedlich ist auch der Anteil der Beschäftigten im Gast- und Beherbergungsgewerbe. So sind in Graubünden 15,7 Prozent, in Appenzell Innerrhoden 12,0 Prozent und im Wallis 11,3 Prozent der Beschäftigten in diesem Sektor tätig, in Basel-Landschaft demgegenüber nur gerade 2,9 Prozent, in Zug 3,3 Prozent und im Aargau 3,5 Prozent (vgl. Anhang 3).

Tabelle 1 zeigt, dass die Anzahl der mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen, die im Gast- und Beherbergungsgewerbe tätig sind, seit dem Jahr 2005 trotz starkem Bevölkerungswachstum insgesamt ziemlich stabil geblieben ist. Eine deutliche Zunahme der Betriebe kann jedoch bei den Bars und den Caterern verzeichnet werden.

Tabelle 1

Anzahl steuerpflichtige Gast- und Beherbergungsbetriebe

	2001	2005	2008	2009	2010
Hotels, Gasthöfe und Pensionen mit Restaurant	4 196	4 078	3 956	3 946	3 925
Hotels, Gasthöfe und Pensionen ohne Restaurant	399	393	392	387	388
Weitere Beherbergungsstätten (Camping, Jugendherbergen usw.)	558	582	618	631	712
Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms und Gelaterias	18 212	19 292	19 138	18 996	18 924
Kantinen	193	196	184	195	210
Bars	1 275	1 497	1 565	1 658	1 707
Diskotheken, Dancings, Nightclubs	369	404	379	402	396
Caterings	405	557	607	642	737
Total	25 607	26 999	26 839	26 857	26 999

Quelle: ESTV, Mehrwertsteuerstatistiken 2001, 2005, 2008, 2009 und 2010 (provisorisch)

Auch in Bezug auf die steuerbaren Umsätze ist ab dem Jahr 2005 keine grosse Zunahme zu verzeichnen (vgl. Tabelle 2).

Steuerbare Umsätze der Gast- und Beherbergungsbetriebe (in Mio. Fr.)

	2001	2005	2008	2009	2010
Hotels, Gasthöfe und Pensionen mit Restaurant	7 071	7 150	8 870	8 480	8 780
Hotels, Gasthöfe und Pensionen ohne Restaurant	333	300	352	348	367
Weitere Beherbergungsstätten (Camping, Jugendherbergen usw.)	363	376	414	423	455
Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms und Gelaterias	11 897	11 841	13 101	13 151	13 261
Kantinen	529	1 290	1 446	1 462	1 513
Bars	432	488	570	601	619
Diskotheiken, Dancings, Nightclubs	301	323	342	344	338
Caterings	336	403	528	538	580
Total	21 262	22 171	25 623	25 347	25 914

Quelle: ESTV, Mehrwertsteuerstatistiken 2001, 2005, 2008, 2009 und 2010 (provisorisch)

Gegen 27 000 steuerpflichtige Personen würden durch die Initiative eine direkte steuerliche Entlastung erfahren, da die Abgabe von Nahrungsmitteln im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen zum reduzierten Satz besteuert würde. Bei vollständiger Weitergabe der Steuersatzsenkung an die Gäste bliebe ihre Marge unverändert und es wäre eine leichte Steigerung der Nachfrage und damit des Umsatzes ohne MWST zu erwarten. Würde die Steuersatzsenkung nicht an die Gäste weitergegeben, führte dies zu einer Margenerhöhung, aber dafür ergäbe sich kein positiver Effekt auf die Nachfrage nach solchen Leistungen.

Die Initiative hätte zudem eine Zunahme des administrativen Aufwands für das Gastgewerbe zur Folge. Zwar ergäbe sich ein gewisser administrativer Minderaufwand bei Betrieben, die sowohl gastgewerbliche als auch Take-Away-Leistungen erbringen, da für beide Leistungen neu der gleiche Steuersatz gelten würde. Infolge der Initiative müssten jedoch praktisch alle gastgewerblichen Betriebe neu die Umsätze aus der Abgabe von alkoholischen Getränken und Raucherwaren von den übrigen gastgewerblichen Umsätzen trennen, was Mehraufwand zur Folge hätte. Hinzu kommen sodann noch die einmaligen Umstellungskosten. Insgesamt überwiegt demzufolge der Mehraufwand.

4.2.2 Auswirkungen auf die übrigen steuerpflichtigen Personen

Die Steuersatzsenkung für gastgewerbliche Leistungen hätte auf die steuerpflichtigen Personen ausserhalb dieses Sektors insofern Auswirkungen, als sie Kunden oder Kundinnen des Gastgewerbes sind. Hierbei kommt es zum einen darauf an, ob die gastgewerblichen Betriebe die Steuersatzsenkung von 8 Prozent auf 2,5 Prozent ganz, teilweise oder gar nicht an die Gäste weitergeben. Zum anderen ist es von Bedeutung, ob der Gast zum Vorsteuerabzug berechtigt ist oder nicht (vgl. Tabelle 3).

Auswirkungen der Steuersatzsenkung von 8 Prozent auf 2,5 Prozent auf die Nettobelastung der Gäste

	Gastgewerblicher Betrieb		
	gibt die Steuersatzsenkung vollumfänglich an die Gäste weiter	gibt die Steuersatzsenkung zu 50 % an die Gäste weiter	gibt die Steuersatzsenkung nicht an die Gäste weiter
Gast ist zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt	0,00 %	2,68 %	5,37 %
Gast ist zu 30 % zum Vorsteuerabzug berechtigt	-3,65 %	-1,06 %	1,52 %
Gast ist nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt	-5,09 %	-2,55 %	0,00 %

Würde der gastgewerbliche Betrieb die Steuersatzsenkung nicht an die Gäste weitergeben, bliebe der Preis einschliesslich MWST unverändert, aber er enthielte nur noch 2,5 Prozent statt 8 Prozent MWST. Somit könnte der zum vollen Vorsteuerabzug berechtigte Gast weniger Vorsteuer in Abzug bringen und die Leistung verteuerte sich für ihn um 5,37 Prozent. Bei vollständiger Weitergabe der Steuersatzsenkung bliebe der Preis ohne MWST und damit auch die Nettobelastung der zum vollen Vorsteuerabzug berechtigten Person unverändert.

Bei den nachfolgenden Berechnungen wird jedoch immer davon ausgegangen, dass die Steuersatzsenkungen vollumfänglich an die Abnehmer und Abnehmerinnen weitergegeben werden. Dass dies nicht immer der Fall sein muss, zeigen die Erfahrungen mit Steuersatzsenkungen (Ziff. 4.2.7).

4.2.3 Auswirkungen auf den Bund

Die Initiative hätte Mindereinnahmen aus der Mehrwertsteuer von jährlich 700–750 Millionen Franken zur Folge. Davon gingen rund 75 Millionen Franken zulasten des AHV-Fonds und rund 40 Millionen Franken zulasten des IV-Fonds.

Die Initiative würde sich aber auch auf die steuerpflichtigen Dienststellen des Bundes auswirken, die gastgewerbliche Leistungen erbringen. Wie alle übrigen steuerpflichtigen Personen müssten sie diese Änderungen im Steuersatz vollziehen.

Die Initiative hätte sodann Auswirkungen auf den Bund als Abnehmer von gastgewerblichen Leistungen. Allerdings bezieht der Bund nur in geringem Mass solche Leistungen und könnte infolgedessen auch nur wenig von dieser Steuersatzsenkung profitieren.

Die Initiative hätte keine Auswirkungen auf den Personalbedarf der ESTV. Es ergäbe sich zwar eine minimale Minderbelastung, weil infolge der steuerlich gleichen Behandlung von Take-Away-Leistungen und der Abgabe von Nahrungsmitteln im Rahmen von gastgewerblichen Leistungen die Fehlerquote in diesem Sektor und somit der Kontrollaufwand der ESTV verringert würde. Diese Minderbelastung würde jedoch kompensiert durch den erhöhten Kontrollaufwand, weil viele gastge-

werbliche Unternehmen, die bisher mit einem einzigen Steuersatz abrechnen konnten, zwei Steuersätze handhaben müssten.

4.2.4 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Initiative hätte zum einen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden, soweit es sich um steuerpflichtige Dienststellen handelt, die gastgewerbliche Dienstleistungen erbringen. Wie alle übrigen steuerpflichtigen Personen hätten auch die Dienststellen der Kantone und Gemeinden diese Änderungen im Steuersatz zu vollziehen.

Die Initiative hätte sodann Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden als Abnehmer oder Abnehmerinnen von gastgewerblichen Leistungen. Allerdings beziehen sie nur in geringem Mass solche Leistungen, sodass sie auch nur wenig von dieser Steuersatzsenkung profitieren.

4.2.5 Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Wie Tabelle 3 in Ziffer 4.2.2 aufzeigt, würden bei voller Weitergabe der Steuersatzsenkung an nicht zum Vorsteuerabzug berechnete Gäste die Preise für die Leistungen um 5,09 Prozent sinken. Es resultierten demzufolge eine finanzielle Entlastung der Konsumenten und Konsumentinnen und eine entsprechende Erhöhung ihrer Kaufkraft.

Ein Teil der MWST-Einnahmen des Bundes aus gastgewerblichen Leistungen stammt von Personen mit Wohnsitz im Ausland. Es handelt sich dabei in erster Linie um Touristen, Touristinnen, Grenzgänger und Grenzgängerinnen. Somit käme ein Teil der Steuerreduktion auf gastgewerblichen Leistungen auch diesen ausländischen Haushalten zugute. Es handelt sich um rund 60 Millionen Franken pro Jahr.

Die rund 3,45 Millionen inländischen Haushalte würden somit um jährlich 640–690 Millionen Franken entlastet. Die MWST-Belastung eines durchschnittlichen Haushaltes verringerte sich demzufolge um rund 195 Franken pro Jahr. Je nach Haushaltstyp und Einkommensklasse gibt es allerdings deutliche Abweichungen von diesem Durchschnittswert.

Es zeigt sich, dass einkommensstarke Haushalte in Franken betrachtet deutlich stärker von der Steuersatzsenkung profitieren würden als einkommensschwache Haushalte. Dies gilt für alle Haushaltstypen (vgl. Tabelle 4). Die entsprechenden Berechnungen stützen sich auf einen Zusammenschluss der Haushaltbudgeterhebungen 2006–2009 des BFS. Für Paarhaushalte mit einem Einkommen bis 4699 Franken pro Monat kann das BFS keine gesicherten Daten liefern.

Tabelle 4

Jährliche Entlastung der privaten Haushalte nach Einkommensklassen und Haushaltstypen (in Fr.)

Einkommensklassen (Franken pro Monat)	0 – 4 699	4 700 – 6 799	6 800 – 9 099	9 100 – 12 499	12 500 und mehr
Alle Haushalte	-79,07	-131,89	-173,28	-229,32	-351,38
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/Rentnerinnen)	-110,92	-140,69	-189,63	-280,84	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		-150,11	-180,37	-243,23	-380,28
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		-110,61	-166,59	-222,14	-319,40
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		-89,99	-152,84	-226,48	-354,92
Rentner/Rentnerinnen-Haushalte	-61,37	-130,40	-174,79	-258,80	

Rentner/Rentnerinnen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen «9 100 – 12 499» und «12 500 und mehr» zusammengefügt.

In Prozenten des Bruttoeinkommens betrachtet, ergeben sich jedoch nur geringfügige Unterschiede. Am stärksten würden die einkommensschwachen Einpersonen-Haushalte profitieren, am wenigsten die Paar-Haushalte mit zwei Kindern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Jährliche Entlastung der privaten Haushalte nach Einkommensklassen und Haushaltstypen (in Prozent des Bruttoeinkommens)

Einkommensklassen (Franken pro Monat)	0 – 4 699	4 700 – 6 799	6 800 – 9 099	9 100 – 12 499	12 500 und mehr
Alle Haushalte	-0,20 %	-0,19 %	-0,18 %	-0,18 %	-0,17 %
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/Rentnerinnen)	-0,28 %	-0,20 %	-0,20 %	-0,18 %	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		-0,21 %	-0,19 %	-0,19 %	-0,18 %
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		-0,16 %	-0,17 %	-0,17 %	-0,15 %
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		-0,13 %	-0,16 %	-0,18 %	-0,17 %
Rentner/Rentnerinnen-Haushalte	-0,16 %	-0,19 %	-0,19 %	-0,16 %	

Rentner/Rentnerinnen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen «9 100 – 12 499» und «12 500 und mehr» zusammengefügt.

4.2.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Entlastung der inländischen privaten Haushalte würde deren Kaufkraft entsprechend erhöhen. Es ist damit zu rechnen, dass ein Grossteil dieser Entlastung zum Bezug zusätzlicher gastgewerblicher und anderer Leistungen verwendet würde. Dies hätte eine entsprechende Steigerung der Nachfrage und somit auch einen kleinen Wachstumsimpuls zur Folge.

Würde die Steuersatzsenkung nicht oder nur teilweise an die Gäste weitergegeben, fielen diese Effekte deutlich niedriger aus. Dafür würden sich die Margen der gastgewerblichen Betriebe erhöhen, was eine Zunahme der Investitionstätigkeit im Gastgewerbe zur Folge haben dürfte.

4.2.7

Erfahrungen mit Steuersatzsenkungen

In einigen Ländern der Europäischen Union (EU) sind in den letzten Jahren Steuersatzsenkungen für bestimmte Leistungen erfolgt.

In Frankreich wurden per 1. Juli 2009 die bisher dem Regelsatz von 19,6 Prozent unterstellten gastgewerblichen Leistungen (ohne alkoholische Getränke) dem reduzierten Satz von 5,5 Prozent zugeteilt. Auf den 1. Januar 2012 wurde der Steuersatz dann allerdings wieder auf 7 Prozent angehoben. Die Senkung ging einher mit einem Vertrag zwischen dem Staat einerseits und neun Verbänden des Gastgewerbes andererseits, der Folgendes vorsah:

- Jeder gastgewerbliche Betrieb senkt für sieben repräsentative Speisen beziehungsweise Getränke die Preise einschliesslich MWST um 11,8 Prozent, was einer Senkung der Konsumentenpreise im Restaurantgewerbe um rund 2,5 Prozent entspricht.
- Innerhalb von zwei Jahren sollten im Gastgewerbe 20 000 Arbeitsplätze geschaffen werden.
- Schliesslich sollten die Löhne der im Gastgewerbe Beschäftigten erhöht und ihnen zwei zusätzliche Ferientage gewährt werden.

Das französische Ministerium für Gewerbe, Handel und Tourismus hat im Verlauf des Jahres 2010 bestätigt, dass eine positive Bilanz gezogen werden könne.⁸

In Deutschland wurden per 1. Januar 2010 die bis anhin mit dem Regelsatz von 19 Prozent besteuerten Beherbergungsleistungen (ohne Frühstück) dem reduzierten Satz von 7 Prozent unterstellt. Diese Steuersatzsenkung hatte gemäss einer Studie für das Bundesland Niedersachsen folgende Auswirkungen⁹:

- Ein Drittel der Hotels senkte im Zug der MWST-Senkung die Preise, und zwar für Privatreisende wie Geschäftsreisende um durchschnittlich 6 Prozent.
- Auf die Auslastung der Hotels hatte die Steuersatzsenkung keinen Einfluss.
- Für fast alle Hotelbetriebe verbesserte sich infolge grösserer Margen die wirtschaftliche Situation deutlich.
- Es konnte eine deutliche Zunahme der Investitionstätigkeit festgestellt werden.

Im Ergebnis haben sich die Nettokosten einer Hotelübernachtung, das heisst die Kosten nach Abzug der MWST, für steuerpflichtige Gäste mit Anspruch auf Vorsteuerabzug spürbar verteuert (vgl. analog Tabelle 3).

⁸ www.pme.gouv.fr/restauration/baisse-tva.php

⁹ www.ahgz.de/news/studie-niedersachsens-hotellerie-investiert-mio-euro,200012182305.html

Im Jahr 2007 hat sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in einer Evaluation mit reduzierten Mehrwertsteuersätzen als Steuervergünstigung befasst:¹⁰

- In Ziffer 5.5.2 der Evaluation legt die EFK dar, dass die schweizerische Hotellerie die Reduktion des Steuersatzes für Beherbergungsleistungen per 1. Oktober 1996 offenbar nur teilweise an die Kunden und Kundinnen weitergegeben hat.
- In Ziffer 5.5.4 der Evaluation weist die EFK auf einen Bericht des «National Audit Office of the Republic of Lithuania» aus dem Jahr 2006 hin, in dem festgehalten wurde, dass in Litauen die Gewährung des reduzierten Satzes für bestimmte Lebensmittel, Beherbergungsleistungen und weitere Güter und Dienstleistungen keinen direkten Effekt auf die Preise hatte, obwohl die damit verbundene Steuervergünstigung 13 Prozent betrug. Einzelne Preise seien zwar gesenkt worden, im Verlauf einiger Monate jedoch wieder auf das ursprüngliche Niveau gestiegen.
- In Ziffer 5.5.5 der Evaluation wird aufgezeigt, dass beispielsweise in Luxemburg 40 Prozent der Friseur- und gar 80 Prozent der Schuhreparaturbetriebe die Steuervergünstigung nicht auf die Preise übertragen hatten. Würde in einem Sektor ein Teil der MWST-Ermässigung sofort weitergegeben, so neigte dieser Sektor anschliessend zu Preiserhöhungen, die deutlich über der Inflationsrate lagen.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Initiative führt mehrwertsteuerlich zu einer Gleichbehandlung der Leistungen, die der Verpflegung dienen, egal ob es sich dabei um den Einkauf von Nahrungsmitteln im Supermarkt, den Kauf eines Sandwiches in der Bäckerei oder den Genuss eines mehrgängigen Menus im Speiserestaurant handelt. Eine Gleichbehandlung dieser Leistungen durch die Besteuerung zum reduzierten Satz ist allerdings nicht gerechtfertigt, da diese Leistungen einerseits nicht oder nur in geringem Mass in einem Konkurrenzverhältnis stehen, weil sie unterschiedlicher Natur sind, und andererseits der reduzierte Steuersatz primär den lebensnotwendigen Einkauf von Nahrungsmitteln steuerlich privilegieren soll.

Durch die Initiative werden gastgewerbliche Leistungen weniger stark mit MWST belastet. Wird die Steuersatzsenkung an die Gäste weitergegeben, sinken die Preise, wodurch sich eine Entlastung der privaten Haushalte beim Bezug gastgewerblicher Leistungen und eine Zunahme der Nachfrage nach diesen Leistungen ergeben. Wird die Steuersatzsenkung nicht an die Gäste weitergegeben, erhöht sich die Marge der gastgewerblichen Betriebe und es ist mit einer Zunahme der Investitionen in diesem Sektor zu rechnen. Allerdings erhöht sich in diesem Fall für die zum Vorsteuerabzug berechtigten Gäste die Nettobelastung, womit diese Personen voraussichtlich weniger gastgewerbliche Leistungen nachfragen werden.

¹⁰ EFK, Tiefere Mehrwertsteuersätze als Steuervergünstigung, Evaluation des reduzierten Satzes für Lebensmittel und verwandte Bereiche, Oktober 2007; www.efk.admin.ch > Evaluationen.

Für Betriebe, die sowohl gastgewerbliche als auch Take-Away-Leistungen erbringen, ergibt sich durch die Initiative eine administrative Entlastung, da dafür neu der gleiche Steuersatz gilt. Dem steht jedoch ein Mehraufwand für all jene Betriebe gegenüber, die neu die Umsätze aus der Abgabe von alkoholischen Getränken und Raucherwaren von den übrigen gastgewerblichen Umsätzen trennen müssen. Hinzu kommen noch die einmaligen Umstellungskosten. Per Saldo ergibt sich durch die Initiative somit ein Mehraufwand für das Gastgewerbe.

Die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer reduzieren sich durch die Initiative um jährlich 700–750 Millionen Franken. Derart grosse Mindereinnahmen kann der Bundeshaushalt kaum verkraften. Eine Umsetzung der Initiative ohne Kompensationsmassnahmen ist finanzpolitisch nicht zu verantworten (vgl. Ziff. 5).

5 Ertragsneutrale Umsetzung der Initiative

Die Mehrwertsteuer ist die Haupteinnahmequelle des Bundes, deren Anteil an den Bundeseinnahmen nicht verringert werden soll, da sonst das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern zulasten der indirekten Steuer verändert würde. Revisionen des Mehrwertsteuergesetzes, die grosse finanzielle Auswirkungen haben, sind deshalb innerhalb des Mehrwertsteuersystems zu kompensieren. Zur Kompensation der Mindereinnahmen von 700–750 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Ziff. 4.2.3), die eine Unterstellung der gastgewerblichen Leistungen unter den reduzierten Steuersatz von 2,5 Prozent zur Folge hätte, käme deshalb nur eine Erhöhung eines oder mehrerer Steuersätze der MWST in Frage:

1. Im Vordergrund steht für den Bundesrat dabei eine gesetzliche Erhöhung des reduzierten Steuersatzes von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent. Damit würden alle heute zu 2,5 Prozent besteuerten Gegenstände wie Nahrungsmittel, Medikamente, Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Futtermittel, Dünger, aber auch die Radio- und Fernsehkonzessionsgebühren stärker besteuert, damit das Gastgewerbe auch vom reduzierten Satz profitieren könnte. Da der Sondersatz für Beherbergungsleistungen von gegenwärtig 3,8 Prozent nach Artikel 130 Absatz 2 BV zwischen dem reduzierten und dem Normalsatz zu liegen hat, müsste auch dieser Satz leicht angehoben werden, und zwar auf mindestens 3,9 Prozent. Die Auswirkungen dieser Variante sind in Ziffer 5.1 erläutert.
2. Es bestünde auch die Möglichkeit, den reduzierten Steuersatz auf dem bisherigen Niveau von 2,5 Prozent zu belassen und dafür durch eine entsprechende Verfassungsrevision den Normalsatz um 0,3 Prozentpunkte auf 8,3 Prozent anzuheben. Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen bliebe bei dieser Variante auf 3,8 Prozent stehen. Die Auswirkungen dieser Variante sind in Ziffer 5.2 erläutert.
3. Möglich wäre ferner, den Normalsatz durch eine entsprechende Verfassungsrevision um 0,2 Prozentpunkte auf 8,2 Prozent und den reduzierten Steuersatz um 0,4 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent anzuheben. Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 3,8 Prozent würde keine Änderung erfahren. Die Auswirkungen dieser Variante sind in Ziffer 5.3 erläutert.

5.1 Auswirkungen der Kompensationsvariante 1: Erhöhung des reduzierten Steuersatzes und des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen

Eine Erhöhung des reduzierten Steuersatzes von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent und des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen von 3,8 Prozent auf 3,9 Prozent hat Auswirkungen auf die Erbringer und Erbringerinnen solcher Leistungen einerseits und auf die Abnehmer und Abnehmerinnen andererseits.

Es handelt sich hier um die naheliegendste Kompensationsvariante. Zum einen würde die absolute Differenz zwischen dem Normalsatz und dem reduzierten Satz, die sich seit Einführung der MWST infolge der proportionalen Steuersatzerhöhungen zugunsten der AHV und der IV deutlich vergrössert hat, wieder ungefähr auf das ursprüngliche Niveau zurückgeführt. Zum andern erforderte sie keine Änderung der Bundesverfassung, da der reduzierte Satz in Artikel 130 Absatz 1 BV als Mindestsatz festgelegt ist und somit vom Gesetzgeber höher angesetzt werden darf.

Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen kann gemäss Artikel 130 Absatz 2 BV vom Gesetzgeber nur zwischen dem reduzierten Satz und dem Normalsatz festgelegt werden. Infolgedessen müsste er bei einer Anhebung des reduzierten Satzes auf 3,8 Prozent leicht von 3,8 Prozent auf 3,9 Prozent erhöht werden. Ansonsten wäre eine Anpassung der Bundesverfassung notwendig.

5.1.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen

Werden der reduzierte Satz und der Sondersatz für Beherbergungsleistungen angehoben, verteuern sich die Leistungen all jener Unternehmen, die solche Leistungen anbieten. Sofern sie diese höhere Steuer, wie im Mehrwertsteuersystem generell vorgesehen, auf die Abnehmer und Abnehmerinnen überwälzen können, stellt sich für sie zudem die Frage, ob dadurch die Nachfrage nach solchen Gütern und Dienstleistungen zurückgehen würde. Kann die höhere Steuer nur teilweise oder gar nicht überwälzt werden, verringert sich die Marge der Leistungserbringer und -erbringerinnen.

Die Unternehmen sind jedoch auch als Käufer von der stärkeren Belastung dieser Güter und Dienstleistungen betroffen. Hierbei kommt es einerseits darauf an, ob der die Leistung erbringende Betrieb die Steuersatzerhöhungen ganz, teilweise oder gar nicht auf die Kunden und Kundinnen überwälzt. Andererseits ist es von Bedeutung, ob der Kunde oder die Kundin zum Vorsteuerabzug berechtigt ist oder nicht. Diese Effekte werden in Tabelle 6 am Beispiel der Erhöhung des reduzierten Steuersatzes von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent dargestellt.

Auswirkungen der Erhöhung des reduzierten Steuersatzes von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent auf die Nettobelastung der Kunden und Kundinnen

	Leistung erbringender Betrieb		
	überwälzt die Steuersatzerhöhung vollumfänglich auf die Kunden und Kundinnen	überwälzt die Steuersatzerhöhung zu 50 % auf die Kunden und Kundinnen	überwälzt die Steuersatzerhöhung nicht auf die Kunden und Kundinnen
Kunde/Kundin ist zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt	0,00 %	-0,63 %	-1,25 %
Kunde/Kundin ist zu 30 % zum Vorsteuerabzug berechtigt	0,89 %	0,26 %	-0,37 %
Kunde/Kundin ist nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt	1,27 %	0,63 %	0,00 %

Würde der Betrieb die Steuersatzerhöhung nicht auf seine Kunden und Kundinnen überwälzen, bliebe der Preis einschliesslich MWST unverändert, aber er enthielte neu 3,8 Prozent statt 2,5 Prozent MWST. Wer zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt ist, könnte mehr Vorsteuer in Abzug bringen und die Leistungen verbilligten sich um 1,25 Prozent. Bei voller Überwälzung der Steuersatzerhöhung bliebe der Preis ohne MWST und damit auch die Nettobelastung der zum vollen Vorsteuerabzug berechtigten Person unverändert.

Die Erhöhung des reduzierten Satzes würde die Steuersatzsenkung im Gastgewerbe zu rund einem Viertel wieder aufheben und somit den von den Initianten und Initiantinnen angestrebten Effekt teilweise kompensieren. Auf der Einkaufsseite hingegen ergäbe sich keine Schlechterstellung, da die Betriebe zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt sind.

Bei den nachfolgenden Berechnungen wird immer davon ausgegangen, dass sowohl die Steuersatzerhöhungen als auch die Steuersatzsenkungen vollumfänglich an die Abnehmer und Abnehmerinnen weitergegeben werden.

5.1.2 Auswirkungen auf den Bund

Durch die Kompensationsvariante 1 würden die Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer von jährlich 700–750 Millionen Franken neutralisiert. Die Einnahmen aus der Kompensation kämen vollumfänglich der allgemeinen Bundeskasse zugute. Um eine Schlechterstellung des AHV-Fonds und des IV-Fonds zu vermeiden, müsste entweder die Verfassung entsprechend angepasst werden oder der Ausgleich wäre im ordentlichen Budgetprozess sicherzustellen.

Der Bund bezieht selber nur in geringem Mass Leistungen des Gastgewerbes. Er würde deshalb durch die Initiative nur geringfügig entlastet. Auf der anderen Seite würde er durch die Kompensationsmassnahmen eine Zunahme der Mehrwertsteuerbelastung erfahren. Diese Mehrbelastung entspräche allerdings in etwa der Minderbelastung auf den Bezügen von gastgewerblichen Leistungen.

5.1.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden beziehen nur in geringem Mass Leistungen des Gastgewerbes. Sie würden deshalb durch die Initiative nur geringfügig entlastet. Auf der anderen Seite würde die Mehrwertsteuerbelastung der Kantone und Gemeinden durch die Kompensationsmassnahmen zunehmen. Diese Mehrbelastung entspricht allerdings in etwa der Minderbelastung auf den Bezügen von gastgewerblichen Leistungen.

5.1.4 Auswirkungen auf die privaten Haushalte

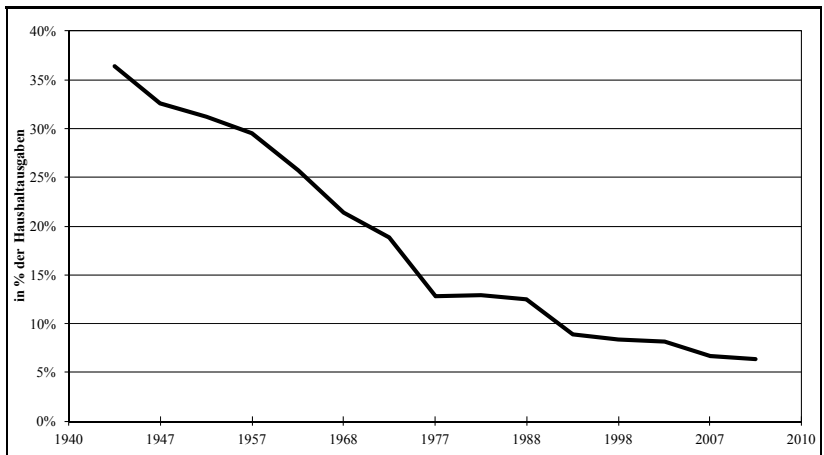
Eine Erhöhung des reduzierten Satzes von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent und des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen von 3,8 Prozent auf 3,9 Prozent würde die MWST-Belastung der privaten Haushalte erhöhen.

Reduzierten Steuersätzen liegen in aller Regel sozial- und verteilungspolitische Überlegungen zugrunde. So wurde die Befreiung einiger Grundnahrungsmittel von der Warenumsatzsteuer im Jahr 1941 vom Bundesrat wie folgt begründet: «Durch die Befreiung der Umsätze einiger Warengattungen, welche im Haushalt der minderbemittelten Bevölkerungskreise eine besonders grosse Rolle spielen (Getreide, Getreidemehl und -griess, Kartoffeln, Brot, frische Milch, Gas und Elektrizität) wurde eine gewisse Degression der Steuerauswirkungen erstrebt.»¹¹

Wie Abbildung 1 aufzeigt, haben jedoch die prozentualen Ausgaben der privaten Haushalte für Nahrungsmittel seit der Einführung der Warenumsatzsteuer im Jahr 1941 kontinuierlich abgenommen und sind inzwischen bei der Mehrheit der privaten Haushalte nur noch von untergeordneter Bedeutung.

¹¹ Fünfter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten ergriffenen Massnahmen, 4. November 1941, BBl 1941 I 879.

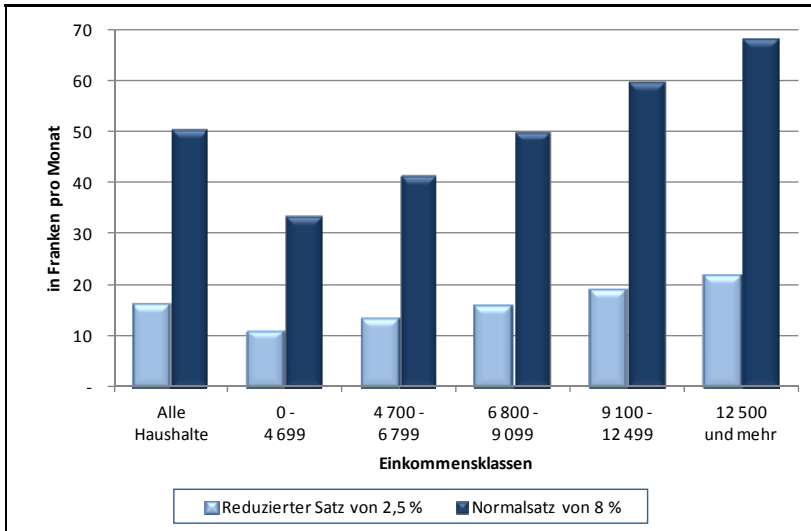
Entwicklung der Ausgaben der privaten Haushalte für Nahrungsmittel



Quelle: Darstellung ESTV auf Basis von Zahlen BFS

Der reduzierte Satz für die Lieferung von Nahrungsmitteln beeinflusst die finanzielle Situation der privaten Haushalte nur noch vergleichsweise geringfügig. Ausserdem werden durch den reduzierten Satz nicht nur diejenigen Haushalte entlastet, die am ehesten auf eine Entlastung angewiesen sind, sondern alle Haushalte. So zeigen die Berechnungen der ESTV, die sich auf einen Zusammenzug der Haushaltbudgeterhebungen des BFS für die Jahre 2006–2009 abstützen, dass aktuell für jeden Franken, um den die Steuerlast der untersten Einkommensklasse bei Käufen von Nahrungsmitteln verringert wird, gleichzeitig die Steuerlast der obersten Einkommensklasse um gut zwei Franken gesenkt wird (vgl. Abb. 2).

MWST-Belastung der privaten Haushalte auf Nahrungsmitteln in Franken pro Monat



Die Minderbelastung der privaten Haushalte durch die Besteuerung der gastgewerblichen Leistungen zum reduzierten Steuersatz würde insgesamt betrachtet wieder kompensiert durch die Erhöhung des reduzierten Satzes sowie des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen. Allerdings trifft dies nicht für jeden einzelnen Haushalt zu. Je höher der Anteil der Ausgaben ist, die reduziert oder zum Sondersatz besteuert werden, und je niedriger der Anteil der Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen ist, desto schlechter fahren die betroffenen Haushalte (vgl. Tabelle 7). Für Paarhaushalte mit einem Einkommen bis 4699 Franken pro Monat kann das BFS keine gesicherten Daten liefern.

Tabelle 7

Jährliche Auswirkungen der Initiative mit Kompensationsvariante 1 auf die privaten Haushalte nach Einkommensklassen und Haushaltstypen

Einkommensklassen (Franken pro Monat)	0 – 4 699	4 700 – 6 799	6 800 – 9 099	9 100 – 12 499	12 500 und mehr
Alle Haushalte	42,36	25,84	19,09	2,09	-56,66
Einpersonen-Haushalte (ohne Rentner/Rentnerinnen)	-6,41	-22,17	-52,82	-108,03	
Paar-Haushalte (ohne Kinder)		36,08	18,35	-28,54	-109,22
Paar-Haushalte (mit 1 Kind)		58,44	42,11	19,02	-16,96
Paar-Haushalte (mit 2 Kindern)		92,72	68,79	40,96	-16,30
Rentner/Rentnerinnen-Haushalte	60,71	49,21	42,74	9,24	

Rentner/Rentnerinnen- und Einpersonen-Haushalte: Aufgrund der geringen Anzahl Beobachtungen wurden die Einkommensklassen «9 100 – 12 499» und «12 500 und mehr» zusammengefügt.

Private Haushalte mit bescheidenen Einkommen und dabei insbesondere Haushalte mit Kindern haben nur geringe Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen, jedoch bedeutende Anteile an Leistungen, die zum reduzierten Satz besteuert werden. Für solche Haushalte ergäbe sich somit per Saldo eine spürbare Mehrbelastung gegenüber dem Status quo.

Private Haushalte mit hohem Einkommen und dabei vor allem Einpersonenhaushalte (ohne Rentner und Rentnerinnen) und Paar-Haushalte ohne Kinder haben hingegen überdurchschnittlich hohe Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen und unterdurchschnittlich hohe Ausgaben für zum reduzierten Satz besteuerte Leistungen. Sie würden deshalb per Saldo weniger stark belastet als im Status quo.

5.2 Auswirkungen der Kompensationsvariante 2: Erhöhung des Normalsatzes

Die Haushaltsneutralität liesse sich auch über eine Erhöhung des Normalsatzes um 0,3 Prozentpunkte auf 8,3 Prozent erreichen. Die beiden anderen Steuersätze blieben unverändert. Damit würde allerdings die bereits sehr grosse absolute Differenz zwischen dem Normalsatz und dem reduzierten Satz weiter vergrössert. Zudem erfordert eine Erhöhung des Normalsatzes eine Anpassung der Bundesverfassung, da der Höchstsatz darin festgeschrieben ist.

5.2.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen

Betroffen wären zum einen die steuerpflichtigen Personen, die zum Normalsatz steuerbare Leistungen erbringen. Sofern sie diese höhere Steuer, wie im Mehrwertsteuersystem generell vorgesehen, auf die Abnehmer und Abnehmerinnen überwälzen können, stellt sich für sie zudem die Frage, ob dadurch die Nachfrage nach solchen Gütern und Dienstleistungen sinken würde.

Die Unternehmen sind zum anderen auch als Käufer von der stärkeren Belastung dieser Güter und Dienstleistungen betroffen. Bezüglich der dabei auftretenden Mechanismen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 5.1.1 verwiesen.

Im Gastgewerbe würden die Kompensationsmassnahmen die Abgabe von alkoholischen Getränken und Tabakwaren verteuern, da diese zum Normalsatz besteuert werden.

5.2.2 Auswirkungen auf den Bund

Durch die Kompensationsvariante 2 würden zum einen die Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer von jährlich 700–750 Millionen Franken neutralisiert. Die Einnahmen aus der Kompensation kämen vollumfänglich der allgemeinen Bundeskasse zugute. Um eine Schlechterstellung des AHV-Fonds und des IV-Fonds zu vermeiden, müsste der Ausgleich im ordentlichen Budgetprozess sichergestellt oder die Bundesverfassung entsprechend geändert werden.

Zum anderen würden sich die vom Bund bezogenen Leistungen verteuern, sofern sie mit dem Normalsatz belastet sind. Die damit verbundene Zusatzbelastung der Bundesrechnung überträte die Minderbelastung auf den Bezügen von gastgewerblichen Leistungen um jährlich rund 15 Millionen Franken.

5.2.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Praktisch alle von den Kantonen und Gemeinden bezogenen Leistungen sind mit dem Normalsatz belastet. Dementsprechend hätte eine Erhöhung des Normalsatzes auch eine Zunahme der finanziellen Belastung der Kantone und Gemeinden zur Folge. Diese Zusatzbelastung überträte die Minderbelastung auf den Bezügen von gastgewerblichen Leistungen um jährlich rund 70 Millionen Franken. Von dieser Mehrbelastung entfällt etwas mehr als die Hälfte auf die Kantone und etwas weniger als die Hälfte auf die Gemeinden.

5.2.4 Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Die Minderbelastung der privaten Haushalte durch die Unterstellung der gastgewerblichen Leistungen unter den reduzierten Steuersatz würde gesamthaft betrachtet wieder kompensiert durch die Erhöhung des Normalsatzes. Allerdings träfe dies nicht für jeden einzelnen Haushalt zu. Am schlechtesten würden jene Haushalte fahren, die einen geringen Anteil an Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen und einen hohen Anteil an Ausgaben, die zum Normalsatz besteuert bleiben, aufweisen.

5.3 Auswirkungen der Kompensationsvariante 3: Erhöhung des Normalsatzes und des reduzierten Satzes

Die Haushaltsneutralität liesse sich ferner über eine Erhöhung des Normalsatzes um 0,2 Prozentpunkte auf 8,2 Prozent und eine Erhöhung des reduzierten Satzes um 0,4 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent erreichen. Der Steuersatz für Beherbergungsleistungen bliebe bei dieser Variante unverändert. Die Erhöhung des Normalsatzes erfordert allerdings eine Änderung der Verfassung, da der Höchstsatz darin festgeschrieben ist.

5.3.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen

Betroffen wären zum einen alle steuerpflichtigen Personen, die zum Normalsatz oder zum reduzierten Satz steuerbare Leistungen erbringen. Sofern sie diese höhere Steuer, wie im Mehrwertsteuersystem generell vorgesehen, auf die Abnehmer und Abnehmerinnen überwälzen können, stellt sich für sie zudem die Frage, ob dadurch die Nachfrage nach solchen Gütern und Dienstleistungen sinken würde.

Die Unternehmen sind jedoch zum anderen auch als Käufer von Gütern und Dienstleistungen von der stärkeren Belastung betroffen. Bezüglich der dabei auftretenden Mechanismen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 5.1.1 verwiesen.

Die Erhöhung des reduzierten Satzes würde die Steuersatzsenkung im Gastgewerbe zu einem kleinen Teil rückgängig machen und somit den von den Initianten und Initiantinnen angestrebten Effekt teilweise wieder aufheben. Ausserdem würde sich die Abgabe von alkoholischen Getränken und Tabakwaren leicht verteuern.

5.3.2 Auswirkungen auf den Bund

Durch die Kompensationsvariante 3 würden zum einen die Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer von jährlich 700–750 Millionen Franken neutralisiert. Die Einnahmen aus der Kompensation kämen vollumfänglich der allgemeinen Bundeskasse zugute. Um eine Schlechterstellung des AHV-Fonds und des IV-Fonds zu vermeiden, müsste der Ausgleich im ordentlichen Budgetprozess sichergestellt oder die Bundesverfassung entsprechend geändert werden.

Mit Ausnahme der Beherbergungsleistungen würden sich sodann alle anderen Bezüge von Gegenständen und Dienstleistungen verteuern. Die damit verbundene Zusatzbelastung der Bundesrechnung überträte die Minderbelastung auf den Bezügen von gastgewerblichen Leistungen um rund 10 Millionen Franken pro Jahr.

5.3.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Abgesehen von den Beherbergungsleistungen würden sich durch die Kompensationsvariante 3 alle von den Kantonen und Gemeinden bezogenen Güter und Dienstleistungen verteuern. Die daraus resultierende Zusatzbelastung der Kantone und Gemeinden überträte die Minderbelastung auf den Bezügen von gastgewerblichen Leistungen um rund 50 Millionen Franken pro Jahr. Von dieser Mehrbelastung entfällt etwas mehr als die Hälfte auf die Kantone und etwas weniger als die Hälfte auf die Gemeinden.

5.3.4 Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Die Minderbelastung der privaten Haushalte durch die Unterstellung der gastgewerblichen Leistungen unter den reduzierten Steuersatz würde insgesamt betrachtet wieder kompensiert durch die Erhöhung des Normalsatzes um 0,2 Prozentpunkte und des reduzierten Satzes um 0,4 Prozentpunkte. Allerdings träfe dies nicht für jeden einzelnen Haushalt zu. Je niedriger der Anteil der Ausgaben für gastgewerbliche Leistungen ist, desto schlechter fahren die betroffenen Haushalte.

5.4 Überblick über die Auswirkungen der drei Varianten

Der Bundesrat hat in den Ziffern 5.1–5.3 drei Varianten zur Kompensation der Steuermindereinnahmen auf ihre Auswirkungen hin untersucht. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Variante 1 am besten abschneidet (vgl. Abb. 3).

Bewertung der Varianten

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Ertragsneutralität	+++	+++	+++
Umstellungsaufwand für alle Branchen	–	– –	– – –
Laufender administrativer Aufwand für das Gastgewerbe	–	–	–
Auswirkungen auf die einkommensschwachen Haushalte	–	–	–
Auswirkungen auf die einkommensstarken Haushalte	+	+	+
Volkswirtschaftliche Auswirkungen	0	0	0
Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	0	–	–
Anpassung der Bundesverfassung	++	– –	– –
Fazit	+	–	–

Legende: +++ sehr positive Auswirkungen, – – – sehr negative Auswirkungen

6 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist und die in der EU anwendbare Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie¹² nicht übernommen hat, hat diese Richtlinie in der Schweiz keine Gültigkeit. Die Schweiz kann ihr Mehrwertsteuerrecht weiterhin autonom gestalten. Die Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU berühren die MWST nur im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe. Diese Bestimmungen sind durch die Initiative nicht betroffen.

Zu erwähnen ist weiter der am 28. Oktober 1994 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossene Staatsvertrag betreffend die MWST im Fürstentum Liechtenstein.¹³ Mit diesem Vertrag übernimmt das Fürstentum Liechtenstein, das im Übrigen mit der Schweiz ein einziges Zollgebiet bildet, das in der Schweiz geltende Mehrwertsteuerrecht für sein Staatsgebiet. Ziel des Vertrags ist es, eine einheitliche Regelung, Auslegung und Durchsetzung der MWST in beiden Ländern zu gewährleisten. Dieser Vertrag behält seine Gültigkeit, sofern er nicht von einer der beiden Vertragsparteien aufgekündigt wird. Entsprechend dem Vertrag wird das Fürstentum Liechtenstein sein Mehrwertsteuerrecht dem revidierten schweizerischen Mehrwertsteuergesetz anpassen müssen.

¹² ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1

¹³ SR 0.641.295.142

Ausserdem besteht ein am 23. November 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossener Vertrag über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet.¹⁴ Nach diesem Staatsvertrag findet in der deutschen Gemeinde Büsingen das schweizerische Mehrwertsteuerrecht Anwendung. Dies bedeutet, dass die Schweiz auch auf dem Gebiet der Gemeinde Büsingen die MWST auf der Einfuhr und den dort erbrachten Leistungen erhebt. Im Gegenzug beteiligt sich die Schweiz mit einem Anteil aus dem Mehrwertsteuerertrag an den Sonderlasten der Gemeinde Büsingen und ihrer Bevölkerung. Der Staatsvertrag behält seine Gültigkeit, sofern er nicht von einer der Vertragsparteien aufgekündigt wird.

7 Schlussfolgerungen

Es ist nach Ansicht des Bundesrates sachlich nicht gerechtfertigt, den Grossteil der gastgewerblichen Leistungen dem bestehenden reduzierten Steuersatz zu unterstellen, der die Verbilligung sogenannt lebensnotwendiger Güter bezweckt. Eine steuerliche Ungleichbehandlung von Take-Aways und Gastgewerbe besteht zwar teilweise bei der Mittagsverpflegung. Bei der Abendverpflegung kommt sie jedoch deutlich weniger zum Tragen, da beim Besuch eines Restaurants am Abend mehrheitlich nicht die schnelle und preiswerte Verpflegung im Vordergrund steht.

Der Gast, der ins Restaurant geht, will sich bedienen und bekochen lassen. Die Dienstleistungskomponente ist dabei in aller Regel gewichtiger als der blosser Nahrungsmittelbezug. Deshalb lässt es sich auch rechtfertigen, das ganze Paket zum Normalsatz von 8 Prozent zu besteuern.

Eine Umsetzung der Volksinitiative ohne Kompensationsmassnahmen hätte Mindereinnahmen von jährlich 700–750 Millionen Franken zur Folge. Davon gingen rund 115 Millionen Franken zulasten des AHV-Fonds und des IV-Fonds. Derart gewichtige Mindereinnahmen sind kaum verkraftbar und eine Umsetzung der Initiative ist aus finanzpolitischen Gründen nur ertragsneutral verantwortbar. Eine solche Kompensation sollte nach Ansicht des Bundesrates durch die Erhöhung des reduzierten Steuersatzes von 2,5 Prozent auf 3,8 Prozent mit gleichzeitiger Anhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen von 3,8 Prozent auf 3,9 Prozent erfolgen (Variante 1). Damit würde die seit der Einführung der Mehrwertsteuer deutlich vergrösserte absolute Differenz zwischen dem Normalsatz und dem reduzierten Satz wieder ungefähr auf das ursprüngliche Niveau zurückgebildet. Ausserdem benötigt diese Variante keine Anpassung der Bundesverfassung und wirkt sich auch nicht negativ auf die Kantone und Gemeinden aus. Die Einnahmen aus der Kompensation kämen vollumfänglich der allgemeinen Bundeskasse zugute. Um eine Schlechterstellung des AHV-Fonds und des IV-Fonds zu vermeiden, müsste die Verfassung entsprechend angepasst werden oder der Ausgleich wäre im ordentlichen Budgetprozess sicherzustellen.

Die Volksinitiative mit Kompensation über die Anhebung des reduzierten Satzes (Variante 1) würde die MWST-Belastung praktisch aller privaten Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen erhöhen. Nur die Einpersonenhaushalte ohne Rentner/Rentnerinnen würden ungeachtet der Einkommenshöhe eine Entlastung erfahren. Reduziert würde auch die MWST-Belastung der einkommensstarken

¹⁴ SR 0.631.112.136

Haushalte. Insgesamt ergäben sich somit zwar bescheidene, aber doch unerwünschte soziale Folgen. Dies gilt analog für die Kompensationsvarianten 2 und 3.

Per Saldo sind des Weiteren von der Volksinitiative mit Kompensation keine spürbaren positiven oder negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. Das Gastgewerbe profitierte jedoch zulasten der Branchen, bei denen der Steuersatz erhöht würde.


Die Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» ist aus all diesen Gründen abzulehnen.

Besteuerung von ausgewählten Leistungen in der EU

	Lieferung von Nahrungsmitteln	Nahrungsmittel in Restaurants	Take-Away-Lieferungen	Alkohol
BE	21; 12; 6	12	6	21
BG	20	20	20	20
CZ	14	20	14	20
DK	25	25	25	25
DE	19; 7	19	7	19
EE	20	20	20	20
EL	13	23	13	23
ES	8; 4	8	8	18
FR	19,6; 7; 5,5	7	7	19,6
IE	23; 13,5; 4,8; 0 *	9	13,5	23
IT	10; 4	10	10	21
CY	17; 5	8	8; 5	17
LV	21; 12	21	21	21
LT	21	21	21	21
LU	3	3	3	15
HU	27; 18	27	27; 18	27
MT	5; 0 *	18	18	18
NL	6	6	6	19
AT	10	10	10	20
PL	23; 8; 5	8	8	23
PT	23; 13; 6	23	13	23
RO	24	24	24	24
SI	8,5	20; 8,5	20; 8,5	20
SK	20; 10	20	20	20
FI	13	13	13	23
SE	25; 12	12	12	25
UK	20; 0 *	20	20; 0 *	20

Ziffern: Steuersätze in Prozenten

0*: Befreiung (mit Vorsteuerabzugsrecht)

 Reduzierter Steuersatz für gastgewerbliche Leistungen

Quelle:

- Europäische Kommission, Steuern und Zollunion, 1. Juli 2012, Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_de.pdf)

Arbeitsstätten im Gast- und Beherbergungsgewerbe 2008

	Arbeitsstätten	Einwohner/innen	Einwohner/innen pro Arbeitsstätte
Zürich	3 832	1 347 351	352
Bern	3 297	974 591	296
Luzern	976	366 425	375
Uri	210	34 648	165
Schwyz	623	142 033	228
Obwalden	169	34 137	202
Nidwalden	134	39 913	298
Glarus	197	38 165	194
Zug	327	110 390	338
Freiburg	844	268 830	319
Solothurn	804	250 590	312
Basel-Stadt	672	190 531	284
Basel-Landschaft	606	269 249	444
Schaffhausen	265	75 045	283
Appenzell Ausserrhoden	259	52 517	203
Appenzell Innerrhoden	102	15 147	149
St. Gallen	1 812	470 268	260
Graubünden	1 640	193 035	118
Aargau	1 479	587 471	397
Thurgau	866	240 656	278
Tessin	2 027	331 600	164
Waadt	2 397	690 870	288
Wallis	2 265	301 045	133
Neuenburg	590	171 095	290
Genf	1 941	446 957	230
Jura	290	68 497	236
Total Schweiz	28 624	7 711 056	269

Quellen:

BFS, Betriebszählung 2008

BFS, Mittlere Wohnbevölkerung der Schweiz 2008

Beschäftigte im Gast- und Beherbergungsgewerbe 2008 (in Vollzeitäquivalenten)

	Gast- und Beherbergungs- gewerbe	Alle Branchen	Anteil Gast- und Beherbergungs- gewerbe
Zürich	33 418	670 186	5,0 %
Bern	23 434	418 704	5,6 %
Luzern	8 146	150 525	5,4 %
Uri	1 126	12 426	9,1 %
Schwyz	3 376	50 512	6,7 %
Obwalden	1 440	14 058	10,2 %
Nidwalden	1 042	15 100	6,9 %
Glarus	775	15 394	5,0 %
Zug	2 264	69 050	3,3 %
Freiburg	4 448	89 926	4,9 %
Solothurn	4 088	98 620	4,1 %
Basel-Stadt	6 300	134 359	4,7 %
Basel-Landschaft	3 101	105 659	2,9 %
Schaffhausen	1 270	32 223	3,9 %
Appenzell Ausserrhoden	923	17 599	5,2 %
Appenzell Innerrhoden	618	5 143	12,0 %
St. Gallen	8 558	204 919	4,2 %
Graubünden	12 857	81 958	15,7 %
Aargau	8 150	231 058	3,5 %
Thurgau	3 359	89 976	3,7 %
Tessin	12 130	157 029	7,7 %
Waadt	15 324	276 783	5,5 %
Wallis	12 499	110 856	11,3 %
Neuenburg	2 694	75 395	3,6 %
Genf	14 465	240 678	6,0 %
Jura	1 109	28 779	3,9 %
Total Schweiz	186 912	3 396 915	5,5 %

Quelle: BFS, Betriebszählung 2008

