



Bern, 13. August 2025

Mehrwertsteuer-Sondersatz für Beherber- gungsleistungen

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Bei der Mehrwertsteuer soll die gegenwärtig bis Ende 2027 befristete Geltungsdauer des Sondersatzes von 3,8 Prozent für Beherbergungsleistungen um weitere acht Jahre bis Ende 2035 verlängert werden. Die Vorlage setzt eine vom Parlament überwiesene Motion um.

Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen wurde am 1. Oktober 1996 als vorübergehende Massnahme eingeführt, um die Beherbergungsbranche in ihrer damaligen schwierigen Lage zu unterstützen. Seither wurde die Geltungsdauer des Sondersatzes sechs Mal verlängert, zuletzt von 2017 bis 2027. Die von National- und Ständerat überwiesene Motion 24.3635 fordert, dass Beherbergungsleistungen über das Jahr 2027 hinaus mit dem Sondersatz besteuert werden. Der Bundesrat hat die Motion zur Ablehnung empfohlen, da die heutige wirtschaftliche Lage der Beherbergungsbranche, die Rekordzahlen verzeichnet, nicht mehr mit der Ausgangslage bei Einführung des Sondersatzes verglichen werden kann. Eine Fortführung des Sondersatzes hätte jährliche Mindereinnahmen in der Höhe von geschätzt rund 300 Millionen Franken zur Folge. Diese müssten aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse an anderer Stelle kompensiert werden.

In den meisten europäischen Ländern werden Beherbergungsleistungen reduziert besteuert. Allerdings ist dieser reduzierte Satz zumeist höher als der Normalsatz der Schweizer Mehrwertsteuer von derzeit 8,1 Prozent. Eine Aufhebung des Sondersatzes würde zudem die Abwicklung der Mehrwertsteuer vereinfachen, da bei Beherbergungsbetrieben dann nur noch maximal zwei Steuersätze zur Anwendung kämen.

Der Bundesrat schlägt für die Umsetzung der Motion nach wie vor eine befristete Verlängerung vor, da er der Meinung ist, dass eine Subventionierung einer einzelnen Branche regelmässig politisch diskutiert werden sollte. Der Sondersatz soll wie die bestehende Finanzordnung bis Ende 2035 gelten (vgl. Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 der Bundesverfassung). Dadurch soll künftig eine weitere Fortführung des Sondersatzes zusammen mit der Verlängerung der Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer als Ganzes diskutiert werden.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

Am 1. Januar 1995 trat die Verordnung über die Mehrwertsteuer¹ in Kraft, womit die Mehrwertsteuer (MWST) in der Schweiz eingeführt wurde. Artikel 8^{ter} der Übergangsbestimmungen der alten Bundesverfassung sah vor, dass der Bund für bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistungen einen tieferen Mehrwertsteuersatz vorsehen konnte, sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Ausmass durch ausländische Gäste konsumiert wurden und die Wettbewerbsfähigkeit es erforderte. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung beschloss die Bundesversammlung im März 1996 einen Sondersatz für Beherbergungsleistungen, welcher per 1. Oktober 1996 in Kraft trat.² Gemäss Artikel 130 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999³ (BV) kann das Gesetz für die Besteuerung der Beherbergungsleistungen einen Satz zwischen dem reduzierten Satz und dem Normalsatz festlegen. Entsprechend wurde im Mehrwertsteuergesetz vom 2. September 1999 ebenfalls ein Sondersatz vorgesehen. Ursprünglich sollte diese Massnahme bis Ende 2003 befristet werden. Die Massnahme wurde jedoch vom Parlament zuerst bis Ende 2006 und dann bis Ende 2010 verlängert. Der Sondersatz wurde auch in das heute gültige Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009⁴ (MWSTG) überführt, wobei die Geltungsdauer zuerst bis Ende 2013, danach bis Ende 2017 befristet wurde.⁵ Die letzte Verlängerung der Geltungsdauer des Sondersatzes bis 2027 wurde durch die parlamentarische Initiative 15.410 de Buman vom 11. März 2015 «Mehrwertsteuer. Dauerhafte Verankerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen» initiiert.⁶ Vorliegend geht es um die siebte Verlängerung der Geltungsdauer.

Voraussetzung für die Weiterführung des Sondersatzes ist, wie die alte Bundesverfassung dies ausdrücklich festgehalten hatte, die wirtschaftliche Erforderlichkeit. Bei der Einführung wurde diese mit der schwierigen Lage des Tourismussektors in den Neun-

¹ AS **1994** 1464

² BBI **1996** I 1350

³ SR **101**

⁴ SR **641.20**

⁵ Vgl. BBI **2008** 6885; AS **2009** 5203; BBI **2013** 925, **2013** 937; AS **2013** 3505

⁶ Vgl. zum Ganzen auch: Stellungnahme des Bundesrates vom 12. April 2017 zur parlamentarischen Initiative «Mehrwertsteuer. Dauerhafte Verankerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen». BBI **2017** 3443.

zigerjahren begründet. Der Sondersatz wurde als vorübergehende Massnahme eingeführt, um die Branche wegen des damaligen Nachfragerückgangs sowie der Mehrbelastung durch die Einführung der MWST zu unterstützen.

Die letzte Verlängerung 2017 wurde insbesondere mit der starken Aufwertung des Schweizer Frankens begründet.⁷ Auch wurde der Sondersatz stets damit begründet, dass Beherbergungsleistungen in erheblichem Ausmass von Personen ohne Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz konsumiert würden. Daher habe die Branche Exportcharakter und müsse, wie Exporte auch, von der MWST befreit werden. Zwar haben Beherbergungsleistungen aus Sicht der Handelsbilanz Exportcharakter. Aus Sicht der MWST greift diese Argumentation aber zu kurz. Exporte werden zwar in der Schweiz von der Steuer befreit, unterliegen aber im Zielstaat einer Einfuhr- oder Konsumsteuer. Umgekehrt werden auch Importe in ihren Heimatstaaten von der MWST befreit, sofern es eine solche gibt, in der Schweiz aber mit der Einfuhrsteuer belegt. Somit werden Exporte sehr wohl besteuert, einfach nicht in der Schweiz. Die MWST ist eine Konsumsteuer. Beherbergungsleistungen werden, im Gegensatz zu Exporten, im Inland konsumiert. Bei Beherbergungsleistungen findet keine Besteuerung im Ausland statt, weil die Leistung im Inland verbraucht wird. Der Sondersatz führt somit nicht zu einer Gleichstellung von Beherbergungsleistungen mit Exporten, sondern zu einer steuerlichen Privilegierung einer Branche.

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Gegenwärtig beträgt der MWST-Normalsatz 8,1 Prozent (Art. 25 Abs. 1 MWSTG). Für Beherbergungsleistungen gilt, befristet bis zum 31. Dezember 2027, ein Sondersatz von 3,8 Prozent (Art. 25 Abs. 4 MWSTG). Das Parlament hat die Motion 24.3635 Friedli «MWST-Sondersatz. Planungssicherheit für den Tourismus» am 7. Mai 2025 an den Bundesrat überwiesen. Die Motion fordert, den Sondersatz für Beherbergungsleistungen über den 31. Dezember 2027 hinaus fortzuführen. Begründet wird dies damit, dass mehr als die Hälfte der Übernachtungsgäste aus dem Ausland kämen. Zudem sei die Tourismusbranche preissensibel und der Sondersatz daher für die internationale Wettbewerbsfähigkeit zentral. Erwähnt wird ausserdem, dass viele europäische Staaten ebenfalls reduzierte Steuersätze für Beherbergungsleistungen kennen würden.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er ist sich der Bedeutung des Tourismus als wichtiger Wirtschaftszweig und der Beherbergungswirtschaft als Schlüsselbranche innerhalb des Tourismussektors bewusst. Die heutige wirtschaftliche Lage der Branche, die sich durch Rekordzahlen auszeichnet, kann jedoch nicht mehr mit der Ausgangslage bei Einführung des Sondersatzes verglichen werden (vgl. Ziff. 1.2.1). Zudem wäre die MWST zum Normalsatz von aktuell 8,1 Prozent immer noch tiefer als die reduzierten Steuersätze in den meisten europäischen Staaten. Daher hätte die Schweizer Tourismusbranche selbst bei Einführung des Normalsatzes mehrheitlich

⁷ Bericht der WAK-N vom 14. März 2017 zur parlamentarischen Initiative «Mehrwertsteuer. Dauerhafte Verankerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen». BBl 2017 3429.

noch einen Mehrwertsteuerlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten in anderen europäischen Staaten (vgl. Ziff. 2). Die Fortführung des Sondersatzes würde ab 2028 zu jährlichen Mindereinnahmen von geschätzt rund 300 Millionen Franken führen (vgl. Ziff. 5.2). Zudem würde bei einer Aufhebung des Sondersatzes die Abrechnung der MWST vereinfacht, denn Beherbergungsbetriebe müssten nur noch mit maximal zwei statt drei Steuersätzen abrechnen.

Der Bundesrat wird voraussichtlich im 4. Quartal dieses Jahres die Vernehmlassung zur Umsetzung der vom Parlament überwiesenen Motion 18.3235 Engler vom 15. März 2018 «Mehrwertsteuer-Vereinfachungen bei Packages» eröffnen. Leistungskombinationen, sogenannte «Packages», sollen mehrwertsteuerlich so behandelt werden können wie die überwiegende Leistung, wenn diese mindestens 55 Prozent des Wertes des Packages ausmacht. Unter geltendem Recht braucht es dazu noch mindestens 70 Prozent. Damit soll es insbesondere Hotellerie-Betrieben ermöglicht werden, mehr von der Beherbergung unabhängige Leistungen zum Sondersatz anzubieten und so stärker von diesem profitieren zu können. Würde der Sondersatz wegfallen, wäre diese Motion neu zu beurteilen.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der Bundesrat hat einerseits geprüft, ob die Voraussetzungen für eine Beibehaltung des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen noch gegeben sind. Andererseits hat er geprüft, ob dieser Sondersatz gegebenenfalls neu unbefristet oder auch künftig befristet verankert werden soll. Weiter wurde gemäss Artikel 4 des Unternehmenslastungsgesetzes vom 29. September 2023⁸ (UEG) geprüft, inwiefern für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vereinfachte oder kostengünstigere Regelungen möglich sind.

1.2.1 Die aktuelle Lage der Beherbergungsbranche

Seit der Einführung des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen im Jahr 1996 sind die Logiernächte der Hotellerie nach einer Krise in den Nullerjahren, in welchen der Schweizer Tourismus die Folgen der Wirtschaftskrise und des starken Schweizerfrankens zu spüren bekam, einer Baisse nach der Aufhebung des Frankenmindestkurses (15. Januar 2015) und einem temporären Einbruch während der Corona-Pandemie auf einen neuen Höchststand von rund 42,8 Millionen im Jahr 2024 gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von rund 38 Prozent gegenüber 1996, als der Sondersatz eingeführt wurde, und 8,1 Prozent gegenüber 2019, dem Jahr vor der Corona-Pandemie.⁹ Für die Parahotellerie liegen die definitiven Zahlen für das Jahr 2024 noch nicht vor. Im Jahr 2023 erreichte diese jedoch mit 17,6 Millionen Logiernächten ebenfalls einen neuen Rekord. Dies entspricht einer Zunahme von 5,4 Prozent gegenüber 2019. Auch die Bruttowertschöpfung sowie die Beschäftigung

⁸ SR 930.31

⁹ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus/beherbergung.html.

der Branche haben sich in den letzten Jahren positiv entwickelt.¹⁰ Aufgrund jüngster handelspolitischer Unsicherheiten musste die mittelfristige Branchenprognose bis zum Jahr 2027 im Vergleich zur Prognose von Ende 2024 korrigiert werden. BAK Economics hat hierzu eine Basisprognose sowie ein Positiv- und ein Negativszenario erstellt. Sowohl in der Basis- als auch in der Positivvariante wird bis 2027 weiterhin ein Wachstum der Branche prognostiziert; lediglich im Negativszenario ist mit einem moderaten Rückgang der Logiernächte zu rechnen.¹¹ Trotz geopolitischer Unsicherheiten unterscheidet sich die heutige wirtschaftliche Situation dank Rekordwerte bei der Nachfrage jedoch nach wie vor signifikant von derjenigen im Jahr 1996.

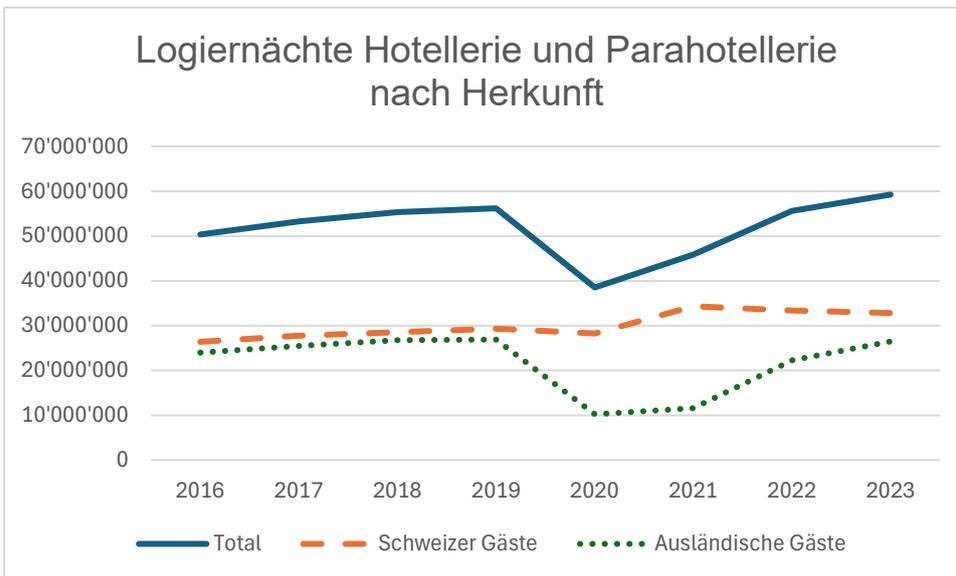
Ein weiteres zentrales Argument für die Einführung des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen war der hohe Anteil ausländischer Übernachtungsgäste. Auf diese entfielen damals zwei Drittel aller Logiernächte.¹² Die Annahme war, dass ausländische Gäste sensibler auf Preisunterschiede reagieren und ein tieferer Steuersatz somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandortes Schweiz stärken würde. Heute ist diese Ausgangslage nicht mehr gegeben. Gemäss der aktuellen Analyse von BAK Economics lag der Anteil ausländischer Gäste in der Hotellerie im Jahr 2023 bei rund der Hälfte. Wird neben der Hotellerie auch die Parahotellerie berücksichtigt, so sinkt gemäss Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) der Anteil der ausländischen Gäste an allen Logiernächten sogar auf 45 Prozent.¹³ Damit hat sich das Verhältnis gegenüber 1996 verschoben. Diese Entwicklung ist nicht nur eine kurzfristige Folge der Pandemie, sondern Ausdruck eines strukturellen Wandels im Schweizer Tourismus. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine Massnahme, die primär auf die Preissensibilität der ausländischen Gäste abzielt, heute noch zielführend ist, zumal der Inlandtourismus mittlerweile eine gewichtige Säule der Branche darstellt.

¹⁰ Bundesamt für Statistik BFS, Schweizer Tourismusstatistik 2023, S. 33 ff.

¹¹ BAK Economics, Prognosen für den Schweizer Tourismus, Ausgabe Mai 2025, S. 17ff.

¹² Botschaft vom 16. August 1995 zu einem Bundesbeschluss über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen, BBl 1995 IV 358, S. 362.

¹³ www.bfs.admin.ch/news/de/2025-0418.



Quelle: BFS, HESTA

Insgesamt kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Sondersatz für Beherbergungsleistungen sachlich nicht mehr gerechtfertigt ist.

1.2.2 Unbefristete oder befristete Fortführung des Sondersatzes

Für eine unbefristete Fortführung spricht die Tatsache, dass der Sondersatz nach seiner Einführung bereits sechsmal verlängert wurde. Die vorliegend umzusetzende Motion 24.3635 wurde überwiesen, obwohl die wirtschaftliche Situation der Branche keine Steuervergünstigung mehr rechtfertigt. Es erscheint fraglich, ob eine erneute Diskussion in einigen Jahren ein anderes Ergebnis bringen würde. Vor diesem Hintergrund würde eine unbefristete Fortführung den Aufwand für das Parlament, den Bundesrat und die Verwaltung, der mit den regelmässigen Verlängerungen verbunden ist, reduzieren. Eine unbefristete Fortführung würde auch die Planungssicherheit der Branche erhöhen.

Der Bundesrat ist aber trotzdem der Ansicht, dass eine Befristung weiterhin sinnvoll ist (vgl. hierzu auch Ziffer 6.4). Als strukturpolitische Massnahme zur Förderung einer einzelnen Branche sollte der Sondersatz regelmässig politisch diskutiert werden. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund der geschätzt rund 300 Millionen Franken Mindereinnahmen, die diese Steuervergünstigung jährlich nach sich zieht (vgl. Ziff. 5.2). Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass der Sondersatz gleich wie die gesamte Befugnis zur Erhebung der MWST bis Ende 2035 befristet werden sollte (vgl. Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV). Somit können Kosten und Nutzen eines Sondersatzes für Beherbergungsleistungen im Rahmen der künftigen Finanzordnung erneut diskutiert werden.

1.2.3 Vereinfachte oder kostengünstigere Regelungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

Gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a UEG hat der Bundesrat geprüft, inwiefern vereinfachte oder kostengünstigere Regelungen für KMU möglich sind. Der Sondersatz gilt für Unternehmen aller Grössen. Für KMU bis zu einem Umsatz von 5,024 Millionen

Franken besteht die Möglichkeit, zur Vereinfachung nach Saldosteuersätzen abzurechnen sowie nur eine einzige Abrechnung pro Jahr zu erstellen. Weitere Vereinfachungen bieten sich nicht an. Eine Fortführung des Sondersatzes würde die damit verbundenen Abgrenzungsprobleme nicht beheben, zöge allerdings auch keinen Umstellungsaufwand für die Unternehmen nach sich. Würde der Sondersatz auslaufen, bestünden bei der MWST nur noch zwei verschiedene Steuersätze. Dadurch würde die MWST für alle Unternehmen, die mit dem Sondersatz abrechnen, nach einem einmaligen Umstellungsaufwand vereinfacht, wovon insbesondere KMU mit weniger Ressourcen für externe Beratung profitieren dürften.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar zur Legislaturplanung 2023–2027¹⁴ noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024 über die Legislaturplanung 2023–2027¹⁵ angekündigt. Die Vorlage geht auf die Motion 24.3635 Friedli vom 13. Juni 2024 zurück, die von den eidgenössischen Räten angenommen wurde. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion (vgl. Ziff. 1.1).

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage wird die Motion 24.3635 Friedli vom 13. Juni 2024 «MWST-Sondersatz. Planungssicherheit für den Tourismus» umgesetzt.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie, MwStSystRL)¹⁶ schreibt in Titel VIII den EU-Mitgliedstaaten einen Normalsatz von mindestens 15 Prozent vor (Art. 97 Abs. 1 MwStSystRL). Die Anwendung von maximal zwei ermässigten Steuersätzen ist zulässig, aber nicht zwingend (Art. 98 MwStSystRL). Die ermässigten Sätze dürfen nicht weniger als 5 Prozent betragen (Art. 99 MwStSystRL), wobei es jedoch Sonderregelungen gibt, die einzelnen EU-Mitgliedstaaten die Anwendung niedrigerer Sätze erlauben. Die ermässigten Steuersätze sind grundsätzlich nur auf die im Anhang III der MwStSystRL explizit genannten Leistungen anwendbar, so auch auf «Beherber-

¹⁴ BBI 2024 525

¹⁵ BBI 2024 1440

¹⁶ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347/1 vom 11.12.2006.

gung in Hotels und ähnlichen Einrichtungen, einschliesslich der Beherbergung in Ferienunterkünften, und Vermietung von Campingplätzen und Plätzen für das Abstellen der Wohnwagen» (Ziff. 12 von Anhang III der MwStSystRL).

Wie die folgende Tabelle zeigt, unterliegen Beherbergungsleistungen in allen EU-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Dänemark, einem ermässigten Steuersatz. Ausser in Luxemburg ist der reduzierte Satz für die Beherbergung allerdings überall meist deutlich höher als jener der Schweiz von derzeit 3,8 Prozent. Selbst wenn die Beherbergungsleistungen in der Schweiz nicht mit dem Sondersatz, sondern mit dem Normalatz von derzeit 8,1 Prozent besteuert würden, wäre die Mehrwertsteuerbelastung der Beherbergungsleistungen in der EU mehrheitlich höher als in der Schweiz. Dies wäre sogar dann der Fall, wenn zur Finanzierung der 13. Alters- und Hinterlassenenversicherungsrente (AHV-Rente) neben den 0,4 Prozentpunkten der Lohnbeiträge auch die MWST um 0,5 Prozentpunkte proportional – d. h. von 8,1 auf 8,6 Prozent – erhöht würde, wie es der Erstrat am 12. Juni 2025 entschieden hat.¹⁷ Die Länder mit einem tieferen Satz als 8,1 Prozent sind in der untenstehenden Tabelle grau hinterlegt.

¹⁷ 24.073 «Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente»

Besteuerung der Beherbergungsleistungen in der EU

EU-Mitgliedstaat	Normalsatz in Prozent	Beherbergungssatz in Prozent
Belgien	21	6
Bulgarien	20	9
Dänemark	25	25
Deutschland	19	7
Estland	22	13
Finnland	25,5	14
Frankreich	20	10
Griechenland	24	13
Irland	23	13,5
Italien	22	10
Kroatien	25	13
Lettland	21	12
Litauen	21	9
Luxemburg	17	3
Malta	18	7
Niederlande	21	9
Österreich	20	10
Polen	23	8
Portugal	23	6
Rumänien	19	9
Schweden	25	12
Slowakei	23	5
Slowenien	22	9,5
Spanien	21	10
Tschechien	21	12
Ungarn	27	5
Zypern	19	9

Quelle: https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_de.htm#inline-nav-10

In Grossbritannien werden Beherbergungsleistungen wie in Dänemark zum Normalsatz besteuert. Dieser beträgt derzeit 20 Prozent.

Da die Beherbergungsleistungen in Europa mehrheitlich ebenfalls einem Sondersatz unterliegen, würde es sich bei einer Verlängerung des Sondersatzes nicht um einen «Swiss-Finish» im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b UEG handeln.

Auch bei einer Aufhebung des Sondersatzes wären die Voraussetzungen eines «Swiss-Finish» im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b UEG nicht erfüllt. Eine Aufhebung des Sondersatzes hätte, nach einem einmaligen Umstellungsaufwand, administrative Erleichterungen für steuerpflichtige Personen zur Folge, da diese nur noch mit maximal zwei Steuersätzen operieren müssten (vgl. auch Ziff. 5.1).

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Der geltende MWST-Sondersatz auf Beherbergungsleistungen ist gemäss geltendem Recht bis zum 31. Dezember 2027 befristet (Art. 25 Abs. 4 MWSTG). Danach würden Beherbergungsleistungen dem Normalsatz unterliegen. Die Motion 24.3635 Friedli «MWST-Sondersatz. Planungssicherheit für den Tourismus» fordert, dass die Geltungsdauer des bestehenden Sondersatzes über das Jahr 2027 hinaus verlängert wird.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 28. August 2024 zur Motion 24.3635 Friedli zu bedenken gegeben, dass die Voraussetzungen für eine Steuervergünstigung für die Beherbergungsbranche nicht mehr gegeben sind (vgl. Ziff. 1.2.1). Die Motion lässt offen, ob die Geltungsdauer des Sondersatzes unbefristet oder befristet verlängert werden soll. Der Bundesrat schlägt eine Befristung bis Ende 2035 vor. Gemäss Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 1 BV ist die Befugnis zur Erhebung der MWST bis Ende 2035 befristet. Spätestens bei der Diskussion über die Verlängerung der MWST als Ganzes soll auch der Sondersatz wieder zur Sprache kommen. Bei diesem Sondersatz handelt es sich um eine strukturpolitische Massnahme zur Förderung einer einzelnen Branche, für die gemäss dem Bundesrat keine wirtschaftliche Notwendigkeit besteht. Eine solche Subventionierung sollte regelmässig politisch diskutiert werden. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass durch diese Steuervergünstigung dem Bund jährlich geschätzt rund 300 Millionen Franken MWST-Einnahmen entgehen (vgl. Ziff. 5.2). Eine Koppelung der Befristung an die Finanzordnung erlaubt deren regelmässige Überprüfung.

3.2 Umsetzungsfragen

Eine Gesetzesänderung – sei es eine Verlängerung der Geltungsdauer oder eine Aufhebung des Sondersatzes – würde keine Anpassung der Mehrwertsteuerordnung (MWSTV; SR 641.201) erfordern.

Gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c UEG hat der Bundesrat geprüft, ob der Vollzug durch elektronische Mittel weiter vereinfacht werden kann. Bereits jetzt - und unabhängig von der geforderten Weiterführung des Sondersatzes - erfolgt die Abrechnung der MWST mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) auf elektronischem Weg. Alle Umsätze müssen dabei zum entsprechenden Steuersatz abgerechnet werden. Würde die Sonderregelung am 31. Dezember 2027 enden, müssten Unternehmen, die bis dahin auch mit dem Sondersatz abrechnen, danach bloss mit maximal zwei statt drei Steuersätzen elektronisch abrechnen.

4 Erläuterungen zum Artikel

Art. 25 Abs. 4 zweiter Satz

Die seit 2007 auf Stufe Gesetz bestehende befristete Geltungsdauer des MWST-Sondersatzes von 3,8 Prozent auf Beherbergungsleistungen soll beibehalten werden. Die damit verbundenen Mindereinnahmen sollen im Rahmen der Verlängerung der Befugnis zur Erhebung der MWST politisch erneut diskutiert werden (vgl. Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV). Aus diesem Grund soll die Geltungsdauer des Sondersatzes vorliegend bis zum Ablauf der bestehenden Finanzordnung 2021¹⁸ am 31. Dezember 2035 verlängert werden. Da die Finanzordnungen in der Regel eine Laufzeit von 15 Jahren haben, könnte die Geltungsdauer dieses Sondersatzes im Rahmen der zukünftig erlassenen Finanzordnung gegebenenfalls entsprechend verlängert werden.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf die steuerpflichtigen Personen

Rund 8 200 oder rund 2 Prozent der mehrwertsteuerpflichtigen Personen haben im Jahr 2024 Beherbergungsleistungen zum Sondersatz abgerechnet.

Eine verlängerte Geltungsdauer des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen hätte zur Folge, dass diese Personen Beherbergungsleistungen weiterhin mit einer Steuervergünstigung anbieten könnten. Diese Steuervergünstigung könnten sie in Form von günstigeren Preisen an die Kundschaft weitergeben, was sich positiv auf die Nachfrage auswirken würde.¹⁹ Sie könnten die Steuervergünstigung aber auch für sich behalten und dadurch von einer erhöhten Marge profitieren. In beiden Fällen wirkt sich dies positiv auf die wirtschaftliche Situation der mehrwertsteuerpflichtigen Personen aus. Eine Verlängerung der Geltungsdauer würde zu keinem administrativen Mehraufwand für diese mehrwertsteuerpflichtigen Personen führen. Es würde der heutige Status quo beibehalten.

Beim Auslaufen der Geltungsdauer des MWST-Sondersatzes würde die Steuervergünstigung auf Beherbergungsleistungen wegfallen. Diese wären dann zum Normal-satz steuerbar. Je nach konjunktureller Lage könnte sich dies negativ auf die wirtschaftliche Situation der betreffenden mehrwertsteuerpflichtigen Person auswirken. Würde der Sondersatz abgeschafft, müssten indes viele mehrwertsteuerpflichtige

¹⁸ AS 2019 769

¹⁹ Bianchi, Giuliano, and Yong Chen (2020): "The short-and long-run hotel demand in Switzerland: A weighted macroeconomic approach". In: *Journal of Hospitality & Tourism Research* 44, no. 5 (2020), 835-857.

Personen in der Beherbergungsbranche nur noch mit einem, maximal zwei Steuersätzen abrechnen. Komplexe Abgrenzungsfragen, ob eine Leistung zum Sondersatz oder zum Normalsatz steuerbar ist, würden entfallen. Dies hätte zur Folge, dass der administrative Aufwand nach einem einmaligen Umstellungsaufwand im Vergleich zu heute abnehmen und die Rechtssicherheit erhöht würde.

5.2 Auswirkungen auf den Bund

Eine verlängerte Geltungsdauer des Sondersatzes hätte ab 2028 tiefere Einnahmen aus der MWST und somit eine Verschlechterung der finanziellen Perspektiven der Bundesfinanzen zur Folge. Da im Bundeshaushalt ab 2027 bereits ein hoher Bereinigungsbedarf besteht (vgl. Entlastungspaket 2027²⁰), müssten die tieferen Einnahmen durch Ausgabenkürzungen oder andere Einnahmen kompensiert werden, damit die Schuldenbremse eingehalten werden könnte.

Die jährlichen Mindereinnahmen bei verlängerter Geltungsdauer, gerechnet auf Basis des derzeit geltenden Normalsatzes von 8,1 Prozent, belaufen sich auf rund 300 Millionen Franken (Schätzung für das Jahr 2028). Würden die Steuersätze in Zukunft erhöht, beispielsweise zur Finanzierung der 13. AHV-Rente, so würden auch bei einer proportionalen Erhöhung die Mindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Sondersatz weiter steigen. Die Auswirkungen wären insbesondere wegen der viertel- und halbjährlichen Abrechnungsperiode verzögert. So würden sich die Mindereinnahmen im ersten Jahr nur zu rund 70 Prozent und dann ab dem zweiten Jahr vollumfänglich im Budget bemerkbar machen.

Angesichts der Haushaltslage des Bundes sollte sorgfältig abgewogen werden, ob Mindereinnahmen in diesem Ausmass gerechtfertigt sind.

Eine verlängerte Geltungsdauer des Sondersatzes hätte keine personellen Auswirkungen auf die ESTV, da der heutige Status quo beibehalten würde. Wie bei den mehrwertsteuerpflichtigen Personen (vgl. Ziff. 5.1) würde eine Aufhebung des Sondersatzes die Abwicklung der MWST im Bereich der Hotellerie und Parahotellerie für die ESTV vereinfachen, da maximal nur noch zwei Steuersätze zur Anwendung kämen. Da nur rund 2 Prozent der steuerpflichtigen Personen von dieser Vereinfachung betroffen wären, hätte dies kaum spürbare personelle Auswirkungen auf die ESTV.

5.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die leicht positiven Auswirkungen des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen auf die Standortattraktivität touristisch geprägter Regionen dürften bei einer verlängerten Geltungsdauer des Sondersatzes weiterhin bestehen bleiben. Regionen

20 BBI 2025 323

mit hoher Tourismusintensität profitieren tendenziell stärker von einer solchen steuerlichen Entlastung. Diese leicht positiven Effekte dürften bei einer Aufhebung des Sondersatzes wegfallen.

5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Ein weiterhin geltender MWST-Sondersatz auf Beherbergungsleistungen würde bestehende Wettbewerbsverzerrungen zwischen Hotels mit integrierter Gastronomie und selbstständigen Restaurants verfestigen. Beherbergungsbetriebe, die Pauschalangebote mit Übernachtung und Verpflegung anbieten, könnten diese unter Einhaltung der Kombinationsregelung (Art. 19 Abs. 2 MWSTG) weiterhin zum Sondersatz versteuern. Ihre mehrwertsteuerliche Begünstigung gegenüber reinen Gastronomiebetrieben, deren Leistungen dem Normalsatz von derzeit 8,1 Prozent unterliegen, bliebe bestehen.

Der weitergeführte MWST-Sondersatz auf Beherbergungsleistungen könnte sich negativ auf die Produktivität der schweizerischen Tourismusbranche auswirken. Er entlastet die Unternehmen zwar auf der Kostenseite, führt jedoch nicht zwangsläufig zu Investitionen in Effizienz oder Innovation. Ein dauerhaft gewährter MWST-Sondersatz auf Beherbergungsleistungen könnte bestehende Strukturen zementieren und Anreize zur Produktivitätssteigerung mindern. Insbesondere in einer Branche, die durch hohe Personalkosten und begrenzte Skaleneffekte geprägt ist, bestünde die Gefahr, dass eine steuerliche Entlastung den Druck zur Modernisierung reduzierte. Dies betrifft etwa die Digitalisierung von Betriebsprozessen, die Automatisierung von Abläufen oder die Weiterentwicklung des Angebots. Aus wirtschaftspolitischer Sicht stellt sich daher die Frage, ob ein pauschaler Sondersatz langfristig geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu stärken oder ob er diese sogar beeinträchtigen könnte.

Bei einer Aufhebung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen dürften die steuerpflichtigen Beherbergungsbetriebe bestrebt sein, die dadurch entstehenden Mehrkosten auf die Kundschaft zu überwälzen. Sollte die Überwälzung aufgrund der Wettbewerbssituation nicht vollumfänglich gelingen, könnte dies in einem geringen Ausmass negative Auswirkungen auf die Arbeitnehmenden in der Tourismusbranche haben, da die erhöhten Kosten die Nachfrage der steuerpflichtigen Personen nach Arbeitskräften reduzieren könnte.

5.5 Auswirkungen auf die privaten Haushalte

Bei einer Verlängerung der Geltungsdauer des Sondersatzes könnten Beherbergungsleistungen unter der Annahme, dass die Steuervergünstigung an die Kundschaft weitergegeben wird, weiterhin günstiger angeboten werden. Von der Vergünstigung profitierten sowohl in- als auch ausländische Haushalte. Eine Überwälzung der Steuervergünstigung ist umso wahrscheinlicher, je stärker die potenzielle Kundschaft auf niedrigere Preise durch erhöhte Nachfrage reagiert. Stärkerer internationaler Wettbewerb

dürfte die Beherbergungsbranche also eher dazu veranlassen, den Steuervorteil in Form von niedrigeren Preisen weiterzugeben.²¹

Bei einer Nicht-Fortführung des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen dürften die steuerpflichtigen Beherbergungsbetriebe bestrebt sein, die dadurch entstehenden Mehrkosten auf die Kundschaft zu überwälzen. In Abhängigkeit von der internationalen Wettbewerbssituation dürfte eine vollständige Überwälzung der höheren MWST jedoch nicht immer möglich sein. Je besser die weltwirtschaftliche Lage zum Zeitpunkt der Aufhebung des Sondersatzes ist, desto eher dürfte die Überwälzung der Mehrkosten gelingen.

5.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Ein weiterhin geltender Sondersatz auf Beherbergungsleistungen kann nicht nur ökonomische, sondern auch ökologische Implikationen haben. Soweit er touristische Leistungen verbilligt, wirkt er grundsätzlich nachfragesteigernd. Dies kann insbesondere in ohnehin stark frequentierten Destinationen zu einer weiteren Belastung von Natur- und Kulturlandschaften führen. Solche Entwicklungen, oft unter dem Stichwort *Over-Tourism* diskutiert, gehen mit erhöhtem Ressourcenverbrauch, steigendem Verkehrsaufkommen und wachsendem Druck auf lokale Infrastrukturen einher.²² Zwar ist der Beitrag des MWST-Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen zu diesen Effekten als gering einzustufen, dennoch sollte er im Kontext einer gesamthaften Nachhaltigkeitsstrategie mitbedacht werden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage für den Sondersatz bildet Artikel 130 BV gemäss dem Bundesbeschluss vom 19. März 2004²³ über eine neue Finanzordnung, wonach das Gesetz für die Besteuerung der Beherbergungsleistungen einen Satz zwischen dem reduzierten und dem Normalsatz festlegen kann (Art. 130 Abs. 2 BV).

²¹ <https://www.oecd.org/en/topics/consumption-taxes.html>

²² Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B. and Postma, A., Research for TRAN Committee – Overtourism (2018): “Impact and Possible Policy Responses”, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu> > Other Websites >Think Tank.

²³ BBI 2004 1363

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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

Mit dem am 28. Oktober 1994²⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen Staatsvertrag betreffend die MWST im Fürstentum Liechtenstein 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. Entsprechend dem Vertrag wird das Fürstentum Liechtenstein sein Mehrwertsteuerrecht dem revidierten schweizerischen Mehrwertsteuergesetz anpassen müssen.

Ausserdem besteht ein am 23. November 1964²⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossener Vertrag über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet. Nach diesem Staatsvertrag findet in der deutschen Gemeinde Büsingen das schweizerische Mehrwertsteuerrecht Anwendung. Dies bedeutet, dass die Schweiz auch auf dem Gebiet der deutschen 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.

6.3 Erlassform

Mit der Vorlage wird das MWSTG geändert (Art. 25 Abs. 4 MWSTG). Es handelt sich um rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den Erlass des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung). Der Erlass unterliegt dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

6.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der MWST-Sondersatz auf Beherbergungsleistungen stellt eine Steuervergünstigung dar. Steuervergünstigungen gelten als Finanzhilfen und sind somit als Subventionen

²⁴ SR 0.641.295.142

²⁵ SR 0.631.112.136

im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²⁶ (SuG) zu qualifizieren.

Wie in Ziffer 1.2.1 dargelegt, kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Sondersatz auf Beherbergungsleistungen grundsätzlich keine sachliche Rechtfertigung mehr hat. Die Motion 24.3635 Friedli «MWST-Sondersatz. Planungssicherheit für den Tourismus» wurde jedoch durch das Parlament überwiesen. Durch die verlängerte Geltungsdauer des Sondersatzes werden der Beherbergungsbranche jährlich Steuervergünstigungen in der Höhe von geschätzt rund 300 Millionen Franken gewährt (vgl. Ziff. 5.2). In der vom Bundesrat vorgeschlagenen Umsetzung ist eine bis Ende 2035 befristete Geltung des Sondersatzes vorgesehen. Der MWST-Sondersatz auf Beherbergungsleistungen und die damit verbundenen Mindereinnahmen sollen im Rahmen einer künftigen Finanzordnung, mit der auch die Befugnis zur Erhebung der MWST verlängert werden könnte, erneut politisch diskutiert werden (vgl. Art. 196 Ziff. 14 Abs. 1 BV). Gemäss Artikel 7 Buchstabe g SuG soll auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet werden. In vorliegendem Fall wird dieser Grundsatz aus Sicht des Bundesrates nicht berücksichtigt.

²⁶ SR 616.1