



Wirkungen der im Zuge der COVID-19-Krise reduzierten Mehrwertsteuersätze

Erfahrungswerte aus rezenten Reformen

Simon Loretz, Oliver Fritz

Wissenschaftliche Assistenz:
Sabine Ehn-Fragner, Andrea Sutrich

Juni 2021

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Wirkungen der im Zuge der COVID-19-Krise reduzierten Mehrwertsteuersätze

Erfahrungswerte aus rezenten Reformen

Simon Loretz, Oliver Fritz

Juni 2021

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien**

Begutachtung: Michael Klien, Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Sabine Ehn-Fragner, Andrea Sutrich

Als Teil der Hilfsmaßnahmen für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie wurde u. a. die Mehrwertsteuer in der Gastronomie und Hotellerie temporär reduziert. Dieser Bericht untersucht diese Maßnahme auch im Vergleich mit rezenten Änderungen der Mehrwertsteuersätzen auf Hotelübernachtungen in Österreich. Eine europarechtliche Einschätzung der Maßnahmen findet einen Verstoß gegen geltendes EU-Recht, welcher aufgrund der befristeten Natur der Hilfsmaßnahme jedoch keine Konsequenzen mit sich bringen dürfte. Die empirische Untersuchung der rezenten Mehrwertsteueränderung auf Beherbergungsdienstleistungen zeigen eine stärkere Überwälzung der Steuererhöhung, im Vergleich zur nachfolgenden Steuersenkung. Solche Asymmetrien finden sich auch in der rezenten Literatur, wofür es allerdings nur kurzfristige theoretische Begründungen u. a. durch Kapazitätsbeschränkungen gibt. Für die aktuelle Mehrwertsteuersenkung findet sich kaum Evidenz für eine Überwälzung, da die Preissetzung im Tourismus stark durch Pandemie-bedingte Maßnahmen beeinflusst wird.

Wirkungen der im Zuge der COVID-19 Krise reduzierten Mehrwertsteuersätze

Erfahrungswerte aus rezenten Reformen

Oliver Fritz, Simon Loretz

Inhalt

Inhalt	I
Verzeichnis der Übersichten	III
Verzeichnis der Abbildungen	III
Executive Summary	4
1. Hintergrund	6
2. Europarechtliche Einschätzung der Maßnahmen	8
2.1 Relevante Regelungen in der Mehrwertsteuer-Richtlinie	8
2.2 Rechtliche Einschätzung der aktuellen Mehrwertsteuersätze in Österreich	8
2.3 Mögliche Konsequenzen durch die nicht europarechtskonforme Implementation	9
3. Erkenntnisse aus der Literatur zur Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen	11
3.1 Theoretische Grundlagen	11
3.2 Empirische Untersuchungen	13
4. Auswirkungen der rezenten Reformen der Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen in Österreich	18
4.1 Weitergabe der Mehrwertsteuersatzänderungen in Form von angepassten Preisen	18
4.1.1 Theoretische Preisentwicklung bei vollständiger Überwälzung	18
4.1.2 Tatsächliche Preisentwicklung	19
4.2 Entwicklung der Übernachtungen im Zeitraum der Mehrwertsteueränderungen	24
4.2.1 Längerfristige Entwicklung der Übernachtungen in Österreich und Einbruch durch die COVID-19 Krise	24
4.2.2 Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen auf die Hotellerie in Österreich	27
4.2.3 Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen auf die Marktanteile des österreichischen Tourismus	31
4.3 Entwicklung makroökonomischer Kennzahlen der Tourismusbranche bis 2018	32
4.4 Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen	33
4.4.1 Fiskalische Auswirkungen des temporären 13%-Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen	34

4.4.2	Fiskalische Auswirkungen des temporären 5%-Mehrwertsteuersatzes für Gastronomie und Hotellerie	35
5.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	38
	Literaturhinweise	41
	Anhang	43
	Anhang 1	43

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen in der Beherbergungsindustrie	20
Übersicht 2: Übernachtungen und Ankünfte auf Gemeindeebene	29

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Empirische Ergebnisse zur Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen	14
Abbildung 2: Theoretischer Verlauf der Preise bei vollständiger zeitnahe Überwälzung	18
Abbildung 3: Tatsächliche Preisentwicklung Beherbergungsdienstleistungen	19
Abbildung 4: Ergebnisse Synthetic Control Methode nur mit Nachbarstaaten	23
Abbildung 5: Längerfristige Entwicklung Übernachtungen in Österreich	24
Abbildung 6: Entwicklung Übernachtungen nach Saison und Betriebsart	25
Abbildung 7: Entwicklung Übernachtungen nach Saison und Herkunft der Gäste	26
Abbildung 8: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Übernachtungen nach Bundesland	27
Abbildung 9: Regionale Entwicklung der Übernachtungen in Österreich 2015-2016	28
Abbildung 10: Entwicklung Marktanteile im Tourismus, Österreich 2007-2020	31
Abbildung 11: Entwicklung Kennzahlen in Beherbergungsbranche Österreich 2009-2018	33
Abbildung 11: Entwicklung steuerpflichtige Umsätze in Gastronomie und Beherbergung 2014-2020 nach Mehrwertsteuersatz	34
Abbildung 12: Entwicklung der durchschnittlichen Mehrwertsteuersätze nach Umsatzkategorien	37
Abbildung A 1: Variation Inflationsraten in Europa 2015/2016	43
Abbildung A 2: Variation Inflationsraten in Europa 2018/2019	44
Abbildung A 3: Variation Inflationsraten in Europa 2020/2021	44
Abbildung A 4: Vergleich Preisindices Beherbergungsdienstleistungen in Europa	45
Abbildung A 5: Ergebnis Synthetic Control Methode alle Länder Europas	46

Executive Summary

Als Teil der Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der COVID-19 Pandemie wurde unter anderem die Mehrwertsteuer in der Gastronomie und Hotellerie temporär auf 5 % gesenkt. Dieser Bericht untersucht diese Maßnahme auch im Vergleich mit rezenten Änderungen der Mehrwertsteuersätzen auf Hotelübernachtungen in Österreich.

Die Anwendung eines zusätzlichen, dritten, reduzierten Steuersatzes in Österreich im Zeitraum von Mitte 2020 bis Ende 2021 ist nicht mit der EU-Mehrwertsteuer-Richtlinie vereinbar. Da es sich allerdings nur um einen temporären, als Covid-19-Hilfsmaßnahme deklarierten Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen handelt, sind kaum rechtliche Schritte seitens der Europäischen Kommission zu erwarten.

Die relevanten empirischen Studien zur Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen liefern differenzierte Ergebnisse. Bei Änderungen der reduzierten Mehrwertsteuersätze wird tendenziell eine eher unvollständige Überwälzung gefunden, ebenso für Änderungen im Bereich Gastronomie und Hotellerie. Rezente Studien finden auch Evidenz für eine asymmetrische Überwälzung in Form einer stärkeren Weitergabe von Steuererhöhungen an Konsumentinnen und Konsumenten verglichen mit Steuersenkungen. Die theoretischen Argumente für diese Asymmetrie halten jedoch nur in einer kurzfristigen Betrachtung.

Die in der vorliegenden Studie vorgenommene empirische Untersuchung der Preiseffekte der temporären Erhöhung des österreichischen Mehrwertsteuersatzes auf Hotelübernachtungen im Zeitraum von 2016 bis 2018 zeigt ebenfalls eine asymmetrische Überwälzung. Die Erhöhung wurde zu ungefähr 2/3 in Form von höheren Preisen weitergegeben, während für die spätere Senkung aufgrund allgemein steigender Übernachtungspreise keine zeitnahe Überwälzung beobachtbar war.

Eine erste Einschätzung der aktuellen Mehrwertsteuerreduktion zeigt, dass die Senkung kaum in Form von reduzierten Preisen weitergegeben wurde, wie von der Politik auch intendiert. Die beobachtbaren deutlichen Preissenkungen vor der Einführung des temporären Mehrwertsteuersatzes können aufgrund der kurzfristigen Ankündigung nicht als Vorzieheffekte interpretiert werden, sondern sind, wie auch der internationale Vergleich zeigt, eine Reaktion auf den durch COVID-19 bedingten Lockdown.

Die temporäre Erhöhung der Mehrwertsteuer 2016 dürfte österreichweit die Entwicklung der Übernachtungen nicht negativ beeinflusst haben. Bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie stiegen die Übernachtungszahlen auf Rekordniveau, begleitet von einer kontinuierlichen Abnahme der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer. Eine empirische Untersuchung auf Gemeindeebene zeigt weiters, dass nur in Regionen, welche bereits vor der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes eine unterdurchschnittliche Entwicklung in den Sommersaisonen aufwiesen, sinkende Übernachtungszahlen beobachtbar waren, die jedoch nicht ursächlich mit der Steuererhöhung zusammenhängen dürften. Im internationalen Vergleich waren im Zeitraum 2016-2018 auch keine außergewöhnlichen Marktanteilsverluste des österreichischen Tourismus beobachtbar. Auch die Entwicklung der Betriebsüberschüsse und Investitionen der

Beherbergungsbranche in Österreich lässt auf keine besonderen Auswirkungen des höheren Mehrwertsteuersatzes schließen.

Die fiskalischen Auswirkungen der temporären Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Beherbergungsdienstleistungen auf 13% werden auf ungefähr 360 Mio. € zusätzliches Steueraufkommen geschätzt. Aufgrund der asymmetrischen Überwälzung auf die Preise kann angenommen werden, dass die Last aus der Steuererhöhung im Wesentlichen von den Konsumentinnen und Konsumenten getragen wurde.

Die steuerlichen Mindereinnahmen der aktuellen temporären Senkung der Mehrwertsteuer in der Gastronomie und Hotellerie werden auf ca. 630 Mio. € im Jahr 2020 geschätzt. Für 2021 wird mit einem ähnlichen fiskalischen Effekt gerechnet. Die nicht beobachtbare Überwälzung auf die Preise impliziert, dass diese Steuersenkung primär als Hilfsmaßnahme für die Unternehmen wirkt. Entsprechend der unterschiedlichen Unternehmensgrößen profitieren umsatzstarken Betriebe stärker von der Mehrsteuersenkung.

1. Hintergrund

Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen gesundheitspolitischen Maßnahmen haben den Tourismussektor in Österreich stark betroffen. Die wiederholten Lockdowns in Kombination mit vielen internationalen Reisewarnungen haben die Hotellerie und Gastwirtschaft vor schwere wirtschaftliche Herausforderungen gestellt. Die Bundesregierung hat daher verschiedenste COVID-Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung der betroffenen Unternehmen umgesetzt. Eine speziell auf den Tourismusbereich abgestimmte Maßnahme ist die zeitlich befristete Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf 5% für die Bereiche Gastronomie, Hotellerie und Kultur sowie Publikationen.

Einführung ermäßigter Steuersatz Gastronomie, Kultur und Publikationen¹⁾

Zur Unterstützung der Gastronomie, der Kulturbranche sowie des Publikationsbereichs, die von der COVID-19-Krise in einem besonderen Ausmaß betroffen sind, soll zusätzlich zu den bisher getroffenen Maßnahmen befristet vom 1.7.2020 bis 31.12.2020 ein ermäßigter Umsatzsteuersatz iHv 5% eingeführt werden.

- Im Bereich der Gastronomie betrifft dies die Abgabe aller Speisen und Getränke, wenn hierfür eine Gewerbeberechtigung für das Gastgewerbe (§111 Abs.1 GewO1994) erforderlich ist. Auch Tätigkeiten, für die gemäß §111 Abs.2 GewO1994 kein Befähigungsnachweis erforderlich ist (zB Schutzhütten), sollen vom Anwendungsbereich erfasst sein.
- Im Kultur- und Publikationsbereich werden ebenfalls bestimmte Waren und Leistungen zukünftig befristet bis 01.01.2021 mit 5% besteuert. [...]
- Die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes iHv 5% soll unabhängig von einer allenfalls vorliegenden abgabenrechtlichen Begünstigung gemäß §§ 34 bis 47 BAO anwendbar sein und soll hinsichtlich des Steuersatzes §10 Abs. 2 Z 4 UStG 1994 vorgehen. [...]

Verlängerung und Ausweitung ermäßigter Steuersatz²⁾

Zur Unterstützung der Gastronomie, der Hotellerie, der Kulturbranche sowie des Publikationsbereichs, die von der COVID-19-Krise in einem besonderen Ausmaß betroffen sind, wird eine Ausweitung der bisher vorgesehenen Begünstigungen in diesen Bereichen vorgenommen. Es wird für die Beherbergung und Campingplätze, für die Abgabe aller Speisen und Getränke in der Gastronomie sowie hinsichtlich der bereits bisher mit dem ermäßigten Steuersatz iHv 10 Prozent oder 13 Prozent begünstigten Leistungen der Kulturbranche und der Lieferungen im Publikationsbereich generell ein befristeter ermäßigter Steuersatz iHv 5 Prozent eingeführt.

Diese Maßnahme gilt ab dem 1. Juli 2020 bis einschließlich 31. Dezember 2021. Für Zeitungen und andere periodische Druckschriften sowie derartige elektronische Publikationen gilt der Steuersatz von 5 Prozent nur bis einschließlich 31. Dezember 2020.

¹⁾ Aus dem Initiativ-Antrag vom 18.6.2020. ²⁾ Aus den FAQ des BMF zur Verlängerung und Ausweitung.

Diese ursprünglich für die zweite Jahreshälfte 2020 befristete Maßnahme wurde vor Ablauf bis zum 31.12.2021 verlängert.

Budgetär sind laut dem *Bundesministerium für Finanzen (2020)* für die ursprüngliche Senkung 1,28 Mrd. € und für die Verlängerung zusätzliche 1,5 Mrd. € (kumuliert für den Zeitraum 2020 bis 2024) vorgesehen. Obwohl dieses Gesamtvolumen der steuerlichen Entlastung aufgrund des neuerlichen Lockdowns wohl nicht erreicht werden wird, ist davon auszugehen, dass die steuerlichen Mindereinnahmen beträchtlich sind. Dementsprechend besteht ein begründetes Interesse, die Wirkungen dieser steuerlichen Maßnahme zu untersuchen. Aufgrund der Aktualität der steuerlichen Maßnahme und in Anbetracht der derzeitigen Einschränkungen der Gastronomie und Hotellerie ist eine abschließende Evaluierung noch nicht möglich. Deshalb wird zunächst die Wirkung der rezenten Mehrwertsteuerreformen für die Hotelbranche untersucht. Im Zuge der Steuerreform 2015/16 wurde der Mehrwertsteuersatz für Hotelübernachtungen per 1.5.2016 von 10% auf 13% angehoben. In einer neuerlichen Reform wurde diese Erhöhung per 1.11.2018 wieder rückgängig gemacht.

Insbesondere vor dem Hintergrund der neuesten Erkenntnisse der akademischen Literatur, welche eine asymmetrische Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen (Senkungen werden in geringerem Umfang weitergeben als Erhöhungen) findet, ist die Untersuchung der Wirkungen der Steueränderungen in Österreich von großer Relevanz. Aus den Erfahrungen der rezenten Reformen und den ersten Erkenntnissen hinsichtlich der Wirkungen der aktuellen Steuersenkung können wirtschaftspolitische Empfehlungen hinsichtlich der zukünftigen mehrwertsteuerlichen Behandlung der betroffenen Sektoren abgeleitet werden.

2. Europarechtliche Einschätzung der Maßnahmen

2.1 Relevante Regelungen in der Mehrwertsteuer-Richtlinie

Die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Mehrwertsteuer sind in Österreich (wie in allen EU-Mitgliedsländern) stark durch die europarechtlichen Regelungen in der Mehrwertsteuer-Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 (*Europäische Kommission, 2006*) begrenzt. Diese sieht in Artikel 97 einen Normalsteuersatz von mindestens 15% vor. Zusätzlich erlaubt Artikel 98 einen oder zwei ermäßigte Steuersätze für die in Anhang 3 genannten Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen. Diese ermäßigten Mehrwertsteuersätze müssen grundsätzlich mindestens 5% betragen. Die Liste in Anhang 3 beinhaltet unter anderem Nahrungsmittel und nicht-alkoholische Getränke, Wasser, Medikamente, Bücher, Beherbergungsdienstleistungen, medizinische Dienstleistungen und Abfallentsorgung. Weitere Möglichkeiten für reduzierte Sätze für arbeitsintensive Dienstleistungen werden im Artikel 106 der Mehrwertsteuerrichtlinie genannt, jedoch gilt auch hier die Einschränkung der maximalen Anzahl und Höhe der reduzierten Mehrwertsteuersätze.¹⁾

Darüber hinaus gibt es in der Mehrwertsteuer-Richtlinie Bestimmungen, welche es den Mitgliedstaaten erlauben, reduzierte Steuersätze, welche bereits vor dem EU-Beitritt in Kraft waren, beizubehalten.²⁾ Diese Sondersätze werden unterschieden in Nullsätze, stark-reduzierte Sätze und Zwischensätze. Für Österreich hat nur der Zwischensatz, welcher auch auf nicht in Anhang 3 genannte Güter und Dienstleistungen angewendet werden kann und mindestens 12% betragen muss, Relevanz. Konkret regelt Artikel 119 der Mehrwertsteuer-Richtlinie, dass für die Lieferung von Wein aus eigener Erzeugung ein reduzierter Mehrwertsteuersatz von mindestens 12% angewendet werden darf.

Artikel 117 der Mehrwertsteuer-Richtlinie räumt zwar Österreich das Recht ein, einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz für Dienstleistungen im Gaststättengewerbe anzuwenden, bezieht sich allerdings auch explizit auf Artikel 115, d.h. auf reduzierte Sätze, welche bereits am 1.1.1991 in Verwendung waren.

2.2 Rechtliche Einschätzung der aktuellen Mehrwertsteuersätze in Österreich

In Österreich liegt seit 1984 der Normalsteuersatz bei 20% und der ermäßigte Steuersatz bei 10%.³⁾ Darüber hinaus wurde der Zwischensatz per 1.1.2016 von 12% auf von 13% angehoben

¹⁾ Diese beinhaltet unter anderem die Möglichkeit eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf kleine Reparaturdienstleistungen, Frisördienstleistungen, Reinigungsdienstleistungen für private Haushalte und häusliche Pflegedienstleistungen. In Österreich unterliegen seit 1.1.2021 kleine Reparaturdienstleistungen dem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 10%.

²⁾ Kapitel 4 der Mehrwertsteuer-Richtlinie regelt die jeweiligen Bestimmungen für die Mitgliedstaaten unter dem Titel „Bis zur Einführung der endgültigen Mehrwertsteuerregelung geltende besondere Bestimmungen“. Dies verdeutlicht den ursprünglichen Übergangscharakter dieser Sonderbestimmungen.

³⁾ Für die Gemeinden im Kleinen Walsertal (Jungholz und Mittelberg) erlaubt die Sonderbestimmung in Artikel 104, dass die jeweiligen Mehrwertsteuersätze von Deutschland angewandt werden können. In weiterer Folge wird aufgrund des geringen ökonomischen Gewichts nicht weiter auf diesen Sonderfall eingegangen.

und für einige weitere Bereiche angewendet – siehe dazu im Speziellen die Analyse in Abschnitt 4.4)

Damit war zum Zeitpunkt der aktuellen Mehrwertsteuer-Reform die maximale Anzahl an reduzierten Steuersätzen bereits erreicht. Dies impliziert, dass die Einführung eines dritten reduzierten Steuersatzes von 5% nicht konform mit der Mehrwertsteuer-Richtlinie ist. Eine europarechtskonforme Anwendung eines 5%-Mehrwertsteuersatzes wäre nur möglich, wenn einer der beiden bestehenden reduzierten Mehrwertsteuersätze ebenfalls auf 5% gesenkt worden wäre. Dafür stand allerdings nur der reguläre reduzierte Mehrwertsteuersatz zur Verfügung, da der Zwischensatz von 13% aufgrund der Untergrenze von 12% nicht auf 5 % gesenkt werden kann.

Die Anwendung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes im Hotellerie- und Gastronomiesektor ist grundsätzlich europarechtskonform, nicht jedoch die Einführung eines zusätzlichen, dritten, reduzierten Steuersatzes.

Zusätzlich ergibt sich eine Verletzung der europarechtlichen Bestimmungen durch die generelle Anwendung auf die gesamten Gastronomiedienstleistungen. Dies betrifft insbesondere den Verkauf von alkoholischen Getränken, welche für welche ein reduzierter Mehrwertsteuersatz in Annex 3 der Mehrwertsteuer-Richtlinie explizit ausgeschlossen wird.

Im Rahmen der aktuell diskutierten Vereinfachung der Mehrwertsteuer-Richtlinie könnte sich die rechtliche Situation entscheidend ändern. Konkret schlägt die Europäische Kommission (2018) vor, Artikel 98 dahingehend zu ändern, dass Mitgliedstaaten zusätzlich zu den zwei ermäßigten Steuersätzen (die mindestens 5% betragen müssen) einen weiteren ermäßigten Steuersatz unterhalb des Mindestsatzes von 5% sowie eine Steuerbefreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug anwenden dürfen. Zusätzlich soll die Liste (Anhang 3) der Gegenstände und Dienstleistungen, für welche ein reduzierter Mehrwertsteuersatz erlaubt ist, durch eine Negativ-Liste (Anhang 3a) ersetzt werden. Diese Liste enthält dann nur jene Güter und Dienstleistungen, auf die kein ermäßigter Mehrwertsteuersatz angewendet werden darf. Die aktuell vorgeschlagene Negativ-Liste enthält jedoch weiterhin Güter wie alkoholische Getränke, Tabak, Kraftstoff und Waffen.

Somit wäre nach Umsetzung der angestrebten Reform die Einführung eines dritten reduzierten Mehrwertsteuersatzes in der Höhe von 5% möglich. Gleichzeitig müsste wohl der Verkauf alkoholischer Getränke weiterhin mit dem Normalsteuersatz besteuert werden.

2.3 Mögliche Konsequenzen durch die nicht europarechtskonforme Implementation

Die nicht europarechtskonforme Anwendung eines dritten reduzierten Mehrwertsteuersatzes kann grundsätzlich ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 II AEUV nach sich ziehen. Dabei ruft die Kommission den Europäischen Gerichtshof (EuGH) an, da Österreich gegen EU-

4) Der Zwischensatz wurde auf Ab-Hof-Verkäufe von Wein aus Eigenbau angewendet.

Verträge verstoßt. Ziel des Verfahrens ist, dass Österreich den Verstoß gegen die Verträge beseitigt.

Dann kommt es zu einem Vorverfahren, bei dem zunächst ein Mahnschreiben an Österreich ergeht. Dieses Mahnschreiben enthält i) die Konkretisierung des Verstoßes, ii) die Ankündigung der Einleitung eines Verletzungsverfahrens und iii) die Aufforderung, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Für diese Stellungnahme gibt es in der Regel eine zweimonatige Frist.

Nach deren Ablauf kommt es zu einer begründeten Stellungnahme der Kommission, welche die rechtliche Beurteilung und Darstellung der Tatsachen mit Hinweisen auf Beweismittel enthält. Zusätzlich kommt es zu einer erneuten Zweimonatsfrist für die Beseitigung der Verstöße gegen das EU-Recht. Erst nach einem fruchtlosen Fristablauf, d.h. wenn Österreich innerhalb beider gesetzten Fristen die Mehrwertsteuersätze nicht richtlinienkonform ändert, kann die Kommission den EuGH anrufen.

Bei einem nur temporären Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen sind aufgrund von Fristenläufen rechtliche Schritte seitens der Europäischen Kommission kaum zu erwarten.

Bereits dieser Ablauf des Vorverfahrens verdeutlicht, dass die möglichen Konsequenzen für Österreich nicht sonderlich relevant sind. Die Fristenläufe eines Vertragsverletzungsverfahrens sind derart lange, dass die temporäre Maßnahme nach dessen Beendigung ohnehin nicht mehr bzw. nicht mehr lange in Kraft wäre. Zusätzlich kann das Verfahren durch eine richtlinienkonforme Änderung des Mehrwertsteuersatzes bereits in der Frühphase wieder beendet werden.⁵⁾ In Summe ist somit davon auszugehen, dass die Europäische Kommission den temporären Verstoß gegen die Mehrwertsteuer-Richtlinie duldet, da das längerfristige Ziel der Einhaltung der Verträge nicht grundsätzlich in Gefahr ist, zumal die Maßnahme explizit als Covid-19-bedingte Unterstützungsmaßnahme konzipiert ist.

⁵⁾ Womit das Verfahren seinen ursprünglichen Zweck der Einhaltung des Europäischen Rechts erfüllt.

3. Erkenntnisse aus der Literatur zur Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen

Das Ausmaß der tatsächlichen Überwälzung von indirekten Steuern auf Konsumentenpreise beeinflusst die ökonomischen Auswirkungen dieser Steuern wesentlich. Dennoch wird in vielen wirtschaftspolitischen Analysen vereinfachend davon ausgegangen, dass die Steueränderung sich sofort und proportional in den Preisen widerspiegeln. Während die theoretische Literatur viele Konstellationen untersucht, bei denen diese Annahme nicht angebracht ist, hat die empirische Literatur in letzter Zeit ebenfalls wichtige Beiträge zur besseren Einschätzung der Überwälzung von indirekten Steuern geliefert. Im Folgenden werden die wichtigsten Beiträge zusammengefasst und die Anwendbarkeit auf die aktuellen Mehrwertsteueränderungen in Österreich diskutiert.

3.1 Theoretische Grundlagen

Der Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen ist üblicherweise die Annahme eines vollständig kompetitiven Wettbewerbs. In diesem Fall müssen die Anbieter bei der Preissetzung die Nachfrageelastizität im Zusammenhang mit ihrer Angebotselastizität berücksichtigen. *Metcalf – Fullerton (2002)* zeigen daher ganz allgemein, dass die Überwälzung in die Preise sich ergibt als

$$\gamma^1 = \frac{\varepsilon_s^{11}}{\varepsilon_s^{11} + \varepsilon_d^{11}}$$

wobei ε_s^{11} und ε_d^{11} die Angebots- und Nachfrageelastizität des Produktes 1 abbilden.⁶⁾ Im Allgemeinen gilt somit, dass die weniger elastische Seite einen größeren Anteil der Steuerlast trägt. Preissensitive Konsumenten und Konsumentinnen reagieren stärker auf die steuerinduzierte Preisänderung, und der resultierende Nachfragerückgang limitiert die Preisüberwälzung. *Benedek et al. (2020)* argumentieren darüber hinaus, dass bei Änderungen von Mehrwertsteuersätzen, welche einen relevanten Anteil des gesamten Konsums betreffen, auch allgemeine Gleichgewichtseffekte berücksichtigt werden müssen. Somit ergibt sich für die Preisüberwälzung

$$\gamma^1 = \frac{\varepsilon_s^{11}}{\varepsilon_s^{11} + \sigma} \left[1 + \frac{(\sigma - \eta_1)\omega_1}{1 + \varepsilon_s^{11}} \right]$$

wobei σ die Substitution zwischen dem besteuerten Gut und den nicht besteuerten Gütern beschreibt und η_1 und ω_1 die Einkommenselastizität und den Konsumanteil des besteuerten Gutes. Die Wechselwirkung zwischen dem Konsumanteil, welcher nun der (veränderten) Besteuerung unterliegt, und dem Konsum, welcher nicht von der (veränderten) Besteuerung betroffen ist, ist somit nicht trivial. Je größer der Konsumanteil ist, desto stärker wird einerseits die Einkommenswirkung, gleichzeitig nehmen die Substitutionsmöglichkeiten ab. Somit ergibt sich eine nicht monotone Wechselwirkung mit den Gütern und Dienstleistungen, welche nicht von

⁶⁾ Die Notation folgt *Benedek et al. (2020)*, welche allgemeine und selektive Mehrwertsteueränderungen modellieren, was auf die aktuelle Fragestellung besser anwendbar ist.

der Steueränderung betroffen sind, wobei die erwartbaren Effekte für moderate Konsumententeile am stärksten sind.

Die theoretische Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen hängt von Angebots- und Nachfrageelastizität ab, wobei das Ausmaß der Überwälzung bei unelastischer Nachfrage zunimmt. Bei moderaten von der Mehrwertsteueränderung betroffenen Konsumententeilen sind die Wechselwirkungen mit nicht besteuerten Gütern und Dienstleistungen relevant.

Bei nicht vollständigem Wettbewerb werden die Bedingungen für die Überwälzung noch komplexer, da die Anbieter Rückwirkungen auf die Wettbewerber in ihrer Preissetzung berücksichtigen. Weyl - Fabinger (2013) versuchen verschiedenste Wettbewerbskonstellationen in einem einheitlichen Rahmen zu diskutieren und zeigen, dass sich viele der allgemeinen Aussagen zur Steuerinzidenz auch auf nicht vollständigen Wettbewerb ausdehnen lassen. Gleichwohl sind bei nicht vollständigem Wettbewerb derart viele interdependente Wirkungskanäle präsent, dass Weyl - Fabinger (2013) vorschlagen, die Steuerüberwälzung als vereinfachendes empirisches Maß für die Wettbewerbsintensität zu verwenden und nicht die Steuerüberwälzung in Abhängigkeit von verschiedensten Wettbewerbskonstellationen zu modellieren. Generell gilt jedoch, dass bei imperfektem Wettbewerb zusätzlich zur allgemeinen Steuerüberwälzung die Rückwirkung mit der bestehenden Marktverzerrung durch die Marktmacht zu berücksichtigen ist.

Im Zuge empirischer Untersuchungen von rezenten Mehrwertsteuerreformen wird auch die Möglichkeit **asymmetrischer Überwälzung** qualitativ diskutiert. Benzarti et al. (2020) nennen zwei mögliche Erklärungsansätze für eine vollständige Überwälzung von Steuererhöhungen bei nicht vollständiger Überwälzung von Steuersenkungen.

- Menükosten in Kombination mit hoher Inflation können Unternehmen dazu veranlassen, die Steuersenkungen nicht direkt in Form von niedrigeren Preisen weiterzugeben, sondern zukünftige Preissteigerungen auszusetzen.
- Kapazitätsbeschränkungen können ebenfalls dazu führen, dass Unternehmen die Preise trotz Steuersenkungen nicht reduzieren, da die dadurch ausgelöste zusätzliche Nachfrage kurzfristig gar nicht bedient werden kann.

Beide Erklärungsansätze sind jedoch nur in der Lage, eine kurzfristige Asymmetrie bei der Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen zu erklären. Für eine langfristige und bleibende Asymmetrie bei der Überwälzung braucht es zusätzliche theoretische Erklärungsansätze, wie z.B. eine veränderte Wettbewerbsstruktur durch die Steueränderung.

Die theoretischen Argumente für eine Asymmetrie in Form von weniger starker Überwälzung von Mehrwertsteuersenkungen im Vergleich zu Mehrwertsteuererhöhungen halten nur in einer kurzfristigen Betrachtung.

Die aktuellen Mehrwertsteuersenkungen in Österreich zeichnen sich durch zwei weitere Besonderheiten aus. Zum einen sind die Senkungen von Beginn an als temporäre Maßnahme gekennzeichnet. Zum anderen sind sie als Hilfsmaßnahme in einem außergewöhnlich starken

Wirtschaftseinbruch konzipiert. *Crossley et al.* (2009) thematisieren die zu erwartenden Vorzieheffekte einer temporären Mehrwertsteuersatz-Senkung in Krisenzeiten.

Zusammenfassend lassen sich aus der theoretischen Literatur einige Aspekte für die untersuchten Mehrwertsteueränderungen in Österreich hervorheben. Eine Änderung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf Beherbergungsdienstleistungen betrifft nur einen kleinen Anteil des privaten Konsums in Österreich und ein wesentlicher Teil des Konsums erfolgt durch ausländische Gäste. Somit sind die Wechselwirkungen mit nicht von der Steueränderung betroffenen Gütern und Dienstleistungen von geringerer Relevanz. Kapazitätsbeschränkungen, welche eine asymmetrische Überwälzung zumindest kurzfristig erklären können, müssen jedenfalls im Kontext der konjunkturellen Lage des Tourismussektors betrachtet werden. Die Rücknahme des 13% Mehrwertsteuersatzes fand zu einem Zeitpunkt deutlich höherer Auslastung statt als die temporäre Reduktion des Mehrwertsteuersatzes auf 5%. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass der 13% Mehrwertsteuersatz nicht als temporäre Maßnahme geplant war, sondern erst durch eine neuerliche Reform wieder gesenkt wurde. Die aktuelle Senkung auf 5% ist hingegen explizit als temporäre und befristete Maßnahme gestaltet.

3.2 Empirische Untersuchungen

Die Preisweitergabe von indirekten Steuern, insbesondere Mehrwertsteuern, ist in einer Reihe von empirischen Studien untersucht worden. Um möglichst allgemeingültige empirische Befunde ableiten zu können, empfiehlt es sich daher, die bestehenden Analysen systematisch einzuordnen. Die Studien von *Benedek et al.* (2015 und 2020) liefern dazu eine nützliche Vorlage, indem sie Mehrwertsteueränderungen in drei Kategorien einteilen:

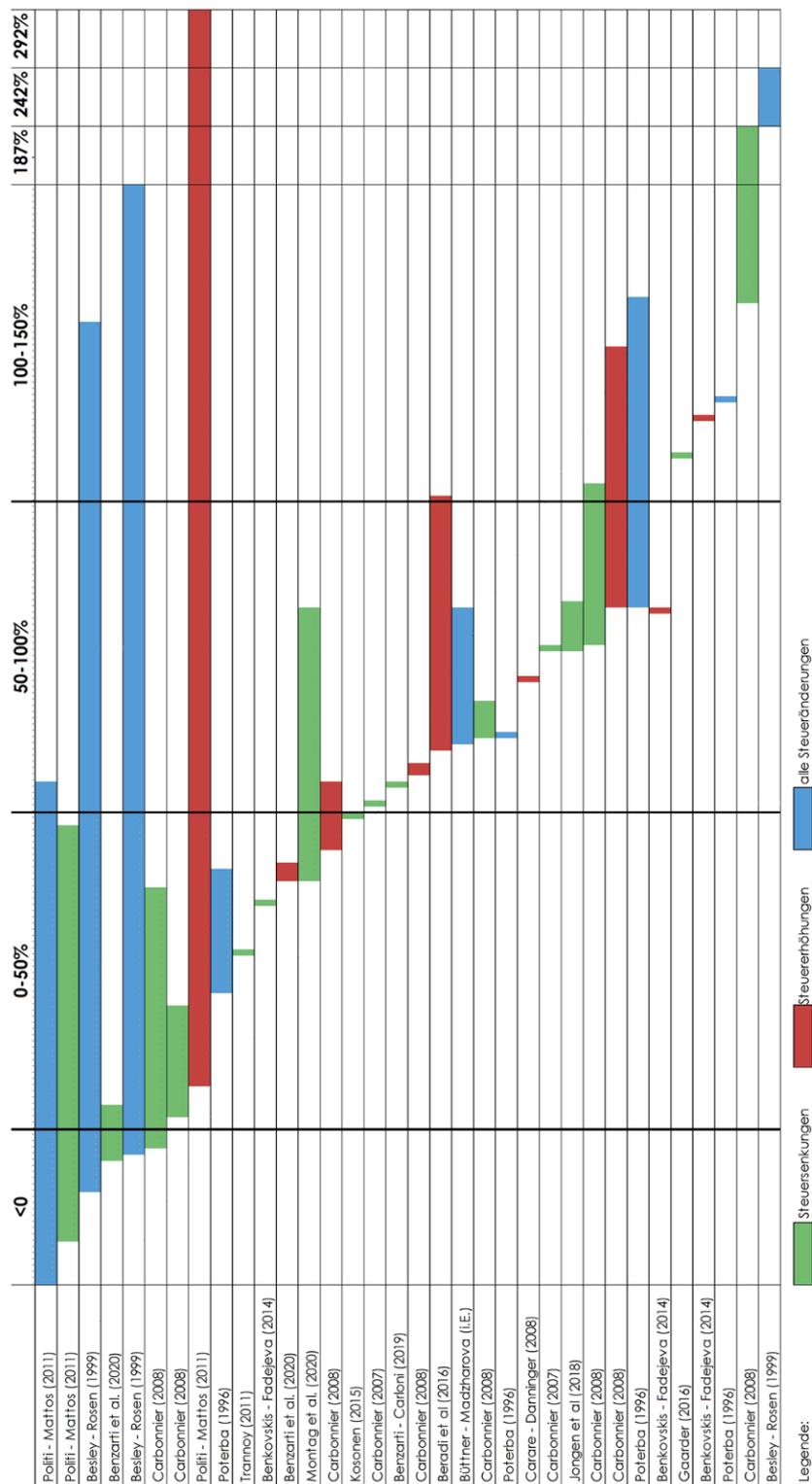
- Änderungen des generellen Mehrwertsteuersatzes
- Änderungen des reduzierten Mehrwertsteuersatzes
- Re-Klassifizierung von Gütern und Dienstleistungen

Zusätzlich zieht sich durch die empirische Literatur konsistent die Frage einer asymmetrischen Überwälzung. Demnach ist die Unterscheidung zwischen Steuersenkungen und Steuererhöhungen relevant.

Abbildung 1 veranschaulicht die Ergebnisse der rezenten Studien zur Überwälzung von Mehrwertsteuervariationen.⁷⁾ Empirische Ergebnisse, welche auf Mehrwertsteuersenkungen basieren, sind in Grün dargestellt, Ergebnisse basierend auf Mehrwertsteuererhöhungen in Rot. Blau markiert sind Ergebnisse von Studien, welche Senkungen und Erhöhungen gemeinsam untersuchen.

⁷⁾ Dieser Überblick hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit und einige früheren Studien sind absichtlich nicht oder nicht im vollständigen Detail inkludiert. Für einen sehr umfassenden Literaturüberblick über die früheren Studien siehe auch *Berger – Strohner* (2011).

Abbildung 1 : Empirische Ergebnisse zur Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen



Q: benedek et al. (2020), WIFO-Recherche.

Zu einem empirischen Ergebnis von keiner Überwälzung der Steueränderung, kommen ausschließlich Studien, welche (zumindest auch) Steuersenkungen untersuchen. Gleichzeitig gibt es aber auch eine Reihe von Studienergebnissen, welche auch für Steuersenkungen vollständige oder tendenziell sogar überproportionale Überwälzung finden. Ohne sich das jeweilige Studiendesign anzuschauen, kann somit nur konstatiert werden, dass die empirischen Ergebnisse sehr breit gestreut sind.

Benedek et al. (2015 und 2020) untersuchen die Summe aller Mehrwertsteuerreformen in Europa mit einem internationalen Datensatz und unterscheiden dabei zunächst nach der Art der Reform. Für Änderungen des Standard-Mehrwertsteuersatzes wird eine durchschnittliche Überwälzung von 79% gefunden, wobei das Konfidenzintervall die vollständige Überwälzung miteinschließt.⁸⁾

Für Änderungen des Standard-Mehrwertsteuersatzes wird tendenziell eine höhere bis vollständige Überwälzung gefunden.

Im Gegensatz dazu wird für eine Änderung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes eine Überwälzung von nur 28% ohne statistische Signifikanz gefunden. Bei Reformen, welche eine Re-Klassifizierung von Gütern und Dienstleistungen mit sich brachten, ergibt sich im Durchschnitt nur eine geringe Überwälzung von 16%. Diese Ergebnisse sind konsistent mit *Büttner - Madharova* (im Erscheinen), welche im Durchschnitt über alle Mehrwertsteuerreformen eine Überwälzung von ungefähr 73% finden.

In *Benedek et al.* (2015 und 2020) variieren die Ergebnisse für die Überwälzung hinsichtlich der Art des Steuersatzes, der geändert wird, sind aber nicht signifikant asymmetrisch hinsichtlich Steuererhöhungen und Steuersenkungen. Da dies in teilweisem Widerspruch zu den Ergebnissen anderer Studien steht, replizieren *Benedek et al.* (2020) einige Ergebnisse von früheren empirischen Studien. So werden die ca. $\frac{3}{4}$ Überwälzung der Mehrwertsteuersenkung auf Reparaturen im Haushalt in Frankreich (*Carbonnier* 2007), die ca. $\frac{1}{2}$ Überwälzung für Friseurdienstleistungen in Finnland (*Kosonen* 2015) und die nur $\frac{1}{4}$ Überwälzung von für Restaurantdienstleistungen in Frankreich (*Trannoy* 2011) bestätigt. Gleichzeitig finden *Benedek et al.* (2020) für Reparaturen im Haushalt in Irland, für Friseurdienstleistungen in Slowenien und für Restaurantdienstleistungen in Belgien keine Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen. Dem gegenüber stehen die Ergebnisse einer vollständigen Überwälzung einer Mehrwertsteuerreduktion für Nahrungsmittel in Norwegen (*Gardner* 2019).⁹⁾

Benzarti et al. (2020) zeigen eine nachhaltig asymmetrische Überwälzung einer temporären Senkung der Mehrwertsteuer auf Frisördienstleistungen in Finnland. Die Senkung der

⁸⁾ Dies ist konsistent mit den früheren empirischen Beiträgen von *Poterba* (1996,) sowie *Besley – Rosen* (1998)), welche Evidenz für eine vollständige Überwälzung von Umsatzsteuern in US-Bundesstaaten finden. *Carare – Danninger* (2008) finden zwar eine unterproportionale Überwälzung der generellen Mehrwertsteuererhöhung für Deutschland, während die *Deutsche Bundesbank* (2008) bei einer etwas längerfristigen Betrachtung eine beinahe vollständige Überwälzung finden.

⁹⁾ Die Studie von *Copenhagen Economics* (2007) untersucht ebenfalls Änderungen von reduzierten Mehrwertsteuersätzen und kommt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Mehrwertsteuer durch die Re-Klassifizierung der Dienstleistung wurde nur zur Hälfte weitergegeben, während der spätere Anstieg vollständig überwältigt wurde.

Die Evidenz für Änderungen von reduzierten Mehrwertsteuersätzen ist sehr heterogen. Es gibt auch empirische Belege für eine asymmetrische Überwälzung in Form von niedriger Überwälzung von Steuersenkungen.

Crossley *et al.* (2014) untersuchen die Wirkungen der temporären Änderung des regulären Mehrwertsteuersatzes im Zuge der Finanzkrise in Großbritannien. Als Hauptergebnis zeigt sich, dass die temporäre Reduktion beinahe vollständig an die Konsumenten weitergegeben wurde, gleichzeitig aber eine zeitnahe Gegenbewegung in den Preisen beobachtbar war, welche insgesamt nur zu einer unvollständigen Überwälzung führte. Fuest *et al.* (2021) untersuchen die Preisänderungen der temporären Mehrwertsteueränderung in Deutschland im Zuge der Covid-19-Krise anhand von Online-Preisen im Lebensmitteleinzelhandel. Die Preiswirkungen der Mehrwertsteuerreduktion in Deutschland wurden durch einen Vergleich mit österreichischen Preisen identifiziert. Interessanterweise finden Fuest *et al.* (2021) in diesem Fall eine umgekehrte Asymmetrie in der Form von einer zu ca. 70% weitergegebenen Mehrwertsteuerreduktion und sehr schwacher Überwälzung des Mehrwertsteueranstieg. Gleichwohl kann die Studie nur die ersten drei Monate nach dem Anstieg der Mehrwertsteuersätze untersuchen und mittel- bis längerfristige Überwälzung noch nicht erfassen. Die Asymmetrie ist zu weiten Teilen getrieben durch Produkte mit intensiverem Wettbewerb, bei denen der Wiederanstieg der Preise deutlich schwächer ausfällt. Montag *et al.* (2020) untersuchen die Überwälzung der temporären Mehrwertsteuersenkung in Deutschland für Benzinpreise und finden eine partielle Weitergabe in Form von niedrigeren Preisen im Bereich von 40% bis 83%. Die stärkere Überwälzung wird wiederum für Produkte mit intensiverem Wettbewerb beobachtet.

Die wenige Evidenz für temporär reduzierte Mehrwertsteuersätze in Krisenzeiten deutet ebenfalls auf eine partielle Überwälzung hin, wobei die Wettbewerbssituation die kurzfristigen Preisadjustierungen deutlich beeinflusst.

Bezüglich Mehrwertsteueränderungen in Gastronomie und Hotellerie gibt es wenig direkte Evidenz. Die wenigen existierenden Untersuchungen zeigen, dass die Mehrwertsteuersenkung für Restaurantdienstleistungen in Belgien bzw. in Frankreich kaum weitergegeben wurde.¹⁰⁾ Copenhagen Economics (2007) simulieren fiktive reduzierte Mehrwertsteuersätze in Gastronomie und Hotellerie unter anderem anhand von Nachfrage- und Angebotselastizitäten und finden Länderunterschiede zwischen nur partieller Überwälzung für Restaurants in Portugal und vollständiger Überwälzung für Hotelübernachtungen in Finnland. Die Reduktion der Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen in Deutschland wird in einer Fallstudie in Berger – Strohner (2011) untersucht.¹¹⁾ Die Überwälzung der Mehrwertsteuersenkung auf die Preise fand in Deutschland mit

¹⁰⁾ Siehe Benedek *et al.* (2020) bzw. Trannoy (2011).

¹¹⁾ Seit 1.1. 2010 gilt in Deutschland für Beherbergungsdienstleistungen der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 7% anstelle des Standardsatzes von 19%.

deutlicher Verzögerung statt. Der *Deutsche Hotel- und Gaststättenverband* (2019) betrachtet die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes in Deutschland als uneingeschränkten Erfolg und verweist in einem EU-weiten Vergleich darauf, dass per 1.1.2020 mit 26 von 28 EU-Staaten fast alle EU-Staaten einen reduzierten Mehrwertsteuersatz für Hotelübernachtungen anwenden.¹²⁾ Dies spiegelt unter anderem auch den Steuerwettbewerbsaspekt bei der Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen wider, da wesentliche Teile des Konsums von ausländischen Touristen getätigt werden.¹³⁾

Mehrwertsteuersenkungen für Gastronomie und Hotellerie-Dienstleistungen werden oft nur verzögert und unvollständig überwält. Internationaler Steuerwettbewerb trägt zur häufigen Anwendung von reduzierten Mehrwertsteuersätzen bei.

Zusammenfassend lassen sich aus der empirischen Literatur einige Aspekte für die untersuchten Mehrwertsteueränderungen in Österreich hervorheben. Die Überwälzung von Änderungen von reduzierten Mehrwertsteuersätzen fällt tendenziell geringer aus als Änderungen des Standard-satzes. Darüber hinaus findet sich zunehmend auch Evidenz für asymmetrische Überwälzung in Form von stärkerer Weitergabe von Steuererhöhungen als von Steuersenkungen. Hinsichtlich der Weitergabe von temporären Steueränderungen in außergewöhnlichen Krisenzeiten gibt es erste Evidenz für eine unvollständige Weitergabe, insbesondere für Produkte mit geringerer Wettbewerbsintensität.

¹²⁾ Die uneingeschränkt positive Sicht des *Deutschen Hotel- und Gaststättenverband* (2019) muss natürlich im Zusammenhang mit den eigenen Interessen und Lobbying betrachtet werden.

¹³⁾ Siehe auch *Copenhagen Economics* (2007). Ebenfalls wird dort thematisiert, dass mit reduzierte Mehrwertsteuersätze auf Nahrungsmittel ein zusätzlicher Anreiz entsteht für reduzierte Mehrwertsteuersätze auf Restaurantdienstleistungen.

4. Auswirkungen der rezenten Reformen der Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen in Österreich

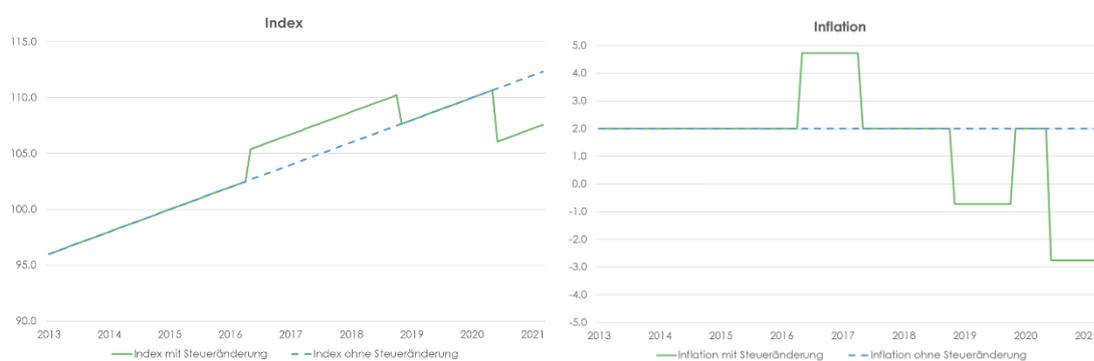
Im Zuge der Steuerreform 2015/2016 wurde als Teil der Gegenfinanzierung der Mehrwertsteuersatz unter anderem für Beherbergungsdienstleistungen von 10 % auf 13 % angehoben.¹⁴⁾ Bereits mit November 2018 wurde jedoch der Mehrwertsteuersatz für Beherbergungsdienstleistungen wieder auf 10% gesenkt. Die ursprünglich als permanent geplante Steuererhöhung wurde somit ex-post zu einer temporären Steueränderung.

4.1 Weitergabe der Mehrwertsteuersatzänderungen in Form von angepassten Preisen

4.1.1 Theoretische Preisentwicklung bei vollständiger Überwälzung

Bevor auf die tatsächliche Entwicklung des Preisverlaufes für Beherbergungsdienstleistungen eingegangen wird, wird zunächst ein theoretischer Verlauf dargestellt, der eine vollkommene und monatsgenaue Überwälzung abbildet. Der rechnerische prozentuale Effekt auf die Preise bei Vollüberwälzung aufgrund einer Anhebung des reduzierten Steuersatzes von 10% auf 13% 2016 beträgt ca. 2,7%¹⁵⁾. In Abbildung 2 unterstellen wir zusätzlich eine durchschnittliche Inflationsrate von rund 2%, jeweils dargestellt durch die blaue strichlierte Linie.

Abbildung 2: Theoretischer Verlauf der Preise bei vollständiger zeitnaher Überwälzung



Q: WIFO Darstellung.

Dies entspricht sowohl ungefähr dem durchschnittlichen Preisanstieg in Österreich im betrachteten Zeitraum wie auch dem EZB-Ziel der Preistabilität von „unter aber nahe 2 Prozent“. Bei vollständiger und sofortiger Überwälzung springt der Index wie durch die grüne Linie in Abbildung 2 (links) dargestellt um $2,7\% + 2\% / 12 = \text{ca. } 2,9\%$ gegenüber dem Vormonat zum Zeitpunkt der Steuererhöhung (monatsscharfe Überwälzung). Auf diesem höheren Pfad steigen die Preise gemäß der unterstellten Inflationsrate von 2% stetig weiter. Die Rücknahme des 13%-Mehrwertsteuersatzes im November 2018 führt zu einem entsprechenden Sprung nach unten

¹⁴⁾ Für eine Zusammenfassende Darstellung der Maßnahmen der Steuerreform 2015/16 siehe z.B. Schratzenstaller (2015)

¹⁵⁾ Berechnet sich wie folgt: $100 \times ((1+0,13) / (1+0,10) - 1)$

auf den ursprünglichen Indexpfad. Die aktuelle temporäre Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 10% auf 5% von Juli 2020 bis Ende 2021 bringt einen weiteren Sprung um ca. -4,5% nach unten.¹⁶⁾ Somit beläuft sich die Teuerungsrate ab dem Monat der Steuererhöhung auf $(1+0,027+0,02)-1=4,7\%$, wie in Abbildung 2 (rechts) dargestellt. Aufgrund des Wegfalls dieses Basiseffekts fällt diese nach einem Zeitraum von 12 Monaten wieder auf die allgemeine Preissteigerungsrate von 2% zurück. Die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes auf 10% im November 2018 führt zu einem entsprechenden Rückgang der Inflationsrate auf -0,7%, welcher bis Oktober 2019 anhält. Die aktuelle Mehrwertsteuersenkung bringt einen Rückgang der Inflation von -2,5% beginnend mit Juli 2020. Aufgrund der Betrachtung im Vorjahresvergleich hält der Basiseffekt noch bis Juni 2021 an.

4.1.2 Tatsächliche Preisentwicklung

Als erster Indikator für die Überwälzung der Mehrwertsteueränderungen zeigt Abbildung 3 den Verlauf der Inflation für Beherbergungsdienstleistungen im Vergleich zur Entwicklung des gesamten harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI).¹⁷⁾

Abbildung 3: **Tatsächliche Preisentwicklung Beherbergungsdienstleistungen**



Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

Die Inflationsrate ist berechnet als die Veränderung des Index im Jahresabstand und berücksichtigt somit die stark vorhandene Saisonalität in der Preisentwicklung in der Hotellerie. Die hinterlegten Bereiche zeigen jeweils die Zeiträume an, in denen die

¹⁶⁾ Berechnet sich wie folgt: $100 \times ((1+0,05) / (1+0,10) - 1)$

¹⁷⁾ Verbraucherpreisindex 2015, d.h. das Basisjahr ist 2015. Beherbergungsdienstleistungen entspricht dem VPI Positionscodes 112.

Mehrwertsteueränderungen sich bei vollständiger und sofortiger Überwälzung auf die Inflation auswirken sollten. Für den Anstieg des Mehrwertsteuersatzes von 10% auf 13% per 1.5.2016 zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Inflation für Beherbergungsdienstleistungen bereits in den Monaten vor In-Kraft-Treten des höheren Steuersatzes. Somit ist der Verlauf konsistent mit einer vorgezogenen Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung. Argumente, welche eine vorgezogene Überwälzung stützen, sind die rechtzeitige Information über den Anstieg (Salienz) und die Tatsache, dass der Anstieg der Mehrwertsteuer von 10% auf 13% für andere Dienstleistungen bereits am 1.1.2016 erfolgte.

Für die Rücknahme des 13%-Mehrwertsteuersatzes per 1.11.2018 zeigt sich keine deutliche Überwälzung. Zwar fällt die Inflation für Beherbergungsdienstleistungen im November 2018 kurzfristig ab, steigt jedoch kurz darauf wieder deutlich über die allgemeine Teuerungsrate.

Für die temporäre Senkung der Mehrwertsteuer von 10% auf 5% per 1.6.2020 scheint zumindest eine teilweise Überwälzung stattgefunden zu haben. Der deutliche Abfall der Inflationsrate für Beherbergungsdienstleistungen in der zweiten Jahreshälfte 2020 ist konsistent mit einer teilweisen Weitergabe des Mehrwertsteuerreduktion in Form von niedriger Preise.

Um die tatsächliche Überwälzung empirisch abschätzen zu können, folgen wir zunächst dem Ansatz von *Benedek et al. (2020)* und schätzen die Überwälzung der Mehrwertsteuer τ_t auf den Preis der Beherbergungsdienstleistungen p_t durch folgende Gleichung:

$$\Delta \ln(p_t) = \sum_{j=-6}^6 \gamma_j \Delta \ln(1 + \tau_{t+j}) + \beta \Delta \ln(HVPI_t) + \delta + \varepsilon_t$$

wobei γ_j die prozentuelle Überwälzung der Mehrwertsteuer in einem Zeitfenster von 6 Monaten vor und nach der Reform messen. Zusätzliche kontrollieren wir für die allgemeine Inflation durch den Preisanstieg des HVPIs ($HVPI_t$) und für Saisonalität durch die Monatsdummies δ .

Übersicht 1: Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen in der Beherbergungsindustrie

Regressionsergebnisse

	Einzelne Reformen			Alle Reformen
	Anstieg auf 13%	Rückgang auf 10%	Rückgang auf 5%	
Überwälzung der MWSt.	0,689**	-0,057	0,439***	0,450
	(0,317)	(0,333)	(0,136)	(0,606)
Vorzieheffekte	0,389**	-0,507**	0,466***	0,317
	(0,153)	(0,255)	(0,076)	(0,334)
Zeitgleiche Überwälzung	0,014	0,307***	-0,201***	-0,059
	(0,081)	(0,074)	(0,038)	(0,121)
Verzögerte Überwälzung	0,286	0,143	0,173	0,192
	(0,247)	(0,172)	(0,111)	(0,487)
HVPI	0,664***	0,754***	0,690***	0,681***
	(0,210)	(0,210)	(0,206)	(0,201)
Monatseffekte	J α ***	J α ***	J α ***	J α ***

Q: WIFO-Berechnungen basierend auf Statistik Austria, Standardfehler in Klammer, *, ** *** kennzeichnen 10%, 5% bzw. 1%ige statistische Signifikanz. Alle Regressionen basieren auf 293 Monatsbeobachtungen und inkludieren Monatsdummies. Die Koeffizienten für Überwälzung, Vorzieheffekte und verzögerte Überwälzung entsprechen den Linearkombinationen der 13 ($t=-6$ bis $t=+6$), 6 ($t=-6$ bis -1) bzw. 6 ($t=1$ bis 6) Regressionskoeffizienten.

Übersicht 1 fasst die Regressionsergebnisse zusammen. Die ersten drei Spalten zeigen die Überwälzung für die einzelnen Reformen und die vierte Spalte zeigt die durchschnittliche Überwälzung über alle Reformen. Für die Anhebung der Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen von 10% auf 13% finden wir eine signifikant positive Überwälzung in Höhe von ungefähr 69%. Das Konfidenzintervall inkludiert allerdings auch eine vollständige Überwälzung. Der wesentliche Teil der Überwälzung fand bereits als Vorzieheffekte vor In-Kraft-Treten des höheren Steuersatzes statt.

Die Mehrwertsteuererhöhung auf 13% per 1.5.2016 wurde zu ungefähr 2/3 in höheren Preisen weitergegeben, wobei die Anpassung mehrheitlich über Vorzieheffekte erfolgte.

Im Gegensatz dazu findet sich für die Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 13% auf 10% in Summe keine signifikante Überwälzung. Die signifikant negative Überwälzung bei den Vorzieheffekten wird durch die kurzfristig signifikant positive gleichzeitige Überwälzung nur aufgehoben und führt nicht zu einer insgesamt positiven Überwälzung. In anderen Worten, die Preisanstiege im Sommer 2018 wurden nicht durch die kurzfristigen Preissenkungen im November 2018 wettgemacht, und die Preisanstiege in den folgenden Monaten waren nicht konsistent mit einer Überwälzung der Mehrwertsteuersenkung.

Für die rezente temporäre Senkung der Mehrwertsteuer auf 5% finden sich deutliche Vorzieheffekte, welche aufgrund der sehr kurzfristigen Ankündigung der Mehrwertsteuersenkung mit Vorsicht zu betrachten sind. Die negative zeitgleiche Überwälzung zeigt, dass die Preise für Beherbergungsdienstleistungen im Juli 2020 trotz der Mehrwertsteuersenkung gestiegen sind. Auch die verzögerte Überwälzung nach der Steuersenkung ist nicht signifikant. Die in Summe signifikante Überwälzung von ca. 44% ist somit vollständig von vermeintlichen Vorzieheffekten getrieben. Diese Preissenkungen sind jedoch ursächlich eher dem Lockdown zuzuordnen als der Mehrwertsteuerreform, welche Anfang 2020 noch gar nicht absehbar war.

Die Mehrwertsteuersenkung auf 10% per 1.11.2018 brachte nur sehr kurzfristige zeitgleiche Preissenkungen mit sich. In Summe ergibt sich aufgrund allgemein steigender Beherbergungspreise keine Evidenz für eine Überwälzung der Mehrwertsteuersenkung.

Eine weitere Möglichkeit, den Effekt der Mehrwertsteuerreformen zu identifizieren, ist über den internationalen Vergleich. Die österreichische Tourismusbranche unterscheidet sich jedoch, unter anderem auch durch das außerordentlich große Gewicht des Wintertourismus, deutlich von anderen europäischen Ländern. Gemeinsam mit anderen nicht beobachtbaren Einflüssen in einzelnen Ländern könnte dies die Preise in den Vergleichsländern verzerren, weshalb wir die Entwicklung nicht bilateral mit ausgewählten Vergleichsländern vergleichen, sondern die Synthetic Control Methode (siehe Textbox) nach *Abadie – Gardeazabal (2003)* anwenden. Es zeigt sich jedoch, dass die potentiellen Vergleichsländer die Ergebnisse der Synthetic Control Methode stark beeinflussen, weshalb wir für die Hauptergebnisse die möglichen Vergleichsländer

auf die direkten Nachbarstaaten Österreichs eingrenzen.¹⁸⁾ Die Probleme mit den Preisdaten und die resultierenden Ergebnisse der Synthetic Control Methode basierend auf allen europäischen Ländern sind in Anhang 1 dargestellt.

Synthetic Control Methode (nach Abadie - Gardeazabal, 2003)

Um einen kausalen Effekt einer Steueränderung eindeutig identifizieren zu können, wäre eine zufällige Intervention (in der Literatur auch *Treatment* genannt) bei nur einzelnen Unternehmen ideal. In diesem Fall könnten die Veränderung bei den zufällig der Gesetzesänderung unterliegenden Unternehmen mit den nicht betroffenen Unternehmen als Kontrollgruppe verglichen werden. Bei einer rein zufälligen Auswahl von Unternehmen kann davon ausgegangen werden, dass diese – ohne das Treatment – sich genauso wie die nicht betroffenen Unternehmen verhalten hätten. Damit könnte das Resultat der nicht betroffenen Unternehmen als kontrafaktisches Resultat (jenes Verhalten, welches ohne das Treatment zu beobachten gewesen wäre) interpretiert werden. Somit könnte die Differenz zwischen beobachtetem Verhalten der Treatmentgruppe und dem der Kontrollgruppe als kausaler Effekt des Treatments interpretiert werden. Ist jedoch keine zufällige Auswahl möglich, oder sind die Vergleichsgruppen nicht ähnlich genug (zum Beispiel bei den makroökonomischen Vergleichen zwischen Ländern, wie im vorliegenden Fall), kann durch die *Synthetic Control Method* eine künstliche Kontrollgruppe definiert werden, um einen kontrafaktischen Verlauf zu erlangen. Die Grundidee stammt aus der *matching estimators* Literatur. Hier werden jedem dem Treatment ausgesetzten Subjekt mittels statistischer Verfahren ein oder mehrere möglichst ähnliche Vergleichssubjekte zugeordnet. Im Fall der Synthetic Control Method wird für die Zeit vor dem Treatment aus allen Vergleichsländern ein gewichtetes Vergleichsland erstellt, welches den Verlauf der zu erklärenden Variable möglichst genau nachbildet. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass aus allen anderen EU-Ländern ein Vergleichsland gewichtet wird, welches einen möglichst ähnlichen Verlauf der relevanten HVPI-Position¹⁾ vor der Steuerreform hat. Mit diesen so gewonnenen Gewichten wird dann der kontrafaktische Verlauf nach der Steuerreform berechnet. Durch die Verwendung von mehreren Ländern wird die Gefahr, dass die Preise in einzelnen Ländern von Sonderfaktoren beeinflusst sind, deutlich reduziert. In weiterer Folge kann eine Abweichung der Entwicklung der Preise in Österreich und der synthetischen Kontrollgruppe nach der Steuerreform als Treatment-Effekt interpretiert werden.

¹⁾ Position 112 Beherbergungsdienstleistungen.

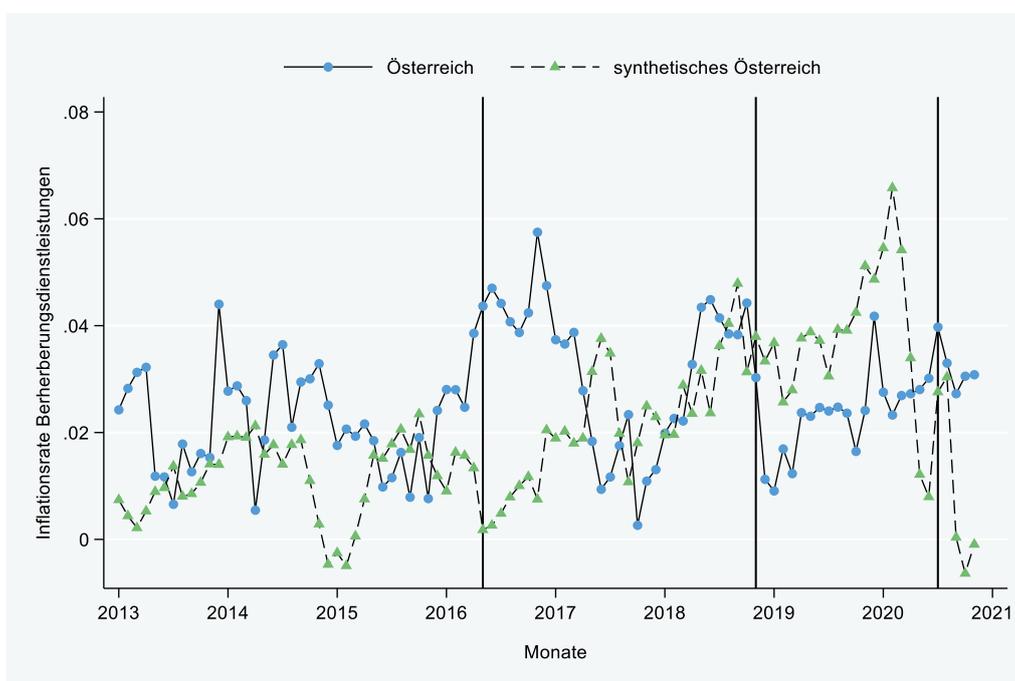
Für die Gewichtung der künstlichen Kontrollgruppe verwenden wir die Entwicklung der Preise für Beherbergungsdienstleistungen in den Monaten von Januar 2013 bis Oktober 2015 sowie

¹⁸⁾ Deutschland, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Italien und die Schweiz. Für Liechtenstein gibt es keine eigenen Preisinformationen bei Eurostat. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Preisentwicklung der Schweiz die Entwicklung in Liechtenstein mit abbildet.

die Inflationsrate für den Gesamt-HVPI von Januar 2013 bis April 2016.¹⁹⁾ Zusätzlich werden die Quartalswerte von BIP pro Kopf und der Arbeitslosenquote verwendet, um die künstliche Kontrollgruppe zu konstruieren. In Summe ergibt sich ein synthetisches Österreich gewichtet aus Deutschland, Tschechien, Slowakei, Ungarn und der Schweiz.

Abbildung 4 vergleicht die Preisentwicklung der Beherbergungsdienstleistungen in Österreich mit dem Verlauf des synthetischen Österreichs. Die Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung von 10% auf 13% per 1. Mai 2016 ist nun noch deutlicher sichtbar. Gleichzeitig zeigt sich nun auch eine zumindest teilweise Überwälzung der Reduktion des Mehrwertsteuersatzes von 13% auf 10% per 1. November 2018. Im Gegensatz dazu ergibt sich für die aktuelle Senkung keinerlei Überwälzung, da die Preise im synthetischen Österreich noch viel stärker gefallen sind.

Abbildung 4: **Ergebnisse Synthetic Control Methode nur mit Nachbarstaaten**



Q: Eurostat, WIFO Berechnungen.

Die Synthetic Control Methode erlaubt einen direkten Vergleich der Inflationsrate Österreichs mit dem Verlauf im synthetischen Österreich. Betrachtet man die durchschnittliche Differenz für das Zeitfenster von 6 Monaten vor bis 6 Monate nach der Steuerreform, so ergibt sich für die Erhöhung von 10% auf 13% ein Anstieg von 2,33 Prozentpunkten, d.h. eine Überwälzung von ca. 87%.

¹⁹⁾ Der Ausschluss der letzten Monate vor der Steuererhöhung vermeidet, dass Vorzieheffekte die Gewichtung der Kontrollgruppe beeinflussen.

Für die Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 13% auf 10% ergibt sich eine durchschnittliche Differenz von 1,3 Prozentpunkten, was einer Überwälzung von ca. 49% entspricht. Für die rezente temporäre Senkung der Mehrwertsteuer ergibt sich eine durchschnittliche Differenz von -2,1 Prozentpunkten bzw. eine Überwälzung von ca. 44%.

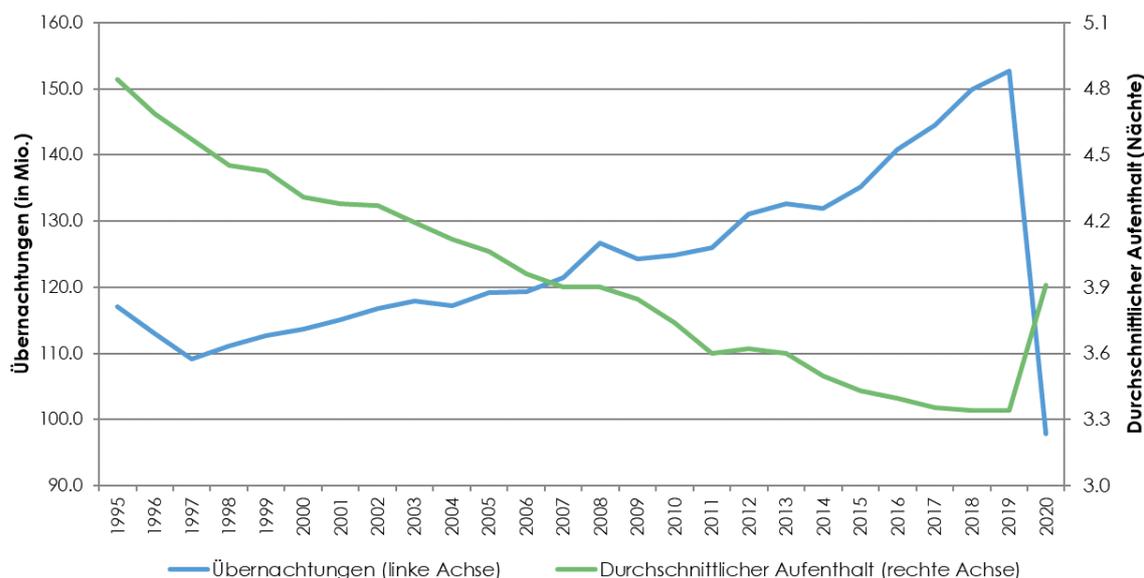
Auch die empirischen Ergebnisse der Synthetic Control Methode zeigen eine tendenziell vollständige Überwälzung der Mehrwertsteuererhöhung bei nur teilweise Überwälzung der Mehrwertsteuerreduktion.

4.2 Entwicklung der Übernachtungen im Zeitraum der Mehrwertsteueränderungen

4.2.1 Längerfristige Entwicklung der Übernachtungen in Österreich und Einbruch durch die COVID-19 Krise

Ausgangspunkt der Betrachtung der längerfristigen Entwicklung des Tourismussektors in Österreich sind die absoluten Übernachtungszahlen und die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste. Abbildung 5 illustriert die Entwicklung dieser zwei wichtigen Kenngrößen über den Zeitraum 1995 bis 2020. Die Anzahl der Übernachtungen verzeichnete seit 1997 einen ansteigenden Trend, welcher sich in den Jahren 2014 bis 2019 noch verstärkt hatte. Insgesamt erreichte die Anzahl der Übernachtungen im Jahr 2019 den Rekordwert von 152,7 Mio. bei 46,2 Mio. Ankünften. Dem gegenüber stand ein deutlich rückläufiger Trend in der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer je Aufenthalt und Unterkunft von 4,8 Nächten im Jahr 1995 zu 3,3 Übernachtungen im Jahr 2019.

Abbildung 5: Längerfristige Entwicklung Übernachtungen in Österreich



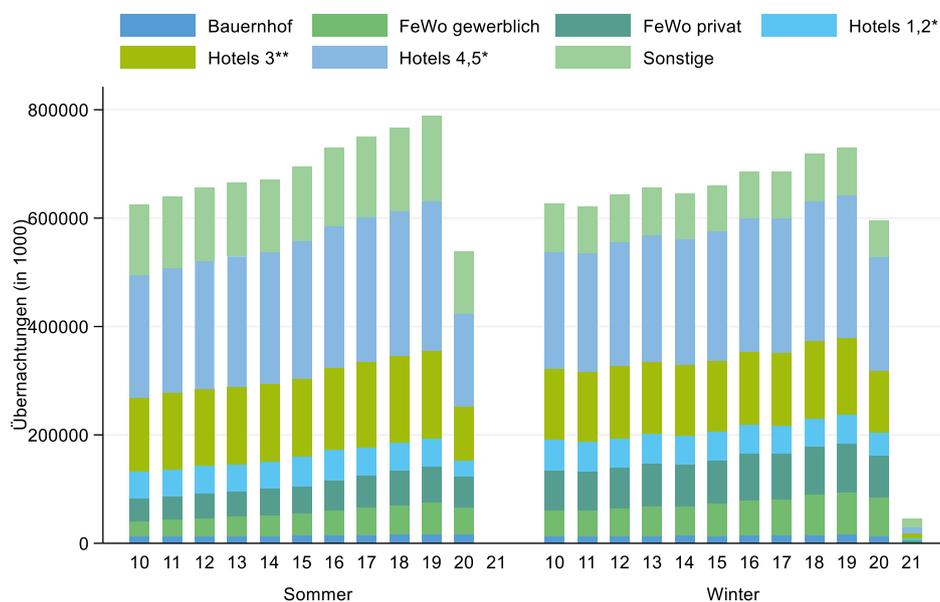
Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

Ein wesentlicher Teil dieser beiden Entwicklungen war durch den starken Anstieg der Bedeutung Wiens als Tourismusdestination getrieben. Im Zeitraum von 1995 bis 2019 hatten die Übernachtungszahlen in Wien mit einem Anstieg von ca. 7 Mio. auf 17,6 Mio. um mehr als 150% zugenommen. Im Vergleich dazu stieg die Nächtigungsnachfrage in Tirol nur um ca. 23% von 40,5 auf knapp 49,9 Mio. In Kärnten hatte sich das Nächtigungsvolumen von 12,1 Mio. in 2014 wieder auf 13,4 Mio. in 2019 erholt, lag damit aber immer noch deutlich unter dem Wert von 1995 (14,8 Mio.). Diese Verschiebung hin zum Städteurlaub trug teilweise zur kürzeren durchschnittlichen Aufenthaltsdauer bei. Gleichzeitig war jedoch auch zu beobachten, dass die durchschnittliche Verweildauer in allen Bundesländern deutlich abgenommen hatte.

Die Übernachtungen in Österreich befanden sich auf Rekordniveau vor der COVID-19-Pandemie, während die durchschnittliche Aufenthaltsdauer kontinuierlich abnahm.

Die starken regionalen Unterschiede legen nahe, dass auch strukturelle Verschiebungen im österreichischen Tourismus, z.B. zwischen der Sommer- und Wintersaison oder nach Unterkunftsarten, beobachtbar sind. Zu diesem Zweck untersucht Abbildung 6 die Entwicklung der Übernachtungszahlen nach Saison und Art der Unterkunft. Es zeigt sich, dass die Dynamik in der Entwicklung der Übernachtungen in den Sommersaisonen deutlich stärker war, während die Nachfrage in den Wintersaisonen nur moderat anstieg. Die deutlich stärksten Anstiege gab es zudem im relativ höherpreisigen Segment der 4- und 5-Stern-Hotellerie.

Abbildung 6: **Entwicklung Übernachtungen nach Saison und Betriebsart**

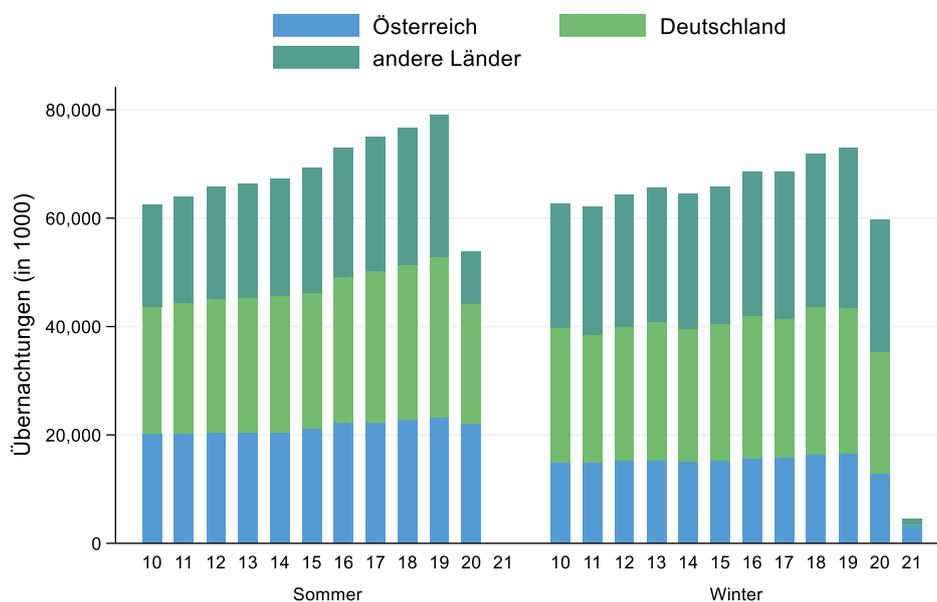


Q: Statistik Austria, WIFO-Darstellung.

Abbildung 7 illustriert die Entwicklung der Übernachtungen nach Saison und Herkunft der Gäste. Sowohl in den Sommer- wie auch Wintersaisonen entwickelte sich der Anteil der Übernachtungen von österreichischen Gästen leicht rückläufig; er lag im Sommer 2019 bei etwas weniger als 30% aller Nächtigungen, im Winter 2018/19 bei knapp 23%. Der Anteil der Übernachtungen von deutschen Gästen blieb im Zeitraum von 2010 bis 2019 sowohl im Sommer- als auch im Wintertourismus knapp unter 40%. Dementsprechend stieg der Anteil von Übernachtungen von Gästen anderer Quellmärkte (darunter vor allem der Fernmärkte) in beiden Saisonen leicht an. Dies verdeutlicht einen vor allem seit Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 sichtbaren Trend in Richtung einer Internationalisierung der österreichischen Tourismuswirtschaft, der auch eng mit dem Erfolg des Städtetourismus verbunden ist.

Die **Auswirkungen der COVID-19 Pandemie** machen sich in den Übernachtungszahlen ab der Wintersaison 2019/20 bemerkbar, wobei hier der Einbruch, bedingt durch den erst Mitte März verordneten ersten Lockdown, noch sehr moderat ausfiel und überproportional die Nachfrage von österreichischen Gästen betraf. Im Gegensatz dazu war die Sommersaison 2020 stark gekennzeichnet durch einen Rückgang von anderen ausländischen Gästen, während die Übernachtungen von österreichischen und deutschen Gästen nur moderat zurückgingen. Die Wintersaison 2020/21 fiel beinahe vollständig in den Lockdown, es gab daher nur eine geringe Zahl von Übernachtungen vorwiegend von österreichischen Geschäftsreisenden und Kurgästen.

Abbildung 7: **Entwicklung Übernachtungen nach Saison und Herkunft der Gäste**



Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

Abbildung 8 vergleicht den Rückgang der Übernachtungszahlen im Jahr 2020 mit dem durchschnittlichen Anstieg der Übernachtungszahlen in der Zeit von 1995 bis 2019 nach Bundesländern.

Die COVID-19-Pandemie hat die unterschiedlichen Tourismusregionen unterschiedlich stark getroffen. Der Städtetourismus in Wien ist am stärksten betroffen, während die Übernachtungen in Kärnten nur moderat zurückgingen.

Abbildung 8: **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Übernachtungen nach Bundesland**



Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

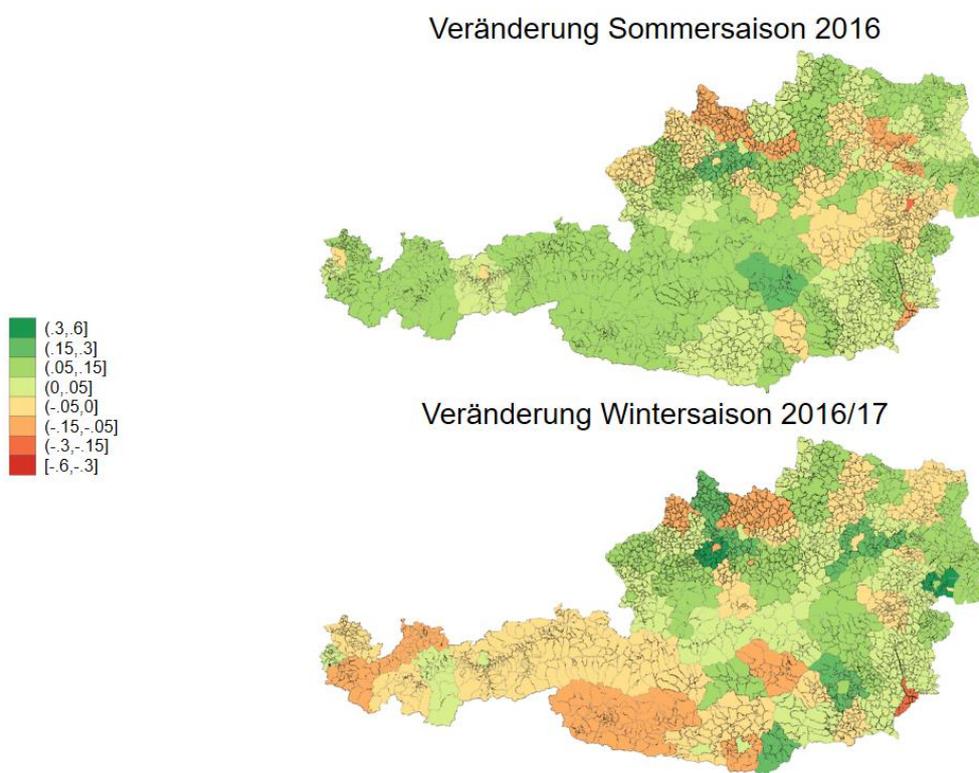
Dies verdeutlicht, dass der Städtetourismus in Wien sowohl vor der COVID-19-Pandemie deutlich überproportional zunahm wie auch mit Abstand am stärksten von der Pandemie getroffen wurde. Dem gegenüber steht die Entwicklung der Übernachtungen in Kärnten, welche in Summe von 1995 bis 2019 sogar rückläufig war, aber während der COVID-19-Pandemie relativ wenig zusätzlich einbrach.

4.2.2 Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen auf die Hotellerie in Österreich

Eine Preissteigerung im österreichischen Tourismussektor aufgrund der Mehrwertsteueränderung könnte sich negativ auf die Nachfrage ausgewirkt haben. Um die Nachfrageänderung seit der Einführung des 13%-Mehrwertsteuersatzes von anderen Trends isolieren zu können, greifen wir auf monatliche Gemeindedaten zurück. Als erster Überblick untersucht Abbildung 9 deshalb die Entwicklung der Übernachtungszahlen nach Saison auf Ebene des politischen

Bezirks.²⁰⁾ Es zeigt sich, dass insbesondere der Anstieg der Übernachtungen in der Sommersaison sich nicht nur auf Wien konzentriert hat, sondern in vielen Tourismusregionen beobachtbar ist. Mit Ausnahme von einzelnen Regionen im Südburgenland und im Mühlviertel ist die überwiegende Mehrheit der Tourismusregionen in Österreich durch einen starken Anstieg der Übernachtungen in der Sommersaison nach der Einführung des 13% Mehrwertsteuersatzes gekennzeichnet. Für die Wintersaison 2016/17 ist das Bild nicht so eindeutig, hier gibt es einige Regionen mit moderaten Rückgängen in den Übernachtungszahlen, z.B. die Arlbergregion, während andere Gebiete deutliche Zuwächse erzielen konnten.

Abbildung 9: **Regionale Entwicklung der Übernachtungen in Österreich 2015-2016**



Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

Inwieweit diese kurzfristigen Schwankungen durch günstige Wetterverhältnisse, z.B. mehr Sonnenschein oder eine bessere Schneelage, in den jeweiligen Saisonen getrieben war, untersuchen wir mittels Regressionsanalyse. Die Ergebnisse der Panel fixed-effects Regressionen sind in Übersicht 2 dargestellt.

²⁰⁾ Aggregiert auf Basis eines ausgewogenen Panels von 1,192 Gemeinden. Eine Darstellung nach Tourismusregionen liefert vergleichbare Ergebnisse, ist jedoch weniger illustrativ, da nicht alle Gemeinden Tourismusregionen zugeordnet werden können.

Übersicht 2: Übernachtungen und Ankünfte auf Gemeindeebene

Regressionsergebnisse

Abhängige Variable: Übernachtungen							
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Steuererhöhung	570,37* (320,72)	4,03 (482,19)	-454,61*** (80,86)	609,41 (989,32)	901,80*** (337,39)	524,95*** (90,40)	1284,80* (672,32)
Inländer Anteil	-27,61*** (8,23)	-6,23 (10,58)	1,58 (13,40)	-12,32 (16,56)	-23,65*** (6,19)	-17,67* (9,34)	-28,63*** (8,16)
Temperatur	213,96*** (52,03)	-270,68 (232,42)	-116,20*** (44,42)	-382,00 (479,42)	384,98*** (42,76)	383,22*** (59,62)	391,57*** (61,03)
Niederschlag	0,58 (4,00)	4,49 (9,43)	13,02*** (1,89)	-7,10 (19,07)	-13,44*** (2,17)	-11,26*** (1,71)	-15,55*** (3,84)
Schneehöhe	194,77*** (28,46)	-915,30*** (162,57)	-1688,38*** (358,88)	-348,38 (228,89)	208,34*** (24,35)	189,38*** (27,56)	228,02*** (40,36)
Trend	-39,19 (27,12)	4,19 (33,42)	31,66*** (4,63)	-28,36 (67,46)	-63,02*** (22,26)	-41,01*** (7,58)	-85,36* (44,05)
Monatsdummies	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***
Gemeinde Fixed Effects	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***
Beobachtungen	66080	33040	15690	17080	33040	16520	16520
Abhängige Variable: Ankünfte							
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Steuererhöhung	49,88*** (10,31)	-106,37*** (16,36)	-87,60*** (17,64)	-91,09*** (24,44)	102,08*** (12,85)	103,33*** (17,00)	100,51*** (19,07)
Inländer Anteil	-7,68*** (1,72)	-0,80 (1,73)	0,51 (2,27)	-1,51 (2,67)	-5,57*** (1,53)	-3,07* (1,81)	-7,67*** (2,18)
Temperatur	55,01*** (14,79)	2,98 (13,43)	-19,92*** (9,01)	46,57 (29,28)	70,64*** (10,70)	65,14*** (10,37)	76,32*** (17,68)
Niederschlag	-0,10*** (0,89)	2,37*** (0,31)	1,82*** (0,33)	2,22*** (0,43)	-2,14*** (0,33)	-1,62*** (0,27)	-2,52*** (0,48)
Schneehöhe	35,98*** (8,91)	-216,58*** (30,60)	-346,67*** (64,87)	-106,64*** (37,54)	37,09*** (5,10)	32,53*** (4,76)	41,48*** (8,82)
Trend	2,66*** (1,00)	13,19*** (1,78)	9,96*** (1,03)	15,10*** (3,18)	-3,08** (1,42)	-4,66*** (1,30)	-1,48 (2,55)
Monatsdummies	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***
Gemeinde Fixed Effects	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***	ja***
Beobachtungen	66080	33040	15690	17080	33040	16520	16520

Q: WIFO-Berechnungen basierend auf Statistik Austria bzw. ZAMG. robuste Standardfehler in Klammer, *, **, *** kennzeichnen 10%, 5% bzw. 1%ige statistische Signifikanz. [1] alle Beobachtungen, [2] nur Sommersaisonen, [3] nur Sommersaison, Gemeinden in Tourismusregionen mit hoher Übernachtungsdynamik, [4] nur Sommersaison, Gemeinden in Tourismusregionen mit schwacher Übernachtungsdynamik, [5] nur Wintersaisonen, [6] nur Wintersaison, Gemeinden in Tourismusregionen mit hoher Übernachtungsdynamik, [7] nur Wintersaison, Gemeinden in Tourismusregionen mit schwacher Übernachtungsdynamik

Der obere Teil der Tabelle berichtet die Ergebnisse für die Regressionen für die Anzahl der Übernachtungen auf Gemeindeebene, während der untere Teil der Tabelle die korrespondierenden Resultate für die Ankünfte auf Gemeindeebene berichtet. Alle Regressionen beziehen sich auf den Zeitraum 2015 bis einschließlich August 2019 und inkludieren Monatsdummies, um für Saisoneffekte zu kontrollieren, und einen linearen Trend, um generell ansteigende/fallende Tourismusentwicklung abzubilden.²¹⁾ Die Gemeinde fixed-effects decken zusätzlich alle zeit-invarianten Charakteristika ab. Wetterbedingte kurzfristige Schwankungen werden durch die durchschnittliche Temperatur, den durchschnittlichen Niederschlag und die durchschnittliche Schneehöhe kontrolliert.²²⁾ Zusätzlich wird noch die zeitvariante Information des Anteils an inländischen Touristinnen und Touristen kontrolliert.

Regressionen [1] verwenden alle Beobachtungen, d.h. es wird ein durchschnittlicher Wert für Sommer und Wintersaisonen ausgewiesen. Regressionen [2] verwenden nur die Monate der Sommersaisonen und Regressionen [5] nur die Monate der Wintersaisonen. Regressionen [3] und [4] bzw. Regressionen [6] und [7] teilen die Stichprobe in Tourismusregionen, welche in den Jahren 2010 bis 2015 eine schwache bzw. starke Tourismusdynamik in der jeweiligen Saison hatten.

In Summe zeigt sich eine positive Entwicklung sowohl hinsichtlich des Nächtigungs- als auch des Ankunftsolumens im Zeitraum mit dem 13%igen Mehrwertsteuersatz. Bei einer Unterscheidung zwischen Sommer- und Wintersaison zeigt sich ein etwas differenziertes Bild. Für die Wintersaisonen findet sich eine höhere Zahl an Übernachtungen, während sich die Nächtigungsnachfrage in den Sommersaisonen nicht signifikant vom allgemeinen Trend unterscheidet. Nur in der Stichprobe von Gemeinden in Tourismusregionen mit schwachem Wachstum vor der Mehrwertsteuererhöhung findet sich eine negative Entwicklung der Übernachtungszahlen im Zeitraum der erhöhten Mehrwertsteuer.

Während der Anwendung des 13%-Mehrwertsteuersatz finden sich nur in Gemeinden in Regionen mit bereits vorher schwacher Dynamik der Übernachtungen während Sommersaisonen eine weiterhin negative Entwicklung der Übernachtungszahlen oder Ankünfte.

Bei den Regressionen mit der Zahl der Ankünfte als abhängige Variable bestätigt sich dieses Bild. Im Tourismusjahr, also der gemeinsamen Betrachtung von Winter- und Sommersaisonen, ergibt sich eine positive Entwicklung für das Ankunftsolumen. Dieses Ergebnis hält ebenfalls für das Winterhalbjahr, während für die Sommersaisonen ein negativer Zusammenhang mit der Periode des 13%-Mehrwertsteuersatzes gefunden wird. Insgesamt muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass in den Regressionen der generelle Trend mit der Steuererhöhung gemeinsam interpretiert werden muss. So dreht sich in den Regressionen mit signifikanten negativen Effekten für die Steuererhöhung der Koeffizient für den generellen Trend auf signifikant positiv.

²¹⁾ Für diesen Zeitraum sind die monatlichen Gemeinde-Factsheets der Statistik Austria erhältlich.

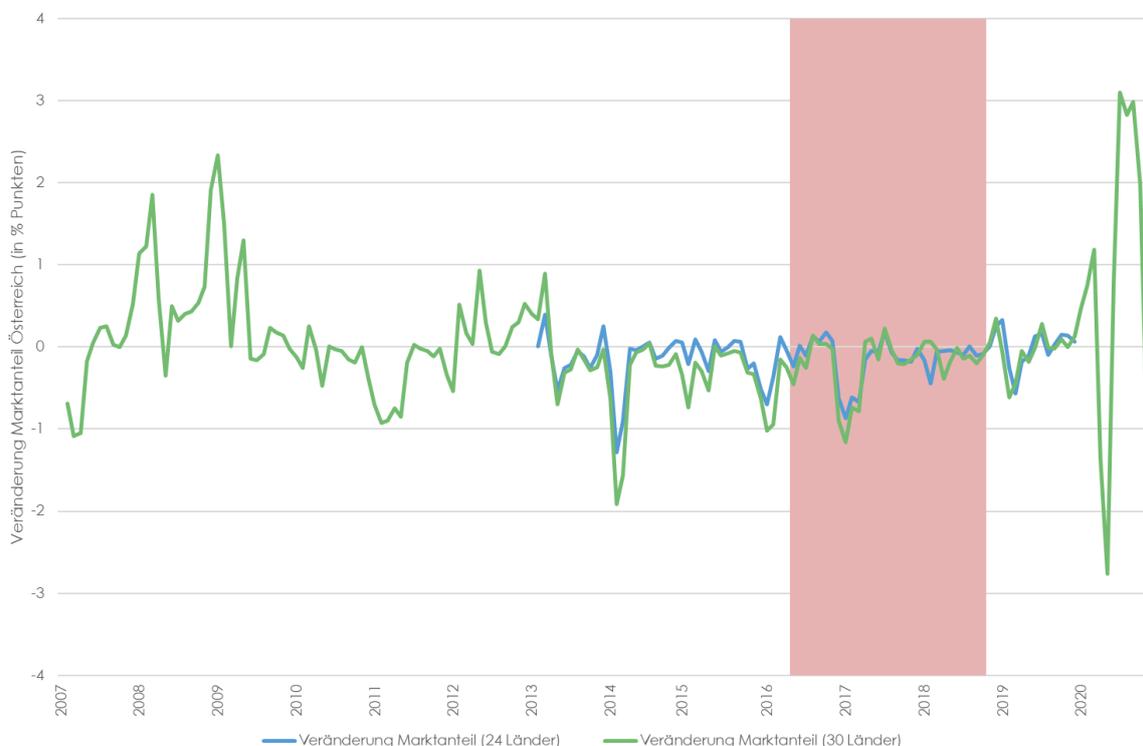
²²⁾ Die Wetterinformation für 126 Wetterstationen in 65 politischen Bezirken ist aus dem monatlichem Jahrbuch der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG). Wenn einer Gemeinde (einem Bezirk) keine Wetterstation zugeordnet werden kann, so wird der Durchschnitt über den politischen Bezirk (das Bundesland) verwendet.

Bei einem gegebenen Wachstumspfad hat die Anzahl der Ankünfte bzw. der Übernachtungen weniger stark expandiert während der Anwendung des 13%-Mehrwertsteuersatzes.²³⁾

4.2.3 Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen auf die Marktanteile des österreichischen Tourismus

Die Entwicklung der Übernachtungen in Österreich könnte die tatsächlichen Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen falsch abbilden, wenn internationale Trends im Tourismus nationale Determinanten dominieren. Mit anderen Worten: haben die globalen Tourismusströme stark zugenommen, könnten in Österreich trotz ungünstiger Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit steigende Übernachtungszahlen beobachtet worden sein. Um diesen Aspekt abzubilden, zeigt Abbildung 10 die längerfristige Entwicklung des Marktanteils Österreichs am europäischen Tourismus.

Abbildung 10: **Entwicklung Marktanteile im Tourismus, Österreich 2007-2020**



Q: Eurostat, WIFO-Darstellung.

Der Anteil an Übernachtungen in Österreich an den Übernachtungen in ganz Europa variiert beträchtlich über den Jahresverlauf mit den höchsten Werten im Jänner und Februar und den

²³⁾ Regressionen ohne den linearen Trend bestätigen das Bild, dass die Rückgänge während der Steuererhöhung deutlich geringer und teilweise insignifikant sind.

tiefsten Werten im Mai.²⁴⁾ Um diese Saisonalität zu berücksichtigen, zeigt Abbildung 10 die jeweilige Veränderung des Marktanteils im Vergleich zu den Vorjahrsmonaten.²⁵⁾ Da nicht für alle europäischen Länder entsprechend lange Zeitreihen vorliegen, wird die Entwicklung des Marktanteils einmal anhand einer kleineren Länderstichprobe von 24 Ländern (grüne Linie) und einmal anhand einer größeren Länderstichprobe von 30 Ländern (blaue Linie) dargestellt.²⁶⁾

Die farbig hinterlegte Fläche zeigt den Zeitraum der Anwendung des 13%-Mehrwertsteuersatzes. Es zeigt sich nur für einige Monate der Wintersaison 2016/17 ein deutlicher Marktanteilsverlust. Das Ausmaß des Marktanteilsverlustes in der Wintersaison 2016/2017 ist jedoch keineswegs außergewöhnlich, sondern vergleichbar mit jenem im Winter 2015/16 und deutlich geringer als in der Saison 2013/14.

Während der Anwendung des 13%-Mehrwertsteuersatz zeigt sich kein außergewöhnlicher Rückgang in den Marktanteilen des österreichischen Tourismus.

Die Reisebeschränkungen im Zuge der COVID-19-Pandemie setzen zu leicht unterschiedlichen Zeitpunkten in den verschiedenen Ländern ein. Somit ergibt sich eine deutliche Fluktuation der Marktanteile am aktuellen Rand. Der harte Lockdown im April und Mai 2020 in Österreich führt erwartungsgemäß zu einem drastischen Einbruch des Marktanteils. Die nachfolgenden Lockerungen und die starke Entwicklung des Inlandstourismus führen zu einem deutlichen Marktanteilsgewinn in den Sommermonaten. Mit dem neuerlichen Lockdown gegen Ende 2020 geht diese positive Entwicklung abrupt zu Ende.

4.3 Entwicklung makroökonomischer Kennzahlen der Tourismusbranche bis 2018

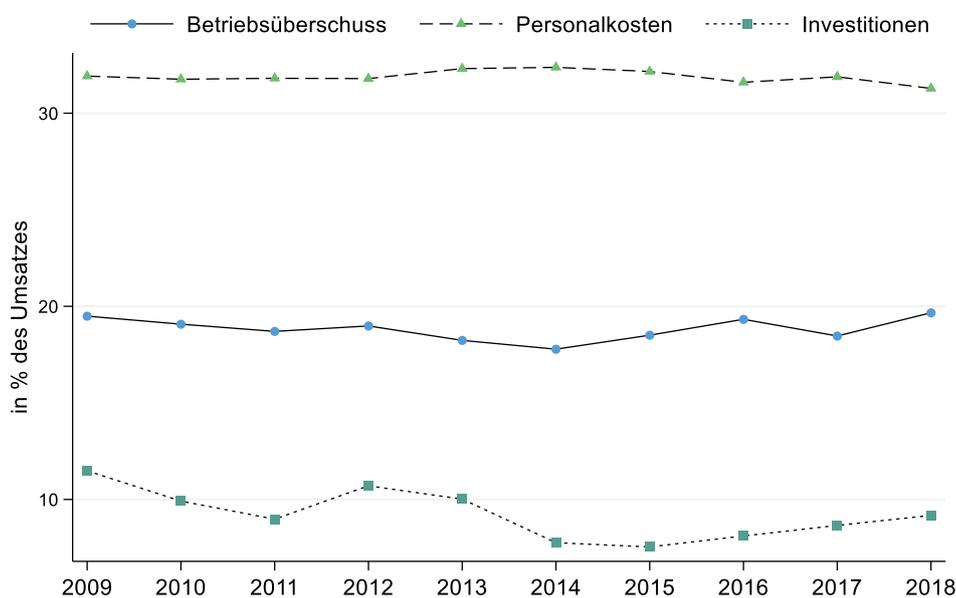
Die temporäre Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 13% könnte trotz überwiegender Überwälzung und weiterhin steigenden Übernachtungszahlen einen relevanten Einfluss auf die Situation der Tourismusbranche gehabt haben. Eine potentiell unvollständige Überwälzung könnte sich in reduzierten Betriebsüberschüssen zeigen. Alternativ könnte ein Rückgang der Personalkosten oder eine negative Entwicklung bei den Investitionen beobachtbar sein.

²⁴⁾ Die Übernachtungen beinhalten sowohl die inländischen als auch ausländischen Touristinnen und Touristen.

²⁵⁾ Zusätzlich können sich Schulferien und gesetzliche Feiertage über Monatsgrenzen verschieben, was zu Verzerrungen in den einzelnen Monatswerten führen kann. Um dies zu berücksichtigen, verwenden wir gleitende Durchschnitte über zwei Monate.

²⁶⁾ Die 24 Länder sind: Österreich, Belgien, Kroatien, Zypern, Tschechien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, und Schweden. Die 30 Ländern enthalten zusätzlich: Frankreich, Liechtenstein, Malta, Montenegro, Serbien und das Vereinigte Königreich.

Abbildung 11: **Entwicklung Kennzahlen in Beherbergungsbranche Österreich 2009-2018**



Q: Eurostat, WIFO-Darstellung.

Abbildung 11 zeigt daher die Entwicklung des Betriebsüberschusses, der Personalkosten und der Investitionen jeweils als Anteil der Umsätze der Beherbergungsbranche für den Zeitraum 2009 bis 2018.

Betriebsüberschüsse, Investitionen oder Personalkosten in der österreichischen Tourismusbranche zeigen keine auffällige Entwicklung während der Anwendung des 13%-Mehrwertsteuersatzes.

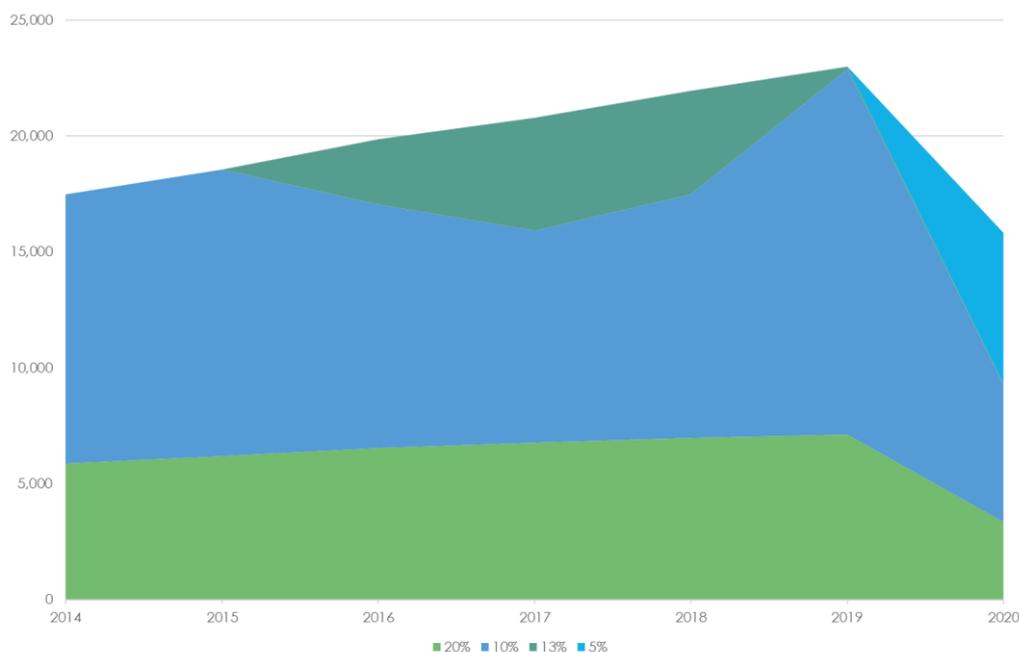
Die Entwicklung der Betriebsüberschüsse zeigt eine leicht fallende Tendenz bis zum Jahr 2014 und steigt im Zeitraum 2015 bis 2019 wieder etwas an. Die Investitionen folgen einem sehr ähnlichen zeitlichen Verlauf und steigen ebenfalls in den Jahren 2015 bis 2018 etwas an. Der Anteil der Personalkosten am Umsatz bleibt über den gesamten Beobachtungszeitraum ziemlich konstant. In Summe bildet somit keine dieser drei makroökonomischen Größen irgendwelche relevanten Auswirkungen der temporären Mehrwertsteuererhöhung ab.

4.4 Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen der Mehrwertsteueränderungen

Bei sämtlichen relevanten steuerlichen Maßnahmen leistet das Bundesministerium für Finanzen ex-ante eine Abschätzung der fiskalischen Kosten im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung. Ex-post Evaluierungen finden jedoch deutlich weniger systematisch statt. Für Mehrwertsteuerreformen, welche einen neuen Mehrwertsteuersatz einführen, kann jedoch

anhand der Statistik der Umsatzsteuervoranmeldungen eine relativ präzise ex-post Einschätzung der fiskalischen Auswirkungen erzielt werden.

Abbildung 12: **Entwicklung steuerpflichtige Umsätze in Gastronomie und Beherbergung 2014-2020 nach Mehrwertsteuersatz**



Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

Abbildung 12 illustriert die Entwicklung der steuerpflichtigen Umsätze in der Gastronomie und Beherbergungsbranche für den Zeitraum 2014 bis 2020. Der gesamte steuerliche Umsatz stieg kontinuierlich von ca. 17,5 Mrd. € 2014 auf ca. 23 Mrd. € 2019 und brach im Jahr 2020 durch die COVID-19-Pandemie auf 15,9 Mrd. € ein. Die temporäre Einführung des 13%-Mehrwertsteuersatzes auf Hotelübernachtungen in den Jahren 2016 bis 2018 bildet sich wie erwartet nahezu 1:1 in einem Rückgang des Umsatzes, welcher mit 10% besteuert wird, ab. Für die Einführung des 5%-Mehrwertsteuersatzes in 2020 zeigt sich ein etwas differenziertes Bild. Zum einen gibt es den Lockdown-bedingten Umsatzeinbruch in der Gastronomie und Hotellerie, und zum anderen gibt es den breiteren Anwendungsbereich des 5%-Steuersatzes, welcher zum Teil auch Umsätze, die ursprünglich dem Normalsteuersatz von 20% unterlagen, betrifft.

4.4.1 Fiskalische Auswirkungen des temporären 13%-Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen

Die ursprüngliche ex-ante Schätzung für die fiskalischen Effekte des 13%-Mehrwertsteuersatzes belief sich auf 175 Mio. € im Jahr 2016 bzw. 220 Mio. € für die folgenden Jahre.²⁷⁾ Diese Summe

²⁷⁾ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00129/imfname_415902.pdf

beinhaltet jedoch auch die Auswirkungen von zeitgleich in Kraft tretenden Änderungen der Mehrwertsteuer für weitere Güter und Dienstleistungen.²⁸⁾ Berücksichtigt man nur die Umsätze in der Branche Beherbergung und Gastronomie, so ergibt unsere Approximation ein fiskalisches Volumen von 83,8 Mio. € im Jahr 2016, und 146,0 bzw. 133,7 Mio. € in den Jahren 2017 und 2018.²⁹⁾

Die temporäre Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf Beherbergungsdienstleistungen hat das Mehrwertsteueraufkommen um ungefähr 360 Mio. € erhöht.

Kombiniert man diese Approximation mit dem Ergebnis der Schätzungen der Überwälzung, so kann das zusätzliche Steueraufkommen den Unternehmen bzw. Konsumenten und Konsumentinnen zugeordnet werden. Bei einer ungefähren Überwälzung von 2/3 trugen die Unternehmen ca. 120 Mio. €, während die Konsumentinnen ca. 240 Mio. € des zusätzlichen Aufkommens durch höhere Preise finanzierten. Bei keinerlei (zeitnaher) Überwälzung der späteren Rücknahme der Steuerhöhung kommen die Steuermindernahmen ausschließlich den Unternehmen zu gute. Da jedoch die COVID-19-Pandemie bereits in der zweiten Wintersaison nach der Rücknahme des 13%-Mehrwertsteuersatzes einsetzte, ist die empirische Untersuchung, wie lange die Unternehmen die Steuersenkung nicht weitergeben haben, erschwert. Unter der obigen Annahme, dass die Erhöhung für 5 Tourismus Saisons nur zu 2/3 weitergeben wurde, und der zusätzlichen Annahme, dass die spätere Senkung für knapp 3 Tourismus-Saisons nicht weitergeben wurde, ergibt sich überschlagsmäßig das Ergebnis, dass die fiskalischen Auswirkungen der Steuerreform hauptsächlich von den Konsumentinnen und Konsumenten getragen wurden.³⁰⁾

4.4.2 Fiskalische Auswirkungen des temporären 5%-Mehrwertsteuersatzes für Gastronomie und Hotellerie

Die ursprüngliche ex-ante Schätzung für die fiskalischen Kosten einer temporären Senkung der Mehrwertsteuer auf nichtalkoholische Getränke im Gastronomiebereich auf 10% (Teil des „Wirtshauspakets“) belief sich auf 200 Mio. €. ³¹⁾ Durch die Ausweitung auch auf die Hoteldienstleistungen und Verlängerung bis zum Ende 2021 wurde die ex ante Schätzung der fiskalischen Kosten auf 900 Mio. € im Jahr 2020 und 1.500 Mio. € im Jahr 2021 angepasst. Laut

²⁸⁾ U. a. Eintritt zu kulturellen Veranstaltungen, Eintritte für Kinobesuche, Eintritt zu Sportveranstaltungen (Senkung von 20 auf 13%), Schnittblumen, Brennholz sowie Lieferungen von pauschalierten LandwirtInnen an NichtunternehmerInnen.

²⁹⁾ Basierend auf der einfachen Überschlagsrechnung von $(13-10)=3\%$ zusätzliches Steueraufkommen vom Umsatz, der nun dem 13%-Mehrwertsteuersatz unterliegt. Dies vernachlässigt etwaige Effekte beim Vorsteuerabzug, da der Vorsteuerabzug auch während der Einführung des 13%-Mehrwertsteuersatzes konstant bei ca. 10% des Gesamtumsatzes bleibt.

³⁰⁾ Bei einem gesamten fiskalischen Niveau von 360 Mio. € für den Zeitraum Mai 2016 bis Oktober 2018 ergibt sich ungefähr ein Wert von 72 Mio. € pro Tourismus-Saison. Für jede Saison mit nur 2/3 Überwälzung der Erhöhung sind dies 24 Mio. € fiskalische Kosten für die Unternehmen. Jede der drei Saisons mit keiner Überwälzung der Senkung bringt 48 Mio. € zusätzliche Einnahmen, so ist nach ungefähr drei Saisons der Nettoeffekt für die Unternehmen bei null.

³¹⁾ <https://www.bmf.gv.at/public/top-themen/wirtshaus-paket.html>.

Stabilitätsprogramm vom April 2021 sind jedoch im Jahr 2020 die Ausfälle mit nur 630 Mio. € quantifiziert worden.

Unsere ex-post-Approximation der fiskalischen Kosten des temporären 5%-Mehrwertsteuersatzes ergibt einen Wert von ca. 480 Mio. € Mindereinnahmen für die Beherbergungs- und Gastronomiebranche.³²⁾ Für 2021 gibt es aufgrund des Lockdowns in den ersten Monaten noch wenig belastbare Daten, aber es kann ungefähr davon ausgegangen werden, dass die fiskalischen Kosten für die zweite Jahreshälfte 2021 sich in einer ähnlichen Größenordnung bewegen. Dieser Überlegung liegt in Annahme zugrunde, dass die Mehrwertsteuer-Mindereinnahmen durch den Lockdown in der Wintersaison 2020/21 nicht als fiskalische Kosten des reduzierten Mehrwertsteuersatzes gezählt werden können. Somit verbleiben ungefähr 7 Monate, in denen der reduzierte Mehrwertsteuersatz wesentliche fiskalische Kosten mit sich bringt.

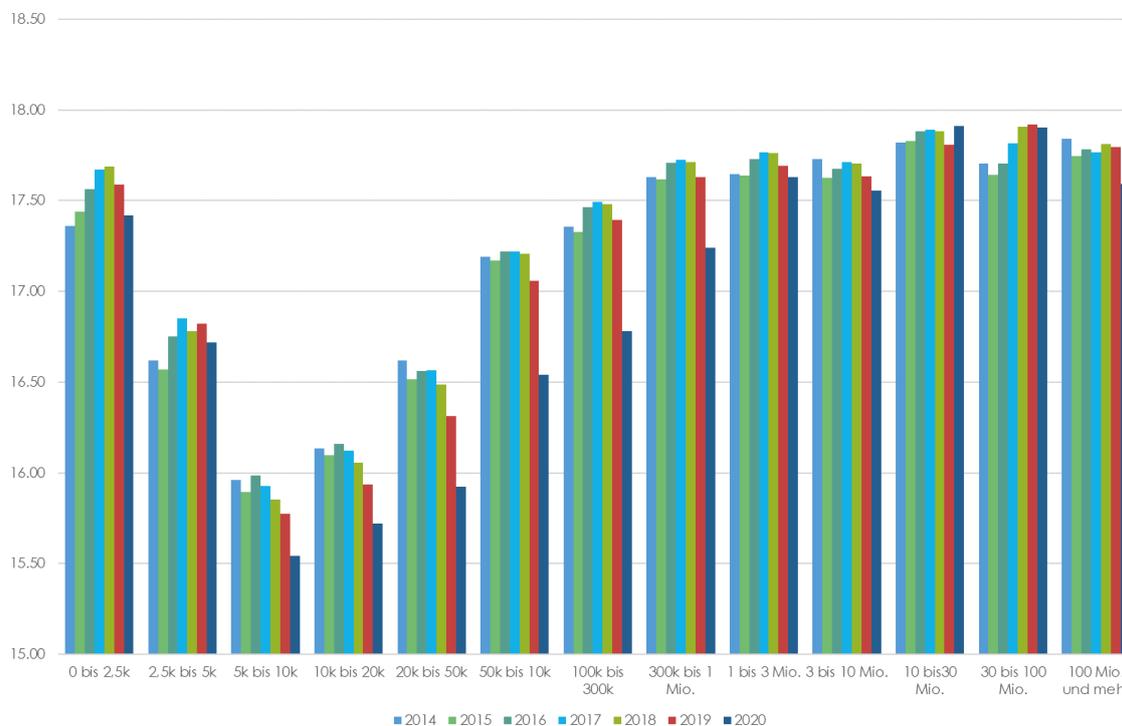
Die temporäre Reduktion des Mehrwertsteuersatzes auf 5% für die Hotellerie und Gastronomie verringerte das Mehrwertsteueraufkommen um ungefähr 630 Mio. € im Jahr 2020. Für 2021 ist ein vergleichbarer fiskalischer Effekt erwartbar.

Abbildung 13 vergleicht die durchschnittliche Mehrwertsteuerbelastung nach Umsatzhöhe der Unternehmen.³³⁾ Dies verdeutlicht die Wirkungen der Änderungen des reduzierten Mehrwertsteuersatzes. Für die Jahre 2016 bis 2018 zeigt sich ein sehr moderater Anstieg der durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung, der am stärksten in den Umsatzkategorien von 100.000 bis 3 Mio. € ausgeprägt ist.

³²⁾ Im Gegensatz zur Einführung des 13% Mehrwertsteuersatzes sind durch die Gastronomiedienstleistungen auch Umsätze betroffen, welche vor der Reform mit dem Standardsatz von 20% besteuert wurden. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, approximieren wir die fiskalischen Kosten unter der Annahme, dass der gesamte Umsatzrückgang von -31,2% sich gleich auf Umsätze mit verschiedenen Mehrwertsteuersätzen verteilt hätte.

³³⁾ Durchschnittliche Mehrwertsteuersätze werden berechnet durch die Gewichtung der Mehrwertsteuersätze mit den Umsatzanteilen des jeweiligen steuerpflichtigen Umsatzes. Unterliegen zum Beispiel die Unternehmen in einer Umsatzgrößenklasse mit je 50% ihres Umsatzes dem Normalsteuersatz von 20% und dem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 10%, so ergibt sich ein Durchschnittssteuersatz von 15%. Diese Betrachtung berücksichtigt somit nicht den Vorsteuerabzug und sagt nichts über die letztendliche Steuerzahlung aus.

Abbildung 13: Entwicklung der durchschnittlichen Mehrwertsteuersätze nach Umsatzkategorien



Q: Statistik Austria, WIFO Darstellung.

Die aktuelle Senkung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf 5% spiegelt sich deutlicher in einer Reduktion des durchschnittlichen Mehrwertsteuersatzes wider. Die Umsatzkategorien, welche am meisten von der Reduktion profitieren können, liegen in Bereichen zwischen 5.000 € bis zu 1 Mio. €. Während sich für Unternehmen in den Umsatzkategorien zwischen 1 Mio. € und 100 Mio. € die durchschnittlichen Mehrwertsteuersätze kaum ändern, findet sich für die umsatzstärksten Unternehmen doch eine Reduktion. Von diesen umsatzstärksten Unternehmen profitieren ungefähr 30% der Unternehmen von der temporären Einführung des 5%-Mehrwertsteuersatzes. Die durchschnittliche Entlastung für diese großen Unternehmen liegt im Bereich von 0,13 Mrd. € bis 0,39 Mrd. €.³⁴⁾ Im Vergleich dazu profitieren in der Beherbergung und Gastronomie ca. 77% der Unternehmen mit einer durchschnittlichen Entlastung im Bereich von 8.500 € und 25.400 €.³⁵⁾ Dies verdeutlicht, dass Mehrwertsteueränderungen weitgehend proportional wirken und somit in absoluten Beträgen umsatzstärkere Unternehmen mehr betreffen.

³⁴⁾ Von 825 meldenden Unternehmen haben 243 Unternehmen Umsätze in Höhe von 641 Mio. €, welche nun dem 5%-Mehrwertsteuersatz unterliegen. Die durchschnittliche Entlastung wird eingegrenzt durch $(10\%-5\%) \times 641 / 243$ und $(20\%-5\%) \times 641 / 243$.

³⁵⁾ Von 49.786 meldenden Unternehmen haben 38.388 Unternehmen Umsätze in Höhe von 6.499 Mio. €, welche nun dem 5%-Mehrwertsteuersatz unterliegen. Die durchschnittliche Entlastung wird eingegrenzt durch $(10\%-5\%) \times 6.499 / 38388$ und $(20\%-5\%) \times 6.499 / 38388$.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die temporäre Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für Gastronomie und Beherbergung auf 5 % wurde als kurzfristige Hilfsmaßnahme zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19 Pandemie implementiert. Dementsprechend gibt es für diese Maßnahme kaum ex ante Überlegungen hinsichtlich der Wirkungen. Die vorliegende Studie versucht diese Lücke ansatzweise durch die Untersuchung einer rezenten Mehrsteueränderung auf Beherbergungsdienstleistungen zu füllen. Zusätzlich wird anhand bereits vorliegender erster Zahlen eine erste Einschätzung der Maßnahmen vorgenommen.

Vorangestellt ist dieser teilweisen Evaluierung der Maßnahme die **europarechtliche Einordnung**. Die Anwendung eines zusätzlichen, dritten, reduzierten Steuersatzes ist nicht mit der Mehrwertsteuer-Richtlinie vereinbar. Da es sich allerdings nur um einen temporären Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen handelt, sind kaum rechtliche Schritte seitens der Europäischen Kommission zu erwarten. Da eine europarechtskonforme Implementierung eines temporären 5% Mehrwertsteuersatzes die Senkung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes von 10% bedingt hätte, ist davon auszugehen, dass dieser Verstoß bewusst in Kauf genommen wurde, um die fiskalischen Kosten der Hilfsmaßnahme in Grenzen zu halten. Darüber hinaus werden durch einen temporären Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen etwaige Forderungen nach Verlängerungen der Maßnahmen hintangehalten.

Ein **Literaturüberblick** zeigt, dass die empirischen Studien zur Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen sehr heterogene Ergebnisse liefern. Für Änderungen bereits reduzierter Mehrwertsteuersätze wird tendenziell eine unvollständige Überwälzung an die Konsumentinnen und Konsumenten diagnostiziert, ebenso für Änderungen, die konkret den Bereich Gastronomie und Hotellerie betreffen. Rezente Studien finden aber auch Evidenz, dass eine Überwälzung meist asymmetrisch verläuft - Steuererhöhungen werden in höherem Ausmaß weitergegeben als Steuersenkungen. Die theoretischen Argumente für diese Asymmetrie, wie zum Beispiel Anpassungskosten bei Preisänderungen oder Kapazitätsbeschränkungen halten jedoch nur in einer kurzfristigen Betrachtung.

Die **empirische Untersuchung** der Preiseffekte **der temporären Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 13% auf Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben** im Zeitraum von 2016 bis 2018 findet ebenfalls eine asymmetrische Überwälzung. Die Erhöhung wurde zu ungefähr 2/3 in Form von höheren Preisen weitergegeben, während für die spätere Senkung aufgrund allgemein steigender Übernachtungspreise keine zeitnahe Überwälzung beobachtbar war. Trotz der beobachtbaren Überwälzung der temporären Erhöhung der Mehrwertsteuer findet sich keine Evidenz für österreichweite negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Übernachtungen. Bis zum Ausbruch der COVID-19 Pandemie stiegen die Übernachtungszahlen auf Rekordniveau, während die durchschnittliche Aufenthaltsdauer kontinuierlich abnahm. Eine empirische Untersuchung auf Gemeindeebene zeigt zusätzlich, dass nur in Regionen, welche bereits vor der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes eine unterdurchschnittliche Entwicklung in den Sommermonaten hatten, eine weiterhin negative Entwicklung der Übernachtungszahlen beobachtbar war. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes möglicherweise einen längerfristigen Strukturwandel im österreichischen Tourismus moderat

beschleunigt hat, aber sonst keine nennenswerten negativen Effekte mit sich brachte. Auch im internationalen Vergleich waren im Geltungszeitraum des erhöhten Steuersatzes keine überdurchschnittlichen Marktanteilsverluste des österreichischen Tourismus beobachtbar. Auch die Entwicklung der Betriebsüberschüsse und Investitionen Beherbergungsbranche in Österreich zeigt keine besonderen Auswirkungen des höheren Mehrwertsteuersatzes.

Die fiskalischen Auswirkungen der temporären Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Beherbergungsdienstleistungen auf 13% werden auf ungefähr 360 Mio. € zusätzliches Steueraufkommen geschätzt. Aufgrund der asymmetrischen Überwälzung auf die Preise kann angenommen werden, dass die fiskalischen Kosten im Wesentlichen von den Konsumentinnen und Konsumenten getragen wurden.

Eine **erste Einschätzung der aktuellen Mehrwertsteuerreduktion** zeigt, dass die Senkung kaum in Form von reduzierten Preisen weitergegeben wurde. Die beobachtbaren deutlichen Preissenkungen vor der Einführung des temporären Mehrwertsteuersatzes können aufgrund der kurzfristigen Ankündigung nicht als Vorzieheffekte interpretiert werden, sondern sind, wie auch der internationale Vergleich zeigt, Reaktionen auf den COVID-19-bedingten Lockdown. Das Ausbleiben von weiteren Preissenkungen in Reaktion auf die Mehrwertsteuersenkung ist allerdings von Seiten der Wirtschaftspolitik intendiert und muss jedenfalls differenziert betrachtet werden.³⁶⁾ Die sehr asymmetrische Buchungslage in der Sommersaison 2020 in Österreich hat zu zeitweiligen Kapazitätsengpässen in einigen Regionen geführt, während der Städtetourismus insbesondere in Wien noch deutlich von der Vollaustattung entfernt war. Eine österreichweite Schätzung der Überwälzung vermischt somit sehr heterogene individuelle Preisreaktionen.

Die steuerlichen Mindereinnahmen der aktuellen temporären Senkung der Mehrwertsteuer in der Gastronomie und Hotellerie werden auf ca. 630 Mio. € im Jahr 2020 geschätzt. Für 2021 wird mit einem ähnlichen fiskalischen Effekt gerechnet. Die österreichweit nicht beobachtbare Überwälzung auf die Preise impliziert, dass diese Steuersenkung primär, wie eben politisch auch intendiert, als Hilfsmaßnahme für die Unternehmen wirkt. Entsprechend der unterschiedlichen Unternehmensgrößen profitieren umsatzstarke Betriebe stärker von der Mehrsteuersenkung. Generell können Unternehmen nur im Ausmaß der tatsächlich erzielbaren Umsätze von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz profitieren. Diese verdeutlicht sowohl die Vor- als auch die Nachteile dieser wirtschaftspolitischen Maßnahme.

Eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes entlastet Unternehmen proportional zum betroffenen Umsatz. Somit wirkt die Steuersenkung nur für Unternehmen mit steuerbarem Umsatz und kann Unternehmen, welche von pandemiebedingten Schließungen betroffen sind, nicht unterstützen. Unternehmen, welche kurzfristig in der Lage waren, auf Lieferservice umzustellen, konnten hingegen davon profitieren – die Treffsicherheit der Maßnahme war somit nicht vollständig gegeben. Im Gegensatz zu anderen Hilfsmaßnahmen wie dem Umsatzersatz oder Fixkostenzuschuss wirkt der reduzierte Mehrwertsteuersatz aber anreizkompatibel und führt nicht dazu, dass

³⁶⁾ Bei der Ankündigung der Mehrwertsteuersenkung wurde die Maßnahme als Hilfsmaßnahme beworben und den Unternehmen nahegelegt, die Reduktion nicht in Form von niedrigeren Preisen weiterzugeben, sondern als Liquiditätsstütze zu betrachten. Gleichwohl bleibt es den Unternehmen selbstverständlich unbenommen, die Preise nach eigenen marktwirtschaftlichen Kriterien zu setzen.

Unternehmen länger als notwendig geschlossen bleiben. Ebenfalls als positiver Aspekt zu erwähnen ist, dass Tourismusbetriebe nur dann von reduzierten Mehrwertsteuersätzen profitieren können, wenn die Umsätze auch regulär besteuert werden. Die temporäre Senkung reduziert somit auch die Anreize für Steuerhinterziehung. Die Kehrseite der Medaille ist, dass die Unterstützung der anpassungsfähigeren und größeren Unternehmen deren Marktmacht verstärken kann. In weiterer Folge kann dadurch ein bereits beobachtbarer Strukturwandel beschleunigt werden.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass eine temporäre Senkung der Mehrwertsteuer eine schnell implementierbare Hilfsmaßnahme ist, welche allerdings nicht vollständig treffsicher ist. Aufgrund der guten Anreizkompatibilität wirkt die Senkung der Mehrwertsteuer komplementär zu anderen Hilfsmaßnahmen und die hohen fiskalischen Kosten lassen sich durchaus argumentieren. Die Erfahrungen aus der temporären Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf 13% zeigen jedoch auch, dass der österreichische Tourismus in einer post-COVID-19-Situation in der Lage sein sollte, die ursprünglichen Mehrwertsteuersätze an die in- und ausländischen Gäste weiterzugeben. Die strikte Befristung der Maßnahme ist daher – und auch aus rechtlicher Sicht – jedenfalls angebracht.

Literaturhinweise

- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2003), "The economic costs of conflict: A case study of the Basque country", *The American Economic Review*, 93(1), S. 113–132.
- Benedek, D., De Mooij, R., Keen, M., Wingender, P., (2015), Estimating VAT Pass Through *IMF Working Paper* WP/15/214.
- Benedek, D., R. A. De Mooij, M. Keen und P. Wingender (2020), „Varieties of VAT pass through“, *International Tax and Public Finance*, Vol. 27, S. 890–930.
- Benkovskis K. und L. Fadejeva (2014). "The effect of VAT rate on inflation in Latvia: evidence from CPI microdata," *Applied Economics*, vol. 46(21), S. 2520-2533.
- Benzarti, Y., Carloni, D., (2019), Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France, *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), S. 38-63.
- Benzarti, Y., D. Carloni, J. Harju und T. Kosonen (2020), „What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes“, *Journal of Political Economy*, 128 (12), S. 4438-4474.
- Berger, J. und L. Strohner (2011), The effect of VAT on price-setting behaviour, in IFS, et al., A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, Studie für die Europäische Kommission DG TAXUD, S. 285-360.
- Besley, T. J. und Rosen, H. S. (1999). "Sales Taxes and Prices: An Empirical Analysis," *National Tax Journal*, 52(2), 157-78.
- Bundesministerium für Finanzen (2020), Budgetbericht 2021, Wien, Oktober 2020.
- Büttner, T. und B. Madzharova (im Erscheinen), "Unit sales and price effects of pre-announced consumption tax reforms: micro-level evidence from European VAT", *American Economic Journal: Economic Policy*, im Erscheinen
- Carare, A. und Danninger, S. (2008), Inflation Smoothing and the Modest Effect of VAT in Germany, *IMF Working Paper*, WP/08/175.
- Carbonnier, C. (2007). "Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999," *Journal of Public Economics*, 91, 1219–29.
- Carbonnier, C. (2008). Différence des ajustements de prix a des hausses ou baisses des taux de la TVA: Un examen empirique a partir des réformes françaises de 1995 et 2000. *Economie et Statistique*, 413, 3–120.
- Copenhagen Economics, (2007), Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union: Final report written by Copenhagen Economics, *European Commission Taxation papers* No. 13.
- Crossley, T., Low, H. und M. Wakefield (2009). "The economics of a temporary VAT cut", *Fiscal Studies*. 30. 3 - 16. 10.1111/j.1475-5890.2009.00086.x.
- Crossley, T. F., Low, H. W., und C. Sleeman, (2014) Using a Temporary Indirect Tax Cut as a Fiscal Stimulus: Evidence from the UK. *IFS Working Papers*.
- Deutsche Bundesbank (2008) Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007, Monatsberichte April 2008, S. 31-50
- Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (2019), Argumente und Fakten zur Mehrwertsteuersenkung im Beherbergungsgewerbe zum 01.01.2010, Online unter: https://www.dehogabw.de/servicecenter/servicecenter-details/argumente_und_fakten_zur_mehrwertsteuersenkung_im_beherbergungsgewerbe_zum_01012010.html
- Europäische Kommission, (2006), *Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem*.
- Fuest, C., Neumeier, F. und D. Stöhlker (2021) The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts in German Supermarket Retail, *Ifo Working Papers* No. 341, revised April 2021.
- Fullerton, D. und Metcalf, G. E., (2002). "Tax incidence," *Handbook of Public Economics*, in: A. J. Auerbach & M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics*, edition 1, volume 4, chapter 26, pages 1787-1872 Elsevier.
- Gaarder, I. (2019), Incidence and Distributional Effects of Value Added Taxes, *The Economic Journal* Vol 129 (618), 853-876.
- Jongen, E., Lejour A., Massenz, G., (2018), Cheaper and More Haircuts After VAT cut? Evidence from the Netherlands, *De Economist*, 166(2), S. 135–154.
- Kosonen, T. (2015), "More and Cheaper Haircuts After VAT Cut? On the Efficiency and Incidence of Service Sector Consumption Taxes", *Journal of Public Economics*, Vol. 131, S. 87-100.

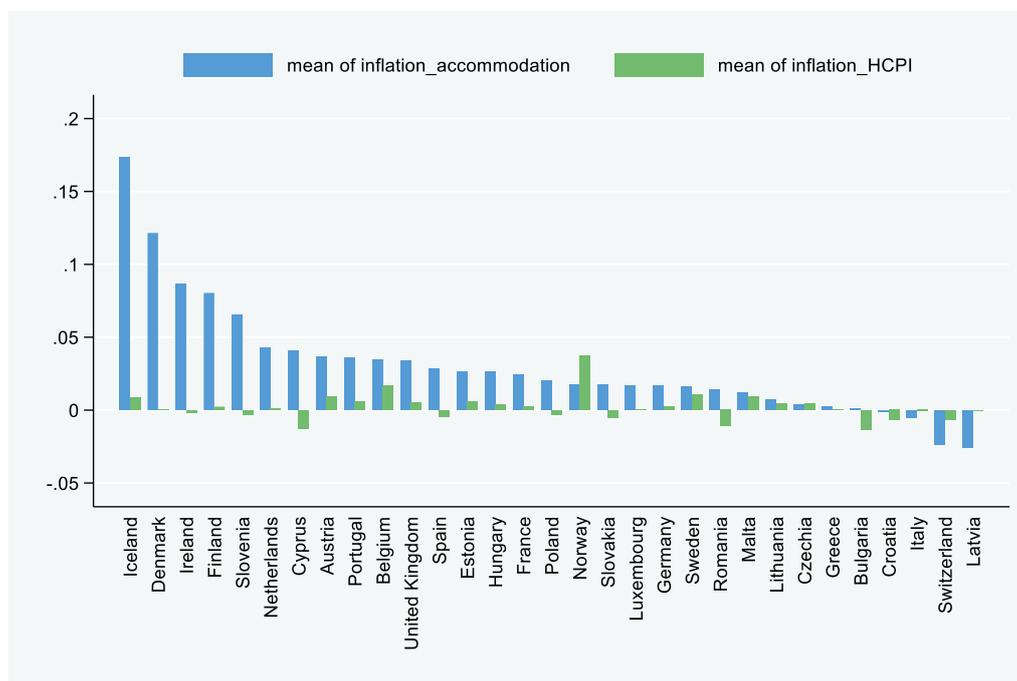
- Montag F, A Sagimuldina und M Schnitzer (2020), "Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus", Working Paper, Ludwig- Maximilians University Munich, 19 August, 2020.
- Politi, R. B., und Mattos, E. (2011), Ad-valorem tax incidence and after-tax price adjustments: Evidence from Brazilian basic basket food. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique.*, 44(4), 1438–1470.
- Poterba, J. (1996). "Retail Price Reactions to Changes in State and Local Sales Taxes," *National Tax Journal*, 49, 165–76.
- Schratzenstaller, M. (2015), "Steuerreform 2015/16 Maßnahmen und Gesamteinschätzung", *WIFO Monatsberichte* 88(15) S. 371-385.
- Weyl, E. G and M. Fabinger (2013), "Pass-Through as an Economic Tool: Principles of Incidence under Imperfect Competition", *Journal of Political Economy*, Vol. 121, No. 3, S. 528-583.

Anhang

Anhang 1

Robustheit Überwälzung – Synthetic Control Methode: Als erster Indikator für die Sensibilität der Ergebnisse in Bezug auf die Vergleichsländer zeigen Abbildung A 1, Abbildung A 2 und Abbildung A 3 die Streuung der durchschnittlichen Inflationsraten für Beherbergungsdienstleistungen in Europa.

Abbildung A 1: **Variation Inflationsraten in Europa 2015/2016**

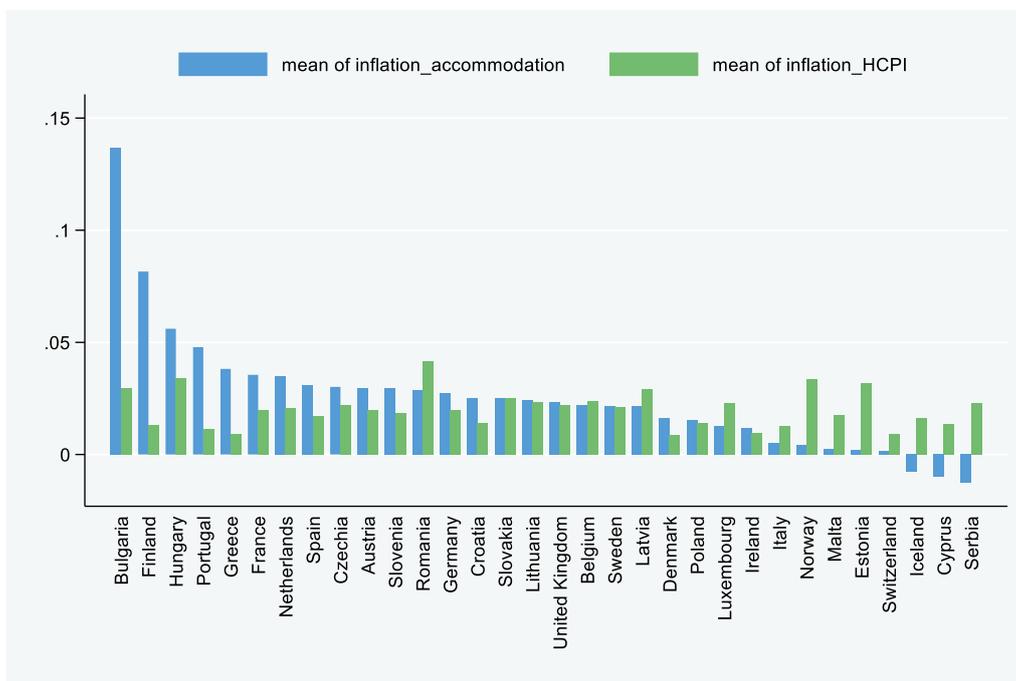


Q: Eurostat, WIFO- Darstellung.

Insbesondere in Abbildung A 1 zeigen sich ein paar unerklärlich hohe Wert für die durchschnittliche Preissteigerung. Konkret erscheint ein durchschnittlicher Preisanstieg von über 10 % in Dänemark oder Island wenig plausibel. Ähnliches gilt für den enormen Preisanstieg in Bulgarien in Abbildung A 2. Es ist daher davon auszugehen, dass die unerklärlich hohen Preisanstiege auch die durch Datenprobleme entstanden sind.

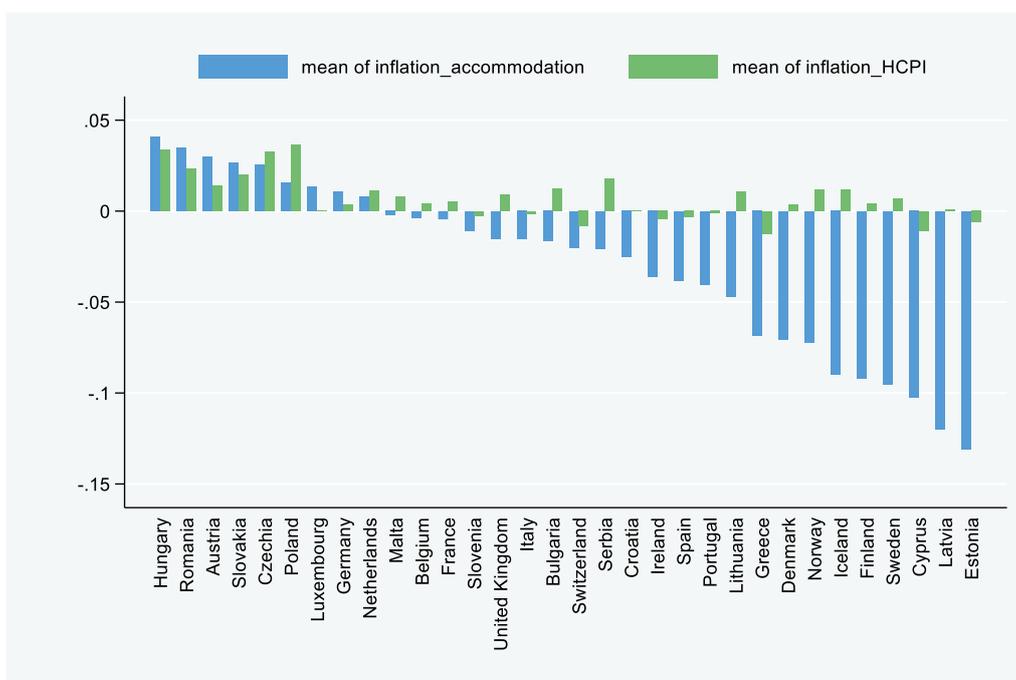
Die breit beobachtbaren Preissenkungen in Abbildung A 3 hingegen spiegeln die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Tourismusbranche wider und sind – abgesehen von Erhebungsschwierigkeiten während den Lockdowns – nicht notwendigerweise von Datenproblemen getrieben.

Abbildung A 2: **Variation Inflationsraten in Europa 2018/2019**



Q: Eurostat, WIFO- Darstellung.

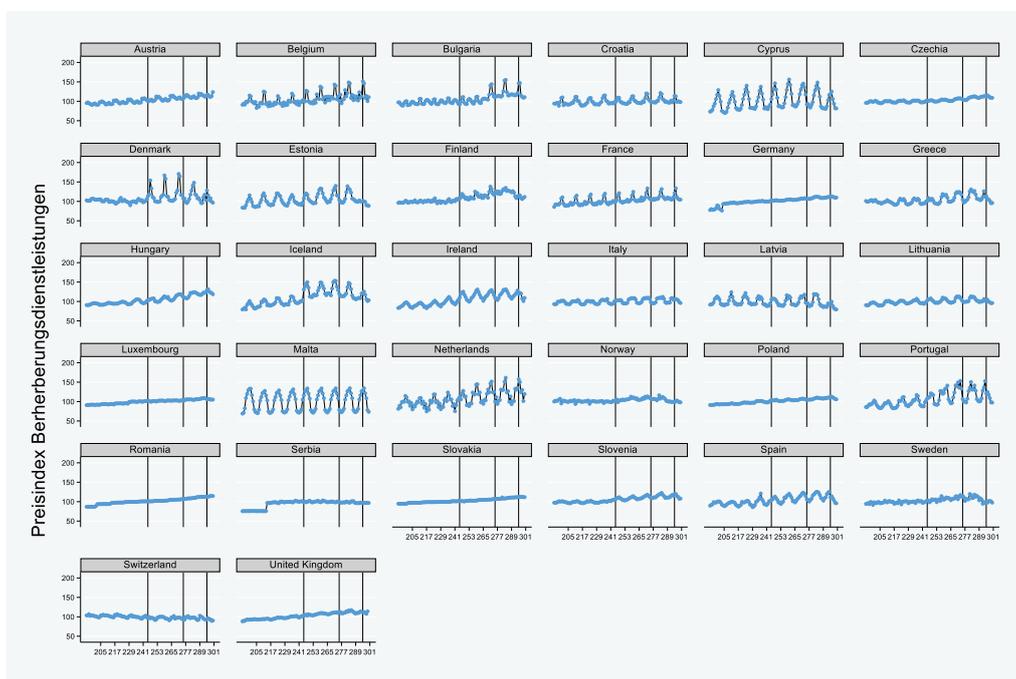
Abbildung A 3: **Variation Inflationsraten in Europa 2020/2021**



Q: Eurostat, WIFO- Darstellung.

Um mögliche Datenprobleme zu beleuchten, zeigt Abbildung A 4 die Verläufe der Preisindices für Beherbergungsdienstleistungen für alle europäischen Länder in unserem Datensatz. Es ist deutlich zu erkennen, dass in einigen Ländern die Preisentwicklung einer sehr starken Saisonalität unterworfen ist. In Island, Dänemark (jeweils ca. 2015/2016) und Bulgarien (2018/2019) zeigt sich zusätzlich eine deutliche Änderung des saisonalen Musters. Diese abrupte Änderung der saisonalen Preisschwankungen deutet i) auf einen Bruch der Zeitreihe hin und ii) führt im Jahr der Änderung zu unrealistisch hohen Inflationsraten. Sämtliche Ergebnisse, welche also diese Zeitreihen beinhalten, sollten also mit Vorsicht betrachtet werden.

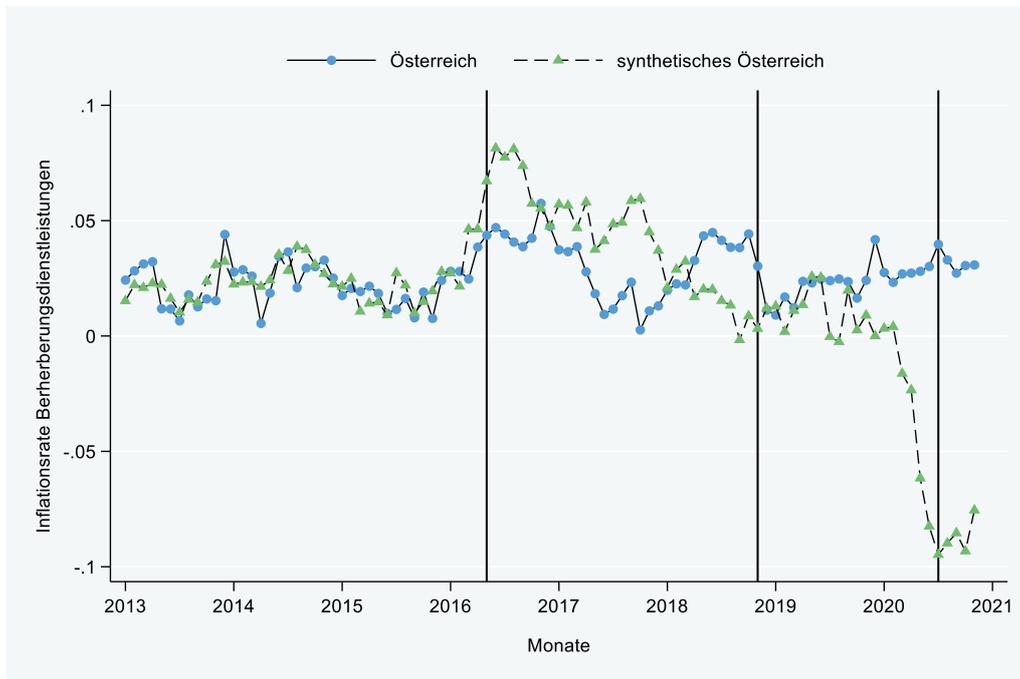
Abbildung A 4: **Vergleich Preisindices Beherbergungsdienstleistungen in Europa**



Q: Eurostat, WIFO- Darstellung.

Nichtsdestotrotz zeigt Abbildung A 5 die Ergebnisse der Synthetic Control Methode wenn alle Europäischen Länder als mögliche Vergleichsländer verwendet werden. Die Ergebnisse unterscheiden sich fundamental von der Version im Haupttext. Für alle drei Steuerreformen deutet das Ergebnis auf eine negative Überwälzung hin. Während dies für die ersten beiden Reformen sicherlich von Datenproblemen in den Vergleichsländern mit beeinflusst ist, so kann bei der rezenten Preisentwicklung nicht ausgeschlossen werden, dass das Ergebnis einer negativen Überwälzung (steigende Preise in Österreich trotz Steuersenkung während in allen andern Ländern die Preise fallen) plausibel ist. Gleichwohl stellt sich hier die Frage, ob die Preisverläufe in den wenigen Ländern mit steigenden Preisen für Beherbergungsdienstleistungen tatsächlich richtig erfasst wurden.

Abbildung A 5: **Ergebnis Synthetic Control Methode alle Länder Europas**



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

