

Stellungnahme

Klimaschutzprogramm 2030 im Steuerrecht: Potenzial des Busses für umweltfreundliche, kostengünstige Mobilität nutzen – reduzierte Mehrwertsteuer auch für Fern- und Reisebusse



Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) ist der Spitzenverband der privaten Omnibusbranche in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen von rund 3.000 Busunternehmen, die sich im Öffentlichen Personennahverkehr, in der Bustouristik und im Busfernlinienverkehr engagieren und unter dem Dach des bdo zusammengeschlossen haben.

Zusammenfassung

- **Klimaschutzpotenzial des Busses wird ignoriert:** Reisebusse haben laut allen offiziellen Untersuchungen in Deutschland von allen motorisierten Verkehrsmitteln die beste Klimabilanz und verursachen die niedrigsten Umweltkosten – noch vor dem SPfV. Um die Verkehrswende wirkungsvoll voranzutreiben, braucht es eine Stärkung des Busses.
- **Grundsatz der steuerlichen Neutralität wird verletzt:** Bus und Bahn sind gleichartig. Sie besitzen ähnliche Eigenschaften, dienen den Verbrauchern zur Befriedigung der gleichen Bedürfnisse und die bestehenden Unterschiede zwischen SPfV und Bus beeinflussen die Entscheidung des Durchschnittsverbrauchers nicht erheblich. Eine selektive Bevorzugung des SPfV bei der Besteuerung ist daher nicht gerechtfertigt.
- **Wettbewerb wird verzerrt:** Das entscheidende Kriterium für die Wahl des Busses für Reisen im Fernverkehr ist der Preis. Durch eine einseitige Mehrwertsteuerreduzierung für Tickets des SPfV greift der Bund in den Wettbewerb der Verkehrsträger ein und benachteiligt den Bus.

Für einen starken öffentlichen Verkehr

Für das Erreichen der Klimaziele ist ein starker, attraktiver öffentlicher Verkehr unverzichtbar. Deutlich mehr Menschen müssen dafür gewonnen werden, beim Reisen auf Bus und Bahn umzusteigen. Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) begrüßt daher die Initiative, die Mehrwertsteuer auf Tickets im Fernverkehr zu reduzieren. **Allerdings lehnt der bdo eine einseitige Bevorzugung des Bahnverkehrs entschieden ab. Unser Verband setzt sich vielmehr dafür ein, die Mehrwertsteuer nicht nur für den Schienenpersonenfernverkehr (SPfV) zu reduzieren, sondern für auch den Fernlinien- und Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen.** Jeder Mensch der vom Pkw oder Flieger auf Busse und Bahnen umsteigt, ist ein wichtiger Schritt, um die Emissionsminderungsziele für den Verkehrssektor zu erreichen. Die Mehrwertsteuer ist ein wichtiger Hebel dieses Ziel zu erreichen.

Für eine Gleichbehandlung von SPfV und Bus sprechen eine Reihe von zwingenden Gründen:

Klimapolitisch notwendig: Schon heute nutzen hierzulande jedes Jahr über 100 Millionen Menschen den Bus im Gelegenheits- und im Fernverkehr. Damit befördern Reisebusse rund zwei Drittel der Fahrgäste die im Schienenpersonenfernverkehr in Deutschland unterwegs sind. [Untersuchungen des Umweltbundesamtes](#) kommen regelmäßig zu dem Ergebnis, dass Reisebusse von allen motorisierten Verkehrsmitteln nicht nur die beste Klimabilanz haben, sondern auch die niedrigsten Umweltkosten verursachen. Während der Reisebus pro Personenkilometer rund elf Prozent weniger Treibhausgase als ein Fernverkehrszug ausstößt, sind es im Vergleich zum Pkw über 75 Prozent weniger klimaschädliche Emissionen. Auch die [Umweltkosten](#) pro Personenkilometer liegen beim Reisebus um fast 40 Prozent unter denen des SPfV und rund 75 Prozent unter denen eines Benzin-Pkw. **Aus klimapolitischen Erwägungen ist es daher zwingend erforderlich, neben der Bahn auch den Bus im Gelegenheits- und Fernverkehr bei der Mehrwertsteuer zu entlasten.**



Aus wettbewerbspolitischen Gründen erforderlich: Im besonderen Teil der Begründung des Referentenentwurfs zum Steuerrecht „Zu Artikel 3 (Änderung des Umsatzsteuergesetzes)“ verweist das BMF auf ein Urteil des EuGH, nach dem die Mitgliedstaaten eine Steuerermäßigung auch selektiv – d. h. nicht auf alle denkbaren Formen der Beförderung – anwenden können. Die einseitige Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes auf Tickets im SPFV ist klar selektiv und lässt den Fern- und Gelegenheitsverkehr mit Bussen außen vor.

Um eine selektive Anwendung von Steuerermäßigungen durchführen zu können, müssen die Mitgliedstaaten jedoch den Grundsatz der steuerlichen Neutralität beachten. „Der Grundsatz der Neutralität lässt es nicht zu, gleichartige Dienstleistungen, die miteinander in Wettbewerb stehen, hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich zu behandeln.“ Das BMF führt weiter aus: „Dienstleistungen sind gleichartig, wenn sie ähnliche Eigenschaften haben und beim Verbraucher nach einem Kriterium der Vergleichbarkeit in der Verwendung denselben Bedürfnissen dienen und wenn die bestehenden Unterschiede die Entscheidung des Durchschnittsverbrauchers zwischen diesen Gegenständen oder Dienstleistungen nicht erheblich beeinflussen.“ **Das BMF kommt beim Vergleich von SPFV und dem Fernlinienverkehr mit Omnibussen zu dem Ergebnis, dass die „isolierte Begünstigung des Schienenbahnfernverkehrs (...) demgemäß keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Neutralität der Mehrwertsteuer dar[stellt], weil eine Beförderung im Schienenbahnfernverkehr und eine Beförderung mittels anderer Verkehrsträger nach der maßgeblichen Sichtweise eines Durchschnittsverbrauchers nicht gleichartig sind.“**

Dieser Bewertung widerspricht unser Verband auf das Entschiedenste. Trotz dessen, dass der eine Verkehr auf der Schiene stattfindet und der andere die Straße nutzt, sind der SPFV und der Fernbus als gleichartig zu betrachten und stehen im Wettbewerb miteinander. Hierfür sprechen die folgenden Gründe:

- **SPFV und Fernbus bieten jeweils ein deutschlandweites Liniennetz – oftmals parallel zueinander.** Beide Verkehrsmittel verknüpfen die großen Bevölkerungszentren miteinander. Man kann mit Bus und Bahn bspw. von Hamburg nach München und von Berlin nach Köln fahren. Nahezu jede Stadt mit Fernbahnanschluss wird auch mit Fernbussen angefahren. Während der SPFV sich jedoch auf die Hauptachsen konzentriert ([ICE](#) und [IC/EC](#)) und vornehmlich Großstädte bedient, erschließt der Fernbus auch den ländlichen Raum und [bietet öffentlichen Fernverkehr](#) auch in Städten, die über keinen Fernbahnanschluss verfügen, so etwa Bremerhaven und Chemnitz. **Fahrgäste haben also in der Regel die Wahl, ob sie für ihre Reise den Bus oder die Bahn nutzen.**
- **Bahn und Bus befriedigen die gleichen Bedürfnisse der Reisenden.** So ist die mittlere Fahrtweite der Fahrgäste in beiden Verkehrsmitteln nahezu identisch. Das [Statistische Bundesamt](#) weist für den Fernlinienverkehr mit Bussen in 2018 eine mittlere Fahrtweite von 289,9km aus, für den Fernverkehr auf der Schiene beträgt die mittlere Fahrtweite 288,6km. **Egal, ob im SPFV oder im Bus, die Fahrgäste legen die gleichen Entfernungen zurück.**
- **Die Fernbahn ist für die Reisenden die wichtigste Alternative zum Fernbus.** Zu diesem Ergebnis kommt unter eine Untersuchung [des Umweltbundesamtes](#). 33 Prozent der Befragten gaben an, dass sie sich für die Fernbahn entschieden hätten, wenn es den Fernbus nicht gegeben hätte. Damit liegt der SPFV deutlich vor dem eigenen Pkw, der für nur 25 Prozent die Alternative zum Fernbus gewesen wäre. **Damit ist klar, dass für einen großen Teil der Fahrgäste SPFV und Bus gleichberechtigte und gleichwertige Reiseoptionen darstellen.**
- **Hauptentscheidungskriterium für die Wahl des Fernbusses als Verkehrsmittel ist der Preis.** Die gleiche Untersuchung [des Umweltbundesamtes](#) ergab auch, dass für 75 Prozent der Befragten der Preis der Hauptgrund für die Wahl des Fernbusses als Reise-mittel, war. Damit gehen die Reisenden einen Kompromiss ein: Sie nehmen eine im Vergleich zum SPFV meist längere Reisedauer in Kauf, profitieren aber von günstigeren Fahrpreisen. **Eine Angleichung der Preise von SPFV und Fernbus durch die angestrebte einseitige Mehrwertsteuersenkung für die Bahn wird dazu führen, dass sich weniger Fahrgäste für den Bus entscheiden.**

Zu guter Letzt ist die Einschätzung, dass kein Wettbewerbsverhältnis zwischen Bus und SPFV besteht und eine unterschiedliche Besteuerung der gleichen Dienstleistung daher gerechtfertigt werden kann, vollkommen welfremd und geht an der Realität vorbei.

Der größte Wettbewerber von SPFV und Fernbus ist und bleibt zwar der motorisierte Individualverkehr. Trotzdem kann nicht geleugnet werden, dass Bahn und Bus auch in Konkurrenz zu einander stehen. **Die Deutsche Bahn betrachtet den Fernbus selbst als Wettbewerber.** In Publikationen der DB setzt sich das Unternehmen regelmäßig mit dem Fernbus auseinander, so im [DB Wettbewerbsbericht 2016](#), den [DB Wettbewerbskennzahlen 2017](#) oder aber auch in den Geschäftsberichten der DB Fernverkehr. Im [Bericht für 2018](#) heißt es etwa: „Im Fernverkehr stehen wir in einem harten intermodalen Wettbewerb (...). **Aus der Liberalisierung des Fernbusverkehrs resultiert zudem eine weitere Intensivierung des Wettbewerbs im Fernverkehr.**“ [2017](#) schreibt die DB Fernverkehr AG: „Das Marktumfeld der DB Fernverkehr AG ist nach wie vor dynamisch und herausfordernd (...). **So herrschte (...) weiterhin ein intensiver Preiswettbewerb mit Fernbussen (...).**“ Auch [die Monopolkommission](#) geht vom Wettbewerb zwischen Fernbus und Fernbahn aus, so in den regelmäßigen Sondergutachten zu wettbewerbspolitischen Baustellen im Bahnbereich. **Zu guter Letzt: Die Liberalisierung des Fernbusmarktes erfolgte explizit, um Wettbewerb im Fernverkehr zu etablieren.**



Und auch in der Touristik [stehen Bus und Bahn im Wettbewerb](#). So wird für rund 6 Prozent der Urlaubsreisen (5 Tage Reisedauer und mehr) die Bahn genutzt. Auch der Reisebus wird für 6 Prozent der Urlaubsreisen genutzt. Allerdings mit stark rückläufiger Tendenz. 2001 waren es noch 10 Prozent. Eine einseitige Mehrwertsteuersenkung im Bahnbereich würde das Reisen mit dem Bus weiter schwächen. Dabei erwirtschaftet die Bustouristik alleine in Deutschland eine Bruttowertschöpfung von über 14 Milliarden Euro. Nahezu 240.000 Arbeitsplätze hängen hierzulande direkt und indirekt an diesem Wirtschaftszweig.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollte jedoch der gesamte ÖV von einer Senkung der Mehrwertsteuer profitieren – egal ob auf der Schiene oder der Straße.

Die Verkehrswende vorantreiben

Um die Emissionsminderungsziele des Verkehrssektors zu erreichen, braucht es den Reisebus – egal ob im Gelegenheits- oder Fernlinienverkehr. Schon heute nutzen hierzulande jedes Jahr über 100 Millionen Reisende den Klimaprimus. Eine Senkung der Mehrwertsteuer auch für den Bus wird das Verkehrsmittel noch attraktiver machen und dafür sorgen, dass mehr Menschen vom Flugzeug und dem Pkw auf den Reisebus umsteigen – und das zu überschaubaren Kosten. Während die Bundesregierung im Referentenentwurf für die Mehrwertsteuersenkung im SPFV von jährlichen Kosten von 420-540 Millionen Euro ausgeht, würde eine solche Maßnahme für den nationalen Fernbusverkehr nach bdo-Schätzungen nur rund 30-35 Millionen Euro jährlich kosten. Im Gelegenheitsverkehr ist von etwa 100 Millionen Euro Kosten auszugehen. In Hinblick auf die CO₂-Vermeidungskosten und die Frage, welche Wirkung mit welchem Kostenaufwand zu erreichen ist, ein wesentlicher Faktor.

Wir brauchen eine faire Regelung, welche die Mehrwertsteuer nicht nur im SPFV senkt, sondern auch im Busverkehr. Nur so lassen sich alle motorisierten Verkehrsmittel des Umweltverbands stärken und die Emissionsminderungsziele des Verkehrssektors erreichen.

Berlin, 11.10.2019