

**Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 2 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Detlev Schulz-Hendel (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Arbeit, Wirtschaft, Verkehr und Digitalisierung
namens der Landesregierung

Klimapaket: Haben viele Bahnpendlerinnen und Bahnpendler vorerst nichts von Mehrwertsteuersenkung?

Anfrage des Abgeordneten Detlev Schulz-Hendel (GRÜNE), eingegangen am 16.01.2020 -
Drs. 18/5611
an die Staatskanzlei übersandt am 20.01.2020

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Arbeit, Wirtschaft, Verkehr und Digitalisierung
namens der Landesregierung vom 04.02.2020

Vorbemerkung des Abgeordneten

Die im sogenannten Klimapaket der Bundesregierung vereinbarte Senkung des Mehrwertsteuersatzes für den Fernverkehr von 19 auf 7 % zum 1. Januar 2020 stößt bei der Umsetzung auf Probleme. So berichtet u. a. der NDR unter der Überschrift „Bahnpendler zahlen zu viel für ihre Tickets“ (16. Januar 2020), dass Bahnpendler, die über 50 km fahren, nicht in den Genuss von günstigeren Tickets kommen, zumindest nicht innerhalb der vorgegebenen Zehntagesfrist. In Niedersachsen müssen sich über die Senkung der Ticketpreise 14 Verkehrsverbünde abstimmen, dies könne sechs Monate dauern, so der Pressesprecher von Niedersachsen-Tarif.

Vorbemerkung der Landesregierung

Grundsätzlich ist zur Frage der Umsetzung der Steuersatzsenkung in Form einer Weiterreichung an den Verbraucher durch entsprechende Preisermäßigungen Folgendes anzumerken: Die Umsatzsteuer besitzt den Charakter einer Verbrauchsteuer, das heißt, nach der finanzpolitischen Vorstellung soll mit ihr nicht der Unternehmer, sondern der Endverbraucher belastet werden. Dementsprechend dienen ermäßigte Steuersätze nach der Systematik der Umsatzsteuer dem Zweck, nicht die Unternehmer, sondern die Endverbraucher in bestimmten Bereichen des allgemeinen Verbrauchs zu entlasten, indem der Preis für die betreffende Leistung verbilligt wird. Weitestgehend entzogen ist dem Einflussbereich des Staates jedoch, ob, inwieweit oder auch wann der Unternehmer die durch eine Steuersatzsenkung erzielte Steuerersparnis auch tatsächlich an seine Kunden weitergibt. Eine vorgegebene Zehntagesfrist, wie sie in der Vorbemerkung des Abgeordneten erwähnt wird, besteht in diesem Zusammenhang nicht.

Für die Beförderung von Personen im Schienenbahnverkehr mit einer Beförderungsstrecke nicht mehr als 50 km und damit für den überwiegenden Anteil der Beförderungen im Schienenpersonenverkehr (SPNV) galt bereits vor dem 1. Januar 2020 der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 %. Davon profitieren viele Pendlerinnen und Pendler in Niedersachsen seit Langem. Demgegenüber betrug der Umsatzsteuersatz für Personenbeförderungen auf der Schiene von mehr als 50 km bis zum 31. Dezember 2019 noch 19 %. Dies betraf sowohl Bahnfahrten im klassischen Fernverkehr als auch Fahrten im SPNV mit Reiseweiten über 50 km. Durch das nach der abschließenden Zustimmung des Bundesrates am 20. Dezember 2019 zum 1. Januar 2020 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht wurde der Umsatzsteuersatz für alle Personenbeförderungen im Schienenverkehr unabhängig von der Reiseweite einheitlich auf 7 % ermäßigt.

In der Folge hat die DB Fernverkehr AG die Fahrpreise für den eigenwirtschaftlich von ihr betriebenen Fernverkehr, der bislang einer Umsatzsteuer von 19 % unterlag, bundesweit um 10 % abgesenkt. Dies war relativ kurzfristig bereits zum Jahresanfang 2020 möglich, weil es sich bei den Fernverkehrstarifen einerseits um sogenannte Relationspreise handelt, also um konkrete Tarife für bestimmte Streckenverbindungen, und weil die DB Fernverkehr AG bezüglich dieser Tarife das einzige betroffene Unternehmen ist. Im Rahmen der den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) obliegenden Tarifhoheit nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz konnte die DB Fernverkehr AG die Senkung der Umsatzsteuer deshalb ohne Wechselwirkung und Abstimmungsbedarf mit anderen EVU eigenständig in ihren Fernverkehrstarifen abbilden.

Im SPNV stellt sich die Thematik für die Fahrten über 50 km Streckenlänge, die von der Umsatzsteuersenkung betroffen sind, demgegenüber deutlich komplizierter dar: So ist der Niedersachsentarif, wie auch andere Ländertarife und der Nahverkehrstarif der DB AG, nicht relationsabhängig gestaltet, sondern basiert auf entfernungsabhängigen Preislisten. Das bedeutet konkret, dass die Fahrtpreise mit steigender Reiseweite kontinuierlich ansteigen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Umsatzsteuersätze in der Vergangenheit für Fahrten bis 50 km und Fahrten mit höherer Streckenlänge wurde deshalb mit der Einführung des Niedersachsentarifs im Jahr 2013 ein in sich stimmiges landesweites Fahrtpreisgefüge entwickelt, das einen weitgehend linearen Fahrpreisanstieg entsprechend der Streckenlänge gewährleistet und sicherstellt, dass es nicht zu Ungerechtigkeiten durch verbraucherunfreundliche Preissprünge für längere Fahrtstrecken oberhalb von 50 km kommen konnte.

Innerhalb dieses Fahrtpreisgefüges ist eine isolierte Absenkung der Brutto-Fahrpreise für Streckenlängen von mehr als 50 km nicht umsetzbar, weil sich dadurch ein nicht hinnehmbares Ungleichgewicht und Preissprünge ergeben würden. So muss beispielsweise vermieden werden, dass Fahrausweise für Strecken zwischen 40 und 50 km teurer sind als Fahrausweise für Entfernungen zwischen 51 und 60 km. Zudem muss darauf geachtet werden, dass die Fahrpreisabsenkungen des Fernverkehrs nicht dazu führen, dass der Nahverkehr auf gleichen Streckenabschnitten bzw. Entfernungen teurer ist. Diese Ausgangssituation erfordert deshalb eine zeitintensive und komplexe Preiskurvenmodellierung, um ein in sich schlüssiges und gerechtes neues Entfernungspreissystem zu entwickeln, das gleichzeitig Mindererlöse im SPNV für die EVU vermeidet. Dabei müssen die Preise jedes betroffenen Tarifes sowohl für alle Fahrausweise (Einzelfahrausweise, Zeitkarte, Pauschalpreisangebote) als auch für alle Reiseweiten betrachtet werden.

Zusätzlich zu berücksichtigen ist, dass es im SPNV aufgrund der dort bestehenden Wettbewerbslandschaft eine Vielzahl an EVU gibt, die die Verkehrsleistungen erbringen. Diese müssen sich über die ihnen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz obliegende Tarifgestaltung landesweit abstimmen und dabei die komplizierten Regularien zur Einnahmeverteilung auf die verschiedenen Unternehmen und dadurch entstehende Wechselwirkungen berücksichtigen. Hinzu kommt, dass für die einzelnen EVU im SPNV bei der Umsatzsteuerveranlagung in der Vergangenheit rechnerisch sogenannte Mischsteuersätze zwischen 7 und 19 % gebildet wurden, die jedes Unternehmen individuell mit den jeweiligen Steuerbehörden vereinbart hat. Diese Mischsteuersätze fallen je nach EVU und den unternehmensindividuellen Reiseweiten der Fahrgäste unterschiedlich aus. Wenn nun für Fahrten über 50 km Länge die Umsatzsteuer abgesenkt wird, verändern sich in der Folge rechnerisch auch die individuellen Mischsteuersätze der EVU. Die dadurch eintretenden Effekte müssen genau analysiert werden, da sie für die Aufteilung der Einnahmen und die Veränderungen in der Preissystematik von Bedeutung sind.

Vor diesem Hintergrund war allen Beteiligten im SPNV klar, dass die erst kurz vor Weihnachten durch den Bundesgesetzgeber entschiedene Senkung der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2020 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die SPNV-Tarife und entsprechender Tarifänderungen eines längeren zeitlichen Vorlaufs bedarf und keinesfalls so kurzfristig wie im Fernverkehr umsetzbar sein würde. Dies gilt im Übrigen nicht nur in Niedersachsen, sondern betrifft ebenso auch andere Flächenländer. Beispielhaft kann auf Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein verwiesen werden.

Soweit in einigen Fällen aus technischen Gründen derzeit noch eine Umsatzsteuer von 19 % auf Fahrkarten einzelner EVU ausgewiesen wird, ist darauf hinzuweisen, dass sich die gesetzlich geschuldete Umsatzsteuer auf Grundlage des vom Kunden für die Leistung gezahlten Nettobetrages

unter Berücksichtigung des geltenden Steuersatzes berechnet. Weist ein Unternehmer durch Angabe eines zu hohen Steuerbetrages oder eines zu hohen Steuersatzes (z. B. auf Fahrausweisen) eine höhere Steuer aus, als er nach dem Gesetz für die Leistung schuldet, so schuldet er dem Fiskus auch diesen Mehrbetrag.

1. Wie bewertet die Landesregierung die Aussage von Niedersachsen-Tarif, dass die Umsetzung der Mehrwertsteuersenkung im Fernverkehr für Pendlerinnen und Pendler erst in sechs Monaten und damit nicht in der Zehntagesfrist umgesetzt werden könne?

Für die Landesregierung ist nachvollziehbar, dass die ohne Übergangszeitraum kurzfristig in Kraft getretene Umsatzsteuersenkung für Fahrten von über 50 km Streckenlänge im SPNV aus den in der Vorbemerkung dargestellten Gründen nur nach intensiven Vorarbeiten und mit einer längeren Vorlaufzeit im Niedersachsentarif umgesetzt werden kann. Die dafür erforderlichen Berechnungen brauchen mehrere Wochen, anschließend müssen die neuen Preise in die Vertriebssysteme eingepflegt und schließlich an den Fahrkartenautomaten technisch umgesetzt werden. Die von der Niedersachsentarif GmbH angestrebte Einführung zum „kleinen“ Fahrplanwechsel im Juni 2020 bewertet die Landesregierung deshalb als nachvollziehbar und sachgerecht. Eine vermeintliche Zehntagesfrist für die Umsetzung besteht im Übrigen nicht.

2. Welche Gespräche und Maßnahmen hat die Landesregierung geführt bzw. und wird sie unternehmen, damit die Senkung der Mehrwertsteuer auf Bahntickets schnellstmöglich direkt bei allen Bahnpendlerinnen und Bahnpendlern ankommt?

Die Landesregierung hat die Senkung der Umsatzsteuer für Bahnfahrten durch das Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht politisch begrüßt und dessen Beschlussfassung im Bundesrat zugestimmt. Sie ist der Auffassung, dass möglichst viele Fahrgäste im Schienenverkehr von der Senkung der Umsatzsteuer profitieren können sollten und befürwortet deshalb eine Änderung der Tarife im SPNV in angemessener Zeit, die diesem Anspruch, aber auch den in der Vorbemerkung geschilderten Anforderungen Rechnung trägt. Die Landesregierung hat diesbezüglich Gespräche mit der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH geführt, die die SPNV-Aufgabenträgerschaft für das Land wahrnimmt, sowie mit der Niedersachsentarif GmbH als Service- und Managementorganisation für den Niedersachsentarif, an der als Gesellschafter je zur Hälfte die SPNV-Aufgabenträger und die Eisenbahnverkehrsunternehmen des SPNV in Niedersachsen beteiligt sind. Unter den Beteiligten besteht grundsätzlich Einigkeit, dass die seit dem 1. Januar 2020 eingetretenen steuerlichen Entlastungen an die Fahrgäste weitergegeben werden sollen. Eine Weitergabe soll dabei sowohl mittels Preisabsenkungen als auch über die Schaffung zusätzlicher attraktiver Angebote im Niedersachsentarif erfolgen.

3. Teilt die Landesregierung die Einschätzung des Fahrgastverbandes „Pro Bahn“, dass die niedersächsischen Verkehrsverbände sich mangelhaft auf die Umsetzung der Mehrwertsteuersenkung im Fernverkehr vorbereitet haben, und können die Mehreinnahmen den Pendlerinnen und Pendlern unbürokratisch erstattet werden?

Die Landesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Sie verweist insoweit auf die Darstellung in der Vorbemerkung. Die Entscheidung über eine Erstattung vorübergehender Mehreinnahmen läge in der Zuständigkeit der EVU und deren Tarifgemeinschaften. Einen gesetzlichen Anspruch darauf gibt es nicht. Nach Einschätzung der Landesregierung wäre eine Erstattung angesichts des damit verbundenen Aufwands in der Praxis kaum umsetzbar. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.