

11 BMDV verzögerte Gebührenerhebung bei Eisenbahnen: Bundeshaushalt entgingen Einnahmen in Millionenhöhe

(Kapitel 1217 Titel 111 01)

Zusammenfassung

Das BMDV schuf über Jahre keine rechtliche Grundlage, um Gebühren für die Aufsicht über Eisenbahnen zu erheben. Damit bürdete es die Kosten dieser Aufgaben den Steuerzahlern und nicht den Eisenbahnen als Veranlassern auf.

Seit dem Jahr 2013 überwacht das Eisenbahn-Bundesamt nach unionsrechtlichen Vorgaben das Sicherheitsmanagement der Eisenbahnen. Für diese Aufgabe erhob es jahrelang keine Gebühren. Haushaltsrechtlich wäre es verpflichtet gewesen, Einnahmen für den Bund rechtzeitig und vollständig zu erzielen. Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV seit dem Jahr 2016 wiederholt aufgefordert, Gebührentatbestände für die Aufsicht zu schaffen. Eine geplante Verordnung des BMDV scheiterte im Jahr 2018 am Bundesrat. Im Juli 2022 hat das BMDV endlich die rechtlichen Grundlagen für die Gebührenerhebung geschaffen. Dem Bund sind jedoch mögliche Einnahmen in Millionenhöhe entgangen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV künftig Haushalts- und Gebührenrecht beachtet. Er empfiehlt, dass das BMDV bei neuen gebührenfähigen Aufgaben umgehend die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung von Gebühren schafft.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Das Bundesgebührengesetz verpflichtet Bundesbehörden, für ihre individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen Gebühren zu erheben. Diese Verpflichtung hat auch das Eisenbahn-Bundesamt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Eisenbahn-Bundesamt nicht für alle gebührenfähigen Aufgaben Gebühren erheben konnte.

Sicherer Eisenbahnverkehr und Infrastruktur

Eisenbahnverkehrsunternehmen benötigen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz für das deutsche Schienennetz grundsätzlich eine Sicherheitsbescheinigung.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen benötigen eine Sicherheitsgenehmigung. Diese erteilt und verlängert das Eisenbahn-Bundesamt, wenn die Unternehmen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Seit dem Jahr 2013 ist das Eisenbahn-Bundesamt aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben für die Überwachung des Sicherheitsmanagements (Aufsicht) der Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Eisenbahnen) zuständig. Die Eisenbahnen müssen u. a. nachweisen, dass sie ein Sicherheitsmanagement eingerichtet haben, das den unionsrechtlichen Anforderungen genügt.

Davon unberührt ist die allgemeine, gebührenfreie Eisenbahnaufsicht nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz.

Fehlende Grundlagen für Gebühren

Für die Aufsicht über das Sicherheitsmanagement der Eisenbahnen erhob das Eisenbahn-Bundesamt bis zum Jahr 2022 keine Gebühren, weil die erforderlichen Gebührentatbestände fehlten. Für die Erteilung und Verlängerung von Sicherheitsbescheinigungen und -genehmigungen erhebt das Eisenbahn-Bundesamt dagegen seit Jahren Gebühren.

Der Bundesrechnungshof hatte seit dem Jahr 2016 wiederholt die fehlende Gebührenerhebung für die Aufsicht bemängelt. Das BMDV hatte dem Bundesrechnungshof mehrfach zugesagt, die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung zu schaffen. Es wollte dafür sorgen, dass rückwirkend bis Februar 2016 Gebühren erhoben werden können.

Vorgehen des BMDV zur Einführung der Gebührentatbestände

Im Jahr 2013 trat das Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes in Kraft. Es regelte u. a., dass die Bundeseisenbahngebührenverordnung spätestens am 1. Oktober 2021 unwirksam werden sollte. Das Eisenbahn-Bundesamt hätte keine Möglichkeit mehr gehabt, Gebühren auf dieser Grundlage zu erheben.

Trotzdem plante das BMDV, Gebührentatbestände für die Aufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes in die Bundeseisenbahngebührenverordnung aufzunehmen. Der Bundesrat musste zustimmen. Er lehnte die Änderung im Jahr 2018 ab. Er vertrat die Auffassung, dass es sich dabei um die allgemeine staatliche Aufsicht über Eisenbahnen handele, die der Gefahrenabwehr diene. Diese sei keine individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Das BMDV teilte die Einwände des Bundesrates nicht. Es entschied, Gebührentatbestände für die Aufsicht bei der ohnehin anstehenden Reform im Gebührenrecht zu schaffen.

Das BMDV löste die Bundeseisenbahngebührenverordnung im Jahr 2021 durch eine neue Gebührenverordnung ab. Sie sah Gebühren für individuelle zurechenbare öffentliche Leistungen des Eisenbahn-Bundesamtes vor. Der Bundesrat musste ihr nicht zustimmen.

Gebührentatbestände für die Aufsicht richtete das BMDV jedoch wieder nicht ein. Der Bundesrechnungshof bemängelte dies und empfahl dem BMDV erneut, Gebührentatbestände zu schaffen. Weiterhin sollte es prüfen, inwieweit es Gebühren rückwirkend erheben darf.

Das Bundesministerium der Finanzen schloss sich der Kritik des Bundesrechnungshofes an. Es stimmte dem Entwurf der neuen Gebührenverordnung unter der Bedingung zu, dass das BMDV Gebührentatbestände für die Aufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes schaffe.

Das BMDV hat dies zwischenzeitlich umgesetzt und Gebührentatbestände geschaffen. Die Rechtsänderung trat im Juli 2022 in Kraft. Die Gebührenerhebung ist rückwirkend ab dem 15. März 2022 vorgesehen. Eine weitergehende Rückwirkung hielt das BMDV für nicht zulässig.

Höhe der entgangenen Gebühren

Das Eisenbahn-Bundesamt konnte nicht beziffern, wie hoch die entgangenen Gebühren seit der Übernahme der Aufsicht waren. Der jährliche Aufwand sei unterschiedlich gewesen. Das BMDV erwartet für die Aufsicht Gebühreneinnahmen von rund 13,7 Mio. Euro im Jahr.

11.2 Würdigung

Das Eisenbahn-Bundesamt hat die Aufsicht seit dem Jahr 2013 wahrgenommen, ohne dass die Eisenbahnen als Veranlasser die Kosten deckten. Stattdessen musste die Allgemeinheit die Kosten tragen. Das BMDV hat damit nicht ordnungsgemäß und unwirtschaftlich gehandelt.

Es hat die Gebührentatbestände nicht rechtzeitig zum Beginn der Aufsicht durch das Eisenbahn-Bundesamt eingerichtet. Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV wiederholt aufgefordert, die Grundlagen zur Erhebung von Gebühren zu schaffen. Er hatte empfohlen, weitere Ausfälle von Gebühren zu vermeiden und soweit wie möglich Gebühren rückwirkend zu erheben.

Trotz seiner mehrfachen Zusagen hat das BMDV die Gebührenerhebung jahrelang verzögert. Es hat die haushaltsrechtliche Verpflichtung nicht beachtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erzielen.

Dem Bund ist ein hoher Millionenbetrag an möglichen Gebühreneinnahmen entgangen. Der Bundesrechnungshof schätzt diesen Betrag für die neun Jahre seit der Übertragung der Aufsicht auf das Eisenbahn-Bundesamt auf 100 Mio. Euro.

Die Einnahmeausfälle sind dem langjährigen Unterlassen des BMDV zuzurechnen. Es hätte eine Gebührenregelung ohne Zustimmungserfordernis des Bundesrates und zumindest mit einer Rückwirkung bis zum Jahr 2016 schaffen können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, Haushalts- und Gebührenrecht zu beachten. Das BMDV muss bei neuen gebührenfähigen Aufgaben rechtzeitig die Voraussetzungen schaffen, um kostendeckende Gebühren in seinem Geschäftsbereich zu erheben.

11.3 Stellungnahme

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es sich mit der Einführung von Gebührentatbeständen für die Aufsicht des Eisenbahn-Bundesamtes seit dem Jahr 2013 befasse. Die Einführung erfordere umfangreiche rechtliche und tatsächliche Prüfungen. Es verwies u. a. auf die ablehnende Haltung des Bundesrates, Festlegungen im Masterplan Schienengüterverkehr und die beabsichtigte Verkehrsverlagerung auf die Schiene. Diese Gründe hätten zu der Verzögerung beigetragen. Das BMDV habe zudem im Jahr 2022 die rechtlichen Grundlagen für die Gebührenerhebung geschaffen.

Zur rückwirkenden Gebührenerhebung hat das BMDV erläutert, dass die Eisenbahnen wegen der „wechselvollen Historie“ nicht mehr mit Gebühren rechnen mussten. Ihr Vertrauen sei wieder schutzwürdig gewesen. Den Eisenbahnen sei u. a. mit dem Scheitern im Bundesrat und dem Zeitablauf signalisiert worden, dass es keine Aufsichtsgebühren geben werde. Eine Rückwirkung bis März 2022 sei die rechtlich weiteste Möglichkeit gewesen, um Gebühren rückwirkend zu erheben.

Das BMDV hat erklärt, dass es das Haushaltsrecht und das Bundesgebührengesetz beachtet.

11.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BMDV Gebühren- und Haushaltsrecht missachtet hat. Es hat die Grundlage zur Gebührenerhebung nicht rechtzeitig geschaffen. Dem Bund entgingen dadurch erhebliche Einnahmen.

Die ablehnende Haltung des Bundesrates, der Masterplan Schienengüterverkehr und eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene entbinden das BMDV nicht von rechtlichen Verpflichtungen. Verkehrspolitische Regelungsziele kann es bei der Gebührenbemessung berücksichtigen. Ausnahmen vom Kostendeckungsprinzip sind im Einzelfall möglich. Ein bewusstes Unterlassen der Gebührenerhebung ist jedoch vorschriftswidrig.

Nach Ansicht des BMDV hätte einer weiter rückwirkenden Gebührenerhebung der Vertrauensschutz entgegengestanden. Die vom BMDV genannten Gründe für ein wiederhergestelltes Vertrauen der Eisenbahnen hat das BMDV jedoch selbst verursacht.

Der Bundesrechnungshof erwartet unverändert, dass das BMDV Haushalts- und Gebührenrecht konsequent beachtet. Notwendige rechtliche Grundlagen für die Erhebung kostendeckender Gebühren muss es umgehend schaffen. Sofern dies im Ausnahmefall nicht rechtzeitig gelingt, sollte es für eine angemessene Rückwirkungsregelung sorgen.