

Stellungnahme mofair und NEE zum Entwurf einer Änderung der Besonderen Gebührenverordnung Eisenbahn-Bundesamt

01. April 2022

1. Politische Einordnung

Wir halten unsere bereits mehrfach geäußerte¹ grundsätzliche Kritik am Konzept der „individuell zurechenbaren Leistung“ im Bereich Eisenbahn aufrecht. Den „grünen“ Verkehrsträger Schiene darunter zu fassen und mit Gebühren zu belegen, während dieses für den „dunkelgrauen“ motorisierten Individualverkehr nicht gilt, wirkt wie aus der Zeit gefallen. Die Gebührentatbestände nach der EBA-BGebV haben keine auch nur annähernde Entsprechung im motorisierten Individualverkehr. Die Erhebung von Gebühren – unabhängig von der Frage, ob dahinter ein bereits betriebener oder geplanter zusätzlicher behördlicher Aufwand steht – würde den anzustrebenden fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ein weiteres Mal zu Lasten des Schienenverkehrs in Frage stellen.

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr ist wie alle anderen Akteure an den aktuellen Koalitionsvertrag, die politischen Aussagen des Klimaschutzpakets der Bundesregierung, das Klimaschutzgesetz des Bundes und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden bzw. sollte sich gebunden fühlen. Vom BMDV wäre daher zu erwarten, dass es seinen Einfluss gegenüber den anderen Ministerien geltend macht, dass Gebühren dieser Art, die *den* klimafreundlichen Verkehrsträger gegenüber anderen, weniger klimaverträglichen, so offensichtlich benachteiligen, nicht erhoben und mittelfristig abgeschafft werden.

Vom BMDV wäre entsprechende Initiativen zur Reduktion der Gebührenlast zu erwarten. Stattdessen neue Gebühren zu erfinden, konterkariert den Auftrag an das Ministerium auf groteske Weise.

Der Schienenverkehr in Deutschland mit sehr niedrigem und fortlaufend sinkendem Unfallgeschehen gilt als sicherster Verkehrsträger. Dies wird durch die Kombination inhärenter Merkmale (z. B. Spurführung), vor allem aber durch eine ausgeprägte Sicherheitskultur in den Unternehmen und die intensive Überwachung sicherheitsrelevanter Tätigkeiten gewährleistet. Dementsprechend groß ist der Unterschied zwischen den spezifischen Unfallrisiken verschiedener Verkehrsmittel. Die spezifische Unfallhäufigkeit des Straßengüterverkehrs bei Gefahrguttransporten ist 42-mal höher gegenüber der Schiene. Ohne dass an dieser Stelle einem geringeren Maß an Sicherheitsvorkehrungen das Wort geredet werden soll, muss dennoch darauf hingewiesen werden, dass sich verhältnismäßige Maßnahmen zur weiteren gesamthaften Erhöhung der Sicherheit im Güterverkehr nicht auf den Schienenverkehr konzentrieren müssten, sondern auf den Straßenverkehr. Mit dem vorliegenden

¹ mofair: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2018/08/180829-Schreiben-Bundeseisenbahngebuehren-VO.pdf> (2018), https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/06/190621_mofair-Stellungnahme_mofair_zur_ERegG-GebVO.pdf (2019), <https://mofair.de/wp-content/uploads/2021/01/210126-mofair-Stellungnahme-zum-2.-Entwurf-ERegG-GebVO.pdf> (2021)
NEE: <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/stellungnahme-bundeseisenbahngebuehrenverordnung-begebvo.html> (2017), <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/stellungnahmen-zur-vorgeschlagenen-aenderung-der-eisenbahngebuehrenverordnung-29.07.2019.html> (2019).

Verordnungsentwurf trägt das BMDV dieser Einschätzung erkennbar keine Rechnung, wie ein Vergleich der existenten gesetzlichen Bestimmungen und freiwilligen Systeme zeigt.

Seit 2016 versucht die Bundesregierung, die Bundeseisenbahngebührenverordnung anzupassen. Nachdem der Bundesrat dieses Ansinnen zuletzt 2018 einstimmig ablehnte (Beschlussrucksache 348/18), gründet die Bundesregierung die Gebührenverordnung nunmehr auf einer Regelungskompetenz, die keine Zustimmung des Bundesrats mehr erforderlich macht. Dieses Vorgehen halten wir für grundlegend falsch. Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit, das einstimmige, ablehnende Votum der Länderkammer zu übergehen, konterkariert die Gebührenerhebung den politischen Willen auch der Länder zum Ausbau des Schienenpersonen- und -güterverkehrs. In beiden Fällen ist die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer anspruchsvollen Ziele aus dem Koalitionsvertrag jedoch auf die Mitwirkung und eigenes Handeln der Länder angewiesen.

Der Versuch, im Eisenbahnsektor die Kosten einer originär staatlichen Kontrollaufgabe vollständig auf den (nicht freiwillig) Kontrollierten, der aus der Kontrolle (der Einhaltung der Rechtsvorschriften) auch keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen ziehen kann, zu überwälzen, ist weder durch die einschlägigen EU-Vorschriften noch das Bundesgebührengesetz gedeckt.

Wir erneuern daher unsere Forderungen, das Vorhaben insgesamt aufzugeben – und zwar überblicksartig aus den folgenden Gründen, die in früheren Stellungnahmen (s. o.) bereits erläutert wurden:

1. Es existiert keine gesetzliche Verpflichtung des Verordnungsgebers, das Volumen eisenbahnbezogener Gebühren zu erhöhen!
2. Das Vorhaben ist geeignet, die intermodalen Wettbewerbsnachteile des Schienenverkehrs weiter zu verstärken und entspricht damit nicht den verkehrspolitischen Zielen der Bundesregierung!
3. Die Gestaltung der geplanten Änderung vermischt hoheitliche - und damit gebührenfreie - Aufgaben der allgemeinen Eisenbahnüberwachung - mit gebührenpflichtigen Tätigkeiten des Eisenbahn-Bundesamtes sowie mit weiteren Überwachungs- und Kontrollaufgaben in unbestimmter Weise. Daraus folgt die Verletzung des Bestimmtheitsgebots!

2. Art der Darstellung

2.1. Vergleich zum aktuellen Rechtsstand

Wie schon bei vergangenen Entwürfen aus dem Haus BMVI/BMDV ist auch dieses Mal wieder zu beklagen, dass die Leserinnen und Leser fast unmöglich herausfinden können, was genau gegenüber dem aktuellen Rechtsstand geändert wird. Das ist angesichts eines Dokuments, das 18 Druckseiten umfasst, eine Leistung. Das Dokument kommt einer Nebelkerze nahe. Es verunklart mehr als es informiert.

Wir bitten dringendst darum, die Form der Synopse zu wählen und/oder die Änderungen im Änderungsmodus im Vergleich zur gültigen Fassung der Verordnung zu verdeutlichen.

2.2. Wesentliche Änderung wird nicht herausgestellt

Aufgrund dieser Darstellungsweise wird die wesentlichste Änderung, nämlich die Einführung einer Gebühr für die „jährliche“ Aufsicht über das Sicherheitsmanagementsystem der EVU und EIU, kaum deutlich. Sie taucht erst spät im Dokument im besonderen Teil der Begründung auf. Das grenzt an bewusste Irreführung.

2.3. Missverständliche Darstellung des „Erfüllungsaufwands“

Schwer nachvollziehbar ist, wie das Eisenbahn-Bundesamt einerseits mit Gebührenmehrnahmen von 13,7 Mio. Euro jährlich ab 2022 rechnen darf, wenn die Änderungen in Kraft treten, wenn gleichzeitig der „Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft“ auf ganze 350 Euro p. a. taxiert wird, der auf das „Ausführen von Zahlungsanweisungen“ zurückzuführen sei (E.2).

Offensichtlich werden in dieser Betrachtung die Gebühren selbst nicht unter „Erfüllungsaufwand“ gerechnet, weil die Zahlungspflicht bereits als gesetzt gilt – was wir bestreiten. Aber dennoch belasten die Gebühren „die Wirtschaft“, nämlich die Eisenbahnverkehrsunternehmen als Gebührenschuldner. Durch diesen Trick kommt man dann unter E.4 zu der weiteren Erkenntnis, dass Ausgleichsmaßnahmen „angesichts des äußerst geringen Umfangs des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft“ nicht vorgesehen seien.

Erst verschämt unter „weitere Kosten“ wird dann der Gebührenaufwand für die Eisenbahnunternehmen angegeben.

3. Zu den Änderungen im Einzelnen

Nur höchst hilfswiese kommentieren wir zwei Änderungen im Detail:

§ 4a Alt-Sachverhalte

Laut der geplanten Regelung soll die Gebührenschild ab dem „Datum des Beginns der Verbändeanhörung“ entstehen. Das ist angesichts der unabsehbaren Dauer des Verfahrens nicht akzeptabel; den Verbänden fehlt schlechterdings ein belastbarer Zeithorizont, in welchem sie ihre Mitgliedsunternehmen informieren könnten. Des Weiteren umfassen die Verbände keinesfalls sämtliche EVU und EIU des Marktes, sodass ebenjene unverhältnismäßig benachteiligt würden.

Anlage Teil I Abschnitt 6

Nicht akzeptabel ist die Einfügung einer „jährlichen Aufsicht über das Sicherheitsmanagement“ bei Eisenbahnverkehrs- (6.3.) und -infrastrukturunternehmen (6.5.). Hierbei handelt es sich um ein Mehr an Kosten für die Eisenbahnunternehmen, die diese nicht tragen können

und auch nicht tragen sollten. Zu den reinen Gebühren treten weitere Aufwände bürokratischer Art, die nicht mit der Anweisung der Gebühren erfasst sind.

Die Implementierung und Überwachung eines Sicherheitsmanagementsystems nach der VO 2018/761 ist eine Sicherheitsvorgabe ausschließlich für Eisenbahnverkehrsunternehmen, die schon bisher einen erheblichen Administrationsaufwand bei den Behörden, vielmehr aber noch bei den Eisenbahnunternehmen selbst verursacht hat. Die nun im Schienenverkehr erneut geplante Gebührenerhebung für die Überwachung ist als Szenario für den Straßengüterverkehr endgültig unvorstellbar. Mit der beabsichtigten weiteren Steigerung der Kosten für die Eisenbahnverkehrsunternehmen wird das Potenzial der Machbarkeit einer realen Verkehrswende in Deutschland weiter abgeschwächt. Eine Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem 25-Prozent-Ziel im Bereich des Schienengüterverkehrs respektive mit dem Ziel der Verdoppelung der Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr des Ampel-Koalitionsvertrags ist nicht gegeben.

Ferner versucht das BMDV erneut, durch die Bildung von Gebühren-Größenklassen die Bürokratie zu reduzieren, schafft dabei ein anderes Problem: Große Unternehmen werden vor kleineren deutlich und nicht gerechtfertigt, mithin unverhältnismäßig, bevorzugt.

Die Logik von Festbetragsgebühren benachteiligt zum einen ganz grundsätzlich die in der jeweiligen Gruppe am unteren Größenrand gelegenen Unternehmen, deren relative Belastung je Verkehrsleistung (und damit i. d. R. auch mitarbeiter- oder umsatzbezogen) höher ist als die von größeren Unternehmen innerhalb der gleichen Gruppe. Zeitbezogene Gebühren würden generell Unternehmen bevorzugen, die ihr Sicherheitsmanagement und die zu prüfenden Unterlagen in einem guten prüffähigen Zustand halten und so auch den verwaltungsseitigen Aufwand minimieren.

Eine Modellrechnung für den SPNV verdeutlicht das:

Unternehmen	Mio. Zugkm p. a. (2022)	Gebühren p. a. in €	Gebühren / Zugkm p. a. in €-Cent
DB Regio	351,9 ²	185.640	0,05
ODEG	12,8	34.080	0,26
NEB	5,6	24.120	0,43
neg Niebüll	0,1	8.040	8,04

Daraus wird deutlich, dass wir in einer Größenordnung sind, die im Extremfall bei einer SPNV-Vergabe den Ausschlag geben könnte. Durch die Gebühren – die sich ja zu vielen anderen, bereits vorhandenen Gebühren gesellen sollen, die nach ähnlichen Größenklassen erhoben werden – werden kleinere Unternehmen gegenüber den ganz großen deutlich benachteiligt. Das ist nicht im Sinne des fairen oder funktionierenden Wettbewerbs. Dies gilt umso mehr, als der mit der Gebührenerhebung verbundene Aufwand rund um

² Ohne S-Bahn Hamburg, Berlin und Regionalverkehre Start Deutschland.

Sicherheitsbescheinigung und Sicherheitsmanagement und Überprüfung desselben relativ gesehen in kleineren Unternehmen schon so deutlich mehr Aufwand verursacht als in größeren.

Im Schienengüter- sowie Schienenpersonenfernverkehr ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Unternehmen eigenwirtschaftlich tätig werden müssen und durch die Entwicklungen der Faktorkosten und zusätzlich Pandemie-bedingte und kriegsfolgebedingte Mehrkosten deutlich stärker belastet werden als der Hauptwettbewerber Lkw im Güterbereich.

Das Vorhaben der Änderung der Bundeseisenbahngebührenverordnung wirkt weiterhin völlig aus der Zeit gefallen und muss vom BMDV unverzüglich aufgegeben werden,

Mit freundlichen Grüßen