



Ausarbeitung

Abschaffung von Binnenschifffahrtsgebühren

Abschaffung von Binnenschifffahrtsgebühren

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 022/18
Abschluss der Arbeit: 14. Februar 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Definition und Inhaltliche Anforderungen an eine Gebühr	4
3.	Abschaffung der Binnenschifffahrtsgebühren am Maßstab des nationalen Rechts	5
3.1.	Norddeutscher und Süddeutscher Tarif	6
3.2.	BinSchKostV	7
3.3.	Moseltarif	7
3.4.	Ergebnis	8
4.	Grundrechtliche Bedenken	9

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Darstellung der rechtlichen Hürden im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gebühren für die Binnenschifffahrt wie z.B. Kanal- oder Schleusengebühren. Die Frage nach einer möglichen Abschaffung soll insbesondere vor dem Hintergrund des Bundesgebührengesetzes (**BGebG**) und etwaiger Spezialgesetze erläutert werden.

Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über das Finanzinstrument der Gebühr (2.) gegeben, um anschließend auf die Frage der Abschaffung der Binnenschifffahrtsgebühren am Maßstab des nationalen Rechts einzugehen (3.). Eine Prüfung der europarechtlichen Aspekte der Fragestellung erfolgt nicht in dieser Ausarbeitung.

2. Definition und Inhaltliche Anforderungen an eine Gebühr

Gebühren stellen Geldleistungen dar, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung, Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) von einem Einzelnen erhoben werden. Dabei entsteht zwischen dem Gebührenschuldner, welcher die sog. individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhält und dem staatlichen Leistungserbringer ein sog. Abgabenschuldverhältnis.¹

Dem System der Gebühr liegt das Äquivalenzprinzip zugrunde. Es erlaubt die Bemessung der Gebühr nach den Prinzipien der Kostendeckung (Gebühr überwälzt die äquivalenten Kosten) und des Vorteilsausgleichs (Gebühr schöpft den äquivalenten Vorteil ab).²

Als dritte Gruppe, analog zu den Lenkungssteuern, gibt es auch sog. Lenkungsgebühren, bei denen der Fiskalzweck zum Nebenzweck wird.³ In diesen Fällen versucht der Gesetzgeber mit der Gebührenerhebung nicht nur Zwecke der Kostendeckung und Vorteilsausgleichs, sondern auch der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke zu verfolgen.⁴

Neben der Steuer ist die Gebühr damit im Ergebnis auch eine an den Staat zu richtende Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Von der Steuer unterscheidet sich die Gebühr durch die Verknüpfung mit einer individuellen Gegenleistung zugunsten des Gebührenschuldners, die durch das öffentlich-rechtliche Gemeinwesen erbracht wird (s.o.).

Die Gebühr erfüllt regelmäßig eine Doppelfunktion. Sie fordert zum einen eine Wertabschöpfung, soweit sie ausschließlich an eine individuell zurechenbare Leistung anknüpft und zum anderen

1 Vgl. *Seer* in: Tipke/Lang: Steuerrecht, 22. Aufl. 2015, § 2 Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der Steuerrechtsordnung, Rn. 20 f.; *Kirchhof*, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2007, § 119 Nichtsteuerliche Abgaben, S. 1113 ff.

2 Vgl. *Seer*, ebenda.

3 Vgl. *Seer*, ebenda.

4 Vgl. *Seer* in: Tipke/Lang, ebenda, m.w.N; *Kirchhof*, a.a.O., S. 1227.

überwältigt sie Kosten, soweit sie eine individuelle Verantwortlichkeit für einen öffentlichen Aufwand einfordert (s.o.).⁵ In diesem Zusammenhang ist als Belastungsgrund immer eine individuelle Kostenverantwortlichkeit zu fordern. Das heißt, durch die Inanspruchnahme einer Amtshandlung oder die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung wird die Entgeltverantwortlichkeit des Gebührenschuldners begründet, indem dieser die Leistung der Hoheitsausübung oder Daseinsvorsorge empfängt, wobei diesem aber nicht der damit verbundene Vermögensvorteil zugewendet werden soll.

Eine Gebühr muss für ihre rechtliche Zulässigkeit dem Grunde und der Höhe nach durch ein Gesetz sachlich gerechtfertigt sein und nicht nur zur bloßen Mittelbeschaffung dienen, die Belastungsgleichheit aller Abgabepflichtigen berücksichtigen und dem Prinzip der Vollständigkeit des Haushaltsplans entsprechen.⁶

3. Abschaffung der Binnenschiffahrtsgebühren am Maßstab des nationalen Rechts

Die Binnenschiffahrt ist durch eine Vielzahl von Spezialgesetzen in Deutschland geregelt. Im Zusammenhang mit der Frage nach der Abschaffung finanzhoheitlicher Abgaben (Gebühren stellen eine Untergruppe der Abgaben dar) im Bereich der deutschen Binnenschiffahrt sind insbesondere das Binnenschiffahrtsaufgabengesetz (**BinSchAufgG**) und das Bundeswasserstraßengesetz (**WaStrG**) von Bedeutung. Sowohl das BinSchAufgG als auch das WaStrG können gegenüber dem BGebG die jeweils spezielleren Gesetze für den Bereich der Binnenschiffahrt sein.⁷

Im Zusammenhang mit der eingangs gestellten Frage, spielen insbesondere § 4 Abs. 1 und Abs. 2 BinSchAufgG und § 47 Abs. 1 und Abs. 2 WaStrG eine entscheidende Rolle. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird sowohl in § 4 Abs. 2, S. 1 BinSchAufgG als auch in § 47 Abs. 2, S. 1 WaStrG dazu ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen „durch Rechtsverordnung die Gebühren für die einzelnen individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen im Sinne des [jeweiligen] Absatzes 1 zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen“. § 4 Abs. 1, S. 1 BinSchAufgG als auch § 47 Abs. 1, S. 1 WaStrG regeln dafür die Fälle, in denen Gebühren [und Auslagen] erhoben werden sollen. Beide Paragraphen, § 4 BinSchAufgG und § 47 WaStrG, stellen demnach eine Ermächtigung an das jeweils zuständige Bundesministerium – hier in beiden Fällen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (**BMVI**) – dar, mit der das Ministerium Rechtsverordnungen und unter der Rechtsverordnung liegenden Verwaltungsvorschriften erlassen kann, um die genauen Abgabensätze zu bestimmen.

Von diesen Ermächtigungen hat das BMVI bei der Binnenschiffahrtskostenverordnung (**BinSchKostV**)⁸, dem Tarif für die Schiffahrtsabgaben auf den norddeutschen Bundeswasserstraßen im

5 *Kirchhof*, a.a.O., S. 1118 f. mit Beispielen.

6 *BVerfG*, Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 –, juris, Rn. 49 ff.

7 Vgl. § 2 Abs. 1, S. 1 BGebG.

8 Siehe dazu die Eingangsformel des BinSchKostV, online abrufbar unter: https://www.gesetze-im-inter-net.de/binschkostv_2002/BinSchKostV.pdf (letztmaliger Abruf am 07.02.2018).

Binnenbereich (**Norddeutscher Tarif**)⁹ und dem Tarif für die Schifffahrtsabgaben auf den süd-deutschen Bundeswasserstraßen (**Süddeutscher Tarif**)¹⁰ Gebrauch gemacht.

Vereinfacht dargestellt, bilden der Norddeutsche und Süddeutsche Tarif in diesem Zusammenhang die grundsätzlichen Kosten für den Transport und die Benutzung der kostenpflichtigen Wasserstraßen und Schleusen in Abhängigkeit der transportierten Ladung etc. ab, während die BinSchKostV die Kosten für zum Beispiel Befähigungszeugnisse, Schifferdienstbücher, Zulassungsfragen der Wasserfahrzeuge oder auch Vorrechte auf Schleusung festgelegt.

Neben den o.g. Rechtsquellen für Binnenschifffahrtsgebühren gibt es auch noch den Tarif für die Schifffahrtsabgaben auf der Mosel zwischen Thionville (Diedenhofen) und Koblenz (Coblence) (sog. **Moseltarif**), welcher aufgrund der Beschlüsse der Moselkommission gemäß Artikel 40 Abs. 1, a) des Moselvertrages vom 27.10.1956 (Bundesgesetzblatt II S. 1837) erlassen wurde. Dieser regelt insbesondere die Befahrungsabgaben und Schleusengebühren auf der Mosel auf dem o.g. Streckenabschnitt. Die Besonderheit bei diesem Tarif ist, dass er auf einem trilateralen und internationalen Vertragswerk zwischen Frankreich, Luxemburg und Deutschland beruht.¹¹

Im Folgenden wird sich mit den soeben dargestellten Rechtsquellen vor dem Hintergrund der eingangs gestellten Fragestellung auseinandergesetzt.

3.1. Norddeutscher und Süddeutscher Tarif

§ 47 Abs. 1, S. 1 WaStRG sieht vor, dass u.a. auch für das Befahren von Bundeswasserstraßen i.S.d. § 5 WaStrG Gebühren erhoben werden sollen. Dabei soll gem. § 47 Abs. 2, S. 2 WaStrG die Gebühren so bemessen sein, dass der mit den einzelnen individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird (Kostendeckungsprinzip). Ausnahmen von dieser Vorgabe sieht § 47 Abs. 2, S. 2, Hs. 2 WaStrG nur in der Form vor, dass in Fällen von „*begünstigenden individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden*“ kann. Eine Möglichkeit der vollständigen Befreiung oder eine Gebührenabschaffung sieht das WaStrG hingegen nicht vor. Ob im Rahmen der Ausnahmeregelung des § 47 Abs. 2, S. 2, Hs. 2 WaStrG auch eine derart starke Gewichtung einer Seite der widerstreitenden Interessen dazu führen kann, dass eine Gebühr aufgehoben bzw. auf null gesetzt wird, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden, weil dazu die notwendigen Informationen fehlen und dies im Wege einer Einzelfallentscheidung zu beurteilen wäre.

9 Siehe dazu pdf.-Dokumente, online abrufbar unter: <https://www.wsv.de/Schifffahrt/abgaben/tarife.html> (letztmaliger Abruf am 08.02.2018).

10 Ebenda.

11 Vgl. für den Moseltarif, online abrufbar unter: <http://moselkommission.org/index.php?id=749> (letztmaliger Abruf am 08.02.2018) und für den sog. Moselvertrag, online abrufbar unter: <http://moselkommission.org/index.php?id=747> (letztmaliger Abruf am 08.02.2018).

Grundsätzlich spricht an dieser Stelle der recht eindeutige Wortlaut und der Sinn und Zweck der Regelung des § 47 Abs. 1, Abs. 2, S. 2, Hs. 2 WaStrG, u.a. kostendeckend den Betrieb und die Instandhaltung der Bundeswasserstraßen zu gewährleisten, gegen die Möglichkeit der vollständigen Abschaffung der Abgaben und Gebühren gemäß Norddeutschen und Süddeutschen Tarifs.

Das vorgegebene Ziel, die Abschaffung der Binnenschiffahrtsgebühren für sämtliche im Nord- und Süddeutschen Tarif genannten Bundeswasserstraßen etc., ließe sich jedoch, bei Betrachtung der reinen nationalen Gesetzeslage, mit einer Gesetzesänderung des § 47 Abs. 1 WaStrG erreichen. Es müsste dabei zum Ausdruck kommen, dass das Ministerium bzw. die zuständige Bundesbehörde keine Pflicht zur kostendeckenden Gebührenerhebung mehr bzgl. der in § 5 WaStrG oder der anderen in § 47 Abs. 1 WaStrG genannten Paragraphen im Zusammenhang mit der Benutzung der Bundeswasserstraßen hat. Alternativ könnte auch über einen Befreiungstatbestand nachgedacht werden, welcher ganze Gebiete bzw. das komplette Bundeswasserstraßennetz des Nord- und Süddeutschen Tarifs aus der Gebührenpflicht herausnimmt. Hier hat der Gesetzgeber einen umfangreichen Gestaltungsspielraum.

3.2. BinSchKostV

Bei § 4 Abs. 1 und Abs. 2 BinSchAufgG handelt es sich um eine Vorschrift mit derselben Formulierung, wie diese auch bei der Gebührenerhebungsverpflichtung und Ermächtigung in § 47 Abs. 1 und Abs. 2 WaStrG vorzufinden ist. Die Vorschriften sind gleich aufgebaut. Nur inhaltlich bezieht sich § 4 Abs. 1 BinSchAufgG auf die Pflicht des BMVI Gebühren für von § 47 Abs. 1 WaStrG unterschiedliche Fälle zu erheben.¹² Aufbau und Zweck der Vorschriften sind jedoch inhaltsgleich.

Hier gilt deshalb im Ergebnis auch das unter 3.1. Gesagte, sodass es für die Abschaffung der Binnenschiffahrtsgebühren für die Fälle des § 4 Abs. 1 S. 1 BinSchAufgG ebenfalls einer Gesetzesänderung bedürfte.

3.3. Moseltarif

Aufgrund der Besonderheit, dass der Moseltarif - national betrachtet - nicht nur auf einer gesetzlichen Ermächtigung des BMVI beruht, sondern darüber hinaus und vor allem durch einen Dreistaatenvertrag mit Frankreich und Luxemburg ausgestaltet ist, ist die rechtliche Situation eine andere als bei den beiden anderen o.g. „Tarifverträgen“.

Der Moselvertrag regelt die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Ausbaus, des Unterhalts und des Betriebes der Mosel zwischen Koblenz und Diedenhofen. Zu diesen Zwecken wird in dem Vertragswerk auch die Gründung einer „Internationale Mosel-Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ vereinbart, welche den Vertragszweck dienen soll.¹³ Die Erhebung von Abgaben

12 Vgl. § 4 Abs. 1, S. 1 BinSchAufgG i.V.m. den §§ 1, 2, 3 Abs. 1 bis 4 und den aufgrund der §§ 3a und 3d BinSchAufgG erlassenen Rechtsverordnungen.

13 Vgl. Art. 8 ff. des Moselvertrages, online abrufbar unter: http://moselkommission.org/index.php?eID=tx_naw-secured1&u=0&g=0&t=1518185919&hash=76413617eda6583eb3360ab8fbb083bc72fa9c01&file=fileadmin/user_upload/Regelwerke/Moselvertrag_Convention_de_la_Moselle.pdf (letztmaliger Abruf am 08.02.2018).

[und Gebühren] bleibt weiterhin in nationaler Verantwortung des jeweiligen Nationalstaates.¹⁴ Das Vertragswerk stellt jedoch klar, welche Grundsätze die Vertragsstaaten hinsichtlich der zu erhebenden Schifffahrtsabgaben zu beachten haben.¹⁵

Für den Fall der Abschaffung sämtlicher Binnenschifffahrtsgebühren in Deutschland müsste zunächst darüber nachgedacht werden, inwieweit eine solche Abschaffung auch die im Moselvertrag genannten Abgaben und Gebühren betrifft. Damit es in diesem Zusammenhang nicht zu einem Vertragsbruch mit Frankreich und Luxemburg kommt, sollte die Thematik zunächst bei einem Treffen der Moselkommission vorgebracht werden, in der Deutschland mit zwei Delegierten vertreten ist.¹⁶ Denn das Vertragswerk selbst sieht keine Form der Kündigung oder das Ausscheiden einer Vertragspartei aus dem Vertrag vor. Insgesamt ist der Vertrag an vielen Stellen derart formuliert und muss so ausgelegt werden, dass es den Vertragsparteien bei Vertragsschluss auf eine dauerhafte und nicht kündbare Zusammenarbeit ankam.

Zwar wird in Art. 22 a) des Moselvertrages die Höhe der zu erhebenden Abgaben [und Gebühren] größenordnungsmäßig an diejenige von Main und Neckar gekoppelt. Jedoch erklärte die Bundesregierung in Art. 22 b) des Moselvertrages auch, dass etwa in Frage kommenden Änderungen in der Struktur der Tarife für den Main und den Neckar sich in einem im Moselvertrag festgelegten Rahmen bewegen. Aus den Vereinbarungen der Art. 22 b) bis Art. 24 Abs. 3 des Moselvertrages lässt sich jedoch nicht erkennen, dass auch mit einer kompletten Abschaffung der Gebühren geplant wurde.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Moselvertrag findet an dieser Stelle nicht weiter statt. Es soll nur aufgezeigt werden, dass sich aus dem trilateralen und internationalen Vertragswerk weitere Problematiken im Bereich der o.g. Abschnitte der Mosel ergeben können.

Auf eine Gesetzesänderung, wie sie unter 3.1. und 3.2. angesprochen wurde, kann auch für die Bundeswasserstraßen der Mosel nicht verzichtet werden. Dies wäre die Grundvoraussetzung für eine generelle Abschaffung der Binnenschifffahrtsgebühren.

3.4. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Bundeswasserstraßen im Geltungsbereich des Nord- und Süddeutschen Tarifs und für die in der BinSchKostV geregelten Tatbestände eine Gebührenabschaffung denkbar ist, wenn die diesen Rechtsverordnungen bzw. Tarifen zugrunde liegenden Gesetze im o.g. Sinne geändert oder die o.g. Paragraphen abgeschafft werden (siehe unter 3.1.-3.3.).

Für die Bundeswasserstraßen im Geltungsbereich des Moseltarifs muss sich zusätzlich zu einer Gesetzesänderung mit der Frage auseinandergesetzt werden, wie sich mit den weiteren Vertrags-

14 Vgl. Art. 25 des Moselvertrages.

15 Vgl. Art. 22 ff. des Moselvertrages, a.a.O.

16 Vgl. Art. 39 ff. des Moselvertrages, a.a.O.

partnern Luxemburg und Frankreich in der Frage einer Gebührenabschaffung für die Binnenschifffahrt geeinigt werden bzw. wie ein ggf. erforderliche werdender Austritt aus dem Vertragswerk erfolgen kann.

4. Grundrechtliche Bedenken

Im Zusammenhang mit der Schaffung und Abschaffung einer Gebühr ist insbesondere an eine Verletzung der Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und der Art. 104a bis Art. 108 GG zu denken. Aufgrund der wenigen Informationen zu der genauen Ausgestaltung und Form der Abschaffung bzw. der rechtlichen Begründung kann diesbezüglich keine abschließende Beurteilung vorgenommen werden. Eine ungerechtfertigte Verletzung einer dieser Artikel scheint jedoch weniger wahrscheinlich.

* * *