

Berlin, 23.04.2013

Konzept der SPD-Bundestagsfraktion

Die Bundeswasserstraßen in Deutschland stärken: Für ein leistungsfähiges Netz und neue Entwicklungsperspektiven

I. Ist-Analyse

1. Die Schifffahrt in Deutschland

Als viertgrößter Industriestandort der Welt ist Deutschland in Zeiten einer globalisierten Arbeitsteilung auf eine hohe Mobilität von Gütern angewiesen. Im Jahr 2011 transportierten der Seeverkehr ein Güteraufkommen von 292 Millionen (Mio.) Tonnen (t) und die Binnenschifffahrt 230 Mio. t. Davon sind im grenzüberschreitenden Güterverkehr 2011 rund 289 Mio. t über die Seeschifffahrts- und 148,5 Mio. t über die Binnenwasserstraßen ein- oder ausgeführt worden. Dieser bedeutende Anteil an den grenzüberschreitenden Güterverkehren unterstreicht die herausragende Rolle der Bundeswasserstraßen für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Ohne die Seewasserwege wäre eine Einbindung Deutschlands in das weltweite Wirtschaftszentrum nicht denkbar. Rund 90 % der deutschen überseeischen Exporte werden mit dem Schiff verbracht. Die maritime Wirtschaft in Deutschland sichert rund 400.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse; in der Summe beträgt ihre Bruttowertschöpfung rund 29 Milliarden (Mrd.) Euro pro Jahr. Die gewerbliche Binnenschifffahrt umfasst knapp 1.000 Unternehmen, die im Jahr 2010 mit über 7.000 Beschäftigten einen Umsatzerlös von ca. 1,3 Mrd. Euro erwirtschafteten. Die Binnenschifffahrt hat in Deutschland einen Anteil an der Güterverkehrsleistung von rund 10 %; ihre Stärken liegen insbesondere im Bereich der Massenguttransporte und zunehmend auch im stark wachsenden Containerverkehr. Auch die Personenschifffahrt, Ausflugs- und insbesondere die Fahrgastkabinenschiffe gewinnen zunehmend an Bedeutung; 2010 lagen die Umsatzerlöse hier bereits bei etwa 270 Mio. Euro. Während die Wasserstraße noch auf erhebliche Kapazitätsreserven zurückgreifen kann, stoßen die Verkehrsträger Straße und Schiene zunehmend an ihre Kapazitätsgrenzen.

Über das Verkehrssystem Wasserstraße können Güter nachhaltig, leise, kostengünstig und sehr sicher umgesetzt werden. Insbesondere im Vergleich zum Straßenverkehr bietet die Schifffahrt zudem deutliche Vorteile hinsichtlich des Primärenergieverbrauchs, der CO₂- und

Lärmemissionen. Bezüglich anderer problematischer Luftschadstoffe müssen jedoch weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Technik der Binnen- und vor allem der Seeflotte zu modernisieren.

2. Die Bundeswasserstraßen

Das bundesdeutsche Wasserstraßennetz umfasst ca. 7.350 km Binnenwasserstraßen und ca. 23.000 km² Seewasserstraßen als Zufahrten zu den deutschen Seehäfen. Zu den wichtigsten Bauwerken zählen rund 450 Schleusenanlagen, 290 Wehranlagen, vier Schiffshebewerke, zwei Talsperren und rund 1.350 Brücken. Das Bruttoanlagevermögen der Bundeswasserstraße bis zur Seegrenze beträgt früheren, offiziellen Angaben zufolge ca. 40 Mrd. Euro, wird jedoch in neueren Schätzungen auf 50 bis 60 Mrd. Euro beziffert, zzgl. etwa 20 Mrd. Euro für die Seehäfen und 6,5 Mrd. Euro für die öffentlichen Binnenhäfen. Die Bruttoanlageinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur der Wasserstraßen lagen im Jahr 2011 bei etwa 600 Mio. Euro für Um-, Aus- und Neubau, 205 Mio. Euro für Erhalt und 150 Mio. Euro für sonstige Investitionen. Diese 955 Mio. Euro beinhalten jedoch 171 Mio. Euro aus den Konjunkturprogrammen. Aufgrund langjähriger Unterfinanzierung hat sich im Bereich Wasserstraße ein Investitionsstau entwickelt. Der Finanzbedarf für notwendige Investitionen allein in Erhalt und Ausbau wird von der Kommission „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“ auf etwa 1,1 Mrd. Euro jährlich geschätzt. In dieser Summe sind allerdings weder die Kosten für die Umsetzung des „Konzeptes zur Durchgängigkeit von Wasserstraßen für Fische“ enthalten noch die Kosten für die Beseitigung des Rückstaus an Instandhaltungsmaßnahmen, die zusammen auf mindestens 800 Mio. Euro veranschlagt werden. Realistisch ist daher ein jährlicher finanzieller Bedarf von 1,3 Mrd. Euro.

Neben den Zufahrten der großen deutschen Seehäfen sind der Rhein, das Main-Donau-System sowie das gesamte westdeutsche Kanalsystem, darunter insbesondere der Nord-Ostsee-Kanal und der Mittelland-Kanal, sowie der Elbe-Seitenkanal, die Hauptverkehrsachsen des Wasserstraßennetzes. Eine herausragende Bedeutung kommt dem Rheingebiet zu, das 80 % der Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt in Deutschland erbringt und wesentlich zu dem hohen Anteil der grenzüberschreitenden Verkehre in der Binnenschifffahrt beiträgt. Für die Benutzung der Bundeswasserstraßen werden derzeit jährlich Schifffahrts- und Befahrungsabgaben in Höhe von etwa 80 Mio. Euro sowie Lotsabgaben in Höhe von knapp 60 Mio. Euro erhoben (Norddeutscher Tarif, Süddeutscher Tarif, Moseltarif). Während die abgabenfreie Befahrung auf Donau, Elbe und Oder auf nicht bindenden Verabredungen und einer jahrzehntealten Praxis basiert, wird die Abgabefreiheit für den Rhein und die Seewasserstraßen durch völkerrechtlich fixierte Vereinbarungen garantiert.

3. Die Verwaltung

Laut Artikel 87 des Grundgesetzes verwaltet der Bund seine Binnen- und Seewasserstraßen mit einer eigenen Verwaltung. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) hat rund 12.500 Beschäftigte, die in sieben Direktionen, 39 Ämtern und 143 Außenbereichen, sieben Neubauämtern und zwei wissenschaftlichen Anstalten eingesetzt werden.

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes versteht sich insbesondere als Dienstleister für die See- und Binnenschifffahrt und die angrenzenden Wirtschaftsbranchen. Von ihr ist die durchgängige und sichere Schiffbarkeit aller relevanten Flüsse, Kanäle und Seefahrten zu gewährleisten und ein möglicher Ausbau zu prüfen und umzusetzen. Neben den etwa 950 Mio. Euro, die der Bund 2011 für Investitionen verausgabt hat, werden weitere 960 Mio. Euro für Unterhaltung und Betrieb, Personal und Sachmittel zur Verfügung gestellt.

Die Multifunktionalität der Bundeswasserstraßen spiegelt sich im Aufgabenportfolio der WSV wider. Neben der Hauptfunktion als Verkehrsträger sind die Wasserwege Natur- und Erholungsraum, sie dienen der Wassergewinnung und der Ableitung geklärter Abwässer, der Stromgewinnung und nicht zuletzt dem Wassertourismus. Dementsprechend reichen die Aufgaben der WSV von klassischen Aufgaben des Betriebs und der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen für die gewerbliche Schifffahrt und den Wassertourismus, der Gewährleistung eines durchgängigen und sicheren Verkehrs in Nord- und Ostsee sowie im Binnenland. Als unabhängige Planfeststellungsbehörde und oberste Bauaufsicht ist sie verantwortlich für Planung und Ausbau der Infrastruktur, Zulassung und Überwachung von Wasserbauwerken. Sie wird hoheitlich im Bereich des Schiffsverkehrs tätig (dazu gehören Ordnung, Regelungen, Überwachung, Lenkung, Nautik, Zulassung von Wasserfahrzeugen bis hin zu Sicherheitsstandards an Bord) und übernimmt Aufgaben der Daseinsvorsorge, wie den Schutz vor Eisgang, den Hochwasserwarndienst, den Brandschutz auf See und die Sicherung und den Erhalt der Gewässer als Habitate für Fauna und Flora. Seit dem 01.03.2010 ist die WSV mit weiteren Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftung betraut worden und nunmehr auch dafür zuständig, den guten ökologischen und chemischen Zustand bzw. das ökologische Potential im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie zu erhalten bzw. zu erreichen.

Die WSV hat in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Reformprozesse durchlaufen. Seit 2010 erfolgt ein neuerlicher Verwaltungsumbau. Allein zwischen 1993 und 2008 musste die Verwaltung etwa 5.000 Planstellen einsparen.

II. Problemlage

1. Entwicklungshemmnisse der Bundeswasserstraßen

Der Verkehr hat sich auf den See- und Binnenwasserstraßen unterschiedlich entwickelt. Während im Zulauf der Häfen Zahl und Größe der Schiffe stark zugenommen haben, ist das Verkehrswachstum in Teilen der Binnenwasserstraßen deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Der Anteil der Binnenschifffahrt an der Gesamtverkehrsleistung ist von rund 14 % zu Beginn der neunziger Jahre auf heute rund 10 % zurückgegangen. Die Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt hat sich somit, obwohl sie absolut gesehen seit Beginn der 90er Jahre gewachsen ist, im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern unterdurchschnittlich entwickelt. Diese Entwicklung ist auf die andauernden Strukturprobleme des Verkehrsträgers Wasserstraße einerseits sowie auf eklatante Infrastrukturhemmnisse andererseits zurückzuführen.

Aufgrund witterungsbedingter Behinderungen und Auszeiten über längere Zeiträume vermag die Wasserstraße als Verkehrsträger auf bestimmten Relationen nicht die notwendigen Kapazitäten und die Zuverlässigkeit der Aufgabenerledigung zu bieten, die von der verladenden Wirtschaft in vielen Bereichen des Güterverkehrs gefordert wird. Dieses Problem lässt sich zwar durch Ausbau minimieren, begrenzt aber insgesamt die Nutzbarkeit der Bundeswasserstraßen für bestimmte Güterklassen und Logistikanforderungen. Hinzu kommt, dass die Wasserstraße – ebenso wie die Schienenwege – Transporte, die eine schnelle Tür-zu-Tür-Beförderung notwendig machen, nicht oder nur im kombinierten Verkehr aufnehmen kann, was den Ausbau intermodaler Knoten sowie den Aufbau von Verladeterminals voraussetzt. Die Wasserstraße steht dabei zuallererst in Konkurrenz zum Schienenverkehr.

Die retardierende Entwicklung der Bundeswasserstraßen ist auch darauf zurückzuführen, dass in der Vergangenheit wichtige Infrastrukturvorhaben zeitlich verschoben oder gar nicht umgesetzt worden sind. Die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Wasserstraßen und damit auch die Leistungsfähigkeit der Schifffahrt hängen aber wesentlich von der Durchgängigkeit des Netzes ab. Insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen ist der schnelle, zuverlässige Warentransport ins Binnenland und zur Küste von existenzieller Bedeutung. Derzeit bestehen vor allem in drei Bereichen infrastrukturelle Engpässe: fehlende Fahrrinntiefen, zu geringe Längen der Schleusenammern sowie nicht ausreichende Durchfahrthöhen bei Brücken, etwa für den mehrlagigen Containertransport. Wenn es nicht gelingt, den Anteil der Binnenschifffahrt am Güterverkehr zu verbessern, ist damit zu rechnen, dass die Verkehrsträger Straße und Schiene bald an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen werden.

2. Mangelnde Finanzausstattung

Unterhaltung und Ausbau der Bundeswasserstraßen sind in Deutschland erheblich unterfinanziert. Dies hat dazu geführt, dass in den vergangenen Jahren ein Großteil der Investitionsmittel für die Bundeswasserstraßen ausschließlich in Unterhaltungsmaßnahmen geflossen ist. Die dauerhafte Unterdeckung des Bundeshaushaltes für die Wasserstraßen führt unweigerlich zu einem zunehmenden Verschleiß der verkehrlichen Infrastruktur. Deutlich wird dieser Substanzabbau am Alter und Zustand der Bauwerke. Ein Beispiel für den Binnenbereich ist die Schleuse Kachlet an der Donau, die im Jahr 1927 errichtet wurde und nun grundsaniert werden muss, um den Schiffsverkehr auf der Donau gewährleisten zu können. Die Kosten für dieses Jahrhundertprojekt liegen offiziellen Angaben zufolge bei 86 Mio. Euro, Experten gehen jedoch mittlerweile von einer Kostensteigerung auf 120 Mio. Euro aus; die Bauzeit ist bis 2019 vorgesehen.

Besonders alarmierend ist die Situation im seewärtigen Bereich am Nord-Ostsee-Kanal, der mit rund 40.000 Schiffspassagen pro Jahr meistbefahrenen künstlichen Wasserstraße der Welt. Hier mussten an der Schleuse Brunsbüttel im März 2013 zwei marode Schleusenkammern gesperrt werden. In der Folge konnten Schiffe von mehr als 125 Metern Länge und 6,50 Metern Tiefgang den Kanal über Wochen nicht mehr nutzen und mussten einen 900 km langen Umweg über den Skagerrak fahren. Jede dieser Umwegfahrten verursachte Mehrkosten von durchschnittlich 70.000 Euro. Dies zeigt, welche dramatischen Folgen die Verschiebung der Sanierungsmaßnahmen am Kanal für den Güterverkehr zwischen Nord- und Ostsee hat. Verschärfend kommt hinzu, dass die Lebensdauer jüngerer Bauwerke infolge von Änderungen in der Bauweise deutlich kürzer zu bemessen ist, als die der älteren. Dadurch wird der bereits bestehende Investitionsstau zusätzlich verstärkt.

Ein Netzzustandsbericht für die Bundeswasserstraßen liegt bisher nicht vor. Doch nach Einschätzung der von der Verkehrsministerkonferenz der Länder eingesetzten Kommission „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“ liegt der finanzielle Mehrbedarf in einer Größenordnung von rund 500 Millionen Euro pro Jahr. Die Zukunft des Verkehrsträgers Wasserstraße wird in hohem Maße davon abhängen, ob es gelingt, diese Investitionsmittel aufzubringen und auf diesem Niveau zu verstetigen.

Unmittelbare Folge der problematischen Haushaltssituation ist eine Abnahme an Planungs- und Rechtssicherheit in Bezug auf Infrastrukturmaßnahmen des Bundes. Zusammen mit dem aktuell drohenden Rückbau einzelner Netzteile führt diese Situation zu einer zunehmenden Verunsicherung der Wirtschaftsbeteiligten. Daraus resultieren nicht nur eine wachsende Zurückhaltung bei Investitionen und ein Verlust an Innovationskraft in den Wirtschaftsräumen, sondern diese Entwicklung gefährdet in zunehmendem Maße auch das Ziel einer weiteren Güterverlagerung auf das Binnenschiff.

3. Personalsituation der WSV

Verschärft wird das Problem der Unterfinanzierung durch die Vielzahl an zusätzlichen Aufgaben, die der WSV in den vergangenen zwei Jahrzehnten übertragen worden sind. Um den veränderten Erfordernissen angesichts neuer ökologischer Herausforderungen und einer verstärkten touristischen Nutzung der Wasserwege gerecht zu werden, ist das Aufgabenprofil der WSV konsequent angepasst worden. Doch der Ausweitung des Aufgabenprofils und den gestiegenen Herausforderungen bei Bau und Unterhaltung steht keine ausreichende Aufstockung der Finanzmittel im Bundeshaushalt für die Bundeswasserstraßen bzw. eine entsprechende Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten gegenüber.

Als Folge des kontinuierlichen Personalabbaus ist der Anteil der Aufgaben der WSV, die zur Erledigung an private Unternehmen vergeben werden, deutlich angestiegen. 2009 hatte der Vergabeumfang mit 3.656 Einzelvergaben ein Gesamtvolumen von 1,08 Mrd. Euro. Die erhebliche Bindung des Personals für das Vergabemanagement führt zu einer schleichenden Umwandlung der WSV von einer Durchführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung. Es darf bezweifelt werden, dass weitere Schritte zur Privatisierung von Aufgaben und zum Ausbau der Vergabe wirklich wirtschaftlicher wären. Durch die zunehmende Vergabe von Aufträgen an private Unternehmen und den gleichzeitigen Abbau von Eigenressourcen der WSV drohen im Vergleich zur Eigenerledigung Abhängigkeiten und höheren Kosten sowie ein massiver Verlust von Fachkräften und Fachkompetenz. Bereits erfolgte Vergaben an private Unternehmen zeigen, dass besonders in spezialisierten Aufgabenbereichen wie der Nassbaggerei Vergaben keine preissenkende Wirkung haben und im Gegenteil die Preise nun von den Anbietern bestimmt werden können.

Trotz erheblicher Personaleinsparungen und neu hinzukommender Aufgaben steht die bundeseigene Verwaltung in der Kritik. So bemängelt insbesondere der Bundesrechnungshof die fehlende Bündelung von Aufgaben und Prozessen sowie eine fehlende Optimierung des strukturellen Verwaltungsaufbaus.

Kernelemente der aktuell diskutierten Neuordnung sind neben einem erheblichen Verwaltungsumbau insbesondere eine neue Netzstruktur der Bundeswasserstraßen und ein Ausbau des Vergabeumfangs. Der verfassungsrechtlich bedenkliche Umbau der WSV in eine Gewährleistungsverwaltung soll damit abgeschlossen werden. Diese zum Ende des Jahres 2010 angestoßene Neustrukturierung wird insgesamt sehr kontrovers diskutiert.

4. Nutzungskonflikte

Die Bundeswasserstraßen haben neben ihrer Hauptaufgabe als Verkehrswege auch eine wichtige Bedeutung für die regionale Wirtschaft, als Natur- und Erholungsraum sowie zur Wasserversorgung und -ableitung und zur preiswerten und sauberen Energiegewinnung. Dabei ist hervorzuheben, dass es sich insbesondere bei den Flüssen und Kanälen in naturnaher Ausprägung um einen Naturraum handelt, der einen hohen Wert an sich hat und in den jede Nutzung mehr oder weniger stark eingreift. Aus diesen vielfältigen Funktionen und verschiedenen Interessen ergeben sich unterschiedliche Nutzungsansprüche, die miteinander in Einklang zu bringen sind. Konfliktfelder ergeben sich mit Blick auf die Ziele des Natur- und Klimaschutzes, die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Nutzung entlang der Küsten und an Flüssen, den Hoch- und Grundwasserschutz sowie veränderte Ziele der Raumnutzung. Darüber hinaus besteht ein grundsätzlicher Interessenkonflikt zwischen der Ableitung von Niederschlagswasser in die Flüsse und Kanäle und dem Rückhalt des Wassers in der Fläche. Nutzungskonflikte ergeben sich aber auch aus der gleichzeitigen Nutzung der Bundeswasserstraßen durch die gewerbliche Schifffahrt und den Wassertourismus sowie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone zwischen dem Ausbau der Offshore-Windenergie in Nord- und Ostsee einerseits und der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt und dem Schutz der Meeresumwelt andererseits. Beim Ausbau der Hafengebiete wiederum entstehen Konflikte zwischen industrieller Hafennutzung und städtebaulichen Interessen. Unterhaltung und Ausbau der Bundeswasserstraßen müssen diesen vielfältigen Nutzungen Rechnung tragen, indem sie einen angemessenen Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Zielen und Interessenlagen finden. Nur so können sie die Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen.

III. Ziele und Grundsätze einer nachhaltigen Politik für die Wasserstraße

1. Verlagerung von Verkehren auf die Wasserstraßen

Das im Auftrag des Ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erstellte Gutachten zur „Abschätzung der langfristigen Entwicklung des Güterverkehrs in Deutschland bis 2050“ (progtrans 2007) geht davon aus, dass das Güterverkehrsaufkommen von heute 3,7 auf dann 5,5 Mrd. t ansteigen wird.

Obwohl die Wasserstraße als Verkehrsträger mit der größten Kapazitätsreserve gilt, hat sie derzeit lediglich einen Anteil von rund 10 % an den jährlichen Verkehrsleistungen der Verkehrsträger. Diesen Anteil der Binnenwasserstraßen am Gütertransport gilt es zu erhöhen. Auch die prognostizierten hohen Zuwächse im Seehafenhinterlandverkehr lassen eine weitere Verlagerung der Verkehre von der Straße auf die Schiene, aber auch auf die Wasserstraße dringend erforderlich erscheinen.

Angesichts der prognostizierten Wachstumsraten für den Güterverkehr, der klima- und naturschutzpolitischen Herausforderungen und der weitgehenden Auslastung von Straßen- und Schienenverkehr darf eine zukunftsfähige Verkehrspolitik die vorhandenen Kapazitätsreserven nicht vernachlässigen. An dem grundsätzlichen Ziel der Verlagerung von Verkehren auf die nachhaltigen Verkehrsträger Wasserstraße und Schiene im Sinne einer integrierten, nachhaltigen Verkehrspolitik ist festzuhalten. Ein maßgebliches Etappenziel ist die Verbesserung der Hinterlandanbindung der Seehäfen an das Bundeswasserstraßennetz sowie die bessere Förderung multimodaler Transporte unter Einbindung der Bundeswasserstraßen.

2. Erhalt der Infrastrukturverantwortung des Bundes

Die Bundeswasserstraßen erfüllen eine wichtige Funktion innerhalb des Verkehrsnetzes und für die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland. Sie haben das relativ gesehen größte Entwicklungspotenzial als nachhaltiger Verkehrsträger. Der Bund muss dem Rechnung tragen und seine im Grundgesetz verankerte Infrastrukturverantwortung für ein angemessenes und nachhaltig genutztes überregionales Wasserstraßennetz konsequent wahrnehmen. Dabei ist die Zuverlässigkeit und Durchgängigkeit des Verkehrs sowie die Verkehrssicherheit gleichermaßen zu gewährleisten, mit größter Sensibilität gegenüber unseren Gewässern als empfindlichen Naturräumen. Der Ausbau und die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen in Deutschland sind nach unserer Überzeugung auch künftig als eine vorrangig öffentliche Aufgabe zu definieren.

3. Eindeutige Prioritätensetzung

Die Verkehrswegeplanung für die Bundeswasserstraßen muss unter Berücksichtigung der jeweiligen ökologischen Ziele aus der Wasserrahmenrichtlinie erfüllbare und bezahlbare Prioritäten setzen und Auskunft darüber geben, welche Projekte vorrangig vorangetrieben werden sollen. Dabei muss ein verkehrsträgerübergreifender und gleichzeitig netzbezogener Ansatz zugrundegelegt werden, der die besonderen Vorteile der Bundeswasserstraßen in den Blick nimmt. Es gilt deshalb, die bisherige Bundesverkehrswegeplanung zu einer verkehrsträgerübergreifenden Bundesverkehrsnetzplanung weiterzuentwickeln, bei der nicht eine isolierte Betrachtung einzelner Projekte, sondern das verlässliche Funktionieren des Verkehrsnetzes als Ganzes im Mittelpunkt steht. Wir haben hierfür in unserem Papier „Das Verkehrsnetz von morgen planen – Von der Bundesverkehrswegeplanung zur Bundesverkehrsnetzplanung“ ein schlüssiges Konzept vorgelegt (https://info.zukunftsdialog.spdfraktion.de/wp-content/uploads/2012/06/Konzept_Das-Verkehrsnetz-von-morgen-planen-%E2%80%93-Von-der-Bundesverkehrswegeplanung_-Stand-12.06.2012.pdf).

4. Verbesserung der Finanzausstattung der Bundeswasserstraßen

Unser wichtigstes Ziel muss es sein, einen verlässlichen Rahmen für die künftige Finanzausstattung der Bundeswasserstraßen in Deutschland zu schaffen und insbesondere die Investitionen in die Infrastruktur zu verstetigen. Die Voraussetzung dafür ist ein regelmäßiger Netzzustandsbericht sowie eine umfassende Personalbedarfsermittlung für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Nur auf der Basis transparenter und nachvollziehbarer Parameter lässt sich der künftige Finanzmittelbedarf für die Bundeswasserstraßen seriös quantifizieren.

5. Effizienz der Verwaltung erhöhen

Wir wollen eine schlanke, aber gleichwohl gut ausgestattete, stets einsatzbereite und effektiv arbeitende Wasserstraßenverwaltung in der Fläche. Gebietskörperschaften, verladende Wirtschaft, gewerbliche Schifffahrt, Wassertourismus, Natur- und Umweltschutz brauchen kompetente Ansprechpartner, die mit den regionalen Verhältnissen vertraut sind. Die WSV ist so zu modernisieren, dass Abläufe optimiert, Reibungsverluste verringert und Doppelstrukturen abgebaut werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die neuen Anforderungen umfassend bewältigt werden können. Dazu sind aktuelle Daten zur Aufgabenkritik und zum Personalbedarf zu erheben und auszuwerten.

IV. Lösungsansätze

1. Schlüssige Prioritätensetzung

Um eine zielgerichtete Verwendung der Finanzmittel zu ermöglichen, ist im Rahmen einer verkehrsträgerübergreifenden Bundesverkehrsnetzplanung ein schlüssiges Konzept für die Netzplanung der Bundeswasserstraßen zu entwickeln. Dieses sollte unter Berücksichtigung der naturschutz- und gewässerschutzfachlichen Ziele und Pflichten klare zeitliche Prioritäten auf Neu- und Ausbauprojekte von nationaler Bedeutung setzen und zugleich auch Entwicklungsimpulse in der Fläche bieten. Verkehrsprojekte des Bundesverkehrswegplans 2003, für die zu einem festzulegenden Stichtag noch kein Planfeststellungsbeschluss vorliegt, müssen erneut geprüft werden.

Damit Aus- und Neubaumaßnahmen im Bereich der Bundeswasserstraßen der parlamentarischen Kontrolle unterworfen sind, muss es einen Bedarfsplan für die Bundeswasserstraßen geben, der als Anhang zu einem verkehrsträgerübergreifenden Bundesverkehrswegeausbaugesetz vom Bundestag zu beschließen ist. Dieser Plan muss alle fünf Jahre überprüft werden, so wie es schon heute bei Bundesfernstraßen und Bundesschienenwegen der Fall ist.

Um die im Bedarfsplan festgelegten prioritären Vorhaben mit überregionaler Bedeutung finanziell abzusichern, werden wir ein „Nationales Verkehrswegeprogramm“ auflegen, in das 80 % der Neu- und Ausbaumittel fließen. 20 % der Neu- und Ausbaumittel stehen für Projekte von vorrangig regionaler Bedeutung zur Verfügung. Schwerpunkte des Nationalen Verkehrswegeprogramms im Bereich der Bundeswasserstraßen sollen die gezielte Beseitigung von Engpässen auf Strecken mit hohem Transportaufkommen und die Verbesserung der Hinterlandanbindung der Seehäfen sein.

Wir wollen darüber hinaus die intermodale Verknüpfung zwischen den Verkehrsträgern verbessern und die Rolle des Binnenschiffs im Kombinierten Verkehr stärken. Dabei ist auch eine stärkere Vernetzung von See- und Binnenhäfen in den Blick zu nehmen. Zu prüfen sind etwa verbindliche Modal-Split-Vorgaben bzw. Binnenschiffsquoten für die Hinterlandverkehre der Seehäfen und eine Optimierung der Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs, um Umladevorgänge vom Seeschiff auf das Binnenschiff zu erleichtern. Nur mit einem umfassenden Instrumentenkasten wird es gelingen, das Ziel einer deutlichen Verkehrsverlagerung von der Straße auf Schiene und Wasserstraße zu erreichen.

Beim Erhalt werden wir einen Schwerpunkt bei der Instandsetzung der überalterten Schleusen an Flüssen und Kanälen mit hoher Netzbedeutung setzen. Eine solche Prioritätensetzung darf aber nicht dazu führen, dass andere Wasserstraßen vernachlässigt werden. Wir fordern deshalb einen Verkehrsinfrastrukturbericht für alle Verkehrsträger, der dem Deutschen Bundestag vom Bundesverkehrsministerium im Zweijahresrhythmus vorgelegt werden

soll. Der Bericht soll detailliert über Unterhaltungszustand, Leistungsfähigkeit und Auslastungsgrad der Bundeswasserstraßen informieren, Schwachstellen und verkehrliche Engpässe (überlastete Streckenabschnitte und Knoten) identifizieren, den Erhaltungsbedarf und den notwendigen Finanzbedarf aufzeigen. Darüber hinaus soll er Bezüge zu den nationalen Berichten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und den Flussgebietseinheiten herstellen und damit die Basis für alle künftigen Entscheidungen über das Bundeswasserstraßennetz in Deutschland bilden.

Auf dieser Grundlage können in klar festgelegten zeitlichen Abständen Maßnahmenpläne für den Erhalt der Binnenwasserstraßen erstellt werden, die die einzelnen Maßnahmen nach Dringlichkeitsstufen ordnen. Neben der Transportmenge müssen dabei auch Kriterien wie die Vernetzungsfunktion für Wirtschaftsräume, die Wertschöpfung, das Nutzen-Kosten-Verhältnis und die wassertouristische Bedeutung der Gewässer berücksichtigt werden. Solche Maßnahmenpläne gewährleisten Verbindlichkeit und Transparenz und schaffen – anders als starre Kategorien, die auf dem Status-Quo der transportierten Jahrestonnage basieren – Raum für eine nachhaltige Erhaltungsstrategie der Bundeswasserstraßen, die deren vielfältigen Funktionen gerecht wird. Die Umsetzung der von Bundesregierung geplanten Netzstrategie würde demgegenüber dazu führen, dass sich der Bund aus der Infrastrukturverantwortung für Wasserstraßen mit geringem Güterverkehrsaufkommen und vorwiegend wassertouristischer Funktion zurückzieht. Dies lehnen wir ab.

2. Angemessene Finanzierung der Bundeswasserstraßen

Wir wollen für eine angemessene Finanzausstattung der Bundeswasserstraßen und eine Verstärkung der Mittel sorgen. Der Bundeshaushalt für die Wasserstraßen muss mit einem Volumen ausgestattet werden, das die bisherige Unterfinanzierung kompensiert und notwendige Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen zeitnah ermöglicht. Die SPD-Bundestagsfraktion hat ein Finanzierungskonzept vorgelegt, das zusätzliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ermöglicht („Verkehrswege: Solide finanziert – effizient gemanagt“ **LINK nach Verabschiedung des Konzepts ergänzen**). Seine Umsetzung – auch auf der Einnahmeseite – stellt die Voraussetzung für eine Aufstockung des Investitionsetats für die Bundesverkehrswege dar.

Im Sinne eines ganzheitlichen, integrierten Ansatzes („Verkehr finanziert Verkehr“) hält die SPD-Bundestagsfraktion einen verkehrsträgerübergreifenden Finanzierungskreislauf für sinnvoll. Er muss transparent gestaltet sein, die externen Kosten berücksichtigen, und die Verwendung der Einnahmen muss nachvollziehbar sein.

Um eine größere Transparenz der Mittelverwendung zu erreichen, setzen wir uns für eine getrennte Ausweisung der Haushaltsmittel für Erhalt und Ausbau ein. Die Mittel, die im Zuge des Nationalen Verkehrswegeprogramms für den Ausbau bereit gestellt werden, sollen im

Bundeshaushalt mittels Verpflichtungsermächtigungen auf fünf Jahre festgeschrieben werden. Dadurch wird Planungssicherheit geschaffen und die zügige Durchführung von Baumaßnahmen sichergestellt. Auch bei den Erhaltungsmitteln wollen wir, ggf. ebenfalls durch Verpflichtungsermächtigungen, eine größere Stetigkeit und Verlässlichkeit des Investitionsniveaus erreichen.

Wir wollen die Nutzerfinanzierung auch im Bereich der Wasserstraßen weiterentwickeln und dabei prüfen, inwieweit alle Nutzer von Wasserstraßen an deren Finanzierung beteiligt werden können. Das unübersichtliche System bestehender Abgaben auf Binnenwasserstraßen werden wir im Sinne einer größeren Gebührengerechtigkeit harmonisieren und transparenter machen. Konzepte zur künftigen Nutzerfinanzierung der Wasserstraßen müssen mit allen Beteiligten transparent und ergebnisoffen diskutiert werden und die Multifunktionalität der Bundeswasserstraßen berücksichtigen. Nutzerentgelte müssen so ausgestaltet sein, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der Schifffahrt und der Häfen nicht gefährden.

3. Effizienzsteigerung der Verwaltung

Mit einer umfangreichen und tiefgreifenden Aufgaben- und Organisationsuntersuchung würden ausreichende Informationen vorliegen, um Arbeitsabläufe und Verwaltungsstrukturen bewerten und optimieren zu können. Die im Rahmen der derzeit diskutierten Umbaupläne eingesetzte „Koordinierungsstelle zur Modernisierung der WSV“ (KoM-WSV) hat diese Daten im Verlauf des vergangenen Jahres erhoben; sie stehen den Gremien des Deutschen Bundestages jedoch bisher nicht zur Verfügung.

Auf Grundlage dieser Ergebnisse muss eine Organisationsreform eingeleitet werden mit dem Ziel, Aufgaben zu bündeln, Reibungsverluste abzubauen, vergleichbare Arbeitsabläufe in den verschiedenen Arbeitseinheiten am Optimum auszurichten und anschließend zu standardisieren sowie den Verwaltungsaufbau am Bedarf auszurichten. Unabdingbare Voraussetzungen für eine solche Organisationsreform sind eine umfassende Transparenz der Entscheidungsprozesse, eine unmittelbare Beteiligung der Personalvertretungen sowie ein offener Dialog mit den beteiligten Interessenvertretungen.

Eine solche Aufgabenkritik ermöglicht es auch, Fehlentwicklungen im Personalbestand entgegenzuwirken. Grundlage der Personalentwicklung muss der tatsächliche Bedarf vor Ort sein, auch wenn dies langfristig zu räumlichen und strukturellen Verschiebungen führen kann. Grundsätzlich soll die WSV weiterhin als kompetenter Ansprechpartner in der Fläche zur Verfügung stehen. Ihre breit gefächerte fachliche Kompetenz ist zu wahren und langfristig zu sichern. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Sicherheit und Gefahrenabwehr im System Wasserstraße, der als hoheitliche Aufgabe in eigenen Händen bleiben muss.

Eine Vergabe von Aufgaben an private Unternehmen muss sich daran orientieren, ob sie nachhaltig, wirtschaftlicher und qualitativ besser als in Eigenerledigung ausgeführt werden

kann. Dem sollten wirtschaftliche Vergleichsrechnungen zugrunde gelegt werden. Orientiert sich die Einzelvergabe an der wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung und nicht an den zur Verfügung stehenden Personalressourcen, entwickelt sich automatisch ein Regulativ für eine Aufstockung oder einen Abbau des Personalbestandes. In diesem Zusammenhang ist der von der Bundesregierung geplante pauschale Stellenabbau bei der WSV klar abzulehnen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat einen Antrag zur Zukunft der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes vorgelegt (Bundestagsdrucksache 17/13228), der die Basis für unsere weiteren Überlegungen zur Entwicklung der Behörde darstellt.