

Antrag

der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Stephan Kühn, Dr. Anton Hofreiter, Nicole Maisch, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, Ingrid Nestle, Daniela Wagner, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Undine Kurth (Quedlinburg), Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann Ott, Dorothea Steiner, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Neue Netzstruktur für Wasserstraßen präzisieren und die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine Reform der WSV muss sich an den vorhandenen Verkehrsströmen sowie ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen orientieren. Die Bedeutung der Bundeswasserstraßen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert: Trotz hoher Investitionen hat sich das Verkehrsaufkommen nicht erhöht und etwa 7300 Kilometer Bundeswasserstraßen werden weiterhin von sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, 39 Wasser- und Schifffahrtsämtern, fünf Neubauämtern sowie 141 Außenbezirken, Bauhöfen und Revier- bzw. Verkehrszentralen betrieben und verwaltet. Mehr als die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ist damit für nur etwa zwölf Prozent des Güterverkehrs verantwortlich. Neben Investitionen für den Erhalt müssen deshalb die vorhandenen Mittel auf den Ausbau wichtiger Wasserstraßen sowie eine hohe ökologische Qualität der Gewässer, den Schutz und die Reaktivierung von Auen, den naturnahen Hochwasserschutz und die ökologische Durchgängigkeit konzentriert werden.

Die Investitionen der vergangenen Jahrzehnte haben vor allem nicht zu mehr Verkehr auf den östlichen Wasserstraßen wie Elbe, Saale und dem Korridor Wolfsburg – Berlin – Stettin geführt. Der Verkehr konzentriert sich weiterhin auf dem Rhein, dem Westdeutschen Kanalnetz, dem Mittellandkanal westlich von Wolfsburg, dem Elbe-Seiten-Kanal, der Mosel, auf dem Main flussabwärts von Frankfurt sowie auf dem Nord-Ostsee-Kanal und in den Seehäfen Bremen/Bremerhaven und Hamburg. Für die übrigen Wasserstraßen ist die Nutzbarkeit durch größere Schiffe nicht oder nur sehr begrenzt sinnvoll und Entwicklungsstrategien müssen auf Basis der vorhandenen Infrastruktur erarbeitet werden. Wasserstraßen müssen in erster Linie erhalten werden, Neubauten sind bis auf Weiteres nicht mehr vorzusehen.

Aufbauend auf einem priorisierten Wasserstraßennetz muss eine Reform der WSV umgesetzt werden. Sowohl innerhalb der WSV als auch extern durch Beratungsunternehmen wurden seit 1995 Vorschläge zur Anpassung der Verwaltung an ein zukünftig zu betreibendes Wasserstraßennetz unterbreitet.

Besonders der Bundesrechnungshof (BRH) hat jedoch immer wieder die fehlende Umsetzung kritisiert¹.

Das BMVBS verfolgt mit der neuen Netzstruktur der Wasserstraßen² und der Konzentration der vorhandenen Mittel einen Ansatz, der nun weiter präzisiert werden muss. Gleichzeitig muss jedoch die Behördenreform weiter vorangetrieben werden, da insbesondere die Vorschläge des BRH aufgegriffen werden müssen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zur Entwicklung einer neuen Netzstruktur für Bundeswasserstraßen

- die Kategorisierung der Netzstruktur der Bundeswasserstraßen nicht nur nach der Höhe der beförderten Tonnen pro Jahr vorzunehmen, sondern weitere Faktoren, wie die pro Jahr beförderten Containereinheiten (Standardcontainer in Twenty-foot Equivalent Unit - TEU) und das transportierte Volumen (Nettoraumzahl - NRZ) mit in die Bewertung einfließen zu lassen;
- bei der Kategorisierung der Netzstruktur der Bundeswasserstraßen nicht nur die messbaren Verkehrsströme auf Wasserstraßen, sondern das gesamte Verkehrsnetz zu analysieren und dabei die vorhandene bzw. geplante Schienen-, Straßen- und Hafeninfrastruktur sowie regional- und volkswirtschaftliche Kriterien, Umwelt- und Naturschutzaspekte und die Entwicklung des Wassertourismus zu berücksichtigen;
- eine sogenannte vertikale Aufgabenverlagerung und die damit bevorzugte Verwendung der Mittel zugunsten des Vorrangnetzes nicht generell festzuschreiben;
- den Jade-Weser-Port als seewärtige Zufahrt und deutschen Tiefwasserhafen gemäß dem nationalen Hafenkonzept zu berücksichtigen und ihm eine herausragende Bedeutung beizumessen;
- darzulegen, nach welchen Kriterien festgelegt wird, ob bedeutende oder geringe Personenschiffahrt auf einer Wasserstraße bzw. große Bedeutung für die Personenschiffahrt und den Wasserstourismus besteht;
- eine Netzkarte mit den neu definierten Kategorien der Wasserstraßen vorzulegen;
- entsprechend der Netzstruktur die Priorisierung der geplanten Investitionsprojekte der Bundeswasserstraßen darzustellen;
- gleichzeitig ein Konzept zu entwickeln und vorzustellen, wie Wasserstraßen entwidmet bzw. übertragen werden sollen;

2. zur Umsetzung einer Verwaltungsreform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

- ein Gesamtkonzept vorzulegen, aus dem die Veränderungen der Aufgaben- und Personalstruktur sowie die hieraus folgende Aufbauorganisation der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung hervorgehen und dieses mit dem BRH abzustimmen;
- einen aktuellen Gesamtkatalog aller Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung vorzulegen und hierbei eine Unterscheidung zwischen der Durchführungs- bzw. der Gewährleistungsverantwortung vorzunehmen und das benötigte Personal hierfür zu quantifizieren;
- eine Regierungskommission „Wasserstraße“ einzusetzen, welche die Umsetzung der neuen Netzstruktur und der Verwaltungsreform begleitet und in der Vertreter der Schifffahrtsbranche, der Häfen, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Umwelt- und Naturschutzverbände und Expertinnen bzw. Experten für Verwaltungsreformen vertreten sind;

¹ Bundesrechnungshof: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über den unzureichenden Fortschritt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bei der Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (09.12.2010)

² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Bericht des BMVBS an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) (24.01.2011)

- darzulegen, in welcher Form die Präsenz der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zugunsten der vorrangigen Netzteile im Neben-, Rand- und Restnetz reduziert und ob bzw. wie Außenbezirke, Dienststellen, Ämter und Direktionen geschlossen oder zusammengelegt, Personalstellen ab- und umgebaut sowie Qualifizierungsmaßnahmen umgesetzt werden sollen;
- zukünftig bei der Kosten-Leistungs-Rechnung die Personalkosten nicht mehr auszusparen;
- entsprechend der neuen Ausrichtung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung klare Zieldefinitionen sowie daraus folgende Zielvereinbarungen mit eindeutigen Verantwortlichkeiten festzulegen und hierbei eine stärkere Budget- und Personalverantwortung zu berücksichtigen und ein Qualitätsmanagement einzuführen;
- bis zur Vorlage eines Reformvorschlages auf Dienstvereinbarungen mit Personalräten und Tarifvereinbarungen mit Gewerkschaften zu verzichten, um keine Fakten zu schaffen die einer Reform entgegen stehen.

Berlin, den 17. März 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Am 27. Oktober 2010 forderte der Haushaltsausschuss das BMVBS auf (Drucksache 17(8)2901), einen Bericht zu einem Verwaltungsumbau der WSV vorzulegen, wie er von der Projektgruppe „Konzentration der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung auf ihre Kernaufgaben“ im Abschlussbericht vom 26. Juli 2001 vorgestellt wurde. Entgegen den Feststellungen des BRH und der Aufforderung des Haushaltsausschusses wird in dem vom BMVBS erstellten Bericht vom 24. Januar 2011 jedoch kein Umsetzungsvorschlag für eine Behördenreform gemacht sondern eine neue Netzstruktur für Bundeswasserstraßen vorgestellt, da eine Umsetzung unter „Berücksichtigung der bestehenden und zu erwartenden Rahmenbedingungen nicht möglich“ wäre. Da sowohl bezüglich der Netzstruktur als auch der Behördenreform weitere Schritte notwendig sind, wurde das BMVBS am 9. Februar 2011 vom Haushaltsausschuss erneut damit beauftragt, ein strategisches Gesamtkonzept vorzulegen (Drucksache 17(8)2908).

Dieses strategische Gesamtkonzept muss folgende Aspekte berücksichtigen:

Der Ansatz, die Wasserstraßen nach Nutzungstärke zu unterteilen und die knappen Haushaltsmittel zu konzentrieren, erfordert weitere Präzisierungen. Eine Festlegung der Netzstruktur allein anhand der beförderten Tonnen pro Jahr ist nicht zweckmäßig, da bestimmte Güter nicht in physischen Gewichtseinheiten, sondern in der Anzahl der umgeschlagenen und transportierten Container (TEU = twenty-foot equivalent unit) bewertet werden. Der steigende Anteil an Containern in der Schifffahrt muss deswegen bei der Netzstruktur der Wasserstraßen berücksichtigt werden. In Kombination mit der Tonnagebetrachtung sollte eine Einteilung geschaffen werden, die dem volkswirtschaftlichen Nutzen der einzelnen Wasserstraßen gerecht wird. Darüber hinaus muss in die Bewertung einer optimalen Netzstruktur die vorhandene bzw. geplante Schienen-, Straßen- und Hafeninfrastruktur einfließen. Auch regional- und volkswirtschaftliche Kriterien sowie die wachsende Bedeutung von Umwelt- und Naturschutz sowie Wassertourismus müssen berücksichtigt werden.

Es ist nicht zweckmäßig, die vorhandenen Mittel für eine vertikale Aufgabenverlagerung in die nächsthöhere Wasserstraßenkategorie festzuschreiben und die Investitions- und Sachmittel damit nur auf das Vorrangnetz zu konzentrieren. Der Umweltschutz allgemein, der Erhalt einer hohen ökologischen Qualität der Gewässer, der Hochwasserschutz sowie die ökologisch verträgliche Durchwanderbarkeit gehören zum Aufgabenbereich der WSV und können nicht vernachlässigt werden.

Der neue Jade-Weser-Port wird derzeit zum deutschen Tiefwasserhafen ausgebaut und ist ein wichtiges Bindeglied der zukünftigen deutschen Seehafeninfrastruktur, in die auch Mittel des Bundes für

eine leistungsfähige Bahnanbindung fließen. Dazu stellt der Jade-Weser-Port eine Alternative zu kostenintensiven und umweltschädlichen Flussvertiefungen dar. Deswegen muss er in der neuen Netzstruktur neben den Häfen Hamburg, Bremerhaven, Lübeck und Rostock ebenfalls eine herausragende Bedeutung erhalten.

Die vom BMVBS vorgeschlagene Kategorisierung der Netzstruktur lässt Spielräume für die Einstufung in Neben-, Rand- und Rest- und Wassertourismusnetz. Um die Entscheidung für die Einstufung nachvollziehbar und transparent zu gestalten, müssen die Kriterien hierfür offen gelegt und anschließend eine Karte mit den neu definierten Kategorien der Wasserstraßen erstellt werden.

Eine Gesamtreform der Verwaltung, die auf eine neue Netzstruktur für Bundeswasserstraßen aufbaut, ist weiterhin notwendig. Die Bündelung von Fachaufgaben in der WSV sowie eine Neustrukturierung der Ämter ist jedoch trotz zahlreicher Vorschläge nicht vorangekommen. Für die Reform ist eine fundierte Analyse der Ziele und Aufgaben der WSV notwendig. Ohne diese Analyse würde eine Reform nur anhand pauschaler Stellenkürzungen erfolgen, die zu einem Know-how-Verlust führt, den Bundeshaushalt nur kurzfristig entlastet und langfristig die Kosten wieder steigen lässt. Da nach Auffassung des BRH derzeit nicht sichergestellt ist, dass das Bundesverkehrsministerium die Reform mit der notwendigen fachlichen Kompetenz und Distanz zu den Eigeninteressen der Verwaltung vorantreibt, muss im Einvernehmen mit dem BRH und unter Heranziehung einer Expertenkommission ein neuer Reformvorschlag erarbeitet werden.

Bestimmte Fachaufgaben wie die Schleusenautomatisierung oder das Materialmanagement müssen neu organisiert werden. Obwohl der Bericht des BMVBS die Präsenz der WSV zugunsten der vorrangigen Netzteile im Neben-, Rand- und Restnetz reduzieren will, erläutert er nicht, ob und wie Dienststellen und Außenbezirke zusammen gelegt oder aufgelöst werden bzw. wie Fachaufgaben gebündelt werden können.

Für eine Reform ist es notwendig, eine aktuelle Übersicht über die Aufgaben der WSV zu erstellen, welche die Produkte der Durchführungs- bzw. der Gewährleistungsverantwortung zuordnet. In den 1990er Jahren wurde ein detaillierter Produktkatalog unter Einbindung der Beschäftigten aufgestellt, um einen Kosten-Leistungs-Vergleich zu erhalten. Dieser Produktkatalog wurde jedoch nie eingeführt. Ein später eingeführter Produktkatalog enthält dagegen nur wenige Leistungen, bildet Tätigkeiten bestimmter Organisationseinheiten nur unzureichend ab und erfasst keine Personalkosten. Dieses Defizit muss ausgeräumt werden.

Weiterhin fehlen Zieldefinitionen und daraus folgende Zielvereinbarungen, so dass die Aufgaben der WSV undeutlich und schwer oder nicht vergleichbar sind. Die eingeführte Kosten-Leistungs-Rechnung berücksichtigt keine Personalaufwendung, so dass sie für ein Controlling als Steuerungsinstrument ungeeignet und ein Vergleich von Organisationseinheiten nicht möglich ist. Die bisher vorhandenen Ansätze für ein Qualitäts- bzw. Projektmanagement sind wenig geeignet, um Prozesse besser zu steuern. So wurde z.B. ein „QM-Handbuch für die Gewässervermessung der WSV“ eingeführt, aber weder organisatorisch noch personell verankert. Auch diese Defizite müssen ausgeräumt werden.

Eine Reform der WSV kann nur zusammen mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erfolgen. Deswegen können Vereinbarungen mit Personalräten und Gewerkschaften nur geschlossen werden, wenn die Vorschläge zum Umbau der Verwaltung vorliegen, um darauf aufbauend eine Einigung für die sozialverträgliche Umsetzung zu erzielen.