

Antrag

der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Stephan Kühn (Dresden), Sven-Christian Kindler, Annalena Baerbock, Harald Ebner, Matthias Gastel, Bärbel Höhn, Christian Kühn (Tübingen), Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Steffi Lemke, Peter Meiwald, Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung konsequent fortsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Juni 2012 hat das ehemalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Prozess der Wasser- und Schifffahrtsreform angestoßen. Die Reform hatte einen langen Vorlauf und war bereits von vielen Seiten immer wieder verlangt worden. Der Bundesrechnungshof hatte bereits seit 1995 immer wieder das ineffektive Verwaltungshandeln in der WSV gerügt, eine straffere Organisation der Verwaltung verlangt und dabei auf Einsparpotenziale verwiesen. Auch im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages war dieses Thema regelmäßig auf der Tagesordnung.

Mit der Vorlage des „5. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV)“ (im Folgenden genannt: 5. Bericht) hat sich die Bundesregierung erstmals ausführlich zu den Zielen einer Reform sowie zum möglichen Prozess geäußert. Erste Reformschritte wurden zwar bereits auf den Weg gebracht, doch scheint inzwischen der beabsichtigte Abschluss des Reformprozesses bis 2020 nicht gesichert zu sein, denn die Bundesregierung hat auf dem eingeschlagenen Reformweg bisher nur geringe Erfolge vorzuweisen. Es besteht sogar die Gefahr des Reformstopps.

Die Wasserstraßen sind ein bedeutender Verkehrsträger in Mitteleuropa, vor allem in den Niederlanden, in Belgien und in Deutschland. Die Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes sind vielseitig: Sie ist unter anderem zuständig für die Erhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs auf den rund 7 300 Kilometern Binnen- und Seeschiffahrtsstraßen, für den Betrieb, Ausbau und Erhalt der Bundeswasserstraßen inklusive der Schleusen, Wehre, Brücken, Kanäle und Talsperren, für die Verkehrsüberwachung auf den Flüssen und den seeseitigen Hafenzufahrten. In der Zwischenzeit sind auch noch weitere Aufgaben, etwa im Natur- und Artenschutz (Stichwort ökologische Durchgängigkeit im Rahmen der EU-Wasserrahmenrichtlinie) hinzugekommen. Auch im Bereich Hochwasserschutz nimmt die WSV bereits Aufgaben wahr. Die Unterhaltung der Flüsse nach ökologischen Kriterien ist eine Aufgabe, die weiter an Bedeutung gewinnt.

Die WSV beschäftigt derzeit rund 12 500 Mitarbeiter, im Rahmen der Reform gemäß dem 5. Bericht sollen dort durch sozialverträgliche Maßnahmen bis 2020 nur noch rund 10 000 Personen beschäftigt sein. Die Binnenschifffahrt in Deutschland hatte in 2012 einen Anteil an der Güterbeförderungsleistung von 10,5 Prozent. Da sich trotz anders lautender Prognosen aus den 1990er Jahren der Anteil der Binnenschifffahrt nicht signifikant erhöhen wird (dieser ist laut Statistischem Bundesamt sogar gesunken) und der Kostendruck für Infrastrukturausbau- und -erhaltungsmaßnahmen im Verkehrsbereich weiter steigt, ist der Bund gehalten, seine vorhandenen Mittel möglichst effizient auszugeben. Dies gilt auch für die WSV, zumal hier großes Potenzial in der Organisation der Ämterstruktur besteht. Die Zukunft der WSV ist weniger als Neubaubehörde denn als Erhaltungs-, Verkehrssicherheits- und Umweltbehörde zu sehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes zügig, gemäß der im 5. Bericht des BMVBS angekündigten Ziele sowie gemäß den entsprechenden Beschlüssen des Haushaltsausschusses, umzusetzen sowie
 - a) das angekündigte Zuständigkeitsanpassungsgesetz zur WSV-Reform dem Deutschen Bundestag bis Dezember 2014 zur Beschlussfassung vorzulegen;
 - b) die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt örtlich in Bonn mit den bisherigen Außenstellen in Aurich, Hannover, Kiel, Magdeburg, Mainz, Würzburg und Münster zusammenzuführen;
 - c) die im Rahmen der Reform geplante Einstufung der Bundeswasserstraßen in drei Ausbaukategorien bis zur Erstellung des Bundesverkehrswegeplans vollständig abzuschließen und in fünf Jahren wieder neu zu bewerten sowie zur Kategorisierung der Wasserstraßen die Erarbeitung des Gesamtkonzepts Elbe bis 2015 abzuschließen und andere Flussabschnitte, die nicht mehr von verkehrlicher, aber touristischer Relevanz sind, schrittweise zu renaturieren;
 - d) die Personalbedarfsermittlung zügig abzuschließen, deren Ergebnis als Grundlage für das neue WSV-Standortkonzept dienen soll;
 - e) dem Fachkräftemangel durch geeignete Maßnahmen zur Nachwuchsgewinnung zu begegnen;
 - f) den Prozess der Standardisierung in der WSV weiter fortzuführen, auf weitere Bereiche der WSV auszudehnen und Maßnahmen zu entwickeln, mit den vorhandenen Ressourcen wirtschaftlicher umzugehen;
 - g) dem Deutschen Bundestag das nach der Vorlage der Machbarkeitsstudie Wassertourismus (2008) angekündigte Wassertourismuskonzept bis Dezember 2014 vorzulegen;
 - h) dafür zu sorgen, dass die WSV-Reform mittelfristig durch Effizienzsteigerungen zu Kostenreduzierungen führt, die vorrangig dem Erhalt sowie der ökologischen Wiederherstellung der Wasserstraßen zugeführt werden;
 - i) die Beschäftigten an den Standorten der WSV in den Reformprozess im Rahmen der Schaffung einer direkten Dialogstruktur mit konkreter Beteiligungsmöglichkeit einzubeziehen sowie durch die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ nach dem Vorbild

- der Kommunen (KGSt) mehr Verantwortungsmöglichkeiten der einzelnen Mitarbeiter zu schaffen;
2. dafür Sorge zu tragen dass
 - a) ein Anlagevermögen Bundeswasserstraßen geschaffen wird;
 - b) die Vermögenswerte des Bundes im Bereich der Bundeswasserstraßen in einer Vermögensbilanz dargestellt werden;
 - c) der Nachweis einer regelmäßigen Berichterstattung der Vermögensbilanz gegenüber dem Parlament sichergestellt wird;
 3. a. zur Verringerung zukünftiger Hochwasserereignisse und zum langfristigen Erhalt des Naturraums Fluss- und Auenlandschaft vor allem in den Bereichen hochwasserkritischer Infrastruktur vermehrt die Interessen zwischen Schifffahrt und Ökologie auszugleichen;
b. ihrer zentralen Verantwortung für eine bundesweite integrierte Gesamtplanung an der laut Raumordnungsplan 2011 „kritischen Infrastruktur“ Fluss nachzukommen und in diesem Zusammenhang verstärkt mit den Bundesländern zu kooperieren sowie zu prüfen, inwieweit die WSV innerhalb ihrer Struktur direkte beziehungsweise koordinierende hochwasserschutzmaßnahmen wahrnehmen kann, und
 4. dem Bundestag jährlich über die Umsetzung der einzelnen Reformschritte zu berichten sowie die Beteiligung der Gremien des Deutschen Bundestages am Reformprozess sicherzustellen.

Berlin, den 6. Mai 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1.: Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ist eine der größten Bundesbehörden. Diese zu reformieren, ist eine ambitionierte, aber machbare und im Sinne der Steuerzahler eine lohnenswerte Aufgabe. Im 5. Bericht zur Reform der WSV hat die Bundesregierung Ziele benannt, doch seit der Einrichtung der neuen Leitungsebene, der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) in Bonn im Mai 2013 per ministeriellem Organisationserlass ruht die Reform. Die Umsetzung der Ziele ist bisher kaum erkennbar und es droht die Gefahr der Verschleppung.

Zu 1a.: Für die Reform ist eine gesetzliche Änderung zwingend notwendig, zumal dadurch der Bundestag formal eingebunden würde und dieser damit erstmals die bisher nur auf Verwaltungsebene technisch geregelte Reform gesetzlich umsetzen müsste. Mit einem sogenannten Zuständigkeitsanpassungsgesetz würden die Textstellen in Gesetzen bereinigt, in denen noch die ehemaligen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen vorkommen und entsprechend durch die neue Generaldirektion GDWS ersetzt.

Zu 1b.: Die im Mai 2013 neu eingerichtete Generaldirektion ist an ihrem zentralen Standort in Bonn mit bisher unter fünf Beschäftigten noch nicht arbeitsfähig. Bisher gliederte sich die Bundeswasserstraßenverwaltung in eine Mittel- und eine Unterinstanz. In der Verwaltungsreform wurde die Mittelinstanz aus den bisherigen sieben Direktionen zusammengeführt zur Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS). Eine örtliche Zusammenführung steht weiter aus. Geplant sind, nach örtlicher Zusammenführung der bisherigen sieben Standorte, 400 Mitarbeiter in der Generaldirektion zu beschäftigen. Erst wenn dieser Schritt vollzogen ist, kann dieser zentrale Teil der Reform als abgeschlossen angesehen werden und langfristig Effizienzgewinne mit sich bringen.

Zu 1c.: Damit die knappen Mittel des Bundes für den dringend notwendigen Erhalt der Wasserstraßen sowie für Ausbaumaßnahmen zur Verfügung stehen, sind die öffentlichen Binnenschiffahrtsstraßen des Bundes in Ausbaukategorien zu unterteilen. Da gegenüber dem hohen Bedarf an Mitteln nur begrenzte Gelder im Verkehrshaushalt zur Verfügung stehen, müssen Prioritäten gesetzt werden. Die Güterschiffahrt in Deutschland findet zu einem Großteil entlang des Rheins und seinen Nebenflüssen, dem Westdeutschen Kanalnetz und großen Teilen des Mittellandkanals sowie auf den Seeschiffahrtsstraßen und dem Nord-Ostsee-Kanal statt. In den vergangenen Jahrzehnten wurden in verschiedene neue Projekte zu große verkehrliche Erwartungen gesetzt, die bis heute nicht erfüllt werden konnten. Durch die hohe Mittelbindung in bestehenden Neu- und Ausbauprojekten ist es heute schwierig, notwendige Ausbau- und Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Zusätzliche Neubauprojekte sind nur in Einzelfällen möglich.

Zu 1d.: Die Personalbedarfsermittlung läuft bereits seit Juli 2012 und sollte nach ersten Planungen bis Mitte 2013 abgeschlossen sein. Inzwischen geht die Bundesregierung vom Jahr 2016 aus. Als Grundlage für das neue Standortkonzept der WSV ist die Ermittlung des Personalbedarfs unerlässlich. Erst mit der Personalbedarfsermittlung können die Standorte für die Wasser- und Schiffahrtsämter bestimmt werden. Deren Aufgaben müssen weiterhin vor Ort erledigt werden, nur der organisatorische Status wird sich verändern. Die Ungewissheit für die Beschäftigten, wie es mit der Reform an ihrem Standort weitergehen wird, öffnete bislang Tür und Tor für Spekulationen.

Zu 1e.: Für eine langfristige Sicherung der Aufgaben in der WSV ist die Ausbildung von Nachwuchskräften von hoher Bedeutung. Auch bei einer langfristigen Reduktion der Angestellten in der WSV darf das Know-how, etwa der Wasserbauer, Mechaniker, Elektroniker, Maschinenbauer oder Binnenschiffer nicht wegfallen, sondern muss langfristig gesichert werden. Dem bereits bestehenden Mangel an Fachkräften in der WSV ist durch geeignete Maßnahmen zu begegnen.

Zu 1f.: Die Standardisierung in der WSV ist ein wichtiger Prozess, der bereits vor dem Beginn der Reform gestartet wurde. Die sieben Wasser- und Schiffahrtsdirektionen hatten zuvor ihre eigenen Beschaffungswege; Arbeitsabläufe wurden nicht standortübergreifend koordiniert. Bereits der Bundesrechnungshof hatte Beschaffungen in der WSV wiederholt in seinen Bemerkungen kritisiert. Im Zuge der Zusammenführung der Mittelbehörde in der Generaldirektion Wasserstraße und Schiffahrt dürfte dieses Thema an Fahrt aufnehmen. Der Bundesrechnungshof hält zurecht fest: „Als öffentlicher Auftraggeber ist die WSV verpflichtet, Waren und Dienstleistungen wirtschaftlich zu beschaffen.“¹

Zu 1g.: Die Bundeswasserstraßen haben neben ihrer Schiffahrtfunktion oder ökologischen und landwirtschaftlichen Funktion auch eine große Bedeutung für den Bereich Erholung und Freizeit. Die Nutzung der Wasserstraßen ist für Sportboote, Segelschiffe und weitere touristische Angebote wie den Radverkehr entlang der Flüsse und Kanäle attraktiv. Doch dieser Stellenwert kann nur sichergestellt werden, wenn auch ein langfristiges Nutzungskonzept erstellt wird. Denn wo weniger Güter unterwegs sind, ist die Infrastruktur weniger aufwändig aufrechtzuerhalten als in stark frequentierten Revieren. Die letzte Untersuchung des Bereichs Wassertourismus durch die Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes stammt aus dem Jahr 2008 (PwC-Gutachten)². Seitdem hat die Bundesregierung den Bleistift fallen lassen und die Handlungsempfehlungen nicht weiter aufgegriffen. Für die Zukunft des Wassertourismus muss sich die Bundesregierung mit den Ländern, Kreisen und Kommunen zeitnah über ein Konzept zum Erhalt und zur Nutzung der touristischen Wasserstraßen verständigen.

Zu 1h.: Noch im sog. 5. Bericht wurde das Ziel von Kosteneinsparungen durch die Reform genannt: „Die Umsetzung der WSV-Reform wird zu einer Kosteneinsparung der Verwaltung bei gleichzeitiger Steigerung der Effektivität führen.“³ Das Gegenteil scheint jedoch inzwischen einzutreten. Im Haushaltsentwurf für 2014 hat die Bundesregierung sogar einen höheren Wert angesetzt. Sollte es zu Kostensenkungen im Zuge der WSV-Reform kommen, wären die Mittel vorrangig für den dringend notwendigen Erhalt der Wasserstraßen und der Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit vorzusehen.

Zu 1i.: Bei großen Teilen der Beschäftigten ist die Bereitschaft vorhanden, die Reform der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung umzusetzen. Zu einem Zeitpunkt, zu dem auch in der Mitarbeiterschaft ein Reformwille spürbar ist, wäre es naheliegend, dass die Bundesregierung erforderliche Umstrukturierungsmaßnahmen

¹ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2013, S. 227.

² Untersuchung der organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen zur Verbesserung der wassertouristischen Infrastruktur (Machbarkeitsstudie Wassertourismus), PwC, 2008.

³ „5. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (WSV)“, Seite 14.

zusammen mit den Beschäftigten umsetzt. Dafür ist die Einführung des erfolgreichen Neuen Steuerungsmodells für moderne Verwaltungen nach Vorbild der Kommunen zielführend. Zentraler Teil dessen ist auch die stärkere Budgetverantwortung der Beschäftigten auf allen Ebenen. Eine erfolgreiche Reform ist auch abhängig davon, wie die Mitarbeiter auf dem Weg der Umsetzung beteiligt werden.

Zu 2.: Die Darstellung der Infrastruktur-Vermögenswerte, und damit auch der Bundeswasserstraßen, ist nicht transparent. Dadurch haben weder die Öffentlichkeit noch die Verwaltung einen Überblick über die geschaffenen Vermögenswerte, noch darüber, ob die zur Verfügung gestellten Mittel zum Erhalt der Infrastruktur den laufenden Verschleiß kompensieren. Für einen nachhaltigen Bestand der Bundeswasserstraßen wären deutlich mehr Mittel für den Erhalt nötig als aktuell dafür zur Verfügung stehen. So hat die sog. Daehre-/Bodewig-Kommission⁴ allein bei den Bundeswasserstraßen mittelfristig einen Fehlbetrag von 500 Mio. Euro allein für den Ersatz- und Nachholbedarf ermittelt. Außerdem könnte dadurch eine nachhaltige Finanzierungsmöglichkeit der Sachwerte anstelle des heutigen, intransparenten Systems, das auf kurze Zeiträume in der Dauer von Legislaturperioden setzt, treten.

Zu 2a, b und c.: Die Vermögensbilanz Bundeswasserstraße soll zusammen mit Vermögensbilanzen für weitere Verkehrsträger die bisherigen Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans ergänzen. Darin soll das Anlagevermögen der Bundeswasserstraßen enthalten sein. Die Bundeswasserstraßenverwaltung führt bereits intern eine solche Bilanz, in die deren Anlagen eingehen. Doch sind diese Daten der Öffentlichkeit nicht bekannt, obwohl jährlich rund 900 Mio. Euro Steuermittel in Erhalt, Ausbau und Neubau der Bundeswasserstraßen fließen. Nur in Form einer regelmäßigen Berichterstattung der Anlagevermögen an das Parlament kann eine Transparenz der Infrastruktur-Vermögenswerte sichergestellt werden.

Zu 3 a. und b.: Der Schutz des Ökosystems Fluss ist eine wichtige Aufgabe, um zukünftige Hochwassersituationen zu vermeiden. Um dies zu erreichen, muss verstärkt darauf geachtet werden, dass dem Fluss der gleiche Stellenwert wie der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs eingeräumt wird. So könnte die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes im Rahmen ihrer Kapazitäten zum Beispiel direkte Maßnahmen zum Hochwasserschutz entlang der Bundeswasserstraßen durchführen und Koordinationsaufgaben zwischen Bund und Ländern übernehmen.

Zu 4.: In Form eines Jahresberichts bzw. einer Unterrichtung der Bundesregierung ist bis zum Abschluss der WSV-Reform dem Deutschen Bundestag regelmäßig der Sachstand zu berichten, damit dieser sowie die Öffentlichkeit über die Umsetzung der einzelnen Reformschritte in Kenntnis gesetzt werden. Auch über die Ergebnisse der WSV-Reform muss die Bundesregierung volle Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit herstellen.

⁴ Endbericht/Konzeptdokument der Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" der Verkehrsminister der Bundesländer vom 30.09.2013.

