

**Bericht des BMVBS an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV)**

Zusammenfassung	5
Teil I Aufgaben, Zuständigkeiten, Struktur, Veranlassung, bisherige Reformmaßnahmen	8
1. Ausgangslage	8
a. Ökonomische Rahmenbedingungen, verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisungen, Zuständigkeit der WSV	8
b. Aufbauorganisation	9
c. Personal, Personalstruktur, Stellen und Planstellenausstattung	9
d. Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27.10.2010	10
e. Bisherige Reformmaßnahmen in der WSV	11
2. Bemerkungen und Berichte des Bundesrechnungshofes	12
Teil II Abschlussbericht der Projektgruppe „Kernaufgaben“	13
1. Projektauftrag 07.06.1999	13
2. Ergebnisse 26.07.2001	13
3. Bewertung des Kernaufgabengutachtens	14
a. Auftrag und Schlussfolgerungen	14
b. Verwertbare Ergebnisse	16
c. Folgerungen für die Umsetzung/ Umsetzungspotenzial	16
Zwischenergebnis	17
Teil III Konzept des BMVBS zur Modernisierung der WSV	18
1. Ziele und Inhalte des Konzeptes	18
a. Bestandsaufnahme	19
c. Schlussfolgerungen	20
d. Alternativen	21
e. Netzstruktur (Operabilität)	21
f. Folgerungen aus der Netzstruktur	22
g. Folgerungen für laufende Projekte und für sonstige Maßnahmen	23
h. Systemflexibilität	24
i. Auswirkungen der neuen Netzstruktur auf die Aufgabenerledigung, Personalstruktur und Aufbauorganisation der WSV	24
Teil IV Rechtsänderungen, sozialverträgliche Umsetzung, Zeit- und Maßnahmenplan	26
1. Erforderliche Rechtsänderungen	26
2. Weitere Voraussetzungen für die Umsetzung des Konzeptes	26

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AIS	Automatic Identification System
ANH	Amt für Neckarausbau Heidelberg
BAW	Bundesanstalt für Wasserbau
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BImAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BMVBS (alt BMVBW)	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
BRH	Bundesrechnungshof
BVBS	Bundesverwaltung für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVWP 2030	Bundesverkehrswegeplan 2030
GleiB	Gleichstellungsbeauftragte
HK	Havariekommando
HPR	Hauptpersonalrat
HVdsM	Hauptvertrauensperson der schwerbehinderten Menschen
IMO	International Maritime Organization
IT	Informationstechnik
NBA (NBÄ)	Neubauamt (Ämter)
NOK	Nord-Ostsee-Kanal
PG	Projektgruppe
Ref. WS 10	Referat Strategische Planung, Organisation der WSV, Wasserstraßenplanung und Haushalt

Ref. WS 11	Referat Wasserstraßenmanagement Binnen
Ref. WS 12	Referat Wasserstraßenmanagement Küste
Ref. WS 14	Referat Klima- und Umweltschutz für die Wasserstraßen, Gewässerkunde, BfG
Ref. WS 15	Referat Recht der Bundeswasserstraßen
RIS	River Information System
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
WNA (WNÄ)	Wasserstraßen Neubauamt (Ämter)
WSA (WSÄ)	Wasser- und Schifffahrtsamt (Ämter)
WSD (WSDen)	Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktionen)
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung
Unterabteilung WS 1	Unterabteilung Wasserstraßen
Unterabteilung WS 2	Unterabteilung Schifffahrt

Zusammenfassung

Ausgangssituation

Auf den Seewasserstraßen des Bundes (Zufahrten zu den deutschen Seehäfen) werden derzeit jährlich mehr als 300 Mio. Gütertonnen zu und von den deutschen Seehäfen transportiert. Für das Jahr 2025 wird ein Anstieg auf rd. 750 Mio. t prognostiziert. Herausragende Bedeutung für den Güter- und Personentransport per Schiff haben die Zufahrten zu den Häfen Hamburg, Bremerhaven, Lübeck und Rostock.

Auf den Binnenwasserstraßen des Bundes werden derzeit ca. 250 Mio. t. pro Jahr transportiert; unter Berücksichtigung der Transportentfernungen ergibt dies eine jährliche Transportleistung von rd. 65 Mrd. tkm. Bis zum Jahr 2025 wird ein Anstieg auf rd. 80 Mrd. tkm prognostiziert. Als Hauptverkehrsachsen gelten dabei der Rhein mit seinen Nebenflüssen, die Donau, das westdeutsche Kanalnetz, der Mittellandkanal und der Elbe-Seiten-Kanal.

Der Bund ist für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen (Nord- und Ostsee mit ca. 23.000 km² Seewasserstraßen sowie ca. 7.300 km Binnenwasserstraßen des Bundes) sowie für überregionale Angelegenheiten der See- und Binnenschifffahrt zuständig.

Die Erledigung der hoheitlichen und fiskalischen Aufgaben erfolgt in bundesunmittelbarer Verwaltung u.a. durch die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Die WSV ist für die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs in Bezug auf die Infrastruktur und die Ordnung des Verkehrs sowie die Gefahrenabwehr zuständig.

Die WSV verfügt aktuell über 13.315 Stellen/Planstellen und gliedert sich in:

- sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (WSDen) mit 39 Wasser- und Schifffahrtsämtern (WSÄ) sowie sieben Neubauämtern mit 141 Außenbezirken, Bauhöfen und Revier- bzw. Verkehrszentralen (sogenannter Außenbereich),
- zwei wissenschaftliche Anstalten (Bundesanstalt für Wasserbau in Karlsruhe und Ilmenau - BAW; Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz - BfG),
- Sonderstellen.

Die Situation an den Bundeswasserstraßen ist gekennzeichnet durch eine unauskömmliche Investitions- und Sachmittelausstattung und fehlendes Fachpersonal bei der WSV. Die Ressourcenknappheit beschränkt auch die Möglichkeit vermehrter Vergaben für Planung, Investitionen, Unterhaltung und Betrieb. Dies hat zur Folge, dass das Netz an vielen Stellen Restriktionen aufweist, die mittelfristig nicht bzw. nicht vollständig beseitigt werden können und die wirtschaftliche Befahrbarkeit z.T. erheblich einschränken.

Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan 2011 über den Einzelplan 12 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 27.10.2010 den Beschluss gefasst, die WSV entsprechend den Empfehlungen des Abschlussberichtes der Projektgruppe Kernaufgaben aus dem

Jahre 2001 von einer Durchführungs- (Aufgabenerledigung mit eigenem Personal) in eine Gewährleistungsverwaltung (Aufgabenerledigung durch Dritte mittels Vergaben) umzubauen und dem Haushaltsausschuss hierzu bis zum 26.1.2011 zu berichten.

Voraussetzungen für die Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses

Die Erfahrungen mit dem aktuellen Vergabeumfang (2009: 3.656 Einzelvergaben mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 1,08 Mrd. €) haben gezeigt, dass

- der Betreuungsaufwand für Vergabeverfahren aufgrund europarechtlicher und nationaler Regelungen deutlich angestiegen ist,
- das Nachtragsmanagement während der Auftragerledigung erheblich umfangreicher und komplexer geworden ist,
- die Ausführungsqualität nachgelassen hat.

Dies führt mittlerweile zu einer erheblichen Bindung des eigenen Personals für das Vergabemanagement (Ausschreibung, Vergabe, Vertragsabwicklung, Abrechnung). In Teilbereichen (z.B. bei Planungsleistungen) liegt die Personalbindung für das Vergabemanagement (einschl. fachlicher Betreuung) aktuell nahezu auf dem Niveau der früheren Eigenerledigung. Aufgrund der bestehenden Personalstruktur und der aktuellen Sachmittelausstattung ist die WSV nicht in der Lage, weitere Vergaben zu generieren.

Personalstruktur und Sachmittelausstattung werden sich aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung absehbar nicht verbessern. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen für die Aufgabenerledigung verändert werden.

Modernisierungskonzept des BMVBS

Mit dem Modernisierungskonzept verfolgt das BMVBS die Ziele, trotz beschränkter Ressourcen

- die verkehrlichen Anforderungen zumindest für die Teile der Wasserstraßeninfrastruktur mit einem hohen Verkehrsaufkommen erfüllen zu können,
- an Wasserstraßen mit eher geringer Transportnachfrage zumindest die Eigentümerverpflichtungen (Verkehrssicherungspflicht oder wasserwirtschaftliche Verpflichtungen) gewährleisten zu können,
- die Aufträge des Koalitionsvertrages für die laufende Legislaturperiode, nach denen die WSV für weitere Aufgaben (Wassertourismus, Natur- und Umweltschutz, Hochwasserschutz) eingesetzt werden soll, umzusetzen,
- die Fachkompetenz der WSV langfristig zu sichern und
- die Effizienz zu steigern.

Hierzu ist es erforderlich,

- die verfügbaren Ressourcen (Investitions- und Sachmittel sowie Personal) zukünftig zu konzentrieren,
- Prozesse und Technik WSV-weit zu standardisieren,
- Dritte stärker als bisher in die Aufgabenerledigung einzubinden.

Dies führt zu folgendem strategischen Gesamtkonzept:

Die verfügbaren Ressourcen (Investitionsmittel und Personal) werden auf die Teile der Wasserstraßeninfrastruktur konzentriert, die bereits heute oder zumindest absehbar über ein hohes Verkehrsaufkommen verfügen. Damit soll erreicht werden, dass auf Wasserstraßen oder Wasserstraßenabschnitten mit hohem Transportvolumen eine adäquate quantitative und vor allem qualitative Leistungsfähigkeit der Infrastruktur gewährleistet werden kann.

Hierbei wird in Kauf genommen, dass an Wasserstraßen ohne hohes Transportaufkommen und ohne herausragendes Entwicklungspotenzial ressourcenzehrende Maßnahmen reduziert werden bzw. nicht mehr erfolgen, selbst wenn diese gesamtwirtschaftlich vorteilhaft sind. Das politische Ziel, den Anteil des Gütertransports auf den Wasserstraßen zu steigern, wird in nachrangigen Netzteilen aufgegeben.

Die neue Netzstruktur hat einen entsprechend angepassten Aufgabenkatalog der WSV zur Folge.

Dies führt zu Anpassungen der Personalstruktur, des Personaleinsatzes und somit auch zu Änderungen der Aufbauorganisation. Die Präsenz der WSV wird zugunsten der vorrangigen Netzteile im Neben-, Rand- und Restnetz reduziert.

Teil I Aufgaben, Zuständigkeiten, Struktur, Veranlassung, **bisherige Reformmaßnahmen**

1. Ausgangslage

a. Ökonomische Rahmenbedingungen, verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisungen, Zuständigkeit der WSV

Das Netz der Bundeswasserstraßen setzt sich aus den Seewasserstraßen (Nord- und Ostsee mit ca. 23.000 km² - Küstenmeer und Ausschließliche Wirtschaftszone -) und den Binnenwasserstraßen (ca. 7.300 km) zusammen.

Auf den Seewasserstraßen des Bundes (Zufahrten zu den deutschen Seehäfen) werden derzeit jährlich mehr als 300 Mio. Gütertonnen zu und von den deutschen Seehäfen transportiert. Für das Jahr 2025 wird ein Anstieg auf rd. 750 Mio. t prognostiziert. Herausragende Bedeutung für den Güter- und Personentransport per Schiff haben die Zufahrten zu den Häfen Hamburg, Bremerhaven, Lübeck und Rostock.

Auf den Binnenwasserstraßen des Bundes werden derzeit ca. 250 Mio. t. pro Jahr transportiert; unter Berücksichtigung der Transportentfernungen ergibt dies eine jährliche Transportleistung von rd. 65 Mrd. tkm. Bis zum Jahr 2025 wird ein Anstieg auf rd. 80 Mrd. tkm prognostiziert. Als Hauptverkehrsachsen gelten dabei der Rhein mit seinen Nebenflüssen, die Donau, das westdeutsche Kanalnetz, der Mittellandkanal und der Elbe-Seiten-Kanal.

Gem. Art. 87, 89 des Grundgesetzes ist der Bund für die verkehrsbezogene Verwaltung der Bundeswasserstraßen sowie für Angelegenheiten der See- und Binnenschifffahrt entsprechend den Regelungen der sog. Aufgabengesetze und darauf ergangener Rechtsverordnungen zuständig.

Die Verwaltung des Bundes erstreckt sich auf die Seewasserstraßen und die in der Anlage zu § 1 des Bundeswasserstraßengesetzes genannten Binnenwasserstraßen sowie auf die Ordnung des Schiffsverkehrs. Ferner ist der Bund gem. Art 89 Abs. 1 GG Eigentümer der im Staatsvertrag betreffend den Übergang bestimmter Wasserstraßen von den Ländern auf das Deutsche Reich vom 29.07.1921 bezeichneten Reichswasserstraßen. Hierzu zählen auch Binnenwasserstraßen, die in der Anlage zu § 1 WaStrG nicht enthalten sind.

Die verkehrsbezogene Verwaltung der Bundeswasserstraßen, die Ordnung des Schiffsverkehrs sowie die Eigentümerverwaltung werden durch die Behörden der WSV wahrgenommen.

Zentrale Aufgabe ist die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs

- durch Überwachung und Vorhaltung entsprechender Tauchtiefen,
- bedarfsgerechten Ausbau der Infrastruktur,
- Hindernisbeseitigung,
- Betrieb von Schleusen, Schiffshebewerken und Wehranlagen,
- Verkehrsregelung, -überwachung, -beratung und -lenkung einschließlich der hierfür erforderlichen verkehrstechnischen Einrichtungen (Seezeichen und Fahrwasserkennzeich-

nungen, Leuchtfeuer, Radaranlagen, Funkstationen, Verkehrs- bzw. Revierzentralen etc). Im Rahmen der strom- und schiffahrtspolizeilichen Zuständigkeiten obliegen ihr zudem

- die Abwehr von Gefahren
- für den Zustand der Bundeswasserstraßen,
- den Schiffsverkehr sowie
- von Gefahren, die von der Schifffahrt ausgehen (Verkehrsüberwachung, Verkehrslenkung, Havariemanagement).

Im Rahmen der Aufgabenerledigung hat die WSV die Anforderungen an Natur und Umwelt, Landeskultur und Wasserwirtschaft zu beachten bzw. z.T. als eigene Aufgabe wahrzunehmen. .

b. Aufbauorganisation

Die WSV gliedert sich in:

- sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen in Aurich, Kiel, Magdeburg, Hannover, Münster, Mainz und Würzburg,
- 39 Wasser- und Schifffahrtsämter (WSÄ) mit 141 Außenbezirken, Bauhöfen und Revier- bzw. Verkehrszentralen (sogenannter Außenbereich),
- sieben Neubauämter (NBÄ, WNÄ, ANH)
- zwei wissenschaftliche Anstalten (Bundesanstalt für Wasserbau in Karlsruhe und Ilmenau; Bundesanstalt für Gewässerkunde in Koblenz), sowie
- Sonder- und Fachstellen für überörtliche bzw. überregionale Fachaufgaben (z.B. Havariekommando, Sonderstelle für Aus- und Fortbildung, Fachstelle für Verkehrstechniken, Fachstellen Maschinenwesen, Zentrale Schiffsuntersuchungskommission mit regionalen Schiffsuntersuchungskommissionen).
- Zwei Berufsbildungszentren in Koblenz und Kleinmachnow für die 1.250 Auszubildenden.
- Einzelne WSV-Behörden nehmen BVBS-weite Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben wahr:
 - Pensionsfestsetzungs- und Regelungsbehörde bei der WSD West (Beihilfe, Pensionsfestsetzung),
 - Dienstleistungszentrum IT der BVBS bei der BAW (IT-Dienstleistungen)
 - Dienstleistungszentrum für Personal- und Organisationsangelegenheiten bei der WSD Nordwest (Personalgewinnung, Organisationsuntersuchungen, Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen).

c. Personal, Personalstruktur, Stellen und Planstellenausstattung

Aktuell verfügt die WSV (einschließlich BAW, BfG, HK) über 13.315 Stellen/Planstellen und insgesamt rd. 15.500 Beschäftigte (Kopfzahl, unabhängig vom Beschäftigungsstand). Der Personalbestand ist nicht identisch mit der Zahl der zur Verfügung stehenden Stellen und Planstellen. Aufgrund der hohen Auszubildendenzahl von aktuell rd. 1.250, Teilzeitbeschäftigungen, Freistellungen (z.B. Altersteilzeit) etc. liegt der Personalbestand der WSV über der Anzahl der Stellen und Planstellen. Wegen der haushaltsrechtlichen Relevanz werden im Folgenden aus-

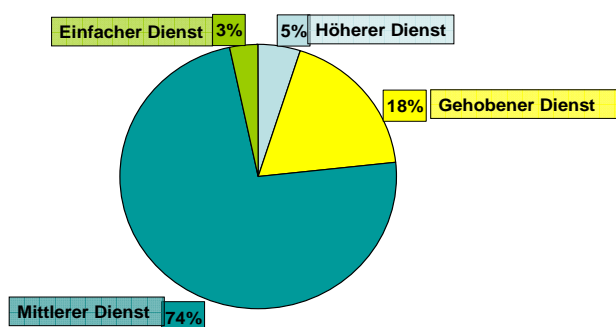
schließlich Stellen- und Planstellenzahlen verwendet.

Zur unmittelbaren Erledigung der Aufgaben im Bereich der See- und Binnenschifffahrt sowie an den Wasserstraßen (WSDen, WSÄ, Neubauämter, Sonder- und Fachstellen, Außenbezirke, Bauhöfe, Revier- und Verkehrszentralen – ohne BAW, BfG, HK) stehen der WSV aktuell 12.633 Stellen und Planstellen zur Verfügung.

Die Stellen- und Planstellen der WSV verteilen sich nach Laufbahngruppen wie folgt:

- mittlerer Dienst: rd. 9.800 (überwiegend Tarifbeschäftigte: Handwerker, Verwaltungsangestellte, nautische Assistenten, Meister)
- gehobener und höherer Dienst: rd. 2.800 (Tarifbeschäftigte und Beamte: Ingenieure, Juristen, Nautiker, Verwaltungswirte).

Übersicht 2: Verteilung der Planstellen und Stellen nach Laufbahngruppen



d. Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 27.10.2010

Im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsplan 2011 über den Einzelplan 12 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 27.10.2010 folgenden Beschluss gefasst:

1. *Der Haushaltsausschuss fordert das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf, einen Bericht bis zum 26. Januar 2011 vorzulegen, der im Sinne eines Umbaus der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) von einer Ausführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung die vollständige Umsetzung der Ergebnisse der Projektgruppe „Konzentration der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) auf ihre Kernaufgaben“ (Abschlussbericht vom 26. Juli 2001) zur Grundlage hat. Dem Bericht ist eine Übersicht der sich daraus ergebenden Stelleneinsparungen hinzuzufügen.*
2. *Der Haushaltsausschuss fordert das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung darüber hinaus auf, in dem Bericht ein Konzept über die sich notwendigerweise ergebende äußere Aufbauorganisation der WSV vorzulegen. Ein Umsetzungszeitplan wird erbeten. Die Umsetzung der äußeren Aufbauorganisation soll zügig und sozial verträglich erfolgen.*
3. *Innerhalb der WSV des Bundes erfolgt über alle Personaltitel innerhalb des Kapitels 1203 ein Wiederbesetzungsmoratorium. Gleichzeitig gilt ein Beförderungsstopp für die Planstel-*

len/Stellen des höheren und gehobenen Dienstes. Die Aufhebung des Moratoriums und des Beförderungstopps sind geknüpft an eine aussagefähige Berichtsvorlage.

e. Bisherige Reformmaßnahmen in der WSV

Ziele der bisherigen Maßnahmen

Alle bisherigen Reformmaßnahmen hatten das Ziel, die Fachkompetenz der WSV für das komplexe Wirksystem Schiff/Wasserstraße trotz Personal- oder Sachmittelknappheit zu erhalten und an höhere Anforderungen anzupassen (EU-Richtlinien zum Natur- und Umweltschutz, zur Wasserwirtschaft, IMO- und EU- Richtlinien zur Schiffs- und Verkehrssicherheit und Informationsbereitstellungen, Forderungen des Schifffahrts- und Logistikgewerbes, der Häfen etc., Zustand der Wasserstraßen und Anlagen in den neuen Bundesländern).

Überblick über Veränderungen seit 1975

Jahr / Bezeichnung	Maßnahmen
1975 WSV Org.'75	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Reduzierung der WSDen (von 12 auf 6) ✘ Reduzierung der Ämter (von 58 auf 33) ✘ Reduzierung der Außenbezirke, Bauhöfe (von 182 auf 110)
1990 Wiedervereinigung	<ul style="list-style-type: none"> ✘ <i>Aufbau einer weitere WSD (WSD Ost)</i> ✘ <i>Aufbau von sieben weiteren WSÄ mit Außenbereich</i> ✘ <i>Aufbau von zwei Neubauämtern (Projekt Nr. 17 VDE, Ersatzinvestitionen)</i>
1995 -1997 WSV Org'95 Kienbaum-Untersuchung	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Delegation von Zuständigkeiten, Objektverantwortung und Entscheidungskompetenzen auf WSÄ (Dezentralisierung) ✘ Abbau von internen Vorschriften / Genehmigungen ✘ Beschränkung auf Kernaufgaben - Aufbau eines Controllings- ✘ Intensivierung der Fort- und Weiterbildung
1998 Untersuchung Außenbereich (SB 2-Untersuchung)	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Entwicklung Soll-Konzeption für Aufgabenumfang und -erledigung im dienstpostenrelevanten Bereichen ✘ Dienstpostenbedarfsermittlung und -grobbeurteilung nach Laufbahngruppen
2000 Projektgruppe WSV-Reform	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Einrichtung von Großdezernaten (WSDen) ✘ Einrichtung von Fach- u. Sonderstellen für überregionale Aufgaben
2001 Projektgruppe Kernaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Personalmehrung im Ingenieurbereich ✘ Personalabbau in der „Durchführungsverwaltung“ <p>erhöhte Vergaben und Erhöhung der Sachmittel</p>
2002 Gemeinsame Vereinbarung I (BMVBS, Gewerkschaften)	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Bewertung des Berichts der PG Kernaufgaben

Jahr / Bezeichnung	Maßnahmen
2004- 2005 AG Äußere Reform der WSV mit zustimmender Kenntnisnahme des Haushaltsausschusses	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Konzentration der Steuerungsaufgaben für die WSV in einer Abteilung des BMVBS ✘ zentrales Dienstleistungszentrum für die WSV ✘ Weitere Untersuchungen des Ämterbereichs mit Außenbereich (Aufgabenkritik, Prozessoptimierungen)
2005 Gemeinsame Vereinbarung II (BMVBS, Gewerkschaften)	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Konzept für Geschäftsprozessoptimierungen ✘ Vergabeobergrenzen (sog. Haltelinien) ✘ Stärkung von Wasserstraßen und Schifffahrt
2009 Neustrukturierung der WSDen (2009)	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Unterstruktur für Großdezernate ✘ Auflösung von Dezernaten ✘ Einrichtung von Stabsstellen

Bewertung der bisherigen Reformmaßnahmen

Die Untersuchungen haben nachgewiesen, dass alle Aufgaben, die die WSV - ob durch eigenes Personal oder durch Dritte - wahrnimmt oder wahrnehmen lässt, für die Verwaltung der Wasserstraßen und die Ordnung des Schiffsverkehrs auf der Grundlage der bestehenden Sach- und Rechtslage erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund wurde das größte Verbesserungspotenzial für den Ressourceneinsatz in Anpassungen der Ablauforganisation (Geschäftsprozessoptimierungen), der Standardisierung von Technik und Prozessen sowie der Bündelung von administrativen und fachlichen Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben gesehen. Das Optimierungspotenzial äußerer Strukturveränderungen wurde demgegenüber als gering bewertet.

Nicht alle Vorschläge zu Verbesserungen der Ablauforganisation haben sich als wirkungsvoll erwiesen. Die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die unterste Verwaltungsebene im Zuge der Umsetzung der Kienbaumuntersuchung hat z.T. zu unterschiedlichen Arbeitsprozessen und Standards geführt. Diese Unterschiedlichkeit konnte auch durch die Zusammenführung von fachlichen Unterstützungs- und Beratungsaufgaben in Fach- und Sonderstellen nicht vermieden werden. Die Projektgruppe Kernaufgaben und die Arbeitsgruppe „Äußere Reform“ erkannten ein aus der Umsetzung der Kienbaumergebnisse resultierendes Steuerungsdefizit bei der Standardisierung und den mittelbaren Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben. Sie mahnten Standardisierungen durch das Ministerium sowie die Zusammenführung von fachlichen und administrativen Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben in überregionalen Dienstleistungszentren an.

Die Zusammenführung von WSV-bezogenen Aufgaben im BMVBS, die begonnene technische Standardisierung, die Zusammenführung administrativer Querschnittsaufgaben in Dienstleistungszentren bzw. deren Bündelung auf der Ämterebene und die Neustrukturierung des inneren Aufbaus der WSDen dienen der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung.

2. Bemerkungen und Berichte des Bundesrechnungshofes

In zahlreichen Prüfbemerkungen und Berichten gem. § 88 Abs. 2 BHO hat der Bundesrechnungshof Veränderungen der Ablauf- und Aufbauorganisation angemahnt. Er hat immer wieder behauptet, dass eine stärkere überregionale Steuerung der WSV zu Ressourceneinsparungen

(Personal und Sachmittel) führen würde. Seine Forderung, das Steuerungsdefizit durch die Einrichtung eines Zentralamtes anstelle der sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen aufzulösen, verfolgt er jedoch seit kurzem nicht mehr weiter, sondern fordert nunmehr Standardisierungen, weitere Bündelungen und eine stringenteren überregionale Steuerung durch das BMVBS. Dies entspricht im Wesentlichen auch der im folgenden dargestellten Konzeption. In seinem jüngsten Bericht befasst sich der BRH zusammenfassend mit dem Reformprozess seit dem Jahre 2005. Er verkennt dabei erneut, dass u.a. die personalwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine stringenteren Steuerung nicht erfüllt sind. Im Übrigen setzt sich der BRH-Bericht kritisch mit den BVBS-weiten Dienstleistungszentren auseinander. Diese sind zwar in einigen Fällen WSV-Behörden angegliedert, sind aber für die gesamte BVBS zuständig. Im Einzelnen handelt es sich um:

- Pensionsfestsetzungs- und Regelungsbehörde bei der WSD West (Beihilfe, Pensionsfestsetzung),
- Dienstleistungszentrum IT der BVBS bei der BAW (IT-Dienstleistungen)
- Dienstleistungszentrum für Personal- und Organisationsangelegenheiten bei der WSD Nordwest (Personalgewinnung, Organisationsuntersuchungen, Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen).

Teil II Abschlussbericht der Projektgruppe „Kernaufgaben“

1. Projektauftrag 07.06.1999

Die verwaltungsinterne Projektgruppe „Konzentration der WSV auf ihre Kernaufgaben“ wurde im Jahre 1999 durch das damalige BMVBW eingerichtet. Sie erhielt den Auftrag, auf der Grundlage des Stellen- und Planstellenbestandes des Jahres 1998, Auswirkungen der Personaleinsparungen seit 1993 sowie - zum damaligen Zeitpunkt fiktiv – weiterer Personaleinsparungen bis 2010 sowie Sachmittelbeschränkungen auf die Aufgabenerledigung der WSV zu untersuchen. Sie sollte die erforderlichen Anpassungen der WSV an diese Veränderungen (Aufgaben-, Personalstruktur, Ablauf- und Aufbauorganisation) ermitteln und Umsetzungsvorschläge erarbeiten.

2. Ergebnisse 26.07.2001

In ihrem Abschlussbericht vom 26.07.2001 (sog. Kernaufgabengutachten) stellte die Projektgruppe fest, dass:

- alle Aufgaben der WSV erfüllt werden müssen, um das System Schiff/Wasserstraße im Sinne der gesetzlichen Vorschriften funktionsfähig zu halten,
- infolge der Personaleinsparungen seit 1993 und der haushalterischen Sachmittelbeschränkungen die erforderlichen Substanzsicherungen, die notwendigen Rationalisierungsinvestitionen sowie die bedarfsgerechte Fortentwicklung der Wasserstraßen nicht mehr gewährleistet sind,
- die Vergabe aller Aufgaben, für die nur eine Gewährleistungsverantwortung der WSV besteht, zu einem theoretischen Veränderungspotenzial von 6.200 Stellen/Planstellen führt. Darin enthalten sind sowohl die bis zum Jahre 2010 unterstellten Einsparungen in Höhe von 3.000 Stellen / Planstellen als auch die für Personalstrukturveränderungen erforderlichen Stellen und Planstellen,
- vermehrte Vergaben höher qualifiziertes Personal und deutlich höhere Sachmittel erfordern,

- die WSV ihre Aufgabenerledigung auf Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung konzentrieren muss, wenn das erforderliche Personal und die höheren Sachmittel nicht zur Verfügung stehen.

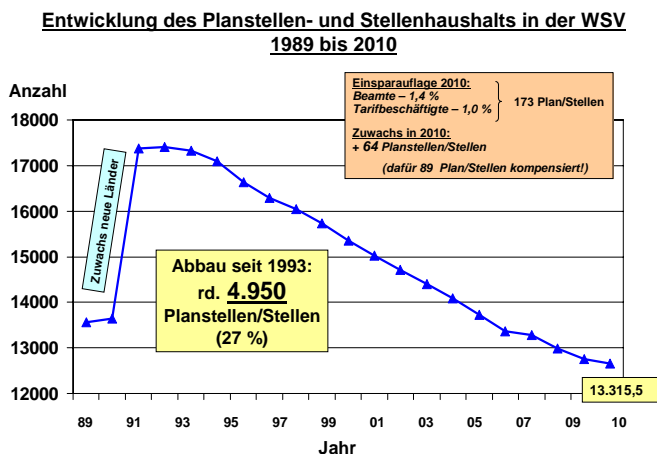
Um den bereits eingetretenen Defiziten bei der Aufgabenerledigung sowie den Folgen des unterstellten Personalabbaus bis zum Jahre 2010 sofort entgegenzuwirken, schlug die Projektgruppe u.a. vor:

- umgehend Vergaben bei der Instandsetzung des Gewässerbettes, der Anlagen und der Wasserfahrzeuge sowie Interessenbekundungsverfahren für den Betrieb der Schleusen durchzuführen und dementsprechend den Sachmittelanatz in diesen Aufgabenbereichen deutlich zu erhöhen,
- WSV-Mitarbeitern in den vergabewürdigen Aufgabenbereichen persönliche Anreize zum vorzeitigen Verlassen der WSV zu bieten und in diesen Bereichen die Ausbildung bedarfsgerecht zu reduzieren,
- Personalstrukturveränderungen zugunsten höherwertiger Funktionen (Ingenieure, Meister, Techniker) zulasten des eigenen Durchführungspersonals einzuleiten und
- eigenes Personal für höherwertige Aufgaben zu qualifizieren (Qualifizierungsoffensive).

3. Bewertung des Kernaufgabengutachtens

a. Auftrag und Schlussfolgerungen

Ausgehend vom Planstellen/Stellenbestand des Jahres 1998 in Höhe von 15.733, betrug die unterstellte Stellenminderung bis zum Jahre 2010 ca. 3.000 Stellen/Planstellen. Tatsächlich wurden in den Jahren 1998 bis 2010 insgesamt 3.100,5 Stellen / Planstellen eingespart.



Eine Konzentration der Einsparungen auf vergabefähige Aufgabenbereiche war nur eingeschränkt möglich, weil die Anzahl des altersbedingt und aus sonstigen Gründen ausscheidenden Personals in allen Aufgabenbereichen der WSV etwa die gleiche Größenordnung hatte wie die Einsparauflagen. Das verbleibende Strukturveränderungspotenzial war äußerst gering. Ebenso

unterblieben in der Vergangenheit die notwendige Erhöhung der Sachmittel für Vergaben und das Schaffen von Anreizen zum vorzeitigen Verlassen der WSV.

Unabhängig davon wurden allerdings Stellen und Planstellen, die in den vergabewürdigen Aufgabenbereichen frei wurden, nur im Rahmen des erforderlichen Selbstbehaltes nachbesetzt, um die Kernkompetenz auch für die qualifizierte Durchführung von Auftragsvergaben zu erhalten und in Notfällen (z.B. Versagen von Anlagen, Havarien, technische Störungen) schnell handlungsfähig zu sein. Darüber hinaus wurden Stellen und Planstellen bei den vergabewürdigen Aufgaben in nicht vergabewürdige Aufgabenbereiche (z.B. sicherheitsrelevante Aufgaben) verlagert und in Einzelfällen, im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Möglichkeiten gegen höherwertige Stellen und Planstellen durchgetauscht (Änderung der Personalstruktur).

Die durch die vorstehenden Maßnahmen entstandenen Defizite bei der Erledigung von Durchführungsaufgaben wurden durch zusätzliche Vergaben kompensiert, soweit dies die Haushaltsmittelansätze zuließen.

Seit 2000 hat sich die Zahl der Vergaben in der WSV deutlich erhöht und das Vergabevolumen verdoppelt. Im Jahre 2009 lag das Gesamtvergabevolumen bei rd. 1,08 Mrd. €.

Die Frage der Wirtschaftlichkeit von Vergaben gegenüber der Eigenerledigung stellt sich im Regelfall nicht, weil die Alternative „Eigenerledigung“ aufgrund fehlender Stellen und Planstellen nicht besteht. Vergleichsberechnungen auf der Basis von Effektivkosten in Einzelfällen haben aber gezeigt, dass Vergaben gegenüber der Eigenerledigung bestenfalls kostenneutral z.T. sogar deutlich teurer sind, was u.a. die Forderung der PG Kernaufgaben nach deutlich höheren Sachmitteln bei steigendem Vergabeanteil belegt.

Die Prognose der Projektgruppe, dass eine Beibehaltung oder gar Reduzierung der unauskömmlichen Sachmittelausstattung zu weiteren Substanzverlusten bei der Infrastruktur führt, ist zwischenzeitlich eingetreten (z.B. NOK, Schleusen Kachlet, Bamberg und Kriegenbrunn). Durch die überregionale und regionale Priorisierung von Überwachungs- und Unterhaltungsaufgaben sowie die Verknüpfung von Ausbaumaßnahmen mit notwendigen Ersatzinvestitionen (z.B. Ersatz von abgängiger Schleusen oder Wehre nach Ausbauparametern), aber auch durch den Einsatz des eigenen Personals für Notmaßnahmen, konnten schwerwiegende und nachhaltige Störungen des Betriebs bisher vermieden bzw. begrenzt werden. Die Häufigkeit von altersbedingten Schleusen- bzw. Anlagenausfällen hat jedoch deutlich zugenommen.

Die Aussage des Kernaufgabengutachtens zum damals vorhandenen theoretischen Veränderungspotenzial basierte auf einer nur produktgruppenbezogenen pauschalen Abschätzung und nicht auf einer aufgabenscharfen Untersuchung. Neben den bis zum Jahre 2010 bereits erbrachten Einsparungen enthält die Zahl auch die erforderlichen Planstellen und Stellen, die für Umwandlungen in höherwertige Stellen und Planstellen erforderlich gewesen wären, was jedoch nur in sehr eingeschränktem Umfang möglich war (Altersstruktur, fehlende Flexibilität der haushaltsrechtlichen Stellenbewirtschaftung).

Zudem führen das europäische Vergaberecht, das Nachtragsmanagement und die abnehmende Ausführungsqualität seitens der ausführenden Unternehmen zu einem steigenden Betreuungs-

aufwand bei Vergabe und Leistungserbringung durch die WSV. Bei Planungsleistungen liegt er aktuell z.T. bereits auf dem Niveau der früheren Eigenerledigung.

b. Verwertbare Ergebnisse

Verwertbar für den weiteren Modernisierungsprozess sind der erarbeitete Produktkatalog sowie die Zuordnung der Produktgruppen zur Durchführungs- bzw. Gewährleistungsverwaltung. Grundsätzlich richtig ist ferner die Pauschalierung des notwendigen Eigenerledigungsanteils an vergabewürdigen Aufgaben (Kompetenzerhalt, Notfallmannschaft). Sie wird jedoch produkt- bzw. sogar aufgabenbezogen zu konkretisieren sein. Das gleiche gilt sinngemäß für den aktuellen Personalbedarf der WSV. Auch die Kernaussagen des Gutachtens über die Folgen eines weiteren Personalabbaus und die für den Umbau der WSV erforderlichen Voraussetzungen (mehr höherwertige Stellen, deutlich höhere Sachmittel für Substanzerhalt und Vergaben) sind zutreffend und nach wie vor gültig. Die Vorschläge zur Aufgabenstruktur, Aufgabenpriorisierung und zur Konzentration der Aufgabenerledigung auf bestimmte Wasserstraßen bei fortbestehenden haushaltsrechtlichen Restriktionen sind ebenfalls verwertbar.

c. Folgerungen für die Umsetzung/ Umsetzungspotenzial

Für die weitere Umsetzung des Kernaufgabengutachtens fehlen nach wie vor:

- zusätzliche Sachmittel für Vergaben,
- ausreichende Stellen/Planstellen für höherwertige Aufgaben,
- Flexibilisierungsmöglichkeiten des Haushaltsrechts,
- tarifliche Höhergruppierungsmöglichkeiten für erfolgreich fortgebildete Mitarbeiter/innen,
- ausreichend Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere Ingenieure,
- monetäre und nichtmonetäre Anreize des öffentlichen Dienstes für hochqualifiziertes externes Personal (Ingenieure, Nautiker, Juristen).

Aktuell verfügt die WSV über eine Altersstruktur, die Spielräume für erforderliche Veränderungen der Stellen-/Planstellenstruktur über die aktuellen und zu erwartenden Einsparauflagen hinaus nahezu unmöglich machen.

Ferner ist zu beachten, dass das Fehlen höherwertiger Planstellen in der WSV zu Beförderungstaus im gehobenen und höheren Dienst und damit zu Abwanderungen des Fachpersonals in andere Verwaltungen bzw. in die Wirtschaft geführt hat und weiter führen wird. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Maschinenbau, Bau-, Nachrichten-, Elektrotechnik, IT und Nautik. Der Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt und die - im Vergleich zur Wirtschaft - deutlich ungünstigeren Konditionen des öffentlichen Dienstrechts, erschweren die Rekrutierung qualifizierten Nachwuchses zusätzlich. Ferner liegt die Personalbindung bei Vergaben heute deutlich über der des Bezugsjahres 1998. Das europäische Vergaberecht stellt heute sehr hohe formale Anforderungen an Ausschreibung, Veröffentlichung, Angebotswertung und Zuschlagserteilung. Nahezu alle Vergabeverfahren mit hohem Auftragsvolumen werden zudem von Mitbieterinnen angefochten. Die Verfahren vor der Vergabekammer und dem Vergabesenat des Bundes binden erhebliche Personalressourcen im Ingenieurbereich. Weitere Arbeitsschwerpunkte der Verwaltung liegen heute im sog. „Nachtragsmanagement“, d.h. in der Prüfung von Nachforderungen der Auftragnehmer während der Auftrags erledigung und in der Überwachung der Auftrags erledi-

gung. Die Qualität der Aufgabenerledigung durch Dritte hat in Teilbereich nachgelassen, was zu einer Steigerung der Überwachungstätigkeit durch den Auftraggeber führt. Die Vergabe der Überwachung an Dritte reduziert den Eigenaufwand nur unwesentlich, da auch die Überwachung vom Auftraggeber überprüft werden muss.

Zwischenergebnis

Mit dem aktuellen Vergabevolumen in Höhe von ca. 1,08 Mrd. € p.a. sind die Vergabemöglichkeiten der WSV ausgeschöpft. Für weitere Vergaben fehlen neben deutlich höheren Sachmitteln vor allem entsprechend dotierte Planstellen und Stellen sowie entsprechend qualifiziertes Personal für Ausschreibungen, Angebotswertungen, Nachtragsmanagement, Auftragsbegleitung, Abnahmen und Nachbesserungen.

Somit ist eine weitere Umsetzung des Kernaufgabengutachtens unter Berücksichtigung der bestehenden und zu erwartenden Rahmenbedingungen nicht möglich.

Teil III Konzept des BMVBS zur Modernisierung der WSV

1. Ziele und Inhalte des Konzeptes

Mit dem nachfolgend beschriebenen Konzept verfolgt das BMVBS die Ziele,

- für die Teile der Wasserstraßeninfrastruktur, die bereits heute oder absehbar über ein hohes Verkehrsaufkommen verfügen, die verkehrlichen Anforderungen erfüllen zu können,
- an Wasserstraßen mit eher geringer Transportnachfrage zumindest die Eigentümerverpflichtungen (Verkehrssicherungspflicht oder wasserwirtschaftliche Verpflichtungen) gewährleisten zu können,
- die Aufträge des Koalitionsvertrages für die laufende Legislaturperiode, nach denen die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung für weitere Aufgaben (Wassertourismus, Natur- und Umweltschutz, Hochwasserschutz) eingesetzt werden soll, umzusetzen,
- die Fachkompetenz der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes trotz der bestehenden haushaltsgesetzlichen Rahmenbedingungen langfristig zu sichern
- die Effizienz zu steigern.

Hierzu ist es erforderlich,

- die verfügbaren Ressourcen (Personal und Sachmittel) zukünftig zu konzentrieren,
- Prozesse und Technik WSV-weit zu standardisieren,
- Dritte stärker als bisher in die Aufgabenerledigung einzubinden.

Dies führt zu folgendem strategischen Gesamtkonzept:

Die verfügbaren Ressourcen (Sachmittel und Personal) werden auf die Teile der Wasserstraßeninfrastruktur konzentriert, die bereits heute oder zumindest absehbar über ein hohes Verkehrsaufkommen verfügen. Damit soll erreicht werden, dass auf Wasserstraßen und Wasserstraßenabschnitten mit hohem Transportvolumen eine adäquate quantitative und vor allem qualitative Leistungsfähigkeit der Infrastruktur gewährleistet werden kann.

Die neue Netzstruktur führt zu:

- einem angepassten Aufgabenkatalog der WSV,
- Anpassungen der Personalstruktur und des Personaleinsatzes und infolge dessen
- zu Änderungen der Aufbauorganisation.

Die Präsenz der WSV wird zugunsten der vorrangigen Netzteile im Neben-, Rand- und Restnetz reduziert.

Das Konzept beinhaltet darüber hinaus einen Katalog der für die Umsetzung erforderlichen Rechtsänderungen (Gesetz zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung).

2 Netzstruktur

a. Bestandsaufnahme

Der Investitions- und Sachmittelhaushalt für die Wasserstraßeninfrastruktur entsprach über lange Zeiträume und entspricht auch aktuell nicht dem Bedarf. Die Unterdeckung wird sich unter Zugrundelegung der derzeit bekannten mittelfristigen Finanzplanung in den nächsten Jahren aufgrund des zunehmenden Ersatzinvestitionsbedarfs und von Preissteigerungen auf ca. 500 Mio. € pro Jahr vergrößern. Aufgrund der Unterdeckung hat sich der Zustand von Wasserstraßen und Anlagen - wie von der PG Kernaufgaben prognostiziert - verschlechtert. Einzelne Anlagen an den Wasserstraßen haben ihre wirtschaftlich-technische Nutzungsdauer z. T. deutlich überschritten und können nur mit erheblichem Mehraufwand (permanente Bauwerksüberwachung, intensive Anlageninspektionen, hoher Instandhaltungsaufwand) betrieben werden. Ebenso werden die Unterhaltungs- und Ausbaubaggerungen im Küstenbereich weiterhin erforderlich bleiben. Aufgrund der notwendigen Konsolidierung des Bundeshaushaltes, aber auch wegen der üblichen Laufzeiten großer Investitionsmaßnahmen ist eine spürbare Verbesserung der Situation in den kommenden 20 Jahren nicht zu erwarten.

Der Zeitbedarf für den vollständigen Abschluss von Ausbaumaßnahmen von mindestens 15 bis 25 Jahren und länger wird von folgenden Faktoren bestimmt:

- technische Anforderungen (z.B. komplexe Technik, Gründung, Ausbau in eng bebauten und bewohnten Streckenabschnitten),
- Anforderungen an Natur und Umwelt,
- wasserwirtschaftliche Belange,
- Nutzungsansprüche Dritter,
- rechtliche Anforderungen (z.B. umfassende Umweltverträglichkeitsprüfungen, landschaftspflegerische Begleitplanungen, europaweite Ausschreibungen, komplexe Vergabeverfahren),
- unauskömmliche Investitions- und Sachmittelmittelausstattung,
- fehlendes ingenieurtechnisches Fachpersonal für die sachgerechte Begleitung und Betreuung von Planungsverfahren und Bauabwicklung sowie
- vordringliche Ersatzinvestitionen im gesamten Netz.

Eine konstante oder gar sinkende Investitionslinie bei gleichzeitig zunehmender Bedarf für die Bestandserhaltung und für den Ersatz bestehender Anlagen (gemäß Alter und Zustand) werden Fertigstellungszeiträume für Ausbaumaßnahmen weiter verlängern. Trotz des Vorrangs von Bestandserhalt und Ersatzinvestitionen wird sich die Alterstruktur der Anlagen weiter verschlechtern.

b. Auswirkungen auf die Schifffahrt

Laufende Investitionsmaßnahmen in die Verkehrsinfrastruktur entfalten ihren vollen Nutzen für die Schifffahrt erst, wenn Streckenrelationen durchgehend fertig gestellt und uneingeschränkt nutzbar sind. Die beschriebene haushalterische Situation hat zur Folge, dass das bestehende Wasserstraßennetz an vielen Stellen Beeinträchtigungen (z. B. hinsichtlich Schleusenkammerabmessungen, Fahrrinntiefen, Brückendurchfahrthöhen) aufweist, die mittelfristig nicht vollständig beseitigt werden können. Dies schränkt die wirtschaftliche Befahrbarkeit (hinsichtlich Schiffsgrößen, Abladetiefen, Containerhöhen) ein, so dass die Verloader auf derartig betroffenen Wasserstraßen oder Wasserstraßenabschnitten auf andere Verkehrsträger bzw. benachbarte europäische Seehäfen ausweichen.

c. Schlussfolgerungen

Die oben dargestellten Rahmenbedingungen und deren Folgen führen zur strategischen Entscheidung, die geringen verfügbaren Ressourcen (Investitionsmittel und Personal) auf die Teile der Wasserstraßeninfrastruktur zu konzentrieren, die bereits heute oder absehbar über ein hohes Verkehrsaufkommen verfügen. Damit soll erreicht werden, dass auf Wasserstraßen oder Wasserstraßenabschnitten mit einer hohen Transportnachfrage eine adäquate quantitative und vor allem qualitative Leistungsfähigkeit der Infrastruktur gewährleistet werden kann, indem die Unterhaltung und der Betrieb dieser Wasserstraßen auf hohem Niveau durchgeführt und infrastrukturelle Verbesserungen in vertretbaren Zeiträumen realisiert werden können.

An Wasserstraßen ohne hohe Transportnachfrage und ohne herausragendes Entwicklungspotenzial kann lediglich der gegenwärtige Zustand erhalten werden. Dementsprechend wird auf Ausbaumaßnahmen verzichtet, selbst wenn diese volkswirtschaftlich sinnvoll wären. Bestandserhaltung, Ersatzinvestitionen und die Qualität der Unterhaltung und des Betriebs werden an die Funktion und die Nutzung der Wasserstraßen angepasst. Hierbei wird in Kauf genommen, dass an Wasserstraßen ohne hohes Transportaufkommen und ohne herausragendes Entwicklungspotenzial Maßnahmen reduziert werden bzw. nicht mehr erfolgen, selbst wenn diese gesamtwirtschaftliche Vorteile zeigen. Das politische Ziel, den Anteil des Gütertransports auf den Wasserstraßen zu steigern, wird in diesen nachrangigen Netzteilen aufgegeben.

An Wasserstraßen mit geringer Transportnachfrage und ohne absehbares Steigerungspotenzial wird der Ressourceneinsatz zurückgefahren. Dementsprechend werden Unterhaltung und Betrieb stark reduziert. Dritte sollen in die Aufgabenerledigung unmittelbar einbezogen werden. Bestandserhaltung und Ersatzinvestitionen erfolgen in dem Umfang wie dies aufgrund der Verkehrssicherungspflicht oder wasserwirtschaftlicher Verpflichtungen geboten ist.

Wasserstraßen, die bereits heute keine oder keine nennenswerte Funktion für den Gütertransport, die Personenschifffahrt und/oder den Wassertourismus haben, sollen ihre Verkehrsfunktion vollständig verlieren und soweit wie möglich bzw. rechtlich zulässig renaturiert werden (z.B. dauerhafte Stilllegung von Anlagen, Staulegung, ggf. Anrechnung auf Eingriffsbilanz für Ausbaumaßnahmen). Damit entfällt die hoheitliche Verwaltungszuständigkeit des Bundes. Eigentümerverpflichtungen könnten hier umfassend an Dritte vergeben werden. Allerdings dürfte die Entwidmung zu keiner signifikanten finanziellen Entlastung für den Bund führen, da die Eigen-

tümlerpflichtungen (Verkehrssicherung, Wasserwirtschaft, ökologische Durchgängigkeit) bestehen bleiben bzw. übernahmewillige Dritte, wenn überhaupt, nur gegen einen „Ablösungsbeitrag“ zu finden sein werden.

d. Alternativen

Alternativ könnte die bisherige strategische Ausrichtung weiterverfolgt werden, das bestehende Netz insgesamt im Rahmen des gesamtwirtschaftlich Sinnvollen zu erhalten und zu verbessern und hierzu neben Ersatzinvestitionen auch Ausbauinvestitionen vorzunehmen, wenn dies gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist.

Unter den geltenden Rahmenbedingungen würde dies allerdings dazu führen, dass zwar im gesamten Netz Investitionen getätigt werden, die aber nicht wirtschaftlich wirksam werden, da auf vielen Relationen relevante Engpässe nicht zeitgerecht bzw. gar nicht beseitigt werden könnten.

Als dauerhafte Option ist eine derartige Strategie nicht wirkungsvoll, da sie sich nur auf die Hoffnung gründet, dass sich die Rahmenbedingungen irgendwann verbessern werden.

e. Netzstruktur (Operabilität)

Die oben dargestellten Rahmenbedingungen und deren Folgen führen also zur strategischen Entscheidung, für die Ressourcensteuerung nicht nur - wie bisher - das Kriterium der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit, sondern auch Netz Kriterien heranzuziehen, welche die Verkehrsbedeutung von Transportrelationen abbilden.

Deshalb werden die Wasserstraßen gemäß ihrer verkehrlichen Bedeutung definierten Kategorien zugeordnet. Die Zuordnung erfolgt aufgrund der Höhe des Verkehrsaufkommens auf den Wasserstraßen / Wasserstraßenabschnitten gemäß den nachfolgenden Kriterien:

- Verkehrsaufkommen in beiden Richtungen einschl. Containern [Mio. t pro Jahr] gegenwärtig oder gemäß Prognose (*aktuell Prognose 2025; in Arbeit BVWP 2030*)
- Bedeutung für Fährverkehr, Personenschifffahrt und Wassertourismus

Die Bundeswasserstraßen im **Binnenbereich** werden gemäß ihrer verkehrlichen Bedeutung folgenden definierten Kategorien zugeordnet:

- **Vorrangnetz**
Verkehrsaufkommen ≥ 10 Mio. to/Jahr
- **Hauptnetz**
Verkehrsaufkommen ≥ 5 Mio. to/Jahr
- **Ergänzungsnetz**
Verkehrsaufkommen ≥ 3 Mio. to/Jahr
- **Nebennetz**
Verkehrsaufkommen ≥ 1 Mio. to/Jahr und/oder bedeutende Personenschifffahrt
- **Randnetz**
Verkehrsaufkommen $\geq 0,1$ Mio. to/Jahr und/oder geringe Personenschifffahrt
- **Wassertourismusnetz** *
große Bedeutung für die Personenschifffahrt und den Wassertourismus

▪ **Restwasserstraßen**

ohne Bedeutung für den Gütertransport und geringe Bedeutung für die Personenschifffahrt und den Wassertourismus

* *Die Bildung eines Netzes für den Wassertourismus bleibt ausdrücklich vorbehalten. Aufgrund der laufenden Untersuchung zur Umsetzung der Bundestagsinitiative können zurzeit noch keine Aussagen zum rechtlichen Status dieser Wasserstraßen, zur Beteiligung Dritter und zur Art und Weise der Aufgabenerledigung gemacht werden. Wasserstraßen mit Bedeutung für den Wassertourismus können mit anderen Netzkategorien identisch bzw. teildentisch sein.*

Die Bundeswasserstraßen im **Küstenbereich** unterliegen anderen morphologischen, hydrologischen und verkehrlich-nautischen Verhältnissen als die Binnenwasserstraßen. Dies berücksichtigend werden analog folgende Kategorien definiert:

- **Vorrangwasserstraßen** (Verkehrsaufkommen \geq 50 Mio. to/Jahr)
- **Hauptwasserstraßen** (Verkehrsaufkommen \geq 5 Mio. to/Jahr und/oder bedeutende Fährverkehre)
- **Sonstige Wasserstraßen** (geringe/ ohne Bedeutung für den Gütertransport und geringe Bedeutung für Fährverkehre)

f. Folgerungen aus der Netzstruktur

Für die Steuerung der begrenzten Ressourcen ergeben sich dann folgende Konsequenzen:

Binnenwasserstraßen:

- **Vorrangnetz** (Verkehrsaufkommen \geq 10 Mio. to/Jahr)
 - ♦ eine quantitativ und qualitativ hohe Leistungsfähigkeit der Infrastruktur wird angestrebt.
 - ♦ Ausbau erfolgt zügig für eine hohe Qualität gemäß gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit.
 - ♦ Unterhaltung, Erhaltung und Ersatz erfolgen bedarfsgerecht.
 - ♦ Betrieb erfolgt auf hohem Qualitätsniveau (24-Std.-Betrieb).
- **Hauptnetz** (Verkehrsaufkommen \geq 5 Mio. to/Jahr)
 - ♦ Bestandserhaltung steht im Vordergrund.
 - ♦ Ausbau kann im Rahmen ohnehin erforderlicher Ersatzinvestitionen erfolgen, soweit dies gesamtwirtschaftlich vorteilhaft und finanzierbar ist.
 - ♦ Unterhaltung, Erhaltung und Ersatz erfolgen bedarfsgerecht und entsprechend definierter Standards (z. B. Brückendurchfahrtshöhen).
 - ♦ Betrieb erfolgt auf hohem Qualitätsniveau (24-Std.-Betrieb).
- **Ergänzungsnetz** (Verkehrsaufkommen \geq 3 Mio. to/Jahr)
 - ♦ Bestandserhaltung steht im Vordergrund.
 - ♦ Optimierung kann im Rahmen ohnehin erforderlicher Ersatzinvestitionen erfolgen, soweit dies gesamtwirtschaftlich vorteilhaft und finanzierbar ist.
 - ♦ Unterhaltung, Erhaltung und Ersatz erfolgen bedarfsgerecht und entsprechend definierter Standards (z. B. Brückendurchfahrtshöhen).
 - ♦ Betrieb erfolgt bedarfsgerecht.
- **Nebennetz** (Verkehrsaufkommen \geq 1 Mio. to/Jahr und/oder bedeutende Personenschifffahrt)
 - ♦ Bestandserhaltung steht im Vordergrund. Ausbau findet nicht statt.
 - ♦ Unterhaltung, Erhaltung und Ersatz erfolgen bedarfsgerecht.
 - ♦ Betrieb erfolgt bedarfsgerecht.

- **Randnetz** (Verkehrsaufkommen $\geq 0,1$ Mio. to/Jahr und/oder geringe Personenschiffahrt)
 - ♦ Bestandserhaltung und Ersatzinvestitionen erfolgen in dem Umfang, wie dies aufgrund der Verkehrssicherungspflicht oder wasserwirtschaftlicher Verpflichtungen geboten ist.
 - ♦ Unterhaltung und Betrieb werden stark reduziert.
 - ♦ Dritte sollen in die Aufgabenerledigung unmittelbar einbezogen werden.
- **Wassertourismusnetz**
 - ♦ Konsequenzen werden definiert, wenn Untersuchungen hierzu abgeschlossen sind.
- **Restwasserstraßen** (ohne Bedeutung für den Gütertransport und geringe Bedeutung für die Personenschiffahrt und den Wassertourismus)
 - ♦ Aufgabe der Verkehrsfunktion (Entwidmung).
 - ♦ Dauerhafte Stilllegung von Anlagen, Staulegung, möglichst Renaturierung.
 - ♦ Eigentümerverpflichtungen können hier umfassend auf Dritte übertragen werden.

Seewasserstraßen/Seehafenzufahrten:

- **Vorrangwasserstraßen** (Verkehrsaufkommen ≥ 50 Mio. to/Jahr)
 - ♦ eine quantitativ und qualitativ hohe Leistungsfähigkeit der Infrastruktur wird angestrebt.
 - ♦ Ausbau erfolgt zügig für eine hohe Qualität gemäß gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit.
 - ♦ Unterhaltung, Erhaltung und Ersatz erfolgen bedarfsgerecht.
 - ♦ Betrieb erfolgt auf hohem Qualitätsniveau (24-Std.-Betrieb).
- **Hauptwasserstraßen** (Verkehrsaufkommen ≥ 5 Mio. to/Jahr)
 - ♦ Bestandserhaltung steht im Vordergrund.
 - ♦ lokale Optimierung kann erfolgen, soweit dies gesamtwirtschaftlich vorteilhaft und finanzierbar ist.
 - ♦ Unterhaltung, Erhaltung und Ersatz erfolgen bedarfsgerecht.
 - ♦ Betrieb erfolgt bedarfsgerecht.
- **Sonstige Wasserstraßen** (geringe/ ohne Bedeutung für den Gütertransport und geringe Bedeutung für Fährverkehre)
 - ♦ Bestandserhaltung und Ersatzinvestitionen erfolgen in dem Umfang, wie dies aufgrund der Verkehrssicherungspflicht geboten ist.
 - ♦ Unterhaltung und Betrieb werden stark reduziert.
 - ♦ Dritte sollen in die Aufgabenerledigung unmittelbar einbezogen werden.

g. Folgerungen für laufende Projekte und für sonstige Maßnahmen

Unabhängig von den oben beschriebenen Netzkategorisierungen wird für laufende und baureife Investitionsprojekte folgende Vorgehensweise vorgeschlagen:

Laufende Investitionsprojekte werden vollendet.

Relationen, auf denen Ausbaumaßnahmen bereits weitgehend realisiert sind, werden - ggf. mit abgesenkten Standards - fertig gestellt, um die bisherigen Investitionen nicht zu entwerten.

Darüber hinaus sind Einzelfallentscheidungen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung und unter Beachtung der hierfür geltenden Bewertungskriterien denkbar, insbesondere dann, wenn sich für einzelne Maßnahmen eine herausragende volkswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zeigt,

sowie für Maßnahmen- und Relationsübergreifende Entscheidungen zu Standards (z. B. Brückendurchfahrtshöhen).

h. Systemflexibilität

Bezüglich der zukünftigen Ressourcenentwicklung ist das vorstehende System hinreichend flexibel.

Reichen die Personalkapazitäten der WSV oder die Investitions- und Sachmittel für eine qualifizierte Aufgabenerledigung einschließlich von Vergaben nicht aus, käme es zu vertikalen Aufgabenverlagerungen in die nächst höhere Wasserstraßenkategorie. Die Qualität der Infrastrukturvorhaltung und des Betriebs einzelner Wasserstraßenverbindungen im Wassertourismus-, Rand- bzw. Nebennetz würde zugunsten der Funktionsfähigkeit des Haupt- und Vorrangnetzes weiter reduziert bzw. vollständig eingestellt werden müssen.

Ebenso wäre es bei einer Ressourcenerhöhung möglich, im Hauptnetz und auch im Ergänzungsnetz - und eingeschränkt im Nebennetz - Ausbau- und Optimierungsmaßnahmen wieder aufzunehmen.

Unabhängig davon besteht die Möglichkeit, in allen Netzkategorien Ausbaumaßnahmen auf Veranlassung Dritter durchzuführen, deren (Mehr-) Kosten allerdings zulasten des oder der Veranlasser gehen würden.

i. Auswirkungen der neuen Netzstruktur auf die Aufgabenerledigung, Personalstruktur und Aufbauorganisation der WSV

Der Wegfall der Verkehrsfunktion bei den Restwasserstraßen führt zu einer Einstellung des Wasserstraßenbetriebs und der verkehrlichen Unterhaltung (z.B. Vorhaltung bestimmter Wassertiefen etc.). Die WSV wird diese Aufgaben zukünftig nicht mehr wahrnehmen. Die Eigentümerunterhaltung soll - soweit möglich - Dritten zur Ausführung übertragen werden (sog. Hausmeisterverträge). Das vorhandene Fachpersonal der WSV wird in den übrigen Netzteilen eingesetzt. Im Falle von Renaturierungen sollen Möglichkeiten zur Einbindung von Umwelt- und Naturschutzverbänden bzw. entsprechender regionaler Behörden genutzt werden.

Im Randnetz und im Nebennetz werden die verkehrsbezogenen Aufgaben zukünftig nur noch eingeschränkt, d.h. bedarfsgerecht erledigt. Dies bedeutet, dass dort zukünftig nur noch das Mindestpersonal für die Aufgabenerledigung vorgehalten wird. Vergabemöglichkeiten sollen weitestgehend ausgeschöpft werden.

Im Ergänzungs- und teilweise im Hauptnetz fallen zukünftig die Ausbauinvestitionen weg, d.h. dort tätiges Investitionspersonal wird zukünftig konzentriert im Vorrangnetz bzw. für notwendige Ersatzinvestitionen in allen Netzteilen eingesetzt. Das Unterhaltungs- und Betriebspersonal der WSV soll zukünftig im Haupt- und Vorrangnetz konzentriert werden. Maßstab für die Neubemessung des Personalbedarfs ist dabei das bereits beschriebene hohe Qualitätsniveau. Konkret bedeutet dies intensive Unterhaltung von Anlagen und Strecke, rund-um- die- Uhr- Betrieb der Anlagen, Kürzung der notwendigen Sperrzeiten der Anlagen auf das Minimum bei regulären Instandsetzungsmaßnahmen sowie in Notfällen.

Die durch die Netzstruktur bedingte stärkere Konzentration des Fachpersonals erleichtert u.a. die auch vom Bundesrechnungshof mehrfach angemahnte weitere Standardisierung von Technik und Prozessen. Ziel ist es, möglichst viele Bauteile, Bauwerke und Betriebsprozesse zu standardisieren, um Effizienz und Qualität zu steigern. Die Standards werden vom BMVBS sukzessive in die WSV eingeführt.

Die neue Netzstruktur mit einem entsprechend angepassten Aufgabenkatalog der WSV führt auch zu Veränderungen der Aufbauorganisation. Die Präsenz der WSV im Neben-, Rand- und Restnetz wird deutlich reduziert zugunsten der vorrangigen Netzteile, indem die sich durch Bündelung von Aufgaben, Standardisierung von Technik und Prozessen und Zusammenlegung von Organisationseinheiten ergebenden Synergien genutzt werden. Damit werden die beabsichtigten Optimierungen im Haupt- und Vorrangnetz durch Verlagerung von Ressourcen erleichtert.

Die aufbauorganisatorischen Auswirkungen der neuen Netzstruktur sind noch vertiefend zu untersuchen.

Teil IV Rechtsänderungen, sozialverträgliche Umsetzung, Zeit- und Maßnahmenplan

1. Erforderliche Rechtsänderungen

Die Umsetzung des vorstehenden Konzeptes zur Neustrukturierung des Netzes und zur Nutzerfinanzierung bedarf z.T. umfangreicher Rechtsänderungen:

Maßnahme	Änderungsgegenstand
Entwässerung von Wasserstraßen Renaturierung, vorgezogene Kompensation	WaStrG Rechtsverordnungen
Zusammenlegung von Ämtern	Ggf. Rechtsverordnungen mit Zuständigkeitsregelungen
Qualifizierungsoffensive für WSV-Beschäftigte	Entgeltordnung zum TVöD

2. Weitere Voraussetzungen für die Umsetzung des Konzeptes

Für die Umsetzung gelten folgende Grundsätze:

- Steuerung des Gesamtprozesses durch das BMVBS.
- Rechtzeitige Information aller Nutzer, Verbände und der Bundesländer über die zukünftige Netzstruktur und deren mittel- bis langfristigen Auswirkungen auf die Nutzbarkeit der Wasserstraßeninfrastruktur.
- Einbeziehung der Länder, Kommunen und Verbände in die Umsetzung (z.B. Renaturierungen im Restnetz)
- Beteiligung der WSV-Behörden, der Beschäftigten, der Interessenvertretungen und der Gewerkschaften.
- Übertragung der regionalen Verantwortung für die Umsetzung des Konzeptes auf die zuständigen Mittel- und Unterbehörden aufgrund eines verbindlichen Zeit- und Maßnahmenplans.
- Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen in der WSV.
- Abschluss einer Dienstvereinbarung mit dem Hauptpersonalrat zur „sozialverträglichen Umsetzung“.
- Ggf. Abschluss eines Tarifvertrages.

Maßnahmen- und Zeitplan

Maßnahme	Beginn
Information des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages	26.1.2011
Prüfung, Vorbereitung und Durchführung erforderlicher Rechtsänderungen (Gesetz zur Reform der WSV)	läuft
Entwidmung von Restwasserstraßen, Renaturierung, Kompensation	sofort
Zuordnung der Wasserstraßen zur Netzstruktur, laufende Ausbaumaßnahmen, Auswirkungen Wassertourismus	sofort
Dienstvereinbarung	27.1.2011
Konzept zur WSV- Struktur	15.4.2011
Regionale Konzepte	unmittelbar anschließend
Umsetzung Netzstruktur, WSV- Struktur	1.1.2012