



●●● INITIATIVE
SYSTEM WASSERSTRASSE

Impulspapier

Wasserstraßeninfrastruktur stärken:

- Finanzierung langfristig sichern
- Leistungsfähigkeit der WSV steigern

Februar 2023

Die Bundesregierung strebt an, den Anteil der Binnenschifffahrt am Güterverkehr von 6,9 Prozent in 2021 auf 12 Prozent bis 2030 zu steigern und auch den Beitrag der Seeschifffahrt zum Klimaschutz zu erhöhen. Diese Ziele erfordern eine zuverlässigere, leistungsfähigere und klimaresilientere Wasserstraßeninfrastruktur im Binnenland sowie an der deutschen Nord- und Ostseeküste.

Die Voraussetzungen hierfür sind:

1. **eine angemessen hohe und langfristig gesicherte Finanzierungszusage für den Erhalt und Ausbau der Binnenschifffahrts- und Seeschifffahrtswasserstraßen und**
2. **eine moderne, leistungsfähige und effizient arbeitende Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.**

Um die Leistungsfähigkeit des Systems Wasserstraße zu gewährleisten, müssen kurzfristig Investitionen priorisiert, Prozesse gestrafft sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Neben den vorrangigen Sanierungsvorhaben gilt es volkswirtschaftlich wichtige Aus- und Neubauvorhaben des Bundesverkehrswegeplans zu realisieren und die Wasserstraßeninfrastrukturen an klimatische Veränderungen – insbesondere häufiger auftretende Niedrig- und Hochwasserperioden – sowie an den steigenden Bedarf an Transportkapazitäten und an veränderte Güterstrukturen anzupassen. Für diese langfristige Perspektive der Wasserstraße ist eine nachhaltige Finanzierungszusage auf Basis einer Strukturreform der WSV unerlässlich. Nur so kann Vertrauen in das System „Wasserstraße-Schiff-Hafen“ als umweltfreundliche und leistungsfähige Alternative für Güterverkehre zurückgewonnen werden.

Neben den wichtigen Aufgaben zur Sicherstellung von Resilienz und Leistungsfähigkeit der Infrastruktur der See- und Binnenschifffahrtswasserstraßen als Verkehrsträger wird vielen Nebenwasserstraßen zukünftig auch eine deutlich größere touristische Bedeutung vor dem Hintergrund der regionalen Entwicklungsziele zukommen. Erhalt und Modernisierung der überwiegend durch die Freizeitschifffahrt genutzten Wasserstraßen und ihrer Einrichtungen erfordern ebenso steigende finanzielle Mittel und verstärkte personelle Kapazitäten bei der WSV.

1. Auskömmliche Finanzierung des Systems Wasserstraße nachhaltig sichern

Der Investitionsbedarf für Erhalt und Ausbau der Wasserstraßeninfrastruktur ist seit Jahren deutlich höher als die getätigten Ausgaben. Die daraus resultierenden Mängel, u.a. überalterte Schleusen, Brücken und Wehre mit schlechtem Bauwerkszustand und unzeitgemäßen Abmessungen, oder unzureichende Fahrrinntiefen in Magistralen wie dem Rhein und der Donau oder der Elbe und der Weser sowie Mängel an Kanälen (dazu zählt auch der Nord-Ostsee-Kanal) führen zu einer verringerten Nutzbarkeit der Wasserstraßen, mangelnder Zuverlässigkeit und einer unzureichenden Versorgung der Kunden der See- und Binnenschifffahrt.

Verstetigt sich dieser Negativtrend, können Abwanderungen von Schlüsselindustrien und damit wichtigen Arbeitgebern mit entsprechend nachteiligen Folgen für den Wirtschaftsstandort Deutschland die Folge sein.

Die für die Wasserstraßeninfrastruktur verantwortliche Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) steht vor großen Herausforderungen. Den Sanierungs- und Umsetzungsstau wird sie ohne ausreichende politische und finanzielle Rückendeckung nicht auflösen können. Als Bundesverwaltung kann die WSV in der jetzigen Struktur Investitionen in die Wasserstraße nicht langfristig planen, steuern und priorisieren. Zwar gilt seit 2014 die projektbezogene Überjährigkeit von Investitionen, die Investitionslinie für den Wasserstraßenbereich insgesamt ist allerdings strukturell nicht auskömmlich. In den vergangenen zehn Jahren konnten die Investitionsbedarfe nur durch kurzfristige Sonderprogramme und durch die Inanspruchnahme von Restmitteln aus Vorjahren gedeckt werden. So auch im Jahr 2023, für das der Bundeshaushalt geringere Mittel vorsieht als für das Vorjahr. Die anhaltende und weiterhin drohende Unterfinanzierung der Wasserstraße trägt dem Handlungsdruck nicht Rechnung und führt zu fehlender Planungssicherheit und zu immer weiteren Verzögerungen bei notwendigen Investitionen.

Eine funktionale, auskömmliche und langfristige Finanzierungsvereinbarung für das System Wasserstraße kann formal aber nicht mit einer untergeordneten Behörde geschlossen werden. Hier ist die bestehende organisatorische Struktur der WSV von Nachteil. Eine Umstellung auf eine von den jährlich beschlossenen Bundeshaushalten weitgehend unabhängige Mittelbewirtschaftung würde der WSV eine transparentere und langfristige Planung und Priorisierung ihrer Investitionen ermöglichen. Auch ihre Dienstleister erhielten so die nötige Planungssicherheit, entsprechende Kapazitäten für Aufträge der WSV vorzuhalten und zur Verfügung zu stellen.

Die Frage nach einer Trennung hoheitlicher und operativer Aufgaben durch eine Strukturreform ähnlich wie zwischen der Deutschen Bahn AG und dem Eisenbahnbundesamt bzw. der Autobahn GmbH und dem Fernstraßenbundesamt sollte daher grundlegend diskutiert werden.

Zwischenfazit: Um den Sanierungsstau abzarbeiten, laufende Erhaltungs- und Betriebsaufgaben vollumfänglich zu erfüllen und die prioritären Aus- und Neubauvorhaben schnell und kompetent zu realisieren, fordert die Initiative System Wasserstraße:

- Einführung einer überjährigen Finanzierungsvereinbarung für die WSV durch die Umstellung auf eine von den jährlichen Bundeshaushalten weitgehend unabhängige Mittelbewirtschaftung. Es sind jährlich Mittel in Höhe von mindestens 2 Mrd. Euro bereitzustellen, um den Substanzverlust zu stoppen und um die baulichen Anlagen und Gewässer zu sanieren, sie bedarfsgerecht zu erhalten und auszubauen.
- Organisatorische Trennung von hoheitlichen Aufgaben und Durchführungsorganisation, sofern sich die übergeordneten Ziele (projektunabhängige, überjährige

gesicherte Finanzierung und Stärkung der Arbeitgeberattraktivität – hier vor allem marktübliche Vergütung von Personal, Durchlässigkeit und Qualifizierung – nicht im bestehenden Rechtsrahmen (z.B. Bundeshaushaltsordnung) lösen lassen (siehe Seite 2)).

Wichtig ist dabei, dass hoheitliche Maßnahmen mit regionalem Bezug auch vor Ort erhalten bleiben (z.B. der Erlass von schiffspolizeilichen Verfügungen und die Verkehrslenkung).

- Entscheidung über die haushälterische Trennung oder Beibehaltung von Haupt- und Nebenwasserstraßen, um Transparenz zu verfügbaren Haushaltsmitteln und Personalressourcen zu schaffen.
- Priorisierung von Erhaltungsmaßnahmen sowie wirtschaftlich sinnvoller und ökologisch tragfähiger Aus- und Neubauvorhaben. Voraussetzung sind eine umfassendere Kosten- und Leistungsrechnung und ein verlässliches und transparentes Risikocontrolling.

2. Leistungsfähigkeit der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung steigern

Neben dem enormen Druck aus den anstehenden Bau- und Unterhaltungsaufgaben, den Transformationserfordernissen im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Gestaltung des Verkehrsträgers und der Gewässer, steht die WSV vor personellen Herausforderungen. Durch den allgemeinen Fachkräftemangel und starke Konkurrenz aus der freien Wirtschaft gelingt es der WSV nicht, genügend Handwerkerinnen und Handwerker, Ingenieurinnen und Ingenieure, Technikerinnen und Techniker, Juristinnen und Juristen und Verwaltungsfachkräfte zu finden. Zusammen mit erheblichen Personaleinsparungen in den vergangenen Jahren hat dies bei einigen WSV-Aufgaben zu einem Knowhow-Verlust geführt, der kurzfristig wieder ausgeglichen werden muss. Hinzu kommen neue Aufgaben und Anforderungen wie die Umsetzung der Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), eine Häufung von Niedrig- und Hochwasserperioden sowie das transparente Unterhaltungs-Management der verschiedenen Anspruchsgruppen.

Vor diesem Hintergrund müssen Prozesse sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren entschieden beschleunigt werden, um bestehende Ressourcen effizienter zu nutzen. Die bestehende Struktur steht diesem Ziel im Weg. Die Lösung akuter Herausforderungen und langfristiger Transformationsprozesse erfordert eine effiziente und modernere Struktur, die selbständiges regionales Handeln innerhalb vorgegebener, ausreichend groß bemessener Ermessensspielräume fördert.

Zwischenfazit: Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung fordert die Initiative System Wasserstraße folgende kurz- bis mittelfristig umzusetzenden Maßnahmen:

- Verschlankung administrativer Prozesse innerhalb der Verwaltung, u.a. mittels der Hebung von Zeitressourcen durch eine Reduzierung der Abstimmungsprozesse zwischen dem Bundesverkehrsministerium, der GDWS und der Ämterebene der WSV bei Planung, Genehmigung und Bauausführung. Ziel ist die Stärkung subsidiärer Entscheidungsstrukturen und die Aktivierung bisher mit Verwaltungsaufgaben ausgelasteter Ingenieurkapazitäten für das Kerngeschäft.
- Bündelung von Abstimmungsprozessen zwischen GDWS und Ämtern bei seriellen Bauwerken insbesondere im Ersatzneubau (z.B. bei Brückenzügen oder standardisierten Schleusenketten (siehe Mosel)).
- Stärkere Vernetzung aller Infrastrukturaufgaben unter Einbindung von Verkehrstechnik und -telematik.
- Stärkung des Austauschs mit den Organisationen anderer Verkehrsträger und wissenschaftlichen Dienstleistern.
- Zügige Etablierung der wasserwirtschaftlichen Verantwortungsbereiche in der WSV zur Umsetzung der Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie.
- Verbesserung der Verfügbarkeit der Wasserstraßenachsen und Dokumentation der Nutzbarkeit über 365 Tage durch regelmäßige Berichterstattungen zur verkehrlichen Verfügbarkeit, geplante Sanierungs- und Ausbauvorhaben transparent kommunizieren.
- Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Arbeitgebers WSV und einer raschen Besetzung offener Stellen in regionaler Zuständigkeit der Ämter.
- Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Im Februar 2023

Die Initiative System Wasserstraße ist ein Zusammenschluss aus Schifffahrtsgewerbe, Häfen, der Transport- und Logistikbranche, der verladenden Industrie und der Planungs- und Bauwirtschaft. Gemeinsam artikuliert die Initiative System Wasserstraße Missstände am Zustand der Wasserstraßen und formuliert Forderungen und Ideen, mit denen das System Wasserstraße verbessert werden soll.

Gemeinsam tritt die **Initiative System Wasserstraße** für eine Stärkung der Wasserstraßeninfrastruktur einschließlich der Verknüpfung mit angrenzenden Verkehrsträgern in personeller, finanzieller, technischer und rechtlicher Hinsicht ein.

Dieses Impulspapier der „Initiative System Wasserstraße“ wird unterstützt durch:

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Bundesverband Mineralische Rohstoffe e. V.

Bundesverband Öffentlicher Binnenhäfen e.V. (BÖB)

Bundesverband Spedition und Logistik e.V. (DSLVL)

Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)

Deutsches Verkehrsforum (DVF)

Elbe Allianz e.V.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB), BFA Wasserbau

Koninklijke BLN-Schuttevaer

Lotsenbrüderschaft Elbe

Niederrheinische Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel-Kleve zu Duisburg

Schifferbörse zu Duisburg-Ruhrort e.V.

Verband Beratende Ingenieure (VBI), Arbeitskreis Wasserstraßen

Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)

vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V.

Verein für europäische Binnenschifffahrt und Wasserstraßen e.V. (VBW)

Verband für Schiffbau und Meerestechnik e.V. (VSM)

Verband Verkehrswirtschaft und Logistik Nordrhein-Westfalen e. V. (VVWL)

Wirtschaftsvereinigung Stahl

Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V.

Zentralverband Deutscher Schiffsmakler e.V.



ANLAGE I

Detaillierte Beschreibung der vorgeschlagenen Maßnahmen, um den Sanierungsstau abzarbeiten, laufende Erhaltungs- und Betriebsaufgaben vollumfänglich zu erfüllen und die prioritären Aus- und Neubauvorhaben schnell und kompetent realisieren zu können.

Überjährige Finanzierungsvereinbarung/-zusage für die WSV: Damit die WSV ihre Investitionen transparenter und langfristiger planen und priorisieren kann, ist eine Umstellung auf eine überjährige Mittelbewirtschaftung unabhängig von den jährlich beschlossenen Bundeshaushalten notwendig, wie es bereits im Bereich Schiene der Fall ist. Dies ermöglicht auch ihren Dienstleistern die nötige Planungssicherheit, entsprechende Kapazitäten für Aufträge der WSV vorzuhalten und zur Verfügung zu stellen.

Entscheidung, ob organisatorische und haushälterische Beibehaltung oder Trennung (Hauptnetz von Nebennetz): Die seit mehreren Jahren mit wechselnder Ausrichtung diskutierte Frage der Trennung von Haupt- und Nebenwasserstraßen im Bundeshaushalt sollte zeitnah abschließend beantwortet werden, damit Transparenz über die jeweils verfügbaren Haushaltsmittel und Personalressourcen besteht. Dies ist auch eine Voraussetzung für eine an den tatsächlichen Bedarfen orientierte Finanzierung der Bundeswasserstraßen.

Steuerung der Maßnahmen auf „Erhalt vor Ausbau“: Die im Verkehrsinfrastrukturbericht aufgezeigten schlechten Zustände und die geringe Restnutzungsdauer der bestehenden Bauwerke erfordern ebenfalls eine klare Priorisierung zugunsten von Erhaltungsmaßnahmen. Eine wichtige Grundlage hierfür sind eine umfassendere Kosten- und Leistungsrechnung und ein verlässliches und transparentes Risikocontrolling. Es gilt prioritär einen weiteren Substanzverlust von Schleusen, Wehren und weiteren Bauwerken zu verhindern, um den Verkehrsträger Wasserstraße wieder verlässlicher zu machen, und sekundär mittels wirtschaftlich sinnvoller und ökologisch tragfähiger Aus- und Neubauvorhaben die Potenziale zusätzlicher Kapazitäten für die Verkehrsverlagerung auf die Wasserstraße zu nutzen.

Ausrichtung der Ausbauprioritäten nach strengeren volkswirtschaftlichen und ökologischen Kriterien: Der enorme Sanierungs- und Ausbaubedarf, lange Realisierungszeiträume und knapper werdende Investitionsmittel erfordern eine Priorisierung der Ausbaivorhaben auf Grundlage nachvollziehbarer volkswirtschaftlicher und ökologischer Kriterien (Beispiele: Kosten- und Leistungsrechnung, Nutzen-Kosten-Verhältnis, Verkehrsleistung, ganzheitliche Betrachtung des Wasserstraßennetzes, Effekte eines

Bauwerksausfalls, Emissionsreduktion und Umweltschaden vs. -nutzen), damit transparent die Projekte mit dem größten Nutzen identifiziert und prioritär umgesetzt werden.

Verfügbarkeit der Wasserstraßenachsen verbessern – Nutzbarkeit über 365 Tage transparent dokumentieren: Mit ELWIS steht zwar ein gutes Informationstool für Nutzer von Wasserstraßen zur Verfügung, allerdings sind die Funktionsausfälle der Wasserstraßeninfrastruktur nicht nachhaltig dokumentiert. Notwendig sind darüber hinaus zeitnahe, transparentere und regelmäßige Berichterstattungen zur verkehrlichen Verfügbarkeit, geplanten Sanierungs- und Ausbauvorhaben, usw., etwa in Form standardisierter Jahresberichte einschließlich Risikoeinschätzungen der GDWS und der Revierämter. Dies soll den Nutzerinnen und Nutzern der Wasserstraße (Schifffahrt, Tourismus, Wassersport, Umwelt) mehr Planbarkeit und Verlässlichkeit zur Verfügbarkeit der Wasserstraßen geben.

Zügige Etablierung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben in der WSV: Mit dem Gesetz für den wasserwirtschaftlichen Ausbau an Bundeswasserstraßen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele der Wasserrahmenrichtlinie hat der Bund von den Ländern die Zuständigkeit für den wasserwirtschaftlichen Ausbau der Binnenwasserstraßen im Rahmen der WRRL übernommen. Der Gesetzgeber hat bereits 2020 die für diese Aufgabe voraussichtlich notwendigen zusätzlichen 208 unbefristeten Stellen bei WSV, BAW und BfG bereitgestellt (2021: 88, 2022: 70, 2023: 48). Die Besetzung der Stellen läuft bisher nach verwaltungsinternen Aussagen schleppend an, so dass die WSV ihren neuen Aufgaben nicht vollumfänglich nachkommen kann. Die WSV muss zeitnah in die Lage versetzt werden, ihren veränderten Zuständigkeitsbereich vollständig wahrnehmen zu können und so ihr Leitmotiv „Mobilität ermöglichen und die Umwelt schützen“ zu erfüllen.

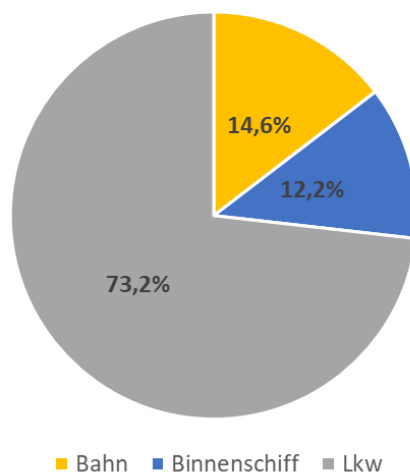
ANLAGE II

Volkswirtschaftliche Relevanz und Hintergrund

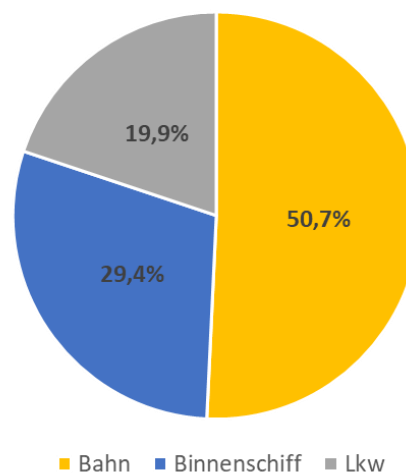
Bundeswasserstraßen sind als Verkehrsträger unabdingbar für die Versorgung von Handel und Industrie und somit Garanten für Wertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland.

Viele deutsche Schlüsselindustrien sind zwingend auf verlässliche Wasserstraßen und planbare Transporte via See- und Binnenschiff angewiesen. So werden beispielsweise 12 Prozent der chemisch-pharmazeutischen Erzeugnisse und knapp ein Drittel der Transporte der Stahlindustrie über die Binnenwasserstraßen transportiert.

Transporte chemisch-pharmazeutischer Erzeugnisse nach Transportmittel (2021)



Transporte der Stahlindustrie nach Transportmittel (2021)



Quellen: VCI: Chemiewirtschaft in Zahlen ([2022](#)), WV Stahl: Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland ([2022](#))

Anders als bei Schiene und Straße sind auf den Bundeswasserstraßen noch erhebliche Kapazitätssteigerungen möglich. Für einen funktionierenden und verlässlichen Transport von Gütern über das deutsche Wasserstraßennetz ist es daher nötig, dass die bestehende Infrastruktur auf Grundlage ökologischer und ökonomischer Kriterien erhalten und ertüchtigt wird.

Rund die Hälfte der Anlagen wurde vor 1950 errichtet, schon der Verkehrsinfrastrukturbericht 2015 hat aufgezeigt, dass insbesondere bei vielen Stahlbauwerken die Restnutzungsdauer von 40 Jahren eigentlich bereits überschritten ist. Gleiches gilt für Massivbauten mit Baujahr 1950 und älter. Der Bericht zeigte auf Grundlage von Bauwerksprüfungen auf, wie viele Bauwerke in nicht ausreichendem oder gerade noch ausreichendem Zustand sind: Bei den Schleusenanlagen sind es 85 Prozent, bei den Wehranlagen 73 Prozent und bei den Brücken 49 Prozent. Der Bericht konstatierte, dass ab 2015 in den nächsten 10 Jahren 235 Bauwerke (davon 50

Schleusen) zu ersetzen seien. Zum Vergleich: In den 20 Jahren zuvor wurden lediglich 7 Schleusen neu gebaut.

Daraus resultierte bereits zum Zeitpunkt des Berichts ein jährlicher Ersatzinvestitionsbedarf von 900 Millionen Euro, der inzwischen auf rd. 1,6 Mrd. Euro jährlich angestiegen ist. **Um den Sanierungsstau abzubauen, müsste die WSV in Kurz- und Mittelfrist dreimal mehr Schleusen und Brücken und rund 20-mal mehr Wehre bauen als in den vergangenen Jahren** (siehe nachfolgende Tabelle).

Bauwerke	Erneuerungsbedarf in den nächsten 10 Jahren (Stand 2016)	Seit 2016 realisierte Ersatzbauwerke	Durchschnitt pro Jahr (Ist)	Durchschnitt pro Jahr (Soll)
Schleusen*	50	5	0,8	3
Wehre*	30	1	0,15	3
Düker und Durchlässe	45	9	1,5	4,5
Brücken	110	30	5	11
Erneuerungsbedarf insgesamt	250	45	7,5	24

Datenquelle: WSV (* vorläufige Zahlen)