Bundesministerium
der Finanzen

Steffen Kampeter
Parlamentarischer Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Petra Merkel MdB
Platz der Republik
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin
TEL +49 (0) 30 18 682-42 83
FAX +49 (0) 30 18 682-44 97
E-MAIL Steffen.Kampeter@bmf.bund.de
DATUM 22. Juni 2012

BETREFF Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV);
5. Bericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur Reform der WSV

BEZUG 55. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2011 (Ausschussdrucksache 3018 (neu))

ANLAGEN 1
160 Abdrucke mit je 1 Anlage

GZ **II B 1 - VE 0300/08/10010**

DOK 2012/0556989
(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache
4532
17. Wahlperiode

Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen Nr. 91/12

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 55. Sitzung am 25. Mai 2011 den 2. Bericht des BMVBS zur Reform der WSV mit Maßgaben zur Kenntnis genommen. BMVBS wurde aufgefordert, zunächst eine Aufgabenkritik der gesamten WSV durchzuführen, anschließend die Geschäftsprozesse zu optimieren, die Aufbauorganisation anzupassen und abschließend eine Personalbemessung durchzuführen. Über den Fortschritt bei der Reform der WSV sollte zum 31. Oktober 2011 und zum 31. Januar 2012 berichtet werden. Mit Schreiben vom 1. Februar 2012 hatte ich hierzu den 4. Bericht des BMVBS zur

Reform der WSV vorgelegt, der an den vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. November 2011 zur Kenntnis genommenen 3. Bericht (A-Drucksache 17(8)3835) angeschlossen hat und den Fortgang der Untersuchungen erläuterte. Der 4. Bericht wird vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2012 ebenfalls beraten (TOP 26).

Als Anlage lege ich nunmehr den 5. Bericht des BMVBS zur Reform der WSV vor, der u. a. Informationen zur vorläufigen Netzstruktur der Bundeswasserstraßen sowie zur Aufbauorganisation der WSV beinhaltet und wesentliche Ergebnisse der durchgeführten Aufgaben- und Geschäftsprozessanalysen darstellt.

Wegen des Sachzusammenhangs ist – wie beim Vorbericht – auch der Verfahrensstand hinsichtlich der Beschlüsse des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages dargestellt. Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Ausschuss für Tourismus sowie der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erhalten einen Abdruck des Berichts.

Ich bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Stand: 22.06.2012

5. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV)

...

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 5
I. ZUSAMMENFASSUNG 6
1. Ziele: 6
2. Umsetzungsmaßnahmen: 6
3. Veranlassung 7
4. Netzstruktur 7
5. Aufgabenkritik 8
6. Geschäftsprozessanalyse 9
7. Vergaben 10
8. Anpassung der Aufbauorganisation 11
9. Stellen- und Planstelleneinsparungen 13
10. Umsetzung 13
II. Bericht 15
1. Veranlassung und Ziele der WSV- Reform 15
1.1 Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode 15
1.2 Beschlüsse des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages 15
1.3 Beschluss des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (AVBS) 16
1.4 Ressourcensituation 17
1.4.1 Haushaltsmittel, Investitionen 17
1.4.2 Stellen und Planstellen/Fachkräfte 18
1.5. Ziele der Reform 19
2. Inhalt und Umfang des 5. Berichts. 20
3. Netzstruktur 20
3.1 Funktionen der Bundeswasserstraßen, Zuständigkeiten der WSV 20
3.2 Erforderlichkeit zusätzlicher Priorisierungsinstrumente 21
3.3 Netzstruktur, Vorschlag des BMVBS 21
3.4 Gutachten zur Netzstruktur 22
3.5 Positionen des BMVBS und der Länder 23
4. Ergebnisse der Aufgabenkritik 23

. . .

4.1 Auftrag (Haushaltsausschuss) 23
4.2 Vorgehensweise, Methodik, Akzeptanz 24
4.3 Grundlagen (Aktualisierung des Kernaufgabengutachtens 2001 - KAG) 24
4.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen 24
5. Geschäftsprozessanalyse- und -optimierung 27
5.1 Geschäftsprozessanalyse 27
5.2. Geschäftsprozessoptimierung 28
6. Vergaben 29
6.1 Bestehende Vergabepraxis und bestehendes Vergabevolumen 29
6.2 Strukturierung der Vergaben (Erhalt der Fachkompetenz, Markt) 29
6.3 Methodik für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 30
6.4 Bauaufsichtliche Verantwortung und Verkehrssicherungspflicht des Eigentums 32
7. Anpassung der Aufbauorganisation 32
7.1 Veranlassung 32
7.2 Methodik 33
7.3 Steuerungsbedarf 34
7.4 Zielstruktur der äußeren Aufbauorganisation 36
7.4.1 Außenbereich (Außenbezirke, Bauhöfe, Verkehrs- und Revierzentralen) 36
7.4.2 Unterbehörden (Ämterebene) 36
7.4.3 Mittelbehörden 37
7.4.4 Bundesanstalten 37
7.4.5 Dienstleistungszentren 38
7.4.6 Darstellung der Zielstruktur (Aufbauorganisation) ergibt sich aus Anlage 3b. 38
7.5 Aufgabenabgrenzung WSÄ BU und WSÄ 38
7.7 Struktur und regionale Verteilung der WSÄ ergeben sich aus der Anlage 3. 39
8. Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse 39
9. Umsetzung der Zielstruktur 41
9.1. Änderung von Rechtsvorschriften 41
9.2 Aufgaben der GDWS 41
9.3 Innere Aufbauorganisation 42
9.4 Personalausstattung der GDWS 42
9.5. Standort der GDWS 42
9.6. Aufbaustab 42
9.7. Aufgaben des Aufbaustabes 42

. . .

9.8 Sozialverträglichkeit 43
10. Sachstand weiterer Untersuchungen 43
10.1 Nutzerfinanzierung 43
10.2 Alternative Betriebsformen 43

Anlagen

Anlage 1 Kategorisierung des See- und Binnenwasserstraßennetzes
Anlage 2 Übersicht über die getätigten Vergaben sowie die Entwicklung der Auftragsummen
Anlage 3 Darstellung der Ist- und Zielstruktur

Abkürzungsverzeichnis

Abt. WS	**Abteilung Wasserstraßen, Schifffahrt**
AVBS	**Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**
BAW	**Bundesanstalt für Wasserbau**
BfG	**Bundesanstalt für Gewässerkunde**
BMVBS	**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**
BRH	**Bundesrechnungshof**
BMF	**Bundesministerium der Finanzen**
BMI	**Bundesministerium des Innern**
BVBS	**Bundesverwaltung für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**
DVA	**Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen**
EU	**Europäische Union**
HHA	**Haushaltsausschuss**
IT	**Informationstechnik**
RL	**Richtlinie**
TEN-V	**Transeuropäisches Verkehrsnetz**
VOB	**Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen**
VOF	**Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen**
WaStrG	**Bundeswasserstraßengesetz**
WSA (WSÄ)	**Wasser- und Schifffahrtsamt (Ämter)**
WSA BU	**Wasser- und Schifffahrtsamt - Betrieb und Unterhaltung**
WSD (WSDen)	**Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktionen)**
WSV	**Wasser- und Schifffahrtsverwaltung**

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verkehrsträger Wasserstraße braucht verlässliche Entwicklungsperspektiven. Unser Land, unsere Wirtschaft und vor allem unsere See- und Binnenschifffahrt sind auf den Erhalt und die Modernisierung eines leistungsfähigen Wasserstraßennetzes elementar angewiesen.
Zugleich brauchen wir im Sinne einer zukunftsfähigen Infrastrukturplanung eine leistungsfähige, effiziente und zugleich wirtschaftlich arbeitende Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV).
Ausgangspunkt unserer WSV-Reform ist die Erarbeitung klarer Vorstellungen über ein künftiges Bundeswasserstraßennetz und entsprechender Entwicklungskriterien.
Hintergrund für diese notwendige Prioritätensetzung ist nicht zuletzt die Tatsache, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen für den Erhalt und den Ausbau unserer Wasserstraßeninfrastruktur begrenzt sind - und zwar in finanzieller wie in personeller Hinsicht.
Ziele und Umsetzungsmaßnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Ziele:

- Sicherung einer leistungsfähigen, effizienten und für die Steuerzahler kostengünstigen Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV),
- Nachhaltige Absicherung der Fachkompetenz in der WSV trotz Stellenabbau und Fachkräftemangel,
- Verschlankung der WSV-Struktur,
- Schaffung von Verlässlichkeit durch Einführung einer auf die Netzstruktur aufbauenden Vergabestrategie.

2. Umsetzungsmaßnahmen:

- Kategorisierung der Wasserstraßen nach ihrer Transportfunktion als zusätzliches strategisches Element zum effektiven Einsatz der knappen Ressourcen,
- Regelmäßige Überprüfung der Netzkategorisierung (alle 5 Jahre),
- Konzentration von Ressourcn für Betrieb und Unterhaltung an Wasserstraßen mit hoher Transportfunktion,
- Vergaben soweit möglich nach Wirtschaftlichkeitskriterien und nicht nach dem lokalen Personalbestand,
- Gewinnung von Synergien durch Konzentration des Personals und der Finanzmittel für Ausbau, Ersatz, Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel der geltenden Finanzplanung,

. . .

  - Konzentration der Steuerungsaufgaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der WSDen in einer zentralen Stelle außerhalb des BMVBS (Generaldirektion für Wasserstraßen und Schifffahrt*),
- Fokussierung auf die Aufgaben für Verkehr und Infrastruktur durch Schaffung spezialisierter Ämter,
- Revierbezogene Bündelung bestimmter Fachaufgaben (Verkehrsmanagement, Schifffahrt, Geodienste, Liegenschaften, Nutzungen),
- Schaffung eines optimierten schlankenVerwaltungsaufbaus durch Reduzierung der Behördenanzahl um ca. 1/3.

*vorläufige Bezeichnung

3. Veranlassung

Nach Feststellung des BMVBS ist die Funktionsfähigkeit der WSV nicht mehr im ausreichendem Rahmen bundesweit gesichert. Diese Situation wird zudem durch begrenzte Ressourcen (Personal- und Sachmittel) belastet. Der Bundesrechnungshof fordert seit Jahren Effiznienzgewinne in der WSV ein. Das haben die Koalition und konkret der Haushaltsausschuss sowie der AVBS zum Anlass genommen das BMVBS aufzufordern, umfangreiche Untersuchungen zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes durchzuführen.

4. Netzstruktur

Aufgrund des Beschlusses des AVBS vom 06.07.2011 und des Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz haben das BMVBS, 14 Bundesländer und der Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen die vom BMVBS vorgenommene die Netzkategorisierung von einem unabhängigen Gutachter überprüfen lassen.

Der Gutachter hat auf der Grundlage der auf bestimmten Wasserstraßenrelationen transportierten Gütermenge und der Wertschöpfung bestimmter Wirtschaftsregionen mit einer Hafeninfrastruktur sowie den Wasserstraßen der TEN-V-Richtlinie der EU ein Kernnetz, ein ergänzendes Kernnetz und ein Netz sonstiger Wasserstraßen entwickelt.

In diesem Rahmen haben sich Bund und Länder darauf verständigt, dass der Netzerhalt Vorrang vor dem Ausbau hat. Für den Ausbau der Infrastruktur wurde das Kernnetz des Gutachtens durch das BMVBS deshalb in drei Unterkategorien unterteilt. Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung werden neben Ersatzinvestitionen in den oberen drei Kategorien und der qualifizierten Beendigung bereits laufender Maßnahmen Ausbauinvestitionen für größere Fahrzeuge ausschließlich in der höchsten Kategorie A vorgenommen. Bei notwendigen Ersatzinvestitionen in der Kategorie B werden die Ausbauparameter der Kategorie A beachtet. Ferner sind in dieser

. . .

Kategorie Optimierungsmaßnahmen (Vertiefungen, geringfügige Verbreiterungen) möglich. Wasserstraßen der Kategorie C sowie die sonstigen Wasserstraßen werden nicht weiter ausgebaut, werden aber in Ihrem Bestand erhalten.
Die Intensität von Betrieb und Unterhaltung - und damit der Personal- und Sachmitteleinsatz - wird sich zukünftig ebenfalls an der Netzkategorisierung orientieren, damit dem Gesichtspunkt einer angemessenen funktionsfähigen Verwaltung entsprochen werden kann.
Die Netzkategorisierung wird künftig alle 5 Jahre im Rahmen der Fortschreibungen des Investitionsrahmenplanes überprüft.

5. Aufgabenkritik

Nach Maßgabe des Beschlusses des Haushaltsausschusses vom 25.05.2011 hat das BMVBS die Aufgabenanalyse des sog. Kernaufgabengutachtens aus dem Jahre 2001 aktualisiert, neue Aufgaben verifiziert und im Wesentlichen in den bestehenden Aufgabenkatalog integriert mit der Folge, dass sich der entsprechende Personaleinsatz der WSV z.T. erheblich verändert hat. Hinzu kommt, dass der haushaltsgesetzliche Personalabbau seit 1993 aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten nicht gleichmäßig auf die Organisationseinheiten verteilt werden konnte. Im Ergebnis sind heute selbst bei vergleichbaren Organisationseinheiten der gleichen Verwaltungsstufe

- ein unterschiedliches Aufgabenverständnis,
- höchst unterschiedliche Erledigungsstrukturen (z.B.Vergabe oder Eigenerledigung) sowie
- eine heterogene Personalausstattung festzustellen.

Organisationseinheiten an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsfunktion bzw. vielen Anlagen sind insbesondere für unvorhergesehene Ereignisse (Betriebsstörungen, Havarien) nicht ausreichend personell besetzt und mit Ressourcen ausgestattet.
Die Heterogenität setzt sich bei den Vergaben fort. Vergaben richten sich aktuell nicht nach ihrer Wirtschaftlichkeit gegenüber der Eigenerledigung, sondern nahezu ausschließlich nach dem jeweiligen Personalbestand, der den jeweiligen Organisationseinheiten für die Aufgabenerledigung noch zur Verfügung steht.
Insgesamt ist festzustellen, dass für die zielgerichtete Aufgabenerledigung verbindliche Vorgaben und Standards fehlen. Dies gilt sowohl für die Technik der Anlagen, die Sachmittel- und Personalausstattung des Außenbereichs als auch für die notwendigen Abstimmungsprozesse innerhalb der Organisationseinheiten sowie behördenübergreifend.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen und der daraus zwangsläufig resultierenden bundesweiten Betrachtung und Bewertung können diese Vorgaben und Standards auch nicht mehr regional erarbeitet und umgesetzt werden. Damit kann das Ziel der Reform der 1990‘er Jahre,

- Effektivität und Effizienz der WSV durch die konsequente Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die (möglichst) unterste Verwaltungsebene sowie eine
- Kompetenzsteigerung auf allen Verwaltungsebenen

unter Beachtung der geltenden haushaltsgesetzlichen Restriktionen nicht mehr erreicht werden.

Die Aktualisierung des Kernaufgabengutachtens zeigt demgegenüber deutlich, dass aufgrund der begrenzten Mittelausstattung eine Konzentrierung der Steuerungsaufgaben, die heute z.T. vom BMVBS und den WSDen wahrgenommen werden, sinnvoll ist.

6. Geschäftsprozessanalyse

Im Rahmen der Geschäftsprozessanalyse wurden zunächst die behördenübergreifenden Abstimmungs-, Prüfungs- und Genehmigungsprozesse auf der Grundlage verschiedener Prüfbemerkungen und Berichte des Bundesrechnungshofes untersucht. Hierbei wurde festgestellt, dass die behördenübergreifenden Prozesse zwar aufgrund eines einheitlichen Regelwerkes, aber höchst unterschiedlich vollzogen werden. Insbesondere im BMVBS als oberste Stufe der WSV-Organisation hat die Anzahl der reaktiven Einzelfallkorrekturen im Rahmen von Abstimmungen und Genehmigungen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Dies bindet zunehmend Personalressourcen. Dadurch wird die eigentliche ministerielle Arbeit, zu der auch das Setzen und Überwachen strategischer Vorgaben gehört, fast vollständig verdrängt. Diese Entwicklung steht auch im Gegensatz zu der berechtigten Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer stärkeren und konsequenteren Steuerung der WSV durch das BMVBS.
Die Anlayse belegt ferner, dass die Abstimmungs-, Prüfungs- und Genehmigungsprozesse zwischen der Ämter- und Direktionsebene nur noch eingeschränkt funktionsfähig sind. Defizite bei der Aufgabenerledigung werden häufig erst auf der ministeriellen Genehmigungsstufe erkannt und von dort aus korrigiert. Dieser Zustand ist sowohl auf die begrenzte Personalausstattung der Unter- und Mittelbehörden und die daraus folgende Arbeitsverdichtung auf bestimmten Schlüsselpositionen als auch auf die mangelhafte zentrale Steuerungsmöglichkeit zurückzuführen.

7. Vergaben

Nach den Feststellungen des BMVBS erfolgen Vergaben in der WSV nicht mehr ausreichend nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, sondern vorrangig nach dem jeweiligen Personalbestand der Organisationseinheiten. Der Vergabeanteil in der WSV liegt nach stetiger Zunahme heute bei ungefähr 40 % der Verwaltungsleistungen. Den größten Anteil daran haben Investitionsmaßnahmen, bei denen der Vergabeanteil bis zu 80 % erreicht. Vergaben können die WSV entlasten und die Wirtschaftlichkeit erhöhen. Auch Vergaben erfordern eine hohe Fachkompetenz der WSV. Zudem können durch Vergaben weder die baupolizeiliche Verantwortung des Bundes bei Ausbau, Betrieb und Unterhaltung noch die aus dem privatrechtlichen Eigentum des Bundes folgende Verantwortung der WSV für die Verkehrssicherheit von Wasserstraßen und Anlagen auf Dritte übertragen werden.

Das BMVBS hat deshalb die nachfolgend skizzierte Systematik für die Bewertung von Vergaben entwickelt:

a) Aus dem aktualisierten Aufgabenkatalog der WSV werden zunächst die Aufgaben und Tätigkeiten ermittelt, die entweder hoheitlicher Natur sind oder für den Erhalt der Kernkompetenz zwingend erforderlich sind (Methodik Kernaufgabengutachten).

b) Die verbleibenden Aufgaben/Tätigkeiten werden als „vergabefähige Aufgaben“ bezeichnet.

c) Alle vergabefähigen Aufgaben werden einer abstrakten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen (Vergabewürdigkeit). Für die Ermittlung der Eigenerledigungskosten werden die Personalkostensätze und die pauschalierten Gemeinkostenzuschläge (BMI/BMF) angesetzt. Die Fremdkostenermittlung erfolgt aufgrund vorliegender Informationen bzw. durch Interessenbekundungsverfahren. Hieraus wird ein Katalog der vergabewürdigen Aufgaben entwickelt.

d) Vergabewürdige Aufgaben nach c), die bereits heute vergeben werden, werden zunächst ohne weitere Prüfung in den verbindlichen „Vergabekatalog“ der WSV überführt.

e) Vergabefähige Aufgaben ohne klare Wirtschaftlichkeit nach c) werden für einen bestimmten Zeitraum in sog. Pilotverfahren (in einzelnen Organisationseinheiten) evalu-

. . .

iert. Die Pilotverfahren werden kontinuierlich ausgewertet und den tatsächlichen Kosten der Eigenerledigung gegenübergestellt.

f) das Verfahren nach c) wird auch angewandt für vergabefähige und vergabewürdige Aufgaben, die bisher nicht durch Vergaben erledigt wurden.

g) Steht nach dem Abschluss der Pilotverfahren nach e) und f) die höhere Wirtschaftlichkeit der Vergabe fest, wird die Aufgabe oder Tätigkeit in den verbindlichen Vergabekatalog aufgenommen.

Diese Methodik wird mit dem BRH abgestimmt.
Der daraus gewonnene Vergabekatalog unterliegt einer regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung. Stellen und Planstellen für die unmittelbare Eigenerledigung von Aufgaben/Tätigkeiten des Vergabekatalogs werden nicht nachbesetzt. Es müssen jedoch Stellen gesichert werden, um den Vergabeprozess mit hinreichender Fachkompetenz erledigen zu können (Ausschreibung, Vergabe, Abnahme, Abrechnung).

8. Anpassung der Aufbauorganisation

Die vorgenannten Erkenntnisse erfordern eine grundlegende Veränderung der bestehenden Aufbauorganisation, auf deren Grundlage die Aufgaben- und Geschäftsprozessanalyse sowie die notwendige Personalbedarfsermittlung fortzusetzen sind.
Von dieser Veränderung sind alle Stufen der WSV betroffen.

BMVBS/Mittelbehörden
Um die künftig erforderliche bundesweite Steuerung aller zentralen Fragestellungen der WSV zu ermöglichen, werden die ober- und mittelbehördlichen Aufgaben bei einer zentralen Stelle (Generaldirektion für Wasserstraßen und Schifffahrt - GDWS-*) zusammengeführt. Die Generaldirektion nimmt zukünftig die Aufgaben der bisherigen WSDen sowie die konzeptionellen und operativen Aufgaben des BMVBS wahr und setzt sich aus Personal des BMVBS und der WSDen zusammen. Der Sitz der Generaldirektion ist Bonn als bundesweit zentral gelegener Standort mit dem heutigen Sitz der Fachkräfte aus dem BMVBS und der Nähe zu weiteren WSDen.

Das BMVBS beschränkt sich künftig auf die Rechts- und Fachaufsicht über die zentrale Stelle. Die bisherigen WSDen erhalten als Außenstellen der Generaldirektion funktionale WSV-weite Aufgaben.

*Arbeitstitel

Gliederung der WSÄ

Die WSÄ gliedern sich zukünftig in drei verschiedene Aufgabenbereiche:

- Ämter für Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur
- Ämter mit revierbezogenen Aufgaben (Verkehrsmanagement, Schifffahrt, Vermessung, Liegenschaften, Peilwesen, Fahrzeugbereederung) und
- Ämter mit funktionalen, d.h. bundesweiten Investitionsaufgaben.

Letztere gehen aus den heutigen regionalen Neubauämtern hervor. Die Betriebs- und Unterhaltungsämter sowie die Revierämter entstehen aus den heutigen WSÄ, die über beide Zuständigkeiten verfügen. Mit der Trennung der Zuständigkeiten wird eine Fokussierung und damit Stärkung des jeweiligen Aufgabenbereiches gewährleistet.

WSÄ mit revierbezogene Aufgaben

Für die revierbezogenen Aufgaben (Ordnung des Verkehrs, Schifffahrtsangelegenheiten, Geodienste, Liegenschaftswesen, Nutzungen) sollen 9 WSÄ eingerichtet werden. Sie sind jeweils für ein bestimmtes verkehrliches Einzugsgebiet zuständig (z.B. Nordsee, Ostsee, Rheingebiet, Main-Donau-Verbindung, westdeutsches Kanalnetz).
Den WSÄ werden die bestehenden Revier- und Verkehrszentralen als ausführende Stellen zugeordnet.

WSÄ für Betrieb und Unterhaltung

Entsprechend der Netzstruktur sollen 20 Wasser- und Schifffahrtsämter für Betrieb und Unterhaltung -WSÄ BU eingerichtet werden. Ihnen obliegt die baupolizeiliche Verantwortung für Strecke und Anlagen. Ihre räumliche Verteilung folgt der Netzstruktur bzw. der Anzahl der zu betreuenden Anlagen sowie der Erreichbarkeit der zugewiesenen Wasserstraßenabschnitte und Anlagen. Den WSÄ BU werden die Außenbezirke und Bauhöfe ihres Zuständigkeitsbereichs zugeordnet.

WSÄ mit Investitionsaufgaben

Die Neubauämter werden zu vier Kompetenzzentren mit funktionalen Neubauaufgaben gebündelt (Bauämter). Die Kompetenzzentren nehmen ihre funktionalen Aufgaben zukünftig bundesweit wahr. Hierdurch wird eine weitere Spezialisierung und Bündelung des Neubaufachpersonals erreicht. Für den Ausbau bestimmter Streckenrelationen richten sie „vor Ort“ temporäre Projektgruppen ein, die sich aus dem Personal der Bauämter zusammensetzen.
Investitionsmaßnahmen im Bereich der Seewasserstraßen und der seewärtigen Hafenzufahrten werden wegen des engen Revier- und Aufgabenbezugs in die WSÄ für Betrieb und Unterhaltung integriert. Für besondere Maßnahmen (Neubau der fünften Schleuse in Brunsbüttel) werden vor Ort Projektgruppen eingerichtet.

Außenbezirke und Bauhöfe
Die Außenbezirke werden entsprechend der zukünftigen Intensität von Betrieb und Unterhaltung räumlich im Netz der Wasserstraßen verteilt. Ihre Personal- und Sachmittelausstattung wird unter Berücksichtigung der jeweiligen Anforderungen (Anlagenanzahl, Verkehrsbedeutung, Vergaben) neu bemessen. Das gleiche gilt für die Bauhöfe, deren Zuständigkeitsbereich sich über mehrere Außenbezirke erstreckt und auch über den Zuständigkeitsbereich eines WSA BU hinausgehen kann.

Auf der Ebene der Bauhöfe werden im Binnenbereich „Bündelungsstellen Verkehrstechnik“ eingerichtet.

9. Stellen- und Planstelleneinsparungen

Die vorstehende Struktur gewährleistet die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und erlaubt es, die Planstellen und Stellen der WSV bis 2023 auf unter 10.000 zurückzuführen. Der Stellenabbau würde durch natürliche Fluktuation ohne betriebsbedingte Kündigungen erfolgen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, zum Betrieb und für die Unterhaltung von Wasserstraßen die vorhandenen Ressourcen der WSV auf Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung zu konzentrieren.

10. Umsetzung

Für die Umsetzung des Konzeptes ist die Anpassung gesetzlicher Zuständigkeitsregelungen sowie zahlreicher Rechtsverordnungen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften erforderlich. Der

dafür notwendige Gesetzgebungsprozess soll noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden.

Die Einrichtung der neuen Verwaltungsstruktur erfolgt sozialverträglich. Betriebsbedingte Kündigungen sind ausgeschlossen.

Der Umbau der Personalstruktur erfolgt im Regelfall durch Stellenverlagerungen im Zuge des Ausscheidens von heutigen Beschäftigten in den Ruhestand und im Zuge von Bewerbungen von Beschäftigten auf andere Stellen in der künftigen Organisationsstruktur.

Die Erforderlichkeit spezieller Regelungen zur sozialen Absicherung der Beschäftigten sowie zur Förderung der personalwirtschaftlichen Umsetzung wird im weiteren Reformprozess geprüft.

Die Umsetzung der WSV- Reform wird zu einer Kosteneinsparung der Verwaltung bei gleichzeitiger Steigerung der Effektivität führen.

II. Bericht

1. Veranlassung und Ziele der WSV- Reform

1.1 Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode

Der Koalitionsvertrag für die laufende Wahlperiode des Deutschen Bundestages enthält im Abschnitt I.4.4.1 u.a. die Absichtserklärung der Koalitionsparteien, „unnötige bürokratische Hindernisse für die Schifffahrt zu beseitigen und ein Gesetz zur Reform der WSV vorzulegen“. Ferner enthält der Koalitionsvertrag an zahlreichen Stellen Aussagen, die die Fachaufgabenerledigung der WSV betreffen (I.4.4.1: leistungsfähige Infrastruktur garantieren und Planungssicherheit für Unternehmen gewährleisten, Umsetzung des nationalen Hafenkonzeptes, gezielter Ausbau der Seehafenzufahrten und -hinterlandanbindungen, I.4.7: Umsetzung der BT-Initiative „Infrastruktur und Marketing für den Wassertourismus in Deutschland verbessern“, I.4.2 Erhaltung und Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit an Bundeswasserstraßen, IV. 2 Potenziale der Informations- und Kommunikationstechnink für die Sicherheit und Mobilität einsetzen).

1.2 Beschlüsse des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages forderte das BMVBS durch Beschluss vom 27.10.2010 auf, bis zum 26.01.2011 zum Umbau der WSV von einer Ausführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung und zur vollständigen Umsetzung der Ergebnisse der Projektgruppe „Konzentration der WSV auf ihre Kernaufgaben“ (Abschlussbericht vom 26.07.2001) inklusive einer Übersicht der sich daraus ergebenden Stelleneinsparungen zu berichten. Der Bericht sollte auch ein Konzept über die sich notwendigerweise ergebende äußere Aufbauorganisation sowie einen entsprechenden Umsetzungsplan enthalten.

Den Bericht des BMVBS nahm der Haushaltsausschuss am 09.02.2011 zur Kenntnis und stellte fest, dass ein bundesweites, strategisches Gesamtkonzept, basierend auf einer Ziel- und Programmstruktur nebst personalwirtschaftlichem Folgekonzept, Grundlage für eine Reform der WSV sein sollte. Zugleich bekräftigte er die Notwendigkeit, die Struktur des Ämterbereiches mit seinen Außenbezirken auf der Basis konsequenter Aufgabenkritik und Prozessoptimierung neu

. . .

zu strukturieren. Der Haushaltsausschuss forderte das BMVBS auf, bis zum 30.04.2011 zu den sich daraus ergebenden Veränderungen sowie - erneut - zum Umbau der WSV von einer Ausführungsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung zu berichten. Der Bericht sollte mit dem Bundesrechnungshof abgestimmt werden. Ferner sollte ein Zeit- und Maßnahmenplan vorgelegt werden, aus dem sich ergibt, bis zu welchem Zeitpunkt die notwendigen Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

Mit Beschluss vom 25.05.2011 nahm der Haushaltsausschuss den Bericht des BMVBS vom 28.04.2011 zur Kenntnis und beauftragte das BMVBS, ergebnisoffen eine umfassende, von der Netzstruktur unabhängige und nach anerkannter wissenschaftlicher Methodik strukturierte Organisationsuntersuchung durchzuführen. Zunächst sei eine Aufgabenkritik der gesamten WSV, anschließend eine Optimierung der Geschäftsprozesse und darauf aufbauend eine Personalbedarfsbemessung durchzuführen. Zur Methodik der Aufgabenkritik enthielt der Beschluss u.a. die Auflage, dass Kernaufgabengutachten aus dem Jahre 2001 zu aktualisieren. Vergabefähige Aufgaben sollten entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterzogen werden, mit dem Ziel einer deutlichen Erhöhung der Vergabequoten.
Die vorgestellte Investitionsstrategie (Netzstruktur) sollte auf der Grundlage belastbarer Prognosewerte und anhand von Verkehrsträger übergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bewertet werden.
Das BMVBS berichtete dem Deutschen Bundestag über den jeweils erreichten Sachstand der Untersuchungen zum 31.10.2011 und zum 31.01.2012.

1.3 Beschluss des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (AVBS)

Aufgrund einer Expertenanhörung am 29.06.2011 stellte der AVBS in seiner Sitzung am 06.07.2011 fest, dass eine Neuausrichtung der WSV erforderlich ist, um Investitionen sinnvoll zu konzentrieren, die Effizienz der Verwaltung zu steigern und die Fachkompetenz der WSV langfristig zu sichern.
Er forderte das BMVBS u.a. auf, die Netzkategorisierung um eine eingehende Begründung zu ergänzen, die Kriterien für die Priorisierung von Investitionsmaßnahmen darzustellen und die Anzahl der vom BMVBS vorgeschlagenen Netzkategorien zu verringern. Ferner sollten der Netzkategorisierung jeweils aktuelle Daten zugrunde gelegt und neben der Tonnage weitere Kriterien wie die Verkehrsfunktion, die Erschließungs- und Zugangsfunktion für das maritime Gewerbe, Sonder- und Spezialtransporte, Volumina, Leistungen der Personenschifffahrt sowie die

Wertschöpfung der Transporte bei der Zuordnung der Bundeswasserstraßen zu den Netzkategorien berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten verbindliche Regelungen für die Kategorisierung (Auf- und Abstiegsregelungen) aufgestellt und eine regelmäßige Überprüfung stattfinden.
Für die einzelnen Bundeswasserstraßen sollen die Ausbauziele und die konkreten Maßnahmen mit Umsetzungsstatus dargestellt werden.
Der AVBS erwartet daneben eine Grundkonzeption für ein Wasserstraßenausbaugesetz, die Prüfung alternativer Betriebsformen, die Entwicklung eines geeigneten Gebührensystems sowie seine angemessene Beteiligung an der Kategorisierung und der Verwaltungsreform.

Die Berichte des BMVBS, die den jeweils erreichten Status der laufenden Untersuchungen darstellten, wurden dem Deutschen Bundestag zugeleitet. Damit wurde die zeitgleiche Information aller beteiligten Ausschüsse sichergestellt.

1.4 Ressourcensituation

Auch unabhängig von den vorgenannten Beschlüssen der Bundestagsausschüsse sieht das BMVBS die Notwendigkeit für eine grundlegende Reform der WSV. Die Funktionsfähigkeit und damit die Effektivität der Verwaltung ist in der heutigen Struktur nicht mehr bundesweit gewährleistet. Dieser kann mit der im Bundeshaushalt verfügbaren Ressourcenausstattung durch Bündelung von Aufgaben also durch Hebung von Synergien und der damit verbundenen Steigerung der Effizienz nachhaltig behoben werden. So lassen sich sogar Kosten der WSV zu Gunsten notwendiger Investitionen einsparen.

1.4.1 Haushaltsmittel, Investitionen

Die fehlende Priorisierung im Rahmen der begrenzten Haushaltsmittel für den Erhalt, den Betrieb und den Ausbau der Wasserstraßeninfrastruktur haben in der Vergangenheit bereits zu erheblicher Verlängerung der Realisierungszeiträume und zu Verschiebungen geplanter Infrastrukturinvestitionen im Netz geführt. Infrastrukturverbesserungen auf längeren Streckenrelationen konnten und können deshalb nur mit z.T. erheblicher Verspätung für den Verkehr freigegeben werden. Ersatzinvestitionen wurden über den technisch und wirtschaftlich optimalen Ersatzzeitpunkt hinaus verschoben werden und die alten Anlagen quasi „auf Verschleiß“ weiterbetrieben werden. Über 50 % der heute noch in Betrieb befindlichen Anlagen (Schleusen, Schiffshebewerke, Wehre) sind älter als 80 Jahre, haben ihre „technische“ Lebensdauer also erreicht oder über-

. . .

schritten, was sich auch in den Bauwerkszustandsnoten niederschlägt. Der Betrieb dieser Anlagen erfordert neben einem erhöhten Unterhaltungsaufwand auch entsprechende Fachkenntnis des Personals (alte Technik) und vor allem eine intensive Bauwerksüberwachung.

1.4.2 Stellen und Planstellen/Fachkräfte

Seit dem Jahre 1993 hat die WSV ca. 5000 Stellen und Planstellen aufgrund haushaltsgesetzlicher Auflagen eingespart. Wegen der Altersstruktur der Beschäftigten und ihrer Verteilung über alle Organisationseinheiten der WSV erfolgten die Einsparungen in der Regel ohne strategische Ausrichtung. Insbesondere an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsfunktion oder mit einer Vielzahl überwachungspflichtiger Anlagen ist die Personalausstattung der Außenbezirke, Bauhöfe und Ämter z.T. unauskömmlich. Die Organisationseinheiten unterstützen sich bei der Aufgabenerledigung gegenseitig bzw. arbeiten über die Zuständigkeitsgrenzen hinweg nach fachlichen Schwerpunkten.

Ferner gestaltet sich die Rekrutierung qualifizierter Fachkräfte für die WSV zunehmend schwierig. Zum einen fehlen entsprechende Stellen und Planstellen für rechtzeitige Nachbesetzungen in allen Laufbahngruppen bzw. sogar für die dauerhafte Übernahme eigener Auszubildender, zum anderen sind die bestehenden Vergütungsregelungen im öffentlichen Dienst insbesondere für hochqualifizierte Fachkräfte (Ingenieure aller Fachrichtungen, Nautiker und qualifizierte Meisterberufe), gegenüber der Wirtschaft nicht konkurrenzfähig. Z.T. kommt es bereits zu Abwerbungen und Abwanderungen qualifizierter Beschäftigter der WSV in die Wirtschaft. In Teilbereichen (z.B. Nachrichtentechnink, Maschinenbau) können bereits heute nicht mehr alle offenen Stellen/Planstellen adäquat nachbesetzt werden.

1.5. Ziele der Reform

1.5.1 Mit der Reform der WSV wird das Ziel verfolgt, trotz der begrenzten Ressourcen Infrastrukturvoraussetzungen zu schaffen, die Gütertransportverlagerungen auf das Schiff ermöglichen. Dafür soll an Wasserstraßen mit hoher Funktion für den Gütertransport, die Qualität von Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur erhöht und der zügige Ausbau sichergestellt werden. Durch die Konzentration der Ressourcen auf Wasserstraßen mit hoher Transportfunktion soll eine leistungsfähige Wasserstraßeninfrastruktur sichergestellt, vor allem aber die Planungssicherheit für Dritte (Länder, Kommunen, Unternehmen) deutlich erhöht werden. Die konsequente Konzentration aller relevanten Steuerungsaufgaben bei einer Stelle außerhalb des Ministeriums ist hierfür förderlich.

1.5.2 Die regionale und funktionale Aufgabenbündelung und die damit einhergehende Konzentration des Fachpersonals schöpft ebenso wie die Vereinfachung der Geschäftsprozesse zwischen den Behördenstufen bestehende Effizienzpotenziale aus. Die bundesweite Standardisierung von Techniken und Prozessen wird die Mitarbeiter/innen der WSV von Mehrfacharbeiten entlasten und Kosten senken.

1.5.3 Durch die Ausweitung der „Qualifizierungsoffensive“ auf weitere Berufsfelder der WSV und die entsprechenden haushaltsrechtlichen Hinterlegungen soll erfahrenes Fachpersonal der WSV in die Lage versetzt werden, höherwertige Aufgaben zu erledigen.

1.5.4 Im Rahmen der Ressourcensteuerung wird auch das zukünftige Vergabeverhalten der WSV eine wesentliche Rolle spielen. Vergabefähige Aufgaben, für die ein Markt besteht und deren Erledigung für den Kompetenzerhalt der WSV nicht von entscheidender Bedeutung sind, sollen - in Abhängigkeit zur Sachmittelausstattung - grundsätzlich vergeben werden, wenn die Fremderledigung insgesamt wirtschaftlicher ist als die Eigenerledigung. Die Festlegung und regelmäßige Überprüfung dieser Aufgaben erfolgt zukünftig zentral für die gesamte WSV auf der Grundlage geeigneter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Stellennachbesetzungen sind in diesen Aufgabenbereichen zukünftig ausgeschlossen (zentrale Steuerung der Stellenbewirtschaftung). Allerdings müssen dort zunächst Stellen für die Vergabprozesse eingerichtet werden (Ausschreibung, Vergabe, Abnahme, Abrechnung).

2. Inhalt und Umfang des 5. Berichts.

Dieser Bericht enthält die vorläufige Netzstruktur der Bundeswasserstraßen als Grundlage für die zukünftige Priorisierung von Ausbau, Betrieb und Unterhaltung der Wasserstraßeninfrastruktur und die Aufbauorganisation der WSV.
Ferner werden Methodik und die wesentlichen Ergebnisse der durchgeführten Aufgaben- und Geschäftsprozessanalysen (einschließlich Vergaben) sowie die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für die notwendige Aufbauorganisation der WSV dargestellt. Darüber hinaus werden die notwendigen Umsetzungsschritte sowie die weiteren Maßnahmen im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Haushaltsausschusses und des Verkehrsausschusses beschrieben.

3. Netzstruktur

3.1 Funktionen der Bundeswasserstraßen, Zuständigkeiten der WSV

Die Bundeswasserstraßen werden durch die Schifffahrt in unterschiedlicher Weise und Intensität genutzt (Gütertransport, Personen- und Freizeitschifffahrt, Wassertourismus). Neben der Verkehrsfunktion erfüllen die Bundeswasserstraßen und ihre Anlagen vielfältige anderweitige Zwecke (z.B. Hochwasserschutz, Wasserbewirtschaftung, Vorflutfunktion, Grundwassermanagement, Erholungsnutzung, Freizeitgestaltung, Naturschutz und Ökologie). Gem. Art 74 Abs. 1 Nr. 21 i.V.m. Art 89 Abs. 2 des Grundgesetzes beschränkt sich die hoheitliche Verwaltungskompetenz des Bundes (Unterhaltung, Betrieb, Ausbau) räumlich auf die Seewasserstraßen und „die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen des Bundes“ und sachlich auf Maßnahmen mit Verkehrsbezug. Daneben ist der Bund gem. Art 89 Abs. 1 des Grundgesetzes privatrechtlicher Eigentümer der ehemaligen Reichswasserstraßen, zu denen neben den vorgenannten Wasserstraßen auch solche ohne verkehrliche Widmung gehören.
Im Rahmen dieser Kompetenzordnung nehmen die Behörden der WSV die hoheitlichen Aufgaben des Bundes (Ausbau, Betrieb, Unterhaltung, Verkehrsmanagement, Durchgängigkeit, Genehmigungen, Erlaubnisse etc.) und die sich aus dem Eigentum an den Bundeswasserstraßen ergebenden Rechte und Pflichten insbesondere die Verkehrssicherungspflicht wahr. Ihnen obliegt die baupolizeiliche Verantwortung für die Wasserstraßeninfrastruktur.

3.2 Erforderlichkeit zusätzlicher Priorisierungsinstrumente

Die Priorisierung von Investitionsentscheidungen erfolgt z.Zt. auf der Grundlage entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Nutzen-Kosten-Berechnung). Dabei werden die positiven und negativen volkswirtschaftliche Nutzen einer Investitionsmaßnahme den Investitionskosten gegenübergestellt.
Investitionsmaßnahmen, deren volkswirtschaftlicher Nutzen die Kosten übersteigt, deren Nutzen-Kosten-Verhältnis also über 1 liegt, sind grundsätzlich wirtschaftlich. Aufgrund der knappen Investitionsmittel mussten prioritäre Projekte in der Regel jedoch ein deutlich höheres Nutzen-/Kostenverhältnis erreichen, weil Haushaltmittel für dringendere Ersatzinvestitionen oder andere schadenverhütende Maßnahmen an anderer Stelle des Netzes eingesetzt werden müssen.

Aus den begrenzten Ressourcen resultiert die Notwendigkeit, neben dem haushaltsgesetzlich obligatorischen Wirtschaftlichkeitskriterium weitere strategische Priorisierungsinstrumente für Investitionsentscheidungen anzuwenden. Hierzu zählt vor allem die Verkehrsbedeutung von Wasserstraßenrelationen.
Die vorgenannten Aussagen gelten sinngemäß auch für die Intensität von Betrieb und Unterhaltung, d.h. für den entsprechenden Personal- und Sachmitteleinsatz. Das verkehrspolitische Ziel, neben einer sinnvollen und für Dritte verlässlichen Investitionsstrategie für die Wasserstraßeninfrastruktur auch die Qualität von Betrieb und Unterhaltung an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsfunktion bzw. einer Vielzahl von Anlagen zu erhöhen, kann nur erreicht werden, wenn auch hierfür geeignete Priorisierungskriterien entwickelt werden.

3.3 Netzstruktur, Vorschlag des BMVBS

Als (zusätzliches) Priorisierungsinstrument für verkehrsbezogene Maßnahmen (Ausbau, Ersatz, Betrieb und Unterhaltung) hat das BMVBS die Kategorisierung der Bundeswasserstraßen nach ihrer jeweiligen Verkehrs- bzw. Gütertransportfunktion vorgeschlagen. Danach wurden die Seewasserstraßen und die seewärtigen Hafenzufahrten in vier und die Binnenwasserstraßen des Bundes in insgesamt sieben Kategorien unterteilt. Grundlage der Kategorisierung waren die tatsächlichen bzw. prognostizierten Gütertransportmengen (Verkehrsprognose 2025) der einzelnen Wasserstraßenrelationen in Mio. to. Für die Einstufung der einzelnen Wasserstraßen wurde jeweils der höhere Wert berücksichtigt.

. . .

3.4 Gutachten zur Netzstruktur

Aufgrund des Beschlusses des AVBS vom 06.07.2011 und des Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz haben das BMVBS, 14 Bundesländer und der Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen die Netzkategorisierung von einem unabhängigen Gutachter überprüfen lassen. Aufgabe war es, die Eignung und Verfügbarkeit alternativer Bewertungskriterien für eine Netzstruktur der Binnenschifffahrtsstraßen zu prüfen, daraus ggf. eine Methodik für die Kategorisierung und darauf aufbauend eine Netzstruktur zu entwickeln. Die Anzahl der vom BMVBS vorgeschlagenen sieben Kategorien sollte dabei reduziert werden. Der Gutachter hat eine dreistufige Netzstruktur vorgeschlagen. Seine Kategorisierung basiert auf der transportierten Gütermenge ausgewählter Relationen, die in Abhängigkeit vom Umsatz des verarbeitenden Gewerbes bestimmter Wirtschaftsregionen mit einer Hafeninfrastruktur mit einem Faktor zwischen 1,0 und 1,5 gewichtet werden.
Als Kernnetz definiert er alle Wasserstraßen mit einer solchermaßen bewerteten Transportmenge über 1 Mio. to. Ergänzend werdem diesem Kernnetz alle Wasserstraßen zugeordnet, die in dem Entwurf der TEN-V-Leitlinien der EU als sogenanntes „Core Network“ enthalten sind.
Als Nebennetz werden alle Wasserstraßen mit einer bewerteten Transportmenge unter 1 Mio. to definiert.
Die dritte Kategorie bilden die sonstigen Wasserstraßen ohne gewerblichen Güterverkehr. Im Ergebnis hat der Gutachter damit keine grundsätzlich anderen Bewertungskriterien als die Verkehrsbelastung für die Netzkategorisierung identifiziert. Bund und Länder stimmen darin überein, dass der Vernetzungsfunktion der Wasserstraßen des Kernnetzes eine herausragende Bedeutung zukommt und ihr Erhalt höchste Priorität hat.

Für eine Priorisierung von Infrastrukturmaßnahmen ist daher eine Untergliederung dieses Kernnetzes in drei Unterkategorien (A, B, C) erforderlich. Die Unterteilung nimmt das BMVBS wiederum nach den Transportmengen vor, wobei zur Berücksichtigung der Vernetzungsfunktion die Betrachtung relationsbezogen erfolgt und die jeweils aktuelle Verkehrsprognose zugrunde gelegt wird. Ausbauinvestitionen, die die Wasserstraßenrelation durchgehend größeren Schiffseinheiten öffnen, werden künftig lediglich in der höchsten Kategorie (A) vorgenommen werden. Bei Ersatzinvestitionen in der Kategorie B werden allerdings die Ausbauparameter der Kategorie A beachtet. Ferner können in der Kategorie B Optimierungsmaßnahmen (Tiefenbaggerungen, geringfügige Uferabtragungen etc.) durchgeführt werden. Wasserstraßen der Kategorien C sowie die sonstigen Wasserstraßen werden grundsätzlich nicht ausgebaut. Hier wird im Wesentlichen

der Bestand erhalten. Die Intensität von Betrieb und Unterhaltung - und damit der Personal- und Sachmitteleinsatz - wird sich zukünftig ebenfalls an der Netzkategorisierung orientieren

Die aus dem Gutachten entwickelte Kategorisierung des See- und Binnenschifffahrtsstraßennetzes ergibt sich aus Anlage 1.

Die Elbe, die Saale sowie der Streckenabschnitt der Donau zwischen Straubing und Vilshofen werden erst nach Abschluss der laufenden Untersuchungen kategorisiert. Bis dahin wird der Betrieb und die Unterhaltung im bisherigen Umfang fortgesetzt.

3.5 Positionen des BMVBS und der Länder

Bund und Länder stimmen darin überein, dass das Kernnetz des Gutachtens grundsätzlich zu erhalten und im Rahmen der verfügbaren Sachmittel weiter zu entwickeln ist.
Die zur Verfügung stehenden Mittel für den Ausbau müssen deshalb auf Wasserstraßenrelationen mit der höchsten Verkehrsfunktion innerhalb des Kernnetzes konzentriert werden, wobei die Wirkungen von investiven Maßnahmen auf den einzelnen Streckenrelationen bereits in der Nutzen-Kosten-Analyse hinreichend berücksichtigt werden.
Für die Organisation der WSV ist ausschließlich der Bund, d.h. das BMVBS verantwortlich. Die Verteilung der Aufgaben und Behörden der WSV erfolgt deshalb nach den Unterkategorien innerhalb des Kernnetzes und den weiteren Netzkategorien des Gutachtens.

4. Ergebnisse der Aufgabenkritik

4.1 Auftrag (Haushaltsausschuss)

Der Haushaltsausschuss erwartet, dass das BMVBS im Rahmen der Organisationsuntersuchung die Aufgaben der WSV unabhängig von den Netzkategorien untersucht und hierzu das Kernaufgabengutachten aus dem Jahre 2001 aktualisiert. Damit legt es fest, welche Aufgaben künftig grundsätzlich durch Dritte erledigt werden können. Hierzu führt es jeweils Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch, mit dem Ziel, die Vergabequoten deutlich zu erhöhen. Über die methodische Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist mit dem BRH Einvernehmen herzustellen und dem HHA zu berichten.

4.2 Vorgehensweise, Methodik, Akzeptanz

Untersucht wurden repräsentative Außenbezirke und Bauhöfe, die Sachbereiche 2 und 3 ausgesuchter repräsentativer Wasser- und Schifffahrtsämter sowie die Dezernate Schifffahrt und Regionales Management aller Wasser- und Schifffahrtsdirektionen. Die Aufgabenerhebungen erfolgten für die „Küste“, „staugeregelte Flüsse“, „frei fließende Flüsse“ und „Kanäle“, da die Eigenschaft einer Wasserstraße eigene fachliche Anforderungen an die Aufgabenerledigung und das Fachpersonal stellt. Ermittelt wurden alle Tätigkeiten, deren Zuordnung zum Aufgabengliederungsplan, der aktuelle Personalbestand, Art und Umfang der Vergaben sowie der jeweilige Dienstposteneinsatz in den relevanten Aufgabengruppen.
Eine zweckkritische Überprüfung der Aufgabenerledigung wurde für neue Tätigkeiten vorgenommen. Alle übrigen Tätigkeiten des Aufgabenkataloges wurden nicht erneut überprüft, weil das Kernaufgabengutachten die Unabdingbarkeit der Aufgabenerledigung bereits positiv festgestellt hatte.
Für die Untersuchung wurden sogenannte Kernteams gebildet, die sich aus erfahrenen Beschäftigen der WSV zusammensetzten. Die Erhebungen erfolgten „vor Ort“ unter Beteiligung der Beschäftigten, der Behördenleitungen und der örtlichen Interessenvertretungen.
Die Akzeptanz der Untersuchung und die Motivation zur Mitarbeit war bei allen Beteiligten der Erhebungen hoch.

4.3 Grundlagen (Aktualisierung des Kernaufgabengutachtens 2001 - KAG)

Aufgrund der Ergebnisse der Erhebungen wurde das Kernaufgabengutachten aus dem Jahre 2001 mit dem Datenbestand des Jahres 1998 aktualisiert.

4.4 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Ermittlungen des Kernaufgabengutachtens (Stand 1998) wurden um neue Aufgaben und Tätigkeiten sowie um den heutigen Personaleinsatz auf allen Verwaltungsstufen der WSV ergänzt.
Im Wesentlichen handelt es sich um neue Aufgaben im Zusammenhang mit

- der Sicherheit des Schiffsverkehrs,
- dem Meldewesen,
- der Ökologie,
- dem Vergabewesen

- der „Beauftragtentätigkeiten“ (z.B. Arbeitsschutz, Gesundheitsmanagement, Baustellenmanagement, Zulassungsverfahren, Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung).

Die Integration neuer Aufgaben in den Aufgabenkatalog hat zu z.T. erheblichen Defiziten bei der sonstigen Aufgabenerledigung geführt. Diese Defizite konnten nur teilweise durch Vergaben an Dritte kompensiert werden.

Auf der Ebene der Außenbezirke und WSÄ sind die neuen Aufgaben integrale Bestandteile des bestehenden Tätigkeitskatalogs der WSV geworden. Sie wirken sich also nicht auf den Aufgaben- sowie den Produkt- und Produktgruppenkatalog aus, bestimmen aber unmittelbar die Art und Tiefe der Aufgabenerledigung und damit den Personaleinsatz der Organisationseinheiten. Ergänzt wurde ferner der Katalog der vergabefähigen Aufgaben und Tätigkeiten. Die Erfahrungen der unterschiedlichen Organisationseinheiten mit Vergaben wurden ebenfalls erfasst und bewertet.

Zusammenfassend ist festzustellen:

- Die Organisationsuntersuchung der Außenbezirke/Bauhöfe, WSÄ und WSDen hat im wesentlichen Steuerungsdefizite bei der Aufgabenpriorisierung, der Art und Weise der Aufgabenerledigung (Eigen- oder Fremderledigung) und der Personalausstattung offenbart. Die Ergebnisse decken sich mit den Erfahrungen der Fachabteilung WS in den vergangenen Jahren und mit zahlreichen Prüfbemerkungen und Berichten des Bundesrechnungshofes.

- Die Personalausstattung der Organisationseinheiten an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung und/oder einer großen Zahl von Anlagen ist im Vergleich zu Wasserstraßen mit geringer Verkehrsbedeutung oder weniger Anlagen gering.

- An Wasserstraßen mit hoher Transportfunktion kommt es insbesondere bei unvorhergesehenen Ereignissen (Betriebsstörungen und Havarien) zu Überlastungen des Personals.

- Der Personalbindung für die Vorbereitung von Vergaben (Leistungsbeschreibung, Vergabeverfahren) ist z.T. sehr hoch und steht häufig in einem unangemessenen Verhältnis zu den Leistungen/Personalentlastungen.

- Der fachliche Betreuungsaufwand der WSV für die Auftragnehmer ist insbesondere bei Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung der Anlagen aufgrund des Alters der Anlagen

. . .

(60 bis 100 Jahre) und der Personalfluktuation bei den Auftragnehmern sehr hoch. Vergaben in diesem Bereich entlasten die Beschäftigten der WSV in diesen Bereichen - soweit die überhaupt möglich sind - kaum.

- Verbesserungen können in aller erster Linie durch einen „Standardvergabekatalog“ für die WSV erreicht werden, da dadurch die Ämter und der Außenbereich nachhaltig entlastet würden.

- Ferner wurden langfristige Vergaben für bestimmte Daueraufgaben oder regelmäßig wiederkehrende Aufgaben (Rahmenverträge) als entlastend beschrieben.

- Die regionale Steuerung der Ämter und Außenbezirke erfolgt nach unterschiedlichen Kriterien und mit unterschiedlichen Instrumenten.

- Durch den stetigen Personalabbau im BMVBS und in den Unter- und Mittelbehörden der WSV ist vor allem die Erledigungsqualität gesunken (Kompetenzverluste, Berufseinsteiger ohne Erfahrung etc.).

- Ferner fehlt die früher vorhandene Durchlässigkeit der Erfahrungsstufen. Aufgrund der knappen Personalressourcen und des Fachkräftemangels müssen Berufsanfänger z.T unmittelbar nach Abschluss der Prüfungen auf Leitungsdienstposten eingesetzt werden, ohne zuvor die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der WSV und die Erledigungsstufen hinreichend kennengelernt zu haben.

- Die Anzahl der gesetzlichen Regelungen und Rechtsverordnungen sowie entsprechende Richtlinien, Erlasse und Verfügungen können aufgrund der begrenzten Personalressourcen und der Arbeitsverdichtung von den zuständigen Beschäftigten z.T. nicht oder nicht (mehr) vollständig bzw. zeitgerecht nachvollzogen werden.

- Eine zeitnahe adäquate Nachbesetzung bestimmter Schlüsseldienstposten ist - wenn überhaupt - nicht mehr möglich. Mit dem altersbedingten Ausscheiden des jeweiligen Dienstposteninhabers ohne rechtzeitige Einarbeitung eines Nachfolgers entstehen Brüche in der Aufgabenerledigung, die aufgrund des Alters und des Zustandes der Schifffahrtsanlagen zu erheblichen Schwierigkeiten beim Betrieb und bei der Instandsetzung führen. Auch Fremdfirmen fehlt hierfür im Regelfall das erforderliche Fachwissen.

- Die begrenzten Ressourcen (Personal und Sachmittel) bedingen eine stringente WSV-weite Steuerung von Ausbau, Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur und des hierfür erforderlichen Ressourceneinsatzes. Die regionale Ressourcensteuerung ist nicht mehr zielführend.

- Die überregionale Steuerung des BMVBS und die regionale Steuerung der WSDen werden zunehmend von reaktiven Einzelfallentscheidungen (z.B. im Rahmen von Genehmigungsverfahren) überlagert. Diese Art der „reaktiven“ Steuerung bindet Personalressourcen, die für die strategische (BMVBS) und konzeptionelle (WSDen) Steuerung der WSV nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

- Strategische Steuerungsentscheidungen des BMVBS sind bei bestimmten Fachaufgaben ohne Hinzuziehung des Fachpersonals der WSV unmöglich, weil im BMVBS fachkundiges Personal für alle Aufgaben der WSV im erforderlichen Umfang nicht (mehr) vorhanden ist. Die Einbeziehung der WSV-Beschäftigten führt häufig zu Lösungsvorschlägen auf der Ebene des „kleinsten gemeinsamen Nenners“, z.T. sogar unter Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Interessen.

- Das Ziel der letzten sogenannten „WSV-Reform“, namentlich die Effizienz der WSV durch eine konsequente Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die unterste Verwaltungsebene zu steigern, wurde nicht erreicht und kann aufgrund der begrenzten Ressourcen auch nicht mehr erreicht werden.

- Insgesamt fehlen für die zielgerichtete Aufgabenerledigung der WSV auf allen Verwaltungsstufen verbindliche Ziele, Vorgaben und Standards.

- Im Rahmen der noch durchzuführenden Personalbedarfsermittlung wird die Aufgabenkritik unter Berücksichtigung der Netzstruktur, der angepassten Verwaltungsstruktur und der Optimierung der Vergaben fortgesetzt.

5. Geschäftsprozessanalyse- und -optimierung

5.1 Geschäftsprozessanalyse

Im Rahmen der Geschäftsprozessanalyse wurden insbesondere die Prüfberichte und -bemerkungen des Bundesrechnungshofes (BRH) erneut gesichtet und ausgewertet. Unabhängig vom jeweiligen Gegenstand der Prüfung hat der BRH durchgehend eine verbesserte Steuerung der Prozesse sowie klare Vorgaben und Steuerung durch das BMVBS als der system-

bedingt höchsten Verwaltungsstufe der WSV angemahnt. Die Ergebnisse der Aufgabenkritik bestätigen die Forderungen des BRH.

Zwar sind in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte bei der Standardisierung der Technik und der Steuerung von administrativen Prozessen - auch durch die konsequente Bündelung von Unterstützungsaufgaben in BVBS-weit tätigen Dienstleistungszentren - erreicht worden. Gleichwohl erfolgt die Steuerung im der Regel einzelfallbezogen und reaktiv. Ob die vom BRH angemahnte „Ziel- und Programmstruktur“ für die WSV ein geeignetes Mittel zur Verbesserung der Steuerung des Systems und innerhalb des Systems darstellt, muss aufgrund der Erfahrungen des BMVBS zumindest bezweifelt werden. Auch die Einhaltung einer „Ziel und Programmstruktur“ muss überwacht, eingefordert und ggf. angepasst werden. Aufgrund der regionalen Zuständigkeitsverteilung in der WSV wäre diese Aufgabe wiederum im BMVBS zu erledigen, was letztlich nicht zu einer wirklichen Verbesserung der Situation führen würde.

5.2. Geschäftsprozessoptimierung

Die Optimierung der Geschäftsprozesse innerhalb der WSV erfolgt heute - und auch dies hat die Aufgabenkritik gezeigt - anlassbezogen in Einzelfällen, insbesondere beim dauerhaften Wegfall bestimmter Dienstposten. Dies führt im Ergebnis zu einer großen Heterogenität von Techniken und Prozessen (Regionallösungen). Daraus resultiert wiederum, dass die Eignung technischer oder prozessualer Entwicklungen anderer Ämter oder WSDen für den eigenen Zuständigkeitsbereich bezweifelt werden.

Eine überregionale Vernetzung der WSV-Behörden untereinander, mit dem Ziel, bestimmte Aufgabenstellungen arbeitsteilig zu erledigen und/oder voneinander zu lernen, findet nur in Einzelfällen und häufig auf Veranlassung des BMVBS statt.

Das BMVBS hat im derzeitigen Verfahrensstand darauf verzichtet, möglichen Geschäftsprozessoptimierungen in der WSV weiter nachzugehen, weil der damit verbundene Aufwand erkennbar in keinem Verhältnis zum Mehrwert der Optimierung im bestehenden Verwaltungssystem stehen würde. Es geht vielmehr davon aus, dass die neue Aufbauorganisation eine geeignete Grundlage für die stringentere Steuerung der WSV und die sinnvolle weitere Bündelung von Ressourcen ist. Weitere Geschäftsprozessoptimierungen sollten deshalb auf der Grundlage der notwendigen Neubestimmung der Kernaufgaben in Abhängigkeit zur Netzstruktur und der angepassten Aufbaustruktur der Verwaltung geprüft und umgesetzt werden.

. . .

6. Vergaben

6.1 Bestehende Vergabepraxis und bestehendes Vergabevolumen

Aufgrund der engen Personalausstattung der WSV wird es auch künftig Vergaben in erheblichem Umfang geben.
Die Aufgaben- und Dienstpostenerhebung auf allen Verwaltungsstufen der WSV wurde Ende 2011 abgeschlossen und inzwischen plausibilisiert.
Die Bestandsaufnahme zeigt sehr deutlich, dass sowohl die vergebenen Aufgaben als auch die Vergabepotenziale in den Organisationseinheiten der WSV höchst unterschiedlich gehandhabt und „gelebt“ werden. Ein einheitliches Vergabeverhalten ist selbst bei vergleichbaren Organisationseinheiten und Aufgaben nicht erkennbar. Alle Organisationseinheiten beklagen den hohen Aufwand für Vergabeverfahren, die intensive Betreuung der Auftragnehmer und den z. T. sehr hohen Nachbearbeitungsbedarf, insbesondere bei Betrieb und Unterhaltung.

Die Wirtschaftlichkeit von Vergaben gegenüber der Eigenerledigung ist im bestehenden System nicht nachvollziehbar, weil

- Vergaben anlassbezogen (Personalknappheit) und nicht strukturiert erfolgen und
- die Kosten der Eigenerledigung z. T. nur unscharf zu ermitteln sind.

Die maximale Auftragssumme ist begrenzt durch die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.
Eine Übersicht über die getätigten Vergaben sowie die Entwicklung der Auftragssummen ergibt sich aus Anlage 2.

6.2 Strukturierung der Vergaben (Erhalt der Fachkompetenz, Markt)

Als vergabefähig werden die Aufgaben sowie Aufgaben- und Produktgruppen der WSV erfasst, die von Dritten erledigt werden können, wenn es hierfür einen Markt gibt. Diese Festlegung erfolgt zunächst unabhängig von der Frage, ob die Vergabe fachlich sinnvoll oder wirtschaftlicher ist als die Erledigung mit eigenem Personal. Ein Markt existiert dort, wo entsprechende Leistungen von Dritten im Wettbewerb angeboten werden.

Für die Bewertung, ob eine Aufgabe auf jeden Fall in Eigenerledigung wahrgenommen werden soll, werden zurzeit Kriterien definiert. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, inwieweit es sich bei

. . .

der Aufgabe um eine hoheitliche Tätigkeit handelt und ob die WSV einziger Bedarfsträger und somit ausschließlich über das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche fachliche Know-How verfügt. Auch ist z. B. der trotz Vergabe in der WSV verbleibende Aufwand sowie der Umgang mit unvorhergesehenen Ereignissen zu berücksichtigen.

Der Erhalt der Kernkompetenz sowie die Reaktionszeit auf unvorhergesehene Ereignisse bestimmen auf jeden Fall den Umfang von Vergaben im Rahmen der Vergabewürdigkeit.

Der Aufgabenanalyse ist zu entnehmen, dass seitens der Organisationseinheiten der WSV das Bedürfnis besteht, insbesondere bei Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur planbare Standardaufgaben dauerhaft, zumindest für längere Zeiträume an Dritte zu vergeben, um den mit der jeweiligen Neuvergabe der Aufgabe verbundenen Verwaltungsaufwand zu minimieren.

Die VOB sieht den Abschluss von Rahmenvereinbarungen nicht vor. Die RL 2004/18/EG lässt im Erwägungsgrund (11) sowie in den Artikeln 1 (5) und 32 zwar den Abschluss von Rahmenvereinbarungen für Bauleistungen als Kann-Bestimmung zu, diese wurde aber im Hauptausschuss Allgemeines des DVA für Bauleistungen abgelehnt, so dass die Richtlinie an dieser Stelle zulässigerweise nicht vollständig umgesetzt wurde. Der Abschluss von Rahmenvereinbarungen unterhalb und oberhalb des EU-Schwellenwerts ist im Bereich der WSV daher nicht möglich. Aufgrund der auch für den Anwendungsbereich der VOF nicht erfolgten Umsetzung der Kann-Bestimmung, gilt dies im Übrigen auch für freiberufliche Dienstleistungen. Nur für den Anwendungsbereiche der VOL ist der Abschluss von (zulässigen) Rahmenverträgen innerhalb der nachstehend dargestellten Methodik zu prüfen.

6.3 Methodik für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der Produkt- und der Produktgruppenkatalog des Kernaufgabengutachtens wurde aufgrund der Aufgabenanalyse entsprechend aktualisiert. Gemeinsam mit den Ergebnissen des Gutachtens zur Netzstruktur werden die relevanten Geschäftsprozesse der WSV (Kernprozesse innerhalb und zwischen den Verwaltungsstufen) optimiert und darauf aufbauend ein Katalog von Aufgaben in Eigenerledigung und ein Katalog grundsätzlich vergabefähiger Aufgaben bzw. Teilaufgaben der WSV entwickelt werden.

Der Katalog grundsätzlich vergabefähiger Aufgaben soll Grundlage entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach einer noch zu entwickelnden Methodik (= vergabewürdige Aufga-

. . .

ben) werden (siehe auch Beschluss des Haushaltsausschusses vom 22.05.2011). Die vergabefähigen Aufgaben (Kernaufgabengutachten + Aktualisierung) sind nacheinander der entwickelten Methodik zu unterziehen. Ziel ist es, alle vergabewürdigen Aufgaben WSV-weit verbindlich festzulegen und als „grundsätzlich zu vergebende Aufgaben“ einzuführen.

Stellenmehrungen bzw. Stellennachbesetzungen in diesen Aufgaben-/Tätigkeitsbereichen (Eigenerledigung) sollen grundsätzlich ausgeschlossen werden. Allerdings müssen dort zunächst Stellen für die Vergabeprozesse eingerichtet werden (Ausschreibung, Vergabe, Abnahme, Abrechnung).
In einer Übergangsphase sollen die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen regelmäßig anhand praktischer Erfahrungen überprüft werden.

Die zu entwickelnde Methode muss im Ergebnis eine Zuordnung der einzelnen Aufgaben in drei Kategorien ermöglichen:

(1) Aufgabenwahrnehmung in Eigenerledigung zwingend (hoheitliche Tätigkeit, Erhalt der Kernkompetenz)
(2) Aufgabenwahrnehmung über Vergabe ist Standard
(3) Benchmarking erforderlich.

Alle Aufgaben, die entweder direkt oder nach durchgeführtem Benchmarking der Kategorie (2) zugeordnet werden, sind vergabewürdig. Der Erhalt der fachlichen Kernkompetenz für die Durchführung von Vergaben sowie die erforderlichen Reaktionszeiten auf unvorhergesehene Ereignisse bestimmen darüber hinaus den Umfang von Vergaben im Rahmen der Vergabewürdigkeit.
Die strategische Entscheidung der Zuordnung geht über die Betrachtung der reinen Wirtschaftlichkeit einer Aufgabenwahrnehmung hinaus und hat höchstes Gewicht. So kann z. B. nicht die Betrachtung der reinen Wirtschaftlichkeit, sondern die tatsächlich vorhandene Personalausstattung für die Form der Aufgabenwahrnehmung ausschlaggebend sein. Dies kann dazu führen, dass trotz ggf. ausgewiesener negativer Kostenbilanz eine Entscheidung zur Vergabe an Dritte erforderlich wird.

Im Rahmen der Zuordnung der einzelnen Aufgaben in die Kategorien werden auch netzbezogene Überlegungen (Netz bezogener Eigenerledigungsanteil) eine Rolle spielen.

6.4 Bauaufsichtliche Verantwortung und Verkehrssicherungspflicht des Eigentums

Da das Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in § 48 WaStrG der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung die vollumfängliche Verantwortung für die Sicherheit und Ordnung bei Bau und Betrieb aller wasserbaulichen Anlagen an den Bundeswasserstraßen überträgt, muss auch im Falle von Vergaben die angemessene Fachkompetenz der WSV gewährleistet bleiben.
Schäden an wasserbaulichen Anlagen sind mit gravierenden Risiken für Leib und Leben verbunden. Bei nahezu allen Bauwerken im Wasserbau können Bau- und Wartungsfehler zu Szenarien mit Todesfällen führen, wie z.B. der Bruch von Kanaldämmen oder das Funktionsversagen von Wehren. Sie führen in der Regel auch zu erheblichen Sachschäden, verbunden mit zivilrechtlichen Ersatzpflichten.
Jüngste Schadensfälle wie der Einsturz des Stadtarchivs in Köln zeigen, dass fachtechnisch untersetzte und stringente bauaufsichtliche Handlungsstränge unerlässlich sind für den Schutz der Allgemeinheit vor Beeinträchtigungen und Schäden. Daneben muss sichergestellt sein, dass die bauaufsichtliche Verantwortung rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich vollständig von ausführenden Auftragnehmern getrennt ist.
Im Rahmen der Entwicklung der Methodik für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird daher darauf geachtet, dass der WSV die vollumfängliche Verantwortung für die Sicherheit und Ordnung bei Bau und Betrieb aller wasserbaulichen Anlagen an den Bundeswasserstraßen obliegt.

7. Anpassung der Aufbauorganisation

7.1 Veranlassung

Die zwischenzeitlich abgeschlossene Aufgabenerhebung der WSV, die der Aktualisierung der Daten des „Kernaufgabengutachtens“ dient, hat u.a. erhebliche Defizite bezüglich der Prioritätensetzung, der Erledigungsqualität sowie erhebliche Unterschiede in der Art und Weise der Aufgabenerledigung (Eigenerledigung oder Fremderledigung) offenbart.
Ferner folgt aus den Ergebnissen der Untersuchung, dass der Personalbestand in Organisationseinheiten an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsfunktion zu gering ist, während sie an Wasserstraßen mit geringer oder fehlender Verkehrsbedeutung z.T. über dem erforderlichen Soll liegt.
Aufgrund der Aufgabenbreite der WSV und der haushaltsgesetzlichen Personaleinsparauflagen fehlen bereits heute auf allen Verwaltungsstufen qualifizierte und vor allem erfahrene Fachkräfte für die Aufgabenerledigung. Diese Situation wird sich aufgrund der Altersstruktur des Personals, der notwendigen Haushaltskonsolidierung und des zunehmenden Fachkräftemangels noch verschärfen. Sie führt auf allen Ebenen der Verwaltung, einschließlich BMVBS, zu einer Erhöhung

der reaktiven Einzelfallbearbeitung im Rahmen der Fachaufsicht. Strategische WSV-weite (BMVBS) sowie konzeptionelle Aufgaben (WSDen, WSÄ) werden zunehmend verdrängt.
Das mit der Reform der 1990'er Jahre verfolgte Ziel, Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung durch Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung auf die (möglichst) unterste Verwaltungsebene zu steigern, wurde nicht erreicht.

7.2 Methodik

Gem. Beschluss des Haushaltsausschusses vom 25.05.2011 sollten die Aufgaben der WSV unabhängig von den Netzkategorien untersucht und das Kernaufgabengutachten aktualisiert werden. Damit sollte festgelegt werden, welche Aufgaben zukünftig durch Dritte erledigt werden können.
Ziel der Festlegung und der Erarbeitung geeigneter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte eine deutliche Erhöhung der Vergabequoten sein. Ferner sollte das BMVBS einen umfassenden Aufgabenkatalog der Fachaufgaben zusammenstellen, die Bündelungspotenziale zentral erfassen und bewerten und deren konsequente Umsetzung planen. Im Anschluss daran sollte die Ablauforganisation optimiert und die Aufbauorganisation festgelegt werden. Vor dem Abschluss der Untersuchungen sollten grds. keine Veränderungen der Aufbauorganisation vorgenommen werden.

Die durch Beschluss vorgegebene Reihenfolge der Untersuchungen entspricht der methodischen Logik und den Vorgaben des BMI für Organisationsuntersuchungen. Im vorliegenden Fall ist aber festzustellen, dass die durchgeführte Aufgabenanalyse keine wesentlichen Veränderungen des Produktkataloges des Kernaufgabengutachtens, wohl aber einen deutlich geänderten Personaleinsatz für die Aufgabenerledigung festgestellt hat. Die Grundaussage des Kernaufgabengutachtens, nach der alle Aufgaben, die die WSV im Zusammenhang mit der Verwaltung der Wasserstraßen und Schifffahrt wahrnimmt, auch wahrgenommen werden müssen, um die uneingeschränkte Funktionsfähigkeit des Systems zu gewährleisten, wird durch die Aktualisierung erneut belegt. Diese Feststellung führte im Jahre 2001 zu der Schlussfolgerung, dass die unterstellten Personaleinsparauflagen bis zum Jahre 2010 - ohne Zusammenbruch des Systems bzw. ohne empfindliche Einschnitte in die Funktionsfähigkeit des Systems nur durch zusätzliche Vergaben im Bereich von Betrieb und Unterhaltung erbracht werden können. Und dies auch nur dann, wenn die erforderlichen Rahmenbedingungen, namentlich die Schaffung entsprechender Anbietermärkte, Stellen- und Planstellenumwidmung für Vergaben und zusätzliche Sachmittel hergestellt werden.

Diese Rahmenbedingungen liegen nicht vor und können absehbar auch nicht (mehr) hergestellt werden. Deshalb muss der Aufgabenumfang reduziert werden. Um diesen Prozess strukturiert zu gestalten, hat das BMVBS eine Kategorisierung des Wasserstraßennetzes entwickelt und zur Grundlage seiner weiteren Reformüberlegungen gemacht. Die mit der Netzstruktur verfolgte Konzentration des Ressourceneinsatzes auf Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung ist sowohl nach der Methodik des Kernaufgabengutachtens als auch nach den aktuellen Feststellungen die einzig verbliebene Möglichkeit, unter den haushaltsgesetzlichen Restriktionen, zumindest die Funktionsfähigkeit wichtiger Teile des Wasserstraßennetzes weiterhin zu gewährleisten. Die daraus resultierende zweckkritische Würdigung der Aufgabenerledigung der WSV eröffnet begrenzte Spielräume bei der Ressourcenverteilung, die sich allein aus einer auch deutlichen Erhöhung der Vergabequoten nicht (mehr) ergeben würden.
Voraussetzung für die Steuerung der Ressourcen im vg. Sinn ist die Straffung der bestehenden Aufbauorganisation, insbesondere bei den behördenübergreifenden Prozessen. Die zielgerichtete Verteilung der Ressourcen, die notwendige Standardisierung von Technik und Prozessen sowie die ebenfalls notwendige Strukturierung von Vergaben können nur durch eine Zentralisierung der wesentlichen Entscheidungen realisiert werden.
Bereits im Kernaufgabengutachten, durch Untersuchungen des BRH und eigene Überprüfungen erkannte Bündelungspotenziale werden durch die Neustrukturierung der äußeren Aufbauorganisation ebenfalls ausgeschöpft. Die zweckkritische Prüfung der Aufgabenerledigung der WSV wäre ohne Netzstruktur, die vollzugskritische Untersuchung ohne entsprechende Verwaltungsstruktur nur von rein theoretischer Bedeutung. Das gleiche gilt für Bündelungspotenziale und die Optimierung der Ablauforganisation (Geschäftsprozesse).

Vor diesem Hintergrund hat das BMVBS eine Anpassung der Behördenstruktur an die Erfordernisse der Ressourcensteuerung einerseits und an die Nutzungsintensität der Wasserstraßen (Netzstruktur) andererseits vorgezogen.

7.3 Steuerungsbedarf

Aufgrund der Ressourcensituation (Personal und Sachmittel) ist eine zentrale, WSV-weite Steuerung erforderlich, die von einer Stelle aus zu erfolgen hat, die dem BMVBS unmittelbar nachgeordnet sein muss. Hierfür ist eine Anpassung der vorhandenen Behördenstruktur der WSV erforderlich.

Ziele der Anpassung sind:

- Konzentration der Ressourcensteuerung (Aufgaben, Erledigungstiefe, Art und Weise der Aufgabenerledigung, Standardisierung von Technik und Prozessen, Ausbaustandards, Standards für Betrieb und Unterhaltung, Stellen- und Planstellenbewirtschaftungen, Personalbewirtschaftung, Organisation der Aus-, Fort- und Weiterbildung),
- der Erhalt der Fachkompetenz durch Bündelung (funktionale Zuständigkeiten),
- ein optimierter Ressourceneinsatz an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung (Ämter und Außenbereich),
- eine verlässliche und zukunftsfähige Verwaltungsstruktur in der Innen- und Außenwirkung.

Hierfür sind u.a.

- eine zentrale Steuerung der Fachaufgabenerledigung,
- eine zentrale Ressourcensteuerung (Personal, Haushalt, Organisation),
- die Zusammenführung funktionaler (bundesweiter) Zuständigkeiten,
- die revierbezogene Bündelung bestimmter Amtsaufgaben,
- personelle Stärkung der Organisationeinheiten des Außenbereiches an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsfunktion und/oder vielen Anlagen

erforderlich.

Bezogen auf die Aufbauorganisation der WSV sind

- die Außenbezirke und Bauhöfe netzbezogen neu zu ordnen und personell aufgabenadäquat auszustatten (höhere Personalausstattung an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung),
- die Aufgabenerledigung der Unterbehörden (Ämter) fachlich und regional neu zu ordnen,
- Investitionsmaßnahmen an den Binnenwasserstraßen auf der Ämterebene funktional zu bündeln,
- Investitionsmaßnahmen an der Küste grundsätzlich in die Struktur der WSÄ zu integrieren (Ausnahme: besondere Maßnahmen, wie z.B. Neubau der 5. Schleusenkammer in Brunsbüttel, Baumaßnahmen am NOK),
- alle überregionalen fachlichen und administrativen Aufgaben des BMVBS, der WSDen sowie der bestehenden Fach- und Sonderstellen bei einer „Generaldirektion für Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS)“ zusammenzuführen. Die bestehenden WSDen erhalten

. . .

als zukünftige Außenstellen der Generaldirektion funktionale bundesweite Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben.

- die notwendigen Maßnahmen zügig umzusetzen, um den Beschäftigten der WSV (Fachpersonal) bessere berufliche Perspektiven in der WSV zu eröffnen und Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken.

7.4 Zielstruktur der äußeren Aufbauorganisation

7.4.1 Außenbereich (Außenbezirke, Bauhöfe, Verkehrs- und Revierzentralen)

Aufgabenkatalog, Aufbauorganisation und Personalausstattung werden den Anforderungen des zu betreuenden Wasserstraßenabschnitts (Verkehrsfunktion, Anzahl, Alter und Zustand der Anlagen, Nutzungsbedürfnisse) angepasst. Im Wesentlichen geht es um Festlegungen zur Intensität der Aufgabenerledigung.
Die Bauhöfe nehmen revierweite Aufgaben wahr. Für bestimmte verkehrstechnische Ausführungsaufgaben werden auch im Binnenbereich - analog zur Küste - Bündelungsstellen eingerichtet, die den Bauhöfen angegliedert werden können.

7.4.2 Unterbehörden (Ämterebene)

Die bestehenden Wasser- und Schifffahrtsämter werden neu strukturiert.

- Für die Unterhaltung und den Betrieb der Wasserstraßen werden Wasserstraßenunterhaltungs- und Betriebsämter eingerichtet. Sie erhalten die Bezeichnung Wasser- und Schifffahrtsamt - Betrieb und Unterhaltung - (WSA BU). Aufgabenstruktur, Aufbauorganisation und Personalausstattung richten sich nach der Verkehrsfunktion des Wasserstraßenabschnittes, der Anzahl und den technischen Anforderungen der Schifffahrtsanlagen und der Erreichbarkeit der Wasserstraßenabschnitte und Schifffahrtsanlagen im Zuständigkeitsbereich. Das örtlich zuständige Betriebs- und Unterhaltungsamt ist auch für Investitonsmaßnahmen an den Seewasserstraßen und den seewärtigen Hafenzufahrten zuständig. Für besondere Maßnahmen (z.B. NOK) können eigenständige Projektguppen eingerichtet werden.

- Regional bündelbare Aufgaben der heutigen WSÄ (aus Administration, Schifffahrt, Nautik u.a.) werden in Bündelungsämter überführt. Sie erhalten die Bezeichnung Wasser- und Schifffahrtsamt (WSA). Es handelt sich um eigenständige Behörden, die

ihre Aufgaben revierbezogen wahrnehmen, d.h. ihr Zuständigkeitsbereich erstreckt sich über den Zuständigkeitsbereich mehrerer WSÄ BU.

- Für Investitionsaufgaben werden Bauämter eingerichtet. Ihnen werden funktionale Aus- und Neubauaufgaben übertragen (z.B. Schleusen, sonstige Anlagen, Strecke-Kanal, Strecke staugeregelt). Es handelt sich um selbstständige Organisationseinheiten. Für die Realisierungsphase von Investitionsmaßnahmen (z.B. DEK, Neckarschleusen) richten die Bauämter gemeinsame temporäre Projektgruppen vor Ort ein.

Die vorgenannten WSÄ unterstehen unmittelbar der nachstehend beschriebenen Generaldirektion für Wasserstraßen- und Schifffahrt (GDWS). Diese hat ihren Sitz in Bonn.

7.4.3 Mittelbehörden

Die operativen Steuerungsaufgaben des BMVBS (Abt. WS), die Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen sowie überregionale Querschnittsaufgaben von Sonder- und Fachstellen und der Ämter werden in einer dem BMVBS unmittelbar nachgeordneten Generaldirektion für Wasserstraßen- und Schifffahrt (GDWS) zusammengeführt. Der GDWS obliegt zukünftig die konzeptionelle und operative Steuerung aller Aufgaben der WSV. Sie gliedert sich in Abteilungen und Dezernate. Die bisherigen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen bleiben als Außenstellen der GDWS (Abteilungen) erhalten.
Bestehende Sonderstellen, soweit diese nicht den WSÄ zugeordnet sind, werden als Organisationseinheiten der GDWS bzw. seiner Außenstellen eingegliedert.

7.4.4 Bundesanstalten

BAW und BfG behalten ihren Status als wissenschaftliche Anstalten zur Beratung und Unterstützung der WSV. Der Aufgabenkatalog und die Prioritätensetzungen werden den Aufgaben der WSV angepasst.
Eine umfassende aufgabenkritische Bewertung aller Aufgaben, Funktionen und Schnittstellen von BAW und BfG sowie zu anderen Behörden und Verwaltungen und zu Dritten wird gesondert durchgeführt.

7.4.5 Dienstleistungszentren

Bezüglich der Einschaltung und Nutzung bestehender Dienstleistungszentren der BVBS ergeben sich keine Veränderungen gegenüber der bestehenden Situation. Die administrative Betreuung von BVBS-weiten Dienstleitungszentren ist auch weiterhin zu gewährleisten. Im Rahmen der Umsetzung sollen die bestehenden Dienstleistungszentren funktional gestärkt werden. Die personelle Ausstattung wird durch Umschichtungen im Rahmen des Gesamtkonzepts adäquat verbessert werden. Dies gilt insbesondere für die Dienstleistungszentren in Aurich, Münster und Ilmenau.

7.4.6 Darstellung der Zielstruktur (Aufbauorganisation) ergibt sich aus Anlage 3b.

7.5 Aufgabenabgrenzung WSÄ BU und WSÄ

Die WSÄ BU werden ausschließlich für Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur zuständig. Die Verteilung der Betriebs- und Unterhaltungsämter im Netz, die innere Aufbauorganisation und die Personalausstattung richten sich nach der Verkehrsfunktion der zu betreuenden Wasserstraße bzw. des Wasserstraßenabschnittes bzw. der Anzahl und des Alters der Anlagen sowie der Erreichbarkeit des Zuständigkeitsbereiches. Die Außenbezirke und Bauhöfe werden dem örtlich zuständigen Betriebs- und Unterhaltungsamt dienst- und fachaufsichtlich zugeordnet.

Die WSÄ BU nehmen die baupolizeiliche Verantwortung für die Anlagen der WSV wahr. Sie werden von einem/r Bauingenieur/in des höheren Dienstes geleitet.

Die WSÄ nehmen die Zuständigkeiten der WSV u.a. für Angelegenheiten der Schifffahrt und des Verkehrsmanagements, für das Liegenschaftswesen einschließlich der Nutzungsüberlassungen und Nutzungsverträge sowie der Vermessung und des Peilwesens wahr. Sie erfüllen Dienstleistungsaufgaben gegenüber dem Bürger und gegenüber den Betriebs- und Unterhaltungsämtern. Die Verteilung im Netz richtet sich nach der Verkehrsbedeutung und der Netz- und Vernetzungsfunktion der Wasserstraßen bzw. nach dem jeweiligen verkehrlichen Einzugsgebiet. Die innere Aufbauorganisation folgt der Größe des Zuständigkeitsbereiches.
Den WSÄ werden die bestehenden Verkehrs- und Revierzentralen organisatorisch zugeordnet.

Die WSÄ nehmen keine baupolizeilichen Aufgaben wahr. Sie können deshalb auch von nichttechnischen Beschäftigten der WSV geleitet werden.

. . .

Die WSÄ BU bilden den Ortsbezug der WSV, die WSÄ den Regionalbezug ab.

Die Neuverteilung der Zuständigkeiten folgt der auch bei anderen Verkehrsträgern zwischenzeitlich vollzogenen und bewährten Trennung von Infrastruktur und Verkehr.

7.7 Struktur und regionale Verteilung der WSÄ ergeben sich aus der Anlage 3.

7.8 Vorläufige Bilanzierung (Aufbauorganisation)

Organisationseinheit	**Anzahl alt**	**Anzahl neu**
WSDen	7	1 (GDWS)
WSÄ	39	ca.30 (WSÄ BU +WSÄ)
WNÄ	7	ca.4 (Bauämter)
Summe	**53**	**ca. 35**

Die genaue Anzahl der (neuen) Organisationseinheiten ergibt sich aus den erforderlichen vertieften Untersuchungen.

7.9 Auswirkungen auf den Personalbestand

Die Anpassung der Aufbauorganisation wird mittelfristig Auswirkungen auf den Personalstand der WSV haben. Entsprechende Synergien werden insbesondere bei den Führungskräften der Mittel- und Unterbehörden durch konsequente Aufgabenzentralisierung und -bündelung erreicht. Personaleinsparungen im Außenbereich sind demgegenüber nicht zu erwarten. Hier soll durch die Neuverteilung der vorhandenen Stellen und Planstellen (Netzstruktur) die Erledigungsqualität deutlich verbessert werden. Im Rahmen der Prüfung alternativer Betriebsmodelle an Wasserstraßen, die vom Bund nicht hoheitlich verwaltet werden, ist zu untersuchen, ob Betriebs- und Unterhaltungspersonal den Betriebsgesellschaften seitens der WSV überlassen oder bereitgestellt werden können.

Hierzu sind dezidierte Aussagen zurzeit nicht möglich (es wird auf die Ziffer 10.2 verwiesen). Die vorstehende Struktur erlaubt es, die Planstellen/Stellen der WSV bis 2023auf unter auf 10.000 zurückzuführen. Dies wird durch natürliche Fluktuation und ohne betriebsbedingte Kündigung erreicht werden.

8. Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse

Die neue äußere Aufbauorganisation wirkt sich sowohl behördenintern, vor allem aber behördenübergreifend begünstigend auf die Geschäftsabläufe aus. Die Konzentration der Steuerungsentscheidungen bei einer Stelle außerhalb des BMVBS entlasten das Ministerium von nicht ministeriellen Aufgaben. Die bisher notwendigen Abstimmungen mit mehreren regional zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektionen entfallen ersatzlos. Die notwendige und u.a. vom BRH vielfach zur Recht geforderte Einführung von Standardisierungs- und bundesweiten Steuerungsprozessen wird hierdurch deutlich erleichtert. Das gleiche gilt für die Steuerung der Aufgabenerledigung der WSV und von Vergaben an Dritte.
Die Integration der bestehenden Fach- und Sonderstellen mit funktionalen Aufgaben in die Generaldirektion wird den heutigen Steuerungsaufwand des BMVBS ebenfalls deutlich reduzieren und die ablauforganisatorischen Rahmenbedingungen für eine sachgerechte Aufgabenerledigung verbessern.

Auf der Ebene der WSÄ führt die revierbezogene Bündelung der Aufgaben zu einer Reduzierung der heute vorhandenen Schnittstellen. Ferner wird das Fachpersonal für nichttechnische Aufgaben bei wenigen Stellen innerhalb des Systems konzentriert. Diese Stellen fungieren damit dann auch als Ansprechpartner bei verkehrlichen Fragestellungen für die Schifffahrt, das Gewerbe, Kommunen und Länder. Die revierbezogene Zuständigkeit gewährleistet darüber hinaus eine sachgerechte (strecken-) relationsbezogene Betrachtung und Bewertung von Schwachstellen im Netz bzw. im Netzverbund, die im bisherigen System regelmäßig erst auf der Ebene der WSDen bzw. bei direktionsübergreifenden Fragestellungen durch das BMVBS vorgenommen werden konnte.
Die Einrichtung der Betriebs- und Unterhaltungsämter und die Anbindung der Außenbezirke und Bauhöfe wird die Qualität von Betrieb und Unterhaltung an Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbedeutung deutlich verbessern. Bei der Personalausstattung der Organisationseinheiten für Betrieb und Unterhaltung wird darauf geachtet, dass der Personalbestand für die operative Aufgabenerledigung deutlich erhöht wird. Die Verfügbarkeit ausreichender eigener Ressourcen (Personal und Sachmittel/Gerät) für Betrieb und Unterhaltung ist insbesondere bei unvorhersehbaren Betriebsstörungen in hochfrequentierten Netzteilen unverzichtbar. Erfahrungen bei Betriebsstörungen von Anlagen oder Havarien zeigen, dass insbesondere im Bereich der Binnenwasserstraßen auf dem Markt weder eine ausreichende Zahl geeigneter Geräte noch geeignetes Fachpersonal zur Störungsbeseitigung vorhanden ist. Eigenes Fachpersonal der WSV mit speziellen Kenntnissen in den Bereichen Schiffbau, Statik, Anlagenaufbau und -technik ist in diesen Bereichen unverzichtbar. Um die Erfahrungskette sicherzustellen, ist es zudem erforder-

. . .

lich, qualifizierte Auszubildende wieder dauerhaft auf bestimmten Schlüsselpositionen in den Außenbezirken und Bauhöfen einsetzen zu können.

Die Bündelung des Fachpersonals für den Aus- und Neubau bei den Bauämtern und die funktionale bundesweite Ausrichtung der Zuständigkeiten erleichtert vor allem die Einführung von Standards im Investitionsbereich. Ferner wird hierdurch die bereits heute schon erkennbare Spezialisierung der Beschäftigten in den Neubauämtern auf bestimmte Bauaufgaben oder Bauwerke organisatorisch nachgezeichnet und unterstützt. Die gezielte Herauslösung der Organisationseinheiten aus der bisherigen regionalen bzw. projektbezogenen Zuständigkeit wird zudem die heute noch überwiegend regionale Perspektive der Beschäftigten in eine ganzheitliche bundesweite Sichtweise verändern. Dies wird insbesondere die notwendigen Priorisierungsprozesse und -entscheidungen deutlich erleichtern. Die Konzentration des Fachpersonals wird darüber hinaus die Qualität von Vergabeverfahren sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung und Abnahme der Leistungen erhöhen. Der Bauwirtschaft kann somit im Zusammenhang mit Vergaben auf entsprechende Organisationseinheiten mit qualifizierten und spezialisierten Beschäftigten zurückgreifen.

9. Umsetzung der Zielstruktur

9.1. Änderung von Rechtsvorschriften

Für die Umsetzung des zuvor beschriebenen Konzeptes ist die Änderung gesetzlicher Vorschriften mit Zuständigkeitsbestimmungen für die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen erforderlich. Ferner sind zahlreiche Rechtsverordnungen und verwaltungsinterne Regelwerke redaktionell anzupassen. Der Zustimmung des Bundesrates für die Anpassung der Vorschriften bedarf es nicht.

9.2 Aufgaben der GDWS

Die GDWS mit ihren Außenstellen wird zukünftig die zentralen konzeptionellen und operativen Steuerungsaufgaben des BMVBS, die regionalen Steuerungsaufgaben der WSDen sowie die bundesweiten Aufgaben der bestehenden Fach- und Sonderstellen wahrnehmen. Hierzu werden die Fach- und Sonderstellen mit WSV-weiten Aufgaben in die Generaldirektion integriert.

9.3 Innere Aufbauorganisation

Die GDWS gliedert sich zukünftig in Abteilungen, Dezernate und Aufgabenfelder.

9.4 Personalausstattung der GDWS

Die Generaldirektion wird sich aus Beschäftigten des BMVBS (Abt. WS) und der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen zusammensetzen. Der Personalbedarf wird mit rd. 400 Beschäftigten im Zielzustand abgeschätzt. Detaillierte Untersuchungen erfolgen im Rahmen der vorgesehenen umfassenden Personalbedarfsermittlung.

9.5. Standort der GDWS

Die Generaldirektion wird ihren Standort in Bonn haben. Insbsondere in der Übergangsphase werden unmittelbare Abstimmungen zwischen den bisher zuständigen Referaten des BMVBS und dem Aufbaustab bzw. der Generaldirektion erforderlich sein und bleiben. Ferner wird das aus dem BMVBS stammende Personal des Aufbaustabes und der Generaldirektion zumindest vorübergehend in Doppelfunktion (BMVBS und Aufbaustab) tätig werden müssen, um einen störungsfreien Aufgabenübergang zu gewährleisten.

9.6. Aufbaustab

Am Standort Bonn wird kurzfristig ein Aufbaustab eingerichtet. Er setzt sich aus entsprechendem Personal des BMVBS und der WSDen zusammen. Den Interessenvertretungen der Beschäftigten am Ausfbauprozess wird eine Beteiligung im Aufbaustab angeboten.

9.7. Aufgaben des Aufbaustabes

Der Aufbaustab erhält die Aufgabe, bis zum Ende des Jahres 2012 die Einrichtung der GDWS, der Außenstellen und die Neustrukturierung der Ämter und des Außenbereichs vorzubereiten. Die Generaldirektion soll zum 01.01.2013 ihre Arbeit aufnehmen. Die Aufgaben des Aufbaustabes gehen mit dem Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme auf die Generaldirektion über. Mit der Umsetzung soll ab dem 01.01.2013 sukzessive begonnen werden. Er steuert zudem die weitere Aufgabenkritik, die Geschäftsprozessoptimierungen und die erforderliche umfassende Personalbedarfsermittlung.

9.8 Sozialverträglichkeit

Alle Standorte der WSV bleiben, unabhängig vom organisatorischen Status, erhalten. Die Anpassung an die neue Aufbauorganisation erfolgt sukzessive unter Berücksichtigung der Altersstruktur der Beschäftigten. Im Regelfall wird sie durch Stellen- und Planstellenumschichtung im Zuge von Nachbesetzungsentscheidungen vollzogen.
Ferner sind betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen.

10. Sachstand weiterer Untersuchungen

10.1 Nutzerfinanzierung

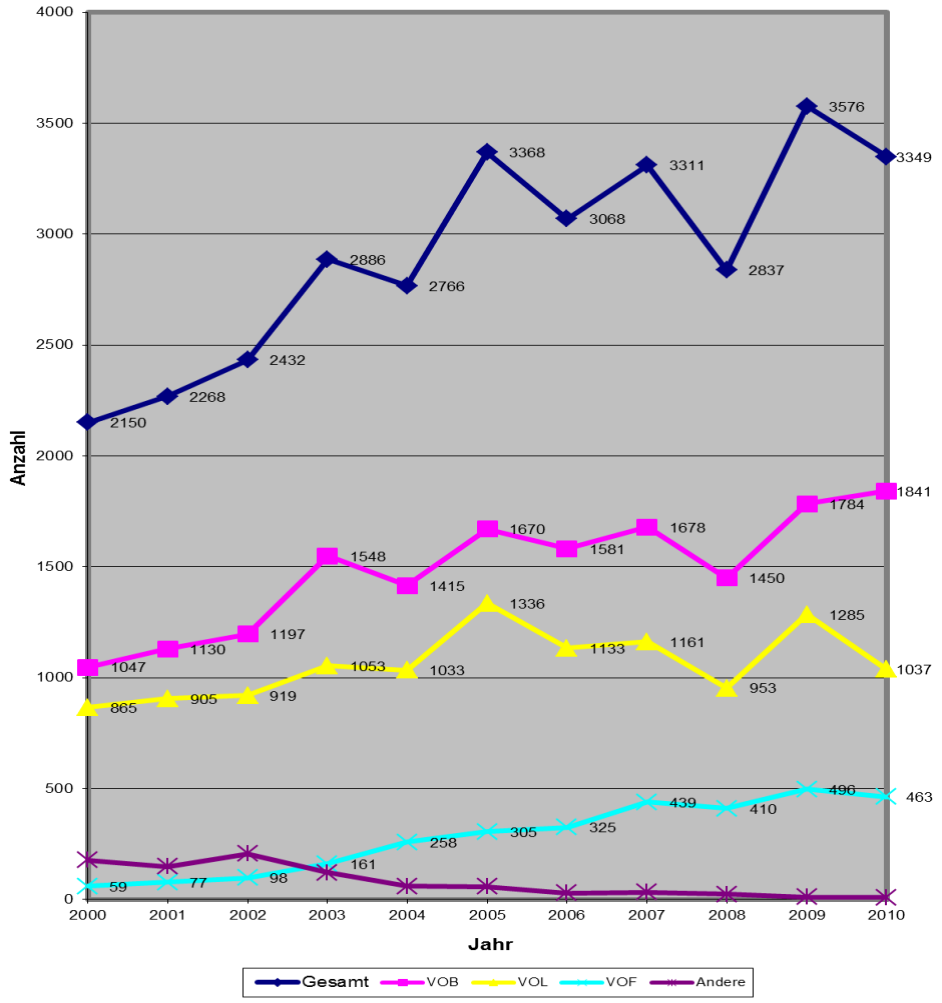
Das bestehende System der Schifffahrtsabgaben wird auf der Grundlage des geplanten Bundesgebührengesetzes novelliert. Nach dem vorliegenden Entwurf des Bundesgebührengesetzes erfolgt die Gebührenbemessung auf der Grundlage der nutzungsbedingten Kosten. Die schifffahrtsbedingten Kosten der Wasserstraßenverwaltung sind nur ein Teil der entstehenden Gesamtkosten, weil - wie bereits ausgeführt - die Bundeswasserstraßen unterschiedlichen Nutzungen unterliegen. Zurzeit werden die schifffahrtsbedingten Kosten der Wasserstraßenverwaltung als Bemessungsgrundlage für die Novellierung des Gebührensystems ermittelt.
Der Prozess wird voraussichtlich im Ende 2012 abgeschlossen sein.

10.2 Alternative Betriebsformen

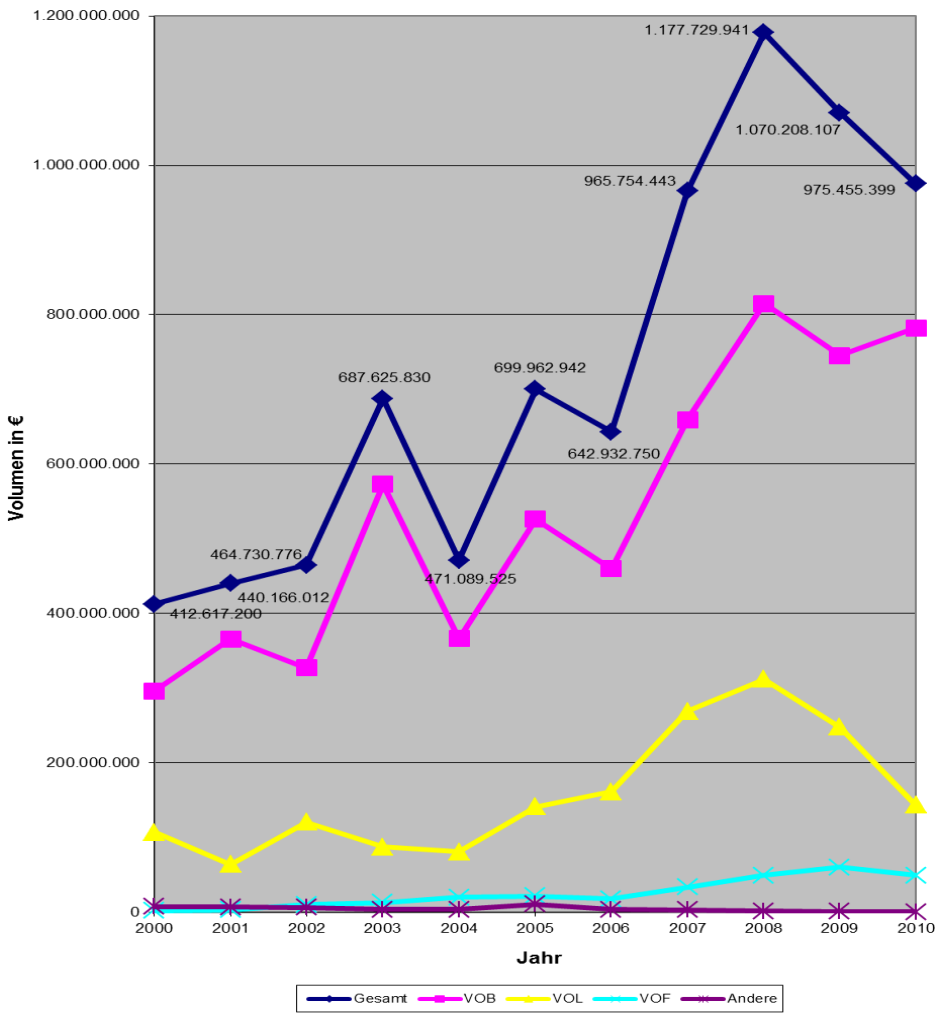
Bundeswasserstraßen, die der hoheitlichen Verwaltung des Bundes unterliegen, können nicht in alternativer Form betrieben werden. Art 87 Abs. 1 und Art 89 Abs. 2 GG schreiben hierfür die „Verwaltung durch eigene Behörden“ zwingend vor, schließen also eine „mittelbare Bundesverwaltung“ ausdrücklich aus.
Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Wasserstraßen, für die der Bund „nur“ als Eigentümer zuständig ist, in alternative Betriebsformen überführt werden können bzw. sogar müssen, um z.B. touristische oder ökologische Optimierungen zu erreichen. Der Bund würde dadurch sein Eigentum und seine Eigentümerverpflichtung an diesen Wasserstraßen nicht verlieren oder aufgeben.
Die Zulässigkeit und tatsächlichen Optionen für alternative Betriebsmodelle sind detailliert zu prüfen und mit möglichen Partnern bezogen auf einzelne Wasserstraßen zu sondieren.

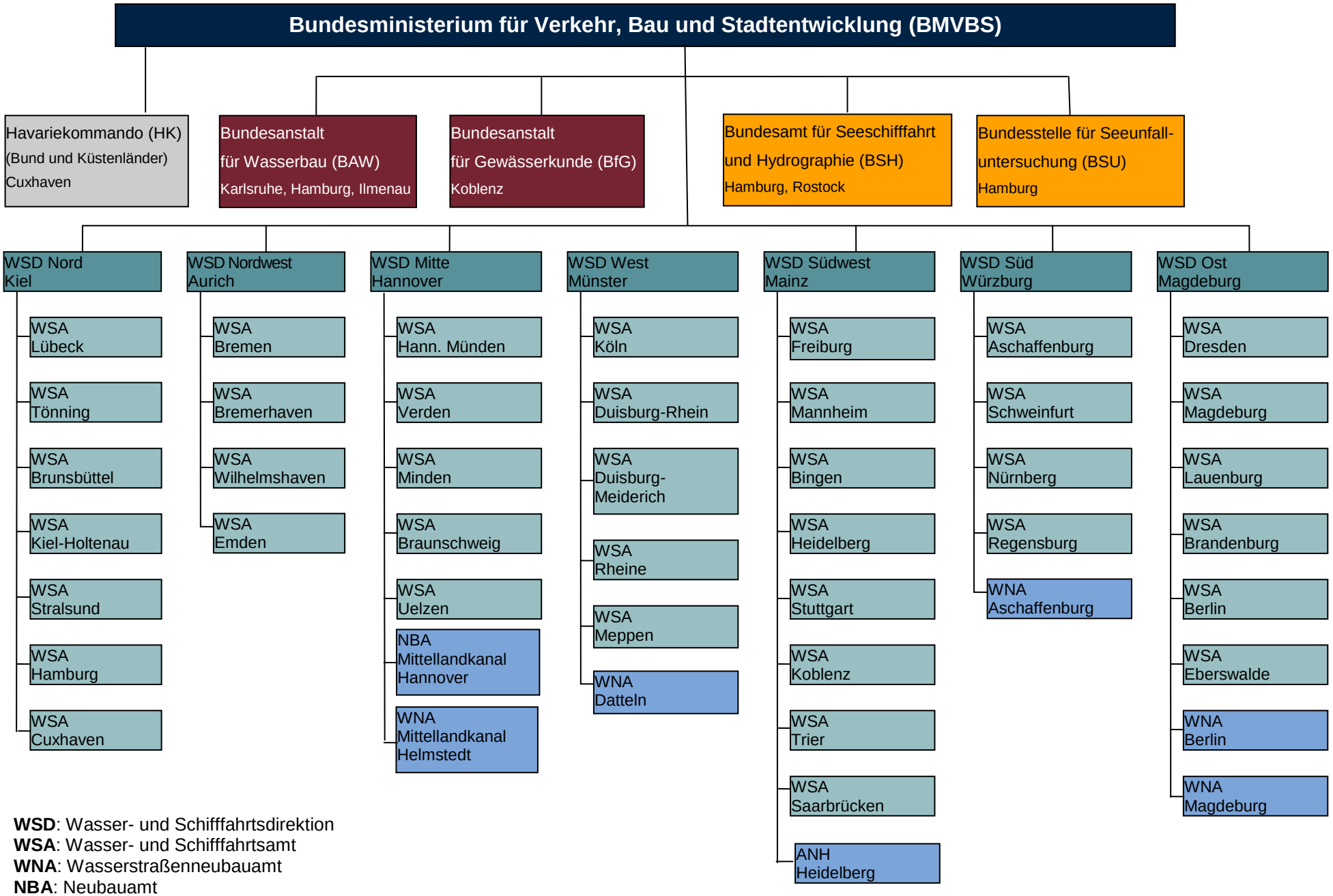
Anlage 1
NORDSEE
OSTSEE
DK
NL
PL
B
L
F
CH
CZ
Flensburg
Husum
Tönning
Rendsburg
Kiel-Holtenau
KIEL
Eider
NOK
Brunsbüttel
Cuxhaven
Glückstadt
LÜBECK
HAMBURG
Lauenburg
Hamburg delegiert
Wilhelmshaven
Aurich
Emden
Delfzijl
Bremerhaven
Brake
Oldenburg
BREMEN
Verden
Uelzen
Papenburg
Meppen
GRONINGEN
ENSCHEDE
Rheine
OSNABRÜCK
Lübbecke
Minden
HANNOVER
Brink
Misburg
BRAUNSCHWEIG
Helmstedt
HILDESHEIM
SALZGITTER
MAGDEBURG
Haldensleben
Wittenberge
Elbe-Seitenkanal
Jeetzel
Elbe
Stralsund
Ryck
Wolgast
Świnoujście (Swinemünde)
ROSTOCK
Wismar
Warnow
Nebel
Trebel
Peene
Anklam
Stettiner Haff
Malchin
Waren
Müritz
SCHWERIN
MEW
OHW
SZCZECIN (STETTIN)
Uecker
HOW
Odra (Oder)
Warta (Warthe)
Eberswalde
BERLIN
Frankfurt (Oder)
Brandenburg
POTSDAM
Eisenhüttenstadt
Odra (Oder)
Spree
COTTBUS (CHOSEBUZ)
Lausitzer Neiße
Roßlau
Aken
HALLE
LEIPZIG
Saale
Mulde
S. Elster
Elbe
DRESDEN
CHEMNITZ
ZWICKAU
Ohre (Eger)
Labe (Elbe)
PRAHA (PRAG)
PLZEŇ (PILSEN)
Berounka (Beraun)
Vltava (Moldau)
Hof
Ilmenau
ERFURT
JENA
W. Elster
Unstrut
Werra
Fulda
Eder
Eder-Talsp.
KASSEL
Hann. Münden
Diemel-Talsp.
Diemel
Lippe
Ems
Weser
Leine
Aller
Celle
Hunte
Hase
Dortm.-Ems-Kanal
Mittel-land-kanal
Emmerich
MÜNSTER
Wesel
Lünen
HAMM
DORTMUND
Datteln
DU-Meiderich
DU-Rhein
DUISBURG
KREFELD
DÜSSELDORF
LEVERKUSEN
KÖLN
AACHEN
BONN
Rhein
Neuwied
Lahn
Gießen
KOBLENZ
Mosel
St. Goar
Bingen
MAINZ
WIESBADEN
FRANKFURT (Main)
Hanau
OFFENBACH
Aschaffenburg
Main
Schweinfurt
Bamberg
WÜRZBURG
ERLANGEN
NÜRNBERG
Pegnitz
Main-Donau-Kanal
Fränk. Rezat
Roth
Altmühl
Naab
Regen
Kelheim
REGENSBURG
Straubing
Deggendorf
Donau
Isar
Vilshofen
INGOLSTADT
Gernsheim
Worms
MANNHEIM
LUDWIGSHAFEN
Neckar
HEIDELBERG
HEILBRONN
Speyer
SAARBRÜCKEN
Saar
Moselle
TRIER
LUXEMB. (LUXEMB.)
METZ
KARLSRUHE
Neuburgweier
STUTTGART
Plochingen
Canal de la Marne au Rhin (Rhein-Marne-Kanal)
STRASBOURG (STRASSBURG)
Grand Canal d' Alsac (Rhein-Seitenkanal)
Breisach
FREIBU
MULHOUSE (MÜLHAUSEN)
Rheinfelden
BASEL
Canal du Rhône au Rhin (Rhein-Rhone-Kanal)
(See/Binnen)
Kategorie A
Kategorie B
Kategorie C
Sonstige Wasserstraßen
Kategorisierung nach Abschluss der laufenden Gutachten/Gesamtkonzept
Grenzstrecke Rhein D/F
Seewasserwege mit maritimer Verkehrssicherung
* Kategorie entsprechend Binnenschifffahrt

Getätigte Vergaben



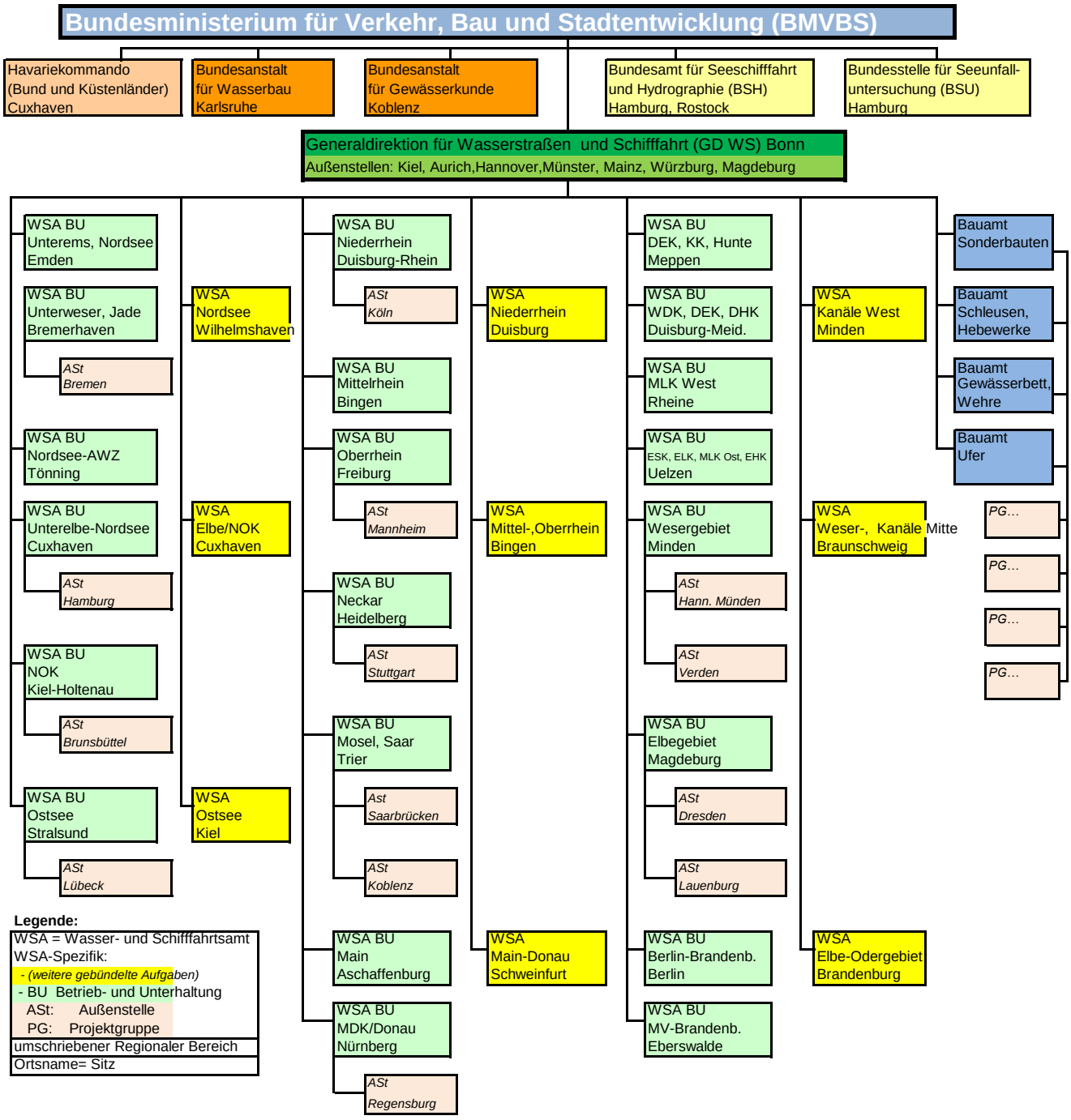
Entwicklung der Auftragssummen





WSD: Wasser- und Schifffahrtsdirektion
WSA: Wasser- und Schifffahrtsamt
WNA: Wasserstraßenneubauamt
NBA: Neubauamt
ANH: Amt für Neckarausbau Heidelberg

Stand: 03/2010



Stand 22.06.2012