



Nach vielen immer wieder verschobenen Terminen wurde am 1. Juli das „Wassertourismuskonzept“ veröffentlicht.

Das Papier mit dem vollständigen Titel: „Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur – Schaffung der organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen zur Verbesserung der wassertouristischen Infrastruktur – Wassertourismuskonzept“ legt die Weichenstellung für den zukünftigen Umgang mit rund einem Drittel des Wasserstraßennetzes offen. Viele der dargestellten Absichten und Vorhaben sind keine Überraschungen, sondern bestätigen die schon lange geäußerten Befürchtungen, dass Reviere verloren gehen und unsere Kosten steigen werden.



Während der letzten Jahre setzte sich der Club in diesem Magazin und in der Zeitschrift „segeln“ schon mehrfach mit den Vorhaben des BMVI auseinander.<sup>1</sup>



Im Internet des KYCD in der Rubrik „Maut“ sind alle Artikel nachzulesen.

Leider bestätigen sich jetzt manche der von uns geäußerten Erwartungen und leider bleibt nach wie vor an wichtigen Stellen vieles skizzenhaft und unklar. Im Folgenden stellt der Vorstand des KYCD seine erste Analyse des „Wassertourismuskonzeptes“ vor. In sie werden Informationen einbezogen, die wir auf der von den Ministerien für Verkehr und Umwelt gemeinsam veranstalteten Statuskonferenz „Blaues Band Deutschland“ im Dezember 2015 in Bonn erhielten.

## 1 Rahmenbedingungen

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD legten die Parteien bei der Regierungsbildung nach der letzten Bundestagswahl fest, ein „Wassertourismuskonzept“ auszuarbeiten. Mit diesem Konzept sollte zum einen an die Beschlüsse des Bundestags zur Förderung von Wassersport und -tourismus aus der 16. Legislaturperiode angeknüpft werden; zum anderen sollten mit ihm die Folgen aus der Neuklassifizierung der Bundeswasserstraßen aufgenommen werden.

Während der Bundestag in der 16. Legislaturperiode noch von einem einheitlichen Wasserstraßennetz ausging und eine zusätzliche Förderung von Wassersport und -tourismus in Aussicht stellte, werden in der jetzigen 18. Legislaturperiode andere Voraussetzungen gemacht.

Das einheitliche Bundeswasserstraßennetz wird politisch nicht mehr gewollt, weil seine Unterhaltung als zu teuer gilt. Rechtlich sind die Wasserstraßen heute dem allgemeinen Verkehr gewidmet. Die Nutzungsansprü-

1

- 09-2012: Förderung des Wassersports? Freie Fahrt bald nur noch auf See?
- 06-2014: Bundesgebührengesetz und Sportbootpauschale
- 12-2014: Zukunftsaussichten – Die Debatte um den Wassersport geht weiter
- 01-2015: Maut für Sportboote ab August 2018 – Wie viel sollen wir zahlen?
- 01-2015: Maut für Sportboote ab August 2018 – Gebühren für die Rheinschiffahrt?
- 02-2015: Maut für Sportboote ab August 2018 – Auch auf See sollen wir zahlen!
- 03-2015: Jetzt doch keine Maut für Sportboote?
- 04-2015: Maut für Sportboote ab August 2018 – Keine Vignetten und alles ist wieder gut?
- 07-2015: Schifffahrt auf der Elbe: Wird der zweitgrößte Fluss lahmgelegt?
- 12-2015: Offener Brief an Minister Dobrindt – Zukünftige wassersportliche und -touristische Nutzung von Bundeswasserstraßen
- 01-2016: Zukunftsfähigkeit – Der Fahrtenwassersport braucht 2016 eine starke Stimme!
- 03-2016: Gefährdete Reviere – Die Eider vor dem Aus?
- 05-2016: Infrastrukturplanung – Die Zukunft der Bundeswasserstraßen

che der verschiedenen Verkehrsteilnehmer gelten als gleichberechtigt. Zukünftig soll das nicht mehr der Fall sein. Es heißt nun, dass die Bundeswasserstraßen als Verkehrswege wesentlich für den Güterverkehr vorhanden wären. Der Gütertransport sei die „ursprüngliche Zweckbestimmung“ der Wasserstraßen.

Nach dieser Maßgabe definierte das BMVI ein Hauptnetz. Zu ihm gehören Gewässer, wenn auf ihnen eine bestimmte Mindestmenge an Gütern transportiert wird. Je nachdem, wie groß die Gütermenge ist, werden die Wasserstraßen des Hauptnetzes in Zukunft ausgebaut oder nur auf dem jetzigen Stand erhalten. Gewässer, die keinen als ausreichend erachteten Güterverkehr aufweisen, bilden einen „Rest“, für den bislang wechselnde Bezeichnungen benutzt werden.

Die finanziellen Mittel für die Bundeswasserstraßen und ebenso die personellen und materiellen Ressourcen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) sollen auf das Hauptnetz konzentriert werden. Es erfolge, heißt es, „seitens der WSV eine Konzentration auf die Verkehrsfunktion der Bundeswasserstraßen für den Güterverkehr. Der Erhalt und die Verbesserung der wassertouristischen Infrastruktur werden unter den gegenwärtigen Bedingungen seitens der WSV dem gegenüber nachrangig behandelt.“ (Wassertourismuskonzept, S. 9) Das ist nach unseren Beobachtungen allerdings keine Absichtserklärung des BMVI, sondern eine Feststellung, die die bereits seit Jahren gängige Praxis beschreibt. An sie soll die Rechtslage angepasst werden.

Das BMVI sieht bei Gleichwertigkeit der Nutzungsansprüche von Güterverkehr, Personen- sowie Sport- und Freizeitschifffahrt eine Konkurrenz um die zu geringen Mittel. Damit es eine solche Konkurrenz in Zukunft nicht geben kann, sollen Hauptnetz und „Rest“ finanziell und organisatorisch voneinander getrennt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen für die getrennte Finanzierung und Verwaltung werden vorbereitet.

Die Rahmenbedingungen für die Nutzung der Bundeswasserstraßen ändern sich darüber hinaus, weil die Bundesregierung ein Programm für die Renaturierung von Bundeswasserstraßen entwickelt.

Unter dem Titel „Blaues Band Deutschland“ sollen vor allem außerhalb des Hauptnetzes Wasserstraßen in unterschiedlichem Ausmaß – bis hin zur Entwidmung für den Verkehr – renaturiert werden.



Info und Download: [www.blaues-band.bund.de](http://www.blaues-band.bund.de)



Auch hierfür sollen die rechtlichen Voraussetzungen schnell geschaffen werden. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes wird dabei von einer Verkehrsverwaltung zu einer Verwaltung mit gleichrangigen Umweltaufgaben werden.

Das Bundesprogramm „Blaues Band Deutschland“ wird von uns grundsätzlich begrüßt, denn es kann keinen Zweifel daran geben, dass fast alle Fließgewässer einen schlechten baulichen und ökologischen Zustand haben. Ihr Zustand gefährdet nicht nur Natur und Umwelt (man denke zum Beispiel an die Flusshochwasser der zurückliegenden Jahre), sondern beeinträchtigt auch ihren Wert für Wassersport- und Freizeitnutzung. Bei unserem heutigen Informationsstand sehen wir jedoch die Gefahr, dass das Bundesprogramm für das BMVI auch zum Vehikel dafür werden kann, wirtschaftlich uninteressante Gewässer „loszuwerden“.

## 2 Räumliche Geltung und Gewässertypen

Im Wassertourismuskonzept sind die Binnenwasserstraßen thematisiert. 2.800 km der Gesamtlänge von 7.350 km gehören laut BMVI nicht zum Hauptnetz. Ihre Zukunft steht nun in Frage.

Binnenwasserstraßen sind nicht nur alle Binnenschifffahrtsstraßen, sondern – daran sei erinnert – auch Seeschifffahrtsstraßen. Zum Beispiel Weser und Hunte bis Bremen bzw. Oldenburg, die Elbe mit ihren Nebenflüssen unterhalb Hamburgs, der Nord-Ostsee-Kanal, die Eider, die Trave unterhalb Lübecks und

die Warnow unterhalb Rostocks. Nicht alle Seeschifffahrtsstraßen gehören zum Hauptnetz. Die Vorhaben des BMVI betreffen also nicht nur die Sportschifffahrt binnen, sondern auch von seegehenden Yachten genutzte Reviere.

Die 2.800 km des „Restes“ unterteilt das BMVI in „Freizeitwasserstraßen“, und „naturnahe Wasserstraßen/Naturgewässer“. Zu ihnen führt es aus:

An den Freizeitwasserstraßen und Naturgewässern ist ein gleicher Infrastrukturstandard für alle Reviere nicht erforderlich. Vielmehr muss dort der zukünftig bereitgestellte Infrastrukturstandard auf die besonders bedeutsamen Nutzungsarten in den jeweiligen Revieren ausgerichtet werden:

An stark mit Motorbooten und Fahrgastschiffen frequentierten Gewässern („Freizeitwasserstraßen“) sollte weiterhin Schleusenbetrieb aufrechterhalten werden.

- Die Infrastruktur an nur wenig genutzten Gewässern sollte dagegen nur für motorlose Freizeitnutzungen („naturnahe Wasserstraßen“) ausgelegt werden. Der Rückbau oder Umbau von Schleusen- und Wehranlagen könnte dort, z.B. im Rahmen des Bundesprogramms „Blaues Band“ effektiv in Kombination mit Renaturierung erfolgen.“ (Wassertourismuskonzept, S. 4 f.)



Quelle: Wassertourismuskonzept, Seite 10



Es gibt keine zuverlässigen Zahlen über die Nutzung der einzelnen Wasserstraßen durch Sport- und Freizeitfahrzeuge. Das BMVI hat deshalb aus verschiedenen Quellen methodisch ganz unterschiedlich erhobene Daten zusammengetragen. Teilweise handelt es sich bloß um Schätzungen. Die Feststellungen des BMVI über die Bedeutung der nicht zum Hauptnetz gerechneten Wasserstraßen, sind deshalb entgegen der Behauptung des Ministeriums kein gut fundiertes, gesichertes Urteil.

Betrachtet man die in der Karte dargestellte Kategorisierung, fällt sofort auf, dass allein die Binnengewässer in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin gut bewertet werden. Das heißt, diesen Gewässern wird ein ausreichendes wirtschaftliches Potential zugeschrieben, und für sie wird deshalb künftig ein beträchtlicher Teil des neuen Haushalts aufgewandt werden. Es heißt ausdrücklich: „Investitionen sollten vor allem in die Reviere mit hoher bzw. sehr hoher touristischer Bedeutung gelenkt werden, ...“ (Wassertourismuskonzept, S. 11)

Tatsächlich sind dies Gewässer, die von der Sport- und Freizeitschiffahrt intensiv genutzt werden, und in deren Ausbau bereits viel investiert wurde. An ihnen besteht ohne Zweifel auch ein großes kommerzielles Interesse der Tourismusbranche. Trotz dieser guten Voraussetzungen für den Erhalt und den weiteren Ausbau dieser Reviere sind auch in ihnen streckenweise Einschränkungen der Nutzbarkeit für den Verkehr zu erwarten.

Konflikte zwischen einer intensiven Nutzung durch den Wassertourismus und Erfordernissen des Naturschutzes kündigen sich hier an. Ein beachtlicher Teil der Gewässer liegt nämlich in wertvollen Schutzgebieten. Gerade die Naturnähe macht ihren Reiz aus. In diesem Bereich wird es wahrscheinlich eine vordringliche Aufgabe werden, die Entwicklung so zu gestalten, dass die Nutzungsansprüche des Naturschutzes mit denen von Wassersport- und Wassertourismus vereinbar bleiben. Anderenfalls ist nicht auszuschließen, dass bestimmte Streckenabschnitte für den allgemeinen Verkehr entwidmet werden und gänzlich Naturschutzzwecken zugeführt.

Anders stellt sich die Lage für viele der Gewässer dar, denen das BMVI eine mittlere Bedeutung zumisst. Der Unterhalt von Flüssen wie Lahn und Fulda ist teuer, weil zu ihrer Schiffbarmachung und Regulierung eine große Anzahl von Schleusen und Wehren erforderlich ist. Die meisten dieser Wasserbauwerke sind überaltert und mangelhaft unterhalten. Die Erneuerung wird in vielen Fällen nicht als wirtschaftlich angesehen. Es wird dann der Rückbau angestrebt.

Ein solches Gewässer verlöre durch den Rückbau seine Befahrbarkeit für alle Arten von Fahrzeugen auf der ganzen Länge. Aus einem durchgehenden „Freizeitgewässer“ würde oberhalb des zu ersetzenden Bauwerks eine „naturnahe Wasserstraße“ werden, also ein Gewässer, auf dem nur noch der Verkehr mit motorlosen Fahrzeugen vorgesehen ist. Es muss davon ausgegangen werden, dass entsprechende Analysen für die

in Frage kommenden Wasserstraßen in Vorbereitung sind.<sup>2</sup>

Während bei den Nebenwasserstraßen mit angeblich mittlerer Bedeutung eine zumindest teilweise Erhaltung als „Freizeitgewässer“ erwartet werden kann, sind die Einstufungen „gering“ und „sehr gering“ deutliche Anzeichen dafür, dass das BMVI nicht mit der Wirtschaftlichkeit des Betriebs rechnet. Die Erhaltung dieser Wasserstraßen ist in hohem Maße gefährdet, wie die nur vorübergehend beigelegte Auseinandersetzung um die Instandsetzung der Schleuse im Gieselaukanal vor kurzem zeigte.

An den Beispielen Gieselaukanal/Eider

und Unterelbe mit Nebenflüssen wird auch deutlich, wie schematisch die Bewertungen des BMVI sind:

Der Gieselaukanal verbindet die Eider mit dem Nord-Ostsee-Kanal. Er wurde in den 1930er Jahren angelegt, weil die bis dahin bestehende Anbindung der Eider im Zentrum Rendsburgs zugeschüttet wurde. Der Kanal hat von Anfang an nur die Funktion der Ersatzverbindung, es gibt an ihm keine landseitige Infrastruktur. Es liegt deshalb auf der Hand, dass er ausschließlich von Fahrzeugen genutzt wird, die auf NOK und Eider unterwegs sind. Eine eigenständige „touristische Bedeutung“ hatte der Gieselaukanal noch nie, denn er bietet kein Ziel.

### Schleusen und Wehre

An den Bundeswasserstraßen gibt es 443 Schleusen und 346 Wehre. Die wenigsten dieser Wasserbauwerke wurden in den letzten Jahrzehnten errichtet. Im Gegenteil, rund 45 % der Schleusen und 25 % aller Wehre sind älter als 80 Jahre. 80 Jahre beträgt die Nutzungsdauer, die Wasserbauer im Durchschnitt für solche Bauwerke annehmen, wenn sie regelmäßig instand gehalten werden. Eine beträchtliche Anzahl der Schleusen und Wehre hat somit ihr „Lebensende“ erreicht, besonders weil zu ihrem Alter Instandhaltungsmängel hinzukommen.

162 der Schleusen und 219 der Wehre liegen an Nebenwasserstraßen. An ihnen ist die Lage geradezu dramatisch, denn der Altersmittelwert der Schleusen beträgt dort 105 Jahre, der der Wehre 75.

Um die technischen Erhaltungsrückstände zu beheben und Schleusen und Wehre sowie Brücken, Dücker und Pumpwerke zu erneuern, wird für die nächsten 10 Jahre mit einem Investitionsbedarf von 6,6 Milliarden Euro gerechnet. Mittel in dieser Höhe werden nicht zur Verfügung gestellt – so viel sind die Wasserstraßen der Politik nicht wert.

<sup>2</sup>Vgl. Detlef Aster, Abteilung Umwelt, Technik, Wassertourismus in der GDWS Bonn, „Das ‚Blaue Band‘ als Chance für die Bundeswasserstraßen“. Vortrag während der Statuskonferenz Bundesprogramm „Blaues Band“ am 08.12.2015 in Bonn.



Mündung des  
Gieselaukanals  
(rechts) in die Eider

Foto: Jürgen Oetting / Wikipedia

Dennoch bewertet das BMVI ihn als eigenständiges Gewässer. Statt den funktionalen Zusammenhang zu berücksichtigen, richtet sich das BMVI offenkundig nur danach, dass der Gieselaukanal in der Anlage 1 zum Bundeswasserstraßengesetz mit einer eigenen Ordnungsnummer aufgeführt ist.

Dieser Gesichtspunkt gilt genauso für die Nebenflüsse der Unterelbe. Auch hier stimmen die Kriterien nicht. Es trifft zu, dass diese Flüsse jeweils für sich genommen kein bedeutendes Potential für Freizeit und Tourismus besitzen. Aber dessen ungeachtet sind sie für die Sport-schiffahrt sehr wichtig, denn im Unterelberaum befinden sich, abgesehen von Häfen wie Wedel oder Cuxhaven, die Liegeplätze nicht am Hauptstrom. Wird die Unterhaltung der Nebenflüsse für den Verkehr aufgegeben, so wird ein beachtlicher Teil des Wassersports auf der Elbe beseitigt.

Funktional zusammenhängende Wasserstraßen müssen nach unserer Auffassung einheitlich bewertet werden, denn sie bilden zusammen *ein Revier*.

### 3 Finanzierung

Im „Wassertourismuskonzept“ heißt es: „Auch künftig werden die Mittel (Finanzen und Personal) für den Betrieb und die Unterhaltung von für Freizeitwecke genutzten Wasserwegen überwiegend über den Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden.“ (Wassertourismuskonzept, S. 12) In welcher Höhe Mittel zu erwarten sind, wird nicht gesagt. Gesprächsweise wurden seitens des BMVI 50 bis 70 Millionen Euro pro Jahr genannt. Ein Betrag dieser Größenordnung ist aber nicht ausreichend, um die Wasserstraßen außerhalb des Hauptnetzes dauerhaft zu erhalten. Ein höherer Finanzbedarf besteht nicht so sehr wegen der laufenden Kosten für ihren Betrieb, sondern vor allem wegen der seit vielen Jahren mangelhaften Instandhaltung etlicher Wasserbauwerke. Wie bereits deutlich wurde, wird die Erhaltung des gesamten Wasserstraßennetzes für den Verkehr nicht mehr für möglich gehalten. Für den verbleibenden Bestand soll nun eine zusätzliche Nutzerfinanzierung kommen.





Das BMVI hat unterschiedliche Finanzierungsarten untersucht, legt sich im „Wassertourismuskonzept“ aber weder auf die Form, noch die Höhe fest. Es schreibt: „Auf der Basis der Erkenntnisse der Ist-Analyse wurden verschiedene mögliche Nutzerfinanzierungsvarianten betrachtet, darunter Schifffahrtsabgaben in Abhängigkeit der zurückgelegten Fahrstrecke, Schleusungsabgaben, Bootsvignetten, die Besteuerung von Booten, eine Weiterführung des Status quo sowie die Variante, dass die Nutzer nicht an der Refinanzierung beteiligt werden. Als Bewertungskriterien für die Ausgestaltung eines der Modelle sollen das Ausmaß der Nutzererfassung (Einnahmepotenzial), der finanzielle Eingangsetzungs-, Erhebungs- und Überwachungsaufwand, die Umsetzbarkeit bzw. Akzeptanz des Modells sowie der Beitrag zur Zielerreichung herangezogen werden.“ (Wassertourismuskonzept, S. 12)

Das BMVI strebt „eine bundesweit einheitliche Lösung, von der alle Boote erfasst sind ...“ an. Von ihr soll es Ausnahmen geben, z.B. für muskelbetriebene Fahrzeuge. Die von den Nutzern eingenommenen Gelder sollen nicht dem allgemeinen Bundeshaushalt zufließen, sondern für „Investitionen an den touristisch genutzten Wasserstraßen“ aufgewandt werden. Gegenwärtig gilt für die Nutzerfinanzierung der Wasserstraßen das neue, noch nicht praktisch umgesetzte Bundesgebührengesetz. Da dieses Gesetz eine solche Gestaltung nicht zulässt, will das BMVI für die Bundeswasserstraßen ein seinen Absichten entsprechendes Spezialgesetz schaffen.

## 4 Organisation

Um die Ressourcen der WSV auf das Hauptnetz konzentrieren zu können, erwägt das BMVI die „Betriebs- und Unterhaltungsaufgaben“ für die anderen dem Verkehr gewidmeten Binnenwasserstraßen, d.h. für die Freizeitwasserstraßen und die Naturgewässer an Dritte zu vergeben. Der WSV bliebe die verantwortliche Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung, und der Bund bliebe Eigentümer der Gewässer. Somit wäre nach Auffassung des BMVI die Verpflichtung des Grundgesetzes aus den Art. 74 Abs. 1 Nr. 21, Art. 87 Abs. 1 Satz 1 und Art. 89 Abs. 2 Satz 1 erfüllt, Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden zu verwalten. An wen die Aufgaben übergeben werden könnten, wird nicht ausgeführt. Offen bleibt somit, an wen die Übergabe rechtlich zulässig wäre und wer sich für die Übernahme überhaupt interessieren könnte.

Hinsichtlich Binnenwasserstraßen, die nicht dem Verkehr gewidmet sind, sieht das BMVI für sich einen größeren Gestaltungsspielraum. Er reicht unter Einbeziehung möglicher Interessenten von der Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts bis zur Gründung einer Kapitalgesellschaft. In diese Gewässergruppe gehören gegenwärtig Wasserstraßen mit einer Länge von etwa 600 km, die nicht in der Anlage 1 zum Bundeswasserstraßengesetz aufgeführt sind. Das BMVI erwägt, weitere Gewässer im Einvernehmen mit den Ländern aus der Anlage herauszunehmen, d.h. sie für den Verkehr zu entwidmen.



Diese Gewässer könnten dann ebenfalls in anderen Rechtsformen verwaltet werden, da der Bund nach seiner Auffassung bei solchen Gewässern nur noch privatrechtlicher Eigentümer wäre. Öffentlich-rechtliche Aufgaben für entwidmete Gewässer würden von den Bundesländern nach jeweiligem Landesrecht wahrgenommen.

## 5 Die kurzfristige Perspektive

Die Umsetzung des „Wassertourismus-konzeptes“ wird nicht lange auf sich warten lassen. Bis 2019 beabsichtigt das BMVI erste Maßnahmen. Dazu gehören unter anderem:

- „Verwaltung der Freizeitwasserstraßen und Naturgewässer in einem getrennten Organisationszweig, aber nach dem bestehenden gesetzlichen Verwaltungsauftrag“
- „Getrennte Führung des Personalhaushalts und des Sachmittelhaushalts von den Haushalten des Hauptnetzes“
- „Einführung individueller Befahrensgebühren für die Sportbootschiffahrt“
- „Einführung einer Finanzierung für die Freizeitwasserstraßen durch Einrichtung eines entsprechenden Finanzierungskreislaufs“
- „Aufrechterhaltung des Schleusenbetriebs an Güternebenwasserstraßen und an hoch oder sehr hoch genutzten Freizeitwasserstraßen, Absenkung/Anpassung des Infrastrukturstandards an weniger genutzten Naturgewässern“

Im Rahmen des letzten Punktes sollen folgende Einzelschritte unternommen werden:

- „Kategorisierung der Freizeitwasserstraßen und Naturgewässer gemäß der künftig anzustrebenden Nutzungen (Wassertourismus, Freizeitnutzungen, Renaturierung) unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit“
- „Wasserstraßenspezifische Abschätzung erforderlicher Ressourcen“
- „Durchführung von gesamtwirtschaftlichen Einzelbewertungen für den Erhalt von Bundeswasserstraßen für den Freizeitverkehr“

Der soeben ausführlich zitierte Maßnahmenkatalog verbietet jeden Zweifel daran, dass für das BMVI ausschließlich finanzielle und wirtschaftliche Gesichtspunkte bestimmend sind. Der Wunsch vieler Menschen auf dem Wasser eine befriedigende Freizeit zu verbringen, sich dort zu erholen und ihren Sport zu treiben, fallen hingegen augenscheinlich nicht ins Gewicht.