

Bundesministerium
für Verkehr und digitale Infrastruktur
Referat WS 10
Robert-Schumann-Platz 1
53175 Bonn
per Mail an Ref-WS10@bmvi-bund.de
in Kopie an das BMWi, Frau Dr. Weber und Frau Doms

München, 21. Dezember 2017

Entwurf des Gutachtens über die Bewertung von erwogenen Projekten für die Freizeitschifffahrt

Gemeinsame Stellungnahme der Wassersport-/Wassersportwirtschafts- und Tourismusverbände

Sehr geehrte Damen und Herren,

die unterzeichnenden Verbände danken für die Gelegenheit, zum oben bezeichneten Gutachten bereits im frühen Entwurfsstadium Stellung nehmen zu können.

Die Weiterentwicklung der Bewertungsmethodik des Bundesverkehrswegeplans mit dem Ziel, zu einer sachgerechten Bewertungsmethodik für Projekte der Freizeitschifffahrt zu kommen, wird seitens der Verbände begrüßt. Sie stellt eine konsequente Fortführung der Initiativen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages dar, gute Rahmenbedingungen für den Wassersport und den Wassertourismus in Deutschland zu schaffen und damit auch die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen nachhaltig zu unterstützen.

Zum übermittelten Gutachtenentwurf – Stand 16. Oktober 2017 – nehmen wir gemeinsam wie folgt Stellung, wobei ergänzende Äußerungen der Verbände vorbehalten bleiben:

Betrachtetes „Gut“

Das Gutachten geht von der „freien Befahrbarkeit einer Wasserstraße“ als gutachtlich zu betrachtendem „Gut“ aus.

Dem ist insoweit zu folgen, als der Investitionszweck erwogener Projekte gegenwärtig darin besteht, die freie Befahrbarkeit einer Wasserstraße in den betreffenden Abschnitten des Wasserstraßennetzes zu erhalten bzw. herzustellen. Der Investitionszweck leitet sich aus dem Verwaltungsauftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ab, Bundeswasserstraßen als Verkehrswege zu unterhalten.

Für die Zukunft sind hier allerdings Veränderungen zu erwarten.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in verschiedenen Beschlüssen aufgefordert, die Wassersport- und Wassertourismusentwicklung in Deutschland durch Verbesserung der Rahmenbedingungen gezielt zu fördern. In der 18. Legislaturperiode hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) dazu ein erstes Wassertourismuskonzept vorgelegt.

Sowohl dieses Wassertourismuskonzept, als auch das vom 18. Deutschen Bundestag beschlossene Bundesprogramm Blaues Band Deutschland stellen dabei fest, dass die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Schifffahrtstraßenverwaltung gegenwärtig nicht mehr den aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen entsprechen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat demzufolge für die 19. Legislaturperiode eine gesetzgeberische Initiative angekündigt, um dieses erkannte Defizit zu beheben. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat parallel dazu das wirtschaftliche Potenzial des Wassersports- und des Wassertourismus in Deutschland untersuchen lassen und das Ergebnis in einer 2017 vorgestellten Studie dargestellt.

Empfehlung 1: Eine neue Bewertungsmethodik für Zukunftsprojekte muss, um einen möglichst zutreffendes Bild der kommenden Jahrzehnte zu geben, vor dem Hintergrund dieser geplanten gesellschaftlichen Neuausrichtung des Wasserstraßenmanagements betrachtet werden.

Ein um die Komponenten „Freizeitschifffahrt“ und „Wassertourismus“ ergänzter Verwaltungsauftrag des Bundes erweitert das dabei zu betrachtende volkswirtschaftliche Szenario. Länder, Kommunen und private Akteure werden mit Inkrafttreten neuer Rechtsgrundlagen einen nachhaltig verlässlicheren Rahmen für ihre jeweiligen wassersportlichen und wassertouristischen Projekte erhalten. Für die beteiligten öffentlichen und privaten Stellen entsteht so eine neue Planbarkeit, die auch Projekte außerhalb der Bundesverwaltung, z.B. in den Bereichen Tourismus, Erholung, Sport, Regionalwirtschaft und ländliche Räume ermöglicht.

In gleichem Maße wie der Rechtsrahmen an den gesellschaftlichen Wandel angepasst wird, wird sich somit auch der Nutzen des hier betrachteten „Gutes“ (Befahrbarkeit der Wasserwege) erweitern. Hinzu kommen Synergieeffekte, z.B. für die Ort- und Stadtentwicklung und den Immobilienmarkt.

Um zu einer realistischen Einschätzung der Gesamtwirtschaftlichkeit in den nächsten Jahrzehnten zu kommen, empfehlen die Verbände den Untersuchungsrahmen so anzupassen, dass diese Effekte Berücksichtigung finden.

Betrachteter Planungsfall

Empfehlung 2: Die Verbände regen darüber hinaus an, bei der Entwicklung einer neuen Bewertungsmethodik nicht nur den Planungsfall eines erwogenen einzelnen Projekts zu untersuchen, sondern auch den Planungsfall einer abgestimmten Gesamtprojektierung für einen zusammenhängenden Wasserweg, d.h. für eine Tourismusregion, die durch einen Wasserweg vernetzt ist.

Dieser Planungsfall entspricht der Zielsetzung der oben genannten Bundestagsbeschlüsse. Er berücksichtigt, dass es Nutzern und Leistungsanbietern primär auf den Freizeit- und Erholungswert eines besuchten Zielgebietes, nicht in erster Linie auf die Inanspruchnahme eines einzelnen Bauwerks/Projekts ankommt. Die vorliegende Befragung hat das bereits gezeigt: Mehr als 80 % der befragten Nutzer haben die Aspekte „Größe des Wassersportgebietes“, „Erreichbarkeit von Zielen per Boot“, „Anlegestellendichte“ und „Gastronomie“ als „wichtig“ bzw. „sehr wichtig“ eingestuft.

Die Methodik (Erarbeitung von Entwicklungskonzepten für ganze Wasserwege) wird bei der Umsetzung des Bundesprogramms Blaues Band Deutschland bereits angewandt.

Einbeziehung weiterer Nutzenkomponenten

Die gutachtliche Einbeziehung des „Nutzens aus Erholung und Freizeitwirkungen“ wird von den Verbänden ausdrücklich begrüßt. Nach Einschätzung der Verbände spiegelt sie allerdings nur einen Teil des tatsächlich zu erwartenden Nutzens wieder. Dies wird nachstehend erläutert.

Bemessung des Individualnutzens

Der Individualnutzen wird gutachtlich bemessen an der Zahlungsbereitschaft des Individuums. Diese Zahlungsbereitschaft wird anhand eines theoretischen Planfall-Vergleichs ermittelt: 1. Alternative – Projekt wird realisiert; 2. Alternative – Projekt wird nicht realisiert. Gegenstand der Befragung war also der theoretische Fall einer Verschlechterung des Angebots.

Empfehlung 3: Mindestens ebenso wichtig für die Einschätzung des Nutzenpotenzials wäre die Betrachtung der Zahlungsbereitschaft für das Szenario einer Angebotsverbesserung im oben beschriebenen – und politisch gewollten – Sinne.

Auch insoweit wird daher eine Erweiterung des Untersuchungsrahmens empfohlen.

Definition des Nutzens aus Erholung und Freizeitwirkungen

Das Gutachten betrachtet in erster Linie den Individualnutzen derjenigen Personen, die „den Wasserweg befahren“ (Bootsfahrer und Passagiere der Fahrgastschiffahrt). Es unterstellt bei den landseitigen Touristen und Erholungsuchenden, dass ihr Nutzen durch Veränderungen der Befahrbarkeit eines Wasserwegs nicht nennenswert beeinflusst werde.

Diese Einschätzung teilen die Verbände nicht.

Vielmehr gehen sie aufgrund ihrer Erfahrungen aus Vergleichsregionen (auch im Ausland) davon aus, dass die Attraktivität (und damit auch individuelle Zahlungsbereitschaft) in einer Region mit aktivem und vielfältigem maritimem Leben und entsprechendem Angebot größer ist als in einer Urlaubsregion mit stillgelegten unterbrochenen Kanalstücken, auf denen kein Ziel- und Durchgangsverkehr mit Freizeitfahrzeugen, kein überregionales Wasserwandern und kein erlebbarer Hafenbetrieb stattfindet. Das zeigt schon die vergleichende Beobachtung an Ufern und Wasserpromenaden (z.B. auch im Stadtgebiet Berlin).

Empfehlung 4: Die Verbände empfehlen, die Zahlungsbereitschaften der landseitigen Touristen einzubeziehen.

Befragung von Bootsverleihern, Yachthäfen, Marinas

Generell sind dem Gutachtenentwurf nicht die verwendeten Fragen und Fragebögen beigelegt. Zu deren Inhalt ist daher gegenwärtig noch keine Stellungnahme möglich.

Zu den befragten Bootsverleihern, Yachthäfen und Marinas ist nicht ersichtlich, welche Fragen diesen gestellt worden sind und ob die Antworten über eine Plausibilitätskontrolle der Nutzerbefragungen hinaus in die Auswertung eingeflossen sind.

Entwicklung des Individualnutzens über die Nutzungsdauer einer Investitionsmaßnahme

Nicht aus dem vorliegenden Gutachtenentwurf, jedoch aus der zeitgleich in der Tagung „Volkswirtschaftliche Bewertung von Maßnahmen an Freizeitwasserstraßen“ am 19.10.2017 in Bonn vorgestellten beispielhaften Anwendung der entworfenen Bewertungsmethodik auf den Planungsfall Schleuse Steinhavel ist zu entnehmen, dass beim aufaddierten Individualnutzen über die Nutzungsdauer der erneuerten Schleuse (80 Jahre) von einer gleichbleibenden jährlichen Frequentierung ausgegangen wird. Diese wird mit der Zahl der Schleusungen vor Realisierung der Schleusenerneuerung gleichgesetzt.

Diese Annahme erscheint nicht realistisch. Sie unterstellt, dass die Zahl der Schleusungen nach der Realisierung des Projekts über die gesamte Nutzungsdauer nicht steigen wird, dass also alle Maßnahmen zur Belebung und Vermarktung einer Wasserport- und Wassertourismusregion über 80 Jahre erfolglos bleiben werden.

Die Erfahrungen aus den zurückliegenden Jahrzehnten – z.B. seit der deutschen Vereinigung – belegen jedoch, dass mit guter und abgestimmter Planung und durch nachhaltige Tourismuspolitik deutliche jährliche Zuwachsraten zu erzielen sind.

Empfehlung 5: Daher wird empfohlen, statt einer gleichbleibenden Frequentierung eine jährliche Steigerung der Frequentierung zugrunde zu legen, die den Marktanalysen zur Wassertourismusentwicklung entspricht. Dabei wird man sicherlich zwischen Revieren unterscheiden müssen, in denen bereits Marktsättigung eingetreten ist und solchen, die erst am Anfang ihrer Entwicklung stehen. Bei Revieren, die derzeit nicht durchgängig befahrbar sind, erscheint die Heranziehung der Schleusenstatistik generell ungeeignet, um zu realistischen Annahmen bei der künftigen Frequentierung zu kommen.

Bauart und technische Lebensdauer von Schleusenbauwerken

Aus dem Gutachten sind keine Angaben zu der Kostenseite erwogener Projekte für der Freizeitschifffahrt zu entnehmen.

So ist nicht ersichtlich, ob bei Schleusenbauwerken von der (Wieder-) Herstellung in bisheriger technischer Konfiguration ausgegangen wird oder ob auch kostenreduzierte Varianten erwogen und betrachtet werden, die auf die – vermutlich geringeren – Anforderungen eines reinen Freizeitschifffahrtsbetriebs zugeschnitten sind.

Die Verbände bitten hierzu um ergänzende Information.

Empfehlung 6: Unabhängig davon regen die Verbände für die Zukunft an, ein ingenieurtechnisches Projekt aufzulegen mit dem Ziel, eine speziell auf die Anforderungen der Freizeitschifffahrt zugeschnittene Schleuse entwickeln zu lassen, die technisch (im Hinblick auf Wartungs- und Instandsetzungsbedarf) funktional (im Hinblick auf Bedienungs- und Reparaturfreundlichkeit sowie ökologische Durchgängigkeit) und kostenmäßig (im Hinblick auf Herstellung- und Betriebsaufwand) optimiert ist.

Weitere Kriterien für Investitionsentscheidungen

Das Gutachten beschränkt sich – entsprechend seiner Fragestellung – auf die Kosten-Nutzen-Betrachtung von Projekten für die Freizeitschifffahrt.

Empfehlung 7: Die Verbände gehen davon aus, dass bei der gesamtgesellschaftlichen Entscheidung für oder gegen Projekte daneben auch Abwägungen aus weiteren Politikfeldern der Bundes- und Landespolitik (z.B. Aspekte der Lebensqualität, der Ausübung von Sport und Freizeit sowie des Umwelt- und Klimaschutzes) zum Tragen kommen, die auch dann für eine Realisierung sprechen können, wenn einzelne Bauprojekte nach vorliegender Bewertungsmethodik nicht „wirtschaftlich“ sind.

Erstellung einer Berechnungsvorschrift

Aus dem Methodenhandbuch des BVWP 2030 sind uns die sehr übersichtlichen „Berechnungsvorschriften“ bekannt.

Empfehlung 8: Wir regen an, dass eine solche Berechnungsvorschrift in Kapitel 5 des Gutachtens ergänzt wird, so kann hier ebenfalls eine bessere Übersichtlichkeit hergestellt werden.

Aufgabe und Berichtsinhalt

Im Entwurf des Schlussberichts wird im Abschnitt 1 „Aufgabe und Berichtsinhalt“ zutreffend darauf hingewiesen, dass sich das Gutachten mit der Entwicklung eines „methodischen Werkzeugs zur Bewertung von Investitionen bzw. De-Investitionen an Bundeswasserstraßen“ befasst, „die nur noch der Freizeitschifffahrt dienen“.

Die darin vorgestellte Methodik stellt, anders als im begleitenden Schriftverkehr und bei der ersten Präsentation am 19. Oktober 2017 in Bonn bezeichnet, daher keine umfassende „volkswirtschaftliche Bewertung“ von Investitionen für die Freizeitschiffahrt dar.

Empfehlung 9: Zur Vermeidung von Missverständnissen, empfehlen die Verbände, auf die Bezeichnung „Volkswirtschaftliche Bewertung“ zu verzichten.

Ergänzende Stellungnahme

Zu den bisher noch nicht beigefügten Teilen des Gutachtens werden die Verbände gerne Stellung nehmen, sobald diese vorliegen. Dasselbe gilt für den Kostenaspekt erwogener Projekte für die Freizeitschiffahrt.

Diese Stellungnahme wurde gemeinsam von allen Unterzeichnern erarbeitet und bringt die Einschätzung und Bewertung auch aller folgenden Vereinigungen zum Ausdruck.

Zur persönlichen Erörterung stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V.
Dr. Steffen Häbich,
Leiter Wassertouristik & Sportschiffahrt



Bundesverband Wassersportwirtschaft e.V.
Jürgen Tracht,
Geschäftsführer



Deutscher Boots- und Schiffbauerverband e.V.
Claus-Ehlert Meyer,
Geschäftsführer



Deutscher Kanu-Verband e.V.
Ulrich Clausing
Geschäftsführer Freizeitsport



Deutscher Motoryachtverband e.V.
Winfried Röcker
Präsident



Deutscher Olympischer Sportbund e. V.
Bernd Roeder,
Justitiar und Beauftragter für den Wassersport



Deutscher Ruderverband e.V.
Michael Stoffels
Vorsitzender des Fachressorts Ruderreviere,
Umwelt und Technik



DEUTSCHER
SEGLER-
VERBAND

Gerhard Philipp Süß

Deutscher Segler-Verband e.V.
Gerhard Philipp Süß
Sonderbevollmächtigter für die
Vertretung der Interessen des DSV
bei Politik, Verwaltung und Verbänden



Deutscher
Tourismusverband e.V.

Dirk Dunkelberg

Deutscher Tourismusverband e. V.
Dirk Dunkelberg,
Stellv. Hauptgeschäftsführer



Bernhard Gierds

Kreuzer Yacht Club Deutschland e.V.
Bernhard Gierds
Vorsitzender



VERBAND FÜR SCHIFFBAU UND MEERESTECHNIK E.V.

Ragnar Schwefel

Verband für Schiffbau und Meerestechnik e.V.
Ragnar Schwefel
Leiter des Berliner Büros