

Kapitel 1005 Wasser- und Abfallwirtschaft

26 Zuschüsse für Anschlüsse von Einzelanwesen im ländlichen Raum an die öffentliche Kanalisation

Die Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum wird u. a. mit Mitteln aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gefördert. Dezentrale Kleinkläranlagen als Alternative zum Kanalanschluss wurden dabei kaum in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einbezogen. Außerdem erfolgte die Förderung regional unterschiedlich. Die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs kann zu einem effizienteren Mitteleinsatz beim Land und zu einem landesweit einheitlichen Zuwendungsverfahren beitragen.

1 Vorbemerkung

Die Kommunen sind verpflichtet, das in ihrem Gebiet anfallende Abwasser so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Aufgabe der Kommunen ist es daher, durch Bereitstellung und Unterhaltung von Anlagen das Abwasser zu sammeln, den zentralen Kläranlagen zuzuleiten und zu reinigen.

Gegenüber dem Bürger setzen die Kommunen ihre Verpflichtung zur Abwasserbeseitigung durch den Anschluss- und Benutzungszwang für zentrale Abwassereinrichtungen – Kläranlagen – in kommunalen Abwassersatzungen um. Die Investitions- und Betriebskosten der Anlagen werden von den Bürgern über kostendeckende Abwassergebühren und Erschließungsbeiträge aufgebracht.

Kommunen können Abwasser allerdings dann von der zentralen Beseitigung ausschließen, wenn z. B. ein Anschluss aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen für ein abgelegenes Anwesen nicht vertretbar ist und wasserrechtliche Gründe dem nicht entgegen stehen. In diesen Fällen geht die Abwasserbeseitigungspflicht auf die Grundstückseigentümer über.

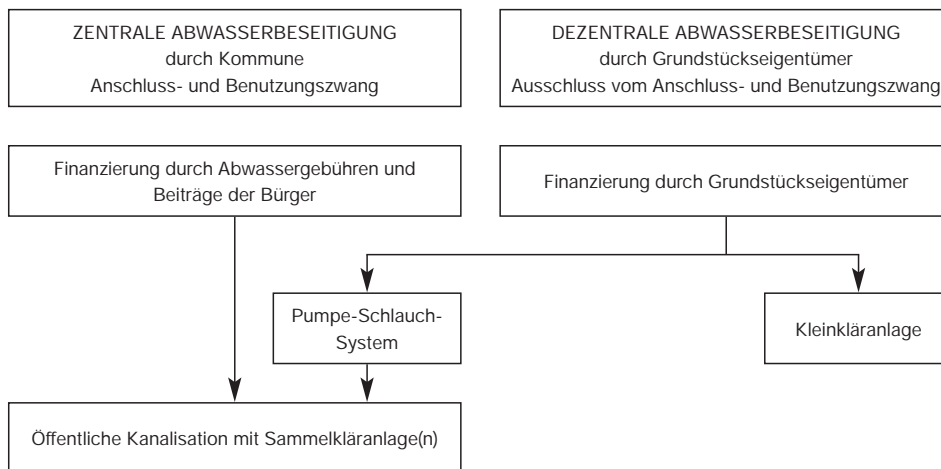
Die Grundstückseigentümer können ihrer Verpflichtung zur Abwasserbeseitigung in Form zweier Entwässerungslösungen nachkommen:

- Das Abwasser wird mittels Pumpen durch Rohrleitungen mit kleinen Querschnitten (sog. Schläuche) in die öffentliche Kanalisation eingeleitet (Pumpe-Schlauch-Systeme); die Schläuche sind in geringer Bodentiefe verlegt und verlaufen häufig über mehrere Kilometer durch freies Gelände. Das Abwasser wird zu zentralen Kläranlagen abgeleitet und dort behandelt (zentrale Abwasserbeseitigung).
- Das Abwasser wird (weiterhin) in privaten Kleinkläranlagen behandelt, die inzwischen eine gute Betriebssicherheit und Reinigungsleistung gewährleisten. In einigen Fällen sind die vorhandenen Anlagen zu modernisieren oder zu ersetzen. Das nach dem Stand der Technik entsprechend gereinigte Abwasser kann dann vor Ort in ein Fließgewässer eingeleitet werden (dezentrale Abwasserbeseitigung).

Bei beiden Entwässerungslösungen müssen die jeweiligen Grundstückseigentümer für die Investitions- und Betriebskosten aufkommen (s. Schaubild). Dabei fallen beim Anschluss an die öffentliche Kanalisation mit Pumpe-Schlauch-Systemen neben den Abwassergebühren in der Regel auch erhebliche Anschlussbeiträge an.

Schaubild

Abwasserbeseitigung auf dem Gemeindegebiet



2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Verwendung von Zuschüssen

Um eine wasserwirtschaftlich gute und dem Allgemeinwohl verträgliche Abwasserbeseitigung durch die Grundstückseigentümer zu gewährleisten, können diese zur Umsetzung ihrer jeweiligen Entwässerungslösung Zuschüsse aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe erhalten. Nach dem Abwasserabgabengesetz sind diese Zuschüsse insbesondere für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen.

Beantragt ein Grundstückseigentümer Zuschüsse aus dem Abwasserabgabenaufkommen, ist die Wirtschaftlichkeit der zu realisierenden Maßnahme/Entwässerungslösung – wie bei allen anderen Landeszuwendungen – an Hand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuweisen.

So bewegen sich die Investitionen für Kleinkläranlagen und auch für Abwasserpumpstationen in einer Größenordnung bis zu 18.000 €. Bei Pumpe-Schlauch-Systemen kommen dann noch die Ausgaben für die Druckleitungen (Schläuche) hinzu, die sich in Abhängigkeit von Geländebeschaffenheit und Verlegetechnik auf bis zu 75 €/m belaufen können. Die Wirtschaftlichkeit der einen oder anderen Entwässerungslösung wird daher nicht zuletzt stark durch die Entfernung des Anwesens zum nächstgelegenen möglichen Anschluss an die öffentliche Kanalisation beeinflusst. Darüber hinaus sind die Betriebskosten der verschiedenen Entwässerungslösungen in die Untersuchung einzubeziehen.

Der RH hat festgestellt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kaum durchgeführt wurden. Vielmehr favorisierte das UVM bei der Förderung die Pumpe-Schlauch-Systeme unter Hinweis auf die wasserwirtschaftlich (angeblich) beste Lösung. Dabei wurde von der besseren Reinigungsleistung und Betriebssicherheit kommunaler Sammelkläranlagen gegenüber Kleinkläranlagen ausgegangen, wenngleich diese inzwischen mindestens genau so viel zur Verbesserung der Gewässergüte beitragen.

Die Wirtschaftlichkeit von Pumpe-Schlauch-Systemen wurde, wenn überhaupt, dadurch belegt, dass z.T. bei Kostengegenüberstellungen von dezentraler und zentraler Abwasserbeseitigung die in Aussicht gestellten Zuwendungen nur für Pumpe-Schlauch-Systeme kostenmindernd eingerechnet wurden. Bei den geprüften Maßnahmen wurde daher in der Regel nicht objektiv mit Hilfe von Variantenvergleichen schlüssig der Vorteil der Pumpe-Schlauch-Systeme gegenüber Kleinkläranlagen nachgewiesen.

Auch fehlte es an einem Vergleich zwischen Investitions- und Betriebskosten und den tatsächlich erreichbaren Einsparungen. So rechneten sich häufig die Pumpe-Schlauch-Systeme für die Grundstückseigentümer erst dann, wenn unzulässigerweise auch die von den Kommunen satzungsgemäß erhobenen Anschlussbeiträge gefördert wurden. Die Bürger, die im Zuge des Anschluss- und Benutzungszwangs an die öffentliche Kanalisation angeschlossen werden, müssen selbst für die einmaligen Beiträge aufkommen.

Die einseitige Ausrichtung der Förderung des UVM auf Pumpe-Schlauch-Systeme entspricht demnach nicht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und erfolgte in vielen Förderfällen zum Nachteil des Landes.

Der RH empfiehlt daher, die Entscheidung über die angemessene Entwässerungslösung bei Anwesen im ländlichen Raum grundsätzlich auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Beachtung der wasserwirtschaftlichen Belange zu treffen. Auf diese Weise können die verfügbaren Fördermittel wirksamer und flächendeckend zum Wohle aller Bürger eingesetzt werden.

3 Verwendung der Mittel aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe

Im Sinne der „Pumpe-Schlauch-Philosophie“ des UVM wurde von den unteren Wasserbehörden vordringlich das Ziel verfolgt, möglichst viele Anwesen an kommunale Sammelkläranlagen anzuschließen. In den jeweiligen Regierungsbezirken wurden dabei die vom UVM vorgegebenen Rahmenbedingungen überaus unterschiedlich ausgearbeitet und vollzogen (z. B. Eigenanteil des Zuwendungsempfängers, Förderersatz, Bemessungsgrundlage für die Zuwendungshöhe).

Dies überrascht nicht, da die Förderung von Pumpe-Schlauch-Systemen ursprünglich als Modellvorhaben begann und sich anschließend quasi verselbstständigte, ohne dass Ergebnisse erhoben und ausgewertet wurden. Nicht selten war Grundstückseigentümern die Fördermöglichkeit überhaupt nicht bekannt, teilweise wiederum wurden sie von den Bewilligungsstellen unter Hinweis auf die Förderung geradezu zum Anschluss eines Pumpe-Schlauch-Systems gedrängt.

Der landeseinheitliche Einsatz von Fördermitteln war daher nicht gewährleistet. Ebenso wenig wurden die tatsächlichen Einsatzmöglichkeiten der Pumpe-Schlauch-Systeme sowohl unter finanziellen als auch technischen Gesichtspunkten jemals auf den Prüfstand gestellt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der RH, die Zuschüsse aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe ergebnisoffen für alle anwendbaren Entwässerungslösungen einzusetzen.

4 Regelbedarf beim Anschluss an die zentrale Abwasserbeseitigung

Ist ein Anschluss an die öffentliche Kanalisation auf Grund der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zuwendungsfähig, dann sollten darüber hinaus nachstehende rechts- und zuwendungsrelevante Aspekte beachtet werden:

- Mit der Abwasserbeseitigungspflicht wurden bei der bisherigen Pumpe-Schlauch-Förderung nicht nur die Investition, Unterhaltung, Wartung, Instandsetzung und Erneuerung, sondern auch die entstehenden zusätzlichen und z.T. nicht überschaubaren Risiken auf private Bauherren übertragen. So wurde die Haftung des Anlagenbetreibers für die bis zum Anschluss an die öffentliche Kanalisation z.T. über mehrere Kilometer über öffentliche/nicht öffentliche Grundstücke verlaufenden Abwasserdruckleitungen bislang nicht berücksichtigt.

- Der aktiv propagierte Anschluss von Anwesen an die zentrale Sammelkläranlage durch Pumpe-Schlauch-Systeme belegt, dass die ursprünglichen Gründe für den satzungsgemäßen Ausschluss vom Anschluss- und Benutzungszwang nicht mehr bestehen. Bei Aufhebung dieses Ausschlusses wären für die Anschlussleitungen ab der Grundstücksgrenze der anschließbaren Anwesen bis zum Anschluss an die zentralen Abwasseranlagen nicht die Grundstückseigentümer, sondern die abwasserbeseitigungspflichtigen Kommunen zuständig. Bislang erhalten für diesen Anschluss aber die Grundstückseigentümer Landesmittel aus dem Abwasserabgabeaufkommen (s. Schaubild).

Der RH empfiehlt, die bislang mit Zustimmung der unteren Wasserbehörden vollzogenen satzungsgemäßen Ausschlüsse und Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang zu überprüfen. Liegen unter den zuvor genannten Gesichtspunkten keine Ausschlussgründe mehr vor, sollten die Grundstückseigentümer nach wie vor einen Zuschuss für die auf ihrem Anwesen zu erstellenden Anlagen erhalten können. Die Leitungen außerhalb der anzuschließenden Grundstücksflächen sind aber künftig grundsätzlich von den abwasserbeseitigungspflichtigen und damit Kosten tragenden Kommunen zu finanzieren.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM führt aus, dass sich die Auswahl der Abwasserlösung an den wasserwirtschaftlichen Randbedingungen der Vorortsituation und der umweltpolitischen Zielsetzung des Landes orientiere. Die Erfahrungen der letzten Jahre bestätigten dabei zwar in aller Regel, dass die wirtschaftlichere und wasserwirtschaftlich bessere Lösung der Anschluss an die zentrale Kanalisation über das Pumpe-Schlauch-System sei; die Anregung des RH zu einer vereinfachten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei jedoch bereits aufgenommen worden.

Das UVM ist außerdem der Auffassung, dass beim Anschluss von ehemals dezentralen Lösungen an die zentrale kommunale Abwasserbeseitigung auch die Anschlussbeiträge gefördert werden können, da diese für den Anschließenden quasi Investitionskosten seien. Das UVM habe allerdings eine obere Orientierungsgrenze festgelegt, bis zu welcher Höhe die Beiträge zuwendungsfähig sind.

Um die Zuwendungsverfahren landesweit einheitlich abzuwickeln, seien die Bewilligungsbehörden inzwischen angewiesen worden, nach der neu ausgearbeiteten Handlungsanweisung zu den Förderregeln zu verfahren. Die Anregung des RH sei insoweit schon umgesetzt worden.

Das UVM unterstütze mittlerweile auch die Weiterentwicklung und Erprobung neuer Technologien auf dem Gebiet der dauerhaft dezentralen Abwasserbehandlung und habe einen entsprechenden Untersuchungsauftrag vergeben. Außerdem lasse es die kommunalrechtliche Thematik hinsichtlich der satzungsgemäßen Ausschlüsse und Befreiungen vom Anschluss- und Benutzungszwang in Fällen der Pumpe- und Schlauch-Lösungen überprüfen. Die Anregungen des RH seien also auch hier bereits umgesetzt worden.

6 Schlussbemerkung

Für einen Teil der Bevölkerung im Außenbereich wird auf Grund der Siedlungsverhältnisse, der topographischen Lage und der damit verbundenen Investitionsausgaben auch weiterhin nur eine dezentrale Abwasserbeseitigung in Betracht kommen. Insofern sollten Mittel aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe nicht nur für Pumpe-Schlauch-Systeme, sondern auch für die mittlerweile ausgereiften Kleinkläranlagen verwendet werden, zumal die Reinigungsleistung solcher Anlagen durchaus vergleichbar mit der zentraler Anlagen ist.

Eine Umsetzung der Empfehlungen des RH, die das UVM bereits in einigen Teilen aufgegriffen hat, führt zu einer Vereinfachung und einem transparenteren sowie landesweit einheitlichen Zuwendungsverfahren. Vor allem jedoch tragen die entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu einem effizienteren Mitteleinsatz beim Land sowie bei den Entsorgungspflichtigen und letztendlich auch bei den Nutzern von Abwasseranlagen bei.