

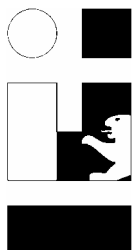
Auszug aus

Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

Beitrag Nr. 16

Sanierung öffentlicher Abwasserkanäle



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 10: Umweltministerium

16 Sanierung öffentlicher Abwasserkanäle (Kapitel 1005)

Die Sanierung der öffentlichen Abwasserkanäle sollte allein von den Nutzern finanziert werden; einer Landesförderung bedarf es nicht. Der mit der Sanierung verbundene Anstieg der Abwassergebühren kann durch eine ökonomisch und ökologisch ausgewogene Sanierungsplanung gemindert werden.

1 Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurde die Gewässerqualität durch erhebliche Anstrengungen und Investitionen in der Abwasserbeseitigung deutlich verbessert. Allerdings sind aufgrund gesetzlicher Anforderungen weiterhin technische und finanzielle Aufwendungen erforderlich. Ein Schwerpunkt ist die Sanierung der Kanalisation. In Baden-Württemberg hat das öffentliche Kanalnetz eine Gesamtlänge von rd. 65.000 km. Davon sind nahezu 10.000 km der Abwasserkanäle so beschädigt, dass sie zeitnah saniert werden müssen. Diese Sanierung kostet in den nächsten Jahren schätzungsweise 1,5 Mrd. €.

2 Finanzierung der öffentlichen Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Die Kommunen haben das Abwasser insbesondere zu sammeln, den Abwasserbehandlungsanlagen zuzuleiten, zu reinigen sowie die hierfür erforderlichen Kanäle, Rückhaltebecken, Pumpwerke, Regenwasser- und Abwasserbehandlungsanlagen herzustellen, zu unterhalten und zu betreiben. Zur Finanzierung können die Kommunen Abgaben in Form von Beiträgen und/oder Gebühren auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes verlangen. Auch bei Erweiterungen, z.B. bei Verdichtung der Bebauung mit folgender Kapazitätsvergrößerung der Kanäle, können Kommunalabgaben erhoben werden. Insofern muss die Sanierung der unbrauchbar gewordenen Abwasseranlagen nicht zwangsläufig durch das Land gefördert werden.

Das Land unterstützt jedoch im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten die Kommunen bei der öffentlichen Abwasserbeseitigung. Zwar wird so das Verursacherprinzip durch das Gemeinlastprinzip abgemildert; doch insgesamt sieht die umweltpolitische Zielsetzung des Landes vor, dass die Investitionen für Abwasseranlagen und deren Sanierung mit zumutbaren Gebühren- und Beitragsbelastungen für alle Bürger durchzuführen sind.

Zuwendungen können nur diejenigen Kommunen und Zweckverbände beantragen, deren Wasser- und Abwassergebühren, unter Berücksichtigung der Beitragsanteile, zusammen die Antragsschwelle von 5,50 €/m³ erreichen oder überschreiten. Je mehr die Gebühr die Antragsschwelle übersteigt, umso höher sind die Zuwendungen. Im Jahr 2004 wurden für die öffentliche Abwasserbeseitigung Zuwendungen von rd. 80 Mio. € bereitgestellt; die Haushaltsmittel haben

jedoch eine abnehmende Tendenz (2001 / 2002 / 2003: 112 Mio. € / 98 Mio. € / 92 Mio. €). Der Umfang der ausgereichten Zuwendungen für die Sanierung der Abwasserkanäle ist den Statistiken nicht zu entnehmen; nach grober Schätzung lagen sie unter zehn Prozent der Gesamtzuwendungen.

3 Beendigung des Fördertatbestands Sanierung

Das Land hat die meisten Kommunen bereits bei der Erstellung der inzwischen sanierungsbedürftigen Abwasseranlagen mit hohen Zuwendungen unterstützt. Folglich werden bei Kanalsanierungen für ein und dieselbe Aufgabe erneut Fördermittel eingesetzt, sozusagen von Generation zu Generation abrufbar. Die dauernde Beteiligung des Landes an kommunalen Pflichtaufgaben widerspricht jedoch dem Prinzip der Subsidiarität. Auch Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aus Mitteln des kommunalen Investitionsfonds können nicht als Ersatz für eine versäumte Refinanzierungsstrategie von Abwasseranlagen dienen. Grundsätzlich kann es aus zuwendungsrechtlicher Sicht nicht hingenommen werden, dass die Kommunen und Zweckverbände wegen vorhandener Fördermittel auf mögliche andere Einnahmen verzichten oder vorhandene zweckgebundene Abgaben nicht vorrangig einsetzen (Subsidiaritätsprinzip).

Zudem reichen die Fördermittel schon bislang für eine landeseinheitliche, zielorientierte, ökologisch und ökonomisch effiziente Unterstützung der kommunalen Baulastträger nicht aus. Das enorme Antragsvolumen für die Kanalsanierung und die stetig abnehmenden Fördermittel für die öffentliche Abwasserbeseitigung insgesamt erfordern eine grundlegende Rückbesinnung auf die kommunale Finanzierungskompetenz für originäre Pflichtaufgaben. Der RH empfiehlt daher, zumindest die Förderung für die reine Sanierung von Abwasserkanälen, die etwa 5 Mio. € bis 10 Mio. € je Jahr beträgt, zu beenden.

4 Einsparpotenziale bei der Kanalsanierung durch die Netzbetreiber

Unabhängig von einer Förderung können die Kanalnetzbetreiber auch auf andere Weise dazu beitragen, den Anstieg der Abwassergebühren und Beiträge zu mindern. Würden die Schäden an der öffentlichen Kanalisation innerhalb der nächsten zehn Jahre behoben, wären jährlich überschlägig 150 Mio. € erforderlich. Ob dabei die Abwassergebühren und Beiträge bei zugleich steigenden Anforderungen moderat oder heftig ansteigen werden, hängt im Wesentlichen von der Nutzung bisher kaum ausgeschöpfter Einsparpotenziale ab.

4.1 Sanierung öffentlicher Abwasserkanäle

Der RH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Freiburg festgestellt, dass die Sanierung von Abwasserkanälen (Erneuerung, Renovierung und Reparatur) vorrangig darauf ausgerichtet war, die schwerwiegenden baulichen und/oder hydraulischen Unzulänglichkeiten im Kanalnetz zu beheben („Feuerwehrstrategie“). So wurden i. d. R. Straßenüberflutungen wegen Kapazitätsengpässen in der Kanalisation oder Baumaßnahmen am Straßenkörper zum Anlass genommen, die Abwasserkanäle auszuwechseln. Dabei wurden - beispielsweise wegen der Erweiterung der baulichen Grundstücksnutzungen oder Baugebieterschließungen - bevorzugt Kanäle mit größeren Abflussquerschnitten eingebaut. Ausschlaggebend für die Querschnittsvergrößerungen waren jedoch meist zu hoch angesetzte Niederschlagswasserabflüsse infolge überholter Planungen, zu optimistisch prognostizierter Siedlungsentwicklungen oder nicht mehr zeitgemäßer Erhebungs- und Berechnungsmethoden.

Bei ganzheitlicher Untersuchung von Sanierungsvarianten wäre nämlich eine kostenintensive Erneuerung häufig nicht erforderlich gewesen. Beispielsweise hätte man auf Erneuerungen mit Querschnittserweiterungen verzichten können, wenn die hydraulische Überlastung durch den Bau von Umleitungs- oder Parallelkanälen verringert worden wäre. Außerdem wurde nicht immer das unter den jeweils gegebenen örtlichen Rahmenbedingungen geeignete und wirtschaftliche Sanierungsverfahren gewählt. So wurden Abwasserkanäle mehrfach in offener Bauweise ausgewechselt, obgleich sie nicht oder nur gering beschädigt und größere Abflussquerschnitte nicht erforderlich waren. Renovierungen wurden in solchen Fällen kaum auf ihre Anwendbarkeit und Wirtschaftlichkeit hin untersucht (z. B. Schlauchlining-Verfahren), obwohl Reparaturen und Renovierungen i. d. R. wirtschaftlicher sind als Erneuerungen; die Kosten einer Renovierung machen durchschnittlich weniger als die Hälfte einer Erneuerung aus.

Trotz erheblicher Investitionen und längerfristig sogar höherer Folgekosten wurden die eigentlichen Sanierungsziele häufig nur bedingt erreicht. Ausgehend von den festgestellten hydraulischen Verhältnissen, dem baulichen Zustand des Kanalnetzes (Eigenkontrolle) und den künftigen Anforderungen an das Entwässerungssystem sollte eine Sanierungsplanung aber mehr beinhalten, als beispielsweise eine Kanalaufweitung oder den Bau zusätzlicher bzw. den Umbau bestehender Abwasserbehandlungsanlagen. Unter Berücksichtigung modifizierter und ökologischer Ansätze der Siedlungsentwässerung sollte vielmehr eine optimierte Gesamtkonzeption für die Kanalnetzsanierung erarbeitet werden. Eine Dämpfung des Anstiegs der Abwassergebühren ist dabei vor allem durch die konsequente Verringerung der Investitionen und der Folgekosten erreichbar. Die eigentliche Sanierungsentscheidung, also die Abwägung technischer und betriebswirtschaftlicher Belange, hängt dabei im Wesentlichen von der Qualität der Entwässerungsplanungen ab.

4.2 Entwässerungsplanungen

Im Hinblick auf den ökonomischen Erfolg eines Projekts ist der Einfluss auf die Kapital- und Betriebskosten zu Beginn eines Planungsprozesses am größten, während die Möglichkeiten der Kostenbeeinflussung in den weiteren Projektphasen (Objektplanung und Bauausführung) naturgemäß immer geringer werden. Entsprechend erfolgen bei der Abwasserbeseitigung die maßgebenden Kostenentscheidungen bereits am Anfang der konzeptionell ausgerichteten Planung (Generalentwässerungsplan). Diese Planung sollte langfristige Entwicklungen ebenso berücksichtigen wie eine Aussage über Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Finanzierungsbedarf. Ferner sind gerade in die ersten Planungsüberlegungen Konzeptionen einzubeziehen, die erheblich zur Konsolidierung der Gebührenentwicklung beitragen können.

- Fremdwasserreduktion

Viele Kläranlagen haben einen geschätzten Fremdwasseranteil (= unerwünschter Abfluss in ein Entwässerungssystem) von über 50 %. Dazu zählt beispielsweise Grundwasser, das wegen Undichtigkeit der Abwasserkanäle in die Kanalisation eindringt. Dieses „saubere“ Wasser erhöht die Wassermenge in den Abwasserbehandlungsanlagen mit der Folge verminderter Reinigungsleistungen und erhöhter Betriebskosten der kommunalen Kläranlage.

Vor der Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen und vor der Sanierung von Kanalnetzen sollte daher die Verringerung von Fremdwasserabflüssen vorrangig untersucht werden. Langfristig hat die Reduktion des Fremdwasseranteils im öffentlichen Kanalnetz jedoch nur Erfolg, wenn die Fremdwasserzuflüsse aus den privaten Anschlusskanälen/-leitungen ebenfalls reduziert werden. Nach einer Schätzung des UM sind etwa 50 % bis 60 % der Leitungen/Kanäle auf Privatgrundstücken schadhafte oder undicht.

- Niederschlagswasserbeseitigung

Im Wassergesetz von Baden-Württemberg ist geregelt, dass das Niederschlagswasser grundsätzlich durch Versickerung oder ortsnahe Einleitung in ein oberirdisches Gewässer zu beseitigen ist. Auf diese Weise muss das Niederschlagswasser nicht mehr zusammen mit dem Schmutzwasser abgeleitet und behandelt werden.

Bislang können die Kanalnetze vor allem im Zuge der Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete sowie der Baulückenbebauung die zusätzlichen Niederschlagswasserabflüsse oft nicht aufnehmen, mit der Konsequenz, dass nach herkömmlichen Entwässerungsplanungen die vorhandenen Abwasserkanäle gegen solche mit größeren Querschnitten ausgetauscht wurden. Ökologisch orientierte Entwässerungsplanungen berücksichtigen dagegen auch Maßnahmen zur Verringerung des Abflusses, z. B. durch Bodenentsiegelung, Belagsänderung und Abkopplung von abflusswirksamen Flächen. Durch diese dezentrale Niederschlagswasserbewirtschaftung können besonders in Neubaugebieten hohe Kosten für die Erweiterung der Regenwasserbehandlungsanlagen und für den evtl. notwendigen Bau bzw. die größere Dimensionierung von Misch- oder Regenwasserkanälen vermieden werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das UM stellt dar, dass es bereits im Anhörungsentwurf zur Novellierung der Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2005 von der Förderung der Flächenkanalisation abgerückt sei. Im weiteren Verfahren sei der Fördertatbestand durch politische Entscheidung jedoch wieder in die nunmehr geltenden Förderrichtlinien aufgenommen worden. Angesichts des stetigen Rückgangs der Fördermittel für die Abwasserbeseitigung müsse erneut über eine Prioritätensetzung nachgedacht werden; dabei sei eine nachrangige Förderung der entsprechenden Sanierungsmaßnahmen in Betracht zu ziehen. Das UM sagt zu, dass die Anregung des RH zur Beendigung des Fördertatbestands in die für Ende 2006 vorgesehene Evaluierung der Förderrichtlinien einbezogen werde.

Weiter teile das UM die Auffassung des RH, wonach durch ein optimiertes Sanierungsmanagement die Kosten für Sanierungsmaßnahmen stark reduziert werden können. Ebenso bestätigt das UM, dass bei einer gesamtplanerischen Betrachtung (Kanalnetz, Regenwasserbehandlung, Abwasserbehandlung) oft auf die Sanierung von Kanalabschnitten generell verzichtet werden könne. Es sagt zu, in diesem Sinne die Fachbehörden bei den Dienstbesprechungen künftig verstärkt zu informieren.

6 Schlussbemerkung

Die Sanierung von Abwasserkanälen ist eine vordringliche kommunale Pflichtaufgabe, die grundsätzlich durch Kommunalabgaben finanzierbar ist. Vor diesem Hintergrund, aber auch mit Blick auf die aktuelle Haushaltslage des Landes, sollte die Förderung der Kanalsanierung beendet werden. Unabhängig davon können die Kommunen durch optimierte Sanierungsplanungen erhebliche Mittel einsparen.