

20 Absenkung von Fördersätzen bei Wasserverbänden

Bei lang dauernden Projekten des Hochwasserschutzes werden nach wie vor hohe Förderquoten angesetzt, obwohl die Fördersätze in den letzten Jahren abgesenkt wurden. Der Rechnungshof empfiehlt, die bestehende Übergangsregelung zu streichen, um mit den eingesparten Mitteln weitere Hochwasserschutzmaßnahmen fördern zu können.

1 Vorbemerkung

Die Sicherstellung natürlicher Überschwemmungsgebiete, die naturnahe Gewässerentwicklung zur Erhöhung des Wasserrückhalts im Einzugsgebiet sowie der technische Hochwasserschutz, insbesondere der Bau von Hochwasserrückhaltebecken (HRB), zählen zu den wesentlichen Maßnahmen des Hochwasserschutzes, die vom Land finanziell gefördert werden.

Maßnahmen des Hochwasserschutzes an Gewässern im kommunalen Verantwortungsbereich, also an Gewässern zweiter Ordnung, haben die Städte und Gemeinden zu planen, zu bauen und zu unterhalten. Der Bau, die Unterhaltung und der Betrieb von HRB für den überörtlichen Hochwasserschutz ist nach dem Wassergesetz für Baden-Württemberg hingegen Aufgabe des Landes oder der zu diesem Zweck bestehenden oder gebildeten Körperschaften. Für die Vorhaben des Hochwasserschutzes erhalten Kommunen und Zweckverbände vom Land Zuwendungen nach den Förderrichtlinien Wasserwirtschaft (FrWw). Für die Jahre 2002 und 2003 waren hierfür insgesamt rd. 50 Mio. € veranschlagt. Die Kommunen und Zweckverbände werden dabei von den Gewässerdirektionen als technische Fachbehörden sowie von den Stadt- und Landkreisen als Untere Wasserbehörden unterstützt. Für die Bewilligung der Landesmittel sowie die Koordinierung der Hochwasserschutzprogramme an Gewässern zweiter Ordnung sind die Regierungspräsidien zuständig.

2 Wasserverband

Anfang der 80er Jahre bereiteten im untersuchten Fall Gemeinden auf Betreiben des Landes die Gründung eines Wasserverbands vor. Dieser Wasserverband sollte Landesaufgaben des überörtlichen Hochwasserschutzes übernehmen. Die Planung sah neun HRB (davon sieben neu, zwei bestehend) mit einem Stauraum von rd. 6 Mio. m³ sowie Gewässerausbaumaßnahmen vor. Voraussetzung für die Verbandsgründung war die finanzielle Unterstützung durch das Land bei Bau, Betrieb und Unterhaltung.

Im Jahr 1980 antwortete der Minister des damals zuständigen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten auf eine Abgeordnetenfrage, dass „bei der Finanzierung davon ausgegangen werden kann, dass ein Zuschuss von 80 % zu den zuwendungsfähigen Ausgaben in Frage kommt“. Mit Randerlass hat das Ministerium dieses Schreiben dem RP zur Kenntnis übersandt und mit dem folgenden Zusatz den Fördersatz festgelegt: „Das Ministerium stimmt gemäß den Förderbestimmungen für überörtliche Becken zu, dass die zuwendungsfähigen Ausgaben der Vorhaben des zu gründenden Wasser-

verbands mit 80 % bezuschusst werden.“ Diese Entscheidung basiert auf den mit Erlass von 1979 an die Regierungspräsidien herausgegebenen ergänzenden Bestimmungen für die Förderung von Rückhalte- und Speicherbecken mit überörtlicher Bedeutung.

In den Folgejahren wurde das Hochwasserschutzkonzept des Wasserverbands unter Abwägung ökologischer und ökonomischer Aspekte optimiert. Anfang der 90er Jahre prüfte der RH fachtechnisch Teile der Plankonzepte. Aufgrund der Prüfungsergebnisse und externer Anregungen zu dezentraler Hochwasserrückhaltung ließ das damalige Umweltministerium nochmals die Kapazitäten und die Zahl der HRB untersuchen. Im Jahr 1993 bestätigte das UVM dem RP nochmals den Fördersatz von 80 % unter dem Vorbehalt, dass der Wasserverband die geänderte Konzeption als verbindliches Verbandsprogramm mit realistischem Zeitplan dem RP zur Zustimmung vorlegt. Die planmäßig abgeschlossene Hochwasserschutzkonzeption lag wegen der weiteren vom Land veranlassten Untersuchungen letztlich erst 1996 vor; ihr wurde 1997 vom RP zugestimmt, also nach In-Kraft-Treten der FrWw 1995. Danach waren neun HRB mit einem Stauraum von nur noch 3 Mio. m³ und acht Gewässerausbauten geplant. Für die ausstehenden Vorhaben waren noch keine Rechtsverfahren eingeleitet. Im Jahre 1999 erteilte das RP die Zustimmung zur fachlich begründeten Aufnahme eines zusätzlichen Rückhaltebeckenstandorts in das Verbandsprogramm, das damit insgesamt zehn HRB umfasst.

3 Zuwendungsrechtliche Wertung

Mit der Absenkung des Fördersatzes auf 70 % in den FrWw 1995 galt für Wasserverbände eine Übergangsregelung, nach der die höheren Fördersätze bis zum Abschluss der Bauarbeiten für alle Vorhaben des genehmigten Bauprogramms gelten. Diese Übergangsregelung wandte das RP auf der Grundlage der vor mehr als zwei Jahrzehnten gemachten Zusicherung auch auf den Wasserverband an und behielt den Fördersatz von 80 % bei, nachdem die optimierte Konzeption zwar keine wesentliche Kostenreduzierung, jedoch eine bessere hydrologische Wirkung sowie gewässer- und landschaftsökologische Verbesserungen ermöglichte und keine Abweichung von den Hochwasserschutzzielen mit sich brachte.

Problematisch ist im vorliegenden Fall die extrem lange Planungsphase von beinahe zwei Jahrzehnten für das Rückhaltebeckenkonzept des Wasserverbands und der aus heutiger Sicht schwer abschätzbare Realisierungshorizont für die noch ausstehenden Vorhaben. So wurde der Fördersatz und damit auch die Zuwendung ohne zeitliche Beschränkung zugesichert. Auf diese Weise ging das Land weit über einen sonst üblichen Zeitrahmen hinaus hohe finanzielle Verpflichtungen ein, die den parlamentarischen Handlungsspielraum bei Haushaltsentscheidungen über viele Jahre einschränkten. Nach rechtskonformer Anwendung des Zuwendungsrechts kann aber nicht von einer verbindlichen und zeitlich unbegrenzten Aufrechterhaltung der Fördersatzzusage für alle Vorhaben der Gesamtkonzeption ausgegangen werden. Der RH vertritt die Auffassung, dass spätestens ab 1995, d. h. mit der Einführung der novellierten FrWw bei der Bewilligung einzelner Vorhaben der Fördersatz hätte angepasst werden müssen, weil zu diesem Zeitpunkt die nach der Übergangsregelung erforderliche formale Genehmigung des Bauprogramms durch die Bewilligungsstelle nicht vorlag.

4 Empfehlungen

Eine nachträgliche Absenkung des Fördersatzes von 80 % auf 70 % bei den bereits gebauten HRB, ist dem Wasserverband kaum zu vermitteln und umweltpolitisch äußerst schwierig durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund wird eine sachliche und auch für alle anderen Verbände gerechte und tragfähige Lösung darin gesehen, dass die Übergangsregelung gestrichen wird. Danach sind zum Zeitpunkt der Bewilligung von Zuwendungen - auch für einzelne Vorhaben eines sog. Bauprogramms - die jeweils geltenden Förderrichtlinien und die darin ausgewiesenen Fördersätze maßgebend.

Im vorliegenden Fall wären noch fünf HRB betroffen, für welche die erforderlichen Rechtsverfahren noch nicht eingeleitet wurden. Bei einem abgesenkten Fördersatz von 70 % könnte die Landesförderung allein in diesem Fall überschlägig um 2 Mio. € bis maximal 3 Mio. € reduziert werden.

Grob hochgerechnet, könnte das Land mit einer Fördersatzangleichung - wie sie von einigen Bewilligungsstellen bereits angewandt wird - bei der künftigen Förderung von Aufgaben der Wasserverbände landesweit die Mittel insgesamt bis zu einem Betrag von rd. 5 Mio. € reduzieren; diese könnten für weitere dringliche, derzeit nicht finanzierbare Hochwasserschutzmaßnahmen eingesetzt werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM vertritt die Auffassung, dass die Bewilligungsstelle hinsichtlich der Gewährung des Fördersatzes von 80 % im Sinne der Förderrichtlinien richtig gehandelt habe. Dies gelte insbesondere unter dem Gesichtspunkt der bereits 1993 zugestimmten Konzeption, die sich aufgrund der vom UVM veranlassten weiteren Untersuchung zu einer dezentralisierten Hochwasserrückhaltung auch hinsichtlich der Hochwasserschutzziele nicht verändert habe. Der für diese Untersuchung erforderliche zusätzliche Zeitbedarf dürfe sich nicht zum Nachteil des Wasserverbands auswirken. Dennoch verschließe sich das UVM der Empfehlung des RH nicht und werde bei der derzeit anstehenden Änderung der FrWw 2000 die (Übergangs-)Regelung für die bestehenden überörtlichen Verbände streichen. Damit könne die Intention des RH und gleichzeitig auch eine Annäherung der Förderpraxis bei den überörtlichen Hochwasserschutzverbänden an die der kommunalen Verbände des gebietlichen Hochwasserschutzes erreicht werden.