

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Förderung von Vorhaben des Wasserbaus und
der Gewässerökologie



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Förderung von Vorhaben des Wasserbaus und der Gewässerökologie (Kapitel 1005)

Förderanträge wurden in vielen Fällen ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise bewilligt. Bei einigen Fördervorhaben wurde keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Bei gewässerökologischen Maßnahmen sollten die Parameter für den Soll-Ist-Vergleich projektspezifisch definiert werden.

Maßnahmen, die im Interesse Dritter ausgeführt oder von ihnen verursacht werden, sollten nicht gefördert werden.

1 Ausgangslage

Das Land unterstützt Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Verbesserung des Hochwasserschutzes und der naturnahen Entwicklung von Bächen und Flüssen mit finanziellen Zuwendungen. Von 2013 bis 2019 förderte das Land den Hochwasserschutz mit 129 Mio. Euro sowie die Gewässerökologie mit 84 Mio. Euro. Die Regierungspräsidien sind für die Bewilligung der Zuwendungen zuständig. Sie werden von den unteren Wasserbehörden im Förderverfahren unterstützt.

Der Rechnungshof hat landesweit bei mehr als 50 von 600 Fördervorhaben geprüft, ob die Zuwendungen für die investiven Vorhaben der kommunalen Träger zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Im Fokus der Prüfung standen der Bau, die Erweiterung und die Sanierung von Hochwasserrückhaltebecken. Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung waren Maßnahmen, die die ökologische Funktion der Fließgewässer als Lebensraum für Pflanzen und Tiere verbessern oder wiederherstellen sollten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderanträge ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise eingereicht

Die Antragsteller haben die Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung für die Förderung ihres Vorhabens nachzuweisen. Nach den Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2015 sind hierfür Vorhabenalternativen darzustellen und zu bewerten. Für Vorhaben des Hochwasserschutzes sind ab Gesamtausgaben von 200.000 Euro dynamische Kostenvergleichsrechnungen durchzuführen.

Dabei sind neben den Planungs- und Baukosten auch die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten relevant.

Die Förderanträge der geprüften Vorhaben der Gewässerökologie wurden ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise eingereicht. Bei den Hochwasserrückhaltebecken wurden lediglich für knapp die Hälfte der Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsnachweise mit den Antragsunterlagen vorgelegt. Die Wirtschaftlichkeit der geplanten Vorhaben konnte daher durch die Wasserbehörden nicht geprüft werden.

Bei den geförderten Hochwasserschutzmaßnahmen verwiesen die unteren Wasserbehörden in mehreren Fällen auf die mit der Gesamtkonzeption für das Flussgebiet durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Gesamtkonzeptionen werden auf der Basis von Flussgebietsuntersuchungen entwickelt. Die Ergebnisse einer Flussgebietsuntersuchung sind z. B. die Festlegung der Lage der Standorte der Hochwasserrückhaltebecken, der erforderlichen Rückhaltevolumen und der Bemessungsabflüsse für die Dimensionierung der Anlagenteile. Darauf aufbauend wird für das untersuchte Einzugsgebiet eine gemeindeübergreifende Hochwasserschutzkonzeption erstellt, in der die Grundlagen für die weiteren Detailplanungen festgelegt werden. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in dieser Planungsphase basieren auf grob geschätzten Kosten. Meist werden spezifische Kostenkennwerte bereits errichteter Anlagen herangezogen. Sie enthalten keine konkreten Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Einzelmaßnahmen. Die einzelnen Vorhaben werden meist mehrere Jahre später mit der Genehmigungsplanung detailliert ausgearbeitet.

Der Hinweis auf eine übergreifende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, welche mehrere Jahre zuvor durchgeführt worden ist, ersetzt nicht den Wirtschaftlichkeitsnachweis für das konkrete Einzelvorhaben. Gemeindeübergreifende Hochwasserschutzkonzeptionen sollen durch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Einzelvorhaben nicht in Zweifel gezogen werden. Dennoch bedarf es bei den Einzelvorhaben einer Gegenüberstellung von Ausführungsvarianten mit aktuellen Kostenberechnungen und Darstellung der Lebenszykluskosten.

2.2 Wertausgleich bei Änderungs- und Verlegungsmaßnahmen an Anlagen Dritter nicht ausreichend dokumentiert

Die Errichtung von Hochwasserrückhaltebecken sowie die Durchführung von Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung können zur Folge haben, dass andere Anlagen geändert werden müssen. Dabei werden u. a. vorhandene Abwasserleitungen, Leitungen zur Wasser- oder Stromversorgung sowie Telekommunikationsanlagen gesichert, angepasst, verlegt, rückgebaut oder ersetzt.

Ausgaben für notwendige Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter sind nur soweit zuwendungsfähig, wie der Förderempfänger tatsächlich verpflichtet ist, die Kosten zu tragen. Nicht zuwendungsfähig sind dagegen Ausgaben, welche aufgrund einer freiwilligen Zusage des Förderempfängers entstehen oder die Dritte aus gesetzlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen selbst zu tragen haben.

Durch die Änderungs- oder Verlegungsmaßnahmen kann es zu einer Wertsteigerung kommen, wenn beispielsweise Leitungen erneuert werden. Dieser Wertzuwachs ist bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben abzuziehen.

In einigen Fällen wurde nicht abschließend geprüft, wer die Ausgaben für notwendige Änderungs- und Verlegungsmaßnahmen an Anlagen Dritter zu tragen hat. In einzelnen Fällen wurde kein Wertausgleich vorgenommen.

Beispiel: Zweckverband Hochwasserschutz Leintal, Hochwasserrückhaltebecken Stetten/Lein

Vor dem Bau des Hochwasserrückhaltebeckens musste ein Abwasserkanal ersetzt sowie Fernmelde- und Wasserversorgungsleitungen verlegt werden. Bei der Dimensionierung des neuen Kanals wurde ein prognostizierter Anstieg künftiger Abwasserabflüsse berücksichtigt. Außerdem mussten Hochspannungs-Freileitungen geändert bzw. durch ein Erdkabel ersetzt werden. Das Stromversorgungsunternehmen teilte dem Vorhabenträger des Hochwasserrückhaltebeckens mit, dass er die hierfür anfallenden Kosten von 381.000 Euro zu tragen habe.

Die Frage, wer die Kosten für die Änderungs- und Verlegungsmaßnahmen an den Anlagen zu tragen hat, war nach den vorliegenden Unterlagen ebenso wenig Gegenstand der Antragsprüfung wie das Thema Wertausgleich für die neu verlegten und teils vergrößerten Leitungen. Im Verwendungsnachweis betragen die Ausgaben für die Änderungsmaßnahmen an den Stromversorgungs- und Telekommunikationsleitungen zusammen 329.000 Euro. Der Verwendungsnachweis enthält keine Angaben darüber, ob die Kostentragung für sämtliche Änderungsmaßnahmen überhaupt geklärt und ob bzw. in welchem Umfang ein Wertausgleich berücksichtigt wurde.

2.3 Durch Dritte verursachte Maßnahmen gefördert

Beim Ausbau eines Gewässers können Maßnahmen erforderlich werden, die durch die Gewässerbenutzung durch Dritte verursacht sind. Dies ist beispielsweise bei der Einleitung aus Siedlungsentwässerungsanlagen der Fall. Die Gewässerböschungen sind häufig an die Lage und Neigung der einmündenden Rohrleitungen anzupassen. Um Ausspülungen durch die teils sehr hohen Strömungskräfte der Einleitungen zu vermeiden, sind im Bereich der Einleitungsstellen die Gewässerböschung und die Sohle in naturnaher Weise ausreichend zu befestigen.

Bei den geprüften Fördervorhaben der Gewässerökologie wurden zum Teil Ausgaben für die Befestigung der Gewässersohlen und Uferböschungen im Bereich der Einleitungsstellen als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl die Maßnahmen durch Dritte verursacht wurden. Diese Maßnahmen hätten jedoch den Betreibern der Entwässerungsanlagen, in der Regel Kommunen oder Zweckverbände, zur Auflage gemacht werden können.

Beispiel: Stadt Freiberg am Neckar, Renaturierung des Gründelbachs

Aus einem Regenüberlaufbecken der Ortskanalisation wird bei stärkeren Niederschlagsereignissen Abwasser in den Gründelbach eingeleitet. Im Bereich der Einleitungsstelle waren das Gewässerbett und die Uferböschungen

heftigen Ausspülungen ausgesetzt. Der besonders erosionsgefährdete Bereich wurde mit Steinblöcken befestigt. Bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde nicht geprüft, welche Kosten der Sohlen- und Uferbefestigung im Bereich der Einleitungsstelle ausschließlich vom Betreiber zu bezahlen wären und welche der eigentlichen Renaturierung zuzurechnen sind.

2.4 Unzureichende Vorgaben und fehlende Nachweise bei der Erfolgskontrolle

Für Fördervorhaben sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Mit diesen ist festzustellen, ob bzw. bis zu welchem Grad die angestrebten Ziele erreicht werden konnten. Bei Vorhaben des Hochwasserschutzes und der Gewässerökologie sind Erfolgskontrollen teilweise erst mehrere Jahre nach Abschluss der Maßnahme sinnvoll. Insbesondere bei Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur wird häufig auf die Eigendynamik des Gewässers gesetzt.

Eine sachgerechte Zielerreichungskontrolle setzt voraus, dass bereits bei der Planung mit geeigneten Indikatoren bzw. Parametern unterlegte Ziele definiert und dokumentiert werden, anhand derer der Erfolg gemessen werden kann. Im Zuwendungsbescheid sind neben dem präzise zu formulierenden Zuwendungszweck auch die Förderziele und deren Bewertungsmethoden festzulegen.

Die Zuwendungsbescheide der geprüften Fördervorhaben enthielten größtenteils Festsetzungen zur Erfolgskontrolle.

Bei den Hochwasserrückhaltebecken wurde zum Teil nur auf einen förderfähigen Probestau hingewiesen. Mit der Einführung der Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2015 war bei den von uns geprüften Hochwasserrückhaltebecken eine deutliche Verbesserung der Definition der Erfolgskontrolle festzustellen.

Bei Maßnahmen zur naturnahen Umgestaltung der Gewässer soll nach den Förderrichtlinien eine Gewässerstrukturkartierung nach dem Feinverfahren Baden-Württemberg vorgelegt werden. Die Gewässerstrukturkartierung ist ein gutes und sinnvolles Instrument zur Erfolgskontrolle. In den Zuwendungsbescheiden der geprüften Maßnahmen waren allerdings die Förderziele nicht ausreichend formuliert. Es waren keine konkreten Erfolgsindikatoren festgelegt, anhand derer der Zielerreichungsgrad der naturnahen Umgestaltung zu bewerten ist. Nur bei drei der geprüften Maßnahmen waren die zu untersuchenden Parameter projektspezifisch für den Soll-Ist-Vergleich benannt.

Bei 22 der geprüften Fördervorhaben fehlte nach Abschluss der Maßnahme der Nachweis, dass eine Erfolgskontrolle durchgeführt wurde. Bei sieben waren die vorgelegten Nachweise unvollständig.

Der Erfolgskontrolle wurde insbesondere bei den gewässerökologischen Maßnahmen nicht ausreichend Rechnung getragen. Aufgrund der fehlenden Definition der Erfolgsindikatoren bzw. der zu untersuchenden projektspezifischen Parameter für den Soll-Ist-Vergleich waren in vielen Fällen keine Rückschlüsse auf den Erfolg des Fördervorhabens möglich. Soweit ein

Nachweis vorlag, wurde zwar die plangerechte Durchführung der Maßnahme dokumentiert und mit dem Ursprungszustand verglichen, allerdings ohne darauf einzugehen, ob und in welchem Maß die darüber hinausgehenden angestrebten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

3 Empfehlungen

3.1 Wirtschaftlichkeitsnachweise konsequent einfordern

Die Regierungspräsidien sollten darauf hinwirken, dass die unteren Wasserbehörden fehlende Wirtschaftlichkeitsnachweise bei den Antragstellern konsequent einfordern. Sie sollten die Zuwendungen nur bewilligen, wenn geeignete und geprüfte Nachweise vorgelegt werden.

Im Hochwasserschutz sind dabei Wirtschaftlichkeitsnachweise für die Einzelvorhaben auf Grundlage einer Kostenvergleichsrechnung vorzulegen.

Das Ministerium sollte auch für Maßnahmen der Gewässerökologie die Erstellung einer entsprechenden Arbeitshilfe prüfen. Da bei diesen Vorhaben der Nutzen nicht direkt monetär messbar ist, sollte geprüft werden, welche Untersuchungsmethoden - auch unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten - geeignet sind. Sie sollten in Relation zu den eingesetzten Haushaltsmitteln der Fördervorhaben angemessen sein.

3.2 Wertausgleich bei Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter berücksichtigen und nachvollziehbar dokumentieren

Notwendige Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter sollten nur gefördert werden, wenn der Förderempfänger die Kosten zu tragen hat. Bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben ist gegebenenfalls ein Wertausgleich zu berücksichtigen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Regierungspräsidien sollten darauf hinwirken, dass die unteren Wasserbehörden die entsprechenden Nachweise einfordern.

3.3 Durch Dritte verursachte Maßnahmen nicht fördern

Maßnahmen, die im Interesse Dritter ausgeführt oder von ihnen verursacht werden, sollten künftig bereits bei der Planung klar abgegrenzt und nicht mehr gefördert werden. Ausgaben, welche beim Ausbau eines Gewässers aufgrund von Gewässerbenutzungen durch Dritte erforderlich werden, sollten von den zuwendungsfähigen Ausgaben abgezogen werden.

Wir regen an, diese Empfehlung bei der anstehenden Novellierung in die Förderrichtlinien Wasserwirtschaft aufzunehmen.

3.4 Erfolgskontrollen ausreichend definieren und Nachweise konsequent einfordern

Die unteren Wasserbehörden sollten gemeinsam mit den Zuwendungsempfängern die Ziele der Fördervorhaben und geeignete projektspezifische Erfolgsindikatoren - spätestens bei der Antragsprüfung - abstimmen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen zur naturnahen Umgestaltung der Gewässer. Die Regierungspräsidien sollten im Zuwendungsbescheid die mit der Förderung verfolgten Ziele, die in diesem Gewässerabschnitt mit der Maßnahme erreicht werden können, und die zu untersuchenden Parameter projektspezifisch definieren. Durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung muss bei der Erfolgskontrolle festgestellt werden können, welcher Zielerreichungsgrad gegeben ist (Soll-Ist-Vergleich).

Es muss sichergestellt werden, dass eine Erfolgskontrolle stattfindet.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium weist darauf hin, dass es für die notwendigen Wirtschaftlichkeitsnachweise von Vorhaben des Hochwasserschutzes eine Arbeitshilfe eingeführt habe. Für Vorhaben der Gewässerökologie existiere momentan keine anerkannte Methodik für eine Nutzen-Kosten-Untersuchung. Zudem sei der Spielraum für unterschiedliche Ausführungsvarianten sehr gering. Das Ziel einer Strukturmaßnahme bestehe darin, zum guten ökologischen Zustand des Gewässers nach der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie beizutragen. Die Erfüllung dieses Ziels hänge von vielen weiteren Parametern im Umfeld des Vorhabens ab. Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass bei der Prüfung einer geeigneten Methodik auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte Beachtung finden müssen. Unter Berücksichtigung der dargestellten Komplexität werde die Erarbeitung einer entsprechenden Arbeitshilfe geprüft.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Auslegungshinweise zu den Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2015 bereits Bestimmungen zum Wertausgleich bei Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter enthalten. Es sagte zu, darauf aufbauend einen Handlungsleitfaden zu erarbeiten.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Maßnahmen, die im Interesse Dritter ausgeführt oder von ihnen verursacht werden, nicht im Rahmen des Förderprogramms Wasserbau und Gewässerökologie zuwendungsfähig sind. Es werde bei der nächsten Novellierung der Förderrichtlinien die Aufnahme entsprechender Regelungen prüfen.

Das Ministerium stimmt den Ausführungen des Rechnungshofs zur Durchführung von Erfolgskontrollen zu. Es weist ergänzend darauf hin, dass es die Wasserbehörden und Vorhabenträger bereits durch zahlreiche landeseinheitliche Vorgaben unterstütze. So setzen sich mehrere Handreichungen der Landesanstalt für Umwelt und Vollzugshilfen mit der Erfolgskontrolle bei gewässerökologischen Maßnahmen auseinander. Es werde prüfen, ob die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Funktions- und Erfolgskontrollen in geeigneter Weise zusammengeführt und verfügbar gemacht werden können.