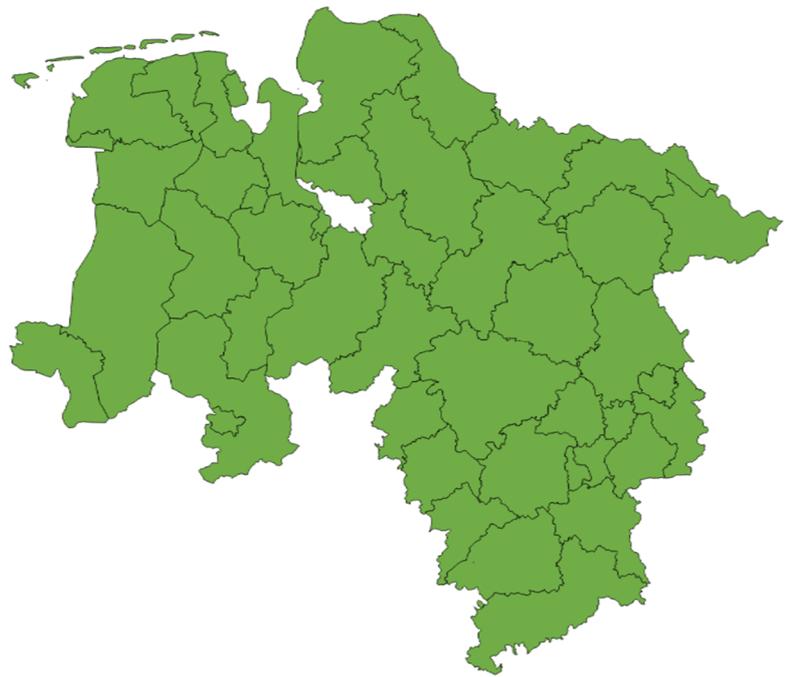


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2018



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2018

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

5.8 Instandhaltung der Kanalisation – Ein Problem im Verborgenen?

Die geprüften Einrichtungen besaßen keinen vollständigen Überblick über den Zustand ihrer Abwasserkanäle. Zum Teil hatten sie damit begonnen, ihre Freigefällekanäle zu inspizieren, die dabei festgestellten Mängel zu bewerten und zu beseitigen.

Die Zustandserfassung und ggf. Sanierung der Grundstücksentwässerungsanlagen – auch der eigenen – stand dabei noch aus. Das Produkt „Abwasser“ steuerten die verantwortlichen Kommunen nicht über haushaltswirtschaftliche Instrumente.

Die Schmutzwasserbeseitigung und damit der Betrieb der Abwasserkanäle ist eine hoheitliche Pflichtaufgabe der Einheits- und Samtgemeinden⁴⁷. Abwasserkanäle müssen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik errichtet, betrieben und unterhalten werden (§ 60 Abs. 1 WHG). Letztere finden sich insbesondere in den technischen Regelwerken der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) sowie in den DIN-Vorschriften.⁴⁸ Demnach haben die Kommunen den Zustand der Abwasserkanäle in einem 20-jährigen Rhythmus zu erfassen.⁴⁹ Entsprechen die Kanäle nicht den technischen Anforderungen, sind die erforderlichen Maßnahmen innerhalb angemessener Fristen durchzuführen (§ 60 Abs. 2 WHG). Werden zuständige Körperschaften nicht tätig, besteht die Gefahr, dass

*Kommunale
Pflichten
und Folgen
von Pflicht-
verletzungen*

- Abwasser austritt und den Boden und das Grundwasser verunreinigt, was unter Umständen strafrechtliche Folgen nach sich ziehen kann,
- die Standsicherheit der Kanäle beeinträchtigt wird und daraus im Extremfall Straßeneinbrüche resultieren,
- akut notwendige Sanierungsmaßnahmen, die vorhersehbar gewesen wären, den kommunalen Haushalt in eine „Schiefelage“ bringen und/oder
- eine außerplanmäßige Wertminderung beim Anlagegut „Kanal“ eintritt.

⁴⁷ § 96 Abs. 1 NWG, § 97 NWG, § 98 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 a) NKomVG.

⁴⁸ Z. B. DWA-M 149-3 „Zustandserfassung und -beurteilung von Entwässerungssystemen außerhalb von Gebäuden – Teil 3: Beurteilung nach optischer Inspektion (April 2015); Stand: korrigierte Fassung Oktober 2016“ und DIN 1986-4:2011-12 „Entwässerungsanlagen für Gebäude und Grundstücke - Teil 4“.

⁴⁹ Kürzere Fristen werden für die Überwachung der Abwasserkanäle in Wasserschutzgebieten vorgesehen.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die DWA führt regelmäßig Umfragen zum Zustand der Kanalisation in Deutschland durch. Eine Umfrage aus 2015⁵⁰ ergab, dass der Anteil des öffentlichen Kanalnetzes mit mittleren, starken und sehr starken Mängeln bei rd. 24 % liegen soll.

Vor diesem Hintergrund prüfte die überörtliche Kommunalprüfung bei zehn Kommunen und einem Zweckverband⁵¹ die Instandhaltung der Kanalisation. Bei der Auswahl der zu prüfenden Körperschaften legte sie als Hauptkriterium das Verhältnis der Abwassermenge zur Ausbaugröße der Kläranlage zugrunde. Haben die Kläranlagen eine deutlich höhere oder deutlich niedrigere Kapazität als zur Bewältigung der tatsächlichen Abwassermenge, gemessen nach dem Frischwassermaßstab⁵², erforderlich wäre, kann das ein Indiz für Undichtigkeiten im Leitungssystem sein. Die Prüfung sollte Aufschluss darüber geben, ob und welche Maßnahmen die geprüften Kommunen zur Vorsorge getroffen hatten und treffen, um das anfallende Abwasser ordnungsgemäß abzuleiten.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte insbesondere, ob die Kommunen strategische und operative Ziele zur Instandhaltung der Abwasserkanäle verfolgten und wie sie den Abwasserbereich steuerten. Außerdem prüfte sie, ob die Kommunen einen aktuellen Überblick über den Zustand ihres Kanalnetzes besaßen und darauf aufbauend ein Sanierungskonzept erstellt hatten und umsetzten. Hinsichtlich der Grundstücksentwässerungsanlagen (GEA)⁵³, deren Zustand für die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung von beachtlicher Bedeutung ist, erhob sie, welche konkreten Überwachungspflichten die Kommunen regelten, da die Grundstückseigentümer für ihre GEA verantwortlich sind.

*Öffentliches
Kanalnetz*

Alle geprüften Kommunen nahmen anlassbezogene Zustandserfassungen ihrer Freigefällekanäle⁵⁴, z. B. im Zuge von Straßenausbauten, vor. Sie inspizierten die Kanäle mittels Kamerabefahrung. Fünf Kommunen hatten damit begonnen, die gesamten öffentlichen Freigefällekanäle abschnittsweise zu inspizieren. Dafür planten vier Kommunen Zeithorizonte zwischen 10 und 19 Jahren ein. Eine Kommune legte keinen Zeithorizont fest. Keine Kommune erfasste den Zustand ihrer Druckrohrkanäle⁵⁵.

⁵⁰ Ergebnisse abgelegt unter https://de.dwa.de/files/_media/content/03_THEMEN/Entw%C3%A4sserungssysteme/Kanalumfrage/Zustand%20der%20Kanalisation%202015.pdf, zuletzt abgerufen am 20.06.2018.

⁵¹ Geprüft wurden die Städte Moringen und Syke, die Samtgemeinden Aue, Elm-Asse, Hattorf am Harz, Rodenberg und Tarmstedt, die Gemeinden Bad Grund (Harz) und Bienenbüttel, der Flecken Bodenfelde sowie der Wasser- und Abwasserzweckverband Solling. Der Zweckverband wird in den weiteren Ausführungen nicht ausdrücklich erwähnt.

⁵² Dem Frischwassermaßstab liegt die Vermutung zugrunde, dass die Abwassermenge der Menge des verbrauchten Frischwassers entspricht.

⁵³ Die Grundstücksentwässerungsanlagen beinhalten alle Einrichtungen innerhalb der Grundstücksgrenzen, die der Abwassersammlung, -vorbehandlung, -prüfung und -ableitung dienen. Die Übergabe des Abwassers in den öffentlichen Kanal erfolgt im Regelfall am Übergabeschacht.

⁵⁴ Kanäle, in denen das Abwasser wegen des verbauten Gefälles mittels eigener Schwerkraft selbstständig fließt.

⁵⁵ In Druckrohrkanälen wird das Abwasser mittels Pumpendrucks befördert.

Die Zustandserfassung des gesamten Kanalnetzes hat eine zentrale Bedeutung für seine Instandhaltung. Der Zustandserfassung sollte eine Zustandsbewertung folgen, um Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen planen und um der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung gerecht werden zu können. Das gilt besonders für fünf der geprüften Kommunen, die eine auf den Frischwassermaßstab bezogene Fremdwasserquote⁵⁶ von über 20 %, in der Spitze teilweise von 142 % hatten. Übersteigt die Fremdwasserquote durch Verschulden der Kommune den landesweit durchschnittlichen Fremdwassereintrag, der durch das MU jährlich ermittelt wird und in der Regel um 20 % liegt, dürfen die Kommunen die Reinigungskosten für die den Durchschnittswert übersteigende Abwassermenge den Gebührenzahlern nicht in Rechnung stellen.⁵⁷

In keiner geprüften Kommune lagen Daten zu allen eigenen und privaten GEA vor. Über Daten über Lage, Länge und Alter verfügten die geprüften Kommunen erst, seitdem sie Entwässerungsgenehmigungen erteilt hatten. Dies war seit den 90er-Jahren der Fall.

Keine Kommune bearbeitete die mit der Abwasserbeseitigung zusammenhängenden Aufgaben umfassend. Sie bezogen weder die eigenen noch die privaten GEA in ihre öffentlichen Kanalsanierungskonzepte mit ein. Eine gemeinsame Inspektion oder Sanierung der öffentlichen Kanäle und der GEA kann zu technischen und ökonomischen Vorteilen für Grundstückseigentümer und Kommunen führen. Für die Kommunen und die privaten Grundstückseigentümer ergäbe sich der Vorteil, Kenntnisse über den Zustand der GEA zu erlangen. Für die Grundstückseigentümer könnte sich zudem eine finanzielle Ersparnis ergeben, wenn sich ihnen im Zuge der Sanierung des öffentlichen Kanals die Möglichkeit eröffnen sollte, auch die eigene GEA instand zu setzen.

Nur eine Kommune hatte die satzungsrechtliche Möglichkeit geschaffen, sich den ordnungsgemäßen Zustand der GEA nachweisen zu lassen. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ist dies bedenklich, da von den GEA durch Fehllanschlüsse oder Undichtigkeiten beachtliche Störungen für die gesetzmäßige Abwasserbeseitigung ausgehen können.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, in ihren Satzungen die Möglichkeit zu schaffen, sich den ordnungsgemäßen Zustand der GEA nachweisen zu lassen. Sie weist auf das Muster einer Abwasserbeseitigungssatzung hin, das die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen in Abstimmung mit dem MU im August 2012 veröffentlichte.⁵⁸

Grundstücksentwässerungsanlagen: Schlechte Datenlage und Planungsgrundlagen

⁵⁶ Anteil des Abwassers, das den Frischwasserverbrauch übersteigt.

⁵⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.10.2014 – 9 LA 169/12.

⁵⁸ Siehe www.nst.de/media/custom/2606_14_1.DOC?1454422905, Stand: Dezember 2013, abgerufen am 12.01.2018.

Unvollständige und veraltete Kanalkataster sind nicht hilfreich

Keine der geprüften Kommunen verfügte über ein umfassendes Kanalkataster, aus dem neben Art und Lage der Kanäle auch ihr Zustand zu entnehmen war. Die Kommunen waren teilweise auf alte Pläne angewiesen. Diese waren – wenn überhaupt – oft nur mit großem Aufwand auffindbar.

Die überörtliche Kommunalprüfung hält in Anbetracht des wirtschaftlichen und ökologischen Werts der Abwasseranlagen ein Kanalkataster, das alle für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen Abwasserbeseitigung erforderlichen Inhalte hat, für geboten. Ein dazu kompatibles Baumkataster wäre eine optimale Ergänzung, um unterhaltungsintensivem Wurzeleinwuchs in die Kanäle durch vorbeugende Maßnahmen begegnen zu können. So wären notwendige Maßnahmen planbar und häufige Beeinträchtigungen vermeidbar.



Ansicht 26: Beispielhafte Abbildung eines Wurzeleinwuchses in einen Kanal⁵⁹

Insbesondere für kleinere Kommunen kann es herausfordernd sein, die beschriebenen Anforderungen selbst zu erfüllen. Der Landkreis Lüneburg stellt für seine Mitgliedskommunen im Rahmen beispielhafter interkommunaler Zusammenarbeit eine Dienstleistung zur Erstellung eines umfassenden Katasters zur Verfügung, die den Aufwand der teilnehmenden Kommunen in einem angemessenen Umfang hält.

⁵⁹ Der Wasser- und Abwasserzweckverband Solling stellte die Aufnahme zur Verfügung.

Keine Kommune steuerte das Produkt „Abwasser“ über Ziele und Kennzahlen. Auch für kleinere Kommunen bis 20.000 Einwohnern hält die überörtliche Kommunalprüfung ein Mindestmaß an Unterstützungs- und Steuerungselementen für unabdingbar. Hierzu gehören ausformulierte, widerspruchsfreie und nachweislich verfolgte strategische Ziele. Für jedes Produktziel (z. B.: x km Inspektion mittels Kameratechnik von xx km Abwasserkanälen) sollten kleinere Kommunen mindestens eine Kennzahl (tatsächliche Inspektions-km) zur Messung der Zielerreichung unter Einbeziehung der finanziellen Auswirkung bilden (§ 21 KomHKVO).

*Steuerung
und
Haushalt*

Keine Kommune nutzte die haushaltswirtschaftlichen Instrumente zur Unterstützung der Steuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Abwasserbeseitigung. Wegen des hohen Werts der Abwasserbeseitigungsanlagen, der Sensibilität des Betriebs und der Validität des Gebührenhaushalts sieht die überörtliche Kommunalprüfung das Bedürfnis für eine KLR und ein Controlling mit unterjährigem Berichtswesen.

Einen vollständigen Überblick über den Zustand ihrer Abwasserkanäle hatte keine Kommune. Nur fünf hatten bereits begonnen, zumindest den Zustand der Freigefällekanäle zu erfassen, die Mängel zu bewerten und ggf. zu sanieren. Die Erkenntnisse über die Grundstücksentwässerungsanlagen, auch über die eigenen, waren rudimentär. Haushaltswirtschaftliche Instrumente zur Unterstützung von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle nutzten die Kommunen hierbei weitgehend nicht.

Fazit

Die Kommunen sollten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit die Möglichkeit schaffen, ein vollständiges Kanalkataster aufzubauen, um eine geeignete Grundlage für die pflichtigen Kanalinspektionen und die Priorisierung notwendiger Sanierungen zu haben. Dabei könnten sie dem Beispiel des Landkreises Lüneburg folgen.

Empfehlungen

Sie sollten darüber hinaus die GEA in ihre Planungen einbeziehen. Die Grundstückseigentümer sind für den ordnungsgemäßen Betrieb ihrer Abwasseranlage verantwortlich. Die Kommunen sollten den privaten Grundstückseigentümern bei öffentlichen Kanalinspektions- und Kanalsanierungsmaßnahmen Kooperationen anbieten und die privaten Grundstückseigentümer über ihre Entwässerungssatzung dazu verpflichten, den ordnungsgemäßen Zustand der GEA gemäß den technischen Regelwerken alle 20 Jahre nachzuweisen.