



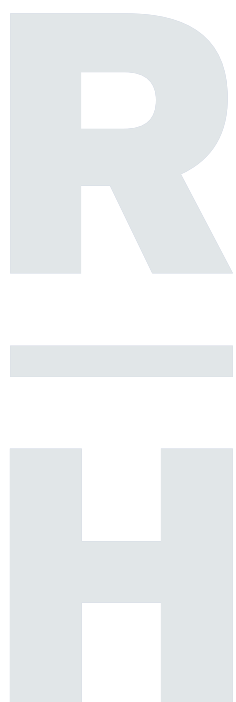
Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Abwasserentsorgung in Graz

Reihe STEIERMARK 2017/1



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Glossar	8
Kurzfassung	10
Kenndaten	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	18
Organisation der Abwasserentsorgung	19
Personal	21
Personalstand und Personalaufwand	21
Stellenbeschreibungen	23
Abwassersammlung (Kanalisation)	24
Mischwasserkanalisation	24
Trennsystem (Schmutzwasser– und Regenwasserkanäle)	27
Digitale Kanalinformationssysteme	27
Kanalwartung und Kanalreinigung	29
Instandhaltung der öffentlichen Kanäle	30
Erhebung des bautechnischen Kanalzustands	32
Kanalsanierungen und Sanierungskonzepte	33
Hauskanalanlagen	36

Indirekteinleiter _____	38
Allgemeine Grundlagen _____	38
Betriebliches Abwasser _____	39
Monitoring der Indirekteinleiter _____	40
Indirekteinleiterkataster _____	41
Erfassung der Indirekteinleiter _____	42
Indirekteinleiter in den Umlandgemeinden _____	44
Überwachungs- und Berichtspflichten der Indirekteinleiter _____	46
Berichtspflichten des Kanalisationsunternehmens _____	47
Datentransfer zur Abwasserreinigungsanlage _____	48
Aufwandsersätze _____	49
Funktion der Abwasserreinigungsanlage _____	50
Kanalgebühren _____	51
Gebührensysteem _____	51
Gebührenkalkulation _____	53
Investitionsbedarf _____	63
Entsorgungsentgelt der Umlandgemeinden _____	63
Schlussempfehlungen _____	65
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personalstand und Personalaufwand _____	21
Tabelle 2:	Kanalnetz der Stadt Graz (Länge und Art der Kanäle) _____	24
Tabelle 3:	Öffentliches Kanalsystem der Stadt Graz _____	30
Tabelle 4:	Grazer Umlandgemeinden – Indirekteinleiter und Bevölkerung _____	44
Tabelle 5:	Gebührenkalkulation der Stadt Graz _____	55
Tabelle 6:	Gebührenhaushalt Abwasser laut Rechnungsabschluss _____	56
Tabelle 7:	Gebührenhaushalt Abwasser unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen _____	57
Tabelle 8:	Entwicklung der Rücklagen sowie Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen _____	57
Tabelle 9:	Verwaltungskostenbeitrag _____	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bautechnischer Zustand des Kanalnetzes der Stadt Graz 2015 nach Haltungsklassen (HS)	33
--------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEVG	Abfall Entsorgungs- und Verwertungs GmbH Graz
Afa	Absetzung für Abnutzung
ARA	Abwasserreinigungsanlage
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSB ₅	Biologischer Sauerstoffbedarf in fünf Tagen (Kennzahl für den Verschmutzungsgrad von Abwasser)
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EW	Einwohnerwert
GIS	geografisches Informationssystem
Holding Graz	Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IEV	Indirekteinleiterverordnung
kg	Kilogramm
km	Kilometer
LGBl.	Landesgesetzblatt
m	Meter
m ³	Kubikmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
oHH	ordentlicher Haushalt
ÖWAV	Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband
rd.	rund
RH	Rechnungshof

S.	Seite
Stmk. BauG	Steiermärkisches Baugesetz
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WRG	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Einwohnerwert (EW):

Einwohnerwert ist der in der Wasserwirtschaft gebräuchliche Vergleichswert für die im Abwasser enthaltene Schmutzfracht, mit dessen Hilfe sich die Belastung einer Kläranlage abschätzen lässt.

Fremdwasser:

Dies ist das in die Kanalisation infolge Undichte des Rohrnetzes eindringende Grundwasser, das durch fehlerhaft angeschlossene Grundstücksentwässerungen eingeleitete Wasser sowie das einem Schmutzwassernetz zufließende Oberflächenwasser. Fremdwasser kann im Kanal und in der Kläranlage massive Betriebsprobleme und Funktionsstörungen verursachen und die Betriebskosten erhöhen.

Kanalsanierung im Sinne des Berichts:

Maßnahmen zur Instandhaltung und Instandsetzung, die die Lebensdauer bzw. Nutzbarkeit einzelner Kanalhaltungen (Kanalabschnitt zwischen zwei Kontrollschächten) verlängern bzw. Neuerrichtungen hinausschieben oder verhindern.

Mischwasserentlastung:

In Mischsystemen eingebaute Entlastungsbauwerke, über die bei Regenereignissen Mischwasser ausgeleitet wird, damit Kanalisationen und Kläranlagen nicht überlastet werden.

Sammelkanal:

Die Sammelkanäle (Neben- und Hauptsammler) leiten die Abwässer einer Abwasserreinigungsanlage zu.

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz

Abwasserentsorgung in Graz

Die Abwasserreinigungsanlage der Stadt Graz erzielte hohe Reinigungsleistungen, die durchgehend über den geforderten Werten lagen. Die bei ihrer Errichtung im Jahr 2001 eingeplante Kapazitätsreserve war gering und schon nach wenigen Jahren aufgebraucht, sodass nunmehr eine Anlagenerweiterung erforderlich ist.

Die Stadt Graz entnahm dem Gebührenhaushalt Abwasser durchschnittlich rd. 15,11 Mio. EUR jährlich für den allgemeinen Haushalt. Ohne diese Entnahmen und unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Abfertigungen und Pensionen wäre die Bildung einer Rücklage möglich gewesen, die zum 31. Dezember 2014 bereits eine Höhe von mehr als 100 Mio. EUR erreicht hätte. Damit könnte die Stadt Graz den Großteil der bis zum Jahr 2030 geplanten Ausgaben für die Kanalsanierung und die Anpassung der Abwasserreinigungsanlage (rd. 131 Mio. EUR) finanzieren.

Die von der Stadt Graz und der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH bisher jährlich durchgeführten Sanierungen von 2,7 km der Kanalhaltungen bzw. 0,32 % des Kanalnetzes stellten lediglich ein Drittel der erforderlichen Mindestsanierungsrate von 1 % dar. Für die Sanierung des Kanalnetzes waren im Durchschnitt jährlich rd. 10 Mio. EUR, basierend auf einer detaillierten Untersuchung des Zustands des Netzes, als erforderlich in die Planung aufgenommen. In den Jahren 2011 bis 2014 stellte die Stadt Graz im Durchschnitt lediglich rd. 2,10 Mio. EUR (21 % des als erforderlich erachteten Wertes) der Holding Graz zur Verfügung, um sie in die Kanalsanierung zu investieren.

Das von der Holding Graz verwendete Datenbankprogramm erfüllte in vielen Bereichen nicht die Funktion eines Indirekteinleiterkatasters. Insbesondere fehlte der Überblick über Anzahl und Status der Indirekteinleiter und damit über Abwasserfrachten und –qualitäten. Die Holding Graz nutzte nicht die Möglichkeit des Datenabgleichs des Indirekteinleiterkatasters mit dem Gewerbeinformationssystem.

Kurzfassung

Prüfungsziele

Ziele der Schwerpunktprüfung waren die Beurteilung der finanziellen Lage des Gebührenhaushalts Abwasser und der Bemessung der Gebühren durch die Stadt Graz sowie die Beurteilung der Aufgabenerfüllung durch die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH (in der Folge **Holding Graz**) in Bezug auf die Reinigungsleistung, Instandhaltung bzw. Sanierung des Abwassersystems. (TZ 1)

Organisation der Abwasserentsorgung

Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2011 übertrug die Stadt Graz die Abwasserentsorgung aus dem städtischen Organisationsbereich in die Holding Graz. Das Abwassersystem – bestehend aus der Reinigungsanlage und den Kanälen sowie den öffentlich rechtlichen Berechtigungen – blieben im Eigentum der Stadt Graz, die die Kanalgebühren weiterhin vorschrieb und vereinnahmte. Der im Zuge dieser Ausgliederung zwischen der Stadt Graz und der Holding Graz abgeschlossene Betriebsführungsvertrag hatte die vollständige Übertragung der Abwasserentsorgung an die Holding Graz zum Ziel. Dabei war eine privatrechtliche Kundenbeziehung, die eine Umstellung von einer (hoheitlichen) Gebührenschrift auf ein vertraglich festgelegtes Entgelt (analog zur Wasserversorgung) bedingte, vorgesehen. Die Stadt Graz vollzog diesen Ausgliederungsschritt jedoch nicht. Dies bewirkte, dass die Holding Graz erhebliche jährliche Einsparungspotenziale nicht realisieren konnte. (TZ 2)

Personal

Personalstand und Personalaufwand

Drei (bis 2014 sogar vier) verschiedene, parallel bestehende Dienst- und Besoldungsrechte in der Holding Graz erschwerten die Neuorganisation des ausgegliederten Bereichs der Abwasserentsorgung. (TZ 3)

Die Bezüge der Bediensteten der Holding Graz lagen im Bereich der Abwasserentsorgung im Jahr 2013 rd. 34 % über dem durchschnittlichen Bezugsniveau der Vertragsbediensteten derselben Branche. Bedingt war dies u.a. durch das hohe Durchschnittsalter von 47 Jahren der Belegschaft. Für die Holding Graz war die Höhe der Bezüge der von der Stadt Graz übernommenen, in einem öffentlichen Dienstverhältnis stehenden Bediensteten der Abwasserentsorgung nicht beeinflussbar (im Jahr 2013 noch rd. 84 % des Personals in diesem Bereich). (TZ 3)

Die Holding Graz gewährte neun Arbeitern, die sie von der „Abfall Entsorgungs- und Verwertungs GmbH Graz“ übernommen hatte, nach deren Überleitung in den eigenen Kollektivvertrag Sonderzulagen als Ausgleich für den Verlust der höheren Bezüge des zuvor angewandten Kollektivvertrags Chemie. Dadurch fielen zusätzliche Personalkosten in der Höhe von derzeit jährlich rd. 180.000 EUR an. (TZ 3)

Stellenbeschreibungen

Für rd. 60 im Bereich der Abwasserentsorgung verwendete Arbeiter lagen keine Stellenbeschreibungen vor. Aus dem Bereich des Kanalbauamts übernommene Stellenbeschreibungen passte die Holding Graz nicht an die geänderten Organisationsstrukturen an. (TZ 4)

Abwassersammlung

Mischwasserkanalisation

Die Holding Graz führte die Mischwasserkanalisation schrittweise an den Stand der Technik heran. Nachdem sie verschiedene Varianten zur Erfüllung der Anforderungen untersucht hatte, entschied sie sich für die Errichtung eines zentralen Speicherkanales von rd. 10,5 km entlang des Murufers. Die Stadt Graz kam damit einer Verpflichtung nach, die sich im Zuge der erforderlichen Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage ergab. (TZ 5)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Belastung der Mur durch die Mischwasserentlastungen um 58 % größer als jene aus dem Betrieb der Abwasserreinigungsanlage, wodurch deren hohe Reinigungsleistung entwertet wurde. (TZ 5)

Im verbauten Gebiet der Stadt Graz erfolgte die Straßenentwässerung über ein für Schmutz- und Regenwasser ausgelegtes Kanalnetz. Es erfolgte jedoch keine Ermittlung und Vorschreibung der auf die Straßenerhalter entfallenden Kosten der Straßenentwässerung. (TZ 5)

Trennsystem (Schmutzwasser- und Regenwasserkanäle)

In den Randlagen der Stadt Graz war das Kanalnetz im Trennsystem ausgeführt. Trotz des dort häufig auftretenden undurchlässigen Lehmbodens, der keine Versickerungen des Regenwassers ermöglichte, war der Ausbau der Regenwasserkanäle unzureichend. Bei Starkregenereignissen führte dies aufgrund bestehender (nicht zulässiger) Einbindungen von Straßen- und Dachabläufen zu Überlastungen der Schmutzwasserkanäle und es entstanden – insbesondere bei Hanglagen – Differenzen zwischen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern hinsichtlich der Regenwasserableitungen. (TZ 6)

Digitale Kanalinformationssysteme

Die Holding Graz verfügte bereits über hochwertige digitale Kanalinformationssysteme, die sie intensiv für die Planung und Durchführung von Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten des von ihr betreuten Leitungsnetzes nutzte. Erweiterungsmöglichkeiten der Systeme bestanden hinsichtlich der Aufnahme wasserrechtlicher und baurechtlicher Bescheide und der Generierung automationsunterstützter Arbeitsaufträge für die Wartung, Instandhaltung und Sanierung der Kanäle. (TZ 7)

Kanalwartung und Kanalreinigung

Die Holding Graz verfügte über ausreichende Kenntnis über den Zustand der öffentlichen Kanäle und war daher in der Lage, bei einem Großteil der von ihr betriebenen Kanäle eine ressourcenschonende, bedarfsorientierte Reinigung und Instandhaltung anzuwenden. (TZ 8)

Instandhaltung der öffentlichen Kanäle

Die Stadt Graz war als Eigentümerin sämtlicher in ihrem Gemeindegebiet befindlichen öffentlichen Kanäle (mit einer Länge von rd. 856 km) gesetzlich verpflichtet, diese instand zu halten. Für rd. 634 km der Kanäle ergab sich diese Verpflichtung aus dem Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG) und für rd. 222 km der Kanäle aus dem Steiermärkischen Baugesetz. (TZ 9)

Die Stadt Graz übertrug den Betrieb und die Instandhaltung der Kanäle der Holding Graz, deren Instandhaltungs- und Sanierungsprojekte daher als Erfüllung dieser gesetzlichen Instandhaltungspflicht anzusehen waren. (TZ 9)

Da mehrere Behörden (Landeshauptmann und zuständiger Magistrat als Wasserrechtsbehörde und Baubehörde der Stadt Graz) für die Kontrolle der Einhaltung der Instandhaltungspflicht der Kanäle zuständig waren, ergaben sich aus dieser Kompetenzzersplitterung Kontrolldefizite. (TZ 9)

Erhebung des bautechnischen Kanalzustands

Aufgrund flächendeckender Inspektionen war der Holding Graz der bautechnische Zustand bereits bei rd. 71 % der öffentlichen Kanäle im Detail bekannt. Durch die jährliche Inspektion von rd. 74 km der Kanäle ist bereits für das Jahr 2019 eine detaillierte Kenntnis des bautechnischen Zustands des gesamten öffentlichen Kanalnetzes zu erwarten. Zwischenzeitig ermöglichte die selektive Kanalinspektion statistische Aussagen über den Zustand des noch nicht vollständig untersuchten Kanalnetzes. Die Kenntnis über den Zustand der Kanäle ist eine unverzichtbare

Grundlage für die Erstellung eines Sanierungskonzepts, die Ermittlung des Finanzbedarfs und die daraus abzuleitende langfristige Gebührenbemessung. (TZ 10)

Kanalsanierungen und Sanierungskonzepte

Die von der Holding Graz erstellten und statistisch abgesicherten Sanierungskonzepte zur Kanalsanierung enthielten neben umfassenden Angaben über den Sanierungsbedarf eine Priorisierung der zu behebenden Schäden, eine Abschätzung der Sanierungskosten und eine Festlegung des Sanierungsablaufs. Zudem lagen verschiedene Szenarien vor, die die Auswirkungen der Sanierungsintensität auf den Zustand des Kanalnetzes zeigten. (TZ 11)

Die von der Stadt Graz und der Holding Graz bisher jährlich durchgeführten Sanierungen von 2,7 km der Kanalhaltungen bzw. 0,32 % des Kanalnetzes stellten lediglich ein Drittel der erforderlichen Mindestsanierungsrate von 1 % dar. Dazu kam, dass die Mindestsanierungsrate von einer angenommenen Lebensdauer der Kanäle von 100 Jahren ausging, während die statistisch errechnete durchschnittliche Funktionserwartung (Lebensdauer) der Kanäle der Stadt Graz lediglich 88 Jahre betrug. (TZ 11)

Hauskanalanlagen

Die Bedeutung der Instandhaltung der Hauskanalanlagen für eine funktionierende Abwasserentsorgung ergab sich aus dem Umstand, dass diese mit einer Länge von rd. 1.600 km fast doppelt so lang wie das gesamte öffentliche Kanalnetz der Stadt Graz waren. Die für den Vollzug des Baurechts zuständige Baubehörde der Stadt Graz führte weder planmäßige Inspektionen bei den privaten Hauskanalanlagen durch, noch erstellte sie ein Sanierungsprogramm für die Hauskanalanlagen. (TZ 12)

Die in § 7 des Kanalgesetzes 1988 vorgesehene Möglichkeit der Reinigung der Hauskanalanlagen durch die Stadt Graz fand mangels einer Bestimmung in der Grazer Kanalabgabenordnung keine Anwendung. Bei einer Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlagen könnten Schäden festgestellt und deren Behebung eingeleitet werden. (TZ 12)

Indirekteinleiter

Allgemeine Grundlagen

Indirekteinleiter (im Sinne des WRG) bringen Abwasser in eine wasserrechtlich bewilligte Kanalisation ein, dessen Beschaffenheit nicht nur geringfügig von der Beschaffenheit häuslichen Abwassers abweicht. Indirekteinleiter haben dem Kanalisationsunternehmen die beabsichtigte Indirekteinleitung mitzuteilen und dessen Zustimmung einzuholen. (TZ 13)

Monitoring der Indirekteinleiter

Nach der Eingliederung der Aufgaben des Indirekteinleiterreferats der Stadt Graz in die Holding Graz im Jahr 2011 war die Überwachung der Indirekteinleiter aufgrund mangelnder Kommunikation der befassten Organisationseinheiten nur eingeschränkt möglich. Dadurch waren konsenslose Einleitungen nicht ausgeschlossen. (TZ 15)

Seit Beginn des Jahres 2015 erhielt die Holding Graz Informationen betreffend Indirekteinleiter, bspw. über Einreichungen bei der Baubehörde, bzw. war erforderlichenfalls das Vorliegen eines Indirekteinleitervertrags Voraussetzung für den Abschluss eines Bewilligungsverfahrens. Festgeschriebene Verfahrensabläufe lagen diesbezüglich nicht vor. (TZ 15)

Indirekteinleiterkataster

Gemäß WRG und Indirekteinleiterverordnung (IEV) war das Kanalisationsunternehmen verpflichtet, ein Verzeichnis der Indirekteinleiter (Indirekteinleiterkataster) zu führen und dieses Verzeichnis in jährlichen Intervallen zu aktualisieren. Die Holding Graz verwendete dazu das Datenbankprogramm IDEKAT, das in vielen Bereichen den Anforderungen eines Indirekteinleiterkatasters nicht gerecht wurde. Insbesondere fehlte der Überblick über Anzahl und Status der Indirekteinleiter und damit über Abwasserfrachten und -qualitäten. (TZ 16)

Erfassung der Indirekteinleiter

Grundsätzlich hatte der Indirekteinleiter die beabsichtigte Abwassereinleitung dem Kanalisationsunternehmen unaufgefordert schriftlich mitzuteilen. Seitens der Holding Graz bzw. der Stadt Graz fehlten proaktive Maßnahmen zur Sicherstellung einer möglichst weitgehenden Erfassung der Indirekteinleiter. So nützte bspw. die Holding Graz die Möglichkeit des Datenabgleichs des Indirekteinleiterkatasters mit dem Gewerbeinformationssystem nicht. (TZ 17)

Indirekteinleiter in den Umlandgemeinden

Die Mitwirkung der an die Kanalisation der Stadt Graz angeschlossenen Umlandgemeinden bei der Indirekteinleiterüberwachung war gering und die Holding Graz forderte diese mit zu geringem Nachdruck ein. Auch hier nützte die Holding Graz nicht die Möglichkeit des Datenabgleichs des Indirekteinleiterkatasters mit dem Gewerbeinformationssystem. (TZ 18)

Überwachungs- und Berichtspflichten der Indirekteinleiter

Aufgrund fehlender Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten des Indirekteinleiterkatasters hatte die Holding Graz keinen Überblick über die Einhaltung der Berichtspflichten der Indirekteinleiter und damit über den betrieblichen Abwasseranfall. (TZ 19)

Berichtspflichten des Kanalisationsunternehmens

Aufgrund der mangelhaften Führung des Indirekteinleiterkatasters genügten die auf diesen Daten aufbauenden Berichte an die Wasserrechtsbehörde nicht den rechtlichen Anforderungen. Insbesondere fehlten Angaben über die Frachten maßgeblicher Abwasserinhaltsstoffe. (TZ 20)

Die Holding Graz als Verantwortliche für die Daten, die sie in Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung der Wasserrechtsbehörde übermittelte, überprüfte diese nur teilweise auf Vollständigkeit und Richtigkeit. (TZ 20)

Datentransfer zur Abwasserreinigungsanlage

Der Transfer von Daten über die Indirekteinleiter an die Betriebsleitung der Abwasserreinigungsanlage war ungenügend und nicht institutionalisiert. Damit standen wertvolle Informationen zur Verbesserung der Betriebsführung der Abwasserreinigungsanlage nicht zur Verfügung. (TZ 21)

Aufwandsersätze

Die Aufwandsersätze für Indirekteinleitungen waren seit mehr als 15 Jahren nicht valorisiert worden. (TZ 22)

Funktion der Abwasserreinigungsanlage

Die Abwasserreinigungsanlage erzielte hohe Reinigungsleistungen, die durchgehend über den bescheidmäßig geforderten Werten lagen. Die bei ihrer Errichtung im Jahr 2001 eingeplante Kapazitätsreserve der Abwasserreinigungsanlage war gering und schon nach wenigen Jahren ausgeschöpft, sodass nunmehr eine Anlagenerweiterung erforderlich ist. (TZ 23)

Kanalgebühren

Gebührensysteem

Für jedes angeschlossene Klosett einer Liegenschaft war bis zu einem Wasserverbrauch von jährlich 120 m³ eine wertgesicherte, pauschalierte Kanalbenützungsgebühr von zuletzt (2014) jährlich 178 EUR zu entrichten. Auf die vom Abwasseranfall unabhängige pauschale Kanalbenützungsgebühr entfielen rd. 94 % der Einnahmen. Gemäß der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs war diese Form der Bemessung rechtskonform. Inhaltlich wurde damit jedoch kein Anreiz zur sparsamen Benützung der Kanalanlagen gesetzt und es erfolgte keine Berücksichtigung des Verschmutzungsgrads der Abwässer, was den gesetzlichen Zielsetzungen der Wasserwirtschaft entgegenlief. (TZ 24)

Gebührenkalkulation und Sanierungsanteil

Die Kalkulation der Kanalbenützungsgebühren der Stadt Graz wies im Zeitraum 2005 bis 2014 (zehnjähriger Betrachtungszeitraum) durchschnittliche Jahreseinnahmen von 44,08 Mio. EUR und durchschnittliche Jahreskosten von 44,70 Mio. EUR aus. Der Gebührenhaushalt war nach dieser Kalkulation nahezu ausgeglichen, der Deckungsgrad der Kosten betrug im Durchschnitt 99 %. (TZ 25)

Die Stadt Graz entnahm dem Gebührenhaushalt Abwasser durchschnittlich rd. 15,11 Mio. EUR jährlich für den allgemeinen Haushalt. Dies ergab im zehnjährigen Betrachtungszeitraum einen Gesamtbetrag von 151,10 Mio. EUR. (TZ 25)

Der Gebührenhaushalt Abwasser wies im zehnjährigen Durchschnitt eine Überdeckung der Ausgaben durch die Einnahmen in Höhe von 132 % auf. Ohne „Gewinnentnahmen“ und unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Abfertigungen und Pensionen wäre die Bildung einer Rücklage möglich gewesen, die zum 31. Dezember 2014 bereits eine Höhe von mehr als 100 Mio. EUR erreicht hätte. Damit könnte der Großteil der bis zum Jahr 2030 geplanten Ausgaben für die Kanalsanierung und die Anpassung der Abwasserreinigungsanlage (rd. 131 Mio. EUR) bedeckt werden. (TZ 25)

Die Gebührenkalkulation enthielt auch Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen. Die nicht dotierten Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen (Beginn mit dem Jahr 2000) bezifferte die Stadt Graz mit 92,40 Mio. EUR (Ende 2014); diese waren im Rechnungsabschluss der Stadt Graz nicht ausgewiesen. (TZ 25)

Der durch die Ausgliederung der Abwasserbeseitigung an die Holding Graz stark verminderte Umfang der Aufgaben der Stadt Graz fand keine Berücksichtigung bei der Bemessung des in der Gebührenkalkulation enthaltenen Verwaltungskostenbeitrags in Höhe von rd. 5,35 Mio. EUR im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014. (TZ 25)

Hinsichtlich des Investitionsbedarfs in das Kanalsystem lag eine Prognose für den Zeitraum 2020 bis 2030, also für elf Jahre, vor. Für die Sanierung des Kanalnetzes waren im Durchschnitt jährlich rd. 10 Mio. EUR, basierend auf einer detaillierten Untersuchung des Zustands des Netzes, als erforderlich in die Planung aufgenommen. In den Jahren 2011 bis 2014 stellte die Stadt Graz der Holding Graz im Durchschnitt lediglich rd. 2,10 Mio. EUR (21 % des als erforderlich erachteten Wertes) zur Verfügung, um in die Kanalsanierung zu investieren. Trotz der guten finanziellen Ausstattung des Bereichs der Abwasserentsorgung konnte die Holding Graz dadurch die jährlich als erforderlich ermittelten Investitionen in die Sanierung des Kanalnetzes nur zu einem geringen Teil vornehmen. (TZ 26)

Entsorgungsentgelt der Umlandgemeinden

Die Holding Graz übernahm auf vertraglicher Grundlage die gesammelten Abwässer von acht Grazer Umlandgemeinden zur Entsorgung. Die Entsorgungspreise waren für vergleichbare Leistungen stark unterschiedlich. Nur in zwei Fällen erreichten die Preise die seitens des RH überschlägig kalkulierten Entsorgungskosten von 1,07 EUR/m³. (TZ 27)

Kenndaten

Rechtsgrundlagen	Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F. Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. Kanalgesetz 1988, LGBl. Nr. 79/1988 i.d.g.F. Kanalabgabengesetz 1955, LGBl. Nr. 71/1955 i.d.g.F.				
Technische Daten					
Kanallänge in km	856				
Einwohner	rd. 270.000				
Abwasserreinigungsanlage	500.000 Einwohnerwerte				
Gebarung	Abwasserentsorgung Stadt Graz				
	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2011 bis 2014
	in Mio. EUR				in %
ordentlicher Haushalt					
Einnahmen aus Gebühren	42,12	44,65	46,58	46,56	10,5
sonstige Einnahmen	2,36	2,34	2,59	2,52	6,8
Summe Einnahmen	44,48	46,99	49,17	49,08	10,3
Ausgaben	25,24	36,67	26,89	27,07	7,3
Gewinnentnahme	19,24	10,32	22,28	22,01	14,4
Summe Ausgaben	44,48	46,99	49,17	49,08	10,3
außerordentlicher Haushalt					
Einnahmen	6,85	7,53	3,50	6,97	1,8
Ausgaben	6,85	7,53	3,50	6,97	1,8
	in %				
Gewinnentnahme in % der Einnahmen des ordentlichen Haushalts	43,3	22,0	45,3	44,8	3,5
	Anzahl per 31. Dezember				
Personal der Holding Graz in Vollzeit- äquivalenten	98	95	95	96,5	-1,5

Quellen: Stadt Graz, Holding Graz; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2015 die Abwasserentsorgung in Graz. Ziele der Schwerpunktpfprüfung waren die Beurteilung
 - der finanziellen Lage des Gebührenhaushalts Abwasser und der Bemessung der Gebühren durch die Stadt Graz sowie

- der Aufgabenerfüllung durch die Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH (in der Folge **Holding Graz**) in Bezug auf die Reinigungsleistung, Instandhaltung bzw. Sanierung des Abwassersystems.

(2) Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2014. Der RH führte seine Prüfung bei der Stadt Graz und der Holding Graz durch.

(3) Zu dem im Juli 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Holding Graz im August und die Stadt Graz im September Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung zur Stellungnahme der Stadt Graz im Februar 2017.

Organisation der Abwasserentsorgung

2.1

(1) Mit Gesellschaftsvertrag vom 29. Juni 2010 wurde die „Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH“ als Nachfolgegesellschaft der „GRAZ AG Stadtwerke für kommunale Dienste“ gegründet, wobei auf die Stadt Graz 99,84 % der Geschäftsanteile entfielen. Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2011 übertrug die Stadt Graz die Abwasserentsorgung aus dem städtischen Organisationsbereich in die Holding Graz. Die Abwasserentsorgung war nun ein Teil des Aufgabenbereichs der Holding Graz, der im Übrigen auch den öffentlichen Verkehr, die Energieversorgung, die Wasserversorgung, die Abfallentsorgung, die Straßenerhaltung und das Beteiligungsmanagement der städtischen Unternehmungen umfasste. Grundlage der Aufgabenerledigung waren der zwischen der Stadt Graz und der Holding Graz am 21. Dezember 2010 geschlossene „Betriebsführungsvertrag (Abwasser)“ und die auf dieser Vertragsgrundlage zur Konkretisierung beschlossenen, für ein bis zwei Jahre gültigen Servicevereinbarungen. Mit der Übergabe der Betriebsführung der Abwasserentsorgung an die Holding Graz – im Rahmen des Projekts „Graz Neu Ordnen“ – verfolgte die Stadt Graz das Ziel, diese kommunale Aufgabe effizient zu gestalten, die Verwaltung zu bündeln, Synergieeffekte mit der Wasserversorgung zu erzielen und Zuständigkeiten klar zu definieren.

Das Abwassersystem – bestehend aus der Reinigungsanlage und den Kanälen einschließlich der öffentlich rechtlichen Berechtigungen – blieb im Eigentum der Stadt, die die Kanalgebühren weiterhin vorschrieb. Der Ertrag daraus floss ihr in vollem Umfang zu.

(2) Der Betriebsführungsvertrag sah – analog zur Wasserversorgung – als langfristiges Ziel die Übertragung des Abwassersystems samt Kundenbeziehungen an die Holding Graz vor, um eine kundenorientierte Harmonisierung mit dem Wasserbereich und eine Überleitung der öffentlich-rechtlichen Kundenbeziehungen in pri-

vatrechtliche Rechtsbeziehungen zu erreichen. Diesen Ausgliederungsschritt vollzog die Stadt Graz jedoch nicht.

In Vorbereitung der Ausgliederung des Bereichs Abwasser/Kanal hatte der Grazer Stadtrechnungshof im Jahr 2009 in Zusammenarbeit mit der Verwaltung der Stadt Graz ein nachhaltig erzielbares Einsparungspotenzial von rd. 710.900 EUR jährlich ermittelt.¹ Dieses beruhte auf Umstellungen im Schichtbetrieb, auf gemeinsamer Verrechnung von Wasserlieferungen und der Abwasserbeseitigung und auf einer gemeinsamen Leitungsbetreuung. Der Evaluierungsbericht des Stadtrechnungshofs zu dem ermittelten Einsparungspotenzial lag 2013 vor. Daraus ging hervor, dass die Holding Graz im Bereich Abwasserentsorgung im Zeitraum 2011 bis 2013 Einsparungen von insgesamt rd. 930.500 EUR erzielt hatte und damit um rd. 219.600 EUR über dem im Jahr 2009 vom Grazer Stadtrechnungshof ermittelten Gesamtpotenzial von rd. 710.900 EUR lag. Die Detailanalyse des Evaluierungsberichts zeigte aber auch, dass die Holding Graz durch eine gemeinsame Gebührenabrechnung und Datenarchivierung in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Jahr 2013 weitere Einsparungspotenziale von jährlich rd. 164.000 EUR erzielen hätte können.

2.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass zwar der Betriebsführungsvertrag eine vollständige Übertragung des Bereichs der Abwasserentsorgung an die Holding Graz vorsah – verbunden mit der Umstellung auf privatrechtliche Kundenbeziehungen und damit auch von einer (hoheitlichen) Gebührenschrift auf ein vertraglich festgelegtes Entgelt (analog zur Wasserversorgung) –, dass dies die Stadt Graz aber nicht verwirklicht hatte. Der RH beurteilte obige Zielsetzung in Anbetracht möglicher Einsparungspotenziale und damit einhergehender, möglicher Entgeltreduktionen für die Gebührenzahler positiv.

Er empfahl der Stadt Graz, den Bereich der Abwasserentsorgung unter der Voraussetzung der Verwirklichung von Kosteneinsparungen vollständig an die Holding Graz zu übertragen.

2.3 Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei ein Transfer der Tarifgestionierung von der Stadt Graz an die Holding, also die Überführung von der hoheitlichen Kanalgebührenschrift auf eine privatrechtliche Entgeltverrechnung, sowohl mit Vor- als auch Nachteilen behaftet. Diesbezüglich in der Vergangenheit vorgenommene Detailuntersuchungen hätten gezeigt, dass die „Vision“ einer gemeinsamen Wasser- und Abwasserrechnung für einen ganz erheblichen Teil der Kundinnen und Kunden deshalb nicht realisierbar sei, da in Graz Wasser- und Abwassertarifschuldner rechtlich nicht ident seien. Dies, die erwartbar hohen Umstellungskosten von

¹ Stellungnahme gemäß § 6 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof betreffend das Projekt: Graz Neu Ordnen – Potenzialerhebungsprojekte und Vorschläge gemäß Gemeinderatsstück für Dezember 2009, StRH GZ: StRH 11527/2009, Graz, im November 2009

bis zu 1 Mio. EUR sowie die bisher nicht zur Gänze entkräfteten Körperschaftsteuererrisiken hätten bis dato dazu geführt, dass die vollständige (also inklusive Eigentum am Kanal sowie Einnahmenverrechnung) Übertragung der Abwasserentsorgung an die Holding bisher nicht umgesetzt worden sei.

- 2.4** Der RH nahm die Ausführungen der Stadt Graz zur Kenntnis. Er verwies jedoch auf den Umstand, dass im Gegensatz zu den Ausführungen in der Stellungnahme dem Transfer der Tarifgestionierung von der Stadt Graz an die Holding Graz ab dem Jahr 2013 ein jährliches Einsparungspotenzial von 164.000 EUR zugemessen worden war. Der RH empfahl der Stadt Graz, das Ziel, die Abwasserentsorgung vollständig an die Holding Graz zu übertragen – soweit damit Kosteneinsparungen verbunden sind – weiterhin zu verfolgen.

Personal

Personalstand und Personalaufwand

- 3.1** (1) Im Rahmen der Ausgliederung der Abwasserentsorgung der Stadt Graz in die Holding Graz wies die Stadt dieser 87 Beamtinnen und Beamte sowie Vertragsbedienstete des städtischen Kanalbauamtes mit 1. Jänner 2011 zu.

Der Personalstand und der Personalaufwand der Holding Graz für eigenes Personal und für Gemeindebedienstete der Stadt Graz entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 1: Personalstand und Personalaufwand

Personalstand ¹	2011	2012	2013	2014
	Anzahl			
Holding Graz – Bedienstete	11	13	15	17,5
Gemeindebedienstete	87	82	80	79,0
Summe	98	95	95	96,5
Löhne und Gehälter (brutto)	in EUR			
Holding Graz – Bedienstete	499.674	554.921	606.125	805.191
Gemeindebedienstete	4.043.014	3.745.698	3.836.138	3.846.612
Summe	4.542.688	4.300.619	4.442.263	4.651.803
Personalaufwand²	5.697.579	5.001.601	5.125.726	5.436.143

¹ in Vollzeitäquivalenten; Stand zum 31. Dezember

² inklusive Lohnnebenkosten, wie beispielsweise Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung

Für die vom Kanalbauamt der Stadt Graz zugewiesenen 47² Beamtinnen und Beamten galt die Grazer Dienst- und Besoldungsordnung, für die 33² zugewiesenen Vertragsbediensteten das Grazer Gemeindevertragsbedienstetengesetz. In der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung dieser Bediensteten, die im Jahr 2013 noch rd. 84 % des Personals im Abwasserentsorgungsbereich ausmachten, traten durch die Ausgliederung keine Änderungen ein.³

(2) Der RH verglich für das Jahr 2013 den Brutto-Durchschnittsbezug der Bediensteten der Holding Graz im Bereich Abwasser⁴ (rd. 46.390 EUR) mit dem vom RH in seinem Einkommensbericht 2014 (Reihe Einkommen 2014/1) für Vertragsbedienstete derselben Branche⁵ veröffentlichten Durchschnittswert (34.656 EUR). Der Vergleich zeigte, dass das Bezugsniveau der Bediensteten der Holding Graz im Bereich Abwasserentsorgung um rd. 34 % über diesem Wert lag. Bezogen auf die Summe der Bruttolöhne und Gehälter der Holding Graz für den Bereich Abwasserentsorgung ergab dies für 2013 einen Mehraufwand von rd. 1,12 Mio. EUR (ohne Lohnnebenkosten).

Das Durchschnittsalter der Bediensteten des Bereichs Abwasserentsorgung war mit 47 Jahren⁶ relativ hoch.

(3) Die Holding Graz übernahm im Jahr 2011 zudem neun Arbeiter von der AEVG⁷, die am Standort der Kläranlage Graz die Klärschlammbehandlung durchführten, und wendete auf diese Mitarbeiter weiterhin den Kollektivvertrag Chemie an, dem sie bereits in der AEVG unterlagen.

Im Jahr 2014 leitete die Holding Graz diese Mitarbeiter in den eigenen Kollektivvertrag⁸ über, um sich die meist hohen Abschlüsse nach dem Kollektivvertrag Chemie künftig zu ersparen. Sie gewährte diesen Mitarbeitern ab dem Jahr 2014 als Ausgleich für den Verlust der höheren Bezüge des Kollektivvertrags Chemie zusätzlich zu den (kollektivvertraglichen) Bezügen Sonderzulagen ohne kollektivvertragliche Deckung bis zu einer Höhe von rd. 16.700 EUR jährlich (insgesamt rd. 130.000 EUR

² Stand: 31. Dezember 2014

³ siehe § 4 des Steiermärkischen Gemeindebediensteten-Zuweisungsgesetzes und Punkt V Ziffer 2 des Bedienstetenzuweisungsvertrages

⁴ 96 Bedienstete ohne Lehrlinge

⁵ Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung gemäß Art. 1 § 8 Abs. 4 des Bezügebegrenzungsgesetzes, BGBl. I Nr. 64/1997, getrennt nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen, Statistischer Annex, S. 207

⁶ Wert 2014

⁷ Abfall Entsorgungs- und Verwertungs GmbH Graz

⁸ Kollektivvertrag für die Dienstnehmerinnen bzw. Dienstnehmer der Versorgungsbetriebe und des Zentralen Bereichs der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH

brutto an Zulagen für alle neun Mitarbeiter). Diese Sonderzulage erreichte im Einzelfall sogar die Höhe der Amtsleiterzulage des – für rd. 200 Bedienstete fachlich vorgesetzten – Spartenbereichsleiters der Wasserwirtschaft in der Holding Graz in der Höhe von rd. 16.500 EUR jährlich.⁹ Für alle nach dem 1. Jänner 2011 neu eingetretenen Bediensteten wandte die Holding Graz den eigenen Kollektivvertrag an. Somit hatte die Holding Graz für die Bediensteten im Bereich Abwasserentsorgung bis 2014 vier verschiedene Dienst- und Besoldungsrechte anzuwenden.

3.2

(1) Der RH hielt fest, dass drei (bis 2014 sogar vier) verschiedene, parallel bestehende Dienst- und Besoldungsrechte in der Holding Graz die Neuorganisation des ausgegliederten Bereichs der Abwasserentsorgung erschwerten.

(2) Er wies kritisch auf die vergleichsweise hohen Bezüge der Bediensteten der Holding Graz im Bereich der Abwasserentsorgung hin, die im Jahr 2013 rd. 34 % über dem durchschnittlichen Bezugsniveau der Vertragsbediensteten derselben Branche lagen. Für die Holding Graz war jedoch die Höhe der Bezüge der in einem öffentlichen Dienstverhältnis stehenden Bediensteten der Abwasserentsorgung (2013 noch rd. 84 % des Personals in diesem Bereich) aufgrund der landesgesetzlich vorgesehenen Zuweisung der Bediensteten des städtischen Kanalbauamts unter Beibehaltung ihrer dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung und aufgrund des hohen Durchschnittsalters von 47 Jahren nicht beeinflussbar.

(3) Der RH kritisierte allerdings, dass die Holding Graz hohe Sonderzulagen als Gehaltsbestandteil den neun von der AEVG übernommenen Arbeitern wegen ihrer vormaligen Einstufung in den Kollektivvertrag Chemie gewährte. Dadurch fielen zusätzliche Personalkosten in der Höhe von derzeit jährlich rd. 180.000 EUR an. Die unterschiedliche Einstufung bzw. die Gewährung der Sonderzulagen führte auch zu einer besoldungsmäßigen Ungleichbehandlung von Arbeitern, je nachdem, ob sie nach dem Kollektivvertrag Chemie oder dem Kollektivvertrag der Holding Graz eingestuft waren. Diese machte im Einzelfall das Ausmaß einer Amtsleiterzulage in der Höhe von rd. 16.500 EUR jährlich aus.

Stellenbeschreibungen

4.1

Stellenbeschreibungen sollten personenunabhängig formuliert sein und sie sollten Arbeitsziele, Aufgaben, Kompetenzen und Beziehungen zu anderen Stellen darlegen. Die Stellenbeschreibungen der vom Kanalbauamt übernommenen Beamtinnen und Beamten sowie Vertragsbediensteten im Verwaltungsdienst entsprachen diesen Vorgaben; sie stammten jedoch überwiegend aus dem Jahr 2007. Die Holding Graz passte die Stellenbeschreibungen nicht an die geänderten Organisations-

⁹ Stand 2014

strukturen an. Für rd. 60 vom Kanalbauamt der Stadt Graz übernommene Arbeiter lagen keine Stellenbeschreibungen vor.

4.2 Der RH bemängelte, dass die Holding Graz für rd. 60 im Bereich der Abwasserentsorgung verwendete Arbeiter keine Stellenbeschreibungen erstellt hatte und dass sie vorhandene Stellenbeschreibungen nicht an die geänderten Organisationsstrukturen angepasst hatte.

Der RH empfahl der Holding Graz, die Stellenbeschreibungen der ehemaligen Mitarbeiter des Kanalbauamts an die aktuellen Erfordernisse anzupassen und Stellenbeschreibungen für die Arbeiterinnen und Arbeiter im Abwasserbereich zu erstellen.

4.3 Laut Stellungnahme der Holding Graz befinde sich derzeit von der Personalentwicklung der Holding Graz ein Stellenbeschreibungsformular in Ausarbeitung. Im Vorfeld seien jedoch die Abteilungsleiter und Stabstellenleiter der Holding Graz Wasserwirtschaft bereits beauftragt worden, mit einer entsprechenden Datenerhebung zu beginnen. Im Herbst werde zusätzlich die Personalentwicklung in den Prozess der Beschreibungen eingebunden. Die Holding Graz strebe eine Fertigstellung aller Stellenbeschreibungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wasserwirtschaft Mitte 2017 an.

Abwassersammlung (Kanalisation)

Mischwasserkanalisation

5.1 (1) Die Ableitung von Wässern durch Kanäle hatte nach dem Kanalgesetz 1988 in Form von Schmutz-, Regen- oder Mischwasserkanälen zu erfolgen. In Schmutzwasserkanäle durften neben Schmutzwässern auch verunreinigte Kühlwässer, in Regenwasserkanäle durften nur Regenwässer eingeleitet werden (Trennsystem). Im Gegensatz dazu konnten in Mischwasserkanäle sowohl Schmutzwässer als auch Regenwässer eingeleitet werden.¹⁰

Tabelle 2: Kanalnetz der Stadt Graz (Länge und Art der Kanäle)

Gesamtlänge Kanal	Mischwasserkanäle	Schmutzwasserkanäle	Regenwasserkanäle
856 km	579 km	224 km	53 km

Quellen: Holding Graz; RH

¹⁰ siehe § 2 des Kanalgesetzes 1988

(2) Das Kanalsystem der Stadt Graz bestand zu rd. 70 % aus Mischwasserkanalisation, in der Dach- und Straßentwässerungen zusammen mit dem Schmutzwasser abgeleitet wurden. Zur Vermeidung einer Überlastung des Kanalsystems bestanden entlang der Mur 35 Mischwasserentlastungen, die bei starken Regenereignissen den überhöhten Zulauf – ohne Reinigung – in die Mur ableiteten. Durch die dabei auftretende Spülwirkung, die Ablagerungen im Kanalnetz löst, traten hohe Belastungen der Mur auf. Gemäß einer Schmutzfrachtaberschätzung der Holding Graz überstiegen die jährlichen Belastungen der Mur aus den Mischwasserentlastungen (in Höhe von 660 t BSB₅¹¹) jene aus dem Betrieb der Abwasserreinigungsanlage (419 t BSB₅) um 58 %.

(3) Den erheblichen Gewässerbelastungen aus Mischwasserkanalisationen Rechnung tragend, erarbeitete der Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (**ÖWAV**) ein Regelwerk (Regelblatt Nr. 19). Dieses legte die Mindestanforderungen an die Mischwasserbehandlung fest und wurde behördlicherseits als Stand der Technik gemäß Wasserrechtsgesetz angesehen.

Da eine Abwasserreinigungsanlage mit den zugehörigen Sammelkanälen wasserrechtlich eine Einheit bildete, konnte die Wasserrechtsbehörde im Zuge der Bewilligung einer Erhöhung der Reinigungskapazität – wie dies in Graz notwendig war – gemäß § 32 WRG auch eine Anpassung der Mischwasserkanalisation an den Stand der Technik vorschreiben. Nach dem Regelwerk war im vorliegenden Fall die Weiterleitung von rd. 70 % der Schmutzfracht aus den Regenereignissen zur Abwasserreinigungsanlage erforderlich, während zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur rd. 30 % weitergeleitet wurden. Zur Erreichung des Zielwerts (Halbierung der Belastung der Mur aus den Mischwasserentlastungen) war eine Zwischenspeicherung von rd. 100.000 m³ Mischwasser mit anschließend kontrollierter Weiterleitung erforderlich. Diese Mischwassermengen wurden bisher in die Mur abgeleitet. Nachdem die Holding Graz verschiedene Varianten zur Erfüllung dieser Anforderung untersucht hatte, entschied sie sich für die Errichtung eines zentralen Speicherkanals von rd. 10,5 km entlang des Murufers. Der südlichste Teil des Speicherkanals war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits errichtet. Das Anschlussstück mit einer Länge von 5,2 km befand sich im Stadium der Planung bzw. der Einreichung zur Bewilligung durch die Wasserrechtsbehörde.

(4) Die Straßentwässerung im verbauten Gebiet der Stadt Graz erfolgte ebenfalls über eine Mischwasserkanalisation. Die Aufgabe der Straßentwässerung fiel in die Kompetenz des jeweiligen Straßenerhalters (Land Steiermark, Stadt Graz), der hierfür auch die Kosten zu tragen hatte. Im Gegensatz dazu kam der Gebührenzah-

¹¹ Der biologische Sauerstoffbedarf nach fünf Tagen (BSB₅) gibt die Menge an Sauerstoff an, welche Bakterien und andere Kleinstlebewesen in einer Wasserprobe im Zeitraum von fünf Tagen verbrauchen, um die Schmutzfracht abzubauen (biochemische Oxidation). Er ist ein Maß für den Grad der Verschmutzung des Wassers.

ler in Graz für die gesamten Kosten des Kanalsystems auf. Die auf den Straßenerhalter entfallenden Kosten wurden nicht ermittelt; deren Vergütung war nicht vorgesehen.

5.2 (1) Der RH bewertete die Heranführung der Mischwasserkanalisation an den Stand der Technik positiv. Die Stadt Graz kam damit einer Verpflichtung, die sich im Zuge der erforderlichen Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage ergab, nach.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die jährliche Belastung der Mur durch die Mischwasserentlastungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung um 58 % größer war als jene aus dem Betrieb der Abwasserreinigungsanlage. Die hohe Reinigungsleistung der Anlage wurde dadurch entwertet.

(2) Der RH vermerkte kritisch, dass keine Ermittlung und Vorschreibung der auf die Straßenerhalter entfallenden Kosten erfolgte.

Der RH empfahl der Stadt Graz, diesbezüglich Berechnungen vorzunehmen, den Straßenerhaltern dem Verursacherprinzip entsprechende Beiträge vorzuschreiben und diese dem Gebührenhaushalt gutzuschreiben.

5.3 Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei die gesonderte Vergebührung von Oberflächenwässern (= Regenwässer; Abwassergebührensplitting) in Österreich (im Gegensatz zur diesbezüglichen Judikatur in Deutschland) rechtlich nicht geboten. Aufgrund der insbesondere mit der Erstatenerhebung bei Einführung eines derartigen gesplitteten Tarifmodells (gesonderte Tarifierung von Schmutz- und Regenwässern) verbundenen Kosten werde so ein Modell in Österreich nur von wenigen (eher kleineren) Gemeinden praktiziert. Neben der Stadt selbst (wo eine solche Kostenbelastung für die Straßenentwässerung haushaltstechnisch als reine Umschichtung vom Straßen- in den Abwasserbereich zu qualifizieren wäre) wären auch das Land als öffentlicher Straßenerhalter sowie aus Gleichheitsgründen wohl auch sonstige Grundstücksinhaber, die Regenwässer in den öffentlichen Kanal ableiten, zu belasten. Wenn ein grundsätzlicher politischer Konsens in dieser Richtung gefunden werde, müsste als erstes abgeschätzt werden, welche diesbezügliche Belastungshöhe nicht nur rechtlich vertretbar, sondern auch faktisch einbringlich wäre, um die – sicherlich einmalig und laufend nicht unerheblichen – zusätzlichen Administrationskosten damit in Relation zu setzen und damit auch eine betriebswirtschaftliche Entscheidungsgrundlage zu haben.

5.4 Der RH entgegnete der Stadt Graz, dass zu den gesetzlichen Aufgaben des Straßenerhalters auch die Entwässerung der Straßen zählte, woraus sich auch die Verpflichtung, die hierfür anfallenden Kosten zu tragen, ableiten ließ. Er hielt daher seine Empfehlung, diesbezügliche Berechnungen anzustellen und Gebühren nach dem Verursacherprinzip vorzuschreiben, aufrecht.

Trennsystem (Schmutzwasser- und Regenwasserkanäle)

6.1 Die Stadt Graz baute ihr Kanalnetz insbesondere in Randlagen der Stadt Graz als Trennsystem aus. Obwohl eine Versickerung des Regenwassers aufgrund des dort häufig auftretenden undurchlässigen Lehmbodens oftmals nicht möglich war, verzichtete die Stadt Graz aufgrund fehlender Förderungsmöglichkeiten teilweise auf die Errichtung von bis zu rd. 170 km Regenwasserkanälen. Bei Starkregenereignissen führte dies aufgrund bestehender (nicht zulässiger) Einbindungen von Straßen- und Dachabläufen zu Überlastungen der Schmutzwasserkanäle und es kam – insbesondere bei Hanglagen – zu Differenzen zwischen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern hinsichtlich der Regenwasserableitungen.

Die Holding Graz erstellte eine Liste möglicher, von Fremdwassereinleitungen¹² betroffener Objekte und ermittelte im Rahmen eines Pilotprojekts eine Methodik zur Lokalisierung von Fremdwassereinleitungen. Sie übermittelte diese Informationen samt einer Sachverhaltsdarstellung am 9. April 2014 an die Baubehörde der Stadt Graz und schlug vor, Fremdwassereinleitungen zu messen.

6.2 Nach Ansicht des RH verursachte der unzureichende Ausbau der Regenwasserkanäle durch die Stadt Graz eine rechtlich unzulässige Belastung oder sogar Überlastung der öffentlichen Schmutzwasserkanäle. Sorgen die betroffenen Privaten nicht für eine Ableitung oder Versickerung des Regenwassers auf ihrem Grund, konnte dies eine widerrechtliche Immission auf benachbarten Grundstücken oder eine ebenso rechtswidrige Belastung der öffentlichen Schmutzwasserkanäle verursachen. Dies führte bereits zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den betroffenen Grundeigentümerinnen und –eigentümern. Der RH wies kritisch darauf hin, dass dieses seit langem bestehende Problem nach wie vor ungelöst blieb.

Der RH empfahl daher der Stadt Graz, anhand der von der Holding Graz in einem Pilotprojekt ermittelten Methodik das Ausmaß der Fremdwassereinleitungen zu erheben und geeignete Maßnahmen zu deren Reduzierung zu treffen.

Digitale Kanalinformationssysteme

7.1 Im Oktober 2015 hatte die Holding Graz sämtliche öffentliche Kanäle der Stadt Graz in einem Kanalbestandskataster erfasst und historische Projekt- und Abrechnungspläne, Bauakten und Schadensbewertungen aufgrund von Inspektionstätigkeiten eingepflegt. Eine Vernetzung mit den Systemen anderer Versorger¹³ war gegeben.

¹² Fremdwasser: Dies ist das in die Kanalisation infolge Undichte des Rohrnetzes eindringende Grundwasser, das durch fehlerhaft angeschlossene Grundstücksentwässerungen eingeleitete Wasser sowie das einem Schmutzwassernetz zufließende Oberflächenwasser.

¹³ Wasserversorgung, Stromversorgung, Fernwärme und Gas

Die wasserrechtlichen und baurechtlichen Bewilligungsbescheide der Kanäle waren noch nicht digital erfasst. Neben dem digitalen Kanalbestandskataster führte die Holding Graz seit Anfang 2015 ein als digitales Wartungsbuch eingerichtetes Leitungsinformationssystem.¹⁴ Dieses enthielt über einen Großteil des Kanalnetzes Informationen über den Kanalzustand, Abzweiger, Kanalvideos, beobachtete Ablagerungen, durchgeführte Reinigungs- und Wartungsarbeiten, Arbeitszeiten und festgestellte Gefahren.

Für Sanierungen musste die Holding Graz die Informationen aus dem Kanalbestandskataster und dem Wartungsbuch abrufen; eine Zusammenführung beider Systeme, die bereits zur Planung und Dokumentation laufender Instandhaltungsarbeiten genutzt wurden, war nach Angaben der Holding Graz dennoch nicht unbedingt erforderlich. Beim digitalen Wartungsbuch plante die Holding Graz künftig für jede Haltung¹⁵ die Erstellung eines Datenblatts, in dem der Bau bzw. die Errichtung, die wasserrechtliche Bewilligung, Reinigungen und allfällige Sanierungen – in aktualisierter Form – vermerkt werden sollten.

Die Holding Graz plante zudem die Überführung des digitalen Wartungsbuchs in ein digitales Betriebsführungssystem, sobald vollständige Daten über das gesamte Kanalsystem durch die Kanalinspektionen vorliegen (geplant für das Jahr 2019, siehe **TZ 10**). Dieses sollte die Generierung von automatisierten Arbeitsaufträgen für die Wartung und Reinigung der Kanalabschnitte ebenso wie die Priorisierung von Sanierungen ermöglichen.

7.2

Nach Ansicht des RH verfügte die Holding Graz – im Vergleich zu anderen Abwasserentsorgern¹⁶ – bereits über hochwertige digitale Kanalinformationssysteme, die sie für die Planung und Durchführung von Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten des von ihr betreuten Leitungsnetzes nutzte.

Der RH empfahl der Holding Graz als weiteren Schritt, sämtliche wasserrechtliche und baurechtliche Bescheide in den Kanalbestandskataster einzupflegen und das digitale Leitungsinformationssystem zu einem Betriebsführungssystem – mit der Möglichkeit der Generierung automationsunterstützter aktueller Arbeitsaufträge für die Wartung, Instandhaltung und Sanierung der Kanäle – auszubauen.

¹⁴ GEA = GIS unterstützter elektronischer Arbeitsbericht; bis dahin gab es ein manuell geführtes Wartungsbuch

¹⁵ Eine (Kanal)Haltung ist die Verbindungsstrecke eines Abwasserkanals zwischen zwei Schächten.

¹⁶ siehe den RH-Bericht „Kanalsanierung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg“ (Reihe Oberösterreich 2013/2)

7.3

Laut Stellungnahme der Holding Graz sei ein digitales Vertragsverwaltungssystem mit 1. Juli 2016 operativ geschaltet worden. In diesem Archiv seien auch wasserrechtliche Bewilligungen ab sofort zentral abgelegt und verwaltet worden. Die Nachführung der bestehenden Bewilligungen im Kanalkataster sei langfristig geplant.

Weiters erfolge derzeit die Ausarbeitung eines Pflichtenhefts für die Überarbeitung des in Einsatz befindlichen digitalen Wartungsbuchs. Dies beinhalte unter anderem die Anbindung an SAP und an den Leitungskataster. In einer weiterführenden Entwicklungsstufe solle die Automatisierung von standardisierten Arbeitsabläufen vorgenommen werden.

Kanalwartung und Kanalreinigung

8.1

Das im Jahr 2015 vom ÖWAV herausgegebene Regelblatt 22 (Betrieb von Kanalisationsanlagen) sah eine bedarfsorientierte Wartung und Reinigung der Kanäle als am geeignetsten und zweckmäßigsten an, sofern beim Kanalisationsunternehmen ausreichende Kenntnis des Kanalsystems in baulicher, hydraulischer und umweltrelevanter Hinsicht vorhanden war. Bei nicht ausreichender Kenntnis des Zustands der Kanalisationsanlagen galten Regelintervalle¹⁷. Auch der RH hatte eine bedarfsorientierte Reinigung und Wartung der Kanalanlagen als Best Practice empfohlen, weil diese den Personal- und Fahrzeugeinsatz wesentlich reduzierte.¹⁸

Aufgrund der durchgeführten Kanalinspektionen und der regelmäßigen Aufzeichnungen im digitalen Wartungsbuch hatte die Holding Graz bereits ausreichende Kenntnis über den Zustand eines Großteils ihrer Kanalhaltungen.¹⁹ Sie konnte daher die Reinigungsarbeiten bei sämtlichen öffentlichen Kanälen der Stadt Graz im Wesentlichen bedarfsorientiert durchführen. Sie wandte das Regelblatt 22 unabhängig davon an, ob ihre Kanäle dem Wasserrecht oder dem Baurecht unterlagen bzw. ob die Anwendung des Regelblattes 22 nach den diesbezüglichen Auflagen vorgeschrieben war (siehe [TZ 9](#) und [TZ 10](#)).

8.2

Der RH hob positiv hervor, dass die Holding Graz ausreichend Kenntnis über den Zustand der öffentlichen Kanäle der Stadt Graz hatte. Sie wandte das Regelblatt 22 des ÖWAV aus dem Jahr 2015 und die darin empfohlene bedarfsorientierte Reinigung und Instandhaltung bereits bei einem Großteil der von ihr betriebenen Kanäle

¹⁷ bspw. alle drei Jahre die Reinigung begehbare Kanäle sowie die Entleerung, Sicht- und Funktionskontrolle bei Schmutzfängen

¹⁸ siehe den RH-Bericht „Kanalsanierung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg“ (Reihe Oberösterreich 2013/2)

¹⁹ im Jahr 2015 über rd. 71 % genaue Kenntnis und über den Rest ungefähre Kenntnis, siehe [TZ 10](#)

an. Der RH wies darauf hin, dass dies dem Stand der Technik entsprach, sich als die ressourcenschonendste Vorgehensweise erwiesen hatte und vom RH als Best Practice bei der Kanalwartung und Kanalreinigung angesehen wurde.²⁰

Instandhaltung der öffentlichen Kanäle

9.1 (1) Die Stadt Graz war Eigentümerin aller öffentlichen Kanäle. Die Pflicht zur Instandhaltung der öffentlichen Kanäle traf die Stadt Graz als Eigentümerin und war eng verbunden mit den jeweiligen wasserrechtlichen oder baurechtlichen Bewilligungen der Kanäle und den damit einhergehenden Instandhaltungspflichten:

Tabelle 3: Öffentliches Kanalsystem der Stadt Graz

Kanalabschnitte	Kanallängen (km)	Art der Bewilligung (zuständige Behörde)	Instandhaltungsverpflichtung
Hauptsammler, geförderte Kanäle und alle ab 1994 errichteten Kanäle	rd. 634	wasserrechtliche Bewilligung (Magistrat Graz oder Landeshauptmann als Wasserrechtsbehörde)	Erhaltung in dem der wasserrechtlichen Bewilligung entsprechenden Zustand nach § 50 WRG 1959; Auflagen in den Bescheiden ab ca. 1994 sehen eine Wartung nach dem Regelblatt 22 des ÖWAV vor.
Sonderkanäle (bspw. Widmungskanäle)	rd. 94	baurechtliche Bewilligung bzw. Kollaudierung (Baubehörde der Stadt Graz)	Erhaltung in dem der Baubewilligung entsprechenden Zustand nach § 39 Stmk. BauG regelmäßig, keine speziellen Auflagen
sonstige Kanäle (Ortskanäle, die für die ARA nicht kapazitätsbestimmend sind)	rd. 128	baurechtliche Bewilligung bzw. Kollaudierung (Baubehörde der Stadt Graz)	Erhaltung in dem der Baubewilligung entsprechenden Zustand nach § 39 Stmk. BauG regelmäßig, keine speziellen Auflagen
gesamt	rd. 856		

Quellen: Holding Graz; RH

(2) Als Wasserberechtigte hatte die Stadt Graz alle wasserrechtlich bewilligten Kanäle mit einer Länge von insgesamt rd. 634 km gemäß § 50 WRG 1959 in einem der Bewilligung entsprechenden Zustand zu erhalten. Alle Hauptsammler und alle als Mischwasserkanäle ausgebauten Ortskanalisationsanlagen mit Entlastungsbauwerken waren wasserrechtlich bewilligt. Das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft erteilte für die Abwasserreinigungsanlage und für den Ausbau der Hauptsammelkanäle im Jahr 1963 eine wasserrechtliche Bewilligung. Eine Instandhaltungsverpflichtung der Stadt Graz war nach den Auflagen der Wasserrechtsbehörde für begehbare Kanäle im Bereich des Schongebiets und für das offene Gerinne vorgesehen. Eine Instandhaltungs-, Inspektions- und Reinigungs-

²⁰ siehe den RH-Bericht „Kanalsanierung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg“ (Reihe Oberösterreich 2013/2)

verpflichtung sah dieser Bescheid für die anderen Teile der Kanalisation nicht vor.²¹ Die Stadt Graz holte wasserrechtliche Bewilligungen zudem für Kanäle ein, für die sie Förderungen der Siedlungswasserwirtschaft erhielt und für alle ab dem Jahr 1994 errichteten Kanäle.²² Die Auflagen letzterer Bescheide enthielten regelmäßig die Verpflichtung der Stadt Graz, für eine Instandhaltung der Kanäle nach dem Regelblatt 22 des ÖWAV zu sorgen.

(3) Bis ins Jahr 1996 errichteten Private baurechtlich kollaudierte Kanäle mit einer Länge von insgesamt rd. 94 km. Diese gingen aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Privaten und der Stadt Graz oder aufgrund eines Baurechtsbescheids ins Eigentum der Stadt Graz über. Zudem war die Stadt Graz Eigentümerin von weiteren 128 km baurechtlich kollaudierten Ortskanälen, die ebenfalls keinem wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren unterlagen.²³ Die Stadt Graz als Eigentümerin traf die baurechtliche Instandhaltungsverpflichtung für diese Kanalanlagen als bauliche Anlagen nach § 39 Stmk. BauG. Die Überwachung der Einhaltung dieser Instandhaltungsverpflichtung lag bei der Baubehörde der Stadt Graz. Baurechtlich bestanden regelmäßig keine gesonderten Auflagen für die Erhaltung der Kanäle. Die Instandhaltung der Kanäle beinhaltete auch die regelmäßige Reinigung und Inspektion der Kanalanlagen.

(4) Die Stadt Graz übertrug im Wege der Ausgliederung des Kanalbauamts ab dem Jahr 2011 den Betrieb und die Instandhaltung der öffentlichen Kanäle an die Holding Graz. Auf Basis des Betriebsführungsvertrags und jährlicher Servicevereinbarungen verpflichtete sich die Holding Graz gegenüber der Stadt Graz zum Betrieb der Abwasserkanäle, zur Reinigung des öffentlichen Kanalnetzes, zur Instandhaltung des Kanalnetzes sowie zur Reinigung und Instandhaltung von Sonderanlagen und zur Kanalinspektion.

9.2

Der RH wies auf die gesetzliche Verpflichtung der Stadt Graz als Eigentümerin hin, sämtliche in ihrem Gemeindegebiet befindlichen öffentlichen Kanäle mit einer Länge von rd. 856 km instand zu halten. Für rd. 634 km der Kanäle ergab sich diese

²¹ Prüfung auf Dichtheit mindestens einmal jährlich und Behebung von Undichtheiten; siehe den Bescheid des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 19. März 1963, Zl. 96564/6–39136/63

²² Wasserrechtlich zu bewilligen waren die Hauptsammler, Nebensammler, die durch ihre Leistungsfähigkeit Einfluss auf die Dimensionierung der Abwasserreinigungsanlage haben können und die als Mischwasserkanäle ausgebauten Ortskanalisationsanlagen mit Entlastungsbauwerken (gemeinsamer Transport von Abwasser und Niederschlagswasser; siehe den RH-Bericht Reihe Oberösterreich 2013/2).

²³ Im Sinne einer Kompetenzabgrenzung galt das Steiermärkische Baugesetz nicht für bauliche Anlagen, die nach wasserrechtlichen Vorschriften einer Bewilligung bedurften, soweit es sich um solche handelte, die unmittelbar der Wassernutzung dienten (z.B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energiegewinnung; siehe § 3 Z 6 Stmk. BauG). Unter das Baurecht fielen auch vor dem 31. Dezember 1984 errichtete Kanäle, die zwar baurechtlich nicht genehmigt wurden, jedoch zum Zeitpunkt ihrer Errichtung baurechtlich zu genehmigen gewesen wären oder für die eine Baugenehmigung nicht mehr nachgewiesen werden konnte (siehe § 40 Abs. 1 und 2 Stmk. BauG). Zudem konnten Kanalerweiterungen als Zubauten baurechtlich erfasst sein (siehe § 40 Abs. 2a Stmk. BauG).

Verpflichtung aus dem WRG und für rd. 222 km der Kanäle aus dem Steiermärkischen Baugesetz.

Da die Kontrolle der Einhaltung der Instandhaltungspflicht der Kanäle mehreren Behörden von unterschiedlichen Gebietskörperschaften²⁴ oblag, wies der RH erneut auf die Kompetenzzersplitterung in diesem Bereich und auf das Risiko möglicher Kontrolldefizite hin.²⁵

Erhebung des bautechnischen Kanalzustands

10.1

Das Kanalbauamt der Stadt Graz führte als Grundlage für die Erstellung eines Sanierungskonzepts ab dem Jahr 2005 selektive Inspektionen des Kanalnetzes durch, um durch Hochrechnungen Kenntnis über den bautechnischen Zustand der Kanäle zu erlangen. Ab dem Jahr 2008 führte es auch flächendeckende Inspektionen des Kanalnetzes durch, welche die Holding Graz ab dem Jahr 2011 fortführte und dabei jährlich rd. 74 km des Kanalnetzes²⁶ in vier abgegrenzten Gebieten (Quadranten)²⁷ inspizierte. Im Dezember 2015 waren dadurch bereits rd. 610 km bzw. rd. 71 % des Kanalnetzes durch Kamerabefahrungen und Begehungen lückenlos inspiziert. Für sämtliche der inspizierten Kanäle erstellten das Kanalbauamt bzw. die Holding Graz eine Schadensbewertung.

Die Holding Graz hatte rd. 29 % der Kanalhaltungen zwar zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht auf schadhafte Stellen inspiziert, sie konnte jedoch den bautechnischen Zustand auch dieses Teils des Kanalnetzes hochrechnen. Eine genaue Lokalisierung dieser schadhafte sanierungsbedürftigen Haltungen wird erst durch die weiteren bis ins Jahr 2019 geplanten flächendeckenden Inspektionen möglich sein.

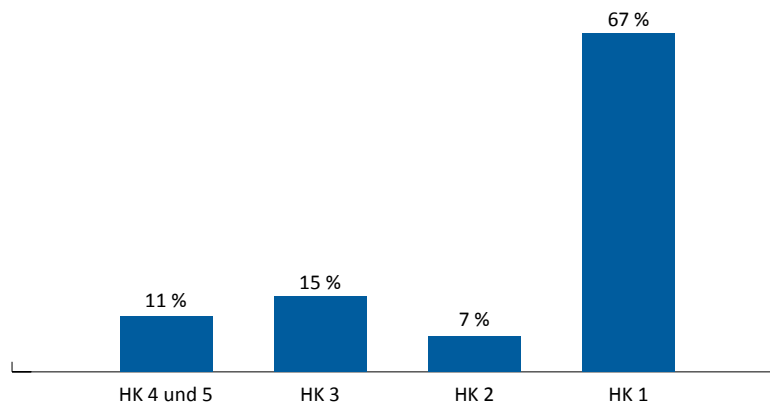
²⁴ generelle Zuständigkeit des Magistrats als Wasserrechtsbehörde, der Landeshauptmann als Wasserrechtsbehörde bei größeren Abwassereinleitungen aus Siedlungsgebieten bzw. die Baubehörde der Stadt Graz

²⁵ siehe den RH-Bericht „Kanalsanierung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg“ (Reihe Oberösterreich 2013/2)

²⁶ Das sind rd. 9 % des gesamten Kanalnetzes.

²⁷ Die im Kanalbetrieb tätigen Bediensteten der Holding Graz führten die Kanalinspektionen mit zwei Kameras durch. Bis 2013 nahmen sie rd. 14.500 Einzelschäden im Format Isybau 96 auf und legten über eine Geodatenbank zu jeder Haltung ein Haltungsprotokoll und ein Inspektionsvideo an.

Abbildung 1: Bautechnischer Zustand des Kanalnetzes der Stadt Graz 2015 nach Haltungsklassen (HK)



Zustandsklassen: 5 = sofort zu sanieren, 4 = sehr schlecht, 3 = schlecht, 2 = gut, 1 = sehr gut

Quellen: Holding Graz; RH

Im Juni 2015 befanden sich rd. 5 % der Kanalhaltungen in einem sehr schlechten Zustand und rd. 6 % in einem sofort zu sanierenden Zustand. Das Kanalnetz der Stadt Graz war von seiner Altersstruktur her relativ jung.²⁸

10.2

Der RH anerkannte, dass die Holding Graz den bautechnischen Zustand bei rd. 71 % der öffentlichen Kanäle der Stadt Graz durch flächendeckende Inspektionen genau kannte. Durch die jährliche Inspektion von rd. 74 km der Kanäle war für das Jahr 2019 eine exakte Kenntnis des bautechnischen Zustands des gesamten öffentlichen Kanalnetzes von Graz zu erwarten. Zwischenzeitig ermöglichte die selektive Kanalinspektion Aussagen über den Zustand des noch nicht vollständig untersuchten Kanalnetzes. Die Kenntnis über den Zustand der Kanäle war nach Ansicht des RH eine unverzichtbare Grundlage für die Erstellung eines Sanierungskonzepts, die Ermittlung des Finanzbedarfs und die daraus abzuleitende langfristige Gebührens-bemessung.

Kanalsanierungen und Sanierungskonzepte

11.1

Das Kanalbauamt der Stadt Graz bzw. ab dem Jahr 2011 die Holding Graz sanierten in den Jahren 2005 bis 2014 Kanalhaltungen in einer Länge von insgesamt rd. 27 km²⁹ mit den von der Stadt Graz zur Verfügung gestellten Mitteln in der Höhe von rd. 18 Mio. EUR (rd. 1,8 Mio. EUR jährlich). Dies entsprach einer durchschnittlichen jährlichen Sanierung von rd. 2,7 km der Kanalhaltungen bzw. einer jährlichen Sanierungsrate von 0,32 % des gesamten öffentlichen Kanalnetzes der Stadt Graz. Die Sanierungen basierten nicht auf einem längerfristigen Sanierungskonzept, son-

²⁸ Das mittlere Alter des Kanalnetzes betrug 40 Jahre (Stand 2013).

²⁹ 26.961 m, davon 18.619 m in offener Bauweise und 8.342 m in unterirdischer Bauweise

dern richteten sich nach den von der Stadt Graz dafür bereitgestellten finanziellen Mitteln.

Interne Konzepte der Holding Graz zur Sanierung des öffentlichen Kanalnetzes aus dem Jahr 2014 gingen von einem weitaus höheren erforderlichen jährlichen Sanierungsvolumen aus. In den Jahren 2017 bis 2030 wären im jährlichen Durchschnitt rd. 17,5 km zu sanieren, was etwas mehr als das Sechsfache des bisherigen Sanierungsvolumens ausmachte. Für die Kanäle der Stadt Graz errechnete die Holding Graz eine durchschnittliche Funktionserwartung (Lebensdauer) von 88 Jahren. Die Sanierungskonzepte enthielten neben Angaben über den Sanierungsbedarf auch eine Priorisierung der zu behebenden Schäden, eine Abschätzung der Sanierungskosten (siehe **TZ 25**) und eine Festlegung des Sanierungsablaufs.

Die Holding Graz berechnete in ihren Sanierungskonzepten anhand von statistischen Daten auch Szenarien, wie sich der Kanalzustand ohne Sanierung bzw. wie er sich bei einer laufenden Mindestsanierung von 1 % entwickeln würde: Ohne Sanierung wäre das Kanalnetz der Stadt Graz bereits im Jahr 2030 zu rund einem Drittel funktionsunfähig; im Jahr 2060 befänden sich sogar rund drei Viertel der Kanäle in den Haltungsklassen vier und fünf. Ein funktionsunfähiges Kanalnetz mit großen negativen Auswirkungen für das Grundwasser wäre die Folge. Bei einer laufenden Mindestsanierung (Vermeidung von Kanalhaltungen in den Haltungsklassen vier und fünf) bliebe zwar die Funktionsfähigkeit des Kanalnetzes erhalten, der Substanzwert des Kanalnetzes würde jedoch stark sinken, weil rd. 62 % der in der besten Haltungsklasse 1 befindlichen Kanäle massiv in die Haltungsklassen 2 und 3 verschoben würden (2030: 28 % und 2060: 85 %). Dies hätte einen großen Sanierungsrückstau zur Folge.

11.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die von der Stadt Graz bzw. der Holding Graz bisher jährlich durchgeführten Sanierungen von 2,7 km der Kanalhaltungen bzw. 0,32 % des Kanalnetzes der Stadt Graz lediglich ein Drittel der Mindestsanierungsrate von 1 % ausmachten. Diese Mindestsanierungsrate geht von einer Ausnutzung der höchsten angenommenen Lebensdauer der Kanäle – nämlich 100 Jahre – aus, während die statistisch errechnete durchschnittliche Funktionserwartung (Lebensdauer) der Kanäle der Stadt Graz lediglich 88 Jahre betrug. Selbst bei Ausnutzung der höchsten angenommenen Lebensdauer der Kanäle kam daher auf die Stadt Graz als Eigentümerin der Kanäle ein hoher Aufwand für die Erhaltung dieser Infrastruktur zu.

Der RH wertete die von der Holding Graz erstellten und statistisch abgesicherten Konzepte zur Kanalsanierung als vorbildlich. Diese enthielten neben umfassenden Angaben über den Sanierungsbedarf eine Priorisierung der zu behebenden Schäden, eine Abschätzung der Sanierungskosten und eine Festlegung des Sanierungs-

ablaufs sowie verschiedene Szenarien für den Fall der Untätigkeit bei der Sanierung oder der Umsetzung des Allernotwendigsten.

Der RH empfahl der Stadt Graz in Anbetracht der Überschüsse des Gebührenhaushalts (siehe **TZ 25**), die derzeitige Sanierungsrate von 0,32 % nicht nur auf die Mindestsanierungsrate, sondern darüber hinaus anzuheben. Durch eine Mindestsanierungsrate von 1 % bliebe zwar die Funktionsfähigkeit des Kanalnetzes erhalten, längerfristig wären allerdings ein Substanzverlust und Sanierungsrückstau und damit eine Belastung zukünftiger Generationen die Folge. Nach Einschätzung des RH wären daher der von der Holding Graz errechnete Wert von 17,5 km jährlicher Sanierung bzw. eine 2%ige Sanierungsrate als geeigneter Richtwert anzustreben und zu finanzieren.

11.3

Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei die derzeitige Sanierungsrate ohne Zweifel relativ niedrig, allerdings hänge es von der politischen Prioritätensetzung ab, wann genau über den Lebenszyklus des Abwassersystems eine wieder höhere Gewichtung der Kanalsanierungen im gesamtstädtischen Budget veranlasst werden soll. Der Hinweis, dass in „Anbetracht der Überschüsse des Gebührenhaushalts“ die Finanzierung (von höheren Investitionen als in den letzten Jahren) sichergestellt wäre, sei nach Ansicht der Stadt Graz irreführend. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht seien, wie auch die Kostendeckungsrechnung zeige, bisher keine nennenswerten Überschüsse entstanden. Die kameratele Beträge würden erhebliche Kostenpositionen aus der Vergangenheit vernachlässigen und seien schon allein deshalb für diesen Zweck nicht aussagekräftig. Weiters seien in den Jahren nach 2014 – bei weiter fortschreitenden Kostenerhöhungen – die Gebührenindexierungen ausgesetzt worden. Mit dem Projekt Speicherkanal lägen bereits erhebliche Investitionsbeschlüsse für die nächsten Jahre vor. Im österreichweiten Kanalgebührenvergleich liege die Stadt Graz bei weitem nicht an der Spitze, was für eine diesbezügliche Prioritätensetzung ebenfalls nicht unerheblich sei.

11.4

Der RH hob hervor, dass auch die Stadt Graz die aktuelle Sanierungsrate des Kanalnetzes als „relativ niedrig“ einstufte. Er wies neuerlich darauf hin, dass der (kameratele) Gebührenhaushalt Überschüsse aufwies, die für Zwecke des allgemeinen Haushalts verwendet wurden. Die Einnahmen aus den Kanalgebühren hätten eine höhere Sanierungsrate ermöglicht. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht (**TZ 26**).

Hauskanalanlagen

12.1

Die im Eigentum Privater stehenden Hauskanalanlagen³⁰ in der Stadt Graz (mit einer geschätzten Gesamtlänge von rd. 1.600 km) waren von den Grundstückseigentümerinnen und –eigentümern³¹ nach dem Kanalgesetz 1988 instand zu halten und regelmäßig zu reinigen. Das Kanalgesetz 1988 sah die Möglichkeit vor, dass die regelmäßige Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlagen durch die Stadt Graz (bei Anschluss an eine öffentliche Kanalanlage) zu erfolgen hatte, wenn sie in der Kanalbenützungsgebühr inbegriffen war. Demnach seien die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Bestandnehmerinnen und –nehmer von Grundstücken und Bauwerken verpflichtet, die Vornahme von Kanalreinigungsarbeiten durch die von der Stadt Graz hierzu bestellten Organe oder die von ihr beauftragten Unternehmen zu dulden und zu diesem Zwecke, soweit erforderlich, auch das Betreten von Räumen zu gestatten.³² Eine derartige Reinigung hätte auch die Baubehörde der Stadt Graz in die Lage versetzt, Kenntnis über den Zustand der Hauskanalanlagen zu erlangen (ohne diese gesondert zu inspizieren).

Die Holding Graz verpflichtete sich in jährlichen Servicevereinbarungen gegenüber der Stadt Graz zur Feststellung von Mängeln bei den Hauskanalanlagen im Anlassfall und zur Weiterleitung dieser Information an die Bau- und Anlagenbehörde, damit diese eine Mängelbehebung bei den Eigentümerinnen und Eigentümern durch Bescheid veranlassen konnte. Die Holding Graz ließ die Hausanschlussstellen (Abzweiger) errichten, wartete sie und führte vereinzelt Instandhaltungs- oder Reinigungsarbeiten bei den Hauskanalanlagen nach Vereinbarung mit den Grundstückseigentümerinnen und –eigentümern gegen Entgelt durch.³³ Im Zeitraum 2010 bis 2014 waren bis auf eine Ausnahme keine Mängelfeststellungen durch die Holding Graz bei den Hauskanalanlagen und daran anschließende Mängelbehebungsaufträge durch die Baubehörde an die Eigentümerinnen und Eigentümer erfolgt.³⁴

Die für die Kontrolle der Instandhaltung der Hauskanalanlagen zuständige Baubehörde der Stadt Graz vertrat unter Hinweis auf die Grazer Kanalabgabenordnung (insbesondere § 3) die Ansicht, dass eine regelmäßige Reinigung und damit auch Inspektion der Hauskanalanlagen nicht in der Kanalbenützungsgebühr inbegriffen

³⁰ Dies waren jene Anlagenteile, die der Sammlung und Ableitung der auf einem Grundstück anfallenden Schmutz- oder Regenwässer bis zur Übernahmestelle der Kanalanlage dienen; siehe § 6 Abs. 2 Kanalgesetz 1988 – Gesetz vom 17. Mai 1988 über die Ableitung von Wässern im bebauten Gebiet für das Land Steiermark.

³¹ bzw. Bauwerkseigentümerinnen und –eigentümern

³² siehe § 7 Abs. 1 und 2 des Kanalgesetzes 1988

³³ Bereitschaftsdienst: Störfallmanager mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie eine Verstopfungshotline

³⁴ Den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Baubehörde war nur ein gemeldeter Mangel bekannt.

war, weil diese nicht erwähnt war. Zudem sei es ihr mangels technischer Einrichtungen bzw. Gerätschaften nicht möglich gewesen, die Inspektionen der Hauskanalanlagen durchzuführen. Mängel seien durch ein bloßes Nachschauhalten bei der Einmündungsstelle nicht feststellbar. Die Baubehörde der Stadt Graz führte demgemäß weder planmäßige Inspektionen bei den Hauskanalanlagen durch, noch erstellte sie ein Sanierungsprogramm für private Hauskanalanlagen. In hochsensiblen Lagen³⁵ erteilte sie vereinzelt Aufträge an Private, Dichtheitsprüfungen durchzuführen und Sickerschächte auf Verschlämmung zu prüfen.

12.2

Der RH kritisierte, dass die für den Vollzug des Baurechts zuständige Baubehörde der Stadt Graz weder eine planmäßige Inspektion der Hauskanalanlagen, die mit 1.600 km Länge fast doppelt so lang waren wie das gesamte öffentliche Kanalnetz der Stadt Graz, durchführte, noch ein Sanierungsprogramm erstellte.

Er kritisierte weiters, dass die in § 7 Kanalgesetz 1988 vorgesehene Möglichkeit der Reinigung der Hauskanalanlagen durch die Stadt Graz und der damit verbundenen Inspektion mangels einer Bestimmung in der Grazer Kanalabgabenordnung nicht zur Anwendung kam.

Der RH empfahl daher der Stadt Graz, eine planmäßige Inspektion der Hauskanalanlagen durch die Baubehörde zu veranlassen. Zudem wäre ein Sanierungsprogramm für Hauskanalanlagen zu erstellen. Im Hinblick auf die von den Privaten selbst zu finanzierende Instandhaltung ihrer Kanalanlagen empfahl der RH der Stadt Graz, die Kanalabgabenordnung der Stadt Graz dahingehend anzupassen, dass eine regelmäßige Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlagen in der Kanalbenützungsgebühr künftig inbegriffen ist. Eine solche Änderung ist nach dem Steiermärkischen Kanalgesetz 1988 möglich.

12.3

Die Stadt Graz bezog sich in ihrer Stellungnahme auf die Bestimmungen des Steiermärkischen Kanalgesetzes 1988 betreffend Hauskanalanlagen. Hauskanalanlagen seien demnach von den beteiligten Grundstückseigentümerinnen und –eigentümern (Bauwerkseigentümerinnen und –eigentümern) instand zu halten und regelmäßig zu reinigen, wobei die regelmäßige Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlagen bei Anschluss an eine Kanalanlage der Gemeinde obliege, sofern dies in der Kanalbenützungsgebühr inbegriffen sei.

Die fehlenden planmäßigen Inspektionen der privaten Hauskanalanlagen durch die Baubehörde seien auf das Fehlen der hierfür erforderlichen Gerätschaften und des hierzu erforderlichen Personals bei der Bau- und Anlagenbehörde zurückzuführen.

³⁵ in Grundwasserschutzgebieten wie im Schongebiet

Würde die Holding Graz Reinigungen der (Haus-)Kanalanlagen vornehmen, so könnte diese der Bau- und Anlagenbehörde entsprechende Mitteilungen über den Zustand dieser Anlagen (z.B. Mängelfeststellung) übermitteln, aufgrund derer die Bau- und Anlagenbehörde in die Lage versetzt würde, entsprechende Sanierungskonzepte zu erstellen bzw. – im konkreten Fall – Behebungsaufträge bei Baugebrechen zu erteilen.

Beispielsweise könnte durch eine Gesetzesänderung eine Bestimmung in das Kanalgesez 1988 aufgenommen werden, wonach Grundstücks- bzw. Bauwerkseigentümerinnen und –eigentümer verpflichtet werden, alle 20 bzw. 30 Jahre der Behörde unaufgefordert eine Dichtheitsbescheinigung der Hauskanalanlage vorzulegen.

Bei Aufnahme einer regelmäßigen Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlage in den Leistungskatalog der Abwasserentsorgung der Stadt Graz sei eine Gebührenerhöhung erforderlich, für die es eines politischen Konsenses bedürfe. Rechtlich sei eine diesbezügliche Änderung der Grazer Kanalabgabenordnung kein Problem, es entstünden damit allerdings (wohl gravierende) Mehrkosten für die Stadt und den Gebührenhaushalt, über deren Bedeckung vor einer solchen Änderung Klarheit herrschen müsse.

- 12.4** Der RH nahm die von der Stadt Graz aufgezeigten Möglichkeiten für eine planmäßige Inspektion und Sanierung der Hauskanalanlagen zur Kenntnis. Er erachtete jedoch das aktuelle Gebührenaufkommen ausreichend, um daraus eine Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlagen zu bestreiten.

Indirekteinleiter

Allgemeine Grundlagen

- 13** Ein Indirekteinleiter im Sinne des WRG³⁶ bringt Abwasser in eine wasserrechtlich bewilligte Kanalisation ein, dessen Beschaffenheit nicht nur geringfügig von der Beschaffenheit häuslichen Abwassers abweicht. Indirekteinleiter hatten dem Kanalisationsunternehmen die beabsichtigte Indirekteinleitung mitzuteilen und dessen Zustimmung einzuholen. Das Kanalisationsunternehmen war dabei Inhaber einer wasserrechtlichen Bewilligung für die Einleitung der (gereinigten) Abwässer in ein Gewässer (Vorfluter).³⁷

³⁶ § 32b Abs. 2 WRG

³⁷ § 1 Abs. 3 Z 10 IEV, Verweis auf § 32 WRG

Die Indirekteinleiterverordnung (IEV)³⁸ unterschied zwischen mitteilungspflichtigen und bewilligungspflichtigen Indirekteinleitern. Bei mitteilungspflichtigen Indirekteinleitern war davon auszugehen, dass bei Einhaltung der Abwasseremissionsverordnungen die Einwirkung auf Gewässer geringfügig war. Bei bewilligungspflichtigen Indirekteinleitern war aufgrund definierter Abwasserherkunftsbereiche³⁹ eine gravierende Einwirkung auf Gewässer zu erwarten, sodass neben der Zustimmung des Kanalisationsunternehmens eine wasserrechtliche Bewilligung der Einleitung erforderlich war. Laut Gewerbeordnung 1994⁴⁰ waren bei genehmigungspflichtigen Betriebsanlagen die Bestimmungen des WRG und damit die Regelung der Indirekteinleiter im gewerberechtlchen Verfahren zu berücksichtigen. Die IEV legte die Anforderungen an die Mitteilungen der Indirekteinleiter an das Kanalisationsunternehmen⁴¹, die Berichtspflichten des Kanalisationsunternehmens an die Wasserrechtsbehörde⁴² und die Überwachung der Abwasserqualität der wasserrechtlich nicht bewilligungspflichtigen Indirekteinleiter fest.⁴³

Ziel der IEV war die Gewährleistung eines konsensgemäßen und störungsfreien Betriebs der Kanalisations- und Abwasserreinigungsanlagen. Ihre Anwendung stellte Daten für die Anlagenplanung und Betriebsführung zur Verfügung und ermöglichte eine an den Schmutzfrachten orientierte, verursachergerechte Kostenermittlung.

Betriebliches Abwasser

14

Großemittenten betrieblichen Abwassers in Graz und damit Indirekteinleiter waren Krankenhäuser, eine Brauerei, eine Mälzerei und ein Schlachthof, Großwäschereien sowie Industriebetriebe der Metallbranche und Abfallentsorgungsbetriebe. Weiters zählten bspw. Betriebe der Kfz-Branche, Einkaufszentren, Supermärkte und gastgewerbliche Betriebsstätten zu den Indirekteinleitern. Die Abwässer aus den genannten Bereichen enthielten eine Reihe umwelttoxischer Stoffe, wie bspw. Schwermetalle, Kohlenwasserstoffe, chlorhaltige Desinfektionsmittel, bzw. waren fett- oder tensidhaltig, wodurch die Betriebsführung des Kanalsystems negativ beeinflusst werden konnte. Die spartenbezogenen Abwasseremissionsverordnungen definierten die relevanten Abwasserinhaltsstoffe und legten deren zulässige Konzentrationen für die Einleitung in eine öffentliche Kanalisationsanlage fest. Aus diesen Anforderungen ergaben sich die betrieblichen Vorreinigungsmaßnahmen.

³⁸ Indirekteinleiterverordnung, BGBl. II Nr. 222/1998 i.d.g.F.

³⁹ Abwasserherkunftsbereiche gemäß § 2 Abs. 2 Z 1 IEV Anlage A

⁴⁰ § 356b Gewerbeordnung 1994, BGBl. 194/1994

⁴¹ § 5 Abs. 1 bis 4 IEV

⁴² § 6 Abs. 1 bis 4 IEV

⁴³ § 4 IEV

Monitoring der Indirekteinleiter

15.1 Für das Monitoring der Indirekteinleiter in Graz und in den Umlandgemeinden war bis 2010 das Kanalbauamt der Stadt Graz zuständig. In den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der IEV⁴⁴ gaben nur knapp ein Drittel der betroffenen Betriebe in Graz unaufgefordert die gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen ab. Dadurch waren seitens des Kanalbauamts zahlreiche Erhebungen vor Ort erforderlich, um nicht konsensfähige Indirekteinleitungen zu unterbinden bzw. die Anpassung von Altanlagen an den Stand der Technik zu veranlassen. In enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Magistratsabteilungen der Stadt Graz sah das Kanalbauamt im gewerbebehördlichen Verfahren, als Bedingung für dessen Abschluss, die Vorlage eines Indirekteinleitungsvertrags vor.

Mit dem Wirksamwerden der Reorganisationsmaßnahme „Haus Graz“⁴⁵ war die Holding Graz für den Vollzug der IEV zuständig. Die Ausgliederung führte zu einer Einschränkung in der Zusammenarbeit mit den Magistratsabteilungen. In gewerbebehördlichen Verfahren war nunmehr lediglich eine Kontaktaufnahme der verfahrensführenden Behörde mit der Holding Graz erforderlich. Diese Verfahren wurden häufig auch ohne die Vorlage eines Indirekteinleitungsvertrags abgeschlossen, wodurch konsenslose Einleitungen nicht auszuschließen waren.

Durch eine Änderung der Arbeitsabläufe mit Jahresbeginn 2015 erfolgte im Zuge von Bewilligungsverfahren nunmehr wieder eine Prüfung und Datenerhebung in Bezug auf eine mögliche Indirekteinleitung. Die jeweilige Behörde übermittelte die Daten an die Holding Graz (Indirekteinleiterreferat). Diese waren Grundlage für die Errichtung des Vertrags mit dem jeweiligen Indirekteinleiter. Die Bewilligungsverfahren blieben bis zum Vorliegen eines Antrags auf Abschluss eines Indirekteinleitungsvertrags offen.

Diese Verfahrensabläufe beruhten jedoch nur auf mündlichen Vereinbarungen der befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und waren nicht verbindlich festgeschrieben.

15.2 Der RH kritisierte, dass nach Übertragung der Agenden in Bezug auf die Indirekteinleiter an die Holding Graz die Überwachung der Indirekteinleiter aufgrund mangelnder Kommunikation der befassten Organisationseinheiten nur eingeschränkt möglich war. Konsenslose Einleitungen in das Abwassersystem konnten daher nicht ausgeschlossen werden.

⁴⁴ Die IEV trat am 12. Juli 1998 in Kraft (§ 7 Abs. 1).

⁴⁵ Stadt Graz inklusive Beteiligungen, 1. Jänner 2011

Der RH bewertete die mit Beginn des Jahres 2015 erfolgte organisatorische Änderung der Arbeitsabläufe positiv, weil die Holding Graz seither über Indirekteinleiter betreffende Anbringen beim Magistrat der Stadt Graz informiert wurde. Auch war in diesen Fällen das Vorliegen eines Indirekteinleitervertrags Voraussetzung für den Abschluss eines Bewilligungsverfahrens.

Der RH kritisierte jedoch, dass diese verbesserten Verfahrensabläufe lediglich auf mündlichen Vereinbarungen der befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beruhten.

Er empfahl der Holding Graz und der Stadt Graz, die für eine gesetzeskonforme und wirksame Indirekteinleiterüberwachung erforderlichen Verfahrensabläufe verbindlich festzuschreiben.

- 15.3** Laut Stellungnahme der Stadt Graz und der Holding Graz seien mittlerweile die Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten zwischen der Bau- und Anlagenbehörde und der Holding Graz verbindlich festgeschrieben worden.

Indirekteinleiterkataster

- 16.1** Gemäß WRG⁴⁶ und IEV⁴⁷ war das Kanalisationsunternehmen verpflichtet, ein Verzeichnis der Indirekteinleiter (Indirekteinleiterkataster) zu führen und dieses Verzeichnis in jährlichen Intervallen zu aktualisieren. Die Holding Graz führte ein derartiges Verzeichnis seit dem Jahr 2000 über ein Datenbankprogramm mit der Bezeichnung IDEKAT.

Weder die Pflege der Daten noch die Möglichkeit der Datenabfrage bzw. der Berichterstellung entsprachen den Anforderungen. So konnte bspw. nur der IT-Dienstleister die Löschung ungültiger Datensätze vornehmen, was zu einer Überfrachtung des Systems mit unbrauchbaren Altdaten führte. Das Ausgabeformat von Berichten war mit Daten überfrachtet, wodurch deren Lesbarkeit und Interpretierbarkeit stark eingeschränkt waren. Das System ermöglichte keine verlässlichen Angaben über Anzahl und Verfahrensstand⁴⁸ der Indirekteinleiter.

Eine dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung übergebene Aufstellung wies zunächst 463 aktive Indirekteinleiter aus, wobei darin 35 Fehlangaben enthalten waren, sodass letztlich 428 aktive Indirekteinleiter verblieben.

⁴⁶ § 32b Abs. 4 WRG

⁴⁷ § 6 Abs. 1 IEV

⁴⁸ bspw. betreffend die Vorlage der Überprüfungsberichte der Fremdüberwachung, Bekanntgabe der Abwasserfrachten und -qualitäten

16.2 Der RH kritisierte, dass das verwendete Datenbankprogramm IDEKAT den Anforderungen eines Indirekteinleiterkatasters in vielen Bereichen nicht gerecht wurde.

Der RH beanstandete insbesondere den fehlenden Überblick über Anzahl und Status der Indirekteinleiter, weil dadurch keine verlässlichen Informationen über Abwasserfrachten und –qualitäten vorlagen.

Er empfahl der Holding Graz, die Datenqualität und die Berichtsformate der verwendeten IT–Anwendung zu verbessern, um rasch über einen den Anforderungen entsprechenden Indirekteinleiterkataster zu verfügen.

16.3 Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei mittlerweile eine neue Software von der Holding Graz beschafft und implementiert worden. Die Stellungnahme der Stadt Graz enthielt dazu auch Details der getroffenen Software–Lösung.

Laut Stellungnahme der Holding Graz zu den **TZ 16**, **TZ 19**, **TZ 20** und **TZ 21** sei die bestehende aus dem Jahr 2001 stammende Datenbankanwendung im Jahr 2016 durch eine moderne Web–basierende Anwendung ersetzt worden. Alle Indirekteinleiter würden mit den Stammdaten gespeichert und verwaltet, wobei alle notwendigen Termine, Fristen und berichtspflichtigen Parameter samt Messergebnissen eingetragen würden. Obwohl der Datenbestand größtenteils übernommen wurde, habe sich gezeigt, dass die vorhandene Datenqualität den nun geschaffenen technischen Voraussetzungen nicht entspreche. Nach Bereitstellung der dafür zusätzlich erforderlichen Ressourcen könne die geforderte Datenqualität des Indirekteinleiterkatasters innerhalb von zwei Jahren hergestellt werden.

Erfassung der Indirekteinleiter

17.1 Da eine Indirekteinleitung der Zustimmung durch das Kanalisationsunternehmen bedurfte, schloss die Holding Graz als bevollmächtigter Vertreter der Stadt Graz (früher das Kanalbauamt) mit den Indirekteinleitern Entsorgungsverträge ab. Diese Verträge regelten u.a.

- den Umfang des Konsenses hinsichtlich der Qualität und Quantität des eingeleiteten Abwassers,
- technische Vorschriften, wie bspw. Öl– oder Fettabscheider,
- Einleitungsbeschränkungen,

- Überwachungs-, Mitteilungs- und Berichtspflichten des Indirekteinleiters,
- die Dauer der Zustimmung zur Indirekteinleitung.

Grundsätzlich hatte der Indirekteinleiter die beabsichtigte Abwassereinleitung dem Kanalisationsunternehmen unaufgefordert schriftlich mitzuteilen.⁴⁹ Eine Nichtmeldung war gemäß dem WRG eine mit einer Geldstrafe belegte Verwaltungsübertretung.⁵⁰

Der RH stellte fest, dass in den Jahren 2010 bis 2014 wegen unterlassener Meldungen von Indirekteinleitern insgesamt sieben Verwaltungsstrafverfahren⁵¹ durchgeführt worden waren.

Bei Führung des Indirekteinleiterkatasters nutzte das zuständige Referat nicht die Möglichkeit eines Datenabgleichs mit dem Gewerberegister bzw. dem Gewerbeinformationssystem.

17.2

Da die Meldepflicht der Indirekteinleiter gegenüber der Holding Graz bestand, hob der RH besonders die Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen der Holding Graz und der Stadt Graz beim Vollzug der Indirekteinleiterverordnung hervor. Der RH wies aber auch darauf hin, dass die Indirekteinleitererhebung konsequente Maßnahmen erforderte, damit möglichst alle Indirekteinleiter erfasst werden.

Der RH kritisierte, dass die Holding Graz die Möglichkeit eines Datenabgleichs des Indirekteinleiterkatasters mit dem Gewerberegister bzw. dem Gewerbeinformationssystem dabei nicht nützte.

[Er empfahl der Holding Graz, einen diesbezüglichen Datenabgleich vorzusehen. Hierdurch bestünde die Möglichkeit, Anhaltspunkte für nicht erfasste Indirekteinleiter zu erhalten.](#)

17.3

(1) Laut Stellungnahme der Stadt Graz übermittle mittlerweile das Betriebsanlagenreferat die Projektunterlagen der Betriebe, die möglicherweise eine Vorreinigungsanlage im Sinne der IEV benötigen würden, zur Vorprüfung an den zuständigen Amtssachverständigen im Wasserrechtsreferat. Nach Vorprüfung ergehe eine Stellungnahme oder ein Gutachten an das Betriebsanlagenreferat sowie bei Erfordernis eines Indirekteinleitervertrags an die Holding Graz. Insofern sei der Informationsfluss zwischen der Behörde und der Holding Graz intensiviert worden.

⁴⁹ § 5 Abs. 2 IEV

⁵⁰ § 137 Abs. 1 Z 1 WRG, Geldstrafe bis zu 3.630 EUR

⁵¹ alle im Jahr 2013

(2) Laut Stellungnahme der Holding Graz erfolge ein aktives Erheben unbekannter Indirekteinleiter, die der gesetzlich verankerten Meldepflicht nicht nachkommen würden, derzeit nur, wenn die Holding davon in Kenntnis gesetzt werde. Ein eigenständiges Recherchieren – sei es durch flächendeckende Abfragen des Gewereregisters, sei es anhand gebietsweiser Erhebungen nach nicht gemeldeten Indirekteinleitern – sei in der Holding Graz aufgrund fehlender personeller Ressourcen sowohl im Stadtgebiet von Graz als auch in den Umlandgemeinden derzeit nicht möglich. In Hinblick auf die vorhandenen Personalressourcen treibe die Holding Graz Wasserwirtschaft in einem ersten Schritt die Vervollständigung des Indirekteinleiterkatasters voran und nehme anschließend die Thematik der Erhebung der fehlenden Indirekteinleiter, über die Gewerbebehörden oder auch durch Überprüfungen vor Ort, in Angriff.

Indirekteinleiter in den Umlandgemeinden

18.1

Die Stadt Graz hatte mit acht Umlandgemeinden Verträge zur Abwasserentsorgung abgeschlossen. Nach diesen Verträgen bedurfte die Einleitung von betrieblichem Abwasser (Abwasser von Indirekteinleitern im Sinne des WRG in Verbindung mit der IEV) der gesonderten Zustimmung der Stadt Graz bzw. der Holding Graz.

Die Umlandgemeinden waren vertraglich verpflichtet vorzusorgen, dass kein Schmutzwasser eingeleitet wird, das durch seine Beschaffenheit den Bestand oder den Betrieb der Kanal- oder Abwasserreinigungsanlage beeinträchtigen oder die mit der Wartung dieser Anlage befassten Personen gefährden könnte.

Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in den Grazer Umlandgemeinden erfassten Indirekteinleiter und die jeweiligen Einwohnerzahlen dieser Gemeinden:

Tabelle 4: Grazer Umlandgemeinden – Indirekteinleiter und Bevölkerung

	Gemeinde	erfasste Indirekteinleiter	Bevölkerung
1	Attendorf	–	1.800
2	Kainbach	2	2.700
3	Raaba	4	2.300
4	Hart bei Graz	5	4.500
5	Laßnitzhöhe	3	2.700
6	Stattegg	–	2.800
7	Thal	1	2.300
8	Weinitzen	–	2.600
Summe		15	21.700

Quellen: Holding Graz; RH

Aus der Anzahl der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im IDEKAT erfassten Indirekteinleiter und den Bevölkerungszahlen ergab sich, dass in den angeschlossenen Umlandgemeinden auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner rd. 0,7 erfasste Indirekteinleiter kamen. Im Vergleich dazu waren in der Stadt Graz rd. 1,5 Indirekteinleiter pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner erfasst. In drei der angeschlossenen Umlandgemeinden, die zusammen rd. 7.200 Einwohnerinnen und Einwohner hatten, waren keine Indirekteinleiter erfasst.

Die Holding Graz teilte dem RH mit, dass sie die angeschlossenen Umlandgemeinden seit 2003 regelmäßig mündlich an ihre Verpflichtung zur Bekanntgabe von Indirekteinleitern erinnert habe. Die Rückmeldungen seien aber nur sehr gering gewesen. Mitteilungen über indirekteinleiterrelevante Betriebe bzw. Verfahren an die Holding Graz erfolgten sporadisch, weshalb der Mitarbeiter der Holding Graz, der den Indirekteinleiterkataster bearbeitete, nur vereinzelt an Genehmigungsverfahren in Umlandgemeinden teilnehmen konnte. Die Holding Graz nahm die Gebarungsüberprüfung durch den RH zum Anlass, ein Erinnerungsschreiben mit Verweis auf die Indirekteinleiter und den bestehenden Vertrag mit der Stadt Graz an die Bürgermeister zu versenden.

Die Stadt Graz bzw. die Holding Graz nutzten die im Anlagenreferat⁵² der Bezirkshauptmannschaft Graz–Umgebung vorliegenden Daten über Gewerbe– bzw. Betriebsstättengenehmigungsverfahren mit Indirekteinleiterrelevanz in den Umlandgemeinden nicht zum Abgleich des Indirekteinleiterkatasters. Eine Verknüpfung des Abschlusses eines Genehmigungsverfahrens mit der Vorlage eines Indirekteinleitervertrags war nicht vorgesehen.

18.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Mitwirkung der angeschlossenen Umlandgemeinden bei Überwachung der Indirekteinleiter gering war und die Holding Graz diese mit zu geringem Nachdruck einforderte.

Der RH empfahl der Holding Graz, den Kontakt mit den Umlandgemeinden hinsichtlich der Indirekteinleiter zu intensivieren und vermehrt auf entsprechende Mitteilungen durch die Gemeinden zu dringen. Weiters empfahl der RH der Holding Graz, auf eine Verknüpfung des Abschlusses von Genehmigungsverfahren mit der allenfalls erforderlichen Vorlage eines Indirekteinleitervertrags hinzuwirken.

Der RH kritisierte, dass die Holding Graz auch bei den Umlandgemeinden die Möglichkeit des Datenabgleichs des Indirekteinleiterkatasters mit dem Gewerberegister bzw. dem Gewerbeinformationssystem nicht nützte.

⁵² Das Anlagenreferat der Bezirkshauptmannschaft Graz–Umgebung bestand aus den Tätigkeitsbereichen „Betriebsstättengenehmigung“ und „Gewerbliches Berufsrecht“.

Er empfahl der Holding Graz, einen diesbezüglichen Datenabgleich vorzusehen.

18.3

In ihrer Stellungnahme führte die Holding Graz ergänzend aus, dass aufgrund des oben beschriebenen Verfahrensablaufs ein zusätzlicher Datenabgleich mit dem Gewerberegister derzeit nicht vorgesehen sei. Die an die Kanalisation der Stadt Graz angeschlossenen Umlandgemeinden seien grundsätzlich verpflichtet, indirekteinleiterpflichtige Betriebe der Holding Graz zu melden. Eine direkte Einbindung in die Gewerbeverfahren, die von der Bezirkshauptmannschaft Graz Umgebung abgewickelt werden, sei bis dato nicht erfolgt. Es müsste diesbezüglich über die Gemeinden als Inhaber des Wasserrechts eine Einbindung der Holding in das Genehmigungsverfahren erfolgen. Es werde deshalb weiter verstärkt auf die Gemeinden eingewirkt, meldepflichtige Indirekteinleiter bekanntzugeben.

Überwachungs- und Berichtspflichten der Indirekteinleiter

19.1

Nach der Indirekteinleiterverordnung hatten Indirekteinleiter die Verpflichtung, Fremd- und Eigenüberwachungen betreffend die Qualität ihres Abwassers in einer von der Abwassermenge abhängigen Häufigkeit durchzuführen und einer damit verbundenen Mitteilungspflicht an das Kanalisationsunternehmen nachzukommen.

Sofern das Kanalisationsunternehmen nicht eine Berichtsvorlage in kürzeren Intervallen forderte, hatte der Indirekteinleiter in einem Zeitraum von zwei Jahren über Folgendes zu berichten:

- die Ergebnisse der durchgeführten Eigen- und Fremdüberwachungen,
- eingeleitete Abwassermengen und Frachten der maßgeblichen gefährlichen Abwasserinhaltsstoffe und
- vorgesehene innerbetriebliche Maßnahmen nach dem Stand der Technik zur Vermeidung oder Verminderung der Einleitung maßgeblicher Abwasserinhaltsstoffe sowie vorgesehene Abwasserreinigungsmaßnahmen.

Die IEV ermöglichte dem Kanalisationsunternehmen, Berichte in kürzeren Intervallen einzufordern, wovon die Holding Graz regelmäßig Gebrauch machte. Für mengenmäßig kleine Indirekteinleiter⁵³ wurden in Graz jährliche Fremdüberwachungen vorgeschrieben. Bei größeren Indirekteinleitungen⁵⁴ hatten die Betriebe zusätzliche, mitunter tägliche Eigenüberwachungen („Verdichtete Eigenüberwachung“)

⁵³ bspw. Tankstellen, Supermärkte mit Fettabscheidern, Küchenbetriebe, Fahrzeugreinigungsbetriebe und Tankstellen mit SB-Waschplätzen

⁵⁴ Tagesabwassermenge >50 m³ und potenziell gefährliche Abwasserinhaltsstoffe (bspw. Schwermetalle)

durchzuführen. Die Vorlage der Berichte und deren Inhalte, wie bspw. die Abwassermengen und Frachten, waren im Indirekteinleiterkataster zu erfassen. Eine Fristverwaltung der Vorlage der Berichte der Indirekteinleiter verbunden mit einem automatisierten Mahnwesen zur Einforderung ausständiger Berichte war im Indirekteinleiterkataster nicht eingerichtet. Somit bestand keine Gewähr, dass alle vorzulegenden Berichte auch eingelangt waren.

19.2

Der RH beanstandete, dass die Holding Graz über keine verlässlichen Informationen über die Einhaltung der Berichtspflichten der Indirekteinleiter und damit über den betrieblichen Abwasseranfall verfügte.

Der RH empfahl der Holding Graz, die [technischen Voraussetzungen für eine lückenlose Überwachung der Berichtspflichten der Indirekteinleiter zu schaffen und die in den Berichten enthaltenen Daten vollständig im Indirekteinleiterkataster zu erfassen](#).

Berichtspflichten des Kanalisationsunternehmens

20.1

Das Kanalisationsunternehmen war gemäß den Bestimmungen der Indirekteinleiterverordnung verpflichtet, den Indirekteinleiterkataster zu führen, diesen jährlich zu aktualisieren und anlässlich dieser Aktualisierungen der Wasserrechtsbehörde die Nichtvorlagen von Berichten, Nichteinhaltungen von Vorgaben und Schwellenwertüberschreitungen der Indirekteinleiter mitzuteilen.⁵⁵ Darüber hinaus hatte das Kanalisationsunternehmen der Wasserrechtsbehörde in dreijährlichen Intervallen über die Führung des Indirekteinleiterkatasters zu berichten, wobei die Berichtsinhalte durch die Indirekteinleiterverordnung in deren Anlagen festgelegt waren.⁵⁶ Dies setzte eine exakte Führung des Indirekteinleiterkatasters voraus, die durch die Holding Graz nicht gegeben war (siehe [TZ 16](#)).

Die Holding Graz teilte mit, dass sie die Daten seit 2002 in Form einer vom IT-Dienstleister erstellten Excel-Datei an die Wasserrechtsbehörde übermittelte. Dem Dienstleister oblag die inhaltliche Abstimmung der Daten. Die Holding Graz war nur teilweise in der Lage, Auskunft über die an die Wasserrechtsbehörde übermittelten Daten zu geben. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH holte die Holding Graz eine Stellungnahme der Wasserrechtsbehörde zur Datenübermittlung ein, die keine wesentlichen Beanstandungen enthielt. Die Wasserrechtsbehörde wies allerdings darauf hin, dass die Holding Graz die Übermittlung der Frachten, die gemäß der Indirekteinleiterverordnung⁵⁷ in den Berichten enthalten sein mussten, seit Anbeginn der Datenübermittlung nicht durchgeführt hatte.

⁵⁵ § 6 Abs. 1 und 3 IEV

⁵⁶ § 6 Abs. 2 IEV

⁵⁷ § 6 Abs. 2 Anlage D Inhalt des dreijährlichen Berichts an die Wasserrechtsbehörde

20.2

Der RH kritisierte, dass die von der Holding Graz an die Wasserrechtsbehörde erstatteten Berichte aufgrund der mangelhaften Führung des Indirekteinleiterkatasters, der einzigen Datenquelle für diese Berichte, den rechtlichen Anforderungen nicht genügten. Insbesondere fehlten Angaben zu den maßgeblichen Abwasserinhaltsstoffen.

Weiters kritisierte der RH, dass die Holding Graz als Verantwortliche für die Daten, die sie in Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung der Wasserrechtsbehörde übermittelte, teilweise weder auf Vollständigkeit noch auf Richtigkeit kontrollieren und auch nicht interpretieren konnte.

Der RH empfahl der Holding Graz, alle Daten, die für die Berichterstattung an die Wasserrechtsbehörde erforderlich sind, zu erheben und damit ein den rechtlichen Vorgaben entsprechendes Berichtswesen aufzubauen.

Datentransfer zur Abwasserreinigungsanlage

21.1

Es war nicht festgeschrieben, dass der Betriebsleiter der Abwasserreinigungsanlage regelmäßig über die Frachten der Indirekteinleiter zu informieren war. Der Betriebsleiter der Abwasserreinigungsanlage erhielt daher keine Daten aus dem Indirekteinleiterkataster zur Optimierung der Steuerung der Abwasserreinigungsanlage.

Aus den Eigenüberwachungen und den Abwasserprojektdaten (Betriebstage pro Woche, Betriebszeiten pro Tag) könnten Emissionsganglinien erstellt werden, die eine Erleichterung der Betriebsführung der Kläranlage ermöglichen. Ein effizienterer Einsatz von Verbrauchsmaterialien (z.B. Fällungschemikalien) und Energie (z.B. Belüftung der biologischen Reinigungsstufe) wäre hierdurch möglich.

In der Praxis erfolgte auf Eigeninitiative der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein jährlicher Austausch der Daten der Indirekteinleiter mit der Betriebsführung der Abwasserreinigungsanlage.

Der Betriebsleiter der Abwasserreinigungsanlage erhielt im Jänner 2016 einen Zugang zum Indirekteinleiterkataster aufgrund des vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung angesprochenen Erfordernisses der Verbesserung des Informationsstands. Aufgrund der bereits dargelegten (siehe **TZ 20**) schwer les- und interpretierbaren Inhalte des Indirekteinleiterkatasters war der Nutzen dieser Maßnahme jedoch begrenzt.

21.2 Der RH kritisierte den ungenügenden, nicht institutionalisierten Transfer von Daten der Indirekteinleiter an die Betriebsleitung der Abwasserreinigungsanlage. Damit standen wertvolle Informationen zur Verbesserung der Betriebsführung nicht zur Verfügung.

Er empfahl der Holding Graz, die Datenqualität des Indirekteinleiterkatasters zu verbessern und der Betriebsführung der Abwasserreinigungsanlage aussagekräftige Daten zur Verfügung zu stellen.

Aufwandsersätze

22.1 Für Leistungen der Stadt Graz, zu deren Erbringung sie als Kanalisationsunternehmen nach dem WRG und der IEV verpflichtet war oder die sie freiwillig erbrachte, waren Entgelte gemäß einer Tarifordnung zu leisten.⁵⁸ Für die Zustimmung zur Indirekteinleitung waren einmalige pauschalierte Aufwandsersätze zu bezahlen. Bei allen wasserrechtlich nicht bewilligungspflichtigen Einleitungen in die öffentliche Kanalisationsanlage bis maximal 10 m³ pro Tag betrug der einmalige Aufwandsersatz 290,69 EUR (zuzüglich USt). Im Falle wasserrechtlich bewilligungspflichtiger Einleitungen und bei größeren Tageseinleitungsmengen als 10 m³ waren 872,07 EUR (zuzüglich USt) zu bezahlen. Grundlage der genannten Aufwandsersätze war ein Gemeinderatsbeschluss⁵⁹ aus dem Jahr 1999. Die damals geltenden Schillingbeträge waren in EUR umgerechnet worden und wurden seit nunmehr mehr als 15 Jahren in unveränderter Höhe vorgeschrieben.

22.2 Der RH wies darauf hin, dass die Aufwandsersätze für Indirekteinleitungen seit mehr als 15 Jahren keiner Valorisierung unterzogen worden waren.

Er empfahl der Stadt Graz, im Sinne einer ausgewogenen und verursachergerechten Gebührengestaltung eine Wertanpassung der Aufwandsersätze vorzunehmen.

22.3 Laut Stellungnahme der Stadt Graz werde die vorgeschlagene Aktualisierung der seit 1999 geltenden pauschalierten Aufwandsersätze für Indirekteinleitungen in Angriff genommen.

⁵⁸ § 47 Geschäftsbedingungen für Indirekteinleitungen in die öffentliche Kanalisationsanlage der Landeshauptstadt

⁵⁹ Gemeinderatsbeschluss vom 15. April 1999, Tarifordnung für Indirekteinleitungen in die öffentliche Kanalisationsanlage der Landeshauptstadt Graz

Funktion der Abwasserreinigungsanlage

23.1

(1) Grundlage für den Betrieb der Abwasserreinigungsanlage war die wasserrechtliche Bewilligung vom 31. August 2001 für die Erweiterung und Anpassung der damals bestehenden Abwasserreinigungsanlage, wobei diese die Kapazität mit 500.000 Einwohnerwerten und einem Zufluss bei Trockenwetter von 90.000 m³/Tag festlegte. Grundlage der Bemessung der Anlage waren u.a. 240.513 Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Graz und eine Reserve von 5 %, also insgesamt 252.539 Einwohnerinnen und Einwohner. Die geforderte Reinigungsleistung der Anlage wurde anhand einer Reihe von Parametern bescheidmäßig festgehalten.

Einer Auflage des Bewilligungsbescheids folgend ließ die Holding Graz, ergänzend zur Eigenüberwachung, jährlich von der Technischen Universität Graz einen Befund über die Fremdüberwachung der Abwasserreinigungsanlage erstellen. Im zuletzt für das Jahr 2014 erstellten Befund bescheinigten die Gutachter einen konsensgemäßen Zustand und eine konsensgemäße Betriebsführung der Abwasserreinigungsanlage einschließlich der Verlässlichkeit der im Wege der Eigenüberwachung ermittelten Anlagendaten.

Die Reinigungsleistung lag durchwegs über den bescheidmäßig geforderten Werten. Allerdings überschritt der Durchschnitt der im Zulauf enthaltenen Schmutzfrachten in sieben Monaten des Jahres 2014 den genehmigten Wert von 30.000 kg biologischem Sauerstoffbedarf pro Tag um bis zu 9,5 %. Die Abwasserreinigungsanlage war gemessen an der wasserrechtlichen Bewilligung an der Grenze ihrer biologischen Reinigungskapazität angelangt und zeitweilig überlastet.

Die Überlastung war unabhängig von der Mischwasserbehandlung gegeben und erforderte eine Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage. Eine Verbesserung der Mischwasserbehandlung durch die Errichtung des zentralen Speicherkanals hatte nur geringe Auswirkungen auf die erforderliche Reinigungsleistung. Zum 1. Jänner 2014 hatte die Stadt Graz bereits rd. 270.000 Einwohnerinnen und Einwohner, was rd. 7 % über dem Bemessungswert der Abwasserreinigungsanlage lag. Gemäß vorliegender zwanzigjähriger Bevölkerungsprognose der Statistik Austria wird die Stadt Graz im Jahr 2034 eine Einwohnerzahl von 329.000 aufweisen.

Ungeachtet der zeitweiligen Überlastung der Abwasserreinigungsanlage lagen die nach der Reinigung in die Mur im Jahr 2014 eingeleiteten Schmutzfrachten bei lediglich rd. 33 % der zulässigen organischen Belastung und bei rd. 87 % der zulässigen Stickstofffracht. Aus fachlicher Sicht bedeutete das Überschreiten der Kapazitätsgrenze jedoch die Gefahr der Instabilität des Reinigungsprozesses.

(2) Mit Schreiben vom 4. September 2015 nahm die Wasserrechtsbehörde Bezug auf die im Prüfbericht 2013 der Technischen Universität Graz festgestellte Überlastung der Abwasserreinigungsanlage und forderte die Holding Graz auf, die Ursachen zu erforschen und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung war ein Konzept zur Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage in Ausarbeitung. Gemäß ersten internen Kostenschätzungen waren dafür rd. 21 Mio. EUR (verteilt auf fünf Jahre) erforderlich.

23.2 Der RH bewertete die durchgehend über den bescheidmäßig geforderten Werten liegende, hohe Reinigungsleistung der Abwasserreinigungsanlage positiv. Er verwies kritisch auf die im Jahr 2001 geringe eingeplante Kapazitätsreserve der Abwasserreinigungsanlage, die schon nach wenigen Jahren ausgeschöpft war.

Er empfahl der Holding Graz, bei der nun anstehenden Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage die vorliegende Bevölkerungswachstumsprognose bei der Kapazitätsplanung entsprechend zu berücksichtigen.

23.3 Laut Stellungnahme der Holding Graz werde derzeit eine Grundlagenermittlung für das Projekt „Erweiterung Kläranlage“ (Umsetzung ab 2021) durchgeführt, wobei aktuelle Entwicklungen und Prognosen bestmöglich berücksichtigt würden.

Kanalgebühren

Gebührensysteem

24.1 (1) Die Stadt Graz erließ auf Grundlage des § 7 Kanalabgabengesetzes 1955⁶⁰ die Grazer Kanalabgabenordnung 2005. Diese knüpfte die Gebührenhöhe an den Wasserverbrauch in der Weise, dass für jedes bestehende Klosett auf einer Liegenschaft bis zu einem Wasserverbrauch von 120 m³ eine wertgesicherte, pauschalierte Kanalbenützungsg Gebühr von (2014) jährlich 178 EUR (zuzüglich 10 % USt) zu entrichten war. Überstieg der Wasserverbrauch pro Klosett 120 m³, so waren 1 EUR (zuzüglich 10 % USt) pro m³ Mehrverbrauch zu entrichten. Diese Regelung galt für Private, Betriebe und öffentliche Einrichtungen.

Die pauschalierte Ermittlung der Höhe der Kanalbenützungsg Gebühr entsprach nicht dem Verursacherprinzip, wie dies im WRG auf Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie⁶¹ vorgesehen war.

⁶⁰ Gesetz vom 28. Juni 1955 über die Erhebung der Kanalabgaben durch die Gemeinden des Landes Steiermark (Kanalabgabengesetz 1955), LGBl. Nr. 71/1955 i.d.g.F.

⁶¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Art. 9

(2) Die Stadt Graz machte auch keinen Gebrauch von der Möglichkeit, im Falle einer über das übliche Maß hinausgehenden Beanspruchung der Kanalisationsanlagen eine dem Mehraufwand entsprechende, höhere Kanalbenützungsgebühr vorzuschreiben. Das Verursacherprinzip kam bei der Bemessung der Kanalbenützungsgebühr auch in diesen Fällen nicht zur Anwendung.

(3) Auf Grundlage der Grazer Kanalabgabenordnung 2005 ergangene Bescheide waren Gegenstand von Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof.⁶² Beschwerdegegenstand war die verbrauchsunabhängige Vorschreibung der Kanalbenützungsgebühr, die nicht dem Verursacherprinzip entsprach. Der Verwaltungsgerichtshof überprüfte die Gebührenbescheide aber auch hinsichtlich der Anwendbarkeit des Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie, wobei er die unmittelbare Anwendung dieser Bestimmung wegen mangelnder Bestimmtheit verneinte. Er wies die Beschwerden in beiden Fällen als unbegründet ab.

24.2

Der RH hielt fest, dass die in der Grazer Kanalabgabenordnung 2005 vorgesehene Bemessungsgrundlage für die Kanalbenützungsgebühr, die im Wesentlichen an einen pauschalen Wasserverbrauch der Klosettanlagen anknüpfte, rechtskonform war. Er kritisierte jedoch, dass die Stadt Graz damit keine Anreize für eine sparsame Nutzung der Kanalisation gesetzt und den Verschmutzungsgrad der Abwässer nicht im Sinne des Verursacherprinzips berücksichtigt hatte.

[Der RH empfahl der Stadt Graz, die Bemessung der Kanalbenützungsgebühr umzustellen. Ausgehend von einer Grundgebühr sollte eine vom Wasserverbrauch abhängige laufende Gebühr vorgesehen und bei erhöhten Verschmutzungsgraden der Abwässer Zuschläge zur laufenden Gebühr verrechnet werden.](#)

24.3

(1) Laut Stellungnahme der Stadt Graz sehe das Grazer Gebührenmodell schon derzeit eine Grundgebühr in Form einer „pauschalen Mindestgebühr“ und eine vom tatsächlichen Verbrauch abhängige Gebühr vor. Dieses Modell biete durch die spezifische Festlegung der Mindestgebühr (eine Spültoilette entspricht 120 m³ Wasser) zwar keine besonders hohen Anreize zum sparsamen Umgang mit Wasser, sei aber äußerst verwaltungsökonomisch zu vollziehen und habe vor den Höchstgerichten bestanden. Eine Umstellung auf ein anderes System, das die tatsächlich in den öffentlichen Kanal abgeleitete Abwassermenge stärker in die individuelle Tarifgestaltung einfließen lässt, sei technisch und rechtlich jederzeit möglich und sei bereits in Projekt-Studien gemeinsam mit dem KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung geprüft worden. Wenn das Gebührenaufkommen insgesamt durch eine solche Systemumstellung nicht sinken solle (was ja wieder haushaltstechnisch bedenklich wäre!), bedeute dies jedoch ex definitione, dass es zu Verschiebungen der

⁶² 2009/17/0268 und 2010/17/0187

Gebührenbelastung zwischen den einzelnen Gebührenschuldern komme, welche dann auch realpolitisch gewollt sein müsse.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Graz habe es vor vielen Jahren in der Grazer Kanalabgabenordnung einen Zuschlag zur Gebühr für erhöhte Verschmutzungsgrade gegeben. Offenbar sei dies aber nie vollzogen und daher als totes Recht aus der Kanalabgabenordnung eliminiert worden. Dies zeige, dass anstelle einer eindimensionalen Argumentation immer folgende grundsätzliche Wechselwirkung bei solchen Entscheidungsfindungen zu beachten sei: Je höher die individuelle Gebührengerechtigkeit (der Grad der konkreten Verursachung) bei der Tarifierung berücksichtigt werde, desto höher sei der mit der Vollziehung verbundene Verwaltungsaufwand. Die Einführung von derartigen Zuschlägen sei mit äußerster Vorsicht umzusetzen, wenn die Vollziehung solcher Zuschläge bereits nicht funktioniert habe, sei die Administration zu teuer und/oder der Steuerwiderstand zu hoch gewesen.

24.4

Der RH nahm die Ausführungen in der Stellungnahme der Stadt Graz zur Kenntnis. Er betonte, dass die bestehende Bemessung der Kanalbenützungsgebühren keine Anreize für eine sparsame Nutzung der Kanalisation setzte und den Verschmutzungsgrad der Abwässer nicht im Sinne des Verursacherprinzips berücksichtigte. Er hielt daher seine diesbezüglichen Empfehlungen aufrecht.

Gebührenkalkulation

25.1

(1) Das Finanzausgleichsgesetz 2008⁶³ ermächtigte die Gemeinden, Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen, die sie für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben, auszuschreiben. Die Obergrenze der Gebühr bildete das „doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten“ bemessen nach der Lebensdauer der Anlagen. Die Regelung wurde, ergänzt um die Möglichkeit zur Bildung einer angemessenen Erneuerungsrücklage, inhaltsgleich in das Kanalabgabengesetz 1955⁶⁴ übernommen.

Der VfGH⁶⁵ definierte die für die Gebührenbemessung maßgebende Beschränkung auf das doppelte Jahreserfordernis näher. Er verstand diese so, dass den Gemeinden damit keineswegs die Ermächtigung erteilt wird, den Benützerinnen und Benützern von Gemeindeeinrichtungen neben der Anlastung der vollen Kosten der Gemeindeeinrichtung im Sinne des Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer in (maximal) gleicher Höhe aufzuerlegen. Vielmehr kommt die Ausschöpfung des

⁶³ BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F., § 15 Abs. 3 Z 4

⁶⁴ § 6 Abs. 2

⁶⁵ B260/01, Slg 16319 vom 10. Oktober 2001 und die dort zitierte Vorjudikatur

Rahmens der Gebührenhöhe nur aus Gründen in Betracht, die mit der Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen. Als solche Gründe nannte das Erkenntnis:

- Finanzierung der Folgekosten der Einrichtung,
- Lenkungsziele (z.B. ökologischer Art),
- Rücklagenbildung für eine Ausweitung der Anlagen,
- Vermeidung von Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Anrechenbarkeit bestimmter Kostenpositionen sowie
- Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten in Jahren unerwartet günstiger Einnahmentwicklung.

Über das Jahreserfordernis zum Betrieb der Anlage hinausgehende Gebühreneinnahmen waren nur aus den angeführten Gründen zulässig⁶⁶; die Deckung allgemeiner Gemeinderfordernisse erfüllte diese Voraussetzung nicht.

(2) Die Gebührenkalkulation der Stadt Graz stellte sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum wie folgt dar:

⁶⁶ Zum Zweck einer längerfristigen Gebührenkalkulation kann ein längerfristiger Gesamtbetrachtungs- und Ausgleichszeitraum von zehn Jahren in Betracht gezogen werden (VfGH vom 11. März 2014, B 462/2013; SlgNr. 19859).

Tabelle 5: Gebührenkalkulation der Stadt Graz

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
	in Mio. EUR										
Material	0,59	0,46	0,61	0,74	0,65	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37
Personal inkl. Pensionen	7,69	7,99	8,09	8,17	8,31	8,32	3,49	4,08	4,16	4,31	6,46
<i>Rückst. f. Pensionen</i>	<i>13,69</i>	<i>1,85</i>	<i>1,56</i>	<i>0,97</i>	<i>-3,07</i>	<i>-0,69</i>	<i>0,83</i>	<i>8,58</i>	<i>9,18</i>	<i>6,99</i>	<i>3,99</i>
<i>Rückst. f. Abfertigung</i>	<i>0,00</i>	<i>0,01</i>	<i>-0,01</i>	<i>0,02</i>	<i>0,10</i>	<i>0,02</i>	<i>0,09</i>	<i>0,08</i>	<i>0,08</i>	<i>0,10</i>	<i>0,05</i>
Rückstellungen Personal	13,70	1,87	1,55	0,99	-2,97	-0,67	0,91	8,66	9,26	7,08	4,04
Summe Personal	21,39	9,85	9,63	9,16	5,34	7,65	4,40	12,73	13,42	11,39	10,50
<i>Betriebskosten</i>	<i>9,79</i>	<i>12,60</i>	<i>11,10</i>	<i>12,04</i>	<i>12,66</i>	<i>12,47</i>	<i>16,54</i>	<i>19,10</i>	<i>17,14</i>	<i>15,81</i>	<i>13,92</i>
<i>Kalk. Wagnis</i>	<i>0,17</i>	<i>0,14</i>	<i>0,16</i>	<i>0,17</i>	<i>0,15</i>	<i>0,16</i>	<i>0,18</i>	<i>0,18</i>	<i>0,17</i>	<i>0,17</i>	<i>0,16</i>
Summe Betriebskosten	9,96	12,74	11,26	12,20	12,81	12,63	16,72	19,28	17,32	15,98	14,09
Zwischensumme	31,94	23,05	21,50	22,10	18,80	20,95	21,12	32,01	30,74	27,36	24,96
Kalk. Afa	9,41	8,61	13,66	12,35	11,69	12,33	12,38	12,86	13,83	14,57	12,17
Kalk. Zinsen	8,89	8,76	8,56	8,45	8,22	7,73	7,16	6,54	6,04	5,44	7,58
Kalk. Kosten	18,30	17,36	22,23	20,80	19,91	20,05	19,54	19,40	19,87	20,01	19,75
Gesamtkosten	50,24	40,41	43,73	42,90	38,72	41,00	40,66	51,40	50,61	47,37	44,70
Gesamteinnahmen	37,54	40,07	40,84	39,25	44,36	45,42	46,24	47,34	48,88	50,81	44,08
Saldo	-12,71	-0,34	-2,89	-3,65	5,65	4,42	5,58	-4,06	-1,72	3,44	-0,63
	in %										
Deckungsgrad	75	99	93	91	115	111	114	92	97	107	99

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Graz; RH

Die Kalkulation der Kanalbenützungsgebühren der Stadt Graz wies im Zeitraum 2005 bis 2014 (zehnjähriger Betrachtungszeitraum) Jahreseinnahmen von durchschnittlich 44,08 Mio. EUR und Jahreskosten von durchschnittlich 44,70 Mio. EUR aus. Der Deckungsgrad der Kosten lag bei durchschnittlich 99 %.

Die Kalkulation der Kanalbenützungsgebühren enthielt auch kalkulatorische Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert der Anlagen und kalkulatorische Zinsen auf das betriebsnotwendige Vermögen von insgesamt durchschnittlich rd. 19,75 Mio. EUR. Ab dem Jahr 2000 enthielt die Gebührenkalkulation der Stadt Graz auch eine Vorsorge für Pensionen und Abfertigungen. Ende 2014 brachte die Stadt Graz dafür einen Betrag von rd. 92,40 Mio. EUR in Ansatz.

Diese Kalkulation (Tabelle 5) war für die Höhe der von der Stadt Graz festgelegten Kanalgebühren maßgebend.

(3) Die Stadt Graz wies in ihren kameralen – auf Zahlungsflüssen beruhenden – Rechnungsabschlüssen den ordentlichen Gebührenhaushalt Abwasser im Abschnitt 85100 wie folgt aus (Tabelle 6 stellt die Gesamteinnahmen und –ausgaben dar):

Tabelle 6: Gebührenhaushalt Abwasser laut Rechnungsabschluss

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
Gebührenhaushalt laut Rechnungsabschluss (RA)	in Mio. EUR										
Ausgaben oHH gemäß RA	45,56	41,25	43,97	44,31	44,00	46,35	44,48	46,99	49,17	49,08	45,52
<i>davon</i>											
<i>Gewinnentnahme</i>	-7,05	0,00	-17,68	-16,74	-16,24	-19,54	-19,24	-10,32	-22,28	-22,01	-15,11
Einnahmen oHH	45,56	41,25	43,97	44,31	44,00	46,35	44,48	46,99	49,17	49,08	45,52
Saldo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Quelle: Stadt Graz

Den Einnahmen (im Wesentlichen aus den Gebühren; 2014: 49,08 Mio. EUR) standen Ausgaben, u.a. für Personal, Betrieb, Tilgungen und Zinsen sowie für die Zuweisungen und Entnahmen aus der Kanalrücklage, gegenüber. Anders als die Gebührenkalkulation (Tabelle 5) enthielten die Rechnungsabschlüsse der Stadt Graz weder kalkulatorische Kosten noch Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen, weil damit keine Zahlungsflüsse verbunden waren. Die dadurch im Gebührenhaushalt ausgewiesenen Überschüsse wurden jährlich (Ausnahme 2006) durch eine „Gewinnentnahme“, die sich im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2014 auf rd. 15,11 Mio. EUR belief, dem allgemeinen Haushalt der Stadt zugeführt. Dies ergab im Betrachtungszeitraum einen Gesamtbetrag an „Gewinnentnahmen“ von 151,10 Mio. EUR. Diesen Betrag verwendete die Stadt Graz im Zeitraum 2005 bis 2014 weder im inneren Zusammenhang mit dem Abwasserbereich, noch lag dem RH eine nachvollziehbar dokumentierte Widmung dieser Beträge für den Bereich Abwasser in Form einer Kanalrücklage vor.

(4) Da die „Gewinnentnahmen“ (vgl. Tabelle 6) aus Überschüssen des ordentlichen Gebührenhaushalts stammten, ermittelte der RH – ausgehend von Abschnitt 85100 „Betriebe der Abwasserbeseitigung“ in den Rechnungsabschlüssen der Stadt Graz und den in der Gebührenkalkulation enthaltenen Pensions- und Abfertigungsvorsorgen – eine Bandbreite an Beträgen, die jeweils in einem zehnjährigen Zeitraum in einem inneren Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung zu verwenden wären:

Tabelle 7: Gebührenhaushalt Abwasser unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
Gebührenhaushalt laut Rechnungsabschluss (RA)	in Mio. EUR										
Ausgaben oHH gemäß RA ¹	45,56	41,25	43,97	44,31	44,00	46,35	44,48	46,99	49,17	49,08	45,52
<i>abzügl. Gewinnentnahme</i>	-7,05	0,00	-17,68	-16,74	-16,24	-19,54	-19,24	-10,32	-22,28	-22,01	-15,11
<i>zzgl. Pensionsrückstellung</i>	13,69	1,85	1,56	0,97	-3,07	-0,69	0,83	8,58	9,18	6,99	3,99
<i>zzgl. Abfertigungsrückstellung</i>	0,00	0,01	-0,01	0,02	0,10	0,02	0,09	0,08	0,08	0,10	0,05
Ausgaben oHH adaptiert	52,21	43,12	27,84	28,57	24,79	26,13	26,15	45,32	36,14	34,15	34,44
Einnahmen oHH	45,56	41,25	43,97	44,31	44,00	46,35	44,48	46,99	49,17	49,08	45,52
Saldo Gebührenhaushalt bereinigt ²	-6,64	-1,87	16,13	15,75	19,21	20,21	18,33	1,67	13,03	14,93	11,07
	in %										
Deckungsgrad	87	96	158	155	177	177	170	104	136	144	132

Rundungsdifferenzen möglich

¹ In den Gesamtausgaben sind Zinsausgaben und Darlehenstilgungen enthalten.

² unter Berücksichtigung von Pensions- und Abfertigungsrückstellungen

Quellen: Stadt Graz; RH

Durch die Bereinigung der Gesamtausgaben um die Gewinnentnahmen und unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen ergab sich im Beobachtungszeitraum ein durchschnittlicher Deckungsgrad der Ausgaben durch die Einnahmen von 132 %; dies entsprach einem Überschuss des Gebührenhaushalts von durchschnittlich rd. 11,07 Mio. EUR pro Jahr. Diese – nicht für den Bereich Abwasser verwendeten – Überschüsse wären einer Rücklage zuzuweisen gewesen. Auch die Heranziehung für innere Darlehen bis zur endgültigen Verwendung für den Bereich Abwasser wäre möglich gewesen.

Die folgende Tabelle stellt auf Grundlage des um die Gewinnentnahmen bereinigten Gebührenhaushalts und unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen die möglichen Rücklagenstände dar:

Tabelle 8: Entwicklung der Rücklagen sowie Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR									
Rücklagen jeweils zum 31. Dezember										
Kanalarücklage adaptiert	33,46	35,61	45,01	55,21	72,01	87,95	104,29	102,47	114,58	125,13
Vorsorge Pensionen, Abfertigungen	65,74	67,61	69,15	70,14	67,17	66,50	67,41	76,06	85,32	92,40

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Stadt Graz; RH

Der Rücklagenstand (Ende 2014) in Höhe von rd. 125,13 Mio. EUR (2014) wäre nahezu ausreichend, um die bis zum Jahr 2030 geplanten Ausgaben für die Kanalsanierung und die Anpassung der Abwasserreinigungsanlage (rd. 131 Mio. EUR) zu bedecken.

Die nicht dotierten Vorsorgen (Rückstellung) für Pensionen und Abfertigungen (Beginn mit dem Jahr 2000) bezifferte die Stadt Graz mit 92,40 Mio. EUR (Ende 2014); diese waren im Rechnungsabschluss der Stadt Graz nicht ausgewiesen.

(5) Die Ausgaben des ordentlichen Gebührenhaushalts enthielten einen Verwaltungskostenbeitrag zur Bedeckung der Leistungen jener Organisationseinheiten der Stadt Graz, die allgemeine Dienstleistungen für den Bereich Abwasserbeseitigung erbrachten. Dabei wurden die Ausgaben dieser Organisationseinheiten auf die Ausgaben der operativen Bereiche umgelegt.

Tabelle 9: Verwaltungskostenbeitrag

	2011		2012		2013		2014		Durchschnitt	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Verwaltungskostenbeitrag	4,71	18,7	6,76	23,2	4,91	18,3	5,02	18,5	5,35	19,8
Entgelt Holding Graz	10,85	43,0	11,91	40,9	11,91	44,3	11,91	44,0	11,65	43,0
übrige Ausgaben	9,68	38,3	10,42	35,8	10,06	37,4	10,14	37,5	10,08	37,2
Summe Ausgaben	25,24	100,0	29,09	100,0	26,88	100,0	27,07	100,0	27,08	100,0

Quellen: Stadt Graz; RH

Der Verwaltungskostenbeitrag betrug im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 rd. 5,35 Mio. EUR bzw. 19,8 % der Ausgaben des ordentlichen Gebührenhaushalts ohne Gewinnentnahme und ohne die außerordentliche Darlehenstilgung im Jahr 2012.

Im Jahr 2011 gliederte die Stadt Graz den Bereich der Abwasserbeseitigung in die Holding Graz aus und entrichtete dafür ein Entgelt von rd. 12 Mio. EUR jährlich. Gemäß der Kalkulation der Holding Graz waren mit diesem Entgelt auch Verwaltungsgemeinkosten (Overheads) der Holding Graz in Höhe von rd. 1 Mio. EUR abgedeckt. Ungeachtet der Auslagerung der Abwasserbeseitigung an die Holding Graz belastete die Stadt Graz weiterhin den Gebührenhaushalt Abwasser mit eigenen Verwaltungskosten in unveränderter Höhe.

Ab dem Jahr 2015 kam ein veränderter Berechnungsmodus des Verwaltungskostenbeitrags zur Anwendung, sodass sich ein geringerer Betrag von rd. 3,9 Mio. EUR ergeben wird.

25.2

(1) Der RH kritisierte, dass die Stadt Graz aus dem Gebührenhaushalt Abwasser durchschnittlich rd. 15,11 Mio. EUR jährlich für den allgemeinen Haushalt entnahm. Dies ergab im Zeitraum 2005 bis 2014 einen Betrag von 151,10 Mio. EUR. Ohne diese Entnahmen und unter Berücksichtigung der Vorsorgen für Abfertigungen und Pensionen wäre die Bildung einer Rücklage möglich gewesen, die Ende 2014 bereits mehr als 100 Mio. EUR erreicht hätte. Dieser Betrag deckt einen Großteil der bis zum Jahr 2030 geplanten Ausgaben für die Kanalsanierung und die Anpassung der Abwasserreinigungsanlage (rd. 131 Mio. EUR).

Der RH wies darauf hin, dass Überschüsse aus dem Gebührenhaushalt nach der Judikatur des VfGH jeweils in einem zehnjährigen Zeitraum im inneren Zusammenhang mit dem Abwasserbereich zu verwenden wären. Er kritisierte, dass für die Verwendung dieser Mittel weder eine nachvollziehbar dokumentierte Zweckwidmung in Form einer Kanalrücklage noch eine Verwendung im inneren Zusammenhang mit dem Bereich Abwasser vorlag.

Der RH empfahl der Stadt Graz, die zweckentsprechende Verwendung der dem Gebührenhaushalt entnommenen Mittel sicherzustellen. Sofern dies innerhalb von zehn Jahren nicht erfolgt, besteht die Gefahr, dass die Stadt Graz Steuern einhob, für die aber eine Rechtsgrundlage fehlte.

(2) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen in die Kalkulation zur Bemessung der Kanalgebühren einfließen, aber nicht dotiert waren und damit keinen Eingang in das Rechnungswesen der Stadt fanden und im Rechnungsabschluss nicht aufschienen.

Der RH empfahl der Stadt Graz, Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen in den Rechnungsabschlüssen auszuweisen.

(3) Der RH kritisierte, dass der durch die Ausgliederung der Abwasserbeseitigung an die Holding Graz stark verminderte Umfang der Aufgaben der Stadt Graz keine Berücksichtigung bei der Bemessung des Verwaltungskostenbeitrags fand. Er kritisierte, dass sowohl das Entgelt an die Holding Graz als auch der Gebührenhaushalt Abwasser mit Verwaltungskosten in vollem Umfang belastet waren.

Der RH empfahl der Stadt Graz, die Ermittlung des Verwaltungskostenbeitrags den durch Ausgliederung veränderten Bedingungen anzupassen und dadurch eine Entlastung des Gebührenhaushalts zu erreichen.

25.3

(1) Laut Stellungnahme der Stadt Graz habe der VfGH in Auslegung der 1993 eingeführten Gebühren–Doppeldeckungsregelung klargestellt, dass den Benützerinnen und Benützern von Gemeindeeinrichtungen ohne Gründe, die einen „inneren Zusammenhang“ mit der Einrichtung aufweisen, neben den vollen „Kosten“ nicht auch noch zusätzlich dauerhaft eine Steuer in (maximal) gleicher Höhe auferlegt werden dürfe. Dem Erkenntnis sei hingegen nicht zu entnehmen, dass die (um Pensions– und Abfertigungsvorsorgen ergänzten) kameralen „Ausgaben“ nicht überdeckt werden dürften bzw. allfällige Überdeckungen zur Gänze einer Rücklage zuzuführen seien. Die kalkulatorischen Kosten einer Einrichtung stünden – auch wenn sie in den kameralen Ausgaben nicht Deckung fänden – wohl unzweifelhaft mit der Einrichtung in einem „inneren Zusammenhang“, sodass ein Ausschluss dieser Positionen (z.B. Abschreibungen) bei der Deckungsrechnung keinesfalls mit obiger Judikatur begründet werden könne⁶⁷.

Die Stadt Graz habe im Betrachtungszeitraum die „vollen Kosten“ nicht einmal zur Gänze verrechnet und somit sei das Pouvoir, aus besonderen Gründen des Inneren Zusammenhangs bis zum Doppelten dessen zu gehen, in keiner Weise genutzt worden. Weise eine Kostenrechnung längerfristig über 100 % steigende Deckungsgrade auf, so indiziere dies einen Druck in Richtung Gebührensenkung und/oder Investitionserhöhung und umgekehrt. Eine kameral basierte Rücklage hingegen, deren Berechnung zu einem willkürlichen Zeitpunkt im Lebenszyklus einer Einrichtung begonnen werde und die sowohl die Verhältnisse vor diesem Zeitpunkt, als auch sonstige wirtschaftlich wesentliche Gesichtspunkte (Eigen–/Fremdfinanzierungsanteil, Tilgungsstrukturen, Inflationsentwicklung) ausklammere, könne diese Funktion nicht erfüllen. Weder gewährleiste der vom RH ermittelte „fiktive Kanalrücklagenstand“, dass damit das Grazer Kanalsystem auf den letzten Stand der Technik gebracht werden könne, noch, dass – über den gesamten Lebenszyklus der Einrichtung – keinerlei Quersubventionierung zwischen Gebührenhaushalt und allgemeinem Haushalt erfolge. Die kostenrechnerisch ermittelte Kostendeckungsrechnung sei dafür das bessere Instrument.

Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei die Feststellung des RH, wonach ohne die Entnahmen für den allgemeinen Haushalt von durchschnittlich 15,11 Mio. EUR p.a. eine höhere Rücklage gebildet hätte werden können, rechnerisch nicht in Frage zu stellen – korrespondierend damit hätte sich jedoch das Maastricht–Ergebnis der Stadt entsprechend verschlechtert und hätte die Stadt gleichzeitig höhere Rücklagen und noch mehr Schulden auszuweisen gehabt. Der Saldo der kameralen Einnahmen und Ausgaben (selbst nach zusätzlicher Berücksichtigung von Vorsorgen für Abfertigungen und Pensionen) sei kein betriebswirtschaftlicher „Gewinn“, so-

⁶⁷ siehe dazu: Kamper K.: „Gebühren–Doppeldeckung und Äquivalenzprinzip aus verfassungsrechtlicher Sicht“ in: Achatz M., Ehrke–Rabel T., Heinrich J., Leitner R., Taucher O. (Hg.): Steuerrecht, Verfassungsrecht, Europarecht (Festschrift für Hans Georg Ruppe), Wien 2007, S. 247 ff.

dass keine Vorschrift bestünde, die eine solche Entnahme für den allgemeinen Haushalt etwa untersagen würde. Die (beim betriebswirtschaftlich nachgewiesenen Deckungsgrad von annähernd 100 %) entnommenen Beträge seien nichts anderes als in der Kameralistik nicht erfasste Kostenpositionen („Scheingewinne“).

Die Bildung einer höheren Rücklage hätte zu einem schlechteren Maastricht-Ergebnis der Stadt und zu tendenziell höheren Schulden sowie zu potenziellen Rücklagen-Veranlagungsrisiken geführt. Die Aussage, dass mit dieser erhöhten Rücklage „der Großteil der künftigen Kanalsanierung bezahlt“ hätte werden können, lasse unerwähnt, dass dann dafür eben – ceteris paribus – für andere Investitionen der Stadt umso mehr Schulden aufzunehmen gewesen wären, eine zusätzliche Finanzierungsquelle für die Stadt wäre damit also keinesfalls entstanden.

Die Verantwortung für eine adäquate Instandhaltung und Erneuerung des Kanalsystems sei für die Stadt Graz unbestritten. Allein die (nicht mit der wirklichen Nutzungsdauer der Anlagen übereinstimmende) Tilgungsstruktur von Darlehen (mangelnde praktische Verfügbarkeit von sehr langen Laufzeiten, Tilgungsaussetzungen, Sondertilgungen), aber auch die in solch langen Zeiträumen stark variierenden Geldentwertungssätze seien Gründe dafür, dass für Gebührenhaushalte anstelle rein kameraler Betrachtungen in praktisch allen größeren Gemeinden die Kostenrechnung eingeführt worden sei. Ein Abstellen auf (adaptierte) kamerale Größen als Basis für die Entscheidungsfindung zu Gebührenfragen wäre daher ein Rückschritt.

Die Stadt Graz könne daher weder den „adaptierten Kanalrücklagenstand“ von 125 Mio. EUR per Ende 2014 bestätigen, noch, dass mit diesem Betrag für die anstehenden Sanierungen das Auslangen gefunden werde. Ein auf Basis kameraler Geldflüsse ermittelter Rücklagenstand könne diese Aufgabe (nämlich die Beantwortung der Frage, wieviel Ersatzinvestitionen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit erforderlich seien) schlicht nicht erfüllen. Genau wegen dieser Unzulänglichkeiten der kameralen Beträge sei ja die (echte) Kostenrechnung eingeführt worden. Liege der (echte) Kostendeckungsgrad (unter Zugrundelegung von Abschreibungen zu Wiederbeschaffungskosten) langfristig bei annähernd 100 %, dann könne die Gemeinde die technisch zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit erforderlichen Ersatzinvestitionen durchführen, ohne wirtschaftlich den allgemeinen Haushalt zu belasten. Liege er dauerhaft unter 100 % (wie dies vor Jahrzehnten der Fall gewesen sein dürfte), dann seien die erforderlichen Ersatzinvestitionen nur mit wirtschaftlicher Belastung des allgemeinen Haushalts durchführbar. Die Schlussfolgerung der kostenrechnerischen Betrachtung decke sich allerdings materiell wieder weitgehend mit jener des RH: Beim nunmehr erreichten Kostendeckungsgrad von 100 % seien längerfristig die technisch erforderlichen Ersatzinvestitionen in das Abwassersystem durchzuführen, ohne dass wirtschaftlich der

allgemeine Haushalt belastet werde (selbst wenn die kameralen Rücklagen nicht ausreichen sollten und daher buchhalterisch – nicht wirtschaftlich – der allgemeine Haushalt belastet erscheinen würde).

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Graz seien nach den derzeitigen Vorgaben für Rechnungsabschlüsse Rückstellungen (konkret für Pensionen und Abfertigungen) nicht vorgesehen, ab Inkrafttreten des neuen Rechnungswesens für Gemeinden werde diese Frage aktiv verfolgt werden.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Graz sei eine Anpassung des Verwaltungskostenbeitrags an die mittlerweile als nachhaltig eingeschätzte verbesserte Verwaltungskostenstruktur zwischenzeitig bereits erfolgt.

25.4

Der RH erwiderte der Stadt Graz, dass er entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme keine Feststellung getroffen hatte, wonach die „kameralen Ausgaben nicht überdeckt werden dürfen“. Allerdings wies er darauf hin, dass Überschüsse des Gebührenhaushalts in einem zehnjährigen Zeitraum im inneren Zusammenhang mit dem Abwasserbereich zu verwenden sind. Dieses Erfordernis war insofern nicht erfüllt, als keine nachvollziehbar dokumentierte Zweckwidmung der jeweiligen Beträge vorlag. Da jedes Haushaltsjahr gesondert zu betrachten war, konnte auch der Beginn des Betrachtungszeitraumes nicht willkürlich gewählt worden sein, wie in der Stellungnahme dargestellt.

Der Stadt Graz ist zuzustimmen, dass es sich bei den in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen „Gewinnentnahmen“ aus dem Gebührenhaushalt nicht um Gewinne im betriebswirtschaftlichen Sinn handelte. Die Überschüsse ergaben sich vielmehr aufgrund des auf Zahlungsströmen aufbauenden kameralen Rechnungswesens, bei dem bspw. der Substanzverlust des Anlagevermögens keine Berücksichtigung in Form von Abschreibungen fand. Umso mehr wären die jährlichen „Gewinnentnahmen“ für den allgemeinen Haushalt zweckentsprechend zu widmen gewesen.

Den Ausführungen der Stadt Graz, wonach ohne die angeführten „Gewinnentnahmen“ eine Verschlechterung des öffentlichen Schuldenstands und des öffentlichen Defizits (nach Maastricht) zu verzeichnen gewesen wäre, entgegnete der RH, dass derartige Überlegungen den Gebührenhaushalt nicht beeinflussen dürfen. Der RH hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung an die Stadt Graz, die zweckentsprechende Verwendung der dem Gebührenhaushalt entnommenen Mittel sicherzustellen, aufrecht.

Investitionsbedarf

26.1 Hinsichtlich des Investitionsbedarfs in das Kanalsystem lag eine Prognose für den Zeitraum 2020 bis 2030, also für elf Jahre vor. Für die Sanierung des Kanalnetzes waren im Durchschnitt jährlich rd. 10 Mio. EUR, basierend auf einer detaillierten Untersuchung des Zustands des Netzes, als erforderlich in die Planung aufgenommen. Trotz der Überschüsse im Gebührenhaushalt Abwasser stellte die Stadt Graz in den Jahren 2011 bis 2014 im Durchschnitt lediglich rd. 2,10 Mio. EUR (21 % des als erforderlich erachteten Werts) der Holding Graz für Investitionen in die Kanalsanierung zur Verfügung. Das in der Servicevereinbarung 2015 bis 2016 enthaltene Investitionsprogramm sah für die Jahre 2015 bis 2017 durchschnittlich rd. 3,12 Mio. EUR für die Kanalnetzsanierung vor.

26.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt Graz trotz der Überschüsse im Gebührenhaushalt Abwasser die jährlich erforderlichen Mittel für die Sanierung des Kanalnetzes nur zu einem geringen Teil der Holding Graz zur Verfügung stellte. Auch künftig war keine der Werterhaltung des Kanalsystems angemessene Dotierung der Kanalsanierung vorgesehen.

Angesichts der guten finanziellen Ausstattung des Bereichs der Abwasserentsorgung empfahl der RH der Stadt Graz eine Erhöhung des Mitteleinsatzes für die Kanalsanierung auf den für die Werterhaltung erforderlichen Bedarf.

Entsorgungsentgelt der Umlandgemeinden

27.1 Die Holding Graz übernahm auf vertraglicher Grundlage die gesammelten Abwässer von acht Grazer Umlandgemeinden zur Entsorgung. Mit den Gemeinden Atten-dorf, Kainbach, Stattegg, Thal und Weinitzen bestanden Einzelverträge, für die Gemeinden Hart bei Graz, Laßnitzhöhe und Raaba ein gemeinsamer Vertrag. Der Abschluss der Verträge erfolgte im Zeitraum von 1976 (Gemeinde Thal) bis 2014 (Gemeinde Weinitzen) zu unterschiedlichen Bedingungen. Die Entsorgungspreise (2015) reichten von 0,67 EUR/m³ bis 1,07 EUR/m³ und waren in drei Verträgen als (unterschiedlicher) Prozentsatz der Kanalbenutzungsgebühr definiert; zwei Verträge sahen eine Indexierung eines einmal vereinbarten Entsorgungspreises vor. Der für drei Gemeinden einheitlich geschlossene Vertrag ging von einer Preiskalkulation aus dem Jahr 2002 aus und behielt diesen Preis in Höhe von 0,67 EUR/m³ bis dato unverändert bei. Eine seitens des RH vorgenommene, überschlägige Kalkulation ergab einen Entsorgungspreis von 1,07 EUR/m³.

27.2 Der RH kritisierte die stark unterschiedlichen Entsorgungspreise für vergleichbare Leistungen. Nur in zwei Fällen erreichten die Preise den überschlägig kalkulierten Wert von 1,07 EUR/m³.

Der RH empfahl der Holding Graz, eine Nachkalkulation der Entsorgungspreise für die Umlandgemeinden vorzunehmen und die Verträge erforderlichenfalls entsprechend zu adaptieren.

27.3 Laut Stellungnahme der Holding Graz seien die Entsorgungsverträge mit den Grazer Umlandgemeinden, wie der RH festgestellt habe, zu den unterschiedlichsten Zeitpunkten und Randbedingungen abgeschlossen worden. Die jeweiligen Entsorgungspreise seien in Vertragsverhandlungen zwischen den Umlandgemeinden und der Stadt Graz auf zivilrechtlichem Wege vereinbart worden. Auf Basis der Feststellung des RH, dass der überschlägig kalkulierte Entsorgungspreis 1,07 EUR/m³ betragen könne, sei davon auszugehen, dass jene Gemeinden, die derzeit zum Teil weit darunterliegen, eine Anpassung nach oben kaum akzeptieren würden. Andererseits sei seitens der Holding Graz eine Anpassung nach unten undenkbar, da dies eine wesentliche Einnahme der Holding Graz darstelle. Mit Ausgliederung des Kanalbauamtes seien die Einnahmen aus den Umlandgemeinden der Holding Graz als ein Bestandteil des Kostenersatzes für die Betriebsführung der Grazer Abwasserentsorgung zugesprochen worden.

Die Holding Graz strebe langfristig an, eine schrittweise Anpassung der Entgelte auf kalkulierte Entsorgungspreise, in Abstimmung mit der Stadt Graz, vorzunehmen.

Schlussempfehlungen

28 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Holding Graz und Stadt Graz

- (1) Die für eine gesetzeskonforme und wirksame Indirekteinleiterüberwachung erforderlichen Verfahrensabläufe wären verbindlich festzuschreiben. (TZ 15)

Holding Graz

- (2) Die Stellenbeschreibungen der ehemaligen Mitarbeiter des Kanalbauamts sollten an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden und für die Arbeiterinnen und Arbeiter im Abwasserbereich wären Stellenbeschreibungen zu erstellen. (TZ 4)
- (3) Es sollten sämtliche wasserrechtlichen und baurechtlichen Bescheide in den Kanalbestandskataster eingepflegt werden. (TZ 7)
- (4) Das digitale Leitungsinformationssystem wäre zu einem Betriebsführungssystem – mit der Möglichkeit der Generierung automationsunterstützter aktueller Arbeitsaufträge für die Wartung, Instandhaltung und Sanierung der Kanäle – auszubauen. (TZ 7)
- (5) Die Datenqualität und die Berichtsformate der verwendeten IT-Anwendung wären konsequent zu verbessern, um baldigst über einen den Anforderungen entsprechenden Indirekteinleiterkataster zu verfügen. (TZ 16)
- (6) Es wäre ein Datenabgleich des Indirekteinleiterkatasters mit dem Gewerbe register bzw. dem Gewerbeinformationssystem vorzusehen. (TZ 17, TZ 18)
- (7) Der Kontakt mit den Umlandgemeinden hinsichtlich der Indirekteinleiter sollte intensiviert werden, wobei vermehrt auf entsprechende Mitteilungen durch die Gemeinden zu dringen wäre. Auf eine Verknüpfung des Abschlusses von Genehmigungsverfahren mit der Vorlage eines Indirekteinleitervertrags wäre hinzuwirken. (TZ 18)
- (8) Die technischen Voraussetzungen für eine lückenlose Kontrolle des Vorliegens der Berichte der Indirekteinleiter wären zu schaffen und die in den Berichten enthaltenen Daten sollten vollständig im Indirekteinleiterkataster erfasst werden. (TZ 19)

- (9) Die für die Berichterstattung an die Wasserrechtsbehörde erforderlichen Daten der Indirekteinleiter wären zu erheben, um mit diesen als Grundlage ein den rechtlichen Voraussetzungen entsprechendes Berichtswesen aufzubauen. (TZ 20)
- (10) Im Wege der Verbesserung der Datenqualität des Indirekteinleiterkatasters wäre für die Betriebsführung der Abwasserreinigungsanlage eine belastbare Datenbasis zur Verfügung zu stellen. (TZ 21)
- (11) Bei der nun anstehenden Erweiterung der Abwasserreinigungsanlage wäre die vorliegende Wachstumsprognose der Bevölkerung bei der Kapazitätsplanung entsprechend zu berücksichtigen. (TZ 23)
- (12) Es wäre eine Nachkalkulation der Entsorgungspreise für die Umlandgemeinden vorzunehmen und die Verträge wären erforderlichenfalls entsprechend zu adaptieren. (TZ 27)

Stadt Graz

- (13) Mit der Zielsetzung, mögliche Einsparungspotenziale zu realisieren, sollte der Bereich der Abwasserentsorgung vollständig an die Holding Graz übertragen werden. (TZ 2)
- (14) Es sollte eine dem Verursacherprinzip entsprechende Ermittlung und Vorschreibung der auf die Straßenerhalter entfallenden Kosten der Straßenerwässerung vorgenommen und die erzielten Einnahmen dem Gebührenhaushalt gutgeschrieben werden. (TZ 5)
- (15) Anhand der von der Holding Graz in einem Pilotprojekt ermittelten Methodik wäre das Ausmaß der Fremdwassereinleitungen zu erheben und geeignete Maßnahmen zu deren Reduzierung wären zu treffen. (TZ 6)
- (16) In Anbetracht der Überschüsse des Gebührenhaushalts sollte die derzeitige Sanierungsrate von 0,32 % auf den Richtwert von 2 % angehoben werden. (TZ 11)
- (17) Die Baubehörde sollte eine planmäßige Inspektion der Hauskanalanlagen vornehmen und ein Sanierungsprogramm erstellen. (TZ 12)
- (18) Die Kanalabgabenordnung der Stadt Graz wäre dahingehend zu ändern, dass eine regelmäßige Reinigung der Grundleitungen der Hauskanalanlagen in der Kanalbenutzungsgebühr künftig inbegriffen ist. (TZ 12)

- (19) Im Sinne einer ausgewogenen und verursachergerechten Gebührengestaltung wäre eine Wertanpassung der Aufwandsersätze vorzunehmen. (TZ 22)
- (20) Die Bemessung der Kanalbenützungsgebühr wäre umzustellen und ausgehend von einer Grundgebühr eine vom Wasserverbrauch abhängige laufende Gebühr vorzusehen. (TZ 24)
- (21) Im Falle erhöhter Verschmutzungsgrade der Abwässer sollten Zuschläge zur laufenden Gebühr vorgesehen werden. (TZ 24)
- (22) Die zweckentsprechende Verwendung der dem Gebührenhaushalt Abwasser entnommenen Mittel wäre sicherzustellen. (TZ 25)
- (23) Die in der Gebührenkalkulation enthaltenen Vorsorgen für Pensionen und Abfertigungen sollten in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen werden. (TZ 25)
- (24) Die Ermittlung des Verwaltungskostenbeitrags wäre den durch Ausgliederung veränderten Bedingungen anzupassen und dadurch eine Entlastung des Gebührenhaushalts zu erreichen. (TZ 25)
- (25) Angesichts der guten finanziellen Ausstattung des Bereichs der Abwasserentsorgung sollte eine Erhöhung des Mitteleinsatzes für die Kanalsanierung auf den für die Werterhaltung erforderlichen Bedarf erfolgen. (TZ 26)

Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Holding Graz–Kommunale Dienstleistungen GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Hermann PUCHER (seit 27. Juni 2014)

Vorstand

Dipl.–Ing. Dr. Wolfgang MALIK (seit 30. Oktober 2010)

Mag.^a Barbara MUHR (seit 30. Oktober 2010)

Mag. Dr. Wolfgang MESSNER (30. Oktober 2010 bis 31. Dezember 2015)

Dr. Gert HEIGL (seit 1. Jänner 2016)

Wien, im März 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Bericht des Rechnungshofes

Abwasserentsorgung in Graz

