

Günter Pampel

**Die Entwicklung der Abwasserbeseitigung in
Sachsen-Anhalt nach 1990**

Geschichte und Erkenntnisse

Inhaltsverzeichnis

Dank	7
Abkürzungsverzeichnis	21
Erster Teil	27
Vorbemerkung	27
Gang der Untersuchung	27
A. Entwicklung der Probleme	29
I. Entwicklung in der DDR und Stand am 3.10.1990	29
1. Verantwortung für wasserwirtschaftliche Aufgaben in der DDR ...	29
2. Die Volkseigenen Betriebe Wasserversorgung und Abwasser- behandlung (VEB WAB)	34
3. Entwicklung im früheren Bezirk Magdeburg	35
a) Gründung des VEB WAB Magdeburg 1964	35
aa) Der Gründungsvorgang	35
bb) Bedeutung der VEB WAB	38
cc) Die Gründung des VEB WAB als Teil des „Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft“ (NÖSPL)	39
b) Bestandsaufnahme 1964 bis 1966 und Prognose künftiger Entwicklung	41
c) Notwendigkeit außerordentlicher Investitionen im Bezirk Magdeburg	43

d)	bei einem Mangel an verwertbaren Grundwasservorkommen . .	45
e)	... und erheblichen Entwicklungsrückständen gegenüber anderen Bezirken der DDR	46
f)	Sanierungsvorschläge, die mit geringem materiellen Aufwand umgesetzt werden können	48
aa)	Forderung nach wirtschaftlicher Wasserverwendung zur Vermeidung künftiger Kapazitätsausweitung	48
bb)	Landwirtschaftliche Verwertung des Abwassers	49
g)	Zu geringer Anlagenbestand und häufig noch mangelhafter -zustand	50
aa)	Zustand der Wasserwerke, -speicher, Druckerhöhungs- stationen	51
bb)	Wassergüte, Aufbereitungsanlagen, Grenzwert- überschreitungen, Wasserwerk Colbitz	51
cc)	Wasserverluste durch Schäden an den Rohrnetzen	53
dd)	Kläranlagenkapazität, Art und Länge der Kanalleitungen .	53
ee)	Zustand der Bausubstanz der Kläranlagen, Abwassernetze und -pumpwerke	55
ff)	Beschaffenheit eingeleiteten Abwassers, Gewässer- beschaffenheit	56
gg)	Schlechter Anlagenzustand, unzureichender Erneuerungsaufwand aus betriebswirtschaftlicher Sicht . .	59
hh)	Auswirkungen auf Produktion und Anlagenbestand (Grundfonds) des WAB	60
ii)	... und die Stör- und Reparaturanfälligkeit	60
h)	Planungsmängel, auch damals	61
i)	Sanierungsvorschläge, die bedeutende Investitionen erfordern .	62
aa)	Forderung nach Einführung „Neuer Technik“	62
bb)	Forderung nach bedarfsgerechtem Bau von Kläranlagen mit biologischer Stufe „vom Oberlauf der Flussgebiete her“	62
cc)	Bau von Anlagen zur Abwasserbehandlung	63
dd)	Bau von Wasserspeichern und -leitungen zum Ausgleich von Disparitäten	64
j)	das (Dauer-) Problem der Instandhaltung	64
k)	Die Sorge um das Personal	69
aa)	Berufsaus- und -fortbildung	69
bb)	Arbeits- und Lebensbedingungen	70
cc)	Personal der Leitungsebene	73
dd)	Lohnentwicklung	74
l)	Einflussnahme der SED	75
aa)	Reaktion auf Planrückstände im Bezirk Magdeburg	75
bb)	Reaktion der Abteilung Wirtschaftspolitik der SED- Bezirksleitung	78

cc) Vorschlag der Abteilung Parteiorgane der SED-Bezirksleitung	79
m) Bekämpfung möglicher Terrorakte	81
n) Notwasserversorgung im Verteidigungsfall	82
4. Zusammenfassung	83
5. Vergleich mit der Bestandsaufnahme 1990 und Ergebnis	83
a) Vergleich des Entwicklungsstandes 1964 und 1989	83
b) Ergebnis Wasserversorgung	85
c) Ergebnis Abwasserentsorgung	89
6. Erkenntnisse am Rande	93
II. Die Entwicklung bis zum März 1994	94
1. Transformation des Volkseigenen Betriebs in die Magdeburger Wasser und Abwassergesellschaft mbH (MAWAG)	94
2. Entscheidende Einflussnahme der Treuhandanstalt (THA)	95
3. Ansprüche der Kommunen	98
4. Erhalt des WAB-Nachfolgebetriebs oder Aufteilung?	102
a) Überlegungen der MAWAG-Geschäftsführung	103
b) Widerstreitende Interessen	104
aa) Wasserverbandstag	104
bb) Städte- und Gemeindebund	106
cc) Treuhandanstalt	106
dd) Wasserabteilung des MU	107
ee) Vorschläge privater Unternehmen	110
ff) Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft	110
gg) Vorschlag aus Mecklenburg-Vorpommern	111
hh) Bundeswirtschaftsministerium	114
ii) Eigentümerverein der MAWAG	118
jj) Zwischenergebnis	118
5. Der Übergang von der Treuhandanstalt in kommunale Hand	119
a) Vom Herausgabeanspruch zur Mitgliedschaft im Anteilseignerverein	119
b) Übertragung der Anteile auf den Anteilseignerverein	125
c) Übertragung des Vermögens auf neue Aufgabenträger	128
6. Zwischenergebnis	130
a) Überlegungen der MAWAG	130
b) Ingenieurbüro Fichtner	131
c) WIBERA, Wirtschaftsberatungs-AG	134
d) Zwischenergebnis	136
7. Schwierige Rahmenbedingungen	138
a) Stellenwert der Abwasserbehandlung in der DDR	138
b) Randbedingungen der Abwasserbeseitigung 1990	139
c) Erfahrungen der Oberen Kommunalaufsicht	145
d) ... und der Umweltverwaltung	147
e) Gestaltung der Entflechtung	148

f)	Handlungsmuster, orientiert an Erfahrungen in der DDR	149
g)	Wirkung straf- und zivilrechtlicher Haftung	150
h)	Mangelnde Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden	151
8.	Erste Versuche einer Problemlösung	152
9.	... im Vorfeld von Wahlen	157
10.	Bürgerzorn	160
III.	Der Trink- und Abwasserzweckverband XY	161
1.	Entwicklung der Probleme	162
a)	Fallstudie A	162
b)	Fallstudie B	173
aa)	Finanzierung	175
bb)	Vergütung des Betreibers	176
cc)	Versicherungsschutz	178
dd)	Regelungen zur Beendigung des Betreibervertrags	178
ee)	Vertragserweiterung	178
ff)	Reaktion der Mitgliedsgemeinden auf problematische Kostenentwicklung	181
gg)	Erste Reaktionen des Landes	182
c)	Fallstudie C	185
aa)	Entwicklung der Probleme	186
bb)	Betreibervertrag des B-Verbandes	191
cc)	Haushaltsrechtliche Prüfung der Kredite	193
dd)	Technisch-wirtschaftliche Untersuchung	196
ee)	Keine Verständigung	197
ff)	Verstärkung der Verbandsverwaltung, Gründungsfehler, Austritte	197
gg)	Der Fortgang der unendlichen Geschichte	198
hh)	Obstruktion	200
ii)	Neuer Versuch der Verständigung	202
2.	Eine Fülle von Schwierigkeiten beim Aufbau leistungsfähiger Geschäftsführungen	205
3.	Fehlplanungen und Regressforderungen	206
a)	Einzelbeispiele	206
b)	Ursachen, Zwischenergebnis	207
4.	Mängel der Geschäftsführung	208
IV.	Möglichkeit, die territoriale Organisationsstruktur beizubehalten	209
B.	Reaktionen auf die Fehlentwicklungen bis zum Erlass der Sanierungshilfe-Richtlinie 1995	212
I.	Bestandsaufnahme 1994	215
1.	Anlass der Erhebung, Stopp neuer Maßnahmen	215
2.	Datenerhebung	217

3. Einstufung der Verbände in vier Kategorien	218
II. Organisatorische Vorkehrungen und finanzielle Hilfen	219
1. Bildung eines Stabes und besonderer Arbeitsgruppen	219
2. Konzeption finanzieller und personeller Hilfen, Überprüfung	220
3. Hilfen zur Reduzierung hoher Gebühren und Beiträge	221
a) Sparsamere technische Lösungen	221
b) Obergrenzen für Gebühren und Beiträge	222
c) Neue Prioritäten der Förderung	222
d) Zinshilfeprogramm	223
e) Billigkeitsregelungen	223
f) Aussetzung von fälligen Beitragsleistungen	224
g) Sanierungsfonds	224
h) Steigerung der Akzeptanz/Öffentlichkeitsarbeit	225
4. Finanzierung der Hilfen	226
III. Weitere Entwicklung nach dem Regierungswechsel 1994	228
1. Erste Überlegungen der neuen Landesregierung	228
a) Untersuchungs- oder Unterausschuss?	229
b) Eine hitzige Plenardebatte	230
2. Probleme mit der Kommunalisierung der MAWAG	234
a) Liquidation der MAWAG	238
b) Fortführung des Tagesgeschäfts	239
c) Sanierung der Verbände	240
d) Zwischenergebnis	242
Zweiter Teil	243
A. Umfassende Aufarbeitung der Probleme ab 1995	243
I. Möglichkeiten und Grenzen der Sanierungshilfe	243
1. Grundprinzipien	243
a) Vorüberlegungen	243
b) Grundprinzipien der Sanierungshilfe	250
aa) Gewährleistung der Entsorgungssicherheit	250
bb) Zeitliche Befristung der Sanierungshilfe – grundsätzlich rückzahlbar	251
cc) Strenge Kontrolle durch jährliche Bewilligung	254
dd) Technisches und wirtschaftliches Konzept als Voraussetzung für die Sanierungshilfe	256
ee) Mindesthöhe der zu erhebenden Gebühren und Beiträge ..	257

ff) Sparsame und leistungsfähige Geschäftsführung	259
gg) Sonstiges	261
2. Abwehrreaktionen der Verbände	261
3. Vermehrter Kontrollaufwand, Gefahr dauerhafter Subventionierung	263
a) Kosten der Kontrolle	264
b) Versagen immanenter Kontrollmechanismen	265
c) Versuch der Steuerung durch Richtlinien	266
II. Zielgerichtete Verwendung der investiven Fördermittel	267
1. Interesse des Landes, Bindungen	271
2. Planungssicherheit für die Aufgabenträger	276
3. Koordinierungsprobleme, Lösungsansätze	280
III. Organisatorische Restriktionen	283
1. Zusammenarbeit zwischen dem Innen- und Umweltressort	283
2. Beteiligung der Bürgerinitiativen	284
3. Vergabe von Beratungsleistungen	285
4. Nicht verausgabte Fördermittel; Wirksamkeit der Überprüfung	286
5. Existenz des Sonderstabes	286
6. Zwischenergebnis	290
B. Schritte zur Lösung der Probleme	291
I. Der Unterausschuss zur Lösung der Abwasserproblematik	291
1. Aufgabenstellung	291
a) Zweite Legislaturperiode des Landtags – 1994 bis 1998	291
b) Dritte Legislaturperiode des Landtags – 1998 bis 2002	299
2. Verfahren	300
3. Ergebnisse	301
a) Zu den Ursachen der Abwasserproblematik	301
aa) Zum Nachholebedarf	301
bb) Zur Entwicklung in den alten Bundesländern	303
cc) Zusammenfassung	303
b) Schwerpunkte der Beratungsarbeit	306
aa) Kommunale Abwasserbeseitigung	306
bb) Probleme einzelner gewerblicher Unternehmen und Regionen	307
II. Ministerielle Organisation und Einfügung der Aufgabe in die Mittelinanz	308
1. Aufgabenwahrnehmung im Ministerium des Innern	308
2. Übergang in das Ministerium für Raumordnung und Umwelt	311
a) Landtagswahl 1998	311
b) Umzug in das Ministerium für Raumordnung und Umwelt	312
3. Organisation in den Regierungspräsidien	313

4. Probleme der Koordination	315
III. Teilentschuldung nach Organisationsuntersuchung	324
1. Strukturelle Mängel der Aufgabenträger	335
a) Aufgabenträger nach Kommunal- und Wasserrecht	335
b) Zersplitterte Strukturen	336
c) Welche Struktur ist angemessen, welche Effekte sind bei verbesselter Struktur zu erwarten?	337
d) Strukturverbesserung als Ziel der Teilentschuldung	341
2. Personelle Ausstattung der Aufgabenträger	344
3. Umfassende Untersuchung aller problembehafteten Räume	346
a) Verfahren zur Gewinnung der beauftragten Unternehmen	350
aa) Berücksichtigung vorhandener Untersuchungen	351
bb) Ziele der Untersuchung	351
cc) Wer wird Auftraggeber?	352
dd) Pilotverfahren	354
cc) Leistungsverzeichnis	356
ff) Unabhängigkeit der beauftragten Unternehmen	357
b) Begleitung der einzelnen Untersuchungsverfahren, gegenläufige Interessen	357
c) Auswertungsverfahren	360
4. Teilentschuldung	362
a) Finanzielle Ausstattung	362
b) Verfahren und Voraussetzungen der Teilentschuldung	364
c) Zuwendungsverträge	368
aa) Grundannahmen	368
bb) Rechtssichere und nachprüfbare Leistungen	369
cc) Erfolgsorientiert	370
dd) Zur Selbsthilfe aktivierende Landeshilfe	371
ee) ... durch Verwaltungsvertrag	371
ff) Vertrag nicht von Anfang an	372
gg) Einzelne Vertragsbestimmungen	373
hh) Die finanzielle Abwicklung	377
5. Wege zur Strukturverbesserung	378
a) Zweckvereinbarungen	378
aa) Muster einer Zusammenarbeit	379
bb) Ausschreibungspflichtig?	382
bb) Steuerpflichtig?	387
b) Fusionen	390
IV. Gesetzesänderungen	395
1. Änderung des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit ..	395
a) Wirtschaftsführung und Rechnungswesen nach dem Vorbild der Eigenbetriebe	395
b) Stärkung der Verbandsleitung – Doppelspitze	398
2. Pflichtverband und Eingliederung von Zweckverbänden	400

V. Die gescheiterte befristete Übertragung der Aufgabe Abwasserbeseitigung im Einzelfall auf Landkreise	407
1. Vorschlag des Sonderstabs	409
2. Modifikation des Vorschlags nach externer Beratung	410
3. Verfassungsrechtliche Prüfung	411
a) Der Vorschlag, den Landkreis für zuständig zu erklären, im Kontext kommunalaufsichtlichen Handelns	411
b) Das kommunalaufsichtliche Instrumentarium	411
c) Zwangsmitgliedschaft in einem Zweckverband	411
d) Verletzt die Übertragung der Aufgabe Abwasserbeseitigung auf den zuständigen Landkreis Rechte der Gemeinde aus Art. 28 II GG, Art. 87 I Verf. LSA?	412
aa) Schutzbereich	412
(1) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	412
(2) Objektive Rechtsinstitutsgarantie	413
(a) Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	413
(b) Regelung in eigener Verantwortung	414
(3) Gesetzesvorbehalt	415
(a) Kernbereich	415
(b) Vorfeld des Kernbereichs	416
bb) Eingriff in den Schutzbereich	417
(1) Eingriff in den Grundsatz der Allzuständigkeit durch Aufgabenentzug	418
(a) Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft?	418
(b) Eingriff in den Kernbereich?	418
(aa) Zulässiger Eingriff in die Organisationshoheit?	420
(bb) Aufgabenentzug durch organisatorische Regelung	423
(2) Ergebnis	429
e) Selbstverwaltungsrecht der Landkreise	430
aa) Verdrängt Bundesrecht landesrechtliche Vorschriften?	431
bb) Aufgabenübertragung nach LVerf LSA	432
cc) Ergebnis und Gesetzesvorschlag	436
VI. Betriebsinformationssystem Abwasser (BISA), Schulungsmaßnahmen ..	437
1. Betriebsinformationssystem Abwasser (BISA)	437
a) Anfänge	437
b) Das BISA nimmt Gestalt an	439
c) Umzug in das Umweltministerium, Wechsel des Projektentwicklers, Professionalisierung	443
d) Weitere Perfektionierung, zehnjähriger Wirtschaftsplan	449
e) Gebühren- und Beitragsbearbeitung durch CALCULAT	450
f) Kommunalisierung des BISA	455
aa) Grundsätzliche Erwägungen	455
bb) Klare Trennung zwischen kommunalen und Landesaufgaben	457
g) Ergebnis	460

2. Ausbildung und Schulung der Geschäftsführungen der Abwasserzweckverbände	460
a) Geschäftsführerlehrgang, Aktualisierungstage	461
b) Lehrgänge Verwaltung und Recht A 1/A 2 (Verwaltungsfachwirt)	462
c) Weitere Schulungsmaßnahmen	465
d) Ergebnis	467
VII. Management-Unterstützungsgruppe – Instrument erweiterter Kommunalaufsicht	467
1. Entstehung, Struktur und Aufgaben	467
2. MUG als intensivierete Kommunal- und Fachaufsicht	473
3. Einzelbeispiele	475
4. Ergebnisse	490
a) Satzungen	491
b) Verträge/Vereinbarungen	491
c) Arbeitsorganisation	492
d) Investitionen	492
e) kaufmännische Betriebsführung	492
f) Technische Betriebsleitung	493
g) Technische Betriebsführung	493
h) Dezentrale Entsorgung	493
i) Recht	493

Dritter Teil

Zusammenfassende Ergebnisse und Änderungsvorschläge	496
---	-----

A. Zerlegung der WAB-Strukturen	496
---------------------------------------	-----

B. Die Sicherung der Aufgabenerfüllung in der Phase der Umstrukturierung	501
--	-----

I. Aufrechterhaltung einer gesicherten Wasserversorgung	501
---	-----

II. Erhaltung einer übergreifenden kommunalen Struktur	503
--	-----

C. Zusammenführung der durch die Zerlegung der WAB-Betriebe entstandenen kleinen Einheiten	505
--	-----

D. Kostengünstige großflächige Struktur	507
---	-----

E. Flächenhafte Privatisierung?	510
F. Finanzierung der Investitionskosten vereinfachen	511
I. Kosten der Beitragserhebung in Sachsen-Anhalt	511
II. Das bestehende System ist zu teuer	512
III. Das bestehende System ist kompliziert	513
IV. Vorschläge für eine Umgestaltung der Beitragserhebung	518
1. Ein neuer Ansatz	518
2. Kontinuierliche Abgabe zur Finanzierung der Investitionskosten . . .	518
a) Grundsätze	518
b) Aufwandsermittlung	520
c) Verteilung des umlagefähigen Aufwands	523
aa) Bemessung nach Wohneinheiten	523
bb) Übergangsregelung	526
cc) Erweiterung, Verbesserung	527
dd) Oberflächenwasser	527
d) Verfassungsrechtliche Bedenken?	528
aa) Beitrag oder Steuer?	528
bb) Sonderabgabe oder Abgabe sui generis?	529
cc) Sonstige rechtsstaatliche Anforderungen	530
dd) Ergebnis	533
e) Verteilungsregelung nach der modifizierten Grundstücksfläche	533
3. Einfachere Maßstäbe	534
a) Freiwillige Investitionszuschüsse, die zu niedrigeren Gebühren führen, bei einem Verzicht auf Beiträge	534
b) Privatrechtliches Entgelt	535
4. Grundsteuermehrbelastung	536
G. Das kommunalaufsichtliche Instrumentarium bedarf der Ergänzung	539
H. Zusammenführung von Kommunalaufsicht und Kommunalprüfung	539
I. Widerspruchsbearbeitung auch in Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch die Landkreise	540

Inhaltsverzeichnis 19

Thesen 541

Literaturverzeichnis 547

Glossar 553