

Burgenlandkreis  
Schönburger Straße 41  
06618 Naumburg

### Zweckverband für Abwasserentsorgung Weißenfels (ZAW)

Mit Bericht vom 17.09.2012 an den BLK hat der ZAW Weißenfels seine Vorstellungen zur weiteren Aufgabenwahrnehmung ab 01.01.2013 dargestellt. Danach ist die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechtes beabsichtigt. Mangels entsprechender Angaben, wird davon ausgegangen, dass die neu zu gründende Anstalt die Aufgabe der Abwasserbeseitigung vollständig selbstständig, d.h. sowohl in technischer als auch in kaufmännischer Hinsicht wahrnehmen soll. Die Beauftragung eines Dritten mit einer (teilweisen) Aufgabenwahrnehmung bzw. der Abschluss einer Zweckvereinbarung mit einem anderen Aufgabenträger ist bisher nicht beabsichtigt.

Der Landkreis Burgenlandkreis hat am 24.11.2011 die Auflösung des ZAW Weißenfels unter der aufschiebenden Bedingung genehmigt, dass die Auflösung erst wirksam wird, wenn gewährleistet ist, dass unmittelbar anschließend die Aufgabe der Abwasserbeseitigung durch einen leistungsfähigen Aufgabenträger bis spätestens zum 01.01.2013 wirksam übernommen wird. Damit sollte sichergestellt werden, dass die bis dahin aufgetretenen Probleme in der Aufgabenwahrnehmung des ZAW Weißenfels zukünftig vermieden werden. Der angestrebte Zusammenschluss mit den Zweckverbänden ZWA Bad Dürrenberg und AZV Saale-Rippachtal wäre geeignet gewesen, die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung leistungsfähig sicherzustellen. Zu dem geplanten Zusammenschluss wurde vom ZAW Weißenfels kein Beschluss gefasst.

Nunmehr beabsichtigt der ZAW Weißenfels, der nur noch die Stadt Weißenfels als Verbandsmitglied hat, durch die Bildung einer Anstalt öffentlichen

Halle, 21.09.2012

Ihr Zeichen:

Mein Zeichen:  
206.7.4-01710-WSF

Bearbeitet von: Frau Bennwitz

kathrin.bennwitz@  
lwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1448

Fax: (0345) 514-1414

#### Hauptsitz:

Ernst-Karnieth-Straße 2  
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0

Fax: (0345) 514-1444

Poststelle@  
lwa.sachsen-anhalt.de

#### Internet:

www.landesverwaltungsamt.  
sachsen-anhalt.de

**E-Mail-Adresse** nur für  
formlose Mitteilungen  
ohne elektronische Signatur

LHK Sachsen-Anhalt  
Deutsche Bundesbank  
Filiale Magdeburg  
BLZ 810 000 00  
Konto 810 015 00

Rechts, deren Gewährträger die Stadt Weißenfels wäre, die Aufgabe der Abwasserbeseitigung weiterhin allein, ohne Zusammenarbeit mit einem leistungsfähigen Aufgabenträger wahrzunehmen. Aus der Erfahrung der Überwachung der Aufgabenwahrnehmung der letzten Jahre bestehen seitens der oberen Kommunalaufsichts- und der oberen Wasserbehörde erhebliche Bedenken, ob durch die beabsichtigte Bildung dieser Anstalt öffentlichen Rechts eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung gewährleistet werden kann.

Nach § 116 Abs.1 Nr. 2 GO LSA kann sich die Gemeinde in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts betätigen, wenn die wirtschaftliche Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen. Hierbei ist der sich aus § 90 GO LSA ergebende Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Danach besteht im konkreten Fall die Verpflichtung zu prüfen, ob die Wahrnehmung der Aufgabedurch die Wahl einer anderen, vorliegend zulässigen Organisationsform, wie des Regiebetriebes oder des Eigenbetriebes nichtwirtschaftlicher erfüllt werden könnte.

Unabhängig von der späteren Rechtsform müsste der Zweckverband, da der Betriebsführungsvertrag des ZAW Weißenfels mit den Stadtwerken zum 31.12.2012 ausläuft, unter der Annahme, dass kein Zusammenschluss mit anderen Aufgabenträgern erfolgt, eine eigene Betriebsorganisation mit eigenem Personal aufbauen. Durch die KBS Kommunalberatung GmbH wurde im Rahmen der Erstellung der Abwassergesamtkonzeption Raum Weißenfels/Bad Dürrenberg ein Personalbedarf von 38 Mitarbeitern zur Erledigung der technischen und kaufmännischen Betriebsführung für den ZAW Weißenfels ermittelt. Dieses Personal müsste mit entsprechender Qualifikation zum 01.01.2013, unabhängig von der Rechtsform, zur Verfügung stehen, um eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung ab diesem Zeitpunkt sicherzustellen.

Der Aufgabenträger wäre aufgrund des geringen derzeitigen eigenen Personalbestandes gezwungen, neues Personal einzustellen. Das von den Stadtwerken zur Übernahme vorgesehene Personal ist zur Deckung des erforderlichen Personalbedarfes nicht ausreichend. Durch die zwingend erforderlichen Neueinstellungen und den damit verbundenen kompletten Aufbau einer neuen Betriebsorganisation ist nicht zu erwarten, dass der Aufgabenträger ab dem 01.01.2013 in der Lage wäre, seiner Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung mit ausreichend qualifiziertem Personal nachzukommen. Damit wäre der erforderliche Qualitätssprung von der Arbeitsweise des bisherigen Aufgabenträgers zur neu zu gründenden Anstalt eher unwahrscheinlich.

Die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben des Satzungsvollzugs, der Einnahmebeschaffung als auch der technischen Abwasserbeseitigung durch die beabsichtigte Anstalt ist fraglich. Aus der Erfahrung der technischen Abwasserbeseitigung der letzten Jahre bestehen erhebliche

Bedenken eine vollständig neue Organisationsstruktur ohne qualifizierte Hilfe Dritter aufzubauen. Dies begründet sich wie folgt:

Der ZAW Weißenfels hat es in den vergangenen Jahren versäumt, die Erhebung von Gebühren und Beiträgen entsprechend der geltenden gesetzlichen Vorgaben vorzunehmen und hierfür die erforderlichen personellen Vorkehrungen zu treffen. Ein grundlegender Mangel der Abwassergebührensatzung des ZAW Weißenfels ist, dass ungeachtet eines Anteils der industriell-gewerblichen Einleiter von mindestens rund 70 % der Schmutzfracht kein Starkverschmutzerzuschlag erhoben wird. Dies wirkt sich letztlich zum Nachteil der Einleiter mit „gewöhnlichem“ häuslichen Abwasser aus. Hinzu kommt, dass das Produktionsabwasser aus dem Schlachthofgelände bislang unter Verstoß gegen geltendes Recht separat gegen ein anderweitiges „Entgelt“ in der Kläranlage behandelt wird.

Diese Versäumnisse des ZAW wirken sich u. a. unmittelbar auf die noch bestehende Überfrachtung der Kläranlage aus. Gäbe es durch den Starkverschmutzerzuschlag den finanziellen Anreiz zu einer Vorbehandlung bzw. Vergleichmäßigung der industriellen Einleitungen, würden die Einleiter auch insoweit veranlasst, notwendige Vorkehrungen zu treffen und die Fracht verringern. Allerdings ist damit zu rechnen, dass entsprechende Änderungen der Veranlagung durch den ZAW bei den betreffenden Gebühren- bzw. ggf. auch Beitragszahlern auf Widerspruch stoßen. Der ZAW müsste also auch für diesen zusätzlichen Aufwand die entsprechenden personellen und ggf. organisatorischen Vorkehrungen treffen.

Im Rahmen seiner Gesamtverantwortung hat der ZAW Weißenfels zwischenzeitlich zur Kenntnis genommen, dass die Kläranlage in erheblicher Abweichung von der zu Grunde liegenden Zulassungsentscheidung errichtet und schließlich auch betrieben wurde.

Er hatte keinen zureichenden Überblick über den tatsächlichen Anlagenbestand, die Zuläufe zur Anlage speziell aus dem Bereich der Fleischwerk Weißenfels GmbH und die konkrete Betriebserfordernisse der Anlage.

In Abweichung von dem Planfeststellungsbeschluss des damaligen Regierungspräsidiums Halle entschied der ZAW Weißenfels, ein zunächst vorgesehenes Misch- und Ausgleichsbecken nicht zu errichten. Gerade unter dem Eindruck der erkennbaren Überlastung wäre das Becken entsprechend seiner Bestimmung geeignet gewesen, Belastungsspitzen zu kappen und im Havariefall eine Pufferfunktion zu erfüllen. Das Misch- und Ausgleichsbecken hätte dazu geführt, dass die an den 85-Perzentil –Wert anknüpfende rechnerische Auslastung verringert gewesen wäre.

Der ZAW Weißenfels hätte erkennen müssen, dass die Anlage abweichend von den Angaben betrieben wurde, die der Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses 1996 und der geltenden

wasserrechtlichen Erlaubnis zu Grunde lagen. Die Anlage wurde mit einem Trockensubstanz(TS)-Wert von bis zu 8 betrieben, vorausgesetzt war aber ein TS-Wert von 3,0. Bis heute liegt der TS-Wert über dem dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Wert. Das Betreiben der Anlage mit einem höheren TS-Wert bezweckte offenbar, eine höhere Fracht abbauen zu können. Zugleich begünstigte der höhere TS-Wert jedoch die Betriebsinstabilität und einen möglichen Schlammabtrieb.

Der ZAW Weißenfels verfügte zudem bis weit in das Jahr 2011 hinein über keinen zureichenden Überblick über den Bauzustand und die tatsächlich festzustellenden einzelnen Teilströme. Im Betriebsführungsvertrag hatte er sich lediglich die Befugnis einräumen lassen, „nach vorheriger Anmeldung von dem Betriebsführer einmal jährlich eine gemeinsame Begehung der Entsorgungsanlagen verlangen“ zu dürfen.

Der ZAW Weißenfels unterließ es, dass die Ergebnisse der Eigenüberwachung darauf überprüft wurden, ob die Vorgaben der geltenden wasserrechtlichen Erlaubnis eingehalten wurden. Er unternahm nichts dafür, dass im Rahmen der Eigenüberwachung festgestellte Überschreitungen der Überwachungswerte der für die Gewässeraufsicht zuständigen Behörde unverzüglich mitgeteilt wurden. Die Eigenüberwachung erfolgte nicht entsprechend den Vorgaben des Bescheides und der EigÜVO, so etwa hinsichtlich der Anforderung der Probenahme zu unterschiedlichen Tageszeiten. Er zog nicht in Betracht, wenigstens die wesentlichen Einleiter aus der Lebensmittelindustrie kontinuierlich bzw. jedenfalls mit einer repräsentativen Anzahl von Proben überwachen zu lassen.

Der ZAW Weißenfels müsste wegen der Eigenart der Einleitungen organisatorisch und ggf. personell in der Lage sein, etwaige Überschreitungen feststellen und rechtssicher einem mutmaßlichen Verursacher zuordnen zu können.

Dem ZAW Weißenfels waren die Einzelheiten des Zusammenhangs zwischen den Vorbehandlungsanlagen für die Fleischproduktion und den in seiner eigenen Verantwortung stehenden Betriebsanlagen der Verbandskläranlage nicht bekannt. Er selbst hatte allerdings die entsprechenden Zulassungsentscheidungen für die Flotationsbauwerke erwirkt. Er nahm auch keinen ausreichenden Einfluss darauf, dass die Einhaltung der im Einleitungsvertrag mit der Schlachthof Weißenfels GmbH bzw. der Fleischwerk Weißenfels GmbH geregelten Parameter effektiv überwacht werden konnten.

Für wesentliche, betriebsrelevante Aggregate fehlte es an einer entsprechenden Reservehaltung. Erst auf die Verfügung der Unteren Wasserbehörde des Landkreises Burgenlandkreis vom 28.09.2010 analysierte der ZAW Weißenfels schließlich, welche Vorkehrungen notwendig seien und holte Versäumtes nach.

Es fehlte darüber hinaus offenkundig auch an einer Überwachung des Betriebsführers und der auf dem Kläranlagenstandort tätigen Drittfirmen dahingehend, dass etwaige Arbeiten mit etwaigem Einfluss auf den ordnungsgemäßen Betrieb der Kläranlage zuvor der zuständigen Gewässeraufsicht anzuzeigen und ein Notfallplan für den Fall von Abweichungen vom regulären Betrieb zu erstellen und der Gewässeraufsicht zur Zustimmung vorzulegen sei.

Spätestens im III. Quartal 2003 hatte der ZAW Weißenfels aus der Eigenüberwachung Kenntnis erlangt, dass im Einzelfall Überschreitungen von Überwachungswerten festgestellt worden waren, dass die Anlage über den in der Erlaubnis festgelegten Wert (jedenfalls in der biologischen Stufe) betrieben wurde und dass spätestens seit dem I. Quartal 2004 maßgebliche Einleiter Erweiterungen ihrer Produktionskapazitäten planten. Bei dieser Sachlage wäre es angezeigt gewesen, umgehend zu prüfen, welche Zuläufe mit welcher Beschaffenheit und Menge vorliegen und durch welche Maßnahmen ein Betrieb der Anlage entsprechend einer geltenden Erlaubnis gewährleistet werden kann; ggf. hätte eine Sanierungserlaubnis beantragt werden können. Wären die entsprechenden Maßnahmen zeitnah und gezielt veranlasst worden, hätte der ZAW Weißenfels vermutlich früher als erst im Jahr 2006 eine Erweiterung der Kläranlage planerisch angegangen. Die Planungsdauer von der erstmaligen Anzeige der Absicht, die Kläranlage bis in den Bereich von mehr als 6000 kg BSB5/d zu erweitern, bis zur erstmaligen Veranlassung der Auslegung war auch in Anbetracht des relativ kurzen Planungsraums ersichtlich zu lang. Bei entsprechender Beaufsichtigung der Planungsarbeiten wäre eine wesentlich kürzere Zeitdauer möglich gewesen. Ein Hindernis für eine schnellere Bearbeitung war jedenfalls, dass der ZAW Weißenfels nur Vermutungen hinsichtlich des für die Bemessung maßgeblichen gewerblichen Abwassers, seiner Beschaffenheit und Mengen anstellte, nicht jedoch Prognosen auf der Grundlage korrekt ermittelter Daten.

Der ZAW Weißenfels betreibt eine Mischwasserkanalisation, über die der größte Teil der Abwassermengen der zentralen Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird. Zumindest im fraglichen Zeitraum 2006 bis 2011 gelang es dem ZAW Weißenfels offenkundig nicht, das Zusammenspiel zwischen vorgelagerten Entlastungsbauwerken und der Abwasserbehandlungsanlage für den Fall einer drohenden hydraulischen Überlast so zu steuern, dass die Kläranlage auch bei Starkregen und anderen atypischen, jedoch planmäßigen Umständen in jeder Lage ordnungsgemäß betrieben werden konnte. Eine Berechnung der über die Mischwasserabschläge derzeit in den Vorfluter Saale geleiteten Abwasserfracht (z.B. nach KOSIM) fehlt. Aus den diesbezüglich Ende 2011 ergänzten Unterlagen im Verfahren zur Erweiterung der Kläranlage Weißenfels geht jedoch hervor, dass die „Abwasserfahne“ der Mischwasserabschläge weitaus schädlicher für die Gewässerfauna war als die Einleitung aus dem Ablauf der Kläranlage ist. Der ZAW Weißenfels muss deshalb personell und organisatorisch in der Lage sein, seine Bauherrenaufgaben bei der anstehenden stufenweisen Erweiterung der Kläranlage zu erfüllen als auch die Finanzierung der Regenüberlaufbecken (ebenfalls mit einem Aufwand von mehreren Mio. EUR) sicherzustellen.

Ein leistungsfähiger Aufgabenträger benötigt eigenes, entsprechend fachlich qualifiziertes Personal, um der bei ihm verbleibenden Gesamtverantwortung für Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung seiner Abwasseranlagen (insbesondere der Kläranlagen) nachkommen zu können.

Der Aufgabenträger muss dabei beachten, dass nach dem geltenden Regelwerk die Kläranlage durchgehend besetzt sein muss. Zwar handelt es sich lediglich um eine Kläranlage mit kommunalem Abwasser der Größenklasse 4. Da die Anlage aber deutlich überfachtet und ihr Betrieb instabil war, muss sie intensiver überwacht werden, um möglichen Überwachungswertüberschreitungen entgegen zu wirken. Weiterhin ist durch den Aufgabenträger zu berücksichtigen, dass für die Anlage aufgrund der überhöhten Auslastung und der bekannten Instabilität jederzeit eigener ingenieurtechnischer Sachverstand verfügbar sein muss.

Darüber hinaus bestehen grundlegende Bedenken im vorliegenden Fall gegen die Rechtsform Anstalt hinsichtlich der eingeschränkten kommunalaufsichtlichen Einflussmöglichkeiten gegenüber der Anstalt. Zwar unterliegt eine kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts unmittelbar der staatlichen Aufsicht. Eine Vorlage- und Genehmigungspflicht des Wirtschaftsplanes, der Kreditaufnahmen und der Verpflichtungsermächtigungen besteht allerdings nicht. Die Kommunalaufsicht erhält insoweit nur im Rahmen der Prüfung des Haushaltsplanes der Kommune regelmäßig Kenntnis von dem als Anlage zum Haushaltsplan beigefügten Wirtschaftsplan.

Die Wahrnehmung der Aufgabe der Abwasserbeseitigung durch eine Anstalt öffentlichen Rechts mit der aus oben dargelegten Gründen, zwingend erforderlichen Personalausstattung wird voraussichtlich nicht die effektivste und wirtschaftlichste Variante darstellen. Das gilt auch für die Aufgabenwahrnehmung durch einen Regiebetrieb oder Eigenbetrieb, sofern man sich nicht eines Dritten bedient oder mit anderen leistungsfähigen Aufgabenträgern zusammenarbeitet.

Darüber hinaus hat der Landkreis zu prüfen, ob mit der beabsichtigten Bildung der Anstalt öffentlichen Rechts der in der Genehmigungsverfügung des Landkreises vom 24.11.2011 geforderte leistungsfähige Aufgabenträger geschaffen werden kann.

Um die aus Sicht des LVwA erforderliche Zusammenarbeit des ZAW oder der Stadt Weißenfels mit anderen leistungsfähigen Aufgabenträgern rechtssicher zu organisieren, sollte daher in Anbetracht der verbleibenden Zeit bis zum Auslaufen des Betriebsführungsvertrages dem ZAW eine Übergangslösung vorgeschlagen werden.

Es könnte daher empfohlen werden, die Aufgabenwahrnehmung durch einen Eigenbetrieb der Stadt Weißenfels zu organisieren. Auch könnte der vorübergehende Fortbestand des ZAW Weißenfels zeitlich befristet geduldet werden, wenn die kaufmännische und technische Betriebsfüh-

rung oder mindestens die kaufmännische Betriebsführung und technische Überwachung des Personals durch einen anderen leistungsfähigen Aufgabenträger als geeigneten Dritten im Rahmen einer Zweckvereinbarung wahrgenommen würde. Dazu sollte sich der ZAW einen geeigneten Partner suchen. Auch wenn die Bestrebungen zum Zusammenschluss der Zweckverbände im Raum Weißenfels/Bad Dürrenberg vorerst nicht gewollt sind, könnten die in Vorbereitung dieser Zusammenarbeit untersuchten und aufgezeigten Effekte zur Anwendung empfohlen werden.

Z.B. hat der ZWA Bad Dürrenberg seine Bereitschaft vorgetragen, die im Rahmen der in der KBS-Studie aufgezeigte Zusammenarbeit über eine Zweckvereinbarung zu organisieren. Damit könnten zusätzliche Neueinstellungen vermieden werden und der Aufgabenträger könnte auf die beim ZWA Bad Dürrenberg vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen in der kaufmännischen und technischen Betriebsführung zurückgreifen. Eine derartige Zweckvereinbarung könnte die Vorstufe zu einem späteren Zusammenschluss der Aufgabenträger sein und gegenwärtig bestehende Vorurteile bei den Mitgliedsgemeinden ausräumen.

Der Landkreis wird gebeten, den ZAW Weißenfels zur weiteren ordnungsgemäßen Aufgabewahrnehmung intensiv zu beraten. Insbesondere ist das Ausräumen der oben ausführlich aufgezeigten Versäumnisse zu erörtern. Das Ergebnis der Prüfung der Bildung der Anstalt öffentlichen Rechts und der Erfüllung der Nebenbestimmung im Genehmigungsbescheid zur Auflösung des ZAW Weißenfels bitte ich mir umgehend mitzuteilen.

Im Auftrag

Unger