



Restrukturierung und Aufgabenklärung des AZV Pinneberg: Historie und Sachstand

Veröffentlicht am 30. August 2017

Verteiler: Verbandsmitglieder

Inhalt:

1. Zusammenfassung.....	3
1.1 Lösung für Restrukturierung: Zweckverband ohne Kommunalunternehmen.....	3
1.2 Legitimation des Aufgabenbestandes des Zweckverbands	3
2. Ausgangslage	3
2.1 Beschreibung der Situation	3
2.2 Satzungsrechtliche Lage	4
3. Status des AZV Pinneberg: Pflichtverband oder Freiverband?	5
4. Entwicklung der Verbandsaufgaben von 1965 bis heute	6
4.1 Rechtliche Anforderungen an Änderungen des Aufgabenbestandes.....	6
4.2 Aufgabenbestand in der ersten Verbandssatzung	6
4.3 Satzungsänderungen mit Bezug zum Aufgabenbestand	8
4.3.1 1. Nachtragsatzung zur ersten Verbandssatzung 1965	8
4.3.2 3. Satzung zur Änderung der ersten Verbandssatzung 1965.....	8
4.4 Zweite Verbandssatzung 1976 (erste Neufassung)	9
4.4.1 3. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 (1981)	9
4.4.2 5. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 (1985)	10
4.4.3 14. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 (1997)	10
4.5 Dritte Verbandssatzung ab 2001 (Zweite Neufassung).....	10
4.5.1 3. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 2001 (2006)	11
4.5.2 5. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 2001 (2008)	12
4.5.3 10. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 2001 (2017)	13
5. Ergebnis.....	13
6. Konkretisierung der Aufgabenstellung und mögliche Lösungsvarianten	14
7. Lösungsvorschlag	15
7.1 Zweckverband ohne Kommunalunternehmen	15
7.2 Abwicklung der Breitbandsparte.....	17
8. Umsetzung.....	17

Anlagen

Verwendete Abkürzungen:

AZV Pinneberg	Abwasser-Zweckverband Pinneberg
azv Südholstein	AZV-Süd-Holstein Kommunalunternehmen Anstalt des öffentlichen Rechts des Abwasser-Zweckverbandes Pinneberg
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
HSE	Hamburger Stadtentwässerung (AöR)
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LWG	Landeswassergesetz (heute WasG)
ZwVG	Zweckverbandsgesetz

1. Zusammenfassung

1.1 Lösung für Restrukturierung: Zweckverband ohne Kommunalunternehmen

Ausgehend vom Beschluss der Verbandsversammlung am 15. Dezember 2014 zur Restrukturierung des azv Südholstein/AZV Pinneberg wird eine Zweckverbandslösung vorgeschlagen:

Der azv Südholstein wird durch eine durch die Verbandsversammlung zu beschließende Aufhebungssatzung aufgelöst.

Mit der Auflösung des azv Südholstein sind alle Aktivitäten wieder direkt beim Zweckverband gebündelt, das Vermögen des azv Südholstein fällt an den Zweckverband zurück.

1.2 Legitimation des Aufgabenbestandes des Zweckverbandes

Alle Erweiterungen und Veränderungen des Aufgabenbestandes, die über diejenigen aus der Ursprungsfassung der Verbandssatzung des Zweckverbandes vom 14.07.1965 hinausgehen, sind teils mit erheblichen rechtlichen Risiken behaftet, teils eindeutig unwirksam. Zur Legitimation des Aufgabenbestandes bedarf es eines von allen Verbandsmitgliedern beschlossenen und unterzeichneten öffentlich-rechtlichen Vertrages und einer neu gefassten Verbandssatzung. Der öffentlich-rechtliche Vertrag muss zuvor von den kommunalen Gremien der Verbandsmitglieder beschlossen werden.

Ziel ist es, alle notwendigen Beschlüsse bis Ende 2017 zu fassen, um eine Umsetzung der aufgezeigten Lösung zum 1.1.2018 zu ermöglichen.

2. Ausgangslage

2.1 Beschreibung der Situation

Der Abwasser-Zweckverband Pinneberg und sein Kommunalunternehmen azv Südholstein stehen momentan an einem entscheidenden Wendepunkt. Die Herausforderung besteht darin, die Struktur der Unternehmung und ihre Organisationsform rechtssicher zu gestalten und dabei der Erledigung von Aufgaben für die Mitgliedsgemeinden bedarfsgemäß und zur Zufriedenheit aller Mitglieder Rechnung zu tragen.

Aus der Historie des Verbandes haben sich Probleme ergeben, die erst im Kontext jüngerer Entwicklungen offen zu Tage getreten sind. Seit der Gründung des Zweckverbandes im Jahr 1965 wurden im Satzungsrecht zahlreiche Änderungen der Aufgabenstellung vorgenommen, die sich – rechtlich betrachtet – im Nachhinein als nicht haltbar erwiesen haben, obgleich sie – praktisch betrachtet – für die Mehrzahl der Verbandsmitglieder zweckmäßig und notwendig gewesen sind.

Jetzt ist eine pragmatische Lösung gefragt, um die Schwierigkeiten aus der Vergangenheit zu beheben und dem Verband eine sichere rechtliche Grundlage für die Zukunft zu geben.

Im vorliegenden Papier werden der aktuelle Sachstand und die historische Entwicklung aufgeführt sowie die Optionen zur Lösung aufgezeigt, die in den Sitzungen der Verbandsversammlung im November und Dezember 2017 beraten und beschlossen werden sollen, so dass eine Umsetzung möglichst zum 1.1.2018 realisiert werden kann.

2.2 Satzungsrechtliche Lage

In der derzeit gültigen Verbandssatzung des AZV Pinneberg sind folgende wesentliche Aufgaben des Zweckverbandes aufgeführt:

- Teilaufgabe, Transport und Behandlung des Abwassers und des Klärschlammes für die zentrale und dezentrale Abwasserbeseitigung im gesamten Verbandsgebiet (Teilfunktionsaufgabe)
→ „Teilaufgabe“ bedeutet, dass das Abwasser ab Gemeindegrenze übernommen wird – die ortsinterne Sammlung obliegt der Gemeinde selbst
- gesamte zentrale und dezentrale Aufgabe der Abwasserbeseitigung (Vollfunktionsaufgabe)
→ „Vollfunktionsaufgabe“ oder „gesamte Aufgabe der Abwasserbeseitigung“ bedeutet, dass der Verband die Abwasserentsorgung ab Hausanschluss übernimmt – das schließt auch die ortsinterne Sammlung ein
- weitere Aufgaben, wie z.B. die Indirekteinleiterüberwachung

Aus den Aufgabenkomplexen ergeben sich nach aktueller Erkenntnis folgende Risiken:

- Für die Vollfunktionsaufgabe fehlt ein unterschriebener öffentlich-rechtlicher Vertrag aller Verbandsmitglieder zur Übertragung der Aufgabe an den AZV Pinneberg.
- Für die Erweiterungen des Aufgabenbestandes seit 1965 fehlt ebenfalls ein unterschriebener öffentlich-rechtlicher Vertrag aller Verbandsmitglieder zur Übertragung der Aufgaben an den AZV Pinneberg.
- Darüber hinaus befürchten einige Verbandsmitglieder (mit Teilaufgabenübertragung) bei der bestehenden Konstruktion mithaftungsrechtliche Risiken aus der Übertragung der Vollfunktionsaufgabe.

Der AZV Pinneberg hat zum 01. Januar 2009 mit dem azv Südholstein AöR ein einfaches Kommunalunternehmen nach § 106 a GO errichtet und diesem die Vollfunktionsaufgabe übertragen. Außerdem hat der AZV Pinneberg sein Kommunalunternehmen mit der Erledigung seiner Teilfunktionsaufgabe beauftragt.

Diese Struktur und verschiedene Handlungen des Kommunalunternehmens führten im Laufe der Zeit zu Unzufriedenheit bei einigen Vertretern in der Verbandsversammlung. Der Grund dafür liegt darin, dass eine unmittelbare Steuerung und Mitwirkung in den wesentlichen Entscheidungen durch die Verbandsversammlung nicht mehr möglich zu sein scheint.

Die Verbandsversammlung des AZV Pinneberg hat daher in ihrer Sitzung am 15. Dezember 2014 beschlossen,

„die Verwaltung zu beauftragen, Maßnahmen zur Restrukturierung des Kommunalunternehmens des AZV Pinneberg, dem azv Südholstein, auszu-
arbeiten und der Verbandsversammlung vorzuschlagen.
Dabei sei der Verband insbesondere so zu organisieren, dass das Vermögen
des Abwasser-Zweckverbandes Pinneberg auf diesen zurückgeführt werden
soll.“

Dem Beschluss vorausgegangen war der angestrebte Abschluss eines gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vertrages der Verbandsmitglieder zur Möglichkeit der Übertragung der vollständigen Aufgabe der Abwasserbeseitigung von interessierten Verbandsmitgliedern auf den Abwasser-Zweckverband Pinneberg. Damit sollten Rechtsrisiken abgewendet werden, die sich aus der im Jahre 2006 beschlossenen Änderung der Verbandssatzung ergeben könnten (siehe Kapitel 3.5.1).

In den nachfolgenden Sitzungen des Hauptausschusses und des Verwaltungsrates wurden mit Begleitung von Rechtsberatern Maßnahmen diskutiert, mit denen der Auftrag der Verbandsversammlung umgesetzt werden könnte. Zwischenergebnisse sind in den Verbandsversammlungen kommuniziert worden.

In der Sitzung der Verbandsversammlung am 17. Juli 2017 wurde den Verbandsmitgliedern vorgeschlagen, einen im Entwurf vorliegenden öffentlich-rechtlichen Vertrag zu beschließen und zusätzlich eine neue Verbandssatzung zu erlassen.

3. Status des AZV Pinneberg: Pflichtverband oder Freiverband?

Der Zweckverband Hauptsammler West, der heutige Abwasser-Zweckverband Pinneberg, wurde durch Beschluss des Innenministers im Jahr 1965 errichtet. Bisher waren die Organe des AZV Pinneberg der Auffassung, dass es sich dabei um einen Pflichtverband handelte. Die Errichtung erfolgte auf der Grundlage des damalig geltenden Reichszweckverbandsgesetzes von 1939.

Dessen § 7 Abs. 1 sah vor,

- dass die Verbandsmitglieder sich über die Verbandssatzung einigten
- und
- unter Anerkennung einer bestimmten Fassung der künftigen Verbandssatzung gegenüber der hierfür zuständigen Behörde ihren Beitritt erklärten,
 - woran sich gemäß § 11 ZwVG die Bildung des Zweckverbands durch die zuständige Behörde anschloss.

Im Unterschied zur heutigen Rechtslage oblag die Errichtung des Zweckverbands einer staatlichen Behörde. Voraussetzung der Errichtung war allerdings die freiwillige Erklärung der künftigen Verbandsmitglieder, dem Zweckverband beizutreten.

Pflichtverbände sind dagegen dadurch gekennzeichnet, dass kein die Errichtung initiiender, freiwilliger Akt der künftigen Verbandsmitglieder notwendig ist.

Es ist daher festzustellen, dass der AZV Pinneberg durch die Verfügung des Innenministers vom 14.07.1965 nicht als Pflichtverband, sondern als Freiverband unter dem Namen „Zweckverband Hauptsammler West“ errichtet wurde.

4. Entwicklung der Verbandsaufgaben von 1965 bis heute

4.1 Rechtliche Anforderungen an Änderungen des Aufgabenbestandes

Der rechtliche Rahmen für die Änderung der Aufgaben eines Zweckverbandes hat sich seit der Errichtung des Zweckverbandes Hauptsammler West zweimalig verändert:

- Von der Errichtung am 14.07.1965 bis zum 31.12.1970 waren im Wesentlichen die Regelungen des ZwVG von 1939 zu beachten (Phase 1).
- Das am 01.01.1968 in Kraft getretene LVwG sah in § 307 Abs. 2 der damaligen Fassung vor, dass vor seinem Inkrafttreten schon bestehende Körperschaften ohne Gebietshoheit, zu denen auch Zweckverbände gehören, sich spätestens innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des LVwG eine Satzung nach dessen § 40 Abs. 1 geben mussten (Phase 2).
- Am 30.03.1974 schließlich trat das GkZ in Kraft und hob durch seinen § 32 Abs. 2 Nr. 2 das ZwVG auf. Ab diesem Zeitpunkt galten somit die Regelungen des GkZ mit speziellen Übergangsvorschriften für auf der Grundlage des ZwVG errichtete Verbände (Phase 3).

Daran anknüpfend hat der AZV die Wirksamkeit der Änderungen der Verbandssatzung geprüft, soweit diese Änderungen den Aufgabenbestand zum Gegenstand hatten. Die Betrachtung der Sachlage und die Ergebnisse der Überprüfung sind im Folgenden aufgeführt.

4.2 Aufgabenbestand in der ersten Verbandssatzung

Auszugehen ist zunächst von demjenigen Aufgabenbestand, den der AZV durch die erste Verbandssatzung erhalten hat, die am 14.07.1965 festgestellt wurde.

In § 3 der ersten Verbandssatzung werden die Aufgaben des Verbandes wie folgt beschrieben:

- „(1) Der Verband hat die Aufgabe, sämtliche im Verbandsgebiet anfallenden, zuvor vom Lieferer mechanisch geklärten sowie unschädlich gemachten Abwässer zu sammeln, in einem Zentralklärer biologisch zu klären und sodann in die Elbe einzuleiten. Lieferer sind

a) die Verbandsglieder für die von ihnen über die zentrale Ortsentwässerung gesammelten Abwässer; ohne Rücksicht darauf, ob diese im Gebiet eines Verbandsgliedes oder außerhalb desselben anfallen,

b) diejenigen Unternehmen, deren Abwässer nicht über die zentrale Ortsentwässerung geleitet werden können. In Zweifelsfällen ist ein Gutachten des Landesamtes für Wasserwirtschaft einzuholen. Das Nähere, insbesondere den Anschluss- und Benutzungszwang, regelt eine besondere Satzung.

Der Verband unterstützt die Verbandsglieder, die noch nicht über eine zentrale Ortsentwässerung mit Klärwerk verfügen, bei deren Planungen.

(2) Der Verband baut und unterhält einen Abwässerkanal (Hauptsammler West) mit zwei Nebensammlern (Nebensammler Nord und Nebensammler Süd) und ein Zentralklärwerk sowie die dazugehörigen Nebenanlagen.

(3) Der Verband nimmt den Lieferanten die Abwässer bei ihrer eigenen, nach Absatz 1 erforderlichen Kläranlage ab.

(4) Der Verband kann der Freien und Hansestadt Hamburg auf Grund einer vertraglichen Vereinbarung gestatten, Abwässer einzuleiten.

(5) Bereits bestehende Verträge zwischen Verbandsgliedern und der Freien und Hansestadt Hamburg über die Einleitung von Abwässer bleiben unberührt.“

In diesem Umfang wurde somit der Zweckverband zeitgleich mit seiner Errichtung Träger von öffentlichen Aufgaben.

Was die eigentliche Abwasserbeseitigung angeht, so ist festzustellen, dass trotz des unpräzisen und missverständlichen Begriffs „Abwässer“ nur Schmutzwasser einschließlich von Schmutzwasser aus Mischkanalisationen gemeint war.

Konkret auf die Behandlung des Schmutzwassers bezogen sollte der Zweckverband also die Aufgabe haben,

- mechanisch durch seine Mitglieder vorbehandeltes Schmutzwasser an bestimmten Übergabepunkten zu übernehmen,
- zu seinem Zentralklärwerk zu transportieren,
- dort biologisch zu behandeln

und

- schließlich behandelt in die Elbe einzuleiten.

Was die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Zweckverband bei der Behandlung des Schmutzwassers betrifft, wurde dieser Aufgabenbestand bereits in den ersten Jahren faktisch nicht „gelebt“. Bei fast allen Mitgliedsgemeinden hat es nie eine Möglichkeit gegeben, Schmutzwasser in eigenen Anlagen mechanisch vorzubehandeln, um es anschließend zur ausschließlich biologischen Behandlung an den Zweckverband zu übergeben. Der Fall, dass der Zweckverband eine Kommune bei Planung und Bau einer mechanischen Vorbehandlung unterstützt, ist bisher nicht eingetreten.

4.3 Satzungsänderungen mit Bezug zum Aufgabenbestand

Nachfolgend sind diejenigen Satzungsänderungen dargestellt, die einen Bezug zum Aufgabenbestand des AZV Pinneberg hatten.

Alle Satzungsänderungen sind durch die Kommunalaufsicht genehmigt worden.

Die Änderungen werden auf die Wirksamkeit der Aufgabenübertragung geprüft:

4.3.1 1. Nachtragssatzung zur ersten Verbandssatzung 1965

In Phase 1, also unter Geltung des ZwVG und vor Inkrafttreten von LVwG und GkZ, fiel nur die 1. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung des Zweckverbandes Hauptsammler West vom 16.10.1968, mit der u. a. dessen Name zum heute noch geltenden Namen „Abwasser-Zweckverband Pinneberg“ geändert wurde.

→ *Relevante Mängel sind insoweit also nicht erkennbar.*

4.3.2 3. Satzung zur Änderung der ersten Verbandssatzung 1965

Die 3. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung des Abwasser-Zweckverbandes Pinneberg vom 23.10.1973 erließ der Zweckverband selbst unter Geltung des LVwG und des ZwVG (Phase 2).

Die Satzung enthält in Art. I Nr. 5 u. a. eine Neufassung von § 3 der Verbandssatzung, also der Regelung über die Verbandsaufgaben.

Wörtlich lautet der neugefasste § 3 wie folgt:

„Aufgaben

- (1) Der Verband hat die Aufgabe, das im Verbandsgebiet anfallende Abwasser abzunehmen und zu reinigen. Zu diesem Zweck baut und unterhält er ein Zentralklärwerk, ein Sammlersystem und die Übergabestationen sowie die dazugehörenden Nebenanlagen.
- (2) Es bleibt Aufgabe der Verbandsglieder, das in ihrem Gebiet anfallende Abwasser zu sammeln. Die Verbandsglieder stellen durch Anschluß- und Benutzungszwang in ihren Ortssatzungen sicher, daß das gesamte im Verbandsgebiet anfallende Abwasser erfaßt wird.
- (3) Der Verband nimmt den Verbandsgliedern das Abwasser an einem oder mehreren vom Verband bestimmten Punkten ab. Ist ein gemeindliches Ortsnetz vorhanden, so richtet sich der Verband nach den Gegebenheiten dieses Netzes, in anderen Fällen haben die Verbandsglieder ihren Planungen mit denen des Verbandes abzustimmen.
- (4) Der Verband kann den Verbandsgliedern in Ausnahmefällen gestatten, Grundstücke an die Sammler des Verbandes unmittelbar anzuschließen; insoweit gelten die Sammler für das Verhältnis zwischen Gemeinde und Anschlußnehmer als Einrichtungen der Gemeinde. Für diese Anschlüsse gilt ebenfalls das Ortsrecht der Gemeinde.
- (5) Das Verhältnis zwischen Verband und Verbandsgliedern über den Anschluß, die Einleitungsbedingungen, die Haftung und Aufbringung der Kosten für den Anschluß, Betrieb, Unterhaltung und Erweiterung der Anlagen des Verbandes wird durch eine besondere Satzung (Entwässerungssatzung) geregelt.

- (6) Der Verband gestattet der Freien und Hansestadt Hamburg durch Vertrag, Abwässer einzuleiten. In dem Vertrag sind die Regelungen der Entwässerungssatzung zu übernehmen.
- (7) Bereits bestehende Verträge zwischen Verbandsgliedern und der Freien und Hansestadt Hamburg oder anderen Gemeinden über die Ableitung von Abwässern bleiben unberührt. Neue Verträge von Verbandsgliedern mit anderen Gemeinden über die Einleitung von Abwässern in das Ortsnetz der Verbandsglieder bedürfen der Zustimmung des Verbandes.“

Diese Neufassung der Regelung zu den Verbandsaufgaben geht über eine rein redaktionelle, klarstellende Umgestaltung der Aufgabenbestimmungen hinaus. Die Satzungsänderung geht dahin, dass allein der Zweckverband das Abwasser reinigen solle. Von neu zu errichtenden gemeindlichen Kläranlagen für die mechanische Vorbehandlung ist nun keine Rede mehr.

→ *Somit hätte die Satzungsänderung nach heutigem Kenntnisstand den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages erfordert, mit dem diese Aufgabenerweiterung vereinbart worden wäre. Ohne diesen öffentlich-rechtlichen Vertrag erweist sich diese Aufgabenerweiterung als mangelbehaftet und potenziell unwirksam.*

4.4 Zweite Verbandssatzung 1976 (erste Neufassung)

Mit der Neufassung der Verbandssatzung vom 27.04.1976 erfolgte eine vollständige Neufassung der Verbandssatzung auf Grundlage des zwischenzeitlich in Kraft getretenen GkZ (Phase 3).

Bei der Aufgabenfestlegung gab es, verglichen mit der vorangegangenen Verbandssatzung in der Fassung der 3. Nachtragssatzung, keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen. Allerdings wurde in § 3, der Vorschrift über die Aufgaben des Zweckverbands, ein zusätzlicher Abs. 8 angefügt:

„Der Zweckverband kann mit Gemeinden, die nicht Verbandsmitglieder sind, vereinbaren, dass Abwässer aus Teilen dieser Gemeinden den Anlagen des Zweckverbandes zugeführt werden.“

→ *Auch diese Neufassung der Verbandssatzung ging nicht mit dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages der Verbandsmitglieder einher. Dadurch wurde faktisch keine rechtliche Verbesserung der bisherigen Situation bewirkt.*

4.4.1 3. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 (1981)

Mit der 3. Änderungssatzung zur Verbandssatzung 1976 vom 21.10.1981 wurde § 3 um folgenden Abs. 9 ergänzt:

„(9) Verbandsmitglieder und andere Gemeinden im Einzugsbereich des Zweckverbandes können den Zweckverband mit der Durchführung der den Gemeinden obliegenden Aufgabe des Einsammelns und Abfahrens des in Hauskläranlagen anfallenden Schlammes und des in abflußlosen Gruben gesammelten Abwasser beauftragen. Die Einzelheiten über die Durchführung der Abfuhr, die ortsrechtlichen Regelungen und die Aufbringung der Kosten regelt eine vom Zweckverband zu erlassende Satzung (Abfuhrsatzung).“

Die Regelung war also darauf ausgerichtet, dass der Zweckverband mit der Durchführung der dezentralen Schmutzwasserbeseitigung durch Verbandsmitglieder und andere Gemeinden beauftragt werden kann.

→ Auch für diese Aufgabenerweiterung liegt kein öffentlich-rechtlicher Vertrag aller Verbandsmitglieder vor, so dass diese Aufgabenübertragung rückblickend als unzulässig zu beurteilen ist.

4.4.2 5. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 (1985)

Mit der 5. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 vom 31.07.1985 wurde § 3 Abs. 1 der Verbandssatzung um einen Passus zur Indirekteinleiterüberwachung ergänzt. Dieser lautet:

„Es ist ferner Aufgabe des Zweckverbandes, die an die Ortsnetze der Verbandsmitglieder angeschlossenen Einleiter auf Einhaltung der Einleitungsbestimmungen zur Entlastung der Verbandsmitglieder zu überwachen.“

→ Bei dieser Regelung ist nicht klar, ob damit eine delegierende oder mandatierende Aufgabenübertragung erfolgen sollte. Unabhängig davon liegt aber kein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor, wie er zur Erweiterung der Verbandskompetenz des Zweckverbandes erforderlich gewesen wäre. Auch diese Aufgabenerweiterung erweist sich daher aus heutiger Sicht als mangelbehaftet.

4.4.3 14. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 1976 (1997)

Mit der 14. Änderungssatzung zur 1976 neugefassten Verbandssatzung vom 27.10.1997 wurde § 3 Abs. 6 wie folgt gefasst:

„(6) Der Zweckverband gestattet der Hamburger Stadtentwässerung – Anstalt des öffentlichen Rechts – durch Vertrag, Abwässer einzuleiten.“

Letztlich ist dies eine redaktionelle Anpassung an geänderte Hamburger Zuständigkeiten (Gründung AöR).

4.5 Dritte Verbandssatzung ab 2001 (Zweite Neufassung)

Mit der Neufassung der Verbandssatzung vom 03.12.2001 wurde der Aufgabenkatalog in § 3 neu gefasst.

In Bezug auf die Schmutzwasserbehandlung erfolgte hier jedoch, verglichen mit dem vorher geltenden Satzungsrecht, keine inhaltliche Erweiterung, sondern eine sprachlich-redaktionelle Überarbeitung und Umgestaltung der Satzungsbestimmungen.

Am Schluss des Aufgabenkatalogs werden Aus- und Fortbildung innerhalb des Verbandsgebietes adressiert. Hierbei dürfte es sich um zulässige Annex Tätigkeiten handeln. Schließlich haben die Qualität und die technischen Standards der Abwasserbeseitigung im Verbandsgebiet erheblichen Einfluss auf die Tätigkeiten des AZV bei der Schmutzwasserbehandlung.

4.5.1 3. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 2001 (2006)

Mit der 3. Änderungssatzung zur Verbandssatzung 2001 vom 13.12.2006 wurde der Aufgabenkatalog hinsichtlich der Abwasserbeseitigung umgestaltet und erheblich erweitert.

§ 3 der Verbandssatzung wurde wie folgt gefasst:

„Der Zweckverband hat folgende Aufgaben

I. Abwasserbeseitigungspflicht

A) Teilaufgabe der Abwasserbeseitigungspflicht gem. § 31 Abs. 1 LWG, die den Transport und die Behandlung des Abwassers und des Klärschlammes betrifft.

Der Zweckverband trägt den Teil der gemeindlichen Abwasserbeseitigungspflicht nach § 31 Absatz 1 Landeswassergesetz im Verbandsgebiet, der die Übernahme des gemeindlichen Abwassers an der Übergabestelle, den Transport zum Klärwerk und die Behandlung des Abwassers und des Klärschlammes betrifft.

Es bleibt Aufgabe der Verbandsmitglieder, das in ihrem Gebiet anfallende Abwasser zu sammeln. Die Verbandsmitglieder stellen durch Anschluss- und Benutzungszwang in ihren Ortssatzungen sicher, dass das gesamte im Gemeindegebiet anfallende Abwasser erfasst wird.

§ 31 Abs. 3-5 Landeswassergesetz bleiben unberührt.

Das Verhältnis zwischen Zweckverband und Verbandsmitgliedern über den Anschluss, die Einleitungsbedingungen, die Haftung und Aufbringung der Kosten für den Anschluss, Betrieb, Unterhaltung und Erweiterung der Anlagen des Zweckverbandes wird durch eine besondere Satzung (Entwässerungssatzung) geregelt.

Folgende Mitglieder haben dem Zweckverband die Aufgabe in dem vorgenannten Umfang übertragen:
[Aufzählung hier ausgespart]

B) Gesamte Aufgabe der Abwasserbeseitigung

Der Zweckverband ist Träger der gesamten Aufgabe der Abwasserbeseitigung nach § 31 und 31 a LWG, einschließlich des Erlasses des hierfür erforderlichen Satzungsrechts (Abwassersatzung, Abwassergebührensatzung, Anschlussbeitragssatzung), soweit ihm Mitglieder die Aufgabe in diesem Umfang übertragen. Die Aufgabe kann dem Zweckverband mit der Maßgabe übertragen werden, dass er in dem Gebiet des übertragenden Mitglieds eigenständige öffentliche Einrichtungen, ggf. unter Weiternutzung der vor Ort vorhandenen Anlagen, mit gesondertem, d.h. nur für das Gebiet des Mitglieds geltendem Satzungsrecht betreibt.

Folgende Verbandsmitglieder haben dem Zweckverband die gesamte Aufgabe der Abwasserbeseitigung übertragen:

22. Amt Pinneberg-Land

II. Sonstige Aufgaben

A) Indirekteinleiter

Es ist Aufgabe des Zweckverbandes, die an die Ortsnetze der Verbandsmitglieder angeschlossenen Einleiter auf Einhaltung der Einleitungsbestimmungen nach örtlichem Satzungsrecht zu überwachen. Der Zweckverband kann darüber hinaus die weiteren nach landesrechtlichen Vorschriften den Gemeinden auferlegten Pflichten in Bezug auf die Indirekteinleiter von den Verbandsmitgliedern durch öffentlich-rechtlichen Vertrag übernehmen.

Die Einzelheiten regelt eine vom Zweckverband zu erlassene Satzung (Indirekteinleitersatzung).

B) Dezentrale Abwasserbeseitigung

Verbandsmitglieder und andere Gemeinden können den Zweckverband mit der Durchführung der den Gemeinden nach dem Landeswassergesetz obliegenden Aufgabe des Einsammelns und Abfahrens des in Hauskläranlagen anfallenden Schlammes und des in abflusslosen Gruben gesammelten Ab-

wassers beauftragen. Die Einzelheiten regelt eine vom Zweckverband zu erlassende Satzung (Abfuhrsatzung).

Der Zweckverband kann mit Gemeinden, die nicht Verbandsmitglieder sind, oder anderen Abwasserbeseitigungspflichtigen und Dritten durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder privatrechtlichen Vertrag vereinbaren, dass deren Abwasser, Schlämme und flüssige Abfälle den Anlagen des Zweckverbandes zugeführt werden.

C) Weitere Aufgaben

Der Verband kann Geschäfte und Tätigkeiten jeglicher Art, die in einem Zusammenhang zur Abwasserentsorgung stehen, durchführen.

Der Verband kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben Dritter bedienen.

Er kann weitere juristische Personen in privater oder öffentlicher Rechtsform gründen oder sich an solchen beteiligen. Er kann ebenfalls Mitglied anderer Zweckverbände werden.

D) Aus- und Fortbildung

Der Zweckverband bemüht sich, im Verbandsgebiet ein einheitliches fachliches Niveau und vergleichbare Standards zu schaffen. Hierzu führt er beispielsweise Fortbildungsveranstaltungen durch oder initiiert Arbeitskreise.“

Nunmehr sollte die Aufgabenstruktur zweigeteilt erfolgen:

§ 3 A) regelte diejenigen Schmutzwasserbehandlungsaufgaben, die auch nach dem vorherigen Satzungsrecht schon dem Zweckverband obliegen sollten.

§ 3 B) bestimmte die gesamte Aufgabe der Abwasserbeseitigung im Gebiet zunächst eines Mitglieds als Verbandsaufgabe.

Die Bestimmungen zu den übrigen Aufgabenbereichen (Indirekteinleiterüberwachung, dezentrale Abwasserbeseitigung u. ä.) blieben inhaltlich weitgehend unverändert.

→ Die Erweiterung der Verbandsaufgaben um die „Abwasservollfunktionsaufgabe“, also die gesamte Aufgabe der Abwasserbeseitigung, hätte, wie oben erläutert, den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den Verbandsmitgliedern vorausgesetzt. Einen solchen Vertragsschluss gab es jedoch nicht. Die Übertragung der Kompetenz zur Übernahme der gesamten Aufgabe der Abwasserbeseitigung im Gebiet von Verbandsmitgliedern auf den Zweckverband war daher rechtlich nicht wirksam.

4.5.2 5. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 2001 (2008)

Mit der 5. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung vom 01.12.2008 wurde der Aufgabenkatalog wegen der Errichtung des Kommunalunternehmens azv Südholstein nochmals umgestaltet. Dabei integrierte der AZV bestimmte Maßgaben zur Aufgabenerfüllung der gesamten Aufgabe der Abwasserbeseitigung in die Satzung, womit Bedenken des Umweltministeriums Rechnung getragen werden sollte. Im Übrigen gab es keine inhaltlich entscheidenden Neuregelungen zu den Verbandsaufgaben.

4.5.3 10. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung 2001 (2017)

Mit der 10. Satzung zur Änderung der Verbandssatzung vom 13.02.2017 wurde der Aufgabenkatalog durch die Aufgabe erweitert, im Gebiet der Gemeinden Holm, Lentförden, Heist und Hasloh ein Breitbandnetz zu planen, zu errichten und zu betreiben.

→ Diese Satzungsänderung folgte dem Abschluss eines gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vertrages der Verbandsmitglieder, der allerdings die „Breitbandaufgabe mit dem Zweck des Verkaufs“ einschränkt. Diese ist mit dem Verkauf 2016 umgesetzt worden.

5. Ergebnis

Alle Aufgabenübertragungen und Veränderungen des Aufgabenbestandes, die über denjenigen der Ursprungsfassung des Zweckverbandes vom 14.07.1965 hinausgehen und für die kein öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Aufgabenübertragung vorliegt, sind aus heutiger Sicht als rechtlich nicht zulässig zu werten.

Der aus dem Jahr 2014 vorliegende öffentlich-rechtliche Vertrag, den fast alle Verbandsmitglieder zustimmend behandelt und auch unterzeichnet haben, ist nur bedingt geeignet, die zuvor dargestellte Aufgabenentwicklung zu heilen. Mit diesem Vertrag geben die Verbandsmitglieder die Zustimmung zur Übertragung der gesamten Aufgabe der Abwasserbeseitigung.

Auf diese Weise wäre zwar der Weg frei für die bilateral zu vereinbarende Übertragung der Abwasservollfunktionsaufgabe zwischen dem AZV Pinneberg und dem jeweiligen Mitglied. Anschließend könnten auch die jeweiligen Bestimmungen in der Verbandssatzung entsprechend geändert werden.

Aber: Die so abgegrenzte Zustimmung zu dieser Aufgabenerweiterung ließe die zahlreichen Aufgabenerweiterungen seit 1965 neben der Abwasservollfunktionsaufgabe unberührt.

Insgesamt ist zur Errichtung des Zweckverbandes, seiner Aufgabenhistorie und zu dem Entwurf des öffentlich-rechtlichen Vertrages aus dem Jahr 2014 festzuhalten:

- Der AZV Pinneberg wurde als Freiverband nach den vorliegenden Unterlagen wirksam errichtet.
- Sein mit der Errichtung konstituierter Aufgabenbestand entsprach jedoch von Anfang an nicht seiner wirklichen, praktischen Tätigkeit.
- Die nachfolgenden Erweiterungen des Aufgabenbestandes sind teils mit erheblichen rechtlichen Risiken behaftet, teils eindeutig unwirksam.
- Die Aufgaben des AZV Pinneberg für die Teilfunktionstätigkeiten, die Abwasservollfunktionsaufgaben und sonstige Tätigkeitsbereiche des AZV sollten durch Abschluss eines neuen, öffentlich-rechtlichen Vertrages aller Mitglieder und eine nachfolgende Satzungsregelung abgesichert werden.
- Die Einbeziehung der HSE auf der vertraglichen Grundlage ist abschließend zu prüfen.

- Der Abschluss des 2014 entworfenen und bisher durch fast alle Mitglieder des AZV Pinneberg unterzeichneten öffentlich-rechtlichen Vertrags bietet keine taugliche Lösung für die Begründung und Absicherung aller Verbandsaufgaben.
- Abgrenzende Regelungen zur Deckung des Finanzbedarfs bei Übertragung der Vollfunktion sind in die neue Satzung aufzunehmen

6. Konkretisierung der Aufgabenstellung und mögliche Lösungsvarianten

In der gemeinsamen Sitzung am 29. Juni 2016 und einem gemeinsamen Workshop am 18. Januar 2017 vom Verwaltungsrat des azv Südholstein und dem Hauptausschuss des AZV Pinneberg wurde hervorgehoben, dass die Verbandsmitglieder einen größeren Einfluss bei der Gestaltung des Wirtschaftsplanes und der Steuerung von Großprojekten des azv Südholstein wünschen.

Aus diesem Wunsch heraus sei der Beschluss der Verbandsversammlung vom 15. Dezember 2014 zu verstehen (siehe 1.2). Die wortwörtliche Umsetzung des Beschlusses – die Rückführung des Vermögens vom azv Südholstein auf den AZV Pinneberg – ergebe jedoch isoliert gesehen wenig Sinn.

Darüber hinaus entspreche es dem Willen der Verbandsmitglieder, den möglicherweise verbliebenen Restrisiken aus der Übertragung der Vollfunktionsaufgabe begegnen zu können.

Mit folgenden Optionen könnte diesen Wünschen entsprochen werden:

a) Änderung der Errichtungs- und Organisationssatzung unter Beibehaltung der aktuellen Struktur

Beteiligungsrechte der Verbandsversammlung:

Die Verbandsversammlung des AZV Pinneberg fügt der Errichtungs- und Organisationssatzung des azv Südholstein durch Satzungsänderung weitere Zustimmungsvorbehalte hinzu. Denkbar ist z.B. ein Zustimmungsvorbehalt bei der Feststellung des Wirtschaftsplanes. Damit erlangt sie mehr Transparenz und Eingriffsmöglichkeiten in die Steuerung des Kommunalunternehmens. Die Gremienstruktur bleibt unverändert bestehen.

Aufgabenübertragung:

Die aktuelle Konstruktion wird beibehalten. Aufgrund der oben dargestellten Mängel sind zur Legitimation des Aufgabenbestandes des Zweckverbands und der Übertragung auf das Kommunalunternehmen ein von allen Verbandsmitgliedern beschlossener und unterzeichneter, einheitlicher gemeinsamer öffentlich-rechtlicher Vertrag und eine neu gefasste Verbandssatzung erforderlich. Der öffentlich-rechtliche Vertrag muss zuvor von den jeweiligen kommunalen Gremien der Verbandsmitglieder beschlossen werden.

b) Verschmelzung des AZV Pinneberg und des azv Südholstein zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen gemäß § 19 c Abs. 3 GkZ

Verbesserung der Beteiligungsrechte der Verbandsversammlung:

Die Verbandsmitglieder beschließen die Verschmelzung des AZV Pinneberg zu einem ge-

meinsamen Kommunalunternehmen. Der azv Südholstein kann dazu als bereits bestehendes Kommunalunternehmen des AZV Pinneberg zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen umgewandelt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine übereinstimmende Beschlussfassung aller Verbandsmitglieder in den jeweiligen kommunalen Gremien. Die Entscheidung über die Umwandlung obliegt nicht dem Zweckverband selbst. Die Steuerung des Unternehmens erfolgt über den Verwaltungsrat.

Aufgabenübertragung:

Die Verschmelzung des AZV Pinneberg zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen setzt einen einheitlichen gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vertrag aller Verbandsmitglieder untereinander voraus (s.o.).

c) Zweckverband: Auflösung des azv Südholstein

Verbesserung der Beteiligungsrechte der Verbandsversammlung:

Das Kommunalunternehmen des AZV Pinneberg, der azv Südholstein, wurde mit Beschluss der Errichtungs- und Organisationssatzung durch die Verbandsversammlung errichtet. Die Verbandsversammlung kann durch Satzung beschließen, den azv Südholstein aufzulösen. Die Steuerung des Zweckverbandes erfolgt dann über die Verbandsversammlung bzw. Hauptausschuss.

Aufgabenübertragung:

Eine Auflösung des azv Südholstein bewirkt die Rückübertragung aller Aufgaben auf den AZV Pinneberg. Auch das Vermögen des azv Südholstein fällt an den Zweckverband zurück. Aufgrund der oben dargestellten Mängel sind zur Legitimation des Aufgabenbestandes des Zweckverbandes ein von allen Verbandsmitgliedern beschlossener und unterzeichneter, einheitlicher gemeinsamer öffentlich-rechtlicher Vertrag und eine neu gefasste Verbandssatzung erforderlich. Der öffentlich-rechtliche Vertrag muss zuvor von den jeweiligen kommunalen Gremien der Verbandsmitglieder beschlossen werden.

7. Lösungsvorschlag

7.1 Zweckverband ohne Kommunalunternehmen

In der Sitzung des Verwaltungsrates und des Hauptausschusses am 27. April 2017 wurde über die Umstrukturierung des AZV Pinneberg/azv Südholstein beraten. Dabei wurden die Vor- und Nachteile zweier Varianten erörtert, die sich aus der bisherigen Prüfung des Sachverhaltes ergeben haben:

1. Verschmelzung des AZV Pinneberg und des azv Südholstein zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen aller derzeitigen und zukünftigen Verbandsmitglieder (siehe 5.b)
2. Rückführung der Aufgaben auf einen gemeinsamen Zweckverband aller Verbandsmitglieder und Auflösung des azv Südholstein (siehe 5.c)

Nach abschließender Beratung haben sich die Gremien einstimmig dafür ausgesprochen, lediglich die Zweckverbandslösung (2.) zügig weiter zu verfolgen. Dabei wurde ausdrücklich betont, dass die Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich der Ortsnetze sowie anderer, abwassernaher Dienstleistungen (wie z.B. die Indirekteinleiterüberwachung) zum Wohle der Kommunen, die dies wünschen, innerhalb dieser Rechtsform auch zukünftig möglich sein soll.

Auf der Grundlage dieses Beratungsergebnisses liegen der Entwurf eines gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Vertrages der Verbandsmitglieder über die Aufgaben des Zweckverbandes (Anlage 1), sowie der Entwurf der dazu korrespondierenden Verbandssatzung (Anlage 2) vor, die in der Sitzung der Verbandsversammlung am 17. Juli 2017 beraten wurden.

In dem Entwurf des öffentlich-rechtlichen Vertrages sind alle Aufgabenstellungen (außer Breitband) abgebildet, die im Laufe der Verbandsgeschichte in die bisherige Verbandssatzung aufgenommen wurden. Damit soll Rechtssicherheit hinsichtlich der Aufgabenübertragungen hergestellt werden.

Die Klärschlammverwertung sowie die Wiedergewinnung der im Abwasser enthaltenen Rohstoffe wurden als zusätzliche Aufgaben ergänzt, da sie aufgrund der Novelle der Klärschlammverordnung von 2017 in absehbarer Zeit geregelt und umgesetzt werden müssen. Genaugenommen handelt es sich hierbei allerdings nicht um wirkliche Aufgabenerweiterungen, sondern um Klarstellungen. Denn unabhängig davon, ob diese Aufgaben im Verbandsatzungsrecht des Zweckverbandes gesondert erwähnt werden, werden sie zukünftig allein aufgrund der Klärschlammverordnung zu den Pflichten des Zweckverbandes und aller Betreiber von Kläranlagen vergleichbarer Größe gehören.

Im Entwurf der Verbandssatzung werden

- die Aufgabenstellung aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag übernommen
- die Aufgaben der Verbandsversammlung präzisiert
- das Abstimmungsverhalten der Verbandsversammlung im Zusammenhang mit der vollständigen Aufgabenübertragung eingefügt
- die Bestimmungen zur Deckung des Finanzbedarfs geregelt

Des Weiteren werden die Abgrenzung der Befugnisse des Hauptausschusses zur denen der Verbandsversammlung erweitert und präzisiert.

In den Bestimmungen zur Deckung des Finanzbedarfs wird sichergestellt, dass in den Fällen der vollständigen Aufgabenübertragung nur die Verbandsmitglieder in Anspruch genommen werden, die die Aufgabe vollständig übertragen haben. Eine entsprechende Regelung in der Verbandssatzung war bisher nicht vorhanden.

Daneben sind entsprechende Regelungen zum Abstimmungsverhalten in der Verbandsversammlung in diesen Fällen aufgenommen und präzisiert worden.

Die HSE hat in den zurückliegenden Beratungen deutlich den Wunsch geäußert, dem AZV Pinneberg als Verbandsmitglied beizutreten. In den Entwürfen wurde dieser Wunsch berücksichtigt. Eine konkrete Abstimmung hinsichtlich der Mitwirkungsrechte und Mitwirkungspflichten ist zwischen HSE und dem Zweckverband noch vorzunehmen und gegebenenfalls in den Entwürfen des öffentlich-rechtlichen Vertrages und der Verbandssatzung zu berücksichtigen.

Zum besseren Verständnis sind die Änderungen der Satzung in einer Synopse dargestellt (Anlage 3).

Die wortwörtliche Umsetzung des Auftrages der Verbandsversammlung vom 15. Dezember 2014, das Vermögen des Abwasser-Zweckverbandes Pinneberg auf diesen zurückzuführen, ist nicht zielführend, da die rechtlichen Unsicherheiten aus der Vergangenheit durch die bloße Rückführung des Vermögens nicht gelöst werden können.

Deshalb wird vorgeschlagen, die auf das Kommunalunternehmen übertragenen Aufgaben an den AZV Pinneberg zurück zu führen und das Kommunalunternehmen aufzulösen.

Die Auflösung erfolgt durch den Erlass einer Aufhebungssatzung, für die ein Entwurf als Anlage beigefügt ist. Hierin werden die Rückführung des Vermögens, die Rechtsnachfolge, der Übergang der Mitarbeiter etc. geregelt.

7.2 Abwicklung der Breitbandsparte

Eine Wirkung der unmittelbaren Rechtsnachfolge des Zweckverbandes für den azv Südholstein ist eine direkte Bindung der in Liquidation befindlichen azv Südholstein Breitband GmbH an den Zweckverband. Der gesetzlich vorgeschriebene Liquidationszeitraum endet am 31.07.2018.

Es ist sinnvoll und im Sinne einer konsequenten Neuausrichtung wünschenswert, den Zweckverband weitestgehend unbelastet von den bisherigen Breitbandtätigkeiten und den sich daraus ergebenden Abwicklungsvorgängen neu zu konstituieren.

Zwischenzeitlich wurde mehrfach gutachterlich bestätigt, dass der von azv Südholstein und AZV Pinneberg gemeinsam beschrittene Weg der Rückabwicklung der Breitbandsparte, trotz der dabei aufgetretenen Verluste, rechtlich (insbesondere abgabenrechtlich) zulässig und in der gewählten Form auch sinnvoll ist.

Der Gutachter regt nunmehr an, im Zuge der Neustrukturierung, anders als bisher geplant einen vorzeitigen Verlustausgleich vorzunehmen. Dies ist in den Gremien azv Südholstein/AZV Pinneberg bereits vorgestellt und beraten worden.

Die dafür benötigten Mittel stehen in der nicht abgabenrechtlich gebundenen und damit frei verfügbaren allgemeinen Rücklage zur Verfügung.

Um den beschriebenen Neuanfang zu ermöglichen, wird dem Votum des Gutachters folgend ein entsprechender Vorschlag an die Gremien des azv Südholstein/AZV Pinneberg gehen.

8. Umsetzung

Damit der AZV Pinneberg seine Aufgaben auf einer rechtssicheren Grundlage erfüllen kann, sind die Zustimmung aller Verbandsmitglieder zu dem öffentlich-rechtlichen Vertrag und die Zustimmung der Verbandsversammlung über die Neufassung der Verbandssatzung erforderlich. Beide sind im Entwurf als Anlage beigefügt.

Die Umsetzung soll möglichst, gemäß des Vorschlags von Verwaltungsrat und Hauptausschuss, mit Wirkung zum 01. Januar 2018 erfolgen.

Die Verbandsversammlung hat außerdem die Aufhebungssatzung über die Auflösung des Kommunalunternehmens zu beschließen.

Anlagen:

Anlage 1: Entwurf öffentlich-rechtlicher Vertrag

Anlage 2: Entwurf Verbandssatzung

Anlage 3: Synopse Verbandssatzung