

**Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes
Brandenburg**

- Abteilung Wasser und Bodenschutz -

**Zwischenbericht
über die Umsetzung des Landtagsbeschlusses
„Kommunale Daseinsvorsorge sichern –
Siedlungswasserwirtschaft stärken“,
Drucksache 6/6575-B**

Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Schaffung von Arbeitsgrundlagen
3. Analyse des Status Quo in der Siedlungswasserwirtschaft
 - 3.1. Methodik
 - 3.2. Beispiel 1: Organisations- und Rechtsform der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung
 - 3.3. Beispiel 2: Öffentliche Förderung
 - 3.3.1. Überblick
 - 3.3.1. Trinkwasserversorgung
 - 3.3.2. Abwasserbeseitigung
 - 3.3.3. Einschätzung der aktuellen Lage
4. Zielvorstellungen für nachhaltige Strukturen
 - 4.1. Begriffsbestimmung nachhaltiger Strukturen
 - 4.2. Entwicklung von Zielvorstellungen
5. Unterstützungsformen
 - 5.1. Pilotvorhaben
 - 5.2. Richtlinie Strukturanpassung
 - 5.3. Begleitung des „Handlungsmatrix“-Vorhabens
6. Entwicklung von Evaluationskriterien
7. Zusammenfassung und Ausblick

„Starke und effiziente Aufgabenträger sind die unabdingbare Grundlage für eine sichere und nachhaltige Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung in allen Regionen des Landes Brandenburg. Um dieses Ziel zu erreichen, ist vielerorts eine Konsolidierung der kommunalen Aufgabenerfüllung auf organisatorischer, betriebswirtschaftlicher und technischer Ebene notwendig.“

Landtagsbeschluss DS 6/6575-B

1. Einleitung

In einem bundesweit beispielhaften Prozess haben die brandenburgischen Aufgabenträger der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung begonnen, sich der Herausforderung des demografischen Wandels zu stellen, und hierzu das Leitbild „Zukunftsfähige Siedlungswasserwirtschaft“ entwickelt. Dabei tragen sie der Tatsache Rechnung, dass u.a. immer weniger Bürgerinnen und Bürgern die Kosten der wasserwirtschaftlichen Einrichtungen im ländlichen Raum tragen müssen.

Mit dem Beschluss „Kommunale Daseinsvorsorge sichern – Siedlungswasserwirtschaft stärken“, Drucksache (DS) 6/6575-B, hat der Landtag die Landesregierung dazu aufgefordert, die Umsetzung des Leitbildes zu flankieren. Dabei kommt der Unterstützung der Herausbildung zukunftsfester Strukturen der Aufgabenträger eine Schlüsselrolle zu. Starke Strukturen sind unabdingbar, um auf aktuelle und künftige Herausforderungen angemessen reagieren zu können. Vor diesem Hintergrund soll die Landesregierung Zielvorgaben für nachhaltige Strukturen sowie geeignete Unterstützungsformen und Evaluationsindikatoren erarbeiten. Die Umsetzung soll nach dem Prinzip „fordern und fördern“ sowie im Dialog mit der Interessenvertretung der Siedlungswasserwirtschaft erfolgen. Dabei unterstreicht der Landtagsbeschluss die entscheidende Rolle der kommunalen Ebene bei den Anpassungsprozessen: Die Landesregierung kann nur diejenigen Vorhaben unterstützen, die auf kommunaler Ebene initiiert werden und dort zur Umsetzung gelangen.

Die Aufgabe zur Umsetzung des Landtagsbeschlusses DS 6/6575-B wurde am 29.05.2017 dem federführenden Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MLUL) von der Staatskanzlei zugewiesen. Der vorliegende Zwischenbericht gibt den Umsetzungsstand zum 31.12.2018 wieder.

Wesentliche Schwerpunkte der bisherigen Arbeit lagen in:

- der Abstimmung zu bearbeitender Themenfelder mit den betroffenen Ressorts,
- einer kritischen Reflexion über die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte,
- der Erfassung und Bewertung des Status Quo bei der kommunalen Aufgabenerledigung,
- der Begriffsbestimmung zu nachhaltigen Strukturen in der Siedlungswasserwirtschaft sowie
- der Ableitung von geeigneten Unterstützungsformen und den ersten Umsetzungsschritten in den als vorrangig angesehenen Handlungsfeldern.

2. Schaffung von Arbeitsgrundlagen

Zur Sondierung vorrangiger Themenfelder wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gegründet. Vertreten waren neben dem MLUL das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL), das Ministerium für Wirtschaft und Energie (MWE), das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK), das Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz (MdJEV) und die Staatskanzlei des Landes Brandenburg (StK). Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde erörtert, welche im Leitbild an die Landesregierung adressierten Maßnahmenvorschläge unmittelbar umgesetzt werden können. Ferner wurden die in den Ressorts verfügbaren Datengrundlagen und Erkenntnisse sondiert. Es war zu prüfen, ob sich hieraus Regionen mit besonders dringlichen Handlungsbedarfen ableiten lassen, bei denen eine

ressortübergreifende Herangehensweise zur Unterstützung angezeigt wäre. Dieser Ansatz hatte sich letztendlich als nicht zielführend herausgestellt. Anstelle dessen wurde vereinbart, dass zutage tretende Einzelfragen fallweise erörtert werden. Mit dem MIK wurde eine kontinuierlich enge Zusammenarbeit vereinbart.

Eine weitere Ebene der Zusammenarbeit richtet sich auf das Know-how, das während der Tätigkeit des Schuldenmanagementfonds aufgebaut worden ist¹. In regelmäßigen Arbeitsberatungen mit der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) wurde dafür Sorge getragen, dass die gesammelten Erfahrungen nicht verloren gehen. Ferner konnten hierin auch unmittelbare Ansätze für Pilotvorhaben des MLUL gefunden werden; siehe Abschnitt 5.1.

Zur weiteren Bearbeitung des Landtagsauftrags waren zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. Im Frühjahr 2018 hat das MLUL für die Dauer von fünf Jahren zwei neue Mitarbeitende eingestellt. Hiermit stehen nun Kapazitäten und Fachexpertise zur Verfügung, um konkrete Vorhaben zur Strukturanpassung zu initiieren und landesweit zu begleiten.

3. Analyse des Status Quo in der Siedlungswasserwirtschaft

3.1. Methodik

Die Bewertung der aktuellen Lage in der brandenburgischen Siedlungswasserwirtschaft setzt eine vollständige Erfassung des Status Quo voraus. Dabei müssen alle wesentlichen Einflussfaktoren und deren wechselseitigen Zusammenhänge berücksichtigt werden. Die dafür notwendige Zusammenstellung an Informationen war in derartigem Umfang bisher noch nicht vorhanden.

Auf *inhaltlicher* Ebene wurden organisationsrechtliche, wasserwirtschaftliche, finanzierungsbezogene, demografische und räumliche Charakteristika der Aufgabenträger bzw. deren Ver- und Entsorgungsgebiete zusammengeführt und analysiert. Die *räumliche* Bezugsebene ist das Land Brandenburg und die gegenwärtig bestehende Zuständigkeit von Aufgabenträgern der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Stichtag 31.12.2017). Die *zeitliche* Dimension wird durch die Datenverfügbarkeit vorgegeben; angestrebt wurden vollständige Informationen für den Zeitraum von 1991 bis 2018. Als *Datenquellen* wurden sowohl öffentlich zugängliche Daten der Landesvermessungs- und Geobasisinformation Brandenburg (LGB), der ILB, des Landesamtes für Umwelt (LfU), des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) und des Landesamtes für Bauen und Verkehr (LBV) als auch eigene Erhebungen des MLUL, des LfU und der ILB berücksichtigt.

Die aufbereiteten Daten wurden in einem Geografischen Informationssystem (GIS) zusammengeführt und in ein Modell integriert. Die Erfassung des Status Quo gilt zum Zeitpunkt der Berichterstattung als vorläufig abgeschlossen.

Auf der Grundlage des erarbeiteten Datenbestands ist es nun möglich, räumliche Strukturanalysen und Szenariobetrachtungen durchzuführen. Es ist vorgesehen, mithilfe des GIS-Modells Szenarien zu entwickeln, welche die Zukunftsprojektionen für die Siedlungswasserwirtschaft in verschiedenen Regionen Brandenburgs veranschaulichen. Solche Szenarien können zur Erörterung möglicher Entwicklungsoptionen und Handlungsspielräume verwendet werden. Hiermit wird die methodische Vorgehensweise des damaligen Sachverständigengutachtens zu den Entwicklungsszenarien in der Siedlungswasserwirtschaft² aufgegriffen, aktualisiert und für eine weiterführende Anwendung erschlossen.

¹ Abschlussbericht zur Arbeit des Schuldenmanagementfonds im Zeitraum 1999 bis 2016 (2017). ILB im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg.

² Gutachten „Regionale Entwicklungsszenarien in der Siedlungswasserwirtschaft unter den Bedingungen des demografischen Wandels im Land Brandenburg“. Arbeitsgemeinschaft ZUSIE im Auftrag des MUGV (2013).

Die nachfolgenden Abschnitte zeigen Beispiele der GIS-basierten Darstellungen, wie der Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenträger (Abschnitt 3.2) oder der gewährten öffentlichen Förderung (Abschnitt 3.3).

3.2. Beispiel 1: Organisations- und Rechtsform der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung

Die brandenburgischen Aufgabenträgerstrukturen waren seit 1990 erheblichen Veränderungen unterworfen. Aus drei zentralen Trinkwasserversorgern und Abwasserentsorgern entstanden Anfang der 1990er Jahre über 1.000 eigenständige Aufgabenträger. Viele der Gemeinden haben sich zur Aufgabenerledigung in Zweckverbänden zusammengeschlossen, andere nehmen ihre Aufgaben bis heute einzelgemeindlich wahr. Aktuell beträgt die Anzahl der Aufgabenträger in der Trinkwasserversorgung 92, in der Abwasserbeseitigung 109. Insgesamt gibt es im Land Brandenburg 123 Aufgabenträger der Siedlungswasserwirtschaft.

Die Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenträger sind beispielhaft für den Bereich der Abwasserbeseitigung in den Abbildungen 1 bis 4 dargestellt. Abbildung 1 dient als räumliche Darstellung der Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenträger.

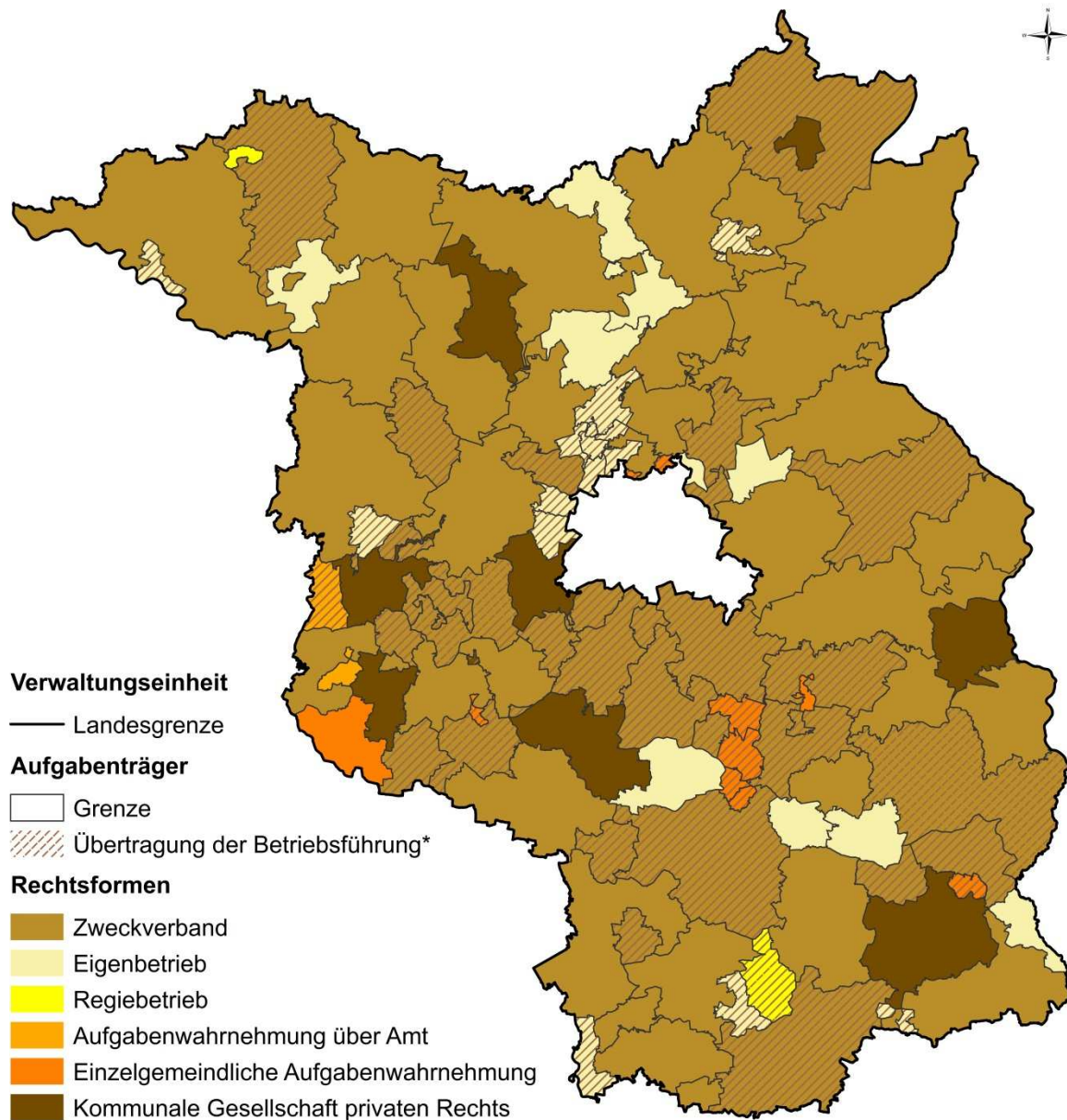


Abbildung 1. [vorherige Seite] Räumliche Darstellung der Organisations- und Rechtsform der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung im Jahr 2017 im Land Brandenburg.

*Die Kennzeichnung „Übertragung der Betriebsführung“ bedeutet, dass entweder für das Gesamtgebiet oder für ein Teilgebiet des entsprechenden Aufgabenträgers eine Betriebsführungsübertragung stattgefunden hat.

Quellen: MLUL (2017)³; LGB (2018)⁴.

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, wird die Abwasserbeseitigung in sechs verschiedenen Organisations- und Rechtsformen organisiert. Einige der Aufgabenträger haben außerdem ihre Betriebsführung auf andere Organisationen übertragen (schraffierte Bereiche in Abbildung 1; siehe auch Abbildung 4).

Abbildung 2 gibt einen detaillierten Überblick über die Anteile von Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung.

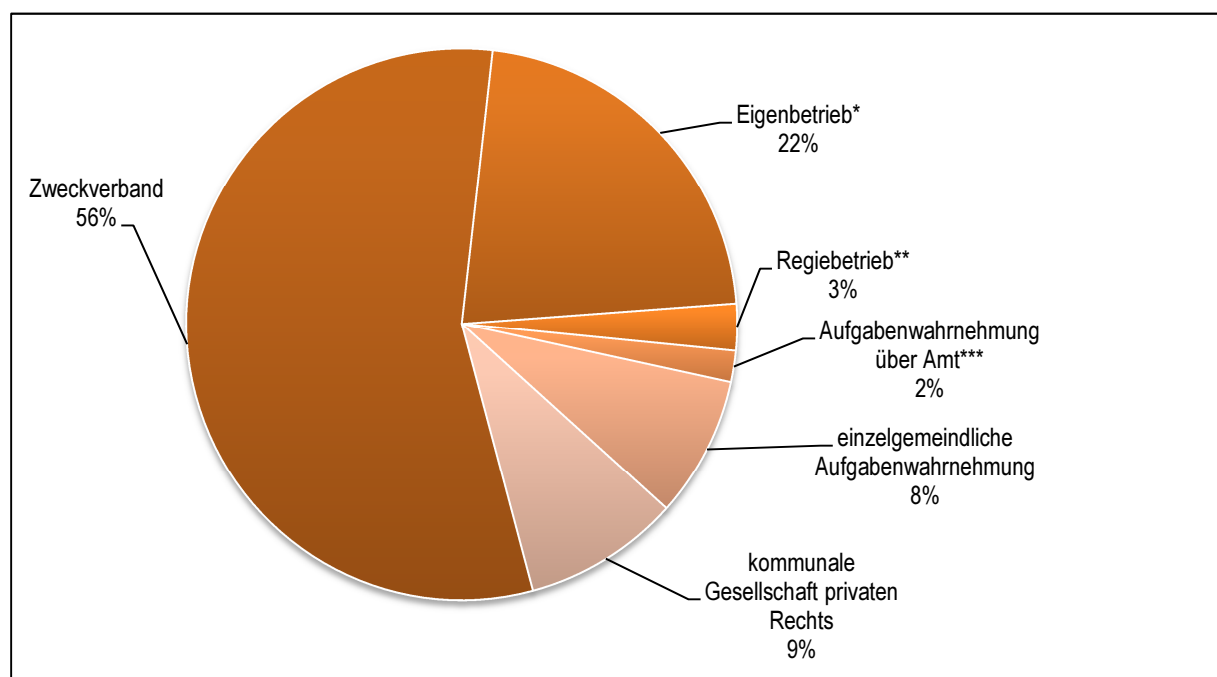


Abbildung 2. Aufteilung der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung im Land Brandenburg nach Organisations- und Rechtsform im Jahr 2017.

*Eigenbetriebe sind Unternehmen der Kommunen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, d.h. sie sind wirtschaftlich selbständig aber rechtlich unselbständig.

**Sogenannte Regiebetriebe sind vollständig in die Verwaltung integriert, d.h. sie sind weder wirtschaftlich noch rechtlich selbständig.

***Aufgabenwahrnehmung über Amt bedeutet hier, dass amtsangehörige Gemeinden eines Amtes die Selbstverwaltungsaufgabe der Abwasserbeseitigung durch Beschluss der Gemeindevertretung auf das Amt übertragen haben.

Quelle: MLUL (2017).

³ Eigenangaben der Gemeinden, Ämter und kreisfreien Städte im Land Brandenburg im Rahmen einer Abfrage des MLUL im Jahr 2017 sowie Ergebnisse eigener Recherchen.

⁴ Digitale Verwaltungsgrenzen des Landes Brandenburg (2018). LGB.

Der überwiegende Anteil der brandenburgischen Aufgabenträger im Abwasserbereich (56%) ist in Zweckverbänden organisiert und erfüllt die Aufgabe der Abwasserbeseitigung somit bereits heute in einer Form interkommunaler Zusammenarbeit. An zweiter Stelle (rund 33%) stehen die Aufgabenträger, die ihre Abwasserbeseitigungspflicht auf der Gemeindeebene wahrnehmen, d.h. in einzelgemeindlicher Verantwortung bzw. über Eigen- oder Regiebetriebe.

Die Aufteilung der Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenerledigung nach Anteilen der entsorgten Bevölkerung ist in Abbildung 3 dargestellt.

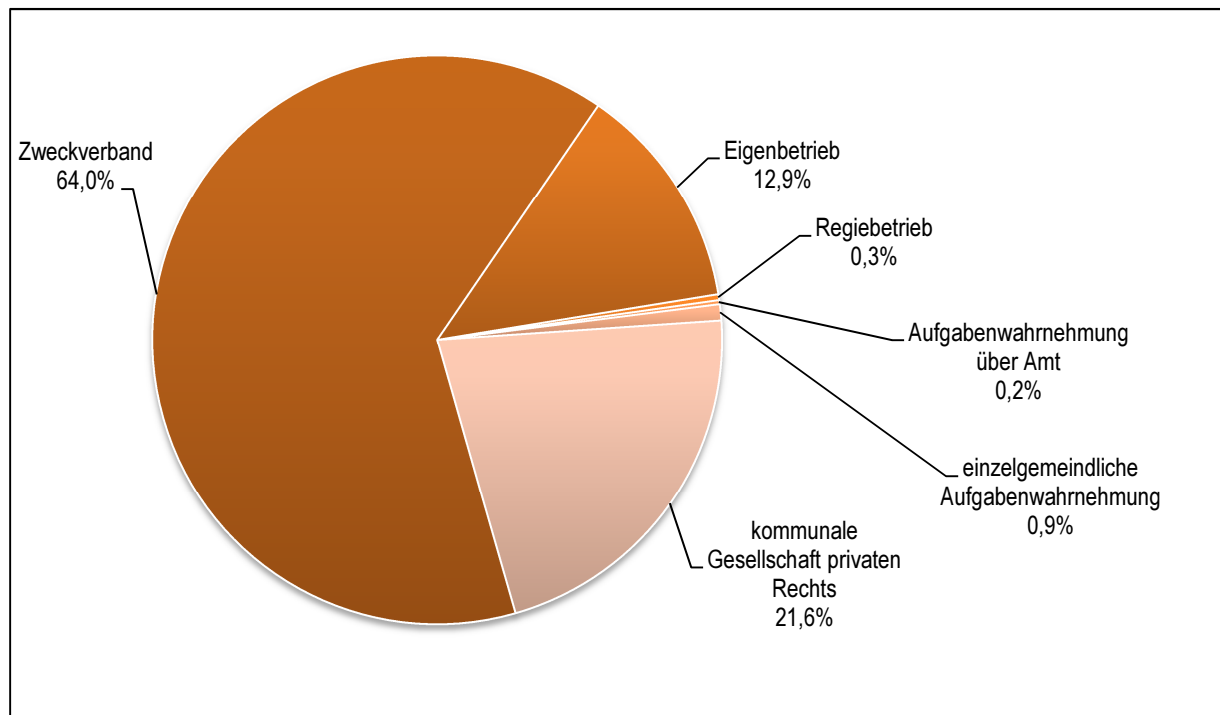


Abbildung 3. Aufteilung der Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung im Land Brandenburg nach Anteilen der entsorgten Bevölkerung im Jahr 2017.

Quelle: MLUL (2017).

Abbildung 3 macht deutlich, dass die Entsorgung von fast zwei Dritteln der brandenburgischen Bevölkerung auf Zweckverbände entfällt. Über kommunale Gesellschaften privaten Rechts werden rund 22% der brandenburgischen Bevölkerung entsorgt. In einzelgemeindlicher Verantwortung, inklusive den Eigen- und Regiebetrieben, wird das Abwasser von rund 14% der Bevölkerung beseitigt.

In den meisten Organisations- und Rechtsformen finden Übertragungen der kaufmännischen und/oder technischen Betriebsführung statt. Abbildung 4 gibt Auskunft über den Verbreitungsgrad solcher Betriebsführungsübertragungen.

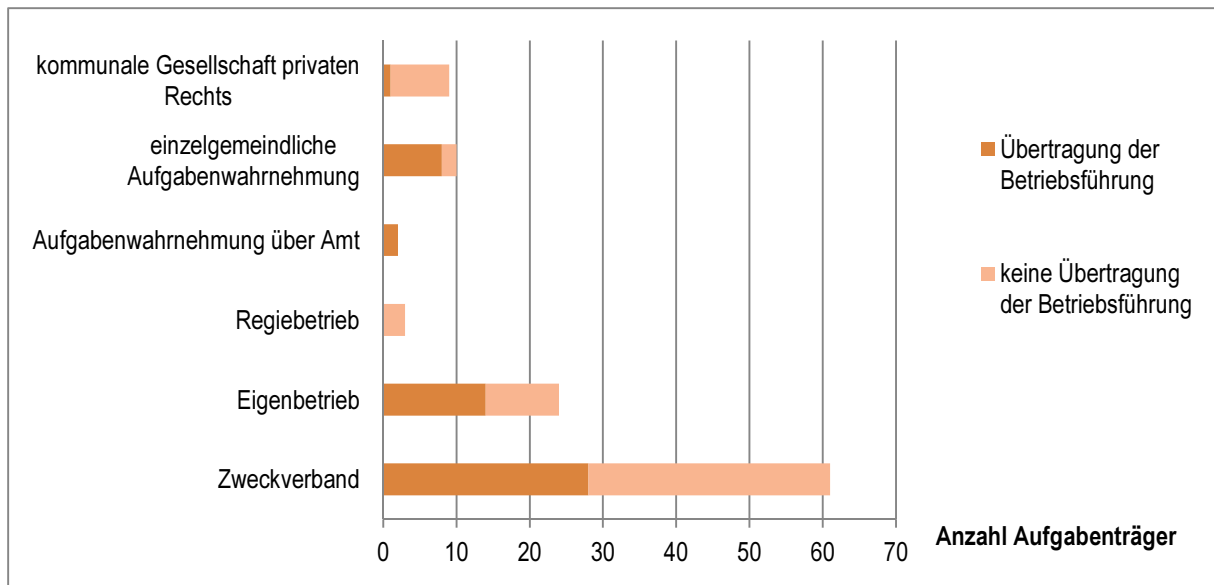


Abbildung 4. Übertragung der Betriebsführung bei Aufgabenträgern der Abwasserbeseitigung verschiedener Organisations- und Rechtsformen im Jahr 2017 im Land Brandenburg.

Quelle: MLUL (2017).

Rund die Hälfte aller Aufgabenträger hatte im Jahr 2017 ihre Betriebsführung auf andere Organisationen übertragen. In einem besonderen Maße haben auf diese Möglichkeit Ämter (100% der Fälle), Gemeinden (80%) und Eigenbetriebe (58%) zurückgegriffen. Zweckverbände übertrugen ihre Betriebsführung in 46% der Fälle.

Eine entwicklungsbedingte Besonderheit der brandenburgischen Siedlungswasserwirtschaft sind die Mehrfachmitgliedschaften, bei denen eine Gemeinde, eine Stadt oder ein Amt ortsteilbezogen durch mehrere Aufgabenträger ver- bzw. entsorgt wird. Im Bereich der Abwasserbeseitigung bestanden 2014 41 Doppelmitgliedschaften, 15 Dreifachmitgliedschaften und vier Fälle von Mitgliedschaften in mehr als drei Zweckverbänden. Mehrfachmitgliedschaften wirken sich auf den gemeindlichen Verwaltungsaufwand aus und können eine aktiv gestaltende Rolle der Kommunen und der Kommunalpolitik in der Entscheidungsfindung merklich einschränken. Solche Fallkonstellationen entstanden in der Regel im Ergebnis der brandenburgischen Gemeindegebietsreform.

3.3. Beispiel 2: Öffentliche Förderung

3.3.1. Überblick

Seit 1991 wurden Investitionen in die öffentliche Abwasserbeseitigung und Trinkwasserversorgung in erheblichem Umfang durch Fördermittel unterstützt. Diese Förderung trug dazu bei, notwendige Investitionen durchzuführen und die technischen Anlagen dem Stand der Technik anzupassen. Das Fördergeschehen spiegelte die gesellschaftlichen und rechtlichen Erfordernisse der jeweiligen Periode wider.

In den 1990er Jahren bestand das vorrangige Ziel in der Herstellung notwendiger Infrastrukturen und deren Anpassung an den neuen Rechtsrahmen. Der Anschlussgrad der Bevölkerung an die Trinkwasserversorgung betrug bereits 1991 ca. 89 %, sodass hier ein vergleichsweise geringer Umfang an Neuinvestitionen erforderlich war. Der Anschlussgrad an die öffentliche Kanalisation lag im Jahr 1990 landesweit unter 53 %, in einigen Landkreisen sogar unter 25%. Den beträchtlichen Investitionsbedarf für die Errichtung von erforderlichen Abwasserinfrastrukturen haben die

Aufgabenträger in einem hohen Maße auch durch Kreditaufnahmen gedeckt, wobei zugleich häufig keine kostendeckenden Entgelte erhoben wurden. Dies führte zu maßgeblichen Liquiditätsengpässen und Ertragsdefiziten. Angesichts der sich einstellenden wirtschaftlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Aufgabenträger und Gemeinden wurden 1995 Instrumente zur Liquiditäts- und Haushaltssicherung eingeführt. Damit konnte die kurzfristige wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Aufgabenträger und Gemeinden gesichert werden (ILB 2017).

Von 1999 bis 2016 wurde das Instrument der investiven Förderung durch die Unterstützungsleistungen des Schuldenmanagementfonds zur technischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Aufgabenträger ergänzt. Hierbei fanden auch Maßnahmen zur „Strukturbereinigung“ statt, welche die Sicherstellung einer langfristigen wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit der Aufgabenträger zum Ziel hatten. Die Unterstützung umfasste neben finanziellen Hilfen auch eine breit aufgestellte Beratung. Insgesamt wurden im Rahmen des Schuldenmanagementfonds 51 öffentlich-rechtlich organisierte Aufgabenträger betreut. Eine detaillierte Beschreibung gibt der Abschlussbericht zur Arbeit des Schuldenmanagementfonds (ILB 2017).

Seit Anfang der 2000er Jahre ist in Folge verringerter EU-Mittel sowie einsetzender Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung das Budget zur investiven Förderung stark rückläufig; siehe Abbildung 5.

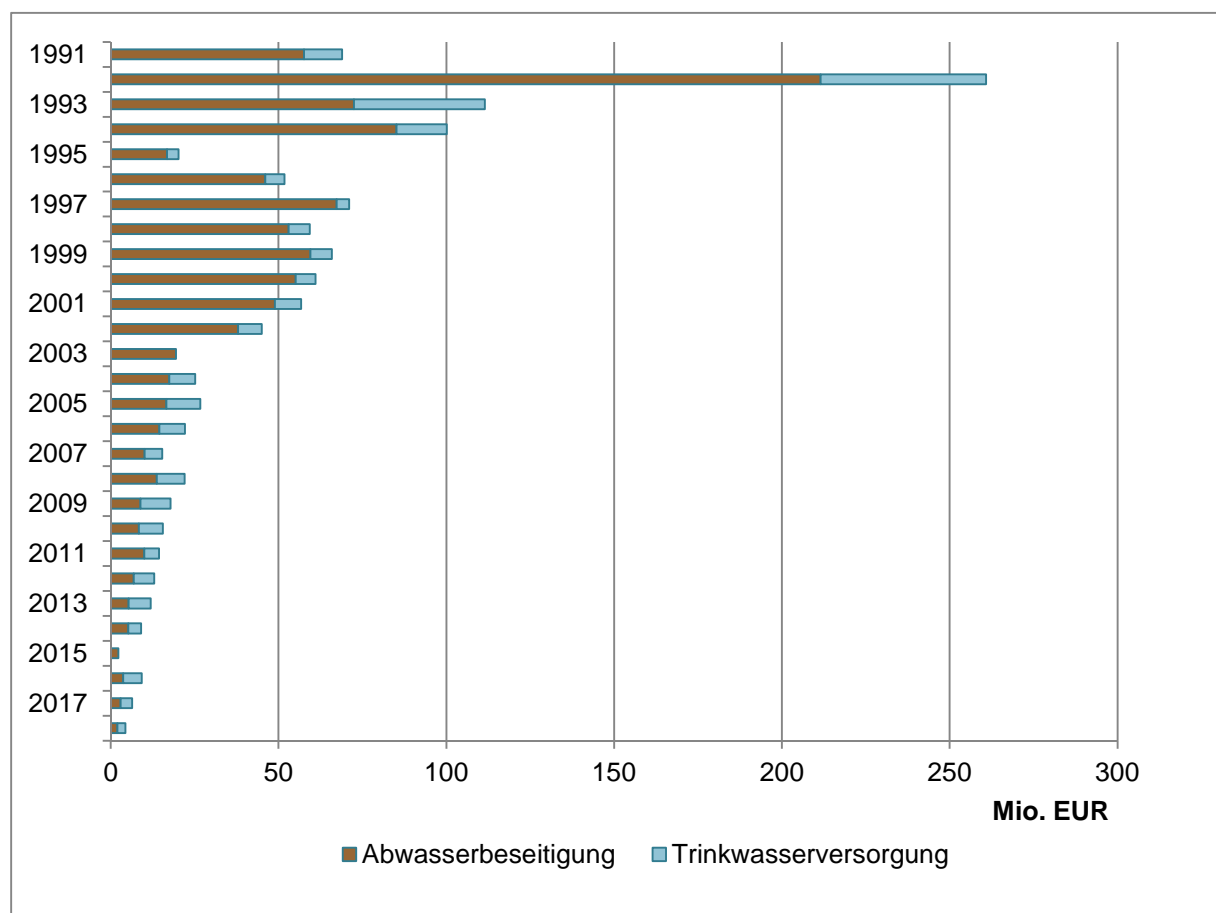


Abbildung 5. Ausgereichte Mittel zur Investitionsförderung in der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung 1991 bis 2018 im Land Brandenburg (Daten für 2018 vorläufig).

Quelle: Antwort der Landesregierung zur Kleinen Anfrage Nr. 2378; für 2017 und 2018 Daten der ILB.

Insgesamt sind in den Jahren 1991 bis 2018 über 958 Mio. Euro an Investitionsförderung in die Abwasserbeseitigung und etwa 248 Mio. Euro in die Trinkwasserversorgung geflossen.

3.3.2. Abwasserbeseitigung

Die gewährten Zuwendungen sind auf der Ebene der gegenwärtig bestehenden Aufgabenträgerstrukturen im Abwasserbereich in Abbildung 6 dargestellt.

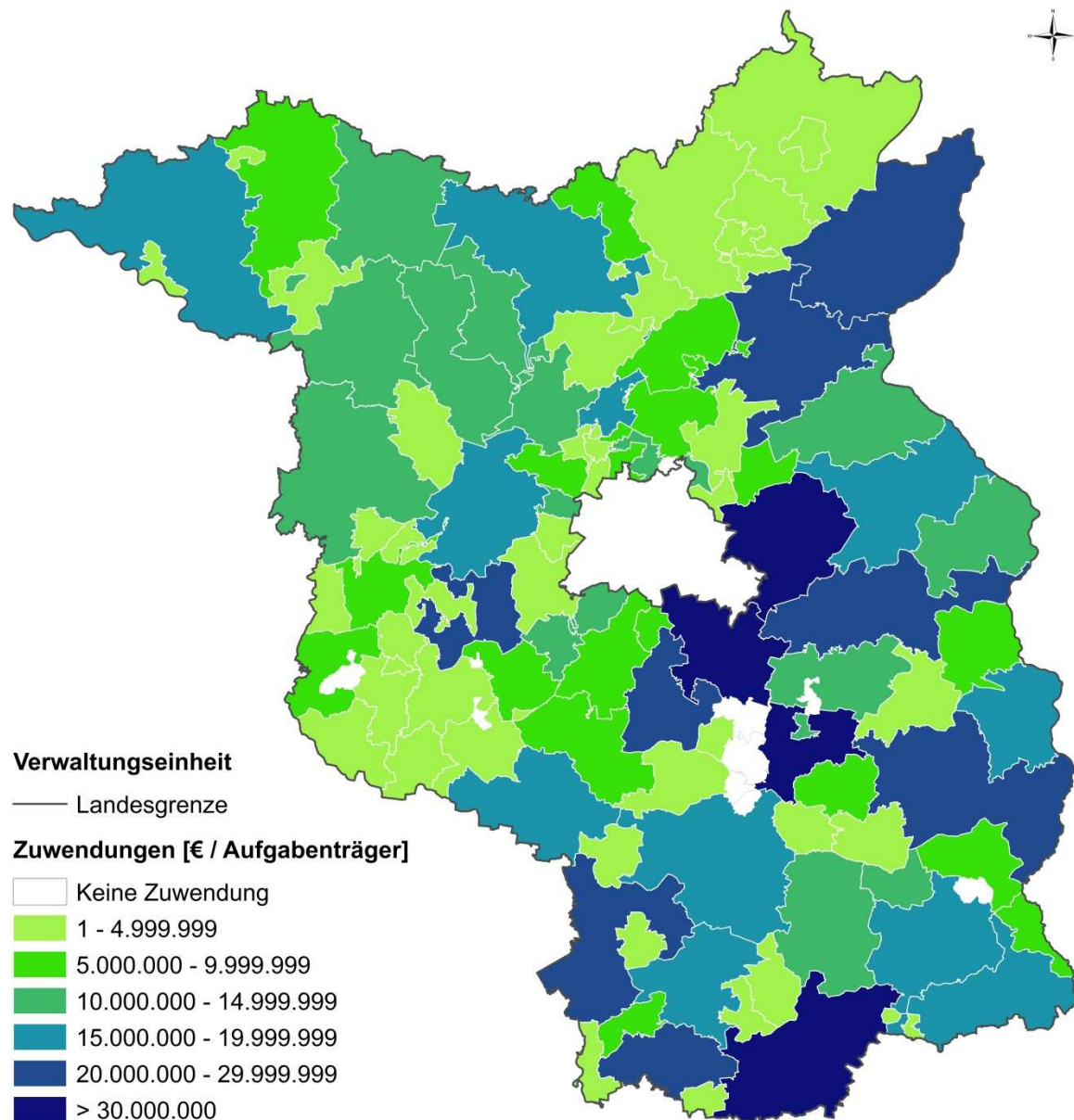


Abbildung 6. Öffentliche Zuwendungen 1991-2016 in der Abwasserbeseitigung.

Quellen: LGB (2018); ILB (2017)⁵.

Es bestehen starke Unterschiede zwischen den Aufgabenträgern in Bezug auf die Förderhöhe. Es wird ein Nordwest-Südost-Gefälle in Hinblick auf die absolute Förderhöhe je Aufgabenträger ersichtlich. Die Gründe für die markanten Unterschiede in der Inanspruchnahme von Fördergeldern sind häufig einzelfallspezifisch und lassen sich kaum in verallgemeinerter Weise darstellen.

Abbildung 7 stellt den Umfang öffentlicher Zuwendungen von 1991 bis 2016 in der Abwasserbeseitigung in einem Pro-Kopf-Verhältnis dar.

⁵ Förderdaten der ILB für den Zeitraum 1991-2016 für die Abwasserbeseitigung und Trinkwasserversorgung im Land Brandenburg.

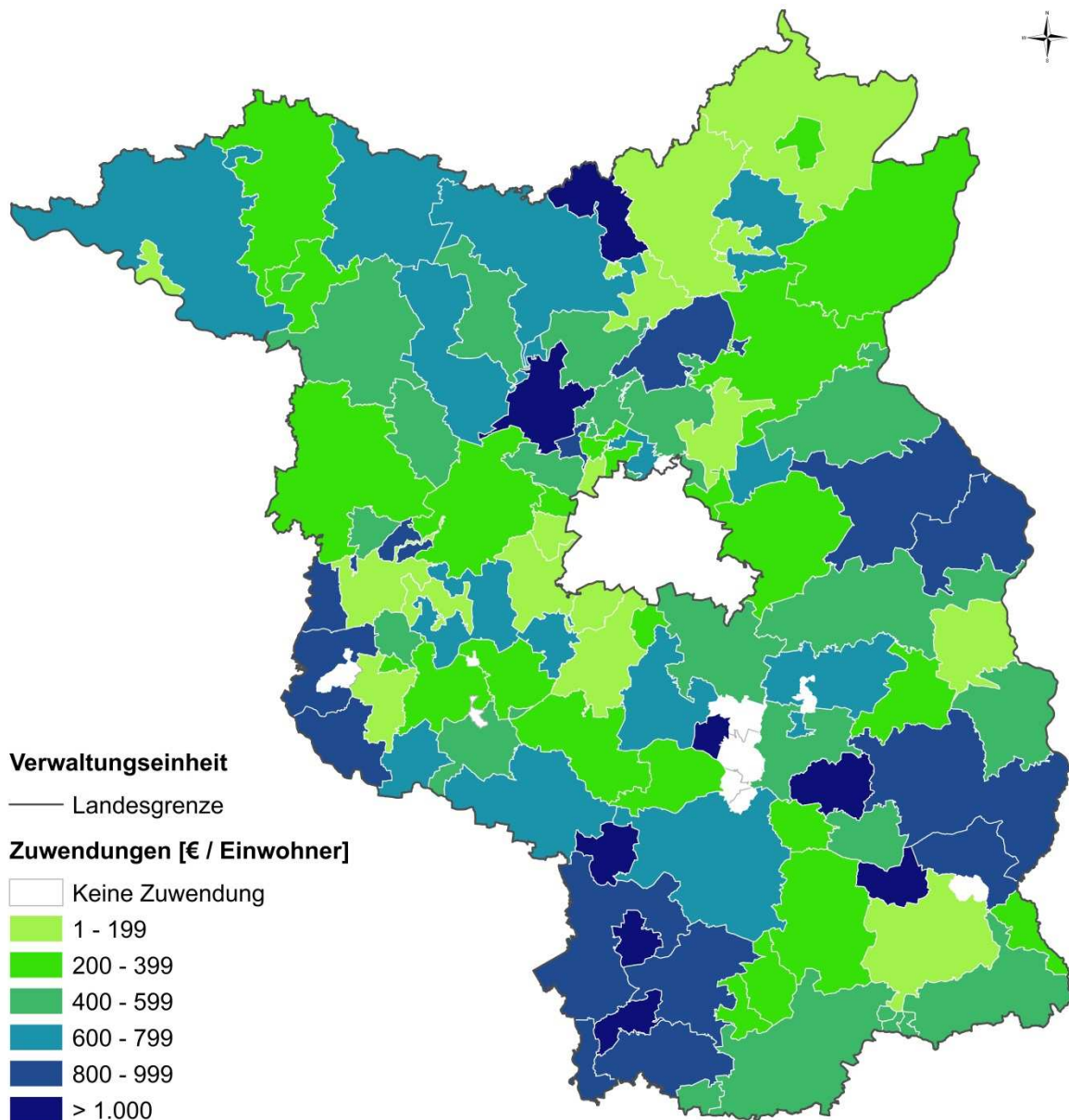


Abbildung 7. Einwohnerspezifische öffentliche Zuwendungen 1991-2016 in der Abwasserbeseitigung.

Quellen: MLUL (2017); LGB (2018); ILB (2017); AfS (2016); LBV (2016).

Abbildung 7 veranschaulicht erhebliche Unterschiede in der Förderhöhe zwischen den Aufgabenträgern auch in einem Pro-Kopf-Verhältnis. Eine Gegenüberstellung der Abbildungen 6 und 7 zeigt, wie sich das Fördermuster verändert, je nach dem ob die absolute oder die einwohnerspezifische Förderhöhe betrachtet wird. So weisen einige der Spitzenreiter in der absoluten Förderhöhe eine vergleichsweise niedrige Pro-Kopf-Förderung auf.

Die Unterschiede im Fördergeschehen lassen jedoch keine eindeutigen Rückschlüsse auf die strukturelle Stärke bzw. Schwäche der Aufgabenträger ziehen. So ist der Förderumfang zwar ein Indiz dafür, in welcher Höhe Investitionen in die entsprechenden Infrastrukturen getätigt worden sind. Jedoch steht eine vergleichsweise niedrige Förderung nicht zwangsläufig für sanierungsbedürftige Infrastrukturen. Vielmehr sind die Zusammenhänge vielschichtiger. Zum Beispiel sind im ländlichen Raum mit einem deutlich höheren Grad dezentraler Abwasserbeseitigung weniger Investitionen in das Kanalnetz getätigt worden, was sich dort in einem geringeren Förderumfang widerspiegelte.

Abbildung 8 stellt den einwohnerspezifischen Gesamtumfang öffentlicher Zuwendungen im Abwasserbereich einschließlich der Unterstützungsleistungen des Schuldenmanagementfonds für den Zeitraum 1991 bis 2016 dar.

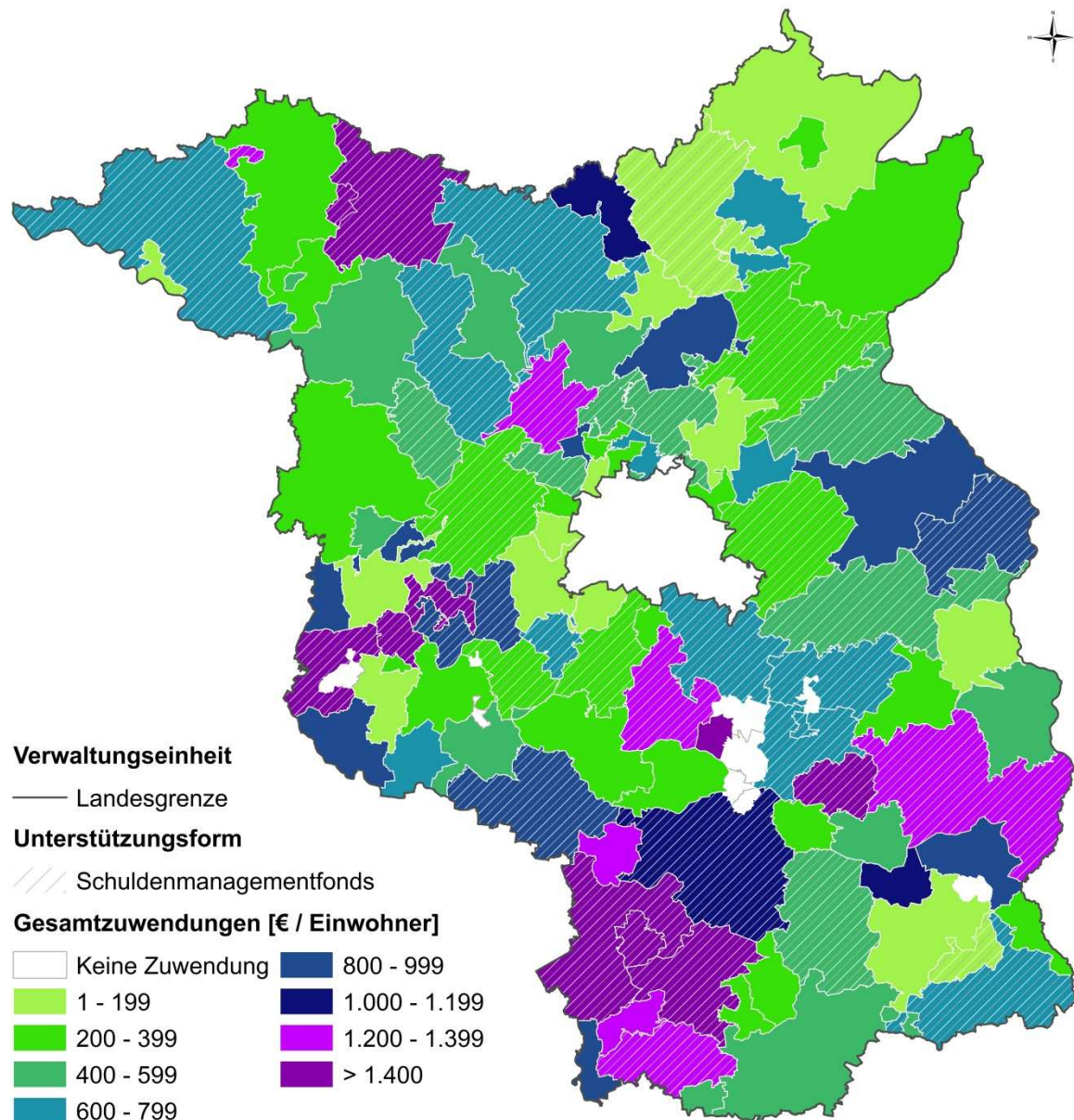


Abbildung 8. Einwohnerspezifische öffentliche Zuwendungen 1991-2016 in der Abwasserbeseitigung und im Schuldenmanagementfonds.

Quellen: MLUL (2017); LGB (2018); ILB (2017); AfS (2016); LBV (2016).

Abbildung 8 verdeutlicht, in welchem Umfang die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Stabilität und Handlungsfähigkeit der Aufgabenträger durch das Land unterstützt wurde. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass zwischen der Schuldenmanagementfonds-Förderung und der Gewährung von Fördermitteln an andere Aufgabenträger ein Zusammenhang besteht. Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung genossen die betreuten Aufgabenträger 2006 bis 2015 im Bereich der investiven Förderung erhöhte Fördersätze gegenüber anderen Zuwendungsempfängenden. Darüber hinaus wurden die Förderanträge der Schuldenmanagementfonds-Aufgabenträger bevorzugt

bewilligt, was bei einem begrenzten Gesamtförderumfang die Bewilligung von Förderanträgen der anderen Antragstellenden beeinflusste.⁶

Aufschlussreich ist darüber hinaus ein Vergleich der Neuen Bundesländer (ohne Berlin), welche zu Beginn der 1990er Jahre vor ähnlichen Herausforderungen im Bereich der Abwasserbeseitigung standen (Tabelle 1).

Tabelle 1. Öffentliche Zuwendungen, Abwasserentgelte und Anschlussgrade in der Abwasserbeseitigung in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin) 1991-2016.

	Investive Förderung im Abwasserbereich p.P. 1991-2016 [€]	Gesamtförderung im Abwasserbereich inkl. Strukturhilfen p.P. 1991-2016 [€]	Haushaltsübliche Kosten inkl. Grundgebühr 2016 ⁵⁾ [€/Jahr]	Anschlussgrad an öffentliche Kanalisation 2016 [%]	Anschlussgrad an öffentliche Kläranlagen 2016 [%]
Brandenburg	417	526 ²⁾	326	88,2	97,0
Mecklenburg- Vorpommern	559	591	293	88,7	89,8
Sachsen	1029	988 ³⁾	271	92,5	90,5
Sachsen- Anhalt	581 ¹⁾	733	314	95,5	95,4
Thüringen	741	841 ⁴⁾	219	94,8	79,0
Durchschnitt	665	731	285	91,9	90,3

¹⁾ Daten für den Zeitraum von 1990 bis 2016.

²⁾ Die Strukturhilfen umfassen hier die Zuwendungen an die Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung im Rahmen des Schuldenmanagementfonds von 1999 bis 2016 und des Liquiditätssicherungsfonds von 1995 bis 1998.

³⁾ In Sachsen gab es abgesehen von vier Einzelfällen (Förderumfang nicht bekannt) keine gesonderten Strukturhilfeprogramme.

⁴⁾ In Thüringen wurden jährliche Umlagen zur "Beitragsbegrenzung" in zweistelliger Millionenhöhe auf der Grundlage von § 21a (5) ThürKAG geleistet. Diese sind als staatliche Transferleistung zugunsten der kommunalen Aufgabenträger zu werten (hier nicht einberechnet).

⁵⁾ Abwasserkosten eines durchschnittlichen Haushalts einschließlich Grundgebühr bezogen auf die Tarifgruppe „Abwasser- und Grundentgelt“.

Quellen:

Beseitigung von kommunalem Abwasser im Freistaat Thüringen. Lagebericht 2017. Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz des Freistaates Thüringen.

Beseitigung von kommunalem Abwasser in Sachsen-Anhalt. Lagebericht 2017. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt.

Kommunale Abwasserbeseitigung im Land Brandenburg. Lagebericht 2017. MLUL.

Kommunale Abwasserbeseitigung in Mecklenburg-Vorpommern. Lagebericht 2017. Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern.

Lagebericht 2016 zur kommunalen Abwasserbeseitigung und zur Klärschlamm Entsorgung im Freistaat Sachsen. Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft des Freistaates Sachsen.

Statistisches Bundesamt (2018a). Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. <https://www.destatis.de>.

Statistisches Bundesamt (2018b). GENESIS-Online Datenbank. <https://www-genesis.destatis.de>.

Statistisches Bundesamt (2018c). Statistisches Jahrbuch 2018. <https://www.destatis.de>.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, verzeichnete das Land Brandenburg seit 1991 im Ländervergleich den niedrigsten einwohnerspezifischen Einsatz öffentlicher Mittel in der Abwasserbeseitigung. Das bezieht sich auf die investive Förderung sowohl ohne als auch mit Hinzurechnung der Strukturhilfen. So betrug der Umfang der investiven Förderung im Zeitraum von 1991 bis 2016 knapp 63 % des Durchschnittes der Neuen Bundesländer. Der Gesamtförderumfang, einschließlich der Strukturhilfen, entsprach 72%

⁶ Abschlussbericht zur Arbeit des Schuldenmanagementfonds 1999 bis 2016; Investitionsbank des Landes Brandenburg im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg. August 2017.

des Länderdurchschnittes. Gleichzeitig lag 2016 der Anschlussgrad der Bevölkerung an die öffentlichen Kläranlagen 7% über dem Länderdurchschnitt.

Dem verhältnismäßig geringen Einsatz von Fördermitteln stehen die höchsten Abwasserentgelte entgegen. Das Land Brandenburg verzeichnete im Jahr 2016 die höchsten haushaltsüblichen Kosten der Abwasserbeseitigung von 326,32 Euro pro Jahr, was 15% über dem Durchschnitt der zu vergleichenden Länder lag. Der vergleichsweise niedrige Förderumfang und die hohen Entgelte deuten darauf hin, dass in den zurückliegenden Jahren ein höherer Finanzierungsanteil durch die Entgelte der angeschlossenen Bürgerinnen und Bürger zu erbringen war.

3.3.3. Trinkwasserversorgung

Abbildung 9 stellt den Umfang öffentlicher Zuwendungen in der Trinkwasserversorgung pro Aufgabenträger für den Zeitraum von 1991 bis 2016 dar. Für eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Abbildungen wird die Skalierung und Farbabstufung der Abbildungen 6 bis 8 beibehalten.

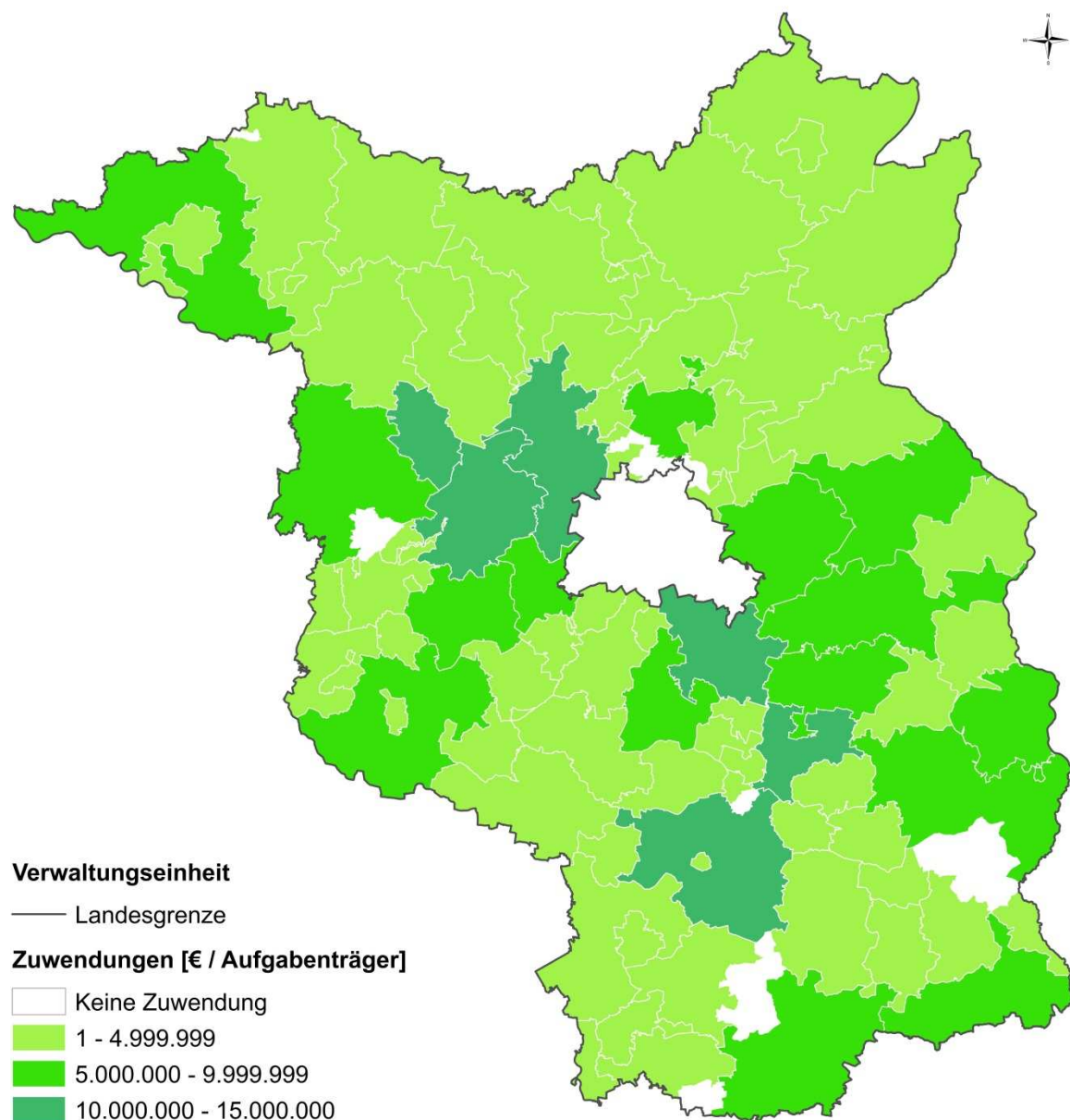


Abbildung 9. Öffentliche Zuwendungen 1991-2016 in der Trinkwasserversorgung.

Quellen: LGB (2018); ILB (2017).

Aus Abbildung 9 wird ersichtlich, dass der Förderumfang im Trinkwasserbereich insgesamt deutlich geringer ausfiel als im Abwasserbereich. Dabei flossen über 98 % der Fördergelder in die Finanzierung von Maßnahmen an Wasserwerken. Knapp über 1 % der Förderung fiel auf die Trinkwassernetze (ILB 2017).

Abbildung 10 stellt den Umfang der einwohnerspezifischen öffentlichen Zuwendungen pro Aufgabenträger für den Zeitraum 1991 bis 2016 im Bereich der Trinkwasserversorgung dar.

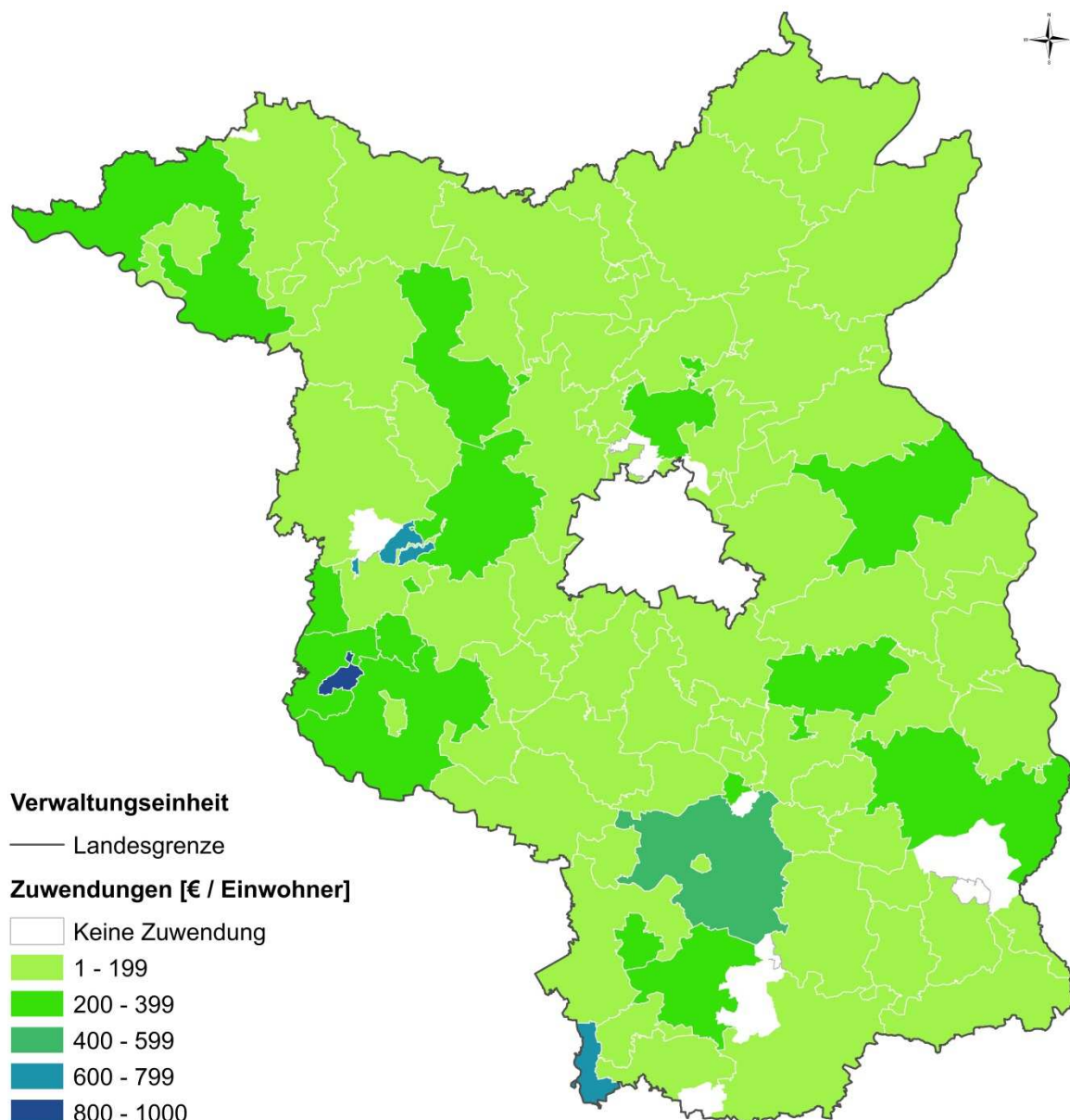


Abbildung 10. Einwohnerspezifische öffentliche Zuwendungen 1991-2016 in der Trinkwasserversorgung.

Quellen: LGB (2018); ILB (2017); AfS (2016); LBV (2016).

Aus Abbildung 10 wird ersichtlich, dass der Umfang der Pro-Kopf-Förderung im Trinkwasserbereich nicht nur insgesamt niedriger als im Abwasserbereich ausfiel sondern auch homogener verteilt war. Der

hohe Anteil der Bevölkerung, der bereits Anfang der 90er Jahre an die Trinkwassernetze angeschlossen war, erklärt die entsprechend niedrigeren Investitionserfordernisse im Vergleich zum Abwasserbereich. Jedoch bedeutet der damalige Anschlussgrad auch, dass die Anlagen der Trinkwasserinfrastruktur ein entsprechendes Alter aufweisen. In Zukunft ist hier von merklich wachsenden Sanierungserfordernissen sowohl bei den Wasserwerken als auch bei den Trinkwassernetzen auszugehen.

3.3.4. Einschätzung der aktuellen Lage

Ein wichtiges Indiz für den Zustand der Infrastrukturen und den entsprechenden Werterhalt liefert die mittlere jährliche Leitungsrehabilitationsrate, die einen zehnjährigen Betrachtungszeitraum berücksichtigt. Im Jahr 2018 betrug sie im Trinkwassernetz im gewichteten Mittel aller am brandenburgischen Kennzahlenvergleich⁷ teilnehmenden Aufgabenträger 0,7 %. Langfristig sind hingegen 1,0 % bis 1,5 % zu empfehlen. Bei den Abwassernetzen lag die Leitungsrehabilitationsrate bei lediglich 0,24 %. Selbst wenn die Kanalisation weitgehend erst in den 1990er Jahren entstanden ist bzw. erneuert wurde, ist ab ca. 2020 auch hier mit deutlich steigenden Sanierungsaufwendungen zu rechnen.

Die gegenwärtigen Leitungsrehabilitationsraten legen nahe, dass der Werterhalt der Leitungsinfrastrukturen nicht im notwendigen Umfang gewährleistet wird. Dieser Befund legt nahe, dass im Interesse einer eher kurzfristig wirksamen Dämpfung des Entgeltanstiegs auch unter der Inkaufnahme von Substanzverzehr gewirtschaftet wird. Gerade in Regionen mit einem stärkeren Bevölkerungsrückgang können solche Entscheidungen längerfristig gravierende Folgen haben, da die zu einem späteren Zeitpunkt anfallenden und unabweisbaren Reinvestitionen dann von vergleichsweise weniger Kundinnen und Kunden über deren Entgelte refinanziert werden müssen.

In den letzten Jahren wurde die brandenburgische Siedlungswasserwirtschaft überdies mit der Problematik der Beitragsrückzahlungen für Kanalanschlüsse konfrontiert. Bei vielen Aufgabenträgern zog die Bewältigung des sogenannten „Altanschießerproblems“ eine Inanspruchnahme erheblicher Finanz- und Verwaltungskapazitäten nach sich. Nach Einschätzung der ILB bestehen in der brandenburgischen Siedlungswasserwirtschaft aber auch unabhängig von der „Altanschießer“-Problematik erhebliche Investitionsbedarfe. Aus den Präsentationen am 1. März 2018 vor dem Ausschuss für Inneres und Kommunales (A3) bzw. am 12. April 2018 vor dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen (A11) zur Auswertung des damaligen Schuldenmanagementfonds folgt, dass bereits heute ein erheblicher Investitionsstau und die hiermit verbundenen Finanzierungsprobleme der Aufgabenträger erkennbar seien. Es gelte, dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig nicht wieder Situationen eintreten, denen neuerlich mit einem Schuldenmanagementfonds begegnet werden müsse. Anstelle alimentierender Hilfen sollte nun vielmehr die Herausbildung nachhaltiger Strukturen in den Vordergrund rücken, die in der Lage sind, diese Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen.

Die Einschätzung der ILB zu den Investitionsbedarfen in der Siedlungswasserwirtschaft deckt sich grundsätzlich auch mit den Erkenntnissen des MLUL. Im Rahmen der Förderrichtlinie des MLUL für öffentliche Trink- und Abwasseranlagen⁸ lagen der Bewilligungsbehörde im Jahr 2015, also vor dem Eintritt der Rückzahlungsproblematik, förderfähige Anträge mit einem Fördermittelbedarf von ca. 50 Mio. Euro vor. Davon konnten im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel Anträge mit einem Volumen von lediglich 17 % bewilligt werden.

⁷ Kennzahlenvergleich „Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Brandenburg“ (2018).

⁸ Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von öffentlichen Abwasseranlagen und öffentlichen Wasserversorgungsanlagen (RiLi AW/TW).

In den Haushaltsjahren 2019 und 2020 ist vor allem mit der Umsetzung von Maßnahmen an kommunalen Kläranlagen zur Reduzierung stofflicher Gewässerbelastungen zu rechnen. Diese Maßnahmen sind Gegenstand der verbindlich an die Europäische Kommission gemeldeten Maßnahmenprogramme zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in den Flussgebietseinheiten Elbe und Oder sowie von zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Länder Berlin und Brandenburg. Als solche genießen sie aus wasserwirtschaftlicher Sicht unbedingten Vorrang. Es ist damit zu rechnen, dass das zur Verfügung stehende Budget zur investiven Förderung alleine für diese Maßnahmen weitgehend ausgeschöpft wird. Insoweit muss davon ausgegangen werden, dass die aufgelaufenen und tendenziell zunehmenden Sanierungsbedarfe nicht mehr mit den vorhandenen Förderinstrumenten gedeckt werden können.

Die zusammengestellten Förderdaten für den Zeitraum von 1991 bis 2016 stellen wichtige Indikatoren für die Bewertung der zurückliegenden Entwicklung zur Verfügung. Anhand der aufgeführten Beispiele zu den Organisations- und Rechtsformen der Aufgabenträger und der öffentlichen Förderung wird deutlich, wie vielfältig die organisationstechnischen und förderspezifischen Merkmale der Aufgabenträger im Land Brandenburg sind. Die vorhandene Vielfalt weist auf die sehr verschiedenen Ausgangslagen für Strukturveränderungen hin und unterstreicht die Notwendigkeit einer kontextorientierten Herangehensweise bei der Herbeiführung nachhaltiger Strukturen.

In den weiteren Analysen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass zwischen der Förderhöhe und der Nachhaltigkeit von Aufgabenträgerstrukturen kein pauschaler Zusammenhang besteht. Vielmehr muss der Anspruch zur Herausbildung nachhaltiger Strukturen begrifflich definiert und mit klaren Kriterien untersetzt werden, anhand deren eine systematische und weitgehend objektive Bewertung ermöglicht wird.

4. Zielvorstellungen für nachhaltige Strukturen

Ein wesentlicher Schwerpunkt des Landtagsbeschlusses DS 6/6575-B liegt in der Entwicklung von Zielvorgaben für nachhaltige Strukturen in der Siedlungswasserwirtschaft. Im Mittelpunkt steht hierfür, den Begriff „nachhaltige Strukturen“ inhaltlich klar zu definieren und ihn als feststehenden Terminus allen zukünftigen Aktivitäten zugrunde zu legen. Die hier vorgenommene Begriffsbestimmung charakterisiert zugleich auch die Grundausrichtung, in deren Rahmen die landespolitische Zielvorstellung in Detail ausformuliert und mit adäquaten Evaluationskriterien untersetzt werden wird.

4.1. Begriffsbestimmung nachhaltiger Strukturen

Kommunale Aufgabenträger können die Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung auf unterschiedliche Art und Weise organisieren. Neben der Aufgabenerfüllung in Eigenverantwortung bietet der gesetzliche Rahmen im Land Brandenburg eine Vielfalt an öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Eine detaillierte Übersicht hierzu bietet der Bericht der Landesregierung „In Kooperation – gemeinsam stark“⁹.

⁹ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „In Kooperation – gemeinsam stark“. Bericht der Landesregierung: Landtag Brandenburg, Drucksache 6/9407. 23.08.2018.

Die grundlegende Anforderung an jegliche Organisationsstruktur ist die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung zur Daseinsvorsorge. Angesichts der stattfindenden Veränderungen ist dies allein jedoch unzureichend, um zugleich auch eine langfristig stabile Handlungsfähigkeit der Aufgabenträger zu gewährleisten. Vielmehr sind hierfür Strukturen notwendig, die neben einer ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben zur Daseinsvorsorge auch die Befähigung und Handlungsstärke aufweisen, die es ihnen ermöglicht, notwendige Anpassungsmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen.

„Nachhaltige Strukturen“ ermöglichen es den Aufgabenträgern, neben der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben zur Daseinsvorsorge zugleich auch die notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen.

Der begriffliche Inhalt nachhaltiger Strukturen in der Siedlungswasserwirtschaft umfasst drei Ebenen, wie Abbildung 11 darstellt:

1. Leistungsfähigkeit als Basis einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung im engeren Sinne. Diese setzt voraus:
 - a. Professionalität und Sorgfalt, zum Beispiel in der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung im Sinne der wasserrechtlichen Vorgaben;
 - b. eigenverantwortliches Handeln im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung;
 - c. betriebswirtschaftliche Stabilität nach dem Prinzip der Kostendeckung.

2. Anpassungsfähigkeit als die Fähigkeit der Aufgabenträger, auf Veränderungen von Randbedingungen, z.B. auf sozioökonomischer, demographischer oder klimatischer Ebene, vorausschauend und angemessen zu reagieren (im Sinne des Standards ISO 22316 für die Resilienz von Organisationen). Die Anpassungsfähigkeit beinhaltet:
 - a. vorausschauendes Handeln, zum Beispiel durch eine frühzeitige Auseinandersetzung mit möglichen Entwicklungsszenarien und das Erörtern von konkreten Handlungserfordernissen;
 - b. Strategieentwicklung, die das eigene Handeln proaktiv auf langfristige Zielsetzungen ausrichtet;
 - c. regelmäßige Evaluation des eigenen Wirtschaftens und Übertragung der Evaluationsergebnisse in die betriebliche Praxis;
 - d. Transparenz über die notwendigen Anpassungen in Richtung kommunalpolitischer Gremien, des eigenen Personals, der Bürgerinnen und Bürger sowie anderer Akteure.

3. Veränderungsmanagement, das die Umsetzungsbereitschaft in der eigenen Organisation und eine aktive Gestaltung von Anpassungsprozessen durch den Aufgabenträger beinhaltet.

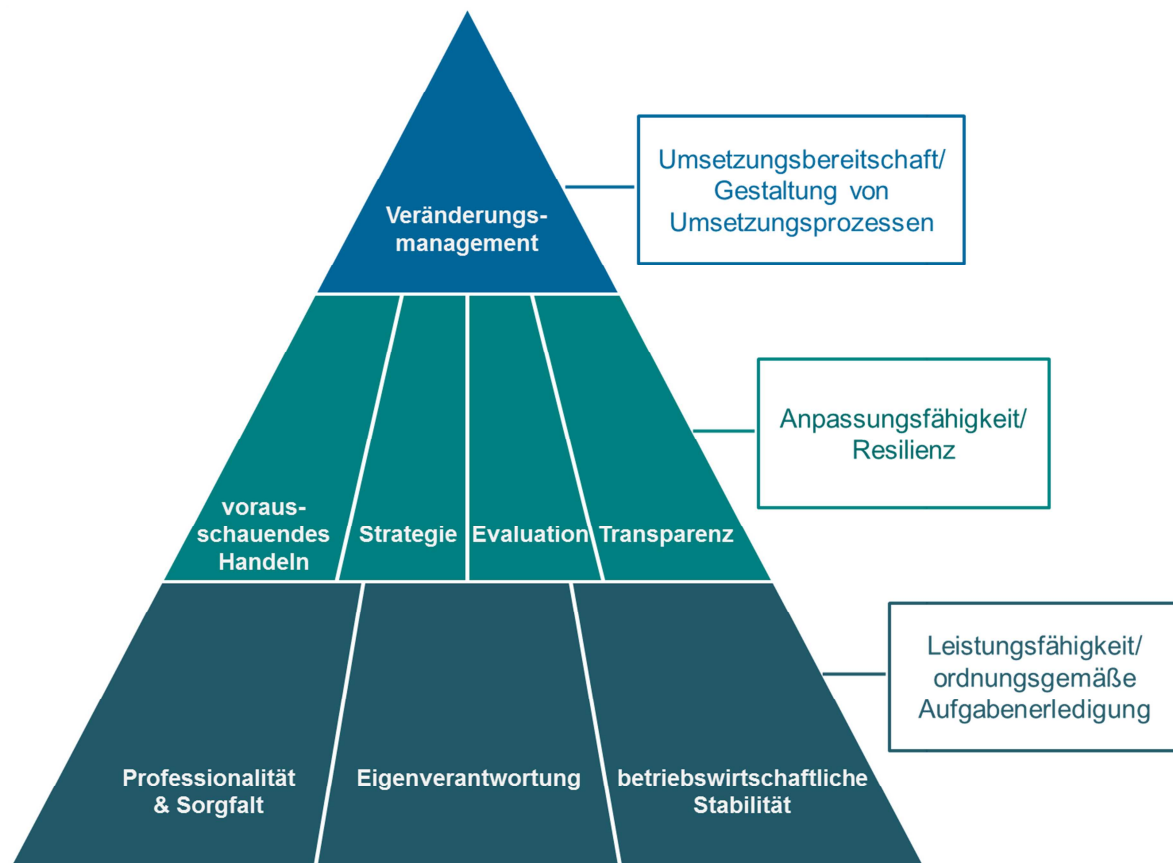


Abbildung 11. Nachhaltige Strukturen der Aufgabenerledigung.

Diese Begriffsbestimmung nachhaltiger Strukturen wird dem weiteren Handeln der Landesregierung bei der Begleitung des Leitbildes „Zukunftsfähige Siedlungswasserwirtschaft“ zugrunde gelegt.

4.2. Entwicklung von Zielvorstellungen

Die Zielvorstellungen der Landesregierung im Sinne des Landtagsbeschlusses zu nachhaltigen Strukturen orientieren sich an der unter Nummer 4.1 aufgeführten Definition und sollen in Form von qualitativen Merkmalskomplexen und Zielkorridoren Anwendung finden. Dabei werden den Strukturmerkmalen, wie zum Beispiel der Bevölkerungszahl im Verbandsgebiet, gleichrangig auch Prozessmerkmale zugeordnet, anhand derer zum Beispiel die Anpassungsfähigkeit von Aufgabenträgern einbezogen werden kann.

Die konkreten Zielvorstellungen befinden sich derzeit in der internen Abstimmung. Die finalisierten Zielvorstellungen werden im laufenden Jahr den Fachverbänden und Interessenvertretern der Siedlungswasserwirtschaft vorgestellt und bilden dann die Grundlage des weiteren Konsolidierungsprozesses sowie dahingehend flankierender Maßnahmen durch die Landesregierung.

5. Unterstützungsformen

Die eigenverantwortliche Initiierung von Strukturanpassungsprozessen durch die Aufgabenträger setzt voraus, dass sie bereits jetzt eine Handlungsstärke aufweisen, die ihnen das Erkennen bestehender Optimierungspotenziale und die Ableitung notwendiger Veränderungen gestattet. Häufig besteht aber bereits in diesem Punkt ein wesentliches Hemmnis für ein proaktives Handeln, sei es aus Kapazitätsgründen oder infolge mangelnder Daten und Erkenntnisse. Deshalb richtet sich die

Unterstützung der Landesregierung vorrangig darauf, mit konkreten Anreizsystemen diese Hemmnisse zu vermindern.

5.1. Pilotvorhaben

Mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Siedlungswasserwirtschaft aus ökonomischer, betrieblicher, ökologischer und struktureller Sicht wurden bereits hinreichend thematisiert; siehe zum Beispiel *Hillebrand et al. (2010)*¹⁰. Zur Bewältigung dieser Auswirkungen stellt die interkommunale Zusammenarbeit ein wesentliches Instrument dar. Dies unterstreichen sowohl die Bundesregierung, zum Beispiel in ihrer Stellungnahme zum Raumordnungsbericht 2017 „Daseinsvorsorge sichern“¹¹, als auch das Land Brandenburg, beispielsweise in seinem Beitrag zum Handlungskonzept „Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten“¹².

Der Operationalisierung von möglichen Lösungsansätzen und der Schaffung von Praxisbeispielen kommt nun eine Schlüsselrolle zu. Insbesondere Zusammenschlüsse und Kooperationen der Aufgabenträger können erhebliche Synergien in der Aufgabenerledigung ermöglichen. Deshalb stellt das MLUL mit der Initiierung von Pilotvorhaben zur Aufnahme und Ausweitung interkommunaler Zusammenarbeit dieses Handlungsfeld in den Vordergrund eigenen Handelns. In diesen Pilotvorhaben tritt das MLUL selbst in den Dialog mit infrage kommenden Aufgabenträgern, um ergebnisoffen die Handlungsspielräume für Kooperationen oder Fusionen auszuloten. Erfahrungsgemäß können Kooperationen in Teilbereichen der Aufgabenerledigung zu vergleichsweise raschen Erfolgen führen und ebnen oft den Weg für Fusionen. Dabei werden Zusammenschlüsse nicht als Selbstzweck sondern vielmehr als Mittel zur Herbeiführung handlungsfähiger und betriebswirtschaftlich starker Organisationen angesehen. In bisher 3 Pilotgebieten werden entsprechende Erfahrungen gesammelt und ausgewertet.

Hierfür wurde ein gestuftes Vorgehen entwickelt, bei dem unterschiedlich weit fortgeschrittene Fusionen oder Kooperationsbestrebungen von Aufgabenträgern begleitet werden. Das MLUL bietet einerseits seine koordinierende und beratende Unterstützung an. Andererseits werden die Erfahrungen aus den Pilotvorhaben dazu genutzt, um daraus konkrete Unterstützungsbedarfe abzuleiten, die Zielvorstellungen für nachhaltige Strukturen im Sinne des Landtagsbeschlusses DS 6/6575-B zu überprüfen und die eigene Expertise im fachpolitischen Umgang mit Fusionsprozessen auszuweiten.

5.2. Richtlinie Strukturanpassung

Tief greifende Anpassungen von Organisationsstrukturen sind in aller Regel langwierig und mit hohem Aufwand verbunden. Dabei unterscheiden sich die konkreten Handlungsbedarfe je nach Ausgangslage und Phase des Anpassungsprozesses maßgeblich. Einige der Prozesse sind auf externe Dienstleistungen angewiesen, zum Beispiel auf die Begutachtung der infrage kommenden Fusionsoptionen oder die Planung eines Anlagenumbaus. In anderen Fällen liegt der Fokus darin, die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen in den zuständigen Gremien effektiv zu vermitteln.

¹⁰ Hillebrand, T., Niederste-Hollenberg, J., Menger-Krug, E., Klug, S., Holländer, R., Lautenschläger, S., Geyler, S. (2010). Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur. Umweltbundesamt.

¹¹ Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2017 „Daseinsvorsorge sichern“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Deutscher Bundestag, DS 18/13700.

¹² „Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten“: Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen (2011). Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer.

Um eine Anreizförderung zur gezielten Behebung derzeitiger Schwächen und somit auch zur Überwindung der oben beschriebenen Anfangshemmnisse bei der Durchführung von Strukturanpassungen in den verschiedenen Planungs- und Umsetzungsphasen zu schaffen, hat das MLUL im Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 ein Förderbudget von 1 Mio. Euro pro Jahr für einen Zeitraum von fünf Jahren eingerichtet. Im Rahmen der „*Richtlinie des MLUL über die Gewährung von Zuwendungen an kommunale Aufgabenträger der Siedlungswasserwirtschaft zur Herausbildung nachhaltiger Strukturen (Richtlinie Strukturanpassung)*“ sollen Maßnahmen der Aufgabenträger zur Strukturanpassung gefördert werden. Darunter fallen zum Beispiel die Ermittlung strategischer Handlungsbedarfe, die Umsetzung konkreter Kooperationsvorhaben oder auch die Planungsleistungen zu Anpassungen an der technischen Infrastruktur. Die Richtlinie wird zum 01.04.2019 in Kraft treten und den Aufgabenträgern in einer gesonderten Veranstaltung vorgestellt.

Der Richtlinienentwurf wurde im Vorfeld bereits mit den Fachverbänden und Interessenvertretern der Siedlungswasserwirtschaft diskutiert und ist auf breite Zustimmung gestoßen. Mit diesem Dialog soll sichergestellt werden, dass die Förderrichtlinie möglichst zielgenau die tatsächlichen und anderweitig nicht zu erfüllenden Bedarfe der Aufgabenträger adressiert. Mit dem Inkrafttreten der Richtlinie ist die Fortführung dieses Dialoges mit den Aufgabenträgern vorgesehen.

5.3. Begleitung des „Handlungsmatrix“-Vorhabens

Neben den eigenen Maßnahmen der Landesregierung werden auch eigene Initiativen der Aufgabenträger zur Umsetzung des Leitbildes „Zukunftsfähige Siedlungswasserwirtschaft“ unterstützt. So begleitet das MLUL das Vorhaben „Handlungsmatrix“ – das erste Projekt der brandenburgischen Aufgabenträger unter dem Dach des Leitbildes.

Hierbei waren im Jahr 2018 alle Aufgabenträger und Gemeinden dazu aufgerufen, in einer Online-Umfrage eine Positionsbestimmung zum eigenen Stand der Leitbildumsetzung vorzunehmen und hieraus die individuell vorrangigen Handlungsbedarfe abzuleiten. An der „Handlungsmatrix“-Umfrage beteiligten sich 31 Aufgabenträger und neun Kommunen. Im November 2018 wurden die wesentlichen Ergebnisse in drei regionalen Workshops ausgewertet. Der Abschlussbericht soll im Jahr 2019 veröffentlicht werden.

Neben einer Reihe inhaltlicher und fachtechnischer Schwerpunkte bestand ein wichtiges Ergebnis auch in dem durch die Aufgabenträger formulierten Wunsch nach einer klaren Positionierung des Landes zu eigenen Zielvorstellungen in der Siedlungswasserwirtschaft. Insofern stehen die Arbeiten des MLUL, zum Beispiel im Hinblick auf die erarbeitete Definition „nachhaltiger Strukturen“ (s.o.), im Einklang mit der Erwartungshaltung der Branche.

Die Eigeninitiative der Aufgabenträger zur Leitbild-Umsetzung wird seitens des MLUL ausdrücklich begrüßt und unterstützt. Es muss an dieser Stelle jedoch auch zur Kenntnis genommen werden, dass der Mitwirkungsgrad im Projekt „Handlungsmatrix“ ausgesprochen gering ausfiel und sich überwiegend die heute schon aktiven und umsetzungsorientierten Aufgabenträger beteiligten. Der Teilnahmekreis war fast identisch mit demjenigen des Kennzahlenvergleiches „Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Brandenburg“. Die „Handlungsmatrix“-Ergebnisse lassen somit keine repräsentativen Rückschlüsse auf die Situation der Brandenburger Siedlungswasserwirtschaft insgesamt zu. Mit dem Umstand, dass es dem Initiativkreis der brandenburgischen Siedlungswasserwirtschaft nicht gelang, die Breite der Aufgabenträger und Kommunen zu erreichen, müssen sich in Zukunft die Fachverbände und Interessenvertreter, aber auch die kommunalen Spitzenverbände, weiter auseinandersetzen. Hierbei gilt es u.a., die verbandsinterne Kommunikation zu stärken und selbst auch wirksamere Impulse für eine verstärkte Beteiligung zu setzen. Der Deutung des Initiativkreises Siedlungswasserwirtschaft, nach der das Vorhaben die „Grenzen des freiwilligen Handelns“ aufgezeigt habe, schließt sich das MLUL nur eingeschränkt an. Das MLUL setzt weiterhin auf die Eigeninitiativen der kommunalen Selbstverwaltung.

6. Entwicklung von Evaluationskriterien

Derzeit wird ein Kriterienkatalog für die Evaluation von Unterstützungsmaßnahmen und Anpassungsprozessen erarbeitet. Um dem Charakter von Strukturanpassungsprozessen und der Vielgestaltigkeit von Organisationsformen und Rahmenbedingungen der Aufgabenträger gerecht zu bleiben, werden dabei sowohl struktur- als auch prozessbezogene Indikatoren berücksichtigt. Die Kriterien werden sowohl die Landesebene als auch die Ebene einzelner Aufgabenträger einbeziehen.

Bei der Evaluation wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Strukturveränderungen in der Regel langwierig sind. Die Vorbereitung und Durchführung von Kooperationen und Fusionen umfasst ein breites Spektrum an rechtlichen, betriebswirtschaftlichen und anlagentechnischen Aspekten, die im Vorfeld vorbereitet werden müssen. Für Fusionen können auch weitergehende Fragen der steuerrechtlichen Konsequenzen, Angleichung der Abrechnungsgebiete und des Umgangs mit bestehenden Betriebsführungs- bzw. Betreiberverträgen von Belang sein. Darüber hinaus können die Ergebnisse von Kooperationen und Fusionen erst nach Ablauf einer gewissen Zeit aussagekräftig beurteilt werden. Insofern sind diese unterschiedlichen Skalen auch angemessen abzubilden.

Die Zwischenstände werden regelmäßig und systematisch erfasst. Hierbei wird die Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen anhand mehrerer qualitativer und quantitativer Kriterien bewertet. Zwischenevaluierungen zur Erfolgsbestimmung und Überprüfung der weiteren Vorgehensweise sind auf jährlicher Basis vorgesehen.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Der Landtagsbeschluss DS 6/6575-B stellt den Vorrang nachhaltiger Strukturen als die Grundlage einer zukunftsfähigen Siedlungswasserwirtschaft heraus. Auf der Basis von zukunftsfesten Strukturen der Aufgabenerledigung soll die Siedlungswasserwirtschaft auf sich verändernde gesellschaftliche, sozioökonomische, demographische und klimatische Rahmenbedingungen reagieren und eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung dauerhaft gewährleisten können. Mit dem Ziel der Herbeiführung nachhaltiger Strukturen hat die Landesregierung ein Bündel von Maßnahmen gestartet, mit dem vorrangig die Initiative der kommunalen Ebene unterstützt und gestärkt werden soll.

Zur Identifizierung und Planung geeigneter Strukturverbesserungsmaßnahmen, zum Beispiel Kooperationen oder Fusionen, können die Instrumente der Förderrichtlinie in Anspruch genommen werden. Die Umsetzung von strukturoptimierenden Vorhaben wird zukünftig auch das Erfordernis investiver Maßnahmen zur Sanierung oder zum Umbau der technischen Infrastruktur nach sich ziehen. Solche Maßnahmen sind in aller Regel mit erheblichen Finanzierungsbedarfen verbunden. Die unter Umständen bereits in der Vergangenheit ausgebliebenen Investitionen sowie die künftigen Anpassungsbedarfe an den technischen Anlagen können die Durchführung strukturverbessernder Maßnahmen erheblich erschweren. Selbst offenkundige Vorzüge von Kooperationen würden sich dann nicht auf der betriebswirtschaftlichen Ebene niederschlagen und insofern auch keine gebührenstabilisierenden Effekte nach sich ziehen.

Eine gesonderte, an die Strukturanpassung geknüpfte Option investiver Förderungen würde die kommunalen Impulse zur Strukturveränderung aufgreifen und deren konkrete technische Umsetzung zielgerichtet unterstützen. Im Gegensatz zu flächendeckenden und strukturunabhängigen Förderangeboten wäre diese Sonderförderung direkt auf die Herbeiführung zukunftsfester Strukturen ausgerichtet. Eine dahingehend ausgerichtete, bisher nicht vorhandene zweite Säule der investiven Förderung würde sich an den landespolitischen Prioritäten und dem Leitsatz „fordern und fördern“ orientieren. Ein politischer Diskurs und etwaige Entscheidungen hierzu bleiben letztlich dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten.