

## Kooperationsmöglichkeiten zwischen wasserwirtschaftlichen Betrieben – Gestaltungsmöglichkeiten bei der Phosphorrückgewinnung –

Till Elgeti, Bastian Hensel und Nadine Micus-Zurheide

1.	Formen der Kooperation .....	72
2.	Eine Musterlösung?.....	72
3.	Wer kooperiert?.....	74
4.	Grundsatzüberlegungen.....	74
5.	Fazit.....	75
6.	Quellen .....	75

Kooperationen in der Wasserwirtschaft haben eine lange Tradition. Sie sind die Grundlage für Deichverbände, Gemeinschaftsklärwerke und Talsperren zur Versorgung mit Brauch- oder Trinkwasser. Im Bereich der Abwasserwirtschaft besteht für die Produzenten des Abwassers und damit auch die mit der Beseitigung hoheitlich beauftragten juristischen Personen des öffentlichen Rechts keine Konkurrenzsituation<sup>1</sup>. Es besteht ein gemeinsames Interesse, Ziele des Gemeinwohls (u.a. Volksgesundheit) qualitativ hochwertig aber zu geringen Kosten zu erledigen. Zudem streben sie den langfristigen Erhalt (keine zeitlich begrenzte Beauftragung) ihrer Infrastruktur an.

Die Kooperation kann dann ein gemeinsames Interesse sein, um gesetzliche Vorgaben für den Betrieb, steigende Anforderungen aus der Wasserrahmenrichtlinie oder hinsichtlich der Mikroschadstoffe, aber auch hinsichtlich der Klärschlamm Entsorgung (Landwirtschaft/Verbrennung) langfristig rechtssicher erfüllen zu können. Eine Kooperation in der Abwasserwirtschaft kann auch eine ausreichende und qualifizierte Personalausstattung der Unternehmen sicherstellen.

Kooperationen in der Wasserwirtschaft müssen aber die vergaberechtlichen Anforderungen einhalten und die Umsetzungsmodelle sind auf ihre steuerlichen Konsequenzen, insbesondere bei Beteiligung privater Unternehmen, zu prüfen. Gerade die Kooperation mit Privaten ohne eigene hoheitliche Aufgabe, die daher nicht zwingend gleich gelagerte Interessen haben, stellt eine Sondersituation dar.

<sup>1</sup> Die möglichen Einnahmen aus kalkulatorischen Zinsen und/oder Abschreibungen im Rahmen der Gebührenkalkulation zu Gunsten des allgemeinen Haushaltes sollen hier nicht als privates Gewinnstreben gewertet werden. Diese sind durch die Rechtsprechung begrenzt und daher auch nicht beliebig maximierbar.

Grenzen der Kooperation sind der Abwasserbeseitigung insbesondere durch ihre lokale Aufgabenentstehung auferlegt. Eine Zentralisierung von Anlagen ist nur bedingt möglich. Auch wirtschaftlich wiegen die ersparten Kosten bei größeren Anlagen nicht die Mehrkosten, die durch *Überpumpen* oder den Transport entstehen würden, auf. Eine weitere praktische Grenze der Kooperation ist der Wille der Beteiligten und derer von assoziierten Räten oder anderer Gremien. In der föderalistischen Bundesrepublik Deutschland zeichnen sich auch viele Kommunen durch ein hohes Maß an Autonomiestreben und Lokalpatriotismus aus.

## 1. Formen der Kooperation

Die Formen der Kooperation sind vielfältig. Hier soll unterschieden werden zwischen der informellen, der formellen und der institutionellen Kooperation.

Die **informelle Kooperation** (*Reden wir einmal miteinander.*) wird in vielen wasserwirtschaftlichen Unternehmen regelmäßig gelebt. Ein Mitarbeiter überlässt dem Mitarbeiter der benachbarten Kommune zum Beispiel eine mobile Pumpe, wenn dessen Pumpe gerade funktionsuntüchtig ist. Die informelle Kooperation ist grundsätzlich flexibel und nicht kostenträchtig, allerdings auch unverbindlich und von den handelnden Personen abhängig. Lösungen werden meist mit Blick auf die Kostenträgerschaft geschlossen und Rechtssicherheit für die Zukunft besteht nicht.

Die **formelle Kooperation** (*Das machen wir schriftlich.*) kann in Form von öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Verträgen erfolgen. Längerfristige und teilweise auch langfristige Lösungen sind möglich und bieten einen hohen Grad der Verlässlichkeit. Die formelle Kooperation unterliegt jedoch oft langwierigen Abstimmungsvorgängen und Gremienvorbehalten sowie vergaberechtlichen Anforderungen.

Die **institutionelle Kooperation** (*Ein Vertrag ist zu wenig.*) ermöglicht die Zusammenarbeit in einer gesellschaftsrechtlichen Organisationsform (öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur). Hier sind langfristige Lösungen möglich, welche eine gemeinsame Tragung von Kosten, Risiken und Pflichten vorsehen. Diese erhöhte Sicherheit bei der gemeinsamen Aufgabenerledigung ist aber mit umfangreichen Abstimmungen, Genehmigungsvorbehalten und Gremienzustimmungen einschließlich entsprechender vergaberechtlicher Anforderungen verbunden.

## 2. Eine Musterlösung?

Einen Königsweg oder einer Standardlösung für die Kooperation in der Wasserwirtschaft gibt es nicht. Die Lösung muss auf die lokalen Bedingungen (technische Anforderungen, betriebswirtschaftliche Vorstellungen, Faktor Mensch) zugeschnitten sein. Eine der wesentlichen Aufgaben im Rahmen der Kooperation ist es daher, zunächst den Willen und die Vorstellungen der Beteiligten zu ermitteln. Gemeinsame Grundsätze für die Zusammenarbeit sind zu formulieren. Diese dienen dann als Richtschnur für die Entwicklung der aus technischer, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht

optimalen Lösungen. Ebenfalls muss auch eine Bewertung aus diesen drei Perspektiven erfolgen. Die Entscheidung selbst ist dann unter Berücksichtigung der Prioritäten von Kosten, Sicherheit und Zeit zu fällen.

Es gibt viele verschiedene erfolgreiche Kooperation in der Wasserwirtschaft, die auch über die ansonsten bekannten Wasserverbände oder Abwasserbeseitigungspflichtigen hinausgehen. Die neue Abfallklärschlammverordnung beinhaltet eine Vielzahl neuer Anforderungen. Mit Blick auf mögliche Kooperationen ist jedoch die Einschränkung der zukünftigen landwirtschaftlichen Entsorgung und der damit verbundenen Notwendigkeit der Klärschlamm Entsorgung über Verbrennungsanlagen einschließlich des notwendigen Phosphorrecyclings ein Kooperationsfeld par excellence. Jeder Abwasserbeseitigungspflichtige muss zunächst die Grundsatzentscheidung treffen, ob zukünftig verbrannt oder eine Phosphorextraktion aus der Nassphase vorgenommen werden soll. Auch über die Lagerung oder die Behandlung der anfallenden Aschen ist zu entscheiden. Die Darstellungen von [1] zeigen, dass es einen erheblichen Bedarf für Monoverbrennungsanlagen in Deutschland gibt. Entsprechend sind viele Abwasserbeseitigungspflichtige in einer frühen Prüfungsphase, ob und gegebenenfalls in welcher Form sie sich zu einem Projekt zur Entsorgung von Klärschlämmen zusammenschließen wollen. Nach den bisherigen Erfahrungen sind lediglich die größten Abwasserbeseitigungspflichtigen in Deutschland in der Lage eine eigene Klärschlammverbrennungsanlage zu errichten und selbst auszulasten, ohne dass die Kosten hierfür über den marktüblichen Kosten liegen.

Grundsätzlich können mit größeren Anlagen entsprechende Kostenreduktionen erzielt werden. Eine Kooperation führt oftmals zu niedrigeren spezifischen Kosten pro Tonne verbrannter Klärschlamm. Allerdings nimmt diese Kostenreduktion nicht proportional mit jeder Tonne zu. Da an vorhandenen Standorten nicht einfach mehr Klärschlamm produziert werden kann, sondern weitere Anfallorte hinzugezogen werden müssen, führt eine größere Anlage tendenziell auch zu höheren Gesamttransportkosten. Dies setzt jeder Kooperation eine *natürliche* Grenze. Daher kommt der Standortwahl eine entscheidende Bedeutung zu. Die Abwasserbeseitigungspflichtigen haben ein gemeinsames Interesse an möglichst geringen Kosten und an einer dauerhaften Entsorgungssicherheit. Planungsgrundlagen können oft durch die bisherigen Erfahrungen zum Anfall von Klärschlamm, aber auch bei einigen Betreibern mit dem Betrieb von Verbrennungsanlagen, sein. Zwar liegt 2029 mit der *Phosphorrecyclingpflicht* für die Anlagen mit über 100.000 Einwohnerwerten noch weit in der Zukunft. Vergegenwärtigen sich die Beteiligten jedoch, dass zunächst eine Vereinbarung geschlossen und von entsprechenden Gremien/Aufsichtsbehörden verabschiedet werden muss, anschließend die Planung der Anlage sowie ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist und schließlich der Bau der Anlage erfolgen muss, sind zwölf Jahre schnell vergangen.

Dabei wird im Rahmen einer Kooperation immer wieder die Frage nach den Kosten gestellt werden. Die Beteiligten sollten dabei neben den aktuellen Entsorgungspreisen auch eine Prognose wagen. Heutige Preise spiegeln die Entsorgungssituation der Zukunft (strengere Vorgaben, Knappheit der Verbrennungskapazitäten, ggf. höhere

Transportkosten durch Preisanstieg von Diesel vs. mögliche autonome LKW-Fahrten mit so ersparten Personalkosten) noch nicht wider. Letztlich müssen die Chancen und Risiken der jeweiligen Lösung für alle Kooperationspartner angemessen sein.

### 3. Wer kooperiert?

Kooperationen kann zum einen die öffentliche Hand *unter sich* gründen, zum anderen ist auch eine Beteiligung privater Unternehmen denkbar. Eine Bestandsaufnahme zu Mengen, Qualitäten, Anfallorten und möglicherweise vorhandenen Anlagen sowie die Definition der gemeinsamen Ziele aber, auch der Möglichkeiten und Kooperationsbeiträge ist erforderlich.

Die Einbindung von Privaten kann für eine Kooperation von Vorteil sein. Diese können Kapital, Know-how, Klärschlammengen, aber auch Bestandsanlagen, Standorte oder auch patentierte Verfahren in ein solches Projekt mit einbringen. Wenn die Abwasserbeseitigungspflichtigen bisher kein Bau- oder Betriebs-Know-how für Verbrennungsanlagen haben, kann hier die Einbindung des Sachverständes Dritter von Vorteil sein. Die Etablierung einer Verbrennungsanlage an einem schon *genutzten* Standort kann einfacher sein als der Neubau *auf der grünen Wiese*. *Vorbelastete* Anlagenstandorte erleichtern oft die Kommunikation mit der Bevölkerung. Ein Dritter könnte auch Synergien durch externe Schlämme, Wärmenutzung vor Ort oder Stromeigenverbrauch im Rahmen eines Verbundstandortes (Wärmenutzung, Dampferzeugung) nutzen bzw. einbringen. Ein wesentlicher Nachteil der Einbindung von Dritten, die selbst nicht eigene Schlämme entsorgen wollen, ist die gegenläufige Zielvorstellung bezüglich der Gewinnerwartung in der Gesellschaft. Während die Klärschlammproduzenten möglichst geringe Kosten der Verbrennung anstreben, ist der nicht abwasserbeseitigungspflichtige Dritte auf Gewinnerzielung aus. Daneben treten die zusätzlichen vergaberechtlichen Anforderungen, aber auch die ggf. schwierigere Kommunikation der Kooperation in der Öffentlichkeit und in den Gremien bei der Zusammenarbeit mit einem Privaten auf, da diesem zunächst sein Gewinnstreben unterstellt wird, wenn er nicht eigene Probleme mit der Kooperation löst.

### 4. Grundsatzüberlegungen

Daher sollte folgende Grundsatzüberlegungen angestellt werden:

- Was ist das Ziel und welche Vorstellungen bestehen für die geplante Kooperation (eigene Entsorgung / Fremdentorgung)?
- Welche Gemeinsamkeiten bestehen?
- Können gemeinsame Grundsätze formuliert werden?
- Wer sind die handelnden Personen/Gremien?
- Wie verbindlich sind Gespräche? Welche Ausstiegsszenarien während der Planungsphase gibt es? Sind diese notwendig?

Im Anschluss daran können die technischen und betriebswirtschaftlichen sowie rechtlichen Prüfungsschritte festgelegt und die Lösungen anhand der Prüfungsergebnisse entwickelt werden.

Es existieren verschiedene Möglichkeiten im Bereich der Klärschlamm Entsorgung für jeden einzelnen Abwasserbeseitigungspflichtigen in der Zukunft:

- Autonomie: eigene Mengen sind für landwirtschaftliche Verwertung geeignet.
- Autonomie: eigene Mengen werden selbst in eigener Anlage verbrannt (mit/ohne vorherigem Phosphorrecycling).
- Es gibt eine (eigene) Bestandsanlage und eine Kooperation zur Auslastung dieser.
- Eine Bestandsanlage wird (gemeinsam) ertüchtigt, die Auslastung erfolgt durch Kooperationspartner.
- Eine neue Anlage wird durch einen Kooperationspartner errichtet, die Auslastung erfolgt gemeinsam.
- Eine neue Anlage wird durch die Kooperationspartner gemeinsam errichtet, die Auslastung erfolgt gemeinsam.
- Die Klärschlamm Entsorgung erfolgt (gemeinsam) ohne eigene (Verbrennungs-) Anlage am Markt.
- Es werden gemeinsam *neue* Verfahren (weiter-)entwickelt.

Alle diese Kooperationsmöglichkeiten können miteinander kombiniert werden, so dass der Festlegung des Ziels der Kooperation sehr große Bedeutung zukommt.

## 5. Fazit

Es gibt eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten und Kooperationspartner. Die Konzeptwahl ist an Hand der gewünschten Kooperationsart auszurichten. Dazu ist es nach der Erfahrung der Autoren unabdingbar, dass es ein gemeinsames Verständnis der Kooperation über die Ziele aber auch die Lastenverteilung gibt. Nur wenn alle Beteiligten gemeinsam das Projekt voranbringen, kann auch die Überzeugungsarbeit in den Gremien erfolgreich sein. Die Zusammenarbeit muss dabei gesteuert werden. Ein langer Atem ist, aufgrund der Vielzahl der notwendigen Schritte bis letztlich eine (gemeinsame) Anlage technisch stabil, betriebswirtschaftlich angemessen und rechtsicher betrieben werden kann, erforderlich. Dieser lange Atem lohnt sich jedoch, wie die Kooperationsleistungen der Wasserwirtschaft in früheren Jahrhunderten (von den ersten Staumauern über die römische Wasserversorgung, die Entwässerung von Mooren bis zum Bau von Deichen) gezeigt haben.

## 6. Literatur

- [1] Six, J.; Lehrmann, F.: Thermische Klärschlammverwertung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme und ein Blick in die Zukunft für den Aufbau weiterer Kapazitäten. In: Korrespondenz Abwasser, Abfall, 28.10.2016, Nr. 10/2016, S. 278 ff.)

## Ansprechpartner



### **Bastian Hensel**

Sozietät Wolter • Hoppenberg Rechtsanwälte Steuerberater Notare  
Rechtsanwalt | Partner  
Münsterstr. 1-3  
59065 Hamm, Deutschland  
+49 2381 92122 418  
[hensel@wolter-hoppenberg.de](mailto:hensel@wolter-hoppenberg.de)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Olaf Holm, Elisabeth Thomé-Kozmiensky,  
Peter Quicker, Stefan Kopp-Assenmacher (Hrsg.):

### **Verwertung von Klärschlamm**

ISBN 978-3-944310-43-5 Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH

Copyright: Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc., Dr.-Ing. Olaf Holm  
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: Thomé-Kozmiensky Verlag GmbH • Neuruppin 2018  
Redaktion und Lektorat: Dr.-Ing. Olaf Holm, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc.  
Erfassung und Layout: Janin Burbott-Seidel, Ginette Teske, Roland Richter, Sarah Pietsch,  
Cordula Müller, Gabi Spiegel  
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.