

Informationsvorlage 01/2020/0269

Amt / Fachbereich	Datum
Amt für Finanzen und Liegenschaften	06.11.2020

Beratungsfolge	voraussichtlicher Sitzungstermin	TOP	Status
Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft	08.12.2020		Ö

Beteiligung folgender Ämter / Fachbereiche
Abwasserbeseitigung

Interkommunale Kooperation zur Klärschlamm-trocknung

Der nachfolgende Sachverhalt wird den Ausschussmitgliedern zur Kenntnis gegeben.

Stellungnahme zur Sach- und Rechtslage

1. Ausgangslage

In einem Letter of Intent (LOI) vom 11.09.2019 hatten sich die Städte Georgsmarienhütte, Bramsche und Melle sowie die Gemeinde Wallenhorst dafür ausgesprochen, sich gemeinschaftlich mit dem Thema der Klärschlamm-trocknung und -entsorgung zu befassen. Insbesondere die Novellierung der Klärschlammverordnung (AbfKlärV 2017) stellt bei der Entsorgung des Klärschlammes neue Vorgaben auf, die zu Preiserhöhungen geführt haben. Neben dem Verbot der Ausbringung in Wasserschutzgebieten müssen die Erzeuger von Klärschlamm zudem bis 2023 ein Konzept zur Phosphorrückgewinnung vorlegen, welches ab dem Jahr 2032 umzusetzen ist.

Mit den Zielen Entsorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit wurden Arbeitskreise gebildet. Diese haben die technischen, kaufmännischen, vergabe- und kommunalrechtlichen Fragen rund um die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft geprüft. Bereits vor dem Unterzeichnen des LOI wurde von den Stadtwerken Georgsmarienhütte eine Machbarkeitsstudie über die „Erweiterung der Klärschlamm-trocknung – Kooperationsmöglichkeiten“ beauftragt und von der Gesellschaft für Abwasserberatung & Management mbH durchgeführt. Diese Machbarkeitsstudie dient neben einer steuerrechtlichen und einer gesellschaftsrechtlichen gutachterlichen Prüfung und Beratung als Grundlage der Kooperation.

Zwar hat Rat der Stadt Georgsmarienhütte am 24.09.2020 seine Zustimmung zu einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Trocknung und Weiterbehandlung von kommunalen Klärschlämmen erteilt, sofern sich die übrigen Kommunen entsprechend beteiligen, jedoch hat die Gemeinde Wallenhorst inzwischen mitgeteilt, eine eigene Alternative zur Klärschlamm-entsorgung zu verfolgen und nimmt von der Kooperation Abstand. Der Rat der Stadt Bramsche wird planmäßig am 03.12.2020 über den Verwaltungsvorschlag pro Kooperation entscheiden.

Die angefügten Unterlagen sind daher inzwischen auf eine Kooperation der Städte Bramsche, Georgsmarienhütte und Melle ausgelegt.

Zur Vorbereitung auf die Entscheidung im Rat der Stadt Melle, die im 1. Quartal 2021 vorgesehen ist, werden die nach Ausscheiden der Gemeinde Wallenhorst noch zu überarbeitenden Vertragsentwürfe vorgelegt.

2. Gesellschafts- und Kooperationsvertrag

Die zentralen Elemente einer interkommunalen Zusammenarbeit würden der Kooperationsvertrag (Anlage 1) sowie die noch zu gründende Gesellschaft und der damit verbundene Gesellschaftsvertrag (Anlage 2) bilden.

2.1 Kooperationsvertrag

Im Kooperationsvertrag werden zwischen den beteiligten Kommunen die wesentlichen Punkte der Zusammenarbeit verbindlich festgehalten. Dies dient zum einen der Definition von gemeinsamen Zielen, beugt zum anderen jedoch außerdem rechtlichen und inhaltlichen Fragen im Laufe der Kooperation vor. Das zentrale Ziel der Kooperation ist der Bau und der Betrieb einer neuen Klärschlamm-trocknungsanlage zur Sicherstellung der Entsorgung des bei den Beteiligten anfallenden Klärschlammes zu möglichst geringen Kosten. Zur Umsetzung ist gemeinsam ein neues Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH zu gründen.

Es ist vorgesehen, dass jede Kommune zu gleichen Teilen am Unternehmen beteiligt werden soll. In den Organen der Gesellschaft sollen die Stimmrechte ebenfalls paritätisch verteilt sein, um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Demgegenüber sollen finanzielle Verpflichtungen und Chancen, wie die Verwertung von Klärschlamm für Dritte, sich proportional zu den angelieferten Klärschlammengen richten. Die prognostizierten Mengen fallen mit 4.500 t für die Städte Georgsmarienhütte und Melle am höchsten aus, gefolgt von der Stadt Bramsche mit 3.500 t.

In privatrechtlichen Gesellschaften ist es üblich, dass sich Chancen und Risiken für den jeweiligen Gesellschafter nach dem Anteil am Stammkapital ergeben. In dieser Konstellation bestand jedoch der Wunsch, die Besonderheit des Unternehmenszwecks zu berücksichtigen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass aus Wallenhorst eine vergleichsweise geringe Menge an Klärschlamm (1.500 t) erwartet wurde, bestand die Auffassung, auch die Kosten der Beteiligung den zu erwartenden Mengen anzugleichen.

Dieser Wunsch verkennt allerdings die gesellschaftlichen Eigentumsverhältnisse an der zu gründenden Gesellschaft und vermischt de facto die Kosten der Einheit Klärschlamm mit dem Anteil an einer Beteiligung und den sich hieraus ergebenden Chancen und Risiken. Vor dem Hintergrund, dass Wallenhorst inzwischen ausgeschieden ist, sollte hier eine Rückkehr zu der üblichen Verteilung nach Gesellschaftsanteile angestrebt werden.

Von Anfang an war beabsichtigt, die Anlage in Georgsmarienhütte in Kooperation mit den Stadtwerke Georgsmarienhütte zu erstellen und zu betreiben. Die Betriebsführung würde daher von den Stadtwerke Georgsmarienhütte ausgehen, sofern und soweit vergaberechtlich diese Leistung dauerhaft ohne Ausschreibung an die dortigen Stadtwerke vergeben werden kann.

2.2 Gesellschaftsvertrag

Die Auswahl einer geeigneten Rechtsform wurde im Vorfeld durch die Rechtsanwaltsgesellschaft GKMP Pencereci geprüft und die Kapitalgesellschaft in Form einer GmbH insbesondere aus Gründen der Steuerbarkeit, der Haftungsbegrenzung und der Offenheit bei der Einbindung von etwaig später interessierten weiteren Partnern gewählt.

Der Entwurf des Gesellschaftsvertrags (GV) regelt die wesentlichen Bestandteile zur Gründung der Gesellschaft und enthält die notwendigen Mindestanforderungen. Als Organe sind lediglich die zwingend notwendige Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung benannt, während auf einen Aufsichtsrat mit Blick auf die Unternehmensgröße und den Wunsch nach schlanken Entscheidungswegen verzichtet wurde. Die Kompetenzen verbleiben stattdessen bei der Gesellschafterversammlung. Die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung verfügen über Rechte, Beschlusskompetenzen und Wertgrenzen, die denen von vergleichbaren Beteiligungen der Stadt Melle entsprechen.

Gesellschaftsbeschlüsse werden grundsätzlich mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit gefasst, wobei jeder Gesellschafter einen Vertreter in die Versammlung entsenden kann (vgl. §§ 5 ff. GV). Die Kontroll- und Aufsichtsfunktion übernimmt somit die Gesellschafterversammlung in die in aller Regel die jeweiligen Bürgermeister/innen die Vertretung der Kommunen übernehmen werden.

Eine Besonderheit stellt das Kündigungsrecht im Gesellschaftsvertrag dar (vgl. § 9 GV). Eine Kündigung ist demnach erstmals zum 31.12.2040 möglich. Die lange vertragliche Bindung ist aufgrund der hohen anfänglichen Investition für die Trocknungsanlage vorgesehen und drückt den Willen einer langfristigen Kooperation aus. Eine Kündigung

führt dabei nicht zur Auflösung der Gesellschaft. Übrige vertragliche bzw. gesetzliche Bestimmungen, die zur Auflösung der Gesellschaft führen (vgl. § 14 GV und § 60 GmbHG), bleiben von der Kündigungsfrist unberührt. Bei Kündigung oder einer Übertragung oder der Einziehung eines Geschäftsanteils erhält der ausscheidende Gesellschafter eine Abfindung in Höhe des anteiligen Unternehmenswerts im Zeitpunkt des Ausscheidens, abzüglich eines Abschlags in Höhe von 25%.

2.3 Kommunalrechtliche Zulässigkeit

Aus kommunalrechtlicher Sicht sind in Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung § 136 Abs. 1 NKomVG und durch die privatrechtliche Organisationform des Unternehmens als GmbH § 137 NKomVG zu beachten. Bedenken wurden insoweit durch die GKMP Pencereci nicht festgestellt.

Dem liegt u.a. die Annahme zugrunde, dass eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune hier auch deswegen zulässig ist, weil mindestens die gleiche Leistungsfähigkeit der zu gründenden öffentlichen Gesellschaft im Vergleich zu privaten Dritten vorliegt.

Diese Annahme wird den zu erwartenden anderen Auffassungen privater Dritter belastbar standhalten müssen. Die Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit und zum Nutzwert des Vorhabens zeigen aber bisher, dass eine wirtschaftlich vorteilhafte Bewältigung der Aufgabe durch eine Kooperation in Form der neu zu gründenden GmbH möglich wäre. Ob und inwieweit diese Annahmen aber belastbar sein werden, wird erst die Zukunft zeigen. Der unternehmerische Erfolg und die Wirtschaftlichkeit hängen von verschiedenen Faktoren und Rahmenbedingungen ab, die regelmäßig nicht gesichert vorhergesehen werden können.

Vorteil einer Kooperation wäre aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die gesicherte geordnete Entsorgung, da sich die Kommunen mittels Ihrer Beteiligung dieser Aufgabe in Eigenregie stellen. Nachteilig wäre dagegen die langjährige Bindung, sodass auf Änderungen am Markt und etwaigen neuen Angeboten und Innovationen der Privatwirtschaft nicht flexibel reagiert werden kann.

Im Übrigen sind die Kontroll- und Steuerungsmechanismen durch die enge Verzahnung der neu zu gründenden Gesellschaft mit den Stadtwerken Georgsmarienhütte eingeschränkt, da die Stadt Melle für die Durchsetzung von Änderungen stets auf das Einvernehmen mit mindestens einem weiteren Partner angewiesen wäre.

Die veranschlagten Kosten für die Planung und den Bau der vorgesehenen Klärschlamm-trocknungsanlage belaufen sich auf 5,7 Mio €. Die Haftung der Kommunen ist zwar durch die Gesellschaftsform der GmbH auf die Einlage begrenzt. Jedoch sind die kalkulierten Investitionskosten Grundlage für die kalkulierten Kosten der Klärschlamm-entsorgung, die in die jeweilige Benutzungsgebühr einfließen werden. Bei unerwarteten Mehrkosten müsste sich die neu zu gründende Gesellschaft entweder durch höhere Kosten pro Tonne refinanzieren oder im Rahmen einer Einlagenerhöhung bzw. Verlustabdeckung durch die Gesellschafter Mehrkosten kompensieren. Realistisch wäre in diesem Fall aber die Erhöhung der Preise pro Tonne Klärschlamm. Eine garantierte Preisbindung gibt es im Rahmen der Beteiligung nicht, d. h. die Beteiligungsentscheidung basiert auf Szenarien, deren Belastbarkeit zwar nach bestem Wissen und Gewissen seitens der Verwaltung überprüft wurde, jedoch nicht garantiert werden kann.

Im Ausschuss Für Finanzen und Wirtschaft soll zunächst das Für und Wider der gesellschaftlichen Beteiligung erörtert werden. Die Frage der Kosten-Nutzen-Analyse und der Abwägung der Alternativen zur Klärschlamm-entsorgung wäre dagegen im

Fachausschuss im 1. Quartal 2021 zu vertiefen.