



Vorlagennummer: 20/0180
Vorlagenart: Beschlussvorlage öffentlich
Datum: 07.05.2026
Federführend: 3.700 - Entsorgungsbetriebe Lübeck
Bearbeitung: Manfred Rehberg

Abschluss eines Vertrages im Rahmen einer interkommunalen Kooperation zur Bioabfallverwertung.

Beratungsfolge:		
01.06.2026	Senat	zur Senatsberatung
11.06.2026	Werkausschuss EBL	zur Vorberatung
23.06.2026	Hauptausschuss	zur Vorberatung
25.06.2026	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	zur Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Der Bürgermeister wird ermächtigt, den als Anlage 1 beigefügten Vertrag über die interkommunale Kooperation mit dem Zweckverband Ostholstein und dem Zweckverband Bioabfallverwertung Südholstein abzuschließen.

Beteiligungsverfahren:	
1.300 Bereich Recht	Keine rechtl. Bedenken
1.201.5 Bereich Haushalt und Steuerung	Zur Kenntnis genommen

Maßnahme:

neu

Finanzielle Auswirkungen:

Nein

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gemäß § 47 f GO:

Nein Weil deren Belange nicht betroffen sind

Auswirkungen auf den Klimaschutz:

Ja Die hochwertige Nutzung der Bioabfälle aus den Kreisen Ostholstein, Herzogtum Lauenburg, Stormarn und der Hansestadt Lübeck dient der Produktion von Biogas und Kompost als Torfersatz.

Begründung:

Strategische Einordnung

Diese Beschlussvorlage ist für die langfristige Entwicklung des Abfallwirtschaftszentrums, für Gebührenstabilität und die Möglichkeit, Biogas im Rahmen der notwendigen Energiewende der Hansestadt Lübeck flexibel einsetzen zu können, von strategischer Bedeutung. Die Umsetzung des Konzeptes zur Interkommunalen Kooperation Bioabfall für die Kommunen zwischen Fehmarn und Lauenburg etabliert die Abfall- und Kreislaufwirtschaft der Hansebelt-Region als relevanten Akteur den Belangen der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes.

Historie der Bioabfallverwertung in der MBA

Im Jahr 2009 wurde ein Gutachten „Technische und wirtschaftliche Prüfung und Beurteilung des Entwicklungskonzeptes für die MBA Lübeck“ erstellt. Darin wurde u.a. die Frage untersucht, ob es sinnvoll sein könnte, den Lübecker Bioabfall zukünftig ebenfalls in der MBA mitzubehandeln. Zu diesem Zeitpunkt wurde die MBA ausschließlich mit Restabfall beschickt und war die MBA nur zu ca. 40 % ausgelastet. Im Ergebnis kamen die Gutachter zu der Feststellung, dass diese Möglichkeit unbedingt genutzt werden sollte. Umgesetzt wurde diese Empfehlung zum 01.07.2010 mit dem Lübecker Bioabfall und einer Jahresmenge von 16.000 Mg. Durch diese Maßnahme stieg die Auslastung auf ca. 55 % der heutigen Verarbeitungskapazität. Zur weiteren Steigerung der Verarbeitungsmengen haben sich die EBL im Jahr 2013 an einer Ausschreibung zur Verwertung der Bioabfälle aus dem Landkreis Steinburg beteiligt. Am 14.08.2013 wurden wir über die Zuschlagserteilung für eine Teilmenge von ca. 9.000 Mg informiert. Leistungsbeginn war der 01.01.2016. Bereits 2015 haben die EBL die Bioabfälle aus Kiel übernommen (ca. 10.000 Mg.), weil die bisherige Behandlungsanlage wegen unlösbarer technischer Probleme außer Betrieb genommen werden sollte. Dies war der Einstieg in die Auslastung der MBA mit Bioabfall. Seit dem Umbau der mechanischen Aufbereitung des Bioabfalls im Jahr 2015 und der Annahme von externen Bioabfallmengen erzeugt die MBA mehr Energie, als für den gesamten Betrieb benötigt wird.

Im Jahr 2024 haben die EBL insgesamt fast 50.000 Mg Bioabfall in der MBA und im Biomassewerk verarbeitet, davon rd. 15.000 Mg aus Lübeck. Mit den Drittmengen beim Bioabfall haben die EBL im letzten Jahr erhebliche Einnahmen erzielt. Die vollständige Auslastung der MBA ist für eine optimierte Betriebsführung unerlässlich, die dadurch generierten Einnahmen entlasten die Lübecker Gebührenzahler:innen deutlich. Bislang konnte die Auslastung der MBA über die Teilnahme an Ausschreibungen durchgängig sichergestellt werden. Ob dies auch für die Zukunft gelingt, ist jedoch keineswegs sicher.

Entwicklung des kooperativen Ansatzes, rechtliche Ausgestaltung und Mehrwert

Vor dem Hintergrund dieser potenziellen Unsicherheit und der Tatsache, dass die langfristige Absicherung der Biogasproduktion auch für die strategische Überlegung im Zuge der Energiewende der Hansestadt Lübeck wichtig ist, soll die dauerhafte Auslastung im Rahmen einer interkommunalen Kooperation mit dem Zweckverband Ostholstein (ZVO) und den Landkreisen Stormarn und Herzogtum Lauenburg abgesichert werden. Die ursprünglich geplante Kooperation mit dem Wegezweckverband Bad Segeberg (WZV) konnte nicht realisiert werden. Zusammen mit diesen drei kommunalen Partnern verfügt die geplante Betreiberpartner-

schaft über ca. 86.000 Mg/a Bioabfälle, mit steigender Tendenz. Diese Gesamtmenge ist größer als die aktuelle Verarbeitungskapazität der MBA, die bei ca. 60.000 Mg/a liegt. Allein die Landkreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg haben eine Bioabfallmenge von ca. 55.000 Mg/a. Vor diesem Hintergrund wird die Kooperationsmenge aus diesen Landkreisen auf max. 27.000 Mg/a begrenzt. Die Restmenge wird von den Landkreisen zur Verwertung ausgeschrieben.

Die Planmenge für die gemeinsame Anlagennutzung der MBA und des Biomassewerks liegt damit bei rund 58.000 Mg/a. Eine theoretisch denkbare Erweiterung der Verarbeitungsmengen der MBA für Bioabfall wird aktuell nicht geplant.

Die Landkreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg haben die Zuständigkeit für die Erfassung und Verwertung des Bioabfalls auf die AWSH GmbH übertragen. Grundsätzlich soll aus Sicht der beiden Landkreise die AWSH GmbH auch weiterhin operativ zuständig bleiben. Da eine GmbH grundsätzlich nicht Vertragspartner einer Interkommunalen Kooperation werden kann und das auch dann nicht, wenn sie im alleinigen Eigentum des Landkreises stünde, planen die Landkreise einen Zweckverband zu gründen und ihm die Aufgabe der Entsorgung einer festgelegten Teilmenge des Bioabfalls der beiden Landkreise zu übertragen. Dieser Zweckverband soll dann Vertragspartner unserer Interkommunalen Kooperation werden. Da die AWSH GmbH Mitglied im Zweckverband werden kann und soll, ist darüber die operative Handlungsfähigkeit der AWSH GmbH gewährleistet. Die Abstimmung über die Gründung des Zweckverbandes und den Kooperationsvertrag hat in den Landkreisen Stormarn und Herzogtum Lauenburg den jeweiligen Hauptausschuss bereits erfolgreich passiert und soll in den Kreistagen im Juni beschlossen werden.

Die interkommunale Kooperation soll auf der Grundlage des § 19a des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit SH (GkZ) in Verbindung mit § 108 Abs. 6 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) begründet werden. Grundsätzlich müssen Kommunen als öffentliche Auftraggeber Leistungen im Wettbewerb vergeben. Eine Ausnahme besteht für solche Konstellationen, in denen Kommunen eine ihnen obliegende Aufgabe gemeinsam erledigen wollen. Die gemeinsame Nutzung der Bioabfalllinie der MBA und des Biomassewerkes ist so eine Ausnahme. Die Voraussetzungen dafür sind streng, werden nach dem vorliegenden Gutachten der Kanzlei Menold Bezler aber vollständig erfüllt. Das Gutachten kann auf Wunsch eingesehen werden.

Um eine rechtssichere Ausgestaltung einer vergabefreien Zusammenarbeit im Sinne des § 19a des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit SH (GkZ) in Verbindung mit § 108 Abs. 6 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu erreichen, muss die Art der Kooperation klare Abgrenzungsmerkmale zu einer reinen Leistungserbringung gegen Entgelt enthalten. Der Gesetzestext des § 19a GkZ spricht von „Mitbenutzung“ einer betriebenen Einrichtung, in unserem Fall der MBA und des Biomassewerkes. Aus Gründen der Rechtssicherheit verstehen wir die „Mitbenutzung“ als gemeinsames Betreiben der beiden Abfallbehandlungsanlagen. Dazu enthält der beigefügte öffentlich-rechtliche Vertragsentwurf (Anlage 1) in den §§ 5 und 6 explizite Regelungen, wie das gemeinsame Betreiben ausgestaltet werden soll. Zentrales Element ist dabei der zu bildende Beirat, der über alle wichtigen Angelegenheiten entscheidet, die den Anlagenbetrieb betreffen. Die Anlage selbst bleibt im Eigentum der EBL, der Betrieb wird jedoch gemeinsam gestaltet. Der Beirat setzt sich aus je einem Vertreter der Vertragsparteien zusammen, wobei durch die Verteilung der

Stimmrechte sichergestellt ist, dass die EBL als Eigentümer der Anlagen nicht überstimmt werden können. Im Regelfall ist für die Beschlüsse des Beirates die einfache Mehrheit vorgesehen. Konkret bedeutet dies, dass die EBL mindestens einen der beiden Partner für einen wirksamen Beschluss benötigt. Ein Beschluss gegen die EBL ist nicht möglich. Einzige Ausnahme vom Grundsatz eines Mehrheitsbeschlusses ist die Abstimmung über den Wirtschaftsplan. Der von den EBL vorzulegende Wirtschaftsplan wird aus dem genehmigten Gesamtwirtschaftsplan der EBL abgeleitet. Der Wirtschaftsplan ist das zentrale Steuerungsinstrument mit unmittelbarer Wirkung auf die Behandlungskosten. In diesem Fall muss der Beschluss einstimmig erfolgen.

Gelingt dies nicht, muss ein angepasster Wirtschaftsplan erneut zur Abstimmung gestellt werden. Wird auch dieser Vorschlag nicht einstimmig angenommen, wird ein Schlichtungsrat gebildet, der einen Kompromissvorschlag erarbeitet und dem Beirat zur Zustimmung vorlegt. Für die Annahme des Kompromissvorschlages ist die einfache Mehrheit ausreichend. Hier steht der Vertragspartei, die überstimmt wurde, ein Sonderkündigungsrecht zu, das auch innerhalb der Mindestvertragslaufzeit von 20 Jahren wirksam ist. Die Kündigungsfrist beträgt drei Jahre. Wird von diesem Sonderkündigungsrecht kein Gebrauch gemacht, endet der Kooperationsvertrag automatisch nach Ablauf von drei Jahren. Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Anlage 1 verwiesen.

Der Beirat entscheidet mit dem Wirtschaftsplan u.a. über eine separate Plankostenrechnung. So werden z.B. Entscheidungen über Investitionen in den gemeinsam genutzten Anlagenteilen auch gemeinsam getroffen. Die EBL können dabei nicht dauerhaft überstimmt werden. Hintergrund dieser gemeinsamen Budgetentscheidung ist, dass die Behandlungskosten „die wesentlich von Investitionsentscheidungen beeinflusst werden können“ mengenabhängig verteilt werden. Die Finanzierung sämtlicher Investitionen übernehmen weiterhin die EBL, weil sie auch das Eigentum an den angeschafften Gegenständen erwerben. Die Kosten der Investitionen (Abschreibungen und Zinsen) fließen in die Behandlungskosten ein und werden nach den jeweils angelieferten Mengenanteilen verteilt. Die Abrechnung erfolgt unterjährig zunächst auf Basis der Plankostenrechnung und der geplanten Mengen. Nach Abschluss des Kalenderjahres erfolgt eine Schlussabrechnung auf Basis der tatsächlich entstandenen Kosten und der durch die Vertragspartner tatsächlich gelieferten Mengenanteile. Die abrechenbaren Kosten enthalten auch einen Anteil an den allgemeinen Kosten der Entsorgungsbetriebe Lübeck. Nicht Bestandteil der abrechenbaren Kosten sind Abschreibungen und Zinsen, soweit sie den Altbestand der Anlagen betreffen. Diese Kosten werden wie bisher ausschließlich über die Restabfallgebühr durch die Lübecker Gebührenzahler:innen getragen. Bei diesen Kosten handelt es sich um sogenannte Fixkosten, die unabhängig von der tatsächlichen Anlagennutzung entstehen und auf die ursprüngliche Entscheidung, die Anlagen zu bauen, zurückzuführen sind. Die laufenden Instandhaltungskosten für die Altbestandteile der Anlagen sind dagegen Bestandteil der Abrechnung. Sobald Altbestandteile erneuert werden, gehören auch die dadurch entstehenden neuen Fixkosten zu den erstattungsfähigen Kosten der Kooperation.

Damit der kooperative Gedanke, der die geplante Zusammenarbeit der verschiedenen kommunalen Aufgabenträger prägen soll, deutlicher wird, gibt es neben dem gemeinsamen Anlagenbetrieb weitere Elemente, die sich vorteilhaft auf die Entsorgungssicherheit aller Vertragspartner auswirken werden.

Neben gemeinsamen Konzepten zur Verbesserung der Bioabfallqualität und einer gemein-

samen Öffentlichkeitsarbeit hat der Ausfallverbund bei einem Anlagenausfall oder der Störung der Abfallsammlung erhebliche praktische Bedeutung. Bislang müssen z. B. bei jedem Vertragspartner entsprechend viele Reservefahrzeuge für die Abfallsammlung vorgehalten werden. Durch einen gemeinsamen Fahrzeugpool kann die Anzahl insgesamt reduziert werden. Von den dadurch möglichen Einsparungen profitieren alle Vertragsparteien.

Grundsätzlich ist die Zusammenarbeit auf Dauer angelegt. Mit einer Frist von vier Jahren für die Vertragspartner und einer Frist von fünf Jahren für die EBL kann der Vertrag nach Ablauf der Mindestvertragsdauer von 20 Jahren gekündigt werden. Der ZVO hat in seiner Verbandsversammlung am 04.12.2024 einer solchen Kooperation bereits einstimmig zugestimmt. Nachdem der ursprünglich vorgesehene weitere Partner, der Wegezweckverband Bad Segeberg, sich gegen die Kooperation entschieden hat und die Landkreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg eintreten wollen, muss die Abstimmung in der Verbandsversammlung des ZVO wiederholt werden.

Die Verarbeitung von Bioabfällen in der MBA und im Biomassewerk stellt die hochwertigste Verwertung von Bioabfällen dar, die nach dem aktuellen Stand der Technik möglich ist. Der Kompost, der dabei erzeugt wird, stammt im Wesentlichen aus der haushaltsnahen Erfassung von Bioabfällen. Als einziger Erzeuger von Kompost aus der haushaltsnahen Erfassung über Biotonnen können die EBL auch diesen Kompost zur Produktion von Gartenerden liefern und damit Torf als sonst üblichen Bestandteil verdrängen. Sonst gilt dies nur für Kompost, der ausschließlich aus Gartenabfällen produziert wird. Möglich ist dies nur durch die Art der Behandlung in der MBA (Nassvergärung). Soweit durch die angestrebte Kooperation Sammeltransporte nötig werden, sollen diese mit E-Lkw erfolgen.

Durch die unmittelbare Nachbarschaft der beteiligten Partner können Transporte zu Umschlagstationen aber teilweise entfallen, weil die MBA mit den Abfallsammelfahrzeugen aus dem Umland direkt angefahren werden kann.

Die mit dieser Kooperation mögliche dauerhafte Mengensicherung und nochmals gesteigerte Auslastung der MBA und des Biomassewerkes wird sich nicht nur auf die Sicherung der Biogasproduktion und des Kompostabsatzes positiv auswirken, sondern durch höhere Einnahmen die Lübecker Gebührenzahler:innen ein Stück weit entlasten und damit zu mehr Gebührenstabilität beitragen.

Es handelt sich somit insgesamt um ein kommunales Projekt, dass dem Grundgedanken der Hansebelt in idealer Weise Rechnung trägt, in dem Chancen und Synergien gemeinsam realisiert werden. Mit Lübeck als wichtigem Partner.

Chancen- und Risikobetrachtung

Die geplante Kooperation bietet eine Vielzahl von Vorteilen und **Chancen**, die verbal bereits im vorangegangenen Text ausgeführt wurden und im Folgenden noch einmal zusammenfassen aufgelistet werden. Dies sind ...

- Dauerhafte Auslastung der Bioabfallverwertungsanlagen
- Langfristige Entsorgungssicherheit und Panbarkeit für alle Partner
- Minimierung von Transporten durch direkte Anlieferung mit den Sammelfahrzeugen
- Direkte Einflussnahme auf die Behandlungskosten

➤ Hochwertigste Verwertung des Bioabfalls als Beitrag zum Klimaschutz

Die dem gegenüberstehenden **Risiken** sind eher grundsätzlicher Natur und werden hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit als äußerst gering bzw. gut beherrschbar eingeschätzt.

➤ Umsatzsteuer

Ein Kostenvorteil ergibt sich für die Kooperation, weil der gemeinsame Anlagenbetrieb nicht der Umsatzsteuer unterliegt. Grundsätzlich kann sich dies für die Zukunft ändern. Allerdings gilt dies heute schon, wenn die Partner die Leistungen ausschreiben würden. Die Bioabfallmengen des ZVO werden bereits heute in der MBA auf der Grundlage einer Ausschreibung verwertet. Die EBL müssen für diese Leistung Umsatzsteuer erheben und an das Finanzamt abführen. Der ZVO ist als Zweckverband aber nicht vorsteuerabzugsberechtigt.

Eine mögliche zukünftige Steuerpflicht spricht also nicht gegen den Abschluss dieses Vertrages.

➤ Vergaberecht

Die Kooperation könnte vergaberechtlich angegriffen werden. Grundsätzlich kann die Unwirksamkeit eines ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens abgeschlossenen öffentlichen Auftrags festgestellt werden, wenn sie spätestens innerhalb von 6 Monaten von einem Dritten gerügt wird. Diese Frist kann auf 30 Tage verkürzt werden, wenn der Abschluss einer solchen Kooperation im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wird. Dies ist in diesem Fall geplant. Nach Ablauf der 30-Tage-Frist ist der Vertrag rechtsgültig und kann vergaberechtlich nicht mehr angefochten werden. Das Risiko einer vergaberechtlichen Unwirksamkeit ist aber ohnehin äußerst gering, weil ein gleichartiger Vertrag bereits der Klärschlammkooperation der EBL mit der Hamburger Stadtentwässerung und dem AZVSH zugrunde liegt und einer vergaberechtlichen Überprüfung Stand gehalten hat.

➤ Mengenentwicklung

Grundsätzlich kann mit einem Szenario gerechnet werden, in dem die Bioabfallmengen steigen. Zum einen ist zu erwarten, dass die Anschlussgrade der Grundstücke an die Bioabfallentsorgung der benachbarten Kreise steigen und zum anderen sollte es im Zuge intensivierter Öffentlichkeitsarbeit auch gelingen, dass Bioabfälle vermehrt über die Bioabfall- und nicht mehr über die Restabfalltonne entsorgt werden. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die Bioabfallverwertungskapazitäten der MBA und des Biomassewerkes zu erhöhen. Aktuell ist dies nicht erforderlich, weil die in der Nähe vorhandenen Verwertungsanlagen die Mengen problemlos aufnehmen können. Für die Zukunft kann sich dies ändern. Allerdings spricht dies nicht gegen den Kooperationsvertrag, weil dieses Szenario unabhängig davon eintreten kann. Falls die Bioabfallmenge dadurch steigt, dass insbesondere die Küchenabfälle zukünftig ausschließlich über die Bioabfalltonne entsorgt werden, könnten die dann dadurch freiwerdenden Restabfallkapazitäten der MBA dafür genutzt werden, weil eine Vergärung der Restabfälle ohne den Organikanteil aus den Küchenabfällen nicht mehr sinnvoll wäre.

Fazit

Echte Risiken sehen wir nicht. Dafür bietet die geplante Kooperation aber zahlreiche deutliche Vorteile. In der Gesamtwertung halten wir die geplante Kooperation für ein echtes Win-Win-Projekt für alle Beteiligten.

Anlage(n):

1 - Anlage 1 - KooperationsV_Bioabfall_EBL_ZVO_Stormarn_Lauenburg - Stand 18.05.2026
(öffentlich)

Senatorin Monika Frank