Kreistagsdrucksache Nr. 052/25

AZ. 793.18
Anlagen: 9

Tagesordnungspunkt

Anträge zur Abfallentsorgung im Landkreis Tübingen

Zur Beratung im
Ausschuss für Verwaltung, Klimaschutz und Technik (öffentlich) Beratung am 09.07.2025
Kreistag (öffentlich) Beschluss am 16.07.2025

Beschlussvorschlag:

1. Der Antrag der Fraktion TÜL/Die LINKE, der Landkreis möge einen für die Stadt Tübingen auskömmlichen Preis für die Dienstleistung der Abfallentsorgung im Stadtgebiet Tübingen bezahlen und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Stadt und Landkreis entsprechend anpassen, wird abgelehnt.
2. Die hilfsweise beantragte Gründung einer gemeinsamen Kommunalanstalt mit der Stadt Tübingen für die Abfallentsorgung Restmüll, Biomüll und Sperrmüll unter dem Dach des kreiseigenen Abfallwirtschaftsbetriebs wird abgelehnt.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, die EU-weite Ausschreibung der Müllabfuhr im Landkreis Tübingen inkl. Stadtgebiet Tübingen vorzunehmen.

Sachverhalt:

Die Kreistagsfraktion TÜL/DIE LINKE hat am 24. April 2025 (vgl. Anlage 1; Anm.: Datum des Antrags angepasst) zwei Anträge gestellt, zu denen sich die Verwaltung wie in den Beschlussvorschlägen 1. und 2. dargestellt verhält.

Ziffer 1. des o. g. Antrags bezieht sich auf eine Anpassung der Vergütung in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Tübingen und dem Landkreis Tübingen vom 3. Mai 1994 sowie der dortigen Preisgleitklausel hin zu einer auskömmlichen Vergütung und fordert die Verwaltung auf, dementsprechende Verhandlungen zu führen.

Unter der Ziffer 2. wird hilfsweise die Gründung einer gemeinsamen Kommunalanstalt für die Abfallentsorgung Restmüll, Biomüll und Sperrmüll unter dem Dach des kreiseigenen Abfallwirtschaftsbetriebs mit Betriebsbeginn zum 31.12.2026 beantragt. Die Fraktion TÜL/DIE Linke geht dabei davon aus, dass diese Rechtsform eine vergaberechtsfreie Beauftragung der KST Tübingen ermöglichen werde.

Die Begründung der Fraktion TÜL/Die LINKE für die Beschlussvorschläge lautet:

1. „Das Maximalentgelt für die Entsorgung von Rest- und Biomüll betrug im Jahr 2023 eine Höhe von 1.472.313,79 € und deckt nicht die realen Kosten der Müllabfuhr bei den Kommunalen Servicebetrieben Tübingen ab. Die Müllabfuhr erwirtschaftet dadurch ein Defizit. Die Kommunalen Servicebetriebe Tübingen haben als öffentlicher Arbeitgeber keine Gewinnerzielungspflicht im Unterschied zu einem privaten Unternehmen.

Positiv unterscheiden sie sich auch dadurch, dass die Tarifbindung an den TVöD sowohl geregelte Arbeitsverhältnisse und -bedingungen, als auch angemessene Löhne für die Beschäftigten garantiert. Die Unternehmen in der Region, die ähnliche Dienstleistungen anbieten, haben keine Tarifbindung. Eine durchgängig nachhaltige Abfallentsorgung geht Hand in Hand mit guten Arbeitsbedingungen und nicht auf Kosten der Beschäftigten und von Arbeitsplätzen. Die KST wird durch diese Anpassung des öffentlich-rechtlichen Vertrags in die Lage versetzt, die Müllabfuhr zu erhalten und das Defizit zu senken.

2. Die Bündelung ermöglicht dem Landkreis, seiner Pflicht als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gem. § 20 Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG nachzukommen sowie die Steuerungsfunktion der Abfallentsorgung und -verwertung in kommunaler Hand zu belassen. Die Müllabfuhr ist ein Thema, das den Bürgerinnen und Bürgern im Schwabenländle sehr am Herzen liegt und ist hoch emotional besetzt – besonders wenn die Abfuhr nicht rechtzeitig erfolgt. Gerade deswegen ist eine funktionsfähige, pünktlich, zuverlässige und kommunale Abfallentsorgung dazu geeignet, das Vertrauen der Menschen in die Funktionsfähigkeit des Staats zu erhalten und zu stärken.
   Auch mit Blick auf den Klima- und Umweltschutz ist die Abfallentsorgung eine zentrale hoheitliche Aufgabe des Landkreises, denn durch direkte Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten können mittel- und langfristig folgende Faktoren direkt beeinflusst werden:
   - Abfallvermeidung sowie bessere und gezielte Abfallverwertung
   - gezielte Anschaffung klimaschutzfreundlicher (neue Antriebstechnologien) und multifunktionaler Fahrzeuge (z.B. für Entsorgung und Streudienst)
   - Einsatz moderner und umweltfreundlicher Technologien im Rahmen der Kreislaufwirtschaft
   - Unabhängigkeit von Privatunternehmen
   - Direkter Einfluss auf die Preisgestaltung und die Kosten“

Derzeitige Vergütungssituation

Da die Fraktion TÜL/DIE LINKE in ihrem Antrag Angaben zur derzeitigen Vergütungssituation macht, wird auf diese kurz eingegangen. Die KST hat für das Jahr 2023 für die Rest- und Biomüllsammlung sowie die Sammlung der Sonderabfuhren vom Landkreis Tübingen den Betrag von rund 1.632.000 Euro brutto erhalten. Für 2024 liegt das endgültige abgestimmte Ergebnis noch nicht vor. Die Summe der Kosten für die im Landkreisgebiet ohne die Stadt Tübingen durchgeführte Abfalleinsammlung beläuft sich im Jahr 2024 auf insgesamt rund 2.510.300 Euro (brutto).

Zu den Ausführungen bzgl. der Tarifbindung hat die Firma ALBA Neckar Alb GmbH & Co. KG folgendes rückgemeldet: „Die ALBA Neckar-Alb ist zwar nicht Tarifvertragspartei. Die ALBA Neckar-Alb hat jedoch den Tarifvertrag „TV 2024“ (gültig seit 1. Juli 2024), den die ALBA Süd KG mit der Gewerkschaft ver.di abgeschlossen hat, eins-zu-eins auf die ALBA Neckar-Alb angewandt. Dieser Tarifvertrag hat eine Laufzeit bis 30. Juni 2026. Die darin vorgesehene Vergütungserhöhung zum 1. Juli 2025 wird ebenfalls eins-zu-eins auf die ALBA Neckar-Alb angewandt.“

Stellungnahme der Verwaltung

Zum Beschlussvorschlag unter 1.

Die Frage, ob eine Anpassung der Vergütung in der o. g. öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Stadt Tübingen möglich ist, um der Stadt Tübingen zu einer kostendeckenden Leistungserbringung zu verhelfen, wurde bereits mehrfach in der Vergangenheit geprüft.

Zuletzt wurde diese Frage im Mai/Juni des Jahres 2023 beleuchtet. Anlass waren offene Briefe des DGB Kreisverbands Tübingen aus demselben Jahr an die Stadt Tübingen, die Mitglieder des Tübinger Gemeinderats sowie an Herrn Landrat Walter und die Mitglieder des Kreistages. Die rechtlichen Prüfungen vom 11. Mai sowie vom 17. Mai 2023 der Kanzlei Dolde Mayen & Partner haben ergeben, dass eine Anpassung der Vergütung vergaberechtlich unzulässig wäre und gegen den gebührenrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit verstoßen würde (vgl. Anlage 2 und 3). Die rechtliche Prüfung durch die Rechtsabteilung der Stadt Tübingen vom 7. Juni 2023 kam zu demselben Ergebnis (vgl. Anlage 4).

Eine transparente und rechtssichere Möglichkeit der Entlastung der Stadt Tübingen durch den Landkreis wäre die einer Freiwilligkeitsleistung des Landkreises in Höhe des von der Stadt Tübingen erzielten Defizits ihres KST-Betriebs. Diese finanziellen Leistungen sind nicht gebührenfähig und würden den Kreishaushalt jährlich mit mindestens ca. 600.000 Euro belasten. Damit würde das von der Stadt Tübingen erzielte Defizit letztlich von sämtlichen Städten und Gemeinden im Landkreis über die Kreisumlage getragen. Aufgrund der anstehenden Fahrzeugbeschaffungen sowie eines gewissen Investitionsstaus bei der KST ist davon auszugehen, dass die Kosten ansteigen werden.

Zum Beschlussvorschlag unter 2.

Auch der Inhalt des Hilfsantrags der Fraktion TÜL/DIE LINKE unter 2. war bereits wiederholt Inhalt von Prüfungen auf dessen rechtliche Möglichkeit. Aufgrund des zeitlichen Verlaufs seit den letzten Prüfungen aus dem Jahr 2023 haben wir die Kanzlei Dolde Mayen & Partner um eine aktuelle Auseinandersetzung mit der Frage der Möglichkeit einer gemeinsamen Kommunalanstalt gebeten, um denkbare Änderungen bei Rechtsauffassung oder Rechtsprechung nicht zu versäumen. Die rechtliche Prüfung vom 29. April 2025 (vgl. Anlage 5) hat ergeben, dass eine gemeinsame selbständige Kommunalanstalt nur dann in Betracht kommt, wenn z. B. eine Gemeinde und ein Landkreis Träger der gleichen Aufgabe sind und diese Aufgabe in Form einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts gemeinsam erfüllen wollen.

Da die Stadt Tübingen nicht Trägerin der Aufgabe des Einsammelns und Beförderns von Abfällen ist, fehlt ihr die im Abfallrecht gesetzlich geregelte Funktion eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gem. § 20 KrWG und § 6 Abs. 1 LKreiWiG. Die Stadt Tübingen ist vielmehr (nur) Auftragnehmerin für die dem Landkreis Tübingen obliegende Aufgabe des Einsammelns und Beförderns von Abfällen im Stadtgebiet von Tübingen. Ohne die Aufgabenträgerschaft der Aufgabe des Einsammelns und Beförderns von Abfällen kann die Stadt Tübingen diese Aufgabe aber nicht gemäß § 24a Abs. 1 GKZ i. V. m. § 102a Abs. 2 GemO auf eine vom Landkreis Tübingen und der Stadt Tübingen zu errichtende gemeinsame selbständige Kommunalanstalt übertragen. Kurz gesagt: Eine Aufgabe, die man nicht hat, kann man niemandem übertragen.

Die Errichtung einer gemeinsamen selbständigen Kommunalanstalt durch die Stadt Tübingen und den Landkreis Tübingen mit der daran anknüpfenden Beauftragung der KST durch diese gemeinsame selbständige Kommunalanstalt mit den Aufgaben des Einsammelns und Beförderns der Abfälle im Stadtgebiet der Stadt Tübingen wäre überdies eine Umgehung des Vergaberechts, die nicht gem. § 24b Abs. 2 GKZ genehmigungsfähig ist. Auf die weitere Frage, ob eine gemeinsame selbständige Kommunalanstalt „unter dem Dach des kreiseigenen Abfallwirtschaftsbetriebs“ als Eigenbetrieb möglich wäre, kommt es mithin nicht mehr an.

In dem unter der Begründung zu Punkt 1 bereits erwähnten Gutachten der Rechtsabteilung der Stadt Tübingen vom 7. Juni 2023 (vgl. Anlage 4) wurde die Möglichkeit der Gründung einer gemeinsamen Kommunalanstalt ebenfalls geprüft und aus denselben rechtlichen Gründen verneint (vgl. dort unter B., V.).

Am 19. Mai 2025 erreichte den Landkreis Tübingen ein Schreiben des Herrn Oberbürgermeister Palmer (vgl. Anlage 6). In diesem verweist der Oberbürgermeister auf ein aktuelleres Gutachten vom 2. September 2024 (vgl. Anlage 7), das zum Ergebnis komme, die Errichtung einer gemeinsamen Kommunalanstalt sei zulässig.

Aus der vorgelegten PowerPoint-Präsentation der Kanzlei Menold Bezler, die das Gutachten darstellt, ergibt sich diese Zulässigkeit allerdings nicht:

Auf Folie 2 wird bestätigt, dass der Landkreis Tübingen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 LKreiWiG ist. Folie 5 stellt ergänzend dazu klar, dass die derzeitige Vereinbarung zur Erledigung der Aufgabe für den Landkreis durch die Stadt Tübingen dieser nicht die Aufgabe an sich übertragen hat.
Auf Folie 11 wird erneut bestätigt, dass die Stadt Tübingen im Wege der (reinen) Tätigkeitsübertragung zur Erbringung von Leistungen im Bereich der Abfallentsorgung berechtigt und verpflichtet ist. Sie ist demnach kein öffentlicher Auftraggeber kraft Gesetzes und somit nicht von vornherein zur Erbringung von Abfallentsorgungsaufgaben berechtigt und verpflichtet. Das Fazit des Gutachtens auf Folie 11 lautet demnach folgerichtig, dass eine vergaberechtsfreie interkommunale Zusammenarbeit zwischen dem Landkreis und der Stadt ausscheidet.

Auf Folie 40 wird zur Gründung eines Zweckverbands ausgeführt, es sei grundsätzlich erforderlich, dass sowohl der Landkreis als auch die Stadt Tübingen eine eigene Aufgabe auf den gemeinsamen Zweckverband übertragen. Es wird wiederholt festgehalten, dass nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LKreiWiG der Landkreis öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist. Der ebenfalls bereits in den vorherigen Folien festgehaltene Umstand, dass die Stadt Tübingen kein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist, wird dagegen nicht erneut erwähnt. Zu einer möglichen Aufgabe der Stadt Tübingen, die auf einen Zweckverband (oder eine gemeinsame Kommunalanstalt nach § 24a GKZ) übertragen werden könnte, ist dort nunmehr Folgendes ausgeführt:

„Inwieweit sich aus der allgemeinen Zuständigkeit der Stadt Tübingen für seinen Wirkungskreis ebenfalls eine Zuständigkeit für die Abfallentsorgung entnehmen lassen kann, wäre vertieft zu prüfen."

Entgegen der durch diese Aussage geweckten Erwartung benennt das Gutachten jedoch keine „allgemeine" Aufgabe der Stadt Tübingen, die sich als Aufgabe der Abfallentsorgung lesen lassen und die auf einen Zweckverband oder eine gemeinsame Kommunalanstalt übertragen werden könnte.

Diese rechtliche Argumentation verhält sich – unabhängig davon, dass die vertiefte Prüfung schlicht weggelassen wird – gegen die gesetzliche und rechtliche Systematik. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch Menold Bezler die Weichen in den erwähnten Folien zuvor rechtlich anders gestellt hat und am Ende lediglich hätte sauber subsumieren müssen. Aus den zahlreichen (allgemeinen) Aufgaben einer Stadt die vage Möglichkeit einer Zuständigkeit herzuleiten, die der Gesetzgeber ausdrücklich eben nicht mehr den Städten und Gemeinden zuweist, ist nicht nachvollziehbar.

Das Gutachten verweist zu einer gemeinsamen Kommunalanstalt auf Folie 44 unter Bezugnahme auf § 24a Abs. 1 GKZ i.V.m. § 102a Abs. 2 GemO erneut auf die Erforderlichkeit einer Aufgabenübertragung auf eine gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt. Dort wird erläutert, dass auch eine Übertragung zur „bloßen" Aufgabendurchführung möglich ist. Welche eigene Aufgabe die Stadt Tübingen auf eine mögliche gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt für die Müllabfuhr in der Universitätsstadt Tübingen übertragen soll, wird auch an dieser Stelle nicht ausgeführt. Tatsache ist, dass es auch keine solche Aufgabe der Stadt Tübingen gibt.

Zusammenfassend sei nochmals festgehalten, dass eine gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt durch die Stadt Tübingen und den Landkreis Tübingen für die Müllabfuhr nicht errichtet werden kann, da es an einer Aufgabenzuständigkeit der Stadt Tübingen fehlt.

Ein entsprechender Beschluss des Kreistags hätte eine rechtswidrige und nicht genehmigungsfähige Organisationsform zur Folge. Unabhängig davon wäre der Antrag wie von der Fraktion der TÜL/ DIE LINKE unter 2. gestellt zum jetzigen Zeitpunkt nicht entscheidungsfähig, da keine Basis in Bezug auf Machbarkeit und Finanzierbarkeit vorliegt, die einer Entscheidung zugrunde gelegt werden könnte. Sicher ist bislang lediglich, dass die wirtschaftlichen Folgen aufgrund der zu tätigenden Investitionen bei der KST erheblich wären. Zudem würde eine massive finanzielle Beteiligung des Landkreises für die Abfallabfuhr im Stadtgebiet Tübingen – unabhängig der rechtlichen Konstruktion – zu einer Ungleichbehandlung zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Tübingen und solchen des Landkreises kommen, da, wie bereits ausgeführt, eine erhöhte Kostentragung, die alleine der Stadt Tübingen zugutekommt, von allen Städten und Gemeinden zu leisten wäre.

Mit E-Mailverkehr vom 24. und 25. Juni 2025 (vgl. Anlage 8) haben sich Herr Oberbürgermeister Palmer und Herr Landrat Walter erneut über die rechtliche Situation ausgetauscht. Der Tübinger Oberbürgermeister hat Herrn Landrat Walter daraufhin informiert, dass die Stadt Tübingen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Landkreis Tübingen vom 3. Mai 1994 am 26. Juni 2025 kündigen wird (auf den 31.12.2026), was auch mit Schreiben vom 26.Juni 2025 geschah (vgl. Anlage 9).

Am 19.2.2025 hatte der Kreistag folgenden Beschluss gefasst (vgl. KTDS 014/25):

„Vorbehaltlich der Kündigung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Erledigung des Einsammelns der Abfälle im Gebiet der Stadt Tübingen einschließlich deren Stadtteile durch die Stadt Tübingen wird das Pflichtenheft für die EU-weite Ausschreibung der Müllabfuhr im Landkreis Tübingen (incl. Stadtgebiet Tübingen) beschlossen (…). Die Ausschreibung wird in einzelne Lose aufgeteilt:

Los 1 – Sammlung Rest- und Bioabfall
Los 2 – Sammlung Elektroaltgeräte/Metallschrott, Sperrmüll und Holzmöbel“

Mit Ziffer 3 des Beschlussvorschlags der Verwaltung wird die nunmehr zeitlich drängende Ausschreibung in Konsequenz des Kreistagsbeschlusses vom 19.2.2015 beauftragt. Diese muss unmittelbar nach der Sitzung des Kreistags am 16.7.2025 erfolgen. Die infrage kommenden Firmen benötigen zeitlichen Vorlauf, um zum 1.1.2027 rechtzeitig die Arbeit aufnehmen zu können. Nur so kann für die Stadt Tübingen Entsorgungssicherheit zu diesem Datum gewährleistet werden. Insoweit sei auf Seite 2 der KTDS 014/25 verwiesen. Dort wurde folgendes ausgeführt:

„Variante 2:
Würde die Stadt Tübingen die Vereinbarung erst nach dem 14.04.2025 kündigen, wäre eine europaweite Ausschreibung der zu vergebenden Leistung mit einem Vergabebeschluss in der dritten Sitzungsrunde im Kreistag am 16.07.2025 aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Im offenen Verfahren müssen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge nach § 15 Abs. 2 Vergabeverordnung Bietern im Regelfall mindestens 35 Tage Zeit für die Erstellung ihrer Angebote eingeräumt werden. Hinzu kommen noch Veröffentlichungszeiten im EU-Amtsblatt sowie die Zeit für die Auswertung der Angebote und die Erstellung des Vergabevorschlags. In diesem Fall wäre eine Vergabe im Gremium erst nach der Sommerpause möglich. Wenn diese Variante käme, würde man den aktuellen Dienstleistungsauftrag mit der Entsorgungsfirma im Landkreisgebiet bis zum Ende der Vertragslaufzeit 31.12.2027 nicht kündigen.
An der Aufteilung der Lose würde sich nichts ändern, an den sonstigen Vorgaben im Pflichtenheft gäbe es nur geringfügige Änderungen. Einzig der Leistungsbeginn wäre nicht gleich. Hier wäre der Leistungsbeginn für das Gebiet der Stadt Tübingen der 01.01.2027 und für das

Landkreisgebiet der 01.01.2028.
Für die geringere Anzahl an zu beschaffenden Fahrzeugen für das Gebiet der Stadt Tübingen besteht voraussichtlich die Möglichkeit, dass ausreichende Fahrzeuge termingerecht angeschafft werden können. Eventuell müsste man eine Übergangsfrist bis 2028 für die Beschaffung von Fahrzeugen mit alternativem Kraftstoff entsprechend dem Pflichtenheft vornehmen. Für die größere Anzahl an Fahrzeugen im Landkreisgebiet hätte der Entsorger dann mehr Zeit.“