

Gute Beispiele zur Stabilisierung der Wohnnebenkosten in der kommunalen Praxis – Trinkwasser, Abwasser und Abfall

Projektleitung

Barbara Crome

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bearbeitung:

Prof. Dr. Johann Eekhoff

Dipl.-Vw. Iris Böschen

Dipl.-Geogr. Jana Laasch

Bianca Weber

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).



ExWoSt



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Werkstatt: Praxis

In der praxisorientierten Schriftenreihe Werkstatt: Praxis gibt das BBR in unregelmäßiger Folge Berichte der Forschungsprogramme „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) und „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) heraus.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
www.bbr.bund.de

Redaktionelle Bearbeitung

Geske Houtrouw

Gestaltung und Satz

studio adhoc GmbH, Berlin

Druck

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Vertrieb und Verlag

Selbstverlag des Bundesamtes
für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn
Postfach 21 01 50, 53156 Bonn
Telefon: 01888-401-2209
Telefax: 01888-401-2292
E-Mail: selbstverlag@bbr.bund.de

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

ISSN 1436 – 0063 (Schriftenreihe)
ISBN 3 – 87994 – 939 – 5

Werkstatt: Praxis Heft 39
Bonn 2006

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzfassung/Abstract	7
1 Einführung	9
2 Methodisches Vorgehen	10
3 Referenzrahmen für die Gebühren- und Erschließungsbeitragskalkulation	12
3.1 Ökonomisch korrekte Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr	12
Zur Grundgebühr	12
Zur Funktion einer Gebühr: keine Umverteilung über Gebühren	12
Zur Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr	13
3.2 Zum Entgelt für die leitungsgebundene Erschließung	16
Zur Finanzierung von Erschließungsanlagen	16
Zum Zusammenhang zwischen Leitungs- und Straßenführung	20
Nutzung der Spezialisierungsvorteile Dritter	21
Zusammenfassung	21
3.3 Fazit	22
4 Best-Practice-Beispiele kommunaler Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung	23
4.1 Trinkwasserversorgung	23
Besonderheiten der Trinkwasserversorgung	23
Die Entgeltkalkulation	32
Best-Practice-Beispiele kommunaler Trinkwasserversorgung	33
Empfehlungen für die kommunale Trinkwasserversorgung	37
4.2 Abwasserentsorgung	39
Besonderheiten der Abwasserentsorgung	39
Gebührenkalkulation in der Abwasserentsorgung	44
Best-Practice-Beispiele in der Abwasserentsorgung	47
Empfehlungen für die kommunale Abwasserentsorgung	54
4.3 Abfallentsorgung	55
Besonderheiten der Abfallentsorgung	55
Gebührenkalkulation in der Abfallentsorgung	62
Best-Practice-Beispiele kommunaler Abfallentsorgung	65
Empfehlungen für die kommunale Abfallentsorgung	75
5 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	78
Anhang	79
Kurzinformationen zu den befragten Kommunen im Bereich Trinkwasser	81
Kurzinformationen zu den befragten Kommunen im Bereich Abwasserentsorgung	83
Kurzinformationen zu den befragten Kommunen im Bereich Abfallentsorgung	86
Literatur	89
Abkürzungen	93

Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Wohngebäude und Infrastruktur	18
Abbildung 2: Homogene Siedlungsstruktur	18
Abbildung 3: Gewachsene Siedlungsstruktur	19
Abbildung 4: Stich-, Schleifen- und Rasterstraße	20
Abbildung 5: Schleifenstraße und Rasternetz	20
Abbildung 6: Struktur des Trinkwasserverbrauchs in Deutschland	23
Abbildung 7: Internationaler Vergleich der durchschnittlichen Trinkwasserentgelte pro angeschlossenem Haushalt und Jahr	24
Abbildung 8: Wasserpreis bzw. -gebühr und Bedarf	25
Abbildung 9: Kostenanteile am Trinkwasserentgelt	32
Abbildung 10: Organisationsstruktur der kommunalen Trinkwasserversorgung in Schwalbach am Taunus	34
Abbildung 11: Anteile einzelner Gesellschafter an der Hessenwasser GmbH & Co. KG	35
Abbildung 12: Verwertung von Klärschlamm	43
Abbildung 13: Kostenanteile in der Abwassergebühr	46
Abbildung 14: Seitenladertechnik	58
Abbildung 15: Marktanteile der Entsorger	60
Abbildung 16: Organisation der Abfallentsorgung in Chemnitz	65
Abbildung 17: Anteile einzelner Kosten an der Gesamtgebühr	67
Abbildung 18: Organisation der Abfallentsorgung im Landkreis Freiberg	68
Abbildung 19: Anteile einzelner Kosten an der Gesamtgebühr	69
Abbildung 20: Organisation der Abfallentsorgung in Gelsenkirchen	70
Abbildung 21: Anteile einzelner Kosten an der Gesamtgebühr	71
Abbildung 22: Organisation der Abfallentsorgung durch den SBAZV	72
Abbildung 23: Organisation der Abfallentsorgung in Speyer	74
Abbildung 24: Organisation der Abfallentsorgung in Telgte	75

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht Best-Practice-Kommunen	10
Tabelle 2: Best-Practice-Beispiele für die Trinkwasserversorgung	38
Tabelle 3: Best-Practice-Beispiele für die Abwasserentsorgung	54
Tabelle 4: Entwicklung des Abfallaufkommens in Deutschland in 1.000 t	55
Tabelle 5: Vor- und Nachteile verschiedener Gebührenmodelle	64
Tabelle 6: Best-Practice-Beispiele für die Abfallentsorgung	77

Exkurse

	Seite
Exkurs 1: Aktuelle Entwicklungen im Wasserversorgungsmarkt	24
Exkurs 2: Demografie und Rückbau der Infrastruktur	26
Exkurs 3: Mögliche Auswirkungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) auf die Entgelte für das Trinkwasser in Deutschland	27
Exkurs 4: Das vom Fraunhofer Institut entwickelte Verfahren der Klärschlammbehandlung	43
Exkurs 5: Einsparpotenziale in der Infrastrukturpflege	53
Exkurs 6: Anforderungen an eine wettbewerbsfähige kommunale Abfallentsorgung	56
Exkurs 7: Möglichkeiten der Erfassung von Abfallentsorgungsdaten durch Identssysteme	57
Exkurs 8: Vorteile der Organisation im Zweckverband	61

Kurzfassung

Das Ziel der Untersuchung ist die Formulierung von Empfehlungen für die kommunale Praxis der Trinkwasserversorgung, der Abwasser- sowie Abfallentsorgung. Die Kosten, die Bürger für diese drei Bereiche aufwenden, haben einen Anteil von rund 50 % an den kalten Wohnnebenkosten. Zudem hat sich in den vergangenen fünfzehn Jahren gezeigt, dass die Gebühren und Entgelte für die genannten Leistungen wesentlich stärker angestiegen sind als die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Diese Entwicklung veranlasste den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gemeinsam mit der Bundesregierung zunächst eine Expertenkommission zum Thema „Strategien zur Senkung der Wohnnebenkosten“ einzurichten. Zur Vertiefung der Fragestellungen wurde ein Forschungsauftrag mit dem Thema „Evaluation von Best-Practice-Beispielen zur Erhebung kommunaler Gebühren und Beiträge“ vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vergeben. Der Bericht zu diesem Forschungsprojekt wird hiermit vorgelegt.

Um Empfehlungen für die kommunale Praxis der Trinkwasserversorgung, Abwasser- sowie Abfallentsorgung formulieren zu können, wurde ein zweistufiger Untersuchungsaufbau und -ablauf gewählt. Parallel zur Formulierung eines ökonomisch fundierten Referenzrahmens für die Gebühren- und Beitragskalkulation wurde über eine breit angelegte Recherche eine Auswahl von Kommunen bzw. kommunalen Unternehmen getroffen, die zum einen während der vergangenen 3 bis 8 Jahre eine stabile bzw. sinkende Entgeltentwicklung aufwiesen und zum anderen organisatorische, technische oder sonstige Veränderungen durchgeführt haben, die zu einer Kostendämpfung beitragen konnten. In Gesprächen mit Vertretern der ausgewählten Unternehmen vor Ort wurden anhand eines Leitfadens eine Reihe von Fragen zum jeweiligen Unternehmensbereich diskutiert, Unternehmensdaten erhoben und vor dem Hintergrund des Referenzrahmens analysiert. Das Ziel, aus den Best-Practice-Verfahren der befragten Trinkwasserversorgungs-, Abwasser- und Abfallentsorgungsunternehmen Empfehlungen für die kommunale Praxis ableiten zu können, wurde durch diese Vorgehensweise erreicht.

Die zentralen Empfehlungen für die drei Bereiche werden im Folgenden kurz zusammengefasst. Sie betreffen zum einen die verursachergerechte Anlastung der Kosten über die Entgelte, so dass die Quersubventionierung anderer kommunaler Bereiche ausgeschlossen wird, und zum anderen die Kooperation mit Dritten, mit deren Hilfe Spezialisierungs- und Größenvorteile zugunsten geringerer Entgelte realisiert werden können.

Das Entgelt für das zugeleitete Trinkwasser bzw. die Reinigung des abgeleiteten Abwassers wird in den befragten Kommunen überwiegend über einen Grundgebühren- bzw. -preisanteil und einen verursachergerechten Anteil erhoben. Mit dem Grundgebührenaufkommen sollen die unabhängig vom Verbrauch anfallenden Fixkosten abgedeckt werden, während mit dem verursacherbezogenen Anteil die dem einzelnen Nutzer zuzurechnenden Kosten abgerechnet werden sollen. Da aber genau ermittelt werden kann, wie viel Trinkwasser von einzelnen Nutzern verbraucht wird und fast ebenso exakt ermittelt werden kann, wie viel Abwasser pro Kopf anfällt, können die gesamten Kosten der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung verursachergerecht und ohne Zuhilfenahme einer Pauschale in Rechnung gestellt werden. Auch vor dem Hintergrund, eine effektive Kostenkontrolle betreiben zu können, ist es zu empfehlen, von der Grundgebührenerhebung Abstand zu nehmen und jeden Verbraucher entsprechend der individuellen Nutzungsintensität der Anlagen zu belasten. Anders als beim Trinkwasser, das über die Wasseruhr erfasst wird, ist die genaue Ermittlung des Abfallaufkommens pro Haushalt und damit die verursachergerechte Anlastung nur mit erheblichem technischem Aufwand realisierbar. Trotzdem werden die dafür notwendigen Ident- und Identwägesysteme bereits von vielen Kommunen genutzt. Viele Städte haben inzwischen den Schritt von der pauschalen Veranlagung hin zu einem Mengen bezogenem System unternommen, das Gebührenmodell für die Abfallentsorgung reformiert und ein mit den jeweiligen lokalen Gegebenheiten abgestimmtes gut funktionierendes Organisationsschema aufgebaut.

Hervorzuheben ist zudem, dass insbesondere die Kooperation von kommunalen Unternehmen mit anderen kommunalen bzw. privaten Unternehmen zur Kostendämpfung

beiträgt. Bei der Trinkwasserversorgung spielte bei einem Teil der untersuchten Kommunen der Trinkwasserbezug von Dritten eine besondere Rolle. So führte der Fremdbezug wegen ungünstiger Bedingungen der Trinkwassergewinnung aus ortsnahen Quellen zu vergleichsweise günstigen Wasserbezugskosten. Eine Empfehlung für kommunale Trinkwasserversorger ist mithin, zu prüfen, ob der Trinkwasserbezug über Dritte gegenüber der Eigengewinnung kostenmäßige und/ oder qualitative Vorteile aufweist. Das Prinzip der Nutzung ortsnaher Wasserquellen für die Trinkwassergewinnung ist somit unter der Bedingung, dass die Umwelt betreffende Maßnahmen über umweltpolitische Instrumente gelöst werden, auf dem Prüfstand. Bei der Abwasserentsorgung hat sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit einem Abwasserverband, der die Abwasserbehandlung und Klärschlammverwertung übernimmt, weit verbreitet ist und – bei einer sinnvollen Organisationsstruktur des Verbandes – zur Kostendämpfung beitragen kann. Zudem hat sich bei den Befragungen der Vertreter der kommunalen Trinkwasserversorger und Abwasserentsorger gezeigt, dass die Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Unternehmen zu Verbundvorteilen führt und damit zur Kostendämpfung beiträgt. Werden die Aufgaben zudem in Zusammenarbeit mit einem Unternehmen betrieben und organisiert, das auf den entsprechenden Bereich spezialisiert ist und möglicherweise auch in anderen Kommunen diese Aufgaben erbringt, dann führt die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen zu weiteren Kosteneinsparungen. Bei der Abfallentsorgung war es besonders in der jüngeren Vergangenheit aufgrund der Einführung einer neuen Deponieverordnung zum 1. Juni 2005 in vielen Kommunen notwendig, neue Formen der Behandlung, Verwertung und Deponierung der Abfälle zu entwickeln.

Der Neu- und Umbau von Anlagen ist dabei oft mit erheblichen Kosten verbunden, die über die Gebühren und Entgelte an die Bürger als Abfallverursacher weitergegeben werden. Hier sind vor allem die Kommunen im Vorteil, die bereits bestehende Anlagen nutzen oder ihre Anlagen durch Kooperation mit anderen Kommunen besser auslasten können. In diesen Fällen sind eventuell Kosteneinsparungen zu erwarten. Es ist kommunalen Trinkwasserversorgern, Abwasser- und Abfallentsorgern zusammenfassend die interkommunale wie auch die öffentlich-private Kooperation anzuraten. Dies mag vor dem Hintergrund der

regional unterschiedlichen demografischen Entwicklung eine besondere Relevanz für die Entgeltentwicklung haben.

Abstract

This research project aims at identifying good practice examples of and formulating recommendations for public utility enterprises which help to reduce or at least stabilise public charges for water supply, sewage disposal and waste disposal. To be able to deduce recommendations a reference frame on the calculation of public charges and subscriptions has been developed and 12 public enterprises have been interviewed. The main findings and recommendations resulting from the research work are that especially public utility enterprises should calculate charges for their services which follow the causation principle, that the calculation of charges should not be influenced politically and that inter- or intra-communal co-operation and the integration of private partners to the supply of communal services should be focussed on and realised in order to generate economies of scale and scope, which are likely to reduce charges. A further important result of this research project is that energy costs as the main cost drivers in the utility sector can be optimised, if biogas and waste heat are used for heating in the housing sector or for generating electricity, thus saving energy and creating additional forms of income for public enterprises. This, too, helps keeping charges at a moderate level.

1 Einführung

In den letzten Jahren sind die kalten Nebenkosten des Wohnens¹ sehr viel schneller gestiegen als die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten.² Insbesondere die Preise und Gebühren für die Trinkwasserversorgung sowie die Abwasser- und Abfallentsorgung tragen entscheidend zum Anstieg der Nebenkosten bei. Wirksame Strategien zur Begrenzung des Nebenkostenanstiegs sind bisher nicht entwickelt worden, weil die Ursachen für die Kostensteigerungen sehr vielfältig sind. Dies war Anlass für die Einrichtung der Expertenkommission „Strategien zur Senkung der Wohnnebenkosten“ des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, die im Dezember 1999 von der Bundesregierung eingesetzt wurde und im Juni 2002 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat. Der Bericht zeigt im Wesentlichen auf, wie die Anreize für Kosteneinsparungen verbessert werden können, nach welchen Regeln die Kommunen ihre Gebühren ermitteln sollten und wie der Wettbewerb genutzt werden kann, um die Kosten zu kontrollieren und möglichst gering zu halten.

Im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ und aufbauend auf den Ergebnissen der Expertenkommission haben das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Bonn und das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Berlin eine weiterführende Untersuchung initiiert. Ziel dieser Untersuchung ist es, gute Beispiele in Kommunen zu identifizieren, in denen Wohnnebenkosten durch spezifische kommunale Handlungsansätze niedrig gehalten oder gesenkt werden konnten, die Vorgehensweise zu analysieren und zu dokumentieren. Im Mittelpunkt der „Evaluation von Best-Practice-Beispielen zur Erhebung kommunaler Gebühren und Beträge“ stehen die Bereiche Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Hausmüllentsorgung.

Auf Grund landesspezifischer kommunaler Abgabengesetze, unterschiedlicher Berechnungsverfahren sowie einer Vielzahl weiterer Einflussfaktoren wie z. B. der Bebauungsstruktur, lässt sich die Höhe der Gebühren und Beiträge auf kommunaler Ebene nicht unmittelbar miteinander vergleichen.

Aus diesem Grund werden im Rahmen des Projekts beispielhaft 12 Kommunen untersucht, die in den letzten 5 Jahren

- ihre Methodik der Gebührenerhebung oder Beitragsberechnung bzw. -erhebung geändert haben oder derzeit prüfen, um die Belastung der Bürger zu begrenzen oder zu reduzieren,
- andere Möglichkeiten der Kostenreduktion wie z. B. Privatisierung, Kooperationen, Vertragslösungen öffentlicher Leistungen eingesetzt haben oder diese planen.

Der vorgelegte Bericht umfasst ein methodisches (Kapitel 2) und drei inhaltliche Kapitel (Kapitel 3 bis 5). In Kapitel 3 wird der theoretische Rahmen einer aus ökonomischer Sicht vorbildlichen Gebühren- und Beitragskalkulation vorgestellt. Im zentralen Kapitel 4 werden anschließend jeweils einleitend die Besonderheiten der Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung dargestellt. An diesen ordnungspolitischen Einführungen orientiert sich die anschließende Beschreibung und Bewertung der Vorgehensweise ausgewählter Kommunen. Neben den Ergebnissen der Interviews mit Unternehmensvertretern fließen in diesen Teil der Untersuchung die Ergebnisse der Gespräche im Rahmen eines Workshops mit Fachexperten im November 2004 in Bonn ein. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und Empfehlungen für die kommunale Praxis gegeben.

(1)
Vgl. Deutscher Verband (2002), S. 26.

(2)
Vgl. Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (2004), o. S.

2 Methodisches Vorgehen

Am Beginn der Untersuchung standen die Entwicklung und Erläuterung eines Referenzmodells für die Gebühren- und Beitragskalkulation sowie die Darstellung der Besonderheiten der Trinkwasserversorgung, der Abwasserentsorgung und der Abfallentsorgung. Parallel dazu wurde eine Vorauswahl von Kommunen getroffen, die für die Best-Practice-Analyse geeignet erschienen. Die Recherche erfolgte mit Hilfe von Gesprächen mit Vertretern kommunaler Spitzen- und Dachverbände, der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Brüssel, den regionalen Niederlassungen der Deutschen Industrie- und Handelskammer, den Innenministerien der Bundesländer und weiteren Institutionen. Es wurden Hinweise auf Kommunen zusammengetragen, die durch vorbildliche Entwicklungen in einem der Ver- und Entsorgungsbereiche in Erscheinung getreten sind. Zudem wurde eine umfangreiche Internet-Recherche durchgeführt. Zum Teil gaben bereits die Internet-Auftritte der Kommunen Aufschluss über besonders empfehlenswerte Vorgehensweisen und Organisationsstrukturen, zum Teil wurden Verweise von Institutionen aufgenommen. Anschließend wurde von den insgesamt 250 recherchierten Kommunen eine Vorauswahl von etwa 40 Kommunen für die Bereiche Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung getroffen. Hauptkriterien dieser Vorauswahl waren zum einen über einen Zeitraum von mehreren Jahren stabile Entgelte bzw. zuletzt sinkende Entgelte. Ganz

bewusst wurde das absolute Entgelt nicht als Kriterium für die Auswahl herangezogen, da dieser Wert wegen verschiedener Einflussfaktoren wie z. B. der Inanspruchnahme von steuerfinanzierten Zuschüssen, getätigten Investitionen, Umfang der angebotenen Leistungen, lokale Besonderheiten wie Bodenbeschaffenheit etc. keinen Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens gibt.³ Die auf der Basis des Entgelt-Kriteriums ausgewählten Kommunen wurden zunächst entweder telefonisch oder per E-Mail kontaktiert und um nähere Informationen zur Entgeltkalkulationsmethode, Unternehmensform, Organisationsstruktur, zum Personalwesen etc. gebeten. In einem weiteren Untersuchungsschritt wurden diese Informationen qualitativ ausgewertet. Hierbei wurden weitere Kriterien berücksichtigt. Zu diesen gehörten die Fragen, ob die Entgeltkalkulationsmethode bzw. die Bemessungsgrundlage verändert wurde, ob organisatorische Änderungen in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden, ob im Personalbereich Motivationsmaßnahmen umgesetzt wurden und/oder ob technische Innovationen zu Kosteneinsparungen führen konnten.

Es wurden folgende Kommunen gemeinsam vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und den Auftragnehmern für eine eingehende Analyse ausgewählt:

Tabelle 1:
Übersicht Best-Practice-Kommunen

Trinkwasser	Abwasser	Abfall
Düsseldorf in Nordrhein-Westfalen	Braunschweig in Niedersachsen	Chemnitz in Sachsen
Frankfurt am Main in Hessen	Frankfurt an der Oder in Brandenburg	Freiburg in Sachsen
Frankfurt an der Oder in Brandenburg	Mainz in Rheinland-Pfalz	Gelsenkirchen in Nordrhein-Westfalen
Schönebeck an der Elbe in Sachsen-Anhalt	Schönebeck an der Elbe in Sachsen-Anhalt	Königs Wusterhausen in Brandenburg
Schwalbach am Taunus in Hessen	Schwalbach am Taunus in Hessen	Speyer in Rheinland-Pfalz
Zeven in Niedersachsen	Schwerte in Nordrhein-Westfalen	Telgte in Nordrhein-Westfalen
Karlsruhe in Baden-Württemberg		

(3) Aufgrund der Schwierigkeiten beim Vergleich der Daten der Abfallwirtschaft – insbesondere hinsichtlich der Gebührenhöhe – wurde eine umfangreiche Datenbank angelegt, in der alle notwendigen Kennzahlen und Informationen für die Vorauswahl der Kommunen Eingang fanden. Die Datenbank ermöglicht den direkten Vergleich der absoluten Preise sowohl für verschiedene Behältergrößen als auch für daraus ableitbare Haushaltsmodelle. Mit der Angabe des errechneten Literpreises für den Hausmüll wurde eine Vergleichsbasis der Gebührenhöhe und -zusammensetzung eingerichtet, die generelle Aussagen über die verursachergerechte und transparente Belastung der Bürger ermöglicht.

Bei der Auswahl der Kommunen wurden neben den ökonomischen Kriterien auch die Größe und räumliche Lage der Kommunen berücksichtigt. Es wird angenommen, dass die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsdichte und die wirtschaftliche Situation zu unterschiedlichen Voraussetzungen und Problemen in den Kommunen und hinsichtlich der Ver- und Entsorgungsbereiche führen können. Parallel zu den Vorrecherchen wurden Fragebögen für die einzelnen Themenbereiche entwickelt.

Die Fragen orientierten sich an den Referenzrahmen für die Gebühren- und Beitragskalkulation, die in Kapitel 3 der Studie aufgeführt sind, sowie an spezifischen Fragestellungen für einzelne Bereiche.

Die Fragen konzentrierten sich im Wesentlichen auf vier Hauptbereiche:

1. Gebührenkalkulation, Gebührenmodell (insbesondere in der Abfallentsorgung), Betriebskostenentwicklung und Erschließungsbeitragskalkulation (Trink- und Abwasser)
2. Organisation und Kooperation (z.B. Rechtsform des Unternehmens, Übertragung der Aufgaben an Dritte, Zusammenschluss mit anderen Kommunen und Unternehmen)
3. Investitionen (abgeschlossen und geplant, z. B. Erneuerung von Leitungen, Neubau von Entsorgungs- und Verwertungsanlagen)
4. Maßnahmen im Personalbereich, die Einfluss auf die Kosten eines Unternehmens haben

Interviews konnten mit Vertretern der kommunalen Trinkwasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen der Stadt Frankfurt an der Oder, der Stadt Schönebeck an der Elbe sowie stellvertretend für die Stadt Schwalbach am Taunus mit der Wasserversorgung Main Taunus GmbH geführt werden. Aufgrund von Zeitengpässen, Umstrukturierungen und Bedenken gegen das zurzeit in der Wasserwirtschaft eingeführte Benchmarking haben vier der ausgewählten Kommunen nicht an der Studie teilgenommen. Hinsichtlich der Abwasserentsorgung und der Abfallentsorgung konnten dagegen mit allen ausgewählten Unternehmen Interviews geführt werden.

Die Ergebnisse der Befragung und die von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Daten wurden qualitativ ausgewertet. Neben der Beschreibung von Best-Practice-Verfahren in

den Unternehmen war es das Ziel, für jeden Bereich eine Kommune bzw. ein kommunales Unternehmen auszuwählen, das vorbildlich bei der Gebührenkalkulation vorgeht.

Im Rahmen eines Workshops Anfang November 2004 in Bonn stellten sich die Unternehmen und Betriebe der Stadt Schwalbach am Taunus (Trinkwasser), Mainz (Abwasser) sowie der Südbrandenburgische Abfallzweckverband (SBAZV, Entsorger in der Stadt Königs Wusterhausen) vor. Darüber hinaus wurde in Arbeitsgruppen mit Fachexperten über die Bereiche diskutiert, in denen steigende Kosten erwartet werden, und über Möglichkeiten der Kostendämpfung. Die Ergebnisse der Vorträge und der Arbeitsgruppen dienten der inhaltlichen Abrundung dieser Studie und fließen ergänzend zu den Ergebnissen der Best-Practice-Untersuchungen als Exkurse in den Bericht ein.

3 Referenzrahmen für die Gebühren- und Erschließungsbeitragskalkulation

3.1 Ökonomisch korrekte Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr

Für die Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen werden von der Kommune öffentlich-rechtliche Gebühren erhoben. Bei den Gebühren wird zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren differenziert. Benutzungsgebühren werden zum Beispiel für die öffentlich-rechtlich organisierte Trinkwasserversorgung, die Abwasserentsorgung und die Abfallentsorgung erhoben. Gebühren werden häufig in eine Grundgebühr und in eine von der Inanspruchnahme der Leistung abhängige variable Gebühr unterteilt.

In 75 % der Kommunen wird eine Wassergebühr erhoben, d. h. die Wasserversorgung erfolgt letztlich durch ein kommunales Unternehmen bzw. durch ein Unternehmen, das überwiegend in kommunaler Hand ist. In 25 % der Kommunen wird ein privatrechtliches Entgelt erhoben. Für die Abwasserentsorgung und die Abfallentsorgung werden in aller Regel Gebühren erhoben.⁴

Zur Grundgebühr

Mit den Einnahmen aus der Grundgebühr sollen Kosten gedeckt werden, die unabhängig von der Menge bzw. dem Volumen der Leistungserbringung beim Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen anfallen. Die Aufwendungen werden entsprechend addiert und durch die Anzahl der Nutzer geteilt, so dass jeder Nutzer mit einem einheitlichen Anteil belastet wird. Zu diesen Aufwendungen gehören nach der allgemeinen Auffassung z. B. Personalaufwendungen und Ablesekosten. Viele Ver- und Entsorgungsunternehmen finanzieren aber auch die Aufwendungen für Anlageinvestitionen über die Grundgebühr. Die Begründung für dieses Vorgehen lautet, dass für den einzelnen Nutzer die Wasseraufbereitungsanlage bzw. die Kläranlage und die Leitungsnetze vorgehalten werden müssen und die Kosten dafür deshalb als Fixkosten über die Einnahmen aus der Grundgebühr zu finanzieren sind.

Die Kosten für die Anlageinvestitionen sollten jedoch besser in Abhängigkeit der tatsächlichen Nutzung der Anlagen auf die angeschlossenen Haushalte verteilt werden. Diese Vorgehensweise folgt dem Äquivalenzgedanken. Eine

verursachergerechte Anlastung der Kosten beinhaltet, dass im nutzungsabhängigen variablen Anteil der Gebühr die Kosten für Anlageinvestitionen, Erhaltungs- und Instandsetzungsinvestitionen, Rückstellungen sowie die laufenden Kosten der Leistungserbringung enthalten sind. Die in einer Periode insgesamt angefallenen Kosten werden dann auf die in der jeweiligen Periode verbrauchten Leistungseinheiten verteilt. Es kann die Gebühr pro Mengeneinheit Trinkwasser, Abwasser oder Abfall ermittelt werden. Die Gebühr pro Mengeneinheit multipliziert mit der Anzahl vom einzelnen Haushalt tatsächlich in Anspruch genommener Einheiten wird dem einzelnen Haushalt angelastet.

Zur Funktion einer Gebühr: keine Umverteilung über Gebühren

Schwierig bleibt die „richtige“ Kostenermittlung. Weil der Wettbewerbsdruck in Teilbereichen der Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung fehlt und überwiegend Anschluss- und Benutzungszwänge bestehen, muss die Kostenkontrolle nicht effektiv sein. Die kommunalen Anbieter haben keine direkten Anreize zur Kostenminimierung, weil die Bürger weder die Möglichkeit haben, den Leistungserbringer zu wechseln, noch können sie der Inanspruchnahme der Leistungen grundsätzlich ausweichen.

Selbst wenn aber die Kosten richtig ermittelt werden, kann der gewählte Rat der Kommune Einfluss auf die Höhe der Gebühr nehmen. Eine Kommune greift aus Gründen der Verhaltens- und Nachfragelenkung bzw. aus Verteilungsgesichtspunkten zu dieser Vorgehensweise.⁵ Zum Beispiel wird in einem Versorgungsgebiet eine einheitliche, pauschale Gebühr festgesetzt, obgleich die tatsächlichen Aufwendungen für die Leistungsbereitstellung – z. B. wegen unterschiedlicher Besiedlungsdichten – in den einzelnen Quartieren des Versorgungsgebietes verschieden hoch sein können.⁶ Aus ökonomischer Sicht können diese „Sozialpreise“ nicht gerechtfertigt werden. Aus Gleichbehandlungsgründen sollte denjenigen, die die verursachungsgerechten Entgelte für die Wohnnebenkosten nicht aufbringen können, also tatsächlich Bedürftigen, ein aus Steuermitteln finanzierter Transfer gewährt werden.

(4) Vgl. Ewers et al. (2001), S. 15.

(5) Vgl. Zeitel (1981), S. 347 ff.

(6) Vgl. Umweltbundesamt (2000), S. 30. Die Höhe der Bereitstellungskosten hängt in der Wasserwirtschaft auch mit dem Leitungsdurchmesser zusammen. Je geringer der erforderliche Leitungsdurchmesser, desto geringer die Leitungsbaukosten. Allerdings sinken die Leitungsbaukosten gemäß physikalischer Regeln nur um 25 %, wenn das Rohr einen halb so großen Durchmesser hat.

Zur Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr

Im folgenden Abschnitt wird eine einfache und transparente Berechnungsmethode des Kapitalkostenanteils in der Gebühr vorgestellt, weil die Investitionskosten bei den Ver- und Entsorgungsgebühren den größten Anteil haben. Diese Kapitalkosten werden anhand kalkulatorischer Abschreibungen sowie Zinsen über den Nutzungszeitraum der Investition verteilt. Es soll im Folgenden gezeigt werden, dass die Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips bei der Kalkulation des Kapitalkostenanteils in der Gebühr dazu führt, dass Endverbraucher annähernd mit den Kosten belastet werden, die das Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen aufgewendet hat, um notwendige Investitionen zu tätigen und die entsprechende Leistung erbringen zu können. Bisher gelten in den Bundesländern verschiedene Regelungen, die zu einer doppelten Belastung der Nutzer mit der Teuerungsrate führen können.

Zu den Kapitalkosten im Ver- und Entsorgungsbereich gehören die Kosten für die Wassergewinnungs- und Wasseraufbereitungsanlage, die Leitungsnetze zur Zu- und Ableitung der Wässer, die Abwassersammel- und Abwasseraufbereitungsanlagen, die Pumpenstationen, der Fuhrpark in der Abfallwirtschaft, die Abfallverwertungsanlagen und Abfallverbrennungsanlagen etc. Bei Investitionen in Leitungsnetze sind die Kosten für das Hauptwegenetz und den Hausanschluss zu unterscheiden. Es ist zu beachten, dass ein Hausanschluss – eine Leitung zwischen dem Hauptnetz und einer Grundstücksgrenze – in der Regel über den so genannten Erschließungsbeitrag finanziert wird. Der über Erschließungsbeiträge bezahlte Anteil an den Kosten der Leitungserstellung darf nicht erneut in die Gebührenkalkulation einfließen (vgl. Abschnitt 3.2 dieses Kapitels).

Zur Bemessungsgrundlage der kalkulatorischen Abschreibungen

Die Gebühren und damit auch die Kapitalkosten sollten Jahr für Jahr neu berechnet werden. Damit der Gebührenzahler nicht zum Zeitpunkt der Investition in eine Anlage übermäßig stark belastet wird, kann das Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen die Investitionskosten mittels der kalkulatorischen Abschreibungen über den Nutzungszeitraum einer Anlage verteilen. Dies ist ohne großen Aufwand möglich, wenn Anlageinvestitionen gemäß

der steuerlichen Regel „Abschreibungen für abnutzbare Anlagegüter“ (AfA) regelmäßig abgeschrieben werden. Wenn die Abschreibung den periodengerecht zugeordneten Werteverzehr der Anlage darstellen soll, muss vom jeweiligen Zeitwert oder Wiederbeschaffungswert der (qualitativ gleichen) Anlage abgeschrieben werden. Der Wiederbeschaffungswert ist der Preis, der zum Bewertungszeitpunkt für die Erneuerung des vorhandenen Vermögensgegenstandes durch einen solchen gleicher Art und Güte gezahlt werden müsste. Unter einer Anlage „gleicher Art und Güte“ wird dabei eine Anlage gleichen technischen Standards verstanden. Der Wiederbeschaffungswert wird errechnet, indem der Herstellungs- bzw. Anschaffungswert einer Anlage um die, für die Anlage spezifische, Teuerungsrate erhöht bzw. gesenkt wird. Die Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert, die dem Gebührenschuldner in jeder Periode angelastet werden, beinhalten also die Teuerungsrate. Würde vom Herstellungs- bzw. Anschaffungswert abgeschrieben, so müsste die Teuerungsrate an anderer Stelle, z. B. bei der Zinsberechnung, Berücksichtigung finden.

Eine weitere wichtige Regel ist, dass in der Gebühr keine Kosten für eine bereits vollständig abgeschriebene Anlage veranschlagt werden dürfen. Der Gebührenzahler nutzt in diesem Fall eine Anlage, die zwar abgeschrieben ist, aber nach wie vor wirtschaftlich genutzt werden kann. Zur Veranschaulichung sei das Beispiel der Leitungsnetze genannt. Bei einer kalkulatorischen Abschreibungsrate von 2 % pro Jahr wird eine Anlageinvestition über 50 Jahre abgeschrieben. Beträgt die tatsächliche Nutzungsdauer eines Leitungsnetzes aber beispielsweise 80 Jahre, so kann ab dem 51. Nutzungsjahr keine kalkulatorische Abschreibung mehr als Aufwand in der Gebühr geltend gemacht werden. Die Leitungsnutzung ist – abgesehen von den Instandhaltungs- und Wartungsaufwendungen – kostenfrei. Der Gebührenzahler hat das Netz bezahlt.

In den Bundesländern sind die Regelungen zu den Abschreibungsverfahren hinsichtlich der Gebührenkalkulation unterschiedlich. Während in Brandenburg und Hessen vom Herstellungswert abzuschreiben ist, bleibt es in anderen Bundesländern den Kommunen überlassen, ob Anlagen vom Anschaffungs- bzw. Herstellungswert oder vom Wiederbeschaffungszeitwert abzuschreiben sind. Eine Beurteilung der jeweiligen Methode ist nur im Zusammenhang mit dem in den Kapitalkosten veranschlagten Zins möglich. Fließt

sowohl über den Zins als auch über die Abschreibung vom Wiederbeschaffungswert die Inflation in die Gebühr ein, so wird der Bürger doppelt mit der Teuerungsrate belastet. Wünschenswerte Kombinationen sind hingegen die Abschreibung vom Wiederbeschaffungswert in Verbindung mit der Kalkulation realer Zinsen oder die Abschreibung vom Herstellungs- bzw. Anschaffungswert in Verbindung mit der Veranschlagung nominaler Zinsen.

Zum Zusammenhang zwischen Abschreibungsbasis und Zinsen

Wenn die Gebührenzahler die Kosten für die Anlageinvestition erst während der Nutzungsphase tragen, einem kommunalen Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen die Kosten für die Anlageinvestition aber zum Zeitpunkt der Errichtung der Anlage entstehen, sind (kalkulatorische) Zinsen für die Finanzierung der Anlageinvestition zu berechnen. Der einfachste Weg: Die aufgelaufenen Zinsen werden in die Anschaffungskosten einbezogen. Es spielt bei der Veranschlagung der Zinsen keine Rolle, ob das kommunale Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen die Investitionssumme über Eigenmittel oder über Fremdkapital aufbringt. Der Gebührenschuldner zahlt in der Gebühr einen Zinssatz, der die Rendite widerspiegelt, die eine alternative Verwendung der Mittel der Kommune erbracht hätte (Opportunitätskosten). Aus diesem Grund ist auch das jeweils gebundene Kapital (der Buchwert) als Bemessungsgrundlage für die Zinsberechnung anzusetzen. Mit den geleisteten Abschreibungen und Zinsen wurde das eingesetzte Kapital an den Investor zurückgezahlt und kann damit alternativen Verwendungen zufließen. Die periodengerechte Zinskalkulation beinhaltet entsprechend, dass der Zins vom in der betrachteten Periode um die kalkulatorische Abschreibung geminderten Restwert der Anlageinvestitionen zu berechnen ist.

Hinsichtlich der periodengerechten Veranschlagung der Zinsen können Schwierigkeiten auftreten, wenn kurzfristige Kredite aufgenommen werden. Zur Veranschaulichung: In Zeiten niedriger Kapitalmarktzinsen wird eine Kommune einen langfristigen Kredit am Kapitalmarkt aufnehmen. Der Zinssatz wird nach Möglichkeit über die erwartete Lebensdauer der Anlage festgeschrieben. Die periodengerechte Abschreibung ergibt zusammen mit dem Zins den Betrag, der die Kapitalkosten der Anlageinvestition widerspiegelt. Dieser Betrag fließt in die Gebühr ein und belastet die Nutzer in äquivalenter Weise. Eine Nach-

kalkulation aufgrund veränderter Kapitalmarktbedingungen ist bei langfristigen Kreditverträgen mit festem Zinssatz nicht notwendig. Nachkalkulationen sind hingegen notwendig, wenn die Kommune zur Investitionsfinanzierung in Zeiten relativ hoher Zinsen einen Kredit mit einer kürzeren Laufzeit aufnimmt bzw. mit variablem Zinssatz. Der Zins, der in der Gebühr zu veranschlagen ist, kann sich bei variablem Zinssatz oder bei Neuabschluss des Kreditvertrages ändern. Diese Änderungen müssen in der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden, d. h. die Gebühr muss für jede Periode hinsichtlich der Zinsaufwendungen neu berechnet werden. Das ist noch etwas komplexer, wenn man die Inflation berücksichtigt, die sowohl im Zinssatz als auch in der Wertentwicklung des gebundenen Kapitals enthalten ist. Im Kern darf – wenn vom Wiederbeschaffungswert abgeschrieben wird – jeweils nur der Realzins verlangt werden, d. h. Zinsänderungen, die auf eine veränderte allgemeine Inflationsrate zurückzuführen sind, dürfen nicht berücksichtigt werden. Die Berechnung des realen Zinses ist aber mit Schwierigkeiten verbunden.

Wie bei den Abschreibungen gibt es auch hinsichtlich der Veranlagung der Zinsaufwendungen in der Gebühr in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen. In Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein müssen die Kommunen bzw. die kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen den Herstellungs- bzw. Anschaffungswert als Basis für die Zinskalkulation zu Grunde legen. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern ist es demgegenüber zulässig, die Zinsen vom Wiederbeschaffungswert der Anlageinvestition zuzurechnen. Das ist aus Äquivalenzgesichtspunkten besonders problematisch, wenn zudem vom Wiederbeschaffungswert abgeschrieben werden darf. Diese Kombination hat zur Folge, dass die Teuerungsrate zweimal im Kapitalkostenanteil der Gebühr veranschlagt wird und der Gebührenzahler übermäßig belastet wird.

Zur Behandlung von Zuschüssen und Beiträgen

Auch Zuschüsse – der Europäischen Union, des Bundes, des Bundeslandes oder der Kommune, z. B. über die Weitergabe der Erschließungsbeiträge – schlagen sich in der Gebühr nieder. Wenn Zuschüsse zur Erstellung einer Anlage über Steuereinnahmen finanziert wor-

den sind, ist der entsprechende Betrag von den Investitionskosten abzuziehen. Das bedeutet, dass die Herstellungskosten der Anlage um diesen Betrag zu kürzen sind und damit die Basis für die Abschreibungen und für die Zinszahlungen verringert wird. Einleuchtend ist diese Kürzung insbesondere, wenn die Kommune einen steuerfinanzierten Zuschuss einräumt: Der Steuer zahlende Bürger der Kommune ist wegen des Benutzungs- und Anschlusszwanges gleichzeitig Nutzer der Ver- und Entsorgungsanlagen, also Gebührenschuldner. Er hat bereits über seine Steuerzahlung einen finanziellen Beitrag geleistet, der bei der Kalkulation der Kapitalkosten in Abzug zu bringen ist. Ansonsten würde der Bürger doppelt – mit Steuer und Gebühr – belastet. Nicht ganz so nahe liegend erscheint die Argumentation bei Landes- und Bundeszuschüssen, die über Steuermittel finanziert werden. Geht man aber davon aus, dass alle kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen bei der Errichtung bestimmter Anlagen Zuschüsse erhalten, die sich nach der Einwohnerzahl der entsprechenden Kommune richten und wird der progressive Verlauf einiger Steuern vernachlässigt, dann kann von der Identität von Steuerzahler und Nutzer von Ver- und Entsorgungseinrichtungen ausgegangen werden. Damit sind auch Bundes- und Landeszuschüsse von der Bemessungsgrundlage der zu kalkulierenden Kapitalkosten abzuziehen.

Der Freistaat Bayern fördert beispielsweise wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Zuschüssen. So betrug das Fördervolumen im Jahr 2003 rund 300 Mio. Euro für Abwasseranlagen und rund 30 Mio. Euro für Wasserversorgungsanlagen. Es wurden 502 kommunale Baumaßnahmen der Abwasserentsorgung und 120 Baumaßnahmen der Wasserversorgung mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 567 Mio. Euro bezuschusst. Dies geht aus dem Förderprogramm für Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen hervor, in dem Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2000) geregelt sind.⁷ Zuwendungsempfänger sind in der Regel die Kommunen. Ziel der Zuwendungen ist gemäß den Förderrichtlinien die Vermeidung einer unzumutbar hohen Gebühren- und Beitragsbelastung. Das bedeutet, dass die steuerfinanzierten Landeszuschüsse von der Bemessungsgrundlage für die Gebührenkalkulation abgezogen werden. Und tatsächlich liegen die Gebühren für Trink- und Abwasser in Bayern auf einem – im Bundesvergleich – relativ niedrigen Niveau. Es kann

in Bayern somit nicht von einer verursachungsgerechten Anlastung der Kosten der Wasserver- und Abwasserentsorgung ausgegangen werden, da Steuermittel zur Finanzierung der Aufwendungen herangezogen werden. Auch ist ein Vergleich der bayerischen Trink- und Abwassergebühren mit den Gebühren in anderen Bundesländern nicht sinnvoll.

Hinsichtlich der Verrechnung der Erschließungsbeiträge mit den Gesamtkosten einer Anlageinvestition wird deutlich, dass die Erschließungsbeiträge prinzipiell von den Herstellungskosten einer Investition abzuziehen sind. Die Bemessungsgrundlage für die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen muss der um die Erschließungsbeiträge verringerte Herstellungswert der Anlage sein. Hat der Bürger Erschließungsbeiträge für den Leitungsbau gezahlt, z. B. beim Neubau einer Immobilie, ist eine erneute Belastung über die in der Gebühr veranschlagten Kapitalkosten nicht zu rechtfertigen. Auch beim Erwerb einer Bestandsimmobilie ist davon auszugehen, dass der Käufer den Erschließungsbeitrag mit dem Kaufpreis finanziert hat und nicht erneut über die Gebühr zur Finanzierung der Infrastruktur herangezogen werden sollte.

Die rechtlichen Regelungen sind wie bei den Abschreibungen und Zinsen auch bei den Zuschüssen nicht einheitlich. In Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist die Bemessungsgrundlage für die Abschreibungen um Zuschüsse und Beiträge zu mindern. In Hessen und Niedersachsen werden die Zuschüsse nicht in Abzug gebracht. Die Basis für die Zinskalkulation ist dementsprechend in der Mehrzahl der Bundesländer um die Zuschüsse und Beiträge zu verringern. Die Kommunalabgabengesetze der Stadtstaaten Berlin und Hamburg enthalten keine Angaben zu diesem Thema.⁸

Eine abschließende Bewertung der Gebührenkalkulationsmodelle, die in den Kommunalabgabengesetzen der einzelnen Bundesländer niedergelegt sind, ist schwierig, da den Kommunen in einigen Bundesländern Freiheit bei der Wahl der Bemessungsgrundlagen für Abschreibungen und Zinsen zugestanden wird. Empfehlenswert sind bei der Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr entweder die Kombination aus Abschreibungen vom Wiederbeschaffungswert und Realzinsen vom gebundenen Kapital oder die Kombination aus Abschreibungen vom Herstellungswert und Nominalzinsen vom gebundenen Kapital.

(7) Vgl. dazu im Internet: <http://www.stmugv.bayern.de/de/wasser/faq/vewap.htm>.

(8) Die Kommunalabgabengesetze der einzelnen Länder sind in aktueller Version dem Internet entnommen worden. Beispielsweise ist im KAG des Landes Baden-Württemberg im 3. Abschnitt „Gebühren und Beiträge“ § 8 den Verwaltungsgebühren gewidmet und § 9 den Benutzungsgebühren. Den Abschreibungen sind demnach in Baden-Württemberg die um gewährte Zuschüsse gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten zu Grunde zu legen. Auf eine detaillierte Darstellung der in den KAGs aller Bundesländer geregelten Sachverhalte, die die Gebühren betreffen, wird an dieser Stelle verzichtet.

Prinzipiell sind bei der Bewertung der in den verschiedenen Kommunen genutzten Gebührenkalkulationsmodellen neben den Kapitalkosten auch Maßnahmen zur Optimierung sonstiger Kosten zu berücksichtigen. Dazu gehören organisatorische Maßnahmen sowie die Nutzung von Einsparpotenzialen im Personalwesen und das Leistungspotenzial der Beschäftigten fördernde Maßnahmen.

3.2 Zum Entgelt für die leitungsgebundene Erschließung

Allgemein versteht man unter Erschließung Maßnahmen, die die bauliche und sonstige Nutzung eines Grundstücks ermöglichen.⁹ Erschließungsmaßnahmen umfassen die Herstellung der für einen Kreis von Nutzern bestimmten Verkehrs-, Grün-, Ver- und Entsorgungsanlagen mit ihrem Zubehör. Auch die Bereitstellung der erforderlichen Bodenflächen und gegebenenfalls der Ankauf von Flächen durch die Kommune gehören dazu. Die Kosten für die Erschließung können den Grundstückseigentümern über Gebühren, Beiträge oder aber Steuern angelastet werden. Öffentlich-rechtliche Gebühren werden, wie oben dargestellt, für die Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen laufend erhoben, d. h. die Finanzierung wird über den Nutzungszeitraum der Anlage verteilt. Beiträge sind ebenfalls öffentlich-rechtliche Entgelte und werden in der Regel einmalig für Leistungen erhoben, die einer Gruppe von Nutzern zur Verfügung gestellt werden. Laut Baugesetzbuch genügt bereits die potenzielle Nutzung der Erschließungsanlagen für die Beitragspflicht. Wird die leitungsgebundene Infrastruktur in den Kommunen über allgemeine Steuermittel des Bundes, des Landes oder der Kommune finanziert, ist ein Zusammenhang zwischen Nutzungszeitraum der Anlage und deren Finanzierung nicht herstellbar.

In dieser Untersuchung wird ausschließlich die leitungsgebundene Erschließung betrachtet, weil diese Aufwendungen für die Abwasserentsorgungs- bzw. Trinkwasserversorgungsgebühren relevant sind. In der Abfallentsorgung müssten aus Äquivalenzgründen Straßennutzungsgebühren kalkuliert und auf die Müllgebühren angerechnet werden. Da es aber zurzeit in Deutschland keine Straßennutzungsgebühren gibt, findet die Erschließungsbeitragskalkulation für den Straßenbau entsprechend keine Berücksichtigung.

Zur Finanzierung von Erschließungsanlagen

Bei den leitungsgebundenen Erschließungsanlagen sind die äußere und innere Erschließung sowie die Außenanlagen zu unterscheiden. Die Anlagen der äußeren Erschließung befinden sich außerhalb eines Baugebietes. Dazu gehören bei der Trinkwasserversorgung und bei der Abwasserentsorgung die Hauptver- und Entsorgungsleitungen sowie die Hauptsammler der Kanalisation. Zu den Anlagen der inneren Erschließung sind die Versorgungsanlagen für Trinkwasser, Gas, Strom, Wärme und Telekommunikation sowie die Entsorgungsanlagen für Abwasser und Müll zu zählen. Unter den Außenanlagen versteht man Anschlussleitungen aller Art, die sich auf dem Grundstück eines Bürgers befinden.

Finanzierung des Hausanschlusses

Die Aufwendungen für den Anschluss des auf dem Grundstück befindlichen Hauses an die Hauptleitungen müssen aus ökonomischer Sicht vollständig vom Haus- und Grundstückseigentümer getragen werden, da ausschließlich dieser den Hausanschluss nutzt. Die Entscheidung, ob ein Haus nahe an den Hauptleitungen liegt und somit die Kosten des Anschlusses an das Ver- und Entsorgungsnetz gering gehalten werden können, liegt – abgesehen von den Vorschriften über einzuhaltende Abstandsflächen und von sonstigen Vorschriften, die sich aus dem Bebauungsplan ergeben – allein beim Haus- und Grundstückseigentümer. Wenn ein Bauherr sein Haus in größerer Entfernung von der inneren Erschließungsanlage baut, ist er entsprechend zur Finanzierung der vollen Kosten verpflichtet. Es gibt keine Grundlage dafür, die Aufwendungen für die Außenanlagen über Gebühren, Beiträge oder gar Steuern zu finanzieren.

Finanzierung der inneren und äußeren Erschließung

Bei den Kosten der inneren und äußeren Erschließung ist, wenn auch diese Methode nur in wenigen Kommunen angewendet wird, eine nutzungsäquivalente Verteilung der Aufwendungen möglich, wenn die Finanzierung über verbrauchsbezogene und damit im Gegensatz zu Beiträgen über die individualisierte Gebühr erfolgt. Allerdings wird in der Praxis häufig davon ausgegangen, dass die Erschließungsaufwendungen eines Wohngebietes auf den „Club der Nutzer“ verteilt wer-

(9) Im Baugesetzbuch (BauGB) wird die Erschließung in technischer Hinsicht allgemein umschrieben (vgl. §§ 123 bis 135). In den kommunalen Satzungen für die einzelnen Erschließungsbereiche werden die Anforderungen spezifiziert.

den müssen, weil eine individuelle, nutzungs-äquivalente Zuordnung nicht möglich erscheint. In der Praxis ist es die Regel, dass diese Aufwendungen über Erschließungsbeiträge bezahlt werden, die anhand verschiedener Maßstäbe für das einzelne angeschlossene Grundstück bzw. den Grundstückseigner berechnet werden.

- First best – Lösung: Finanzierung der leitungsgebundenen Erschließungsanlagen über die Gebühr

Eine verursachungsgerechte Anlastung der Kosten für die Anlagen der inneren und äußeren Erschließung beinhaltet, dass für die Kalkulation Größen herangezogen werden können, die die Nutzungsintensität der Anlagen durch die Bewohner des Quartiers widerspiegeln. Es muss entsprechend eine Beziehung zwischen dem Bau der leitungsgebundenen Erschließungsanlagen und dem Grad der Nutzung durch die einzelnen Bewohner des Wohngebietes hergestellt werden können. Mit anderen Worten: Wohnt auf einem Grundstück ein Vier-Personen-Haushalt, der täglich 120 l Trinkwasser pro Person verbraucht, so nutzt dieser Haushalt die Anlagen intensiver als ein Zwei-Personen-Haushalt, der ebenfalls pro Person 120 l Trinkwasser verbraucht. Der Finanzierungsbeitrag des Vier-Personen-Haushaltes für die Herstellung der Erschließungsanlagen muss entsprechend doppelt so hoch sein, wie der des Zwei-Personen-Haushaltes. Im Rahmen der Gebührenkalkulation kann die Verteilung der Erschließungsaufwendungen über die kalkulatorischen Kapitalkosten nutzeräquivalent erfolgen (vgl. dazu Abschnitt 3.1).

- Second best – Lösung: Finanzierung der leitungsgebundenen Erschließungsanlagen über Beiträge

Anstatt der Finanzierung der inneren und äußeren Erschließungsanlagen über die laufenden Nutzungsgebühren, kann ein einmaliger Erschließungsbeitrag von der Kommune erhoben werden. Dies ist heute in deutschen Kommunen eher die Regel. Die Höhe der Erschließungskosten für die Grundstückseigentümer ergibt sich aus den tatsächlich entstandenen Aufwendungen der Gemeinde für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung, Unterhaltung bzw. Beseitigung von Erschließungsanlagen. Von den gesamten Aufwendungen tragen die Eigentümer, deren Grundstücke an das Hauptleitungssystem angeschlossen werden, höchstens 90 %. Die

Kommune ist gemäß Baugesetzbuch verpflichtet, mindestens 10 % des beitragsfähigen Erschließungsaufwands zu tragen.

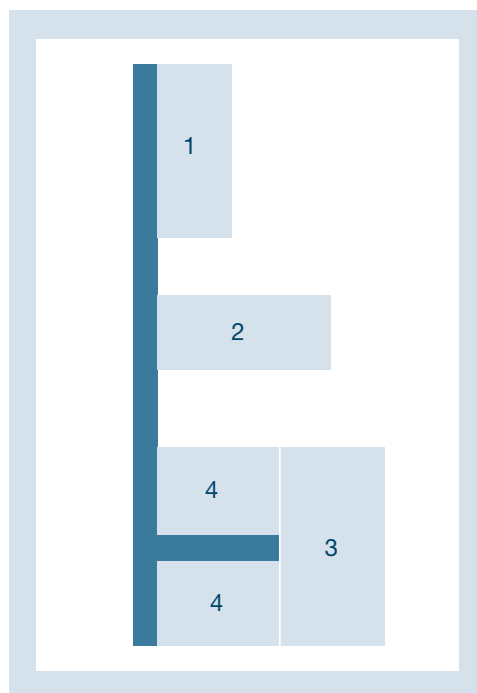
Die Verteilung der Aufwendungen für die Erschließung eines Wohngebietes auf die einzelnen Grundstückseigentümer kann – so der Gesetzgeber – über verschiedene Maßstäbe erfolgen. Die folgenden Verteilungsmaßstäbe sind allesamt Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe und halten der Äquivalenzprüfung nicht stand. Je nach Maßstab wird aber eine gewisse Annäherung erreicht.

Mit dem Frontmetermaßstab werden die Erschließungsaufwendungen für eine abgeschlossene Erschließungsanlage auf die an die Erschließungsanlage grenzenden Grundstücke verteilt, d. h. dass sich die Beitragslast des einzelnen Grundstückseigentümers nach der Länge der Seite seines Grundstücks bemisst, die an die Erschließungsanlage grenzt. Die zu Grunde liegende Idee ist, dass die genaue Zuordnung der Materialkosten je Meter Wasserversorgungsleitung und Abwasserentsorgungsleitung inklusive der Arbeitskosten auf den einzelnen Grundstückseigentümer erfolgen soll (kostenmäßige Äquivalenz). Da aber die Anlagen der inneren Erschließung und in gewisser Weise auch der äußeren Erschließung von einem „Club von Nutzern“ genutzt werden, sollte nicht das Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz Anwendung finden, sondern das Prinzip der nutzenmäßigen Äquivalenz. Aus diesem Grund wird der Frontmetermaßstab in der Praxis als „ungerechter“ und „ungleichmäßiger“ Verteilungsmaßstab angesehen. Dies zeigt sich in den folgenden Beispielen. Der Eigentümer eines länglichen Grundstückes, dessen lange Seite zur Erschließungsanlage hin ausgerichtet ist (vgl. Abb. 1, Gebäude 1), muss nach dem Frontmetermaßstab besonders hohe Erschließungsbeiträge leisten, obwohl er die Leitungen wegen der Lage seines Grundstücks nicht intensiver nutzt. Im Gegenteil, er finanziert die Herstellung des langen Bereiches der Erschließungsanlage, während sein Nachbar mit dem Grundstück, das mit der kurzen Seite an der Erschließungsanlage liegt, diesen Bereich ebenfalls nutzt, aber nicht mitfinanziert hat (vgl. Abb. 1, Gebäude 2). Noch offensichtlicher wird die Problematik, wenn Grundstücke betrachtet werden, die über einen kurzen Wohnweg erschlossen sind (vgl. Abb. 1, Gebäude 3).

Die Eigentümer solcher Grundstücke leisten nach dem Frontmetermaßstab einen relativ geringen Erschließungsbeitrag, nutzen aber

die gesamte Erschließungsanlage. Die Eigentümer von Grundstücken, die mit zwei Seiten an Erschließungsanlagen grenzen (vgl. Abb. 1, Gebäude 4), können demgegenüber zur Finanzierung der beidseitigen Erschließungsanlagen herangezogen werden. Die gesetzliche Begründung für diese Verfahrensweise lautet, dass Eigentümer von Eckgrundstücken den zweiten Zugang zum Infrastrukturnetz nutzen könnten und aus dieser Tatsache eine Wertsteigerung des Grundstücks resultiert. Zusammenfassend ist von der Anwendung des Frontmetermaßstabes zur Verteilung der Erschließungsaufwendungen abzusehen, da ausschließlich der kostenmäßigen Äquivalenz Rechnung getragen wird, nicht aber der nutzenmäßigen Zuordnung der Aufwendungen auf die Nutzer der Erschließungsanlagen.

Abbildung 1:
Wohngebäude und Infrastruktur



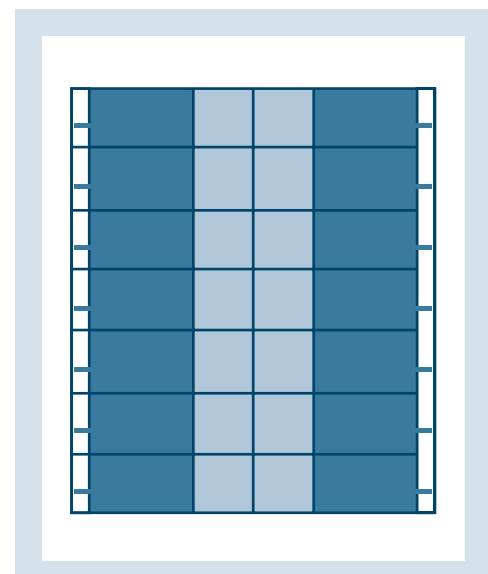
Mit der Grundstücksfläche als Verteilungsmaßstab versucht man in der Praxis eine gleichmäßige Verteilung der Aufwendungen auf die Eigentümer der angeschlossenen Grundstücke zu erreichen. Gemäß dem Baugesetzbuch kann dieser Maßstab ebenfalls herangezogen werden. Tatsächlich werden die Vorbehalte gegen den Frontmetermaßstab zumindest teilweise ausgeräumt: Der Eigentümer eines mit der Längsseite an der Erschließungsanlage liegenden Grundstücks wird nicht stärker mit Erschließungskosten belastet, als der Eigentümer eines mit der kurzen Seite an der Erschließungsanlage liegenden gleichgroßen Grundstücks. Die Form eines Grund-

stückes hat somit keinen Einfluss auf die Höhe des Erschließungsbeitrages, d. h. auch der Eigentümer eines Eckgrundstückes der gleichen Größe, das von zwei Seiten an die Erschließungsanlage angrenzt, wird in gleichem Maße belastet. Allerdings können die Vorbehalte gegen den Frontmetermaßstab mit der Grundstücksfläche als Bemessungsgrundlage nicht vollständig ausgeräumt werden, weil auch mit diesem Maßstab nicht grundsätzlich abgebildet werden kann, in welchem Ausmaß die Erschließungsanlagen künftig genutzt werden.

Bei Baugebieten mit einer relativ homogenen Struktur der Bebauung – wie zum Beispiel in Reihenhaussiedlungen (vgl. Abb. 2) – verhilft der Maßstab der Grundstücksfläche zu einer gleichmäßigen Verteilung der Erschließungskosten auf die Grundstückseigentümer. Es kann zunächst davon ausgegangen werden, dass die Intensität der Nutzung der Erschließungsanlagen durch die Reihenhausbewohner – zumindest in den meisten Fällen – ähnlich ist.

Bei einer heterogenen Bebauungsstruktur, wie sie in Siedlungen mit freistehenden Einfamilienhäusern vorliegt, führt der Maßstab der Grundstücksfläche aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einer angemessenen Anlastung der Erschließungsaufwendungen. Wohnt beispielsweise ein Paar in einem Einfamilienhaus, so nutzen zwei Personen die Erschließungsanlagen. Sie zahlen den gleichen Erschließungsbeitrag wie eine vierköpfige Familie, die auf einem gleich großen Grundstück wohnt, die Erschließungsanlagen aber deutlich intensiver nutzt.

Abbildung 2:
Homogene Siedlungsstruktur



Noch deutlicher werden die Schwierigkeiten der gleichmäßigen Anlastung der Kosten anhand des Maßstabes der Grundstücksfläche, wenn man Wohngebiete betrachtet, die sowohl mit freistehenden Einfamilienhäusern als auch mit mehrgeschossigen Wohnhäusern bebaut sind.

So ist davon auszugehen, dass im mehrgeschossigen Wohnungsbau mehr Personen leben, als in einem Einfamilienhaus und dass die Erschließungsanlagen entsprechend intensiver durch die Bewohner des mehrgeschossigen Hauses genutzt werden (vgl. Abb. 3).

Weil in heterogen strukturierten Wohngebieten die Grundstücksgröße allein kaum Anhaltspunkte über die Nutzungsintensität der Erschließungsanlagen durch die Bewohner liefert, müsste theoretisch die Anzahl der Nutzer, d. h. die Haushaltsgröße, bzw. die Intensität der Nutzung in den Verteilungsmaßstab einbezogen werden. Da diese Daten sich aber laufend ändern, versuchen die Kommunen in der Praxis, die Nutzung der Erschließungsanlagen durch die Bewohner eines Grundstücks mit der Geschossflächenzahl abzubilden.

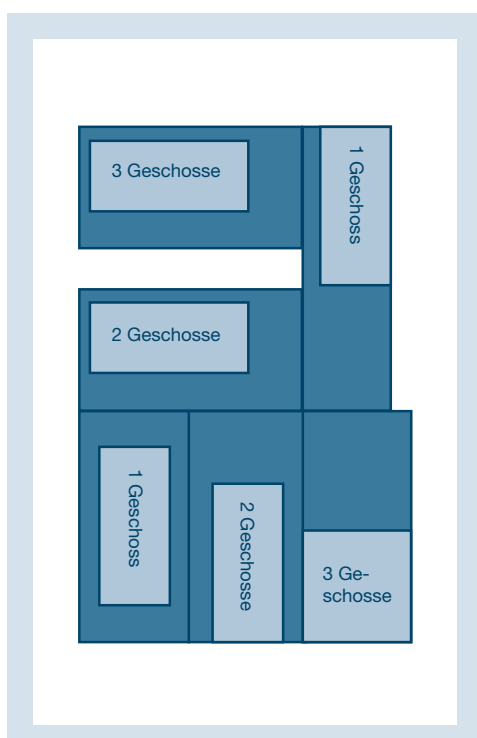
Im Bebauungsplan wird nach den für das Baugenehmigungsverfahren geltenden Vorschriften die Geschossflächenzahl¹⁰ für die einzelnen Baugrundstücke festgelegt. Mit der Geschossflächenzahl wird versucht, das Maß der bau-

lichen Ausnutzbarkeit eines Grundstückes festzulegen. Hinsichtlich der Verteilung der Erschließungsaufwendungen soll die Geschossfläche, die sich aus der Vervielfachung der Geschossflächenzahl mit der Grundstücksfläche ergibt, Aufschluss über die Nutzungsintensität der Erschließungsanlagen durch die Bewohner des Grundstückes geben. Die Geschossfläche wird als Indikator dafür verwendet, in welchem Maß die Erschließungsanlagen den Eigentümern der Grundstücke Nutzen bringen und von den Bewohnern genutzt werden. Praktisch bedeutet das, dass die gesamten Erschließungskosten eines Wohngebietes auf die gesamte Geschossfläche des Wohngebietes verteilt werden. Es ergibt sich die Größe „Erschließungskosten pro Quadratmeter Geschossfläche“, die den einzelnen Grundstückseigentümern zugerechnet werden kann.

Aber – wie der Frontmetermaßstab und der Grundstücksflächenmaßstab – ist auch die Geschossfläche keine sinnvolle Annäherung an die tatsächliche Nutzung der Erschließungsanlagen und für die Verteilung der Erschließungskosten, denn die Präferenzen für individuelles Wohnen sind durchaus unterschiedlich. Jemand, der auf 100 Quadratmetern Wohnfläche lebt, dafür aber nur morgens und abends die Erschließungsanlagen des Wohngebietes nutzt, wird relativ stärker mit Erschließungsbeiträgen belastet als die vierköpfige Familie, deren einzelne Mitglieder die Anlagen überwiegend auch tagsüber nutzen und den gleichen Erschließungsbeitrag finanzieren. Darüber hinaus bietet die Einbeziehung der Geschossflächenzahl einen Anreiz, Grundstücke baulich so intensiv wie möglich zu nutzen. Wer sein Grundstück nicht in dem Maße baulich ausnutzt wie dies gemäß der im Bebauungsplan festgesetzten Geschossflächenzahl möglich wäre, finanziert die Nutzung der Infrastruktur derjenigen, die auf baulich ausgenutzten Grundstücken leben. Von nutzenmäßiger Äquivalenz – wie sie über die Gebührenfinanzierung der Erschließungsaufwendungen erreicht wird – kann nicht die Rede sein. Allerdings ist einzuräumen, dass die Kommune verpflichtet ist, die Leitungsinfrastruktur für die höchstzulässige Nutzung des Grundstücks vorzuhalten.

In vielen Kommunen wird trotz der erläuterten Bedenken eine Kombination aus verschiedenen Verteilungsmaßstäben genutzt. So wird sowohl die Grundstücksfläche in die Berechnung des Erschließungsbeitrages einbezogen als auch die Geschossfläche. Um unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken

Abbildung 3:
Gewachsene Siedlungsstruktur



(10) Wenn im Bebauungsplan statt der Geschossflächenzahl eine Baumassenzahl festgesetzt ist, wird die Geschossflächenzahl ermittelt, in dem die Baumassenzahl durch 3,5 geteilt wird.

in angemessener Weise Rechnung zu tragen, werden verschiedene Vervielfältiger angewendet. Vervielfältiger sind virtuelle Größen, die von Kommune zu Kommune variieren. Aus ökonomischer Sicht mag diese Verteilungsmethode der Erschließungsbeiträge gegenüber dem Frontmetermaßstab, der Grundstücks- bzw. Geschossfläche als alleinigen Maßstäben überlegen sein, das Ergebnis entspricht jedoch nicht einer kosten- und nutzenmäßigen Äquivalenz.

Zu berücksichtigen bleibt auch, dass Erschließungsbeiträge ein wirksames Instrument der Anlastung von Kosten sein können, wenn einzelne Gebäude oder Gebäudegruppen deutlich außerhalb des Hauptsiedlungsgebietes liegen, wenn also besonders hohe Anschlusskosten entstehen. Diese Investitionskosten sollten nicht über die Gebühren auf alle angeschlossenen Grundstückseigentümer verteilt werden.

- Third best – Lösung: Steuerfinanzierung

In einigen Bundesländern werden leitungsgebundene Erschließungsaufwendungen über Steuermittel finanziert, d. h. Gemeinden, Zweckverbände sowie Wasser- und Bodenverbände können diese Zuschüsse beantragen. Abgesehen davon, dass bei dieser Finanzierungsmethode kein direkter Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Nutzung der Anlagen und den Finanzierenden (Steuerzahlern) besteht, sind diese Zuschüsse von den Bemessungsgrundlagen für die Gebühren- und Beitragskalkulation abzuziehen. Der einzelne Grundstückseigentümer hat bereits mit seinen Steuerzahlungen zur Finanzierung der Infrastruktur beigetragen.

Zum Zusammenhang zwischen Leitungs- und Straßenführung

Bereits bei der Standortwahl von Baugebieten sind die Anschlussmöglichkeiten an das überörtliche bzw. örtliche Netz der Verkehrs-, Versorgungs-, Entsorgungs- sowie Grünanlagen zu prüfen. Da die Ver- und Entsorgungsanlagen nahe den Verkehrsanlagen liegen sollten, damit deren Wartung ohne großen Aufwand möglich ist und damit komplizierte Rechtsverhältnisse vermieden werden, sind die verschiedenen Arten von Anliegerstraßen hinsichtlich der Auswirkungen auf die Ver- und Entsorgungskosten zu betrachten.

Bei den Stichstraßen in Baugebieten ist deren Länge umstritten und damit die Höhe der

Aufwendungen für die Erschließung. Grundsätzlich muss die Mindestlänge so gewählt werden, dass eine Mehrfacherschließung (Gitterschraffur in Abb. 4) von Grundstücken weitgehend vermieden wird. Problematisch bei Stichstraßen ist neben den vergleichsweise hohen Kosten für die Wendeanlage, dass „tote Enden“ in den leitungsgebundenen Netzen entstehen. Dies kann zu Druckabfall führen und damit zur Verschlechterung der Wasserzirkulation beitragen. Die Folge kann die Beeinträchtigung der Qualität des Trinkwassers bzw. die Geruchsbildung beim Abwasser sein. Um dies bei einer Stichstrasse zu vermeiden, sind Pumpen vorzusehen. Vom Bau von Stichstraßen sollte mit anderen Worten aus Kosteneffizienzgründen nach Möglichkeit abgesehen werden. Bei den so genannten Schleifenstraßen entfallen die „toten Enden“. Gegenüber der Stichstrasse ist diese Art der Anliegerstrasse hinsichtlich der Ver- und Entsorgungsanlagen mit geringerem finanziellem Aufwand bei der Erstellung und dem Betrieb

Abbildung 4:
Stich-, Schleifen- und Rasterstraße

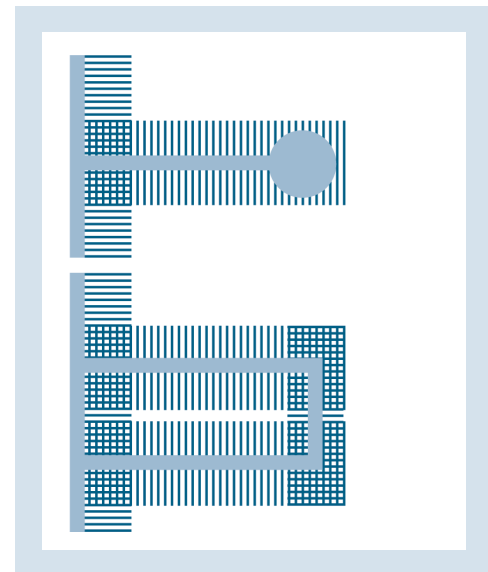
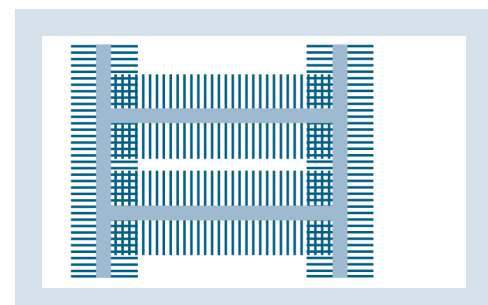


Abbildung 5:
Schleifenstraße und Rasternetz



verbunden. Nachteilig ist allerdings, dass es zur unwirtschaftlichen Mehrfacherschließung wegen der größeren Überlappung der Erschließungszonen kommt.

Werden die Straßen im Rasternetz angeordnet, so sind hinsichtlich der Ver- und Entsorgungsanlagen keine Einschränkungen anzumerken. Bereits bei der Planung von Baugebieten und der Einteilung in Baufelder sollten die aufgeführten Aspekte Berücksichtigung finden, da auf diese Weise Erschließungskosten und Betriebskosten optimiert werden können. Insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sind die vorausschauende Dimensionierung der Leitungen bzw. die Möglichkeiten des Rückbaus in die Planung einzubeziehen.

Nutzung der Spezialisierungsvorteile Dritter

Ausschreibung von Leitungsbauarbeiten

Kostensenkungen im Bereich des Baus von Erschließungsanlagen können erzielt werden, wenn die Kommune die Leistungserbringung öffentlich ausschreibt. Der Wettbewerb der Anbieter führt dazu, dass das Unternehmen mit dem günstigsten Preis-Leistungsverhältnis den Auftrag erhält.

Damit eine internationale Ausschreibung öffentlicher Bauaufträge erfolgt, hatte der Europäische Rat am 14. 06. 1993 eine Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge (Baukoordinierungsrichtlinie) verabschiedet, die durch die Vergabekoordinierungsrichtlinie vom 31. 03. 2004⁽¹¹⁾ ersetzt wurde. In Deutschland wurde die Baukoordinierungsrichtlinie 1999 in nationales Recht umgesetzt. Die Umsetzung der Vergabekoordinierungsrichtlinie steht noch aus.

Im nationalen Vergaberecht ist der Zuschlag seit dieser Zeit – und auch in Zukunft nach Umsetzung der Vergabekoordinierungsrichtlinie – auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Dies bedeutet, dass nicht nur der Preis des Angebotes, sondern auch andere Wertungskriterien, wie z. B. Betriebs- und Folgekosten, Rentabilität, technischer Wert etc. angemessen zu berücksichtigen sind. Bei Beachtung der Wertungsvorschriften des Vergaberechts wird auch das Qualitätskriterium so beachtet, dass die Leistungserbringung durch einen Dritten nicht nur kostengünstig, sondern auch qualitativ nachhaltig ist.

Erschließungsvertrag und Städtebaulicher Vertrag

Die Erschließung eines Wohngebietes ist nach dem Baugesetzbuch Aufgabe der Kommunen. Sie kann aber durch einen Vertrag auf einen Dritten, etwa ein Wohnungsbauunternehmen oder einen sonstigen privaten Investor, übertragen werden. Der Erschließungsvertrag ist Gegenstand des § 124 Baugesetzbuch, in dem u. a. festgelegt wird, dass der Vertragspartner der Kommune sich verpflichten kann, die Erschließungsbeiträge ganz oder teilweise zu tragen. In einem Erschließungsvertrag dürfen ausschließlich Leistungen vereinbart werden, die „den gesamten Umständen nach angemessen sind“ und „in sachlichem Zusammenhang mit der Erschließung stehen“. Der Erschließungsvertrag bietet dem Investor den Vorteil, dass er den Zeitplan des Baus bestimmen kann und damit die wirtschaftliche Verwertung des Baugebietes. Für die Kommune liegt der Vorteil darin, dass der Verwaltungsaufwand verringert wird. Es werden keine Erschließungsbeiträge fällig bzw. der Investor verkauft die Grundstücke jeweils zu einem Preis, der diesen Betrag enthält. Weil sich die Preise für Immobilien am Markt ergeben, besteht für den Investor der Anreiz, die Erschließungskosten zu optimieren.

Im Rahmen des Städtebaulichen Vertrages können die Vereinbarungen zwischen Kommune und privatem Investor wesentlich weiter gehen. So können über die Aufstellung des Bebauungsplanes bis hin zur Durchführung und zum Abschluss der Bauarbeiten nicht nur die Erschließung eines Wohngebietes ausgelagert werden, sondern sämtliche Bau- und Planungsleistungen. Hier erhält die Kommune eine Rolle, die aus ökonomischer Sicht angemessen ist: Die Kommune ist Kontrollinstanz für die gesetzmäßige Durchführung des Vorhabens.

Zusammenfassung

Die Finanzierung von Erschließungsaufwendungen sollte im leitungsgebundenen Ver- und Versorgungsbereich – von wenigen Ausnahmen abgesehen – über den nutzungsabhängigen Anteil in der jeweiligen Gebühr erfolgen und nicht über Beiträge oder Steuern. Auf diese Weise wird eine äquivalente Anlastung der Aufwendungen erreicht. Weder Beiträge noch Gebühren eignen sich aber zur Verfolgung von Umverteilungszielen, d. h. bei der Kalkulation der Gebühren sind die Regeln zu berücksichtigen, die in Abschnitt 3.1 dargestellt wurden.

(11)
Vgl. Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge; ABl. L 134/1, v. 30. 04. 2004.

3.3 Fazit

Im Zentrum der Überlegungen stand, dass die Kosten verursacher gerecht den Gebühren und Beiträgen angelastet werden können. Abgesehen von den Benutzungsgebühren wirken sich die Erschließungskosten auf die Höhe der Nebenkosten des Wohnens aus. Es wurde dargestellt, dass die Finanzierung der Erschließungsanlagen im Idealfall über die verursachungsgerechte Benutzungsgebühr der jeweiligen Infrastrukturanlage erfolgt.

4 Best-Practice-Beispiele kommunaler Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung

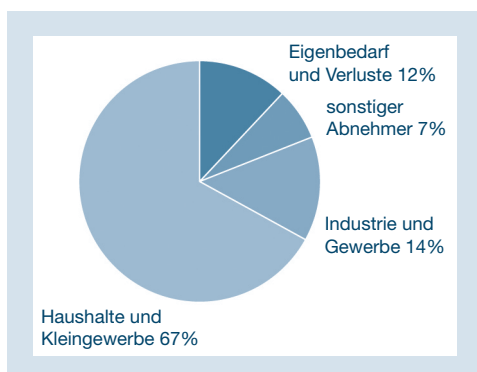
Exemplarisch für eine Reihe weiterer Wohnnebenkostenarten werden in diesem Kapitel die Trinkwasserversorgung, die Abwasserentsorgung und die Abfallentsorgung einzelner Kommunen untersucht. Der Anteil dieser drei Bereiche an den kalten Wohnnebenkosten beträgt insgesamt rund 50 %.¹² Kostensenkungspotenziale sind – wie die Praxis in den befragten Kommunen zeigt – vorhanden.

Bevor für die Themenbereiche Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung einige Kommunen vorgestellt werden, die vorbildlich bei der Kalkulation der Entgelte und bei der Organisation vorgehen, werden zunächst jeweils die rechtlichen Rahmen sowie die Besonderheiten im Hinblick auf die Frage diskutiert, welche Folgen diese für den Bürger und Nutzer haben.

4.1 Trinkwasserversorgung

Die Ausgaben des Bürgers für die Zuleitung von Trinkwasser haben in Deutschland durchschnittlich einen Anteil von etwa 15 % an den kalten Wohnnebenkosten.¹³ Da Deutschland ein wasserreiches Land ist – für die öffentliche Wasserversorgung werden nur ca. 3 % der verfügbaren Wasserressourcen genutzt –, bestehen günstige Voraussetzungen für eine quantitativ ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Wasser. Wasser wird für die Versorgung der Bevölkerung, für Gewerbe und Industrie, Viehhaltung sowie für die Bekämpfung von Bränden benötigt.

Abbildung 6:
Struktur des Trinkwasserverbrauchs
in Deutschland



Quelle: Korthals und Roth (2002), o. S.

Besonderheiten der Trinkwasserversorgung

Auf der Angebotsseite gibt es in Deutschland in der Gewinnung von Trinkwasser rund 17.900 Wasserwerke, die Grundwasser über verbraucher-nahe Brunnenanlagen oder aus Oberflächengewässern fördern, aufbereiten und teilweise zumindest kurzfristig lagern.

Die Wasserwerke werden von ca. 6.650 Wasserversorgungsunternehmen betrieben. Rund 3,6 % dieser Wasserversorgungsunternehmen verkaufen 60 % der Wassermenge an ihre Endkunden. 4.500 Wasserversorgungsunternehmen verkaufen demgegenüber nur 8,2 % der Wassermenge und beliefern entsprechend eine relative geringe Anzahl von Endkunden (jeweils 50 bis 3.000 Endverbraucher). Rund 85 % aller Wasserversorgungsunternehmen werden in Deutschland in öffentlich-rechtlicher Form betrieben, d. h. sie sind im Eigentum einer Kommune oder eines Zweckverbandes. Auf diese Unternehmen entfallen 52 % der Wasserabgabemenge in Deutschland. Die restlichen 15 % der Wasserversorgungsunternehmen sind privatrechtliche Gesellschaften, die zusammen 48 % der Wasserabgabemenge bereitstellen. Nur 1,6 % dieser Unternehmen befinden sich vollständig in privatem Eigentum.¹⁴ Interessant für die Diskussion um die im Zuge der Liberalisierung des Trinkwasserversorgungsmarktes befürchteten Konzentrationstendenzen ist, dass mit der Wiedervereinigung aus den 16 ehemaligen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen in Ostdeutschland 550 Wasserversorger und 1.050 Abwasserentsorgungsunternehmen entstanden sind.¹⁵ Die Konzentration auf der Anbieterseite war vormals höher und es wurden neben den Größenvorteilen auch Verbundvorteile genutzt. Kosteneinsparungen können vor allem bei den Betriebskosten, aber auch mittel- bis langfristig im Bereich Anlagenbau und -instandhaltung realisiert werden. Das Potenzial der Preissenkungen wird von der Deutschen Bank Research bei der Trinkwasserversorgung auf 10 bis 15 % geschätzt.¹⁶ Büscher geht von 20 % Kostensenkungspotenzial beim Wasser und Abwasser aus¹⁷ und Zimmermann von 30 bis 40 %.¹⁸

(12) Vgl. Deutscher Verband (2002), S. 26

(13) Zahlen für Gesamtdeutschland gemäß dem Gutachten des InWIS (2000), S. 225

(14) Vgl. Bundesverband deutscher Banken (2002), S. 17

(15) Vgl. Ewers et al. (2001), S. 11

(16) Vgl. Deutsche Bank Research (2000), o. S

(17) Vgl. Büscher, E. (2001), S. 72-73

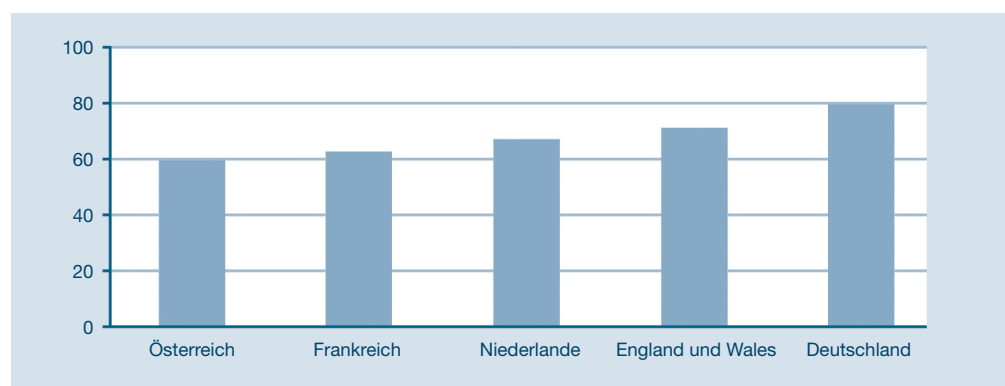
(18) Vgl. Ewers et al. (2001)

Auf der Nachfrageseite ist der individuelle Wasserverbrauch in Deutschland seit vielen Jahren rückläufig. Eine geringere Wassernachfrage aufgrund Wasser sparender Techniken im häuslichen Bereich (rund 12 % in den vergangenen 10 Jahren) führte bei den Bürgern zu der Erwartung, dass die Ausgaben für das bezogene Trinkwasser sinken. Aber steigende Qualitätsstandards²⁰ und hohe Investitionen der Anbieter in die teilweise stark veralteten Leitungsnetze und Anlagen sowie zumindest kurzfristig überflüssig gewordene Kapazitäten

bei der Wassergewinnung, -aufbereitung und -verteilung bedingen die europaweit höchsten Wasserpreise bzw. -gebühren²¹ (im folgenden Entgelte).

Das Trinkwasserentgelt ist in den vergangenen 10 Jahren um mehr als 40 % gestiegen und beträgt derzeit in Deutschland durchschnittlich 1,74 € je m³. Somit wurde der verringerte Wasserverbrauch durch die steigenden Aufwendungen für die Wasserversorgung überkompensiert. Dies ist eine Entwicklung, die

Abbildung 7:
Internationaler Vergleich der durchschnittlichen Trinkwasserentgelte
pro angeschlossenen Haushalt und Jahr, in €



Quelle: Interwies (2004), o. S.

Exkurs 1: Aktuelle Entwicklungen im Wasserversorgungsmarkt

Im Vertrag der Europäischen Verfassung (VEV) erhält der Zugang zu den so genannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, zu denen die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung gehören, quasi Verfassungsrang. Das bedeutet, dass die Bereitstellung der genannten Leistungen als ein Grundrecht der Bürger Europas einzustufen ist, wenn die Verfassung von allen europäischen Mitgliedsstaaten angenommen würde. In Deutschland geht der Gesetzgeber nicht so weit. Allerdings bewirkt die Einstufung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung als Daseinsvorsorgeleistungen, dass die beiden Bereiche überwiegend von öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden. Es ist aber festzuhalten, dass trotz des relativ starren Rechtsrahmens ein Wandel der Organisationsstrukturen bei den Wasserdienstleistern zu verzeichnen ist. Der Wettbewerb im traditionell geschützten Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge gewinnt an Bedeutung. Dies hängt damit zusammen, dass der Druck gestiegen ist, betriebliche Abläufe zu rationalisieren und zu optimieren. Eine Möglichkeit der Betriebskostensenkung ist die Nutzung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen durch die Zentralisierung z. B. der Qualitätsüberwachung, von Verwaltungsaufgaben etc. Demgegenüber verbleiben als dezentral zu organisierende Aufgaben die Wassergewinnung und Aufbereitung. Eine Studie von Stone und Webster (Januar 2004) belegt, dass es außerordentliche Effizienzpotenziale in der Trinkwasserversorgung in Deutschland gibt.¹⁹ In den vergangenen 5 Jahren war eine Zunahme der Konzentration der wasserwirtschaftlichen Unternehmen zu beobachten. Ein Beispiel für die Fusion kommunaler Unternehmen zu einem Wassergewinnungsunternehmen ist die Hessenwasser GmbH & Co. KG. Mit der Einführung von Wettbewerbselementen in die Trinkwasserversorgung wird es zu einer weiteren Konzentration auf der Angebotsseite des Marktes für Trinkwasser kommen. Dies ist hinsichtlich der Entgelthöhe zu begrüßen und stellt kein Risiko für die Endverbraucher dar. Die Trinkwasserqualität wird über allgemeinverbindliche Standards sichergestellt und der zunehmende Wettbewerb zwischen den Kommunen um Einwohner und Unternehmensansiedlungen zwingt die kommunalen Eigen- und Regiebetriebe wie die privatwirtschaftlichen Anbieter, Kostensenkungspotenziale verstärkt zu nutzen.

(16)
Vgl. Deutsche Bank Research (2000), o. S.

(17)
Vgl. Büscher, E. (2001), S. 72-73

(18)
Vgl. Ewers et al. (2001)

(19)
Vgl. www.stoneweb.com oder Dr. Detlef Klein, der Anfang November 2004 in Bonn einen Vortrag auf dem Workshop gehalten hat, der im Rahmen des Projektes durchgeführt wurde.

(20)
Vgl. Novelle der Trinkwasserverordnung 2000, die 2003 in Kraft trat sowie die EU-Richtlinie aus dem Jahr 1998, die 2001 in Kraft getreten ist und mit der Novelle der Trinkwasserverordnung in Deutschland in nationales Recht umgesetzt wurde.

(21)
Diese Ansicht vertritt u. a. Stihl, S. 331-337

sich analog in der Abfallwirtschaft ergeben hat: Das Hausmüllaufkommen ist u. a. wegen der Trennung verschiedener Müllfraktionen gesunken, die Gebühren sind jedoch stetig gestiegen.

Leistungsbereiche der Trinkwasserversorgung und Einsparpotenziale

Die Trinkwasserversorgung kann in die Leistungsbereiche Trinkwassergewinnung und -aufbereitung sowie Trinkwasserverteilung unterteilt werden.

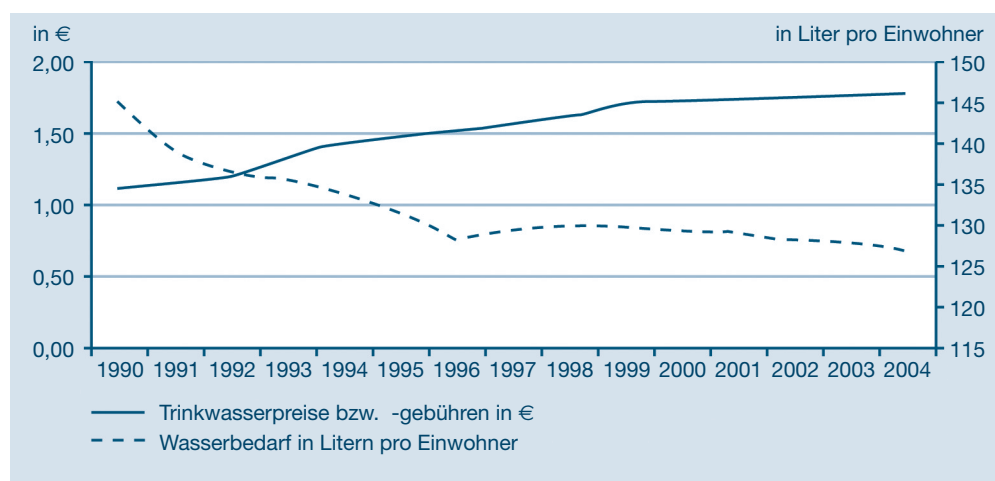
Die Gewinnung von Trinkwasser erfolgt in Deutschland zu rund 70 % aus Grundwasserquellen; die verbleibenden 30 % werden Oberflächengewässern entnommen.²² Die Aufbereitung des gewonnenen Rohwassers erfolgt in Aufbereitungsanlagen. In den meisten deutschen Kommunen wird aufgrund der Rahmengesetzgebung eine eigene Wasseraufbereitungsanlage betrieben, obwohl Kosten durch die Zusammenführung von Anlagen bzw. die höhere Auslastung bestehender Anlagen eingespart werden könnten. Dies gilt ebenfalls für Labore, in denen die Wasserqualität laufend überprüft wird. Die Verteilung des Trinkwassers von der Wasseraufbereitungsanlage zum Endverbraucher erfolgt über gerichtete Leitungsnetze. Diese Leitungsnetze sind wegen der Anbindung der gesamten Endverbraucher, die in einem Versorgungsgebiet ansässig sind, sehr engmaschig. Bei den Leitungsnetzen besteht in vielen Kommunen ein hoher Instandsetzungsbedarf. Dieser wird angesichts z. T. erheblicher Wasserverluste im Leitungsnetz deutlich. Auch die Kosten für das versickerte Wasser trägt der Verbraucher. In einigen Kommunen kommt der Rückbaubedarf der

Infrastruktur aufgrund sinkender Einwohnerzahlen hinzu. Einige Kommunen gehen dazu über, Verträge mit privaten Unternehmen abzuschließen, in denen oftmals neben der Wasserversorgung der angeschlossenen Haushalte auch die Instandhaltung und -setzung des Leitungsnetzes vertraglich abgesichert wird. Vor dem Hintergrund des teilweise hohen Sanierungs- und Rückbaubedarfes lassen sich Kostensenkungspotenziale im Bereich der Netze nicht benennen. Es ist im Gegenteil mit hohen Kosten in den kommenden Jahren in einigen deutschen Kommunen zu rechnen.²³

Der rechtliche Rahmen der Trinkwasserversorgung

Wassergewinnung, Aufbereitung und Verteilung an den Endverbraucher werden auf europäischer Ebene und in Deutschland überwiegend aus umweltpolitischer und aus kommunalwirtschaftlicher Sicht diskutiert. Die ökonomische Sichtweise, d. h. die Forderung nach einer erhöhten Wettbewerbsintensität im Trinkwasserversorgungsmarkt, wird von der Öffentlichkeit eher skeptisch beurteilt und mit Sorge betrachtet. Es werden die Übernutzung der Grundwasserquellen, die Verschlechterung der Trinkwasserqualität, ein Mangel an Versorgungssicherheit sowie die Beschneidung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts befürchtet. Diese Befürchtungen sind insofern unbegründet, als dass bereits Vorkehrungen getroffen und umgesetzt werden, die zu einer effizienteren Organisation der Trinkwasserversorgung beitragen. Arrangements wie der Zusammenschluss von kommunalen Unternehmen zu überregional tätigen Trinkwassergewinnungsunternehmen in privatrechtlicher

Abbildung 8:
Wasserpreis bzw. -gebühr und Bedarf



Quelle: Eigene Darstellung der Daten des BGW.

(22)
Vgl. Hennerkes (1994), S. 14 sowie Oelmann (2004)

(23)
Die Deutsche Bank Research schätzt die anstehenden Investitionen im Bereich der technischen Infrastruktur auf ein Volumen von 45 Mrd. Euro in Deutschland. Vgl. Just (2004), S. 609

Exkurs 2: Demografie und Rückbau der Infrastruktur

Beim Ausbau der Wasserwirtschaft wurde jahrzehntelang auf das ökonomische und demografische Wachstum gesetzt. Nach heutigen Schätzungen ist aber bis 2050 ein Bevölkerungsrückgang in Höhe von ca. 9 % zu erwarten.²⁴ Der Verbrauch von Trinkwasser ist wie die Abwassermenge rückläufig. Dies bedeutet, dass Netze und Anlagen nicht ausgelastet sind. Erhöhte Standzeiten machen sowohl beim Trinkwasser als auch beim Abwasser zunächst kostenintensive Leitungs- und Kanalspülungen notwendig und schließlich den Rückbau der Infrastruktur. Der geschossweise Rückbau der Immobilien ist für die technische Infrastruktur insofern problematisch, als dass Leitungen wegen des geringen Aufkommens verkleinert werden müssten. Werden ganze Wohngebäude „vom Netz genommen“, so ist das Abtrennen der entsprechenden Leitungen praktikabel. Dies bedeutet, dass ein Leerstandsmanagement und ein koordinierter Wohnungs- und Infrastrukturrückbau notwendig sind. In Regionen mit hohen Wohnungsleerständen, die aus der Abwanderung der Bevölkerung von der Stadt in das Umland und natürlichen Bevölkerungsrückgängen resultieren, könnten die Risiken, die für die Wasserwirtschaft relevant sind, besser aufgefangen werden, wenn die entsprechenden Unternehmen in die langfristige Planung der Siedlungs- und Infrastrukturpolitik einbezogen werden.²⁵

Organisationsform, die Kooperation zwischen kommunalen und privaten Unternehmen zur Erbringung der Trinkwasserversorgungsleistung sowie die Erbringung der Trinkwasserversorgungs- und der Abwasserentsorgungsleistung in einem Unternehmen erlauben bereits die Realisierung von Größen- und z. T. auch Verbundvorteilen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird bei diesen Verträgen nicht beschnitten, wohl aber erfolgt die Erbringung der Trinkwasserversorgungsleistung in einem vom Wettbewerbsrecht ausgenommenen Bereich. Der wettbewerbsrechtliche Ausnahmetatbestand wird neben dem Daseinsvorsorge-Argument mit umweltpolitischen Erfordernissen und der Besonderheit des Gutes „Trinkwasser“ begründet.

- Umweltpolitische Zielsetzungen, Trinkwasserversorgung und Entgelt

Die Zielsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist die Vereinheitlichung der europäischen Anforderungen an den Gewässerschutz auf hohem Niveau. Es soll eine hohe ökologische und chemische Qualität in den Gewässern der Mitgliedstaaten erreicht werden. Die WRRL wurde im Jahr 2000 verabschiedet. Sie soll binnen 3 Jahren in den Mitgliedstaaten rechtsformal in nationales Recht umgesetzt werden und binnen 15 Jahren inhaltlich erfüllt werden. Mit der 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes vom 18. 06. 2002 wurde die Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Allerdings verbleibt die Gestaltungsfreiheit bei den Bundesländern. Ein Instrument der angestrebten „Europäisierung“ der Wasserwirtschaftsverwaltung ist die Schaffung einer supranationalen Flussgebietsbewirtschaftung.

Die Flussgebietseinheiten²⁶ sollen nach einheitlichen geographischen, geologischen und hydrographischen Merkmalen sowie nach der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur gebildet werden. Ausgangspunkt war die Überlegung, dass die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten insgesamt zu größeren Wasserver- und Abwasserentsorgungseinheiten führen würde. Die Folgen einer derartigen Konzentration und Umstrukturierung werden unterschiedlich beurteilt. Einerseits ist denkbar, dass die öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen gestärkt werden, so dass Größen- und Verbundvorteile genutzt und die Effizienz zu Gunsten geringerer Trinkwasserentgelte erhöht wird. Andererseits ist es möglich, dass eine zu starke Konzentration den Unternehmen erlaubt, Monopolrenten zu Lasten der Endverbraucher abzuschöpfen. Um dieser Entwicklung zuvor kommen zu können, ist eine Regulierung der Trinkwasserentgelte vorzusehen bzw. der Entgelte von Teilleistungen der Trinkwasserversorgung wie der Durchleitung des Wassers zum Endverbraucher. Hinsichtlich der Umsetzung der Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten ist festzuhalten, dass am Rhein bereits bewährte Strukturen der internationalen Zusammenarbeit bestehen. Auch gibt es Flussgebietskommissionen der Elbe, Donau und Oder, die gute Voraussetzungen für die Umsetzung der WRRL bieten.²⁷

Des Weiteren wurde vor etwa 40 Jahren die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser gegründet, die die Aufgabe der Vereinheitlichung des wasserrechtlichen Vollzugs erfüllt und Unterausschüsse mit Vorarbeiten zur fachlichen und rechtlichen Umsetzung der WRRL eingesetzt hat. Informationen über die Kosten

(24)
Vgl. Niebuhr und Stiller (2005), S. 326

(25)
Dies äußerte Prof. Dr. Koziol von der Technischen Universität Cottbus auf dem Workshop im November 2004, der im Rahmen des Projektes durchgeführt wurde.

(26)
Richtlinie 2000/ 60/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Die EU ist bestrebt, mit der Richtlinie und deren Umsetzung, die Bildung von Flussgebietseinheiten anzuregen. Demnach sollen die einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb ihres Hoheitsgebietes Einzugsgebiete von Grundwässern Flussgebietseinheiten zuordnen. Liegt ein Einzugsgebiet auf mehr als einem Mitgliedstaat, so soll dieses einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet werden.

(27)
Vgl. Erbguth (2003), S. 66

für die Maßnahmenprogramme zur Verbesserung der ökologischen und chemischen Qualität der Gewässer wie sie in der WRRL gefordert sind und die auf Länder, Kommunen, Industrie und die Bürger zukommen, liegen bislang nicht vor.²⁸ Es bleibt demnach offen, ob die Aufwendungen für die Maßnahmenprogramme die Vorteile aus dem Entstehen größerer Unternehmenseinheiten überkompensieren oder ob die Folge der integrierten Flussgebietsbewirtschaftung geringere Trinkwasserentgelte sein können.

In Art. 9 der Richtlinie hat die EU Vorgaben zur Kostendeckung der Trinkwasserversorgungsleistung benannt. Es ist fraglich, ob diese Vorgaben zu einer Gebühren- bzw. Preissteigerung führen werden. Festzuhalten ist, dass die operativen und kalkulatorischen Kosten der Wasserversorgung bereits heute im Sinne des Art. 9 WRRL an den Endverbraucher verursachungsgerecht weitergegeben werden sollten. Auch die so bezeichneten Umweltkosten, die zurzeit in einigen Ländern über die Einnahmen aus dem Wasserentnahmeentgelt finanziert werden, werden von den Endverbrauchern getragen.

Es besteht aus dieser Sicht kein gesetzlicher Änderungsbedarf, der weitere umwelt- und ressourcenbezogene Kosten auf den Endverbraucher abzuwälzen erlaubt. Art. 9 WRRL zielt vielmehr auf einige südeuropäischen Länder ab, in denen Trinkwasser zu Preisen unterhalb der Kostendeckungsgrenze veräußert wird und die daher keine Anreize zum umweltschonenden Umgang mit der Ressource Wasser bieten.²⁹ Die Verwaltungskosten für die Aufstellung und Durchführung der geforderten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenpakete sollten nicht in das Trinkwasserentgelt einfließen, sondern über allgemeine Steuermittel finanziert werden. Dies lässt sich damit begründen, dass der Nutzen aus den umweltpolitischen Maßnahmen nicht ausschließlich den Wasserverbrauchern zukommt, sondern allen Bürgern.

In Deutschland bilden das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und die Landeswassergesetze (LWGe) nach wie vor die wasserwirtschaftlichen Kerngesetze. WHG und LWGe regeln vor allem die allgemeine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung für die Gewässer auf der Grundlage der Erlaubnis- und Bewilligungs-

Exkurs 3: Mögliche Auswirkungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) auf die Entgelte für das Trinkwasser in Deutschland

Die konkreten Auswirkungen der Umsetzung der WRRL auf die Trinkwasserentgelte sind weder vorhersehbar, noch wären derartige Aussagen verallgemeinerungsfähig. Dies ist zum einen der Fall, weil die Umsetzung der WRRL in deutsches Recht zwar mit dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) erfolgt ist; im WHG wird aber den Bundesländern die Art und Weise der Umsetzung der Richtlinie in den einzelnen Landeswassergesetzen zugestanden. Beispielsweise könnte der Entwurf der Novelle des nordrhein-westfälischen Landeswassergesetzes Auswirkungen auf das Trinkwasserentgelt in den Kommunen in NRW haben: Das Land schlägt vor, dass Trinkwasser künftig nicht mehr aus Oberflächengewässern gewonnen werden soll, sondern aus dem Grundwasser zu gewinnen ist. Dies würde bedeuten, dass 70 % aller Bürger Nordrhein-Westfalens statt mit Oberflächenwasser mit dem kostenintensiver zu fördernden Grundwasser zu versorgen wären. Ein anderes Beispiel für mögliche Kostensteigerungen ist die in der WRRL angedachte Renaturierung von Flüssen. Die Renaturierung eines Flusslaufes erfordert grundsätzlich hohe Investitionen. Als Beispiel kann die Renaturierung der Emscher in NRW herangezogen werden: Hier wird der ökologische Umbau von einem Abwasserfluss zurück zu einem ökologisch höherwertigen Gewässer teilweise über Steuern und teilweise über Abgaben, wie z. B. die Düngemittelabgabe, finanziert. Insofern fallen zwar hohe Kosten an, diese werden aber bisher nicht unmittelbar über Trinkwasserentgelte der Anrainer der Emscher finanziert. Hinsichtlich der Sicherung des chemischen Zustands deutscher Flüsse und Gewässer sind wegen verschiedener umweltpolitischer Maßnahmen, die in Deutschland seit den 70er Jahren für den Schutz der Gewässer umgesetzt werden, keine Kostensteigerungen zu erwarten. Allerdings könnte die verursachergerechte Anlastung der Kosten mit der Einführung der internationalen Bewirtschaftung der Flüsse und Gewässer bedeutsam werden. Mit Hilfe der Erteilung von so genannten „Verschmutzungsrechten“ und des Handels dieser Zertifikate kann aber erreicht werden, dass entlang über Grenzen hinweg verlaufender Flüsse und Gewässer eine nachhaltige Umweltpolitik verfolgt wird.

Zusammenfassend bleibt unklar, welche Auswirkungen die WRRL auf die Trinkwasserentgelte in Deutschland haben wird. Dies hängt von der Umsetzung der WRRL in das jeweilige Landesrecht ab und hier wiederum von den gesellschaftlichen und politischen Wünschen.³⁰

(28)
Vgl. Gabriel (2001), o. S.

(29)
Vgl. Wolfers (2003), S. 70

(30)
Vgl. dazu Dr. Oehmichen vom BGW auf dem Workshop im November 2004, der im Rahmen des Projektes durchgeführt wurde.

pflicht. Im Wesentlichen hat das 7. Änderungs-gesetz des WHG gewässer- und immissionsbezogene Anforderungen und Bewirtschaftungsinstrumente in das WHG eingefügt und dient der Umsetzung der WRRL.³¹ Gemäß § 1a Absatz 3 der 7. Novelle des Wasserhaushaltsgesetz (WHG) soll die Trinkwassergewinnung aus orts-nahen Wasserquellen erfolgen, soweit überwiegende Gründe dem Wohl der Allgemeinheit nicht entgegenstehen. In den Landeswassergesetzen wird die Gewinnung von Wasser aus orts-nahen Quellen bestätigt. Dies gilt auch, wenn das Wasser von mäßiger Qualität, d. h. die Aufbereitung zu Trinkwasser mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Ansonsten ist es möglich, Fernwasser zu beziehen. Im Zusammenhang mit den politisch festgelegten Versorgungsgebietsgrenzen und dem Verbot des Stickleitungsbaus in nahe liegende Versorgungsgebiete verhindert die Pflicht zur Wasserentnahme aus orts-nahen Quellen, dass qualitativ hochwertigere und/oder günstigere Wasserquellen genutzt werden.

Kosteneinsparungen bei der Trinkwassergewinnung, -aufbereitung und -verteilung könnten im Umkehrschluss bereits durch den Bau und die Nutzung von Stickleitungen zwischen verschiedenen politisch festgelegten Versorgungsgebieten erreicht werden. Würde – wie in der Strom- und Gasversorgung – die Durchleitung von Trinkwasser und damit der Handel von Trinkwasser in einem – regional durch naturräumliche Bedingungen begrenzten – Markt umgesetzt werden, so wäre davon auszugehen, dass ausschließlich Wasserquellen genutzt werden, deren Wasser von einer Beschaffenheit ist, die mit besonders geringen Gewinnungs-, Aufbereitungs- und Verteilungskosten verbunden ist. Das Trinkwasserentgelt kann theoretisch reduziert werden, wenn die Durchleitungsentgelte die geringeren Gewinnungs- bzw. Aufbereitungskosten nicht überkompensieren. In einigen Kommunen wird – allerdings aufgrund umweltpolitischer Maßgaben – bereits so verfahren (vgl. die Ausführungen zu den Kommunen Schönebeck an der Elbe sowie Schwalbach am Taunus).

- Qualitätsstandards für das Lebensmittel „Trinkwasser“

Trinkwasser hat besondere qualitative Eigenschaften. Es ist sensorisch sensibel und leicht verderblich. Deshalb ist es seuchenhygienischen und gesundheitspolitischen Richtlinien unterworfen. Die verschiedenen Anfor-

derungen an Trinkwasser werden in der Trinkwasserrichtlinie der Europäischen Union³² sowie in der Deutschen Trinkwasserverordnung (TrinkwV)³³ und in weiteren Regelungen festgelegt.³⁴ Die Novelle der TrinkwV trat im Jahr 2003 in Kraft. Da für die nahe Zukunft hinsichtlich der Qualität des Trinkwassers keine Anhebung der Standards zu erwarten ist, dürften von dieser Seite keine Entgelterhöhungen erfolgen. Aus diesem Grund wird die TrinkwV nur kurz erläutert und gezeigt, dass die Standards unabhängig von der Organisationsform des Leistungserbringers – privatrechtlich oder öffentlich – einzuhalten sind.

Wasser für den menschlichen Gebrauch, d. h. Trinkwasser und Wasser für Lebensmittelbetriebe, muss frei von Krankheitserregern, genusstauglich, rein, farblos, klar, kühl sowie geruchlich und geschmacklich einwandfrei sein. Diese Anforderungen gelten als erfüllt, wenn bei der Wassergewinnung, Wasseraufbereitung und der Verteilung die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden. Damit es der Wasserwirtschaft möglich ist, die Standards der TrinkwV einzuhalten, werden in der TrinkwV detaillierte Anforderungen an die mikrobiologische, chemische und sonstige Qualität des Trinkwassers festgelegt. Beispielsweise wurde zum Schutz der Qualität des künftig zu gewinnenden und des gewonnenen Wassers das so genannte Multi-Barriere-System verpflichtend für die Wasserversorgungsunternehmen eingeführt. Das Multi-Barriere-System sieht vor, dass bereits die möglichen Wasserquellen (Grundwasser, Talsperren etc.) vor Kontaminationen durch menschliche und tierische Ausscheidungen zu schützen sind. Auch für die Aufbereitung von Wasser zu Trinkwasser herrschen strenge Vorschriften hinsichtlich der Verfahren, die verwendet werden dürfen. So muss das Oberflächenwasser beispielsweise zehn Stufen der Aufbereitung durchlaufen und zwar unabhängig davon, ob ein öffentliches oder privates Unternehmen die Aufbereitungsanlage betreibt. Diese Stufen gehen von der doppelten Zuleitung des Oberflächenwassers zur Aufbereitungsanlage, über die Vor-Ozonung zur Minderung der gelösten organischen Kohlenstoffe bis hin zur Unterstützung der Ausflockung von Salzen etc. Durch das Multi-Barriere-System soll auch erreicht werden, dass die Art der Biofilme im Rohrnetz dahingehend beeinflusst werden kann, dass das durchgeleitete Wasser nicht mehr zur Vermehrung von Mikroorganismen neigt und die Chlorung des Wassers entfallen kann.³⁵

(31) Die Bundesländer Bayern (24. 07. 2003), Hamburg (24.02.2004), Niedersachsen (10.06.2004), Rheinland-Pfalz (22.01.2004), Sachsen (24.06.2004), Schleswig-Holstein (11.08.2003) sowie Thüringen (23.02.2004) haben in ihren Landeswassergesetzen die WRRL umgesetzt. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen sowie Sachsen-Anhalt läuft der Gesetzgebungsprozess, d. h. es ist nach wie vor nicht absehbar, ob die Umsetzung der WRRL in den einzelnen Kommunen zu Kostensteigerungen führen wird.

(32) Vgl. Richtlinie 98/ 93/ EG, 32

(33) Vgl. Verordnung zur Novellierung der Trinkwasserverordnung 959

(34) Ergänzend zur TrinkwV wurde die Deutsche Industrienorm 2000 (DIN 2000) formuliert. Sie beinhaltet allgemein anerkannte Regeln der Technik für Anforderungen an Trinkwasser sowie Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen. Beide Regelwerke sind zur Beurteilung der Trinkwasserversorgung und der Qualität des zu liefernden Wassers heranzuziehen.

(35) Vgl. Umweltbundesamt (2000), S. 59

Auch die Überwachung der Qualität durch das jeweils zuständige kommunale Gesundheitsamt wird in der TrinkwV geregelt. Diese lückenlose Kontrolle wird unabhängig von der Organisation der Trinkwasserversorgung erreicht. Mit anderen Worten: Das Wasser, das beim Endverbraucher ankommt, muss den Standards der TrinkwV entsprechen. Es spielt keine Rolle, woher das Wasser kommt und wer es geliefert hat.

Bei Verstößen gegen geltende Vorschriften der TrinkwV riskiert der Versorger neben gesetzlichen Sanktionen einen Reputationsverlust, der seine Chancen auf die Ausweitung seines Betätigungsfeldes unter Umständen erheblich beeinträchtigt. Die Kosten der Kontrolle durch das zuständige Gesundheitsamt können durch die Eigenkontrolle der Versorgungsunternehmen niedrig gehalten werden. Entsprechende Untersuchungspflichten sind in der TrinkwV geregelt. Um eventuellen gesundheitlichen Risiken vorzubeugen, könnte auch ein versorgerunabhängiger Anschlusszwang für Notfälle im Bundesrecht – z. B. Infektionsschutzgesetz – erwogen werden. Über die Befreiung von diesem Zwang muss nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit entschieden werden.

- Trinkwasserversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge

Die Wasserwirtschaft ist nach wie vor ein Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, d. h. die Leistungen der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung werden in den meisten Kommunen von kommunalen Unternehmen bzw. unter der Aufsicht der Kommune erbracht.³⁶ Diese stehen u. a. wegen des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips, des Verbots der gemeinsamen Netznutzung und des versorgerabhängigen Anschluss- und Benutzungszwanges nicht im Wettbewerb. Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind nicht nur im deutschen Wettbewerbsrecht (GWB) sondern auch auf europäischer Ebene von den Wettbewerbsregelungen ausgenommen, soweit sie von kommunalen Unternehmen erbracht werden. Je nachdem, ob eine wirtschaftliche oder nicht-wirtschaftliche Betätigung der Kommune vorliegt, gilt die Steuerpflicht. Die Ausnahme vom Wettbewerbsrecht sowie die uneinheitliche steuerliche Behandlung der Abwasserentsorgungs- und Trinkwasserversorgungsleistung führen dazu, dass Trinkwasser nicht auf die effizienteste Weise bereitgestellt und veräußert wird.

Wenn eine Kommune vom Selbstverwaltungsrecht der Trinkwasserversorgung als Leistung der kommunalen Daseinsvorsorge Gebrauch macht, greift die satzungsrechtliche Ermächtigung der Gemeindeordnungen der Länder. Die Satzungsautonomie ist das Recht, in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft generell abstrakte Normen aufzustellen. Zum Satzungsrecht bedarf die Gemeinde grundsätzlich keiner Ermächtigung im Sinne des Art. 80 GG, da bereits mit der Gewährung der Selbstverwaltung das Satzungsrecht als Teil der kommunalen Selbstverwaltung mit gewährleistet ist.³⁷ Mit Hilfe der satzungsrechtlichen Ermächtigung wird in fast allen Kommunen in Deutschland der versorgerabhängige Anschluss- und Benutzungszwang verhängt. Das bedeutet, dass kommunale Trinkwasserversorgungsunternehmen erzwingen können, dass alle in einem kommunalen Versorgungsgebiet ansässigen Bürger und Gewerbetreibenden an das Leitungsnetz angeschlossen werden und das Netz sowie den lokalen Versorger nutzen müssen.³⁸ Anschluss- und Benutzungszwänge wurden in der Vergangenheit mit der Gewährleistung einer ausreichenden Trinkwasserqualität und einer „umfassenden“ Versorgung begründet. Mit den heute bestehenden Regelungen wird die Trinkwasserqualität über die TrinkwV sichergestellt, da hier die Standards zu finden sind, denen das Trinkwasser genügen muss. Die „umfassende“ Trinkwasserversorgung muss aus heutiger Sicht nicht über einen Anschluss- und Benutzungszwang gesichert werden. Jeder Bürger sollte freiwillig entscheiden können, an ein Netz – ein kommunales oder alternatives Netz – angeschlossen zu sein. Zudem ist es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, jedem Individuum die Wahl der Art der Wasserversorgung freizustellen.

Der versorgerabhängige Anschluss- und Benutzungszwang greift nicht, wenn die Kommune die Wasserversorgung vollständig oder teilweise veräußert hat und damit den bestimmenden Einfluss auf den Inhalt der Versorgungsbedingungen für eine bestimmte Laufzeit des Konzessionsvertrages oder für immer (bei materieller Privatisierung) aufgegeben hat. Es entfällt die Möglichkeit, versorgerabhängige Anschluss- und Benutzungszwänge zugunsten eines privaten Anbieters zu verhängen. Um Gleichbehandlung zwischen öffentlichen und privaten Versorgungsunternehmen zu erreichen, müsste insbesondere der versorgerabhängige Benutzungszwang aufgehoben werden.

(36) Beispiele für die kommunale Pflichtaufgabe der Wasserversorgung: § 59 Bbg WG, § 43 LWG Me-Vo, § 57 SächsWG, § 146 WG LSA, § 46 RhPfWG. Die Etablierung von Konzessionsmodellen ist z. B. in Nordrhein-Westfalen (§§ 47 ff LWG NRW), Niedersachsen (§§ 145 ff NWG) und Baden-Württemberg (§§ 43 ff WG B-W) möglich.

(37) Vgl. Scholler und Broß (1976), S. 18

(38) Vgl. z. B. Satzung über die öffentliche Wasserversorgung der Stadt Karlsruhe, Neufassung der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserversorgungssatzung des Zweckverbandes LK Sangerhausen etc.

Das Argument, aus gesundheitspolitischer und hygienischer Sicht sei der Anschlusszwang notwendig, damit alle Haushalte mit einer optimalen Wasserqualität versorgt und die Abwässer sachgerecht entsorgt werden, ist richtig. Allerdings ist es nicht notwendig, einen versorgerabhängigen Anschlusszwang durchzusetzen. Die allgemeine Pflicht der Bürger und Unternehmen an ein Ver- und Entsorgungsnetz angebunden zu sein, kann der Gesetzgeber ohne wettbewerbliche Beeinträchtigungen gesetzlich verankern, wenn es ein versorgerunabhängiger Anschlusszwang ist.

In Verbindung mit dem Verbot der gemeinsamen Netznutzung führt der bestehende versorgerabhängige Anschluss- und Benutzungszwang zudem dazu, dass die Endverbraucher nicht den kostengünstigsten Anbieter einer Leistung wählen können und damit für den Monopolanbieter der Anreiz entfällt, kostengünstig zu produzieren und zu veräußern. Es kommt zur suboptimalen Allokation der Ressourcen, d. h. zur Verschwendung von Produktionsfaktoren.

Neben dem wasserrechtlichen Örtlichkeitsprinzip ist in den Gemeindeordnungen der Bundesländer niedergelegt, dass sich die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune auf ihr Gemeindegebiet beschränken soll. Als wirtschaftliche Betätigung einer Kommune wird z. B. die Trinkwasserversorgung eingestuft.³⁹ Das Gemeindegebiet, auf dem ein kommunales Versorgungsunternehmen bzw. bei konzessioneller Vergabe ein privates Versorgungsunternehmen tätig werden darf, wird politisch festgelegt. Bevor die räumliche Komponente des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips diskutiert wird, soll dargestellt werden, wie die kommunale Wirtschaftstätigkeit begründet wird.

Aus juristischer Sicht ist die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen im verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrecht verankert.⁴⁰ Die kommunale Wirtschaftstätigkeit kann gemäß dieser Sichtweise nur gerechtfertigt werden, wenn sie mit „besonderen“ und „überwiegend öffentlichen Belangen“ begründet wird. Der Spielraum bei den Begriffen „besondere“, „überwiegend“ und „öffentliche Belange“ ist groß. Als „besondere“ und „öffentliche Belange“ werden Bereiche der so genannten Daseinsvorsorge⁴¹ bezeichnet. Das Attribut „überwiegend“ kann nur dahin gehend interpretiert werden, dass die Kommune neben den öffentlichen Belangen auch andere, z. B. finanz-

wirtschaftliche Ziele mit ihrer Wirtschaftstätigkeit verfolgen darf. Allerdings schränken die Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer den Begriff hier wiederum in dem Sinne ein, dass die Wirtschaftstätigkeit nach Art und Umfang in einem „angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit“ der Gemeinde und zum „voraussichtlichen Bedarf“ stehen muss. Außerdem ist zu prüfen, ob der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch ein privates Unternehmen erfüllt werden kann. Mit dieser Einschränkung ist die Ziehung einer Grenze zwischen kommunaler Wirtschaftstätigkeit und der freien Wirtschaft beabsichtigt.⁴² Eine Unterwanderung dieser Einschränkung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit findet sich z. B. in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier sind vier Ausnahmen von der Prüfung vorgesehen: In den Bereichen der Wasserversorgung, der Energieversorgung, des öffentlichen Verkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsnetzen einschließlich der Telefondienstleistungen kann eine Kommune wirtschaftlich tätig werden, ohne dass geprüft werden muss, ob ein privates Unternehmen die Leistung besser und wirtschaftlicher erbringen kann.⁴³ Diese generelle Freistellung bestimmter Tätigkeitsbereiche von der Subsidiaritätsprüfung ist verfassungsrechtlich bedenklich und aus ökonomischer Sicht höchst problematisch, weil damit eine Wettbewerbsbarriere für private Unternehmen in den genannten Bereichen eingeführt bzw. aufrechterhalten wird.⁴⁴ Die kommunale Wirtschaftstätigkeit kann – abweichend von der juristischen Perspektive – aus ökonomischer Sicht nur gerechtfertigt werden, wenn Leistungen unter keinen Umständen von privaten Marktteilnehmern erbracht werden (können). Derartige Leistungen werden als reine öffentliche Güter bezeichnet. Hier liegt weder Rivalität im Konsum vor, noch ist der Ausschluss Einzelner vom Konsum möglich. Für die Inanspruchnahme der Leistungen existiert folglich seitens der Endverbraucher keine Zahlungsbereitschaft.

Bei derartigen Leistungen muss das Kollektiv, die Kommune, die Leistung erstellen – wenn das Angebot von der Allgemeinheit erwünscht ist – und die Entgelte zwangsweise, d. h. über Steuern, erheben. Trotz der angeführten ökonomischen Argumente gegen die Wirtschaftstätigkeit einer Kommune ist zu berücksichtigen, dass der eingeschränkte Finanzspielraum eine Kommune dazu zwingen kann, sich alternative Einnahmequellen über die Ausdehnung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit zu erschließen.⁴⁵

(39) Demgegenüber wird z. B. die Abwasserentsorgung als nicht-wirtschaftliche Betätigung eingestuft. Diese Kategorisierung ist auch für die steuerliche Behandlung von Bedeutung. Vgl. den folgenden Abschnitt

(40) Vgl. Scholler und Broß (1978), S. 15 ff.
Vgl. Art. 28 GG und entsprechende Artikel in den einzelnen Landesverfassungen

(41) Vgl. Gemeindeordnung des Landes NRW § 107 Abs. 2 S 2, hier z. B.: 3. Einrichtungen, die der Straßenreinigung, der Wirtschaftsförderung, der Fremdenverkehrsförderung und der Wohnraumversorgung dienen, 4. Einrichtungen des Umweltschutzes, insbesondere der Abfallentsorgung oder Abwasserbeseitigung sowie des Messe- und Ausstellungswesens

(42) Vgl. Badura (1998), S. 818-823

(43) Vgl. § 107 Abs. 1 S 3 GO NRW sowie Emmerich und Heinrich (o. J.), S. 1
Interessant ist, dass z. B. das Gesetz zur wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Bereich der Telekommunikation am 25.11.1997 verabschiedet wurde und 1998 die europaweite Liberalisierung durchgesetzt werden konnte.

(44) Vgl. Kaltenborn (2000), S. 493

(45) Vgl. Handelsblatt vom 12.11.2003, S. C 12

„Wenngleich damit nicht notwendigerweise ein schrankenloses Ausgreifen der Kommunalwirtschaft in einen marktwirtschaftlichen Wettbewerb intendiert ist, so werden doch dadurch offensichtlich Bestrebungen zu einer Ausweitung der Kommunalwirtschaft und ihres gesetzlichen Rahmens begünstigt.“⁽⁴⁶⁾

Dies kann allerdings nur vor dem Hintergrund des Status Quo des kommunalen Finanzausgleichs und des Länderfinanzausgleichs begründet werden, weil den Gemeinden aufgrund der institutionellen Regelungen die Finanzautonomie abhanden gekommen ist, das Aufgabenspektrum der Kommune aber durch Land und Bund ausgeweitet wird.

Das kommunalwirtschaftliche Örtlichkeitsprinzip beschränkt die Wirtschaftstätigkeit einer Kommune auf ihr politisch festgelegtes Gemeindegebiet⁽⁴⁷⁾, obgleich die überörtliche Zusammenfassung von z. B. Trinkwasseraufbereitungsunternehmen oder Trinkwasserverteilungsunternehmen zu Kosteneinsparungen und Entgeltensenkungen führen könnte. Allerdings gibt es – wohl aus eben diesem Grund – eine Reihe von Ausnahmetatbeständen vom kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzip.

Prinzipiell gilt das kommunalwirtschaftliche Örtlichkeitsprinzip für kommunale Regie- und Eigenbetriebe. Während Regiebetriebe aus haushaltsrechtlicher Sicht organisatorisch vom öffentlichen Haushalt getrennt sind⁽⁴⁸⁾, besitzen kommunale Eigenbetriebe die vollständige organisatorische Selbständigkeit; d. h. sie führen ein kaufmännisches Rechnungswesen und kein kameralistisches; sie stellen einen Wirtschaftsplan anstatt eines Haushaltsplanes auf; Einnahmen und Ausgaben erscheinen in saldierter Form im Kommunaletat. Eigenbetriebe besitzen nicht die rechtliche Selbständigkeit, d. h. die Kommune haftet in wirtschaftlichen Problemlagen uneingeschränkt.⁽⁴⁹⁾ Die Organisationsform des kommunalen Eigenbetriebes wird häufig gewählt, um flexibleres Wirtschaften zu ermöglichen, wenn das Wachstum des Betriebes nach organisatorischer Verselbstständigung verlangt.⁽⁵⁰⁾ Kommunale Eigenbetriebe verschiedener Kommunen können zu einem kommunalen Zweckverband zusammengeschlossen werden. Im Zweckverband kooperieren Eigenbetriebe auf einem bestimmten Sachgebiet wie z. B. dem der Trinkwasserversorgung.⁽⁵¹⁾ Dem Zweckverband ist die wirtschaftliche Betätigung über Gemeindegebietsgrenzen hinweg auf dem Gesamtgebiet der im Zweckverband zusam-

mengeschlossenen Kommunen gestattet. Auf diese Weise wird das kommunalwirtschaftliche Örtlichkeitsprinzip zwar nicht umgangen, aber das räumliche Betätigungsfeld des Betriebes wird ausgedehnt und es können über Größen- und Verbundvorteile Kosteneinsparungen erzielt werden.

Für Unternehmen, die zwar in kommunalem Eigentum sind, aber in einer privatrechtlichen Organisationsform betrieben werden, gilt das kommunalwirtschaftliche Örtlichkeitsprinzip nicht zwangsläufig. Die Begründung für diese organisationsabhängige Behandlung hängt mit verschiedenen Haftungsregelungen zusammen.⁽⁵²⁾ Wird eine kommunale Eigengesellschaft beispielsweise als Gesellschaft mit beschränkter Haftung geführt, so haftet die Kommune als Trägerin der GmbH nur bis zu einem bestimmten Betrag. Das Risiko aus der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune wird den Bürgern nur bis zu dieser Summe angelastet. Würde ein Regie- oder Eigenbetrieb überörtlich wirtschaftlich aktiv werden, so würden die Kommune bzw. die Steuer zahlenden Bürger bei Zahlungsschwierigkeiten unbegrenzt aufkommen müssen. Mit der Gründung einer kommunalen Eigengesellschaft kann das gesetzliche Verbot der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune außerhalb des Gemeindegebietes theoretisch umgangen werden. Die Gründung einer Eigengesellschaft muss allerdings von der Kommunalaufsicht genehmigt werden und diese genehmigt Gründungen von Eigengesellschaften in der Regel nur mit Auflagen, die das sachliche und räumliche Betätigungsfeld nach Maßgabe des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips einschränken.⁽⁵³⁾

Eine Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips wurde im Rahmen der Novelle der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen gesetzlich umgesetzt. In Nordrhein-Westfalen ist seit der Novelle im Jahr 1994 öffentlich-rechtlichen Unternehmen die wirtschaftliche Betätigung über Gemeindegebietsgrenzen hinweg möglich. Allerdings muss ein „öffentlicher Zweck“ bei dieser Betätigung vorliegen.⁽⁵⁴⁾ Dieser „öffentliche Zweck“ besteht nach Auffassung des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen in der Sicherung der Versorgungsmenge und Versorgungsqualität zu „angemessenen“ Preisen.⁽⁵⁵⁾

Obgleich die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips aus ökonomischer Sicht wünschenswert

(46) Badura (1998), S. 819

(47) Vgl. Frey (2003), S. 6

(48) Beispiele für Regiebetriebe sind Museen, Theater, Stadtbüchereien, Kindergärten.

(49) Vgl. Brede (2001), S. 79

(50) Vgl. Brede (2001), S. 81: „Meist gehen Eigengesellschaften aus sich im Laufe der Zeit vergrößerten Eigenbetrieben hervor.“

(51) Vgl. Brede (2001), S. 81

(52) Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2001), S. 15

(53) Vgl. Ewers et al. (2001), S. 18

(54) Vgl. § 107 Abs. 3 GO NRW n. F.

(55) Vgl. § 108 GO NRW n. F.

ist, ist die Argumentation des Ministeriums zu kritisieren. Die Sicherung der Versorgungsmenge ist hinsichtlich des Trinkwassers in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen wegen der klimaräumlich guten Bedingungen nicht mit Schwierigkeiten verbunden und erfordert daher nicht die überörtliche Betätigung kommunaler Unternehmen. Da die Versorgungsqualität über die bundesrechtliche Trinkwasserverordnung sichergestellt wird, kann auch hier die überörtliche Betätigung kommunaler Unternehmen nicht gerechtfertigt werden. Die Angemessenheit von Preisen kann aus ökonomischer Sicht nur bei einem freien Spiel von Angebot und Nachfrage beurteilt werden. In einem durch politische Grenzen festgelegten Versorgungsgebiet, in dem ein monopolistischer Anbieter agiert und die Nachfrager zur Abnahme der Leistung gezwungen sind (Anschluss- und Benutzungszwang⁵⁶), kann die Angemessenheit des Preises nicht beurteilt werden. Wenn außerdem die Entgelte für die Leistungserstellung über die Gebührenkalkulation und damit näherungsweise von der Kostenseite her ermittelt werden, kann das Urteil „angemessen“ aus ökonomischer Sicht nicht gefällt werden. Ökonomisch richtig wäre eine Argumentation gegen das Örtlichkeitsprinzip, damit in der Trinkwasserversorgung ein räumlich unbeschränkter Wettbewerb auf der Angebotsseite, d. h. zwischen kommunalen und privaten Trinkwasserversorgungsunternehmen, Platz greifen kann. Marktpreise und damit zwangsläufig angemessene Preise resultieren, wenn der Endverbraucher den Leistungsanbieter frei wählen kann.

Zusammenfassend ist die Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips eine Voraussetzung für die Einführung von Wettbewerb im Trinkwasserversorgungsmarkt und für geringere bzw. stabile Trinkwasserentgelte. Anstelle der politisch festgelegten Versorgungsgebietsabgrenzungen sollten ökonomische Gesichtspunkte und damit im Wettbewerb konkurrierende Unternehmen ihre räumlichen Betätigungsfelder bestimmen.

“We shall consider market areas that are not the result of any kind of natural or political inequalities [...]”⁵⁷

Bei der Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass auch private Leistungserbringer einbezogen werden sollten. Ansonsten werden private gegenüber kommunalen Leistungserbringern aus wettbewerbsrecht-

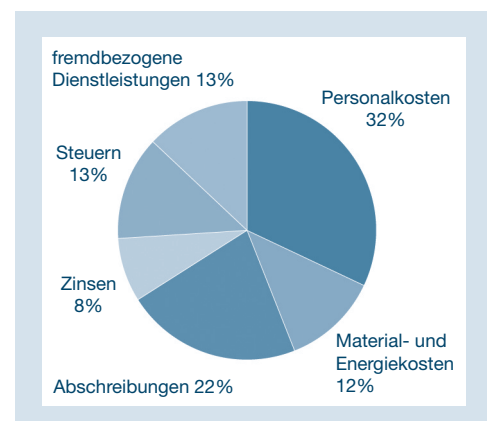
licher Sicht nicht gleichbehandelt. Diese Ungleichbehandlung kann auch mit einem konstatierten „öffentlichen Zweck“ nicht begründet werden, da Private diesen ebenso gut oder besser und wirtschaftlicher erfüllen können. Im Zuge der Lockerung des Örtlichkeitsprinzips sollte eine Stärkung der Kommunalaufsicht oder besser die Einbeziehung der (überörtlich agierenden) kommunalen Unternehmen in das Wettbewerbsrecht (GWB) angedacht werden, damit die Gebühren- und Preissetzung anhand einheitlicher Maßstäbe überprüft werden kann.

Die Entgeltkalkulation

Betrachtet man die Anteile einzelner Kostenarten am Entgelt für das Trinkwasser, so entfallen gemäß einem Betriebsvergleich in Baden-Württemberg rund 56 % auf den Transport, die Druckanpassung, Speicherung und die örtliche Verteilung. Dies zeigt, dass die Leitungsgebundenheit der Trinkwasserversorgung vergleichsweise hohe Kosten nach sich zieht. 33 % der Einzelkosten entfallen auf die Gewinnung, Beschaffung und Aufbereitung von Wasser zu Trinkwasser. Für Verwaltungskosten und sonstige Aufgaben werden 11 % des Wasserentgeltes aufgewendet.⁵⁸

Unterscheidet man hinsichtlich der Gesamtkosten, so entfallen 32 % des Wasserentgeltes auf Personalkosten, 12 % auf Material- und Energiekosten, 22 % auf Abschreibung, 13 % auf Steuern, 8 % auf Zinsen und 13 % auf fremdbezogene Dienstleistungen. Auch für das Trinkwasser zeigt sich, dass die Kapitalkosten im Entgelt, d. h. die Investitionen in die Infrastruktur und die Anlagen, einen vergleichsweise hohen Anteil ausmachen. (vgl. Abb. 9)

Abbildung 9:
Kostenanteile am Trinkwasserentgelt



Quelle: In Anlehnung an Mehlhorn (2001), S. 104

(56)
Der Bürger wird nicht zur Abnahme einer bestimmten Menge eines Gutes gezwungen, wohl aber zur Nutzung des einen lokalen Versorgungs- bzw. Entsorgungsunternehmens im Fall der Inanspruchnahme des Gutes.

(57)
Lösch (1940), S. 9

(58)
Vgl. Mehlhorn (2001), S. 107

Das Entgelt für den Trinkwasserbezug wird in aller Regel über einen Grundpreis- bzw. Grundgebührenanteil und einen nutzungsabhängigen Anteil finanziert. Der Grundgebührenanteil macht bei der Trinkwasserversorgung im Bundesdurchschnitt etwa 11,4 % am gesamten Entgelt aus.⁵⁹ Da bei der Trinkwasserversorgung gemäß dem Bundesverband des Gas- und Wasserfaches (BGW) 80 bis 90 % der Gesamtkosten Fixkosten sind, wird mit dem Grundpreis bzw. der Grundgebühr nur ein geringer Anteil der Fixkosten finanziert. Die verbleibenden Kosten werden – wie es dem Äquivalenzprinzip entspricht – über den verbrauchsabhängigen Anteil des Entgelts durch den Nutzer finanziert. Der Verbrauch des Trinkwassers wird anhand der im Haus befindlichen Wasserzähler ermittelt und die resultierenden Kosten entsprechend verursachungsgerecht angelastet. Insofern bedarf es keiner spezifischen Maßstäbe für die Verteilung der Aufwendungen auf den Nutzer wie dies bei der Abwasserentsorgungsleistung der Fall ist (s. u.). Änderungen der Entgeltkalkulation können die Aufhebung der Aufteilung in Grundpreis und nutzungsabhängigen Preis betreffen, die Basen der Abschreibungen und Zinsen sowie das Verfahren der Zuordnung von Zuschüssen.⁶⁰

Best-Practice-Beispiele kommunaler Trinkwasserversorgung

In den folgenden Abschnitten werden drei Kommunen vorgestellt, die vorbildlich hinsichtlich der Kalkulation des Trinkwasserentgeltes verfahren. Darüber hinaus zeichnen sie sich dadurch aus, im Wege besonderer Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen Größen- und Verbundvorteile zu nutzen und damit eine effiziente und im Verhältnis zu den naturräumlichen Bedingungen kostengünstige Versorgung der Bürger mit Trinkwasser zu gewährleisten.⁶¹

▪ Schwalbach am Taunus in Hessen

Die Stadt Schwalbach am Taunus liegt im Main-Taunus-Kreis und hat etwa 14.100 Einwohner. Im nördlichen Stadtgebiet gibt es dichte, zu Staunässe neigende schwere und saure Lehmböden, die den durchschnittlichen Nutzungszeitraum der Leitungen negativ beeinflussen. Ein großer Teil der Gesamtfläche steht unter Natur- und Landschaftsschutz. Die Bevölkerungsentwicklung im Main-Taunus-Gebiet ist – entgegen dem allgemeinen Trend – seit Beginn der 90er Jahre positiv. Mit 4,9 % (Stand: Juni 2004) ist die Arbeitslosen-

quote im Main-Taunus-Kreis relativ gering. Sie liegt unter dem Landesdurchschnitt Hessens mit 7,9 %. Die Besiedlungsdichte, die Bevölkerungsentwicklung und die wirtschaftliche Situation sind unter anderem wichtige Determinanten für die Höhe der Entgelte für die Ver- und Entsorgungsbereiche. Eine geringe Besiedlungsdichte impliziert Netze mit einer weiteren räumlichen Ausdehnung und diese erfordern relativ hohe Investitionsaufwendungen. Daraus resultieren relativ hohe Entgelte. Eine schrumpfende Bevölkerung hat Wohnungsleerstände und die Unterauslastung der Kapazitäten – sowohl der Netze als auch der Anlagen – zur Folge, die zu finanzieren sind. Die wirtschaftliche Situation gibt gegebenenfalls Aufschluss über die künftige Bevölkerungsentwicklung einer Kommune. Schwalbach am Taunus kann vor dem Hintergrund der aufgeführten Daten als eine stabile Kommune bezeichnet werden, in der keine besonderen Risiken hinsichtlich der Entgeltentwicklung vorliegen.

Vorbildliche Entgeltkalkulation

Für die Kalkulation der Kapitalkosten im Trinkwasserentgelt werden Abschreibungen vom Herstellungswert mit einem Satz von 2,5 % pro Jahr genommen und Marktzinsen (Nominalzinsen) angesetzt. Gewährte Zuschüsse werden – wie es in Kapitel 3 angeraten wird – in der Bilanz neutralisiert. Die Gebühr besteht allerdings aus einem Grundgebührenanteil, der Zählermiete, sowie einem nutzungsabhängigen Anteil. Der Trinkwasserpreis wird von der Wasserversorgung Main Taunus GmbH kalkuliert und dem Rat der Stadt Schwalbach am Taunus zur Abstimmung vorgelegt.

Der Leitungsbau wird über Erschließungsbeiträge finanziert, die nach der Grundstücksfläche und der Geschossflächenzahl bemessen werden. Diese Vorgehensweise ist üblich und vertretbar. Aus ökonomischer Sicht wäre die Anlastung der Kosten im Rahmen des nutzungsabhängigen Anteils des Entgelts sinnvoller, weil auf diese Weise die Äquivalenz zwischen Nutzung einer Anlage und der Finanzierung derselben hergestellt wird.

Kooperation zwischen der Kommune und einem privaten Unternehmen

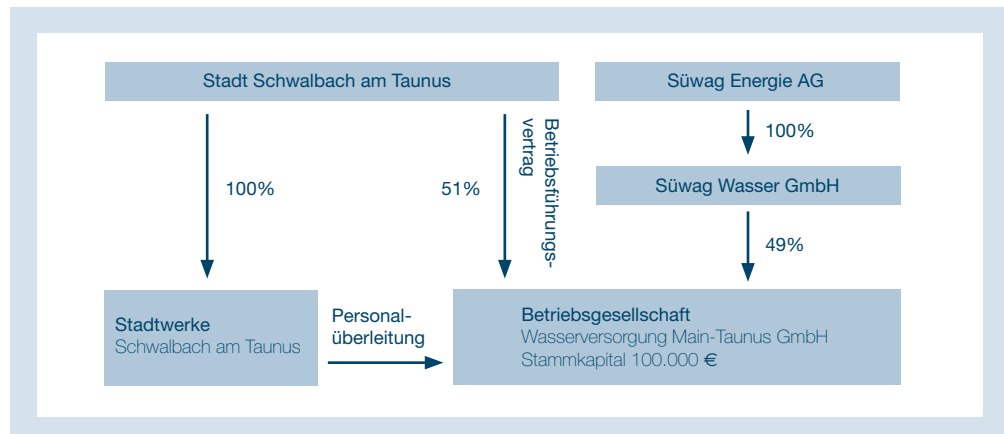
Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung werden für die Bürger Schwalbachs von einem Betrieb, der Wasserversorgung Main-Taunus GmbH (WMT) erbracht. Die WMT wurde zu diesen Zwecken von der Stadt Schwal-

(59)
Vgl. Ewers et. al (2001), S. 14

(60)
Die Ausführungen zu den Kalkulationsmethoden enthält der Referenzrahmen in Kapitel 3 der Studie.

(61)
Vgl. zu den Kriterien der Auswahl der Kommunen Kapitel 2 dieser Studie

Abbildung 10:
Organisationsstruktur der kommunalen Trinkwasserversorgung in Schwalbach am Taunus



Quelle: In Anlehnung an die Darstellung der WMT GmbH.

bach und der Süwag Wasser GmbH im Jahr 2000 gegründet. Die Stadt Schwalbach hält 51 % an der Gesellschaft und die Süwag Wasser GmbH 49 %.

Die Mehrheitsbeteiligung der Stadt wurde unter anderem gewählt, weil die Akzeptanz der Kooperation in der Bevölkerung und bei deren politischer Vertretung höher ist, wenn eine überwiegend in städtischem Eigentum befindliche Gesellschaft gegründet wird. Zudem können auf diese Weise unter anderem die Versicherungsprämien gering gehalten werden. Diese machen nach Aussage des Geschäftsführers einen nicht zu vernachlässigenden Anteil der Kosten aus.

Die Organisation von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Betrieb bewirkt insbesondere im Verwaltungsbereich Einsparungen. Die Zusammenarbeit der Stadt Schwalbach mit der Süwag Wasser GmbH im Unternehmen WMT führt zu Ersparnissen im Beschaffungs-, EDV- und Personalbereich. Mit dieser Kooperation werden sowohl Größenvorteile genutzt als auch Spezialisierungsvorteile, die die Süwag Wasser GmbH aufgrund ihrer Marktpräsenz aufweisen kann.

Wasserbezug über einen Dritten

Die WMT betreibt zur Wassergewinnung zwar selbst zwei Brunnen, bezieht aber 80 % des Trinkwassers von der Hessenwasser GmbH über ein Fernleitungsnetz. Hintergrund dieser Vorgehensweise ist die wasserwirtschaftlich schwierige Situation im Main-Taunus-Kreis. Diese hängt damit zusammen, dass es wegen des tief liegenden Grundwasservorkommens im Main-Taunus-Kreis vergleichsweise aufwendig wäre, Grundwasser ortsnahe zu gewinnen.

Die Hessenwasser GmbH & Co. KG (im folgenden Hessenwasser) ist ein Gemeinschaftsunternehmen der Mainova GmbH, der HSE AG, der Riedwerke Groß-Gerau sowie seit Mitte 2004 der ESWE Versorgungs GmbH. Die Hessenwasser wurde im Jahr 2001 gegründet und beschafft, speichert und transportiert Trinkwasser für die Region Südhessen.

Die Hessenwasser gewinnt Wasser aus Grund-, Quell- sowie Flusswasser. Darüber hinaus bezieht sie Wasser vom Vogelsberg und aus dem hessischen Ried. Durch die Zusammenführung der technischen Anlagen, der Gewinnungs- und Aufbereitungsanlagen, der Pump- und Verteilerstationen, der Speichereinrichtungen und Transportleitungen werden wichtige operative und investive Synergien realisiert. Mit der Überführung der wasserwirtschaftlichen und rechtlichen Bewirtschaftungsgrundlagen in eine Hand ist das Wassermanagement verbessert worden. Die Hessenwasser produziert etwa 90 Millionen m³ Trinkwasser und stellt dieses Abnehmern wie beispielsweise der WMT zur Verteilung an die Endkunden in Schwalbach am Taunus zur Verfügung.

Das von der Hessenwasser bezogene Fernwasser, das in das Schwalbacher Leitungsnetz eingespeist wird, wird im hessischen Ried gewonnen und durch die WMT von der Hessenwasser für einen Preis von etwa 1 € pro m³ bezogen. Der Fernwasserbezug von der Hessenwasser dürfte neben den organisatorischen Maßnahmen zu moderaten Trinkwasserentgelten beitragen. Die Hessenwasser ist aufgrund ihrer Größe in der Lage, in vielen Bereichen Größenvorteile zu realisieren und die Wassergewinnung ist im Vergleich zur Eigenwassergewinnung durch die WMT in Schwalbach selbst günstiger.

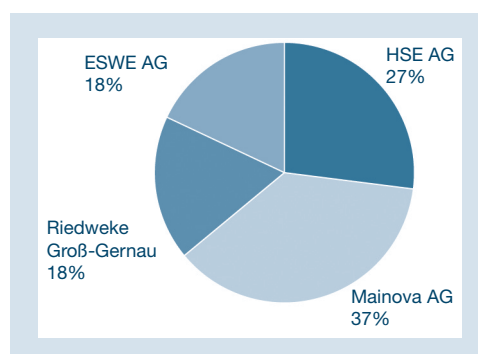
▪ *Frankfurt an der Oder in Brandenburg*

Die kreisfreie Stadt Frankfurt an der Oder liegt an der Grenze zu Polen im Grundmoränengebiet des Berlin-Breslauer Urstromtales. In der Stadt leben 68.359 Einwohner (Stand: Dezember 2004). Die Bevölkerung nimmt seit vielen Jahren ab. Mit 18,7 % (Stand: Juni 2005) liegt die Arbeitslosenquote deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Entsprechend der schwierigen wirtschaftlichen Situation sind die Baulandpreise im unteren Drittel des Bundesdurchschnittes. Zudem resultieren aus dieser Situation Wohnungsleerstände und die Unterauslastung der Ver- und Entsorgungsnetze. Für die verbliebenen Bürger ist der notwendige Rückbau der Netze zurzeit mit Entgelterhöhungen verbunden. Von einer Stabilität der Wohnnebenkosten kann daher, trotz einer gleich bleibenden individuellen Inanspruchnahme nicht die Rede sein.

Kapitalkostenkalkulation und Finanzierung der Erschließungskosten

In Frankfurt an der Oder wird die Trinkwasserver- und die Abwasserentsorgung von der Frankfurter Wasser und Abwasser GmbH (FWA) übernommen, die sich im Eigentum mehrerer Kommunen befindet. Die Abschreibungen werden vom Anschaffungs- bzw. Herstellungswert berechnet; zuzüglich zum nominalen Zins wird ein Gewinnaufschlag angesetzt. Gemäß dem Kommunalen Abgabengesetz des Landes Brandenburg werden Zuschüsse von den Bemessungsgrundlagen für die Abschreibungen und die Zinsen in Abzug gebracht. Diese Kalkulationsmethode ist, abgesehen von der Einflussnahme des Stadtrates auf den letztendlichen Preis über die Festlegung des Gewinnaufschlages, positiv zu bewerten.

Abbildung 11:
Anteile einzelner Gesellschafter an der
Hessenwasser GmbH & Co. KG



Quelle: www.hessenwasser.de

Die Kosten des Leitungsbaus werden dem Nutzer über das Trinkwasserentgelt in Rechnung gestellt, d. h. es werden keine Erschließungsbeiträge erhoben, sondern das Äquivalenzprinzip berücksichtigende nutzungsabhängige Entgelte.

Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen

Im Jahr 1993 hat die Stadt Frankfurt an der Oder gemeinsam mit elf Umlandgemeinden die Frankfurter Wasser und Abwasser GmbH (FWA) gegründet. Die FWA ist ein Unternehmen, das sich ausschließlich in kommunalem Eigentum befindet. Es erbringt die Leistung der Trinkwasserversorgung gemeinsam mit der Abwasserentsorgung für die Bürger der Stadt Frankfurt an der Oder und die Bürger einiger Umlandgemeinden. Dies ist wegen der Realisation von Größen- und Verbundvorteilen positiv zu beurteilen. Einsparungen werden in den Bereichen der Beschaffung, des Personalwesens, der kaufmännischen Betriebsführung und in vielen anderen Bereichen erzielt. Dies hilft, den aus dem Bevölkerungsrückgang und der mangelnden Kapazitätsauslastung resultierenden Anstieg des Entgelts zu dämpfen.

Umgang mit dem Bevölkerungsrückgang

Der Rückgang der Bevölkerung kann hinsichtlich der Trinkwasserversorgung zu nachteiligen Effekten führen, wenn die Fließgeschwindigkeit in den Leitungen absinkt. Es droht die Verkeimung des in den Leitungen stehenden Trinkwassers. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, müssten die Leitungsdurchmesser verringert werden, Pumpen eingebaut werden etc. Das besondere Problem der Stadtschrumpfung hat die FWA zu der Maßnahme bewegt, den Grundpreisanteil beim Trinkwasser von 11,4 % im Jahr 2003 auf 24,3 % im Jahr 2004 zu erhöhen. Aus ökonomischer Sicht wird das Äquivalenzprinzip mit diesem Vorgehen insofern verletzt, als dass keine verursachungsgerechte Anlastung der Kosten erfolgt. Andererseits ist einzuräumen, dass die zusätzlich entstehenden Kosten aus der geringen Auslastung der Anlagen finanziert werden müssen. Aus ökonomischer Sicht sollte die Steuerfinanzierung dieser Aufwendungen in Betracht gezogen werden. Ist dieser Weg versperrt, kann es notwendig werden, den Grundpreisanteil zu erhöhen. Auf diese Weise wird die FWA in die Lage versetzt, die Kosten für bestimmte Aufwendungen, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Trinkwasserverbrauch des Einzelnen stehen, zu decken. Die relativ si-

cheren Einnahmen aus dem Grundpreisannteil erlauben zudem einen erweiterten Planungshorizont für die FWA.

Trinkwassergewinnung aus versickertem Spreewasser

Die Trinkwassergewinnung erfolgt in Frankfurt an der Oder über die Entnahme von Spreewasser, dessen Versickerung und erneuter Entnahme aus Brunnengalerien entlang der Spree. Aufgrund der Versickerung des Spreewassers wird die natürliche Filtration zur Reinigung des Oberflächenwassers genutzt. Auf diese Weise kann der Preis für das Trinkwasser gering gehalten werden. Das so gewonnene Wasser wird aufbereitet und über eine Fernwasserleitung nach Frankfurt an der Oder und zu den umliegenden Gemeinden geführt.

Wird die WRRL bzw. das WHG von den Bundesländern in Landesrecht umgesetzt, besteht die Möglichkeit, dass die Nutzung von Oberflächengewässern zur Trinkwassergewinnung untersagt wird. In Frankfurt bleibt allerdings unklar, ob es sich um die Gewinnung von Trinkwasser aus Grund- oder Oberflächenwasser handelt. Das Umweltamt des Landes Brandenburg erhebt die Grundwasserabgabe (Wassernutzungsentgelt) zurzeit mit der Begründung, es werde Grund- und eben nicht Oberflächenwasser entnommen. Ein neues Wasserwerk wird zu bauen sein, wenn die bisherige Praxis der Wassergewinnung aufgrund der Umsetzung der WRRL in Landesrecht einzustellen ist.

■ **Schönebeck an der Elbe in Sachsen-Anhalt**

Die Kreisstadt Schönebeck an der Elbe liegt etwa 15 km südlich von Magdeburg. Schönebeck hat ca. 36.000 Einwohner (Stand: Juni 2005), wobei die Bevölkerungsentwicklung seit Beginn der 90er Jahre rückläufig ist. Die Arbeitslosenquote beträgt im Landkreis Schönebeck ca. 20 % (Stand: Juni 2005) und liegt damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Ähnlich wie in Frankfurt an der Oder stellen der Bevölkerungsrückgang und die wirtschaftliche Lage in Schönebeck ein Risiko hinsichtlich der Entgeltentwicklung für die Ver- und Entsorgungsleistungen dar.

Uneinheitliche Entgeltkalkulation

Die Trinkwasserversorgung erfolgt in Schönebeck durch die kommunaleigenen Stadt-

werke. Die Preiskalkulation der Stadtwerke Schönebeck, die neben der Trinkwasserversorgung auch die Energieversorgung gewährleisten, ist gemessen am Referenzrahmen (vgl. Kapitel 3) nicht einheitlich. Bei den Abschreibungen wird als Bemessungsbasis sowohl der Herstellungswert als auch der Wiederbeschaffungszeitwert zu Grunde gelegt. Bei den Zinsen werden sowohl reale als auch nominale Zinsen angesetzt.

Die Finanzierung des Leitungsbaus erfolgt aus den Eigenmitteln der Versorgungsunternehmen und gegebenenfalls über Fördermitteln sowie über Baukostenzuschüssen der Nutzer und über das Trinkwasserentgelt. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Stadtwerke für die Leitungsnutzung Konzessionsabgaben an die Stadt zahlen. Die Einnahmen aus dem Aufkommen der Konzession kommen dem Bürger an anderer Stelle zu Gute.

Nutzung von Verbundvorteilen

Trinkwasser, Strom und Gas werden in Schönebeck von den Stadtwerken an die Verbraucher verkauft. Die Stadtwerke werden als GmbH geführt und gehören zu 98,2 % der Stadt Schönebeck und zum verbleibenden Anteil den Verwaltungsgemeinden.

Hervorzuheben ist die unbürokratische Methode der Wasserzählerablesung. Die Haushalte lesen die Zähler für Wasser und auch Strom selbst ab. Die Stadtwerke Schönebeck kontrollieren die Angaben der Nutzer stichprobenartig. Hierbei wurden teilweise Ablesefehler bei der Selbstablesung der Trinkwasseruhr festgestellt, was aber auf den im Vergleich zum Stromzähler schwierigeren Ablesevorgang zurückgeführt wird und nicht etwa auf Manipulationsversuche durch die Kunden.

Wasserbezug über die Trinkwasserversorgung Magdeburg GmbH

Das Trinkwasser beziehen die Stadtwerke von dem Unternehmen Trinkwasserversorgung Magdeburg GmbH (TWM) zu einem Preis von etwa 0,50 €/m³. Die TWM wurde 1994 gegründet und ist zu fast 100 % in kommunaler Hand. Gesellschafter sind die Landkreise, Stadtwerke und zu einem geringen Anteil private Beteiligte. Die Stadtwerke Schönebeck halten 4 % der TWM. Das Ziel der TWM ist die kostendeckende Betreibung der Versorgung der umliegenden Kommunen mit Fernwasser. Die

unterirdisch verlaufenden Fernwasserleitungen gehören wie die Wasserwerke der TWM und werden auch von dieser betrieben. Grundlage des großräumigen Trinkwasserversorgungssystems der TWM sind die Wasserressourcen der Colbitz-Letzlinger Heide und des Westflämings zusammen mit dem Bezug von Fernwasser aus dem Harz. Neben den beiden Hauptquellen werden weitere siebzehn mittlere und kleine lokale Grundwasservorkommen genutzt. Das aus den Oberflächengewässern gewonnene Trinkwasser wird anhand einfacher, naturnaher, klassischer Aufbereitungsmethoden wie Enteisung, Entmanganung, Sauerstoffeintrag und pH-Wert-Regulierung aufbereitet. Auf eine chemische Desinfektion des Wassers kann angesichts der bakteriologischen Unbedenklichkeit verzichtet werden.

Die Aufbereitungsanlagen werden von der TWM so geplant, errichtet, betrieben, überwacht und instand gehalten, dass sie auch beim Zusammentreffen mehrerer vorhersehbarer Extrembedingungen (Rohwasserbelastung, schwankender Wasserbedarf) Trinkwasser abgeben können, das den gesetzlichen Anforderungen genügt. Das für die Stadt Schönebeck aufbereitete Wasser wird über ein Fernleitungsnetz geleitet und vor der Einleitung in das Schönebecker Trinkwasserversorgungsnetz gemischt und eingespeist. Die Entfernung Schönebecks zum Wasserwerk Lindau, aus dem rund 40 % des in Schönebeck verbrauchten Trinkwassers stammen, beträgt etwa 30 km und zum Wasserwerk in der Colbitz-Letzlinger Heide (50 % der Trinkwasserbelieferung) etwa 40 bis 50 km. Da die Wasserqualitäten der beiden Quellen annähernd identisch sind, ist die Durchmischung der beiden Wässer unbedenklich und es kommt weder zu Korrosion in den Leitungssystemen, noch ist die Zuführung künstlicher Zusätze erforderlich. Die Wasserqualität konnte durch die Versorgung der Stadt Schönebeck mit Fernwasser erheblich verbessert werden. Das Entgelt wird seit einigen Jahren bei 1,77 €/m³ stabil gehalten.

Die Stadtwerke Schönebeck GmbH hat mit der TWM einen Vertrag über die Belieferung mit Wasser über einen Zeitraum von 20 Jahren abgeschlossen. Der Vertrag enthält keine Preisgleitklausel, vielmehr wird der Preis jährlich insbesondere an die Inflation angepasst.

Die Organisation des Trinkwasserbezugs ist positiv zu bewerten. Der Fernwasserbezug

von der TWM führt sowohl zu einer guten Qualität des Trinkwassers als auch zu einem günstigen Wasserbezugspreis. Da die TWM aufgrund der räumlichen Ausdehnung ihres „Versorgungssystems“ in der Lage ist, Größenvorteile zu nutzen, ist hier von einer weitgehend effizienten Wassergewinnung und -aufbereitung auszugehen.

Positiv ist zudem, dass die Wasserverluste derzeit nur noch etwa 14 % betragen (im Gegensatz zu rund 28 % zu DDR-Zeiten). Verluste wurden durch technische Maßnahmen reduziert. Gewisse Verlustmengen werden dabei bewusst in Kauf genommen, sofern die Verluste gegenüber einem umfassenden Leitungsaustausch einen geringeren finanziellen Aufwand nach sich ziehen. Insgesamt konnten die Wasserverluste in den letzten Jahren durch eine umfassende Leitungspflege erheblich zurückgefahren werden. In einigen Fällen wurden Leitungen mit Hilfe sog. Inliner saniert, sofern dies technisch machbar und sinnvoll war.

Empfehlungen für die kommunale Trinkwasserversorgung

In den im Rahmen der Untersuchung befragten Kommunen wird die Trinkwasserversorgung in effizienter Art und Weise sichergestellt. Dazu tragen zum einen Kooperationen kommunaler Trinkwasserversorgungsunternehmen mit anderen kommunalen bzw. privaten Unternehmen bei. Besonders hervorzuheben ist, dass eine mit etwa 14.000 Einwohnern relativ kleine Kommune wie die Stadt Schwalbach am Taunus trotz wasserwirtschaftlich schwieriger Bedingungen über die Kooperation mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen in einem Betriebsführungsmodell und über den Bezug von Fremdwasser von einem anderen Unternehmen stabile bzw. sinkende Trinkwasserentgelte erreicht. Offenbar führen Vorteile beim Einkauf, der Verwaltung etc. durch die Organisation von Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung in einem Unternehmen zu Ersparnissen, die an den Bürger weitergegeben werden können. Die Kooperation mit spezialisierten Unternehmen ist kommunalen Trinkwasserversorgern zu empfehlen.

Eine andere Situation ist in Kommunen vorzufinden, die von einer rückläufigen demografischen Entwicklung betroffen sind. Frankfurt an der Oder sei hier als Beispielskommune angeführt, da die Entgelte für Trink-

wasser und Abwasser trotz der genannten Entwicklung noch stabil gehalten werden. Trotz steigender Kosten aufgrund der erforderlichen Rückbaumaßnahmen wegen des Bevölkerungsrückgangs können offenbar Kostensenkungspotenziale über die Organisationsstruktur realisiert werden. Auch die Stadt Schönebeck an der Elbe ist von einer rückläufigen demografischen Entwicklung betroffen. Hervorzuheben ist, dass das Trinkwasser von einem Unternehmen bezogen wird, das überregional tätig ist, d. h. Größenvorteile nutzt. Über dieses Unternehmen wird relativ kostengünstiges und qualitativ hochwertiges Trinkwasser von den Stadtwerken bezogen. Der Bezug von Trinkwasser von größeren, in kommunalem Eigentum befindlichen oder privaten Unternehmen, lässt wiederum die Nutzung von Größenvorteilen zu. Dadurch werden geringe Wasserbezugspreise

sichergestellt. Es ist entsprechend zu empfehlen, dass Kommunen zwischen den Kosten der Eigengewinnung und dem Fremdbezug von Trinkwasser abwägen.

Hinsichtlich der Entgeltkalkulation verfahren zwei der befragten Unternehmen vorbildlich. Aber es gilt bei allen drei befragten Kommunen, dass die Einflussnahme der Politik auf die letztliche Entgelthöhe nachteilige Auswirkungen haben kann. Insofern ist mit Nachdruck zu empfehlen, dass die Einflussnahme der Politik zurückgenommen wird, um dem Endverbraucher eine transparente und nachvollziehbare Kalkulation der Entgelte vorlegen zu können.

Tabelle 2 fasst die Best-Practice-Beispiele aus den befragten Kommunen zusammen.

Stadt	Best Practice
Schwalbach am Taunus	• Vorbildliche Entgeltkalkulation • Nutzung von Größen-, Verbund- und Spezialisierungsvorteilen durch die Kooperation mit einem privaten Unternehmen • Wasserbezug von einem Dritten
Frankfurt an der Oder	• Gründung eines Unternehmens durch mehrere Kommunen • Wasserbezug über Versickerung von Spreewasser und anschließender Entnahme
Schönebeck an der Elbe	• Wasserbezug über einen Dritten

4.2 Abwasserentsorgung

Die Abwasserentsorgungskosten haben einen Anteil von rund 18 % an den „kalten“ Wohnnebenkosten.⁶² Die Belastung mit diesen Kosten ist im bundesdeutschen Durchschnitt im Jahr 2004 um 2,9 % gegenüber dem Jahr 2003 gestiegen.⁶³

Besonderheiten der Abwasserentsorgung

In der Bundesrepublik Deutschland existieren ca. 8.000 Abwasserentsorgungsbetriebe und 10.000 Anlagen, in denen Abwässer gereinigt und aufbereitet werden. Aus den 16 Wasser- und Abwasserentsorgungsunternehmen (WAB) der ehemaligen DDR entstanden im Zuge der Wiedervereinigung 1.050 Abwasserentsorgungsunternehmen. Rund 98 % der Abwasserentsorgungsbetriebe sind in öffentlich-rechtlicher Form organisiert. Die verbleibenden 2 % der Unternehmen werden in privatwirtschaftlicher Gesellschaftsform geführt bzw. kooperieren mit Privaten. Die Tendenz ist steigend. Diese starke Zersplitterung des „Marktes“ der Abwasserentsorgungsdienstleistung führt dazu, dass Rationalisierungspotenziale, z. B. Größenvorteile, nicht ausgeschöpft werden. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass die Anzahl der Abwasserentsorgungsbetriebe je Einwohner in Deutschland besonders hoch ist. In anderen europäischen Ländern werden die angesprochenen Synergien genutzt und die Entsorgungsleistungen bei gleichen EU-Umweltstandards entsprechend günstiger angeboten.

Da aber wegen unterschiedlicher geologischer, geografischer, topografischer Bedingungen sowie unterschiedlicher rechtlicher Ordnungsrahmen in den europäischen Staaten ein Vergleich der Gebührenhöhen keine stichhaltigen Ergebnisse liefern kann, werden in dieser Studie verschiedene Kommunen hinsichtlich der Abwasserentsorgung befragt und analysiert. Die Best-Practice-Verfahren zur Senkung bzw. Stabilisierung der Abwassergebühren weisen auf bisher ungenutzte, ausschöpfbare Kostensenkungspotenziale hin.

Leistungsbereiche der Abwasserentsorgung und Einsparpotenziale

Es werden zwei Arten von Abwässern unterschieden. Zum Schmutzwasser gehören häusliches Abwasser, Bade-, Spül-, Waschwasser, Fäkalien sowie gewerbliches Abwasser. Niederschlagswasser ist Regen- und Schmelzwasser. Wenn dieses an bebauten oder befestigten

Flächen abfließt und dem Leitungssystem zugeführt wird, also nicht im Erdreich versickert, wird eine Entwässerungsgebühr erhoben. Schmutz- und Niederschlagswasser werden in Abwasserentsorgungseinrichtungen abgeleitet und aufbereitet. Zu diesen Einrichtungen gehören das Kanalnetz, die Einleitungsstellen für Niederschlagswasser, Haupt- und Nebensammler, Regenwasserrückhaltebecken, Hebeanlagen, Pumpwerke sowie Kläranlagen.⁶⁴ Wesentliches Merkmal dieser Einrichtungen ist, dass sie allen Eigentümern von angeschlossenen Grundstücken die Abwasserbeseitigung ermöglichen.

Prinzipiell erfolgt die Ableitung der Abwässer über das Kanalnetz. Zu unterscheiden sind das Misch- und das Trennsystem. Im Mischsystem werden Schmutz- und Niederschlagswasser in einem Kanal zur Abwasseraufbereitungseinrichtung geführt. Im Trennsystem werden Schmutz- und Niederschlagswasser in getrennten Rohrnetzen abgeleitet. Vorteil des Trennsystems ist, dass die Kläranlage kein Niederschlagswasser aufnimmt und daher geringer dimensioniert sein kann als beim Mischsystem. Diese Unterscheidung ist auch im Hinblick auf die Kalkulationsmethode der Gebühr bedeutsam. Wird die Gebühr nach dem Aufwand der Reinigung bzw. dem Verschmutzungsgrad des Abwassers bemessen, so kann bei einem getrennten Kanalsystem eine „echte“ Niederschlagswassergebühr und eine „echte“ Schmutzwassergebühr erhoben werden. Wird die Gebühr anhand des Frischwassermaßstabes kalkuliert, so ist eine Mischkalkulation die Grundlage der Gebührenbemessung. Obwohl das Niederschlagswasser eigentlich ohne weitere Behandlung abgeleitet werden könnte, wird es im Mischkanal mit dem Schmutzwasser gemeinsam in die Kläranlage geleitet, dort gereinigt und zur Ableitung aufbereitet. Dennoch kann eine pauschale Aussage nicht dahingehend getroffen werden, dass das Trennsystem vorteilhafter ist als das Mischsystem. Es sind die Kosten des Baus eines parallelen Kanalsystems gegenüber den Nutzen abzuwägen. Tendenziell ist es sinnvoll, Neubaugebiete mit einem Trennkanalsystem zu erschließen, da bei der Schmutzwasserklärung wegen steigender Energiekosten und möglicherweise höherer Umweltstandards Kostensteigerungen zu erwarten sind.

Grundsätzlich sind Kosteneinsparungen zu erwarten, wenn die Strecke minimiert wird, die Abwasser vom Haushalt bzw. Unternehmen bis zur Kläranlage zurücklegen muss.⁶⁵ Dies erscheint unmittelbar einleuchtend, ist

(62) Zahlen für Gesamtdeutschland gemäß dem Gutachten des InWIS (2000), S. 225

(63) Vgl. Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Baussparwesen (2004), o. S.

(64) Auch natürliche Gewässer können Bestandteil einer öffentlichen Abwasserentsorgungseinrichtung sein, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Vgl. dazu: Kirchhoff (2003), S. 7

(65) Dies gilt für alle infrastrukturenbundenen Leistungen.

aber aufgrund der politisch festgelegten Entsorgungsgebietsgrenzen, die den Gemeindegebietsgrenzen entsprechen, nicht zwangsläufig gegeben. Mit dem Bau von Stichleitungen in nahe liegende Entsorgungsgebiete bzw. der gemeinsamen Netznutzung kann erreicht werden, dass die Strecken minimiert werden. Liegt die Abwasseraufbereitungsanlage der Nachbargemeinde räumlich näher an dem Entstehungsort des Abwassers als die Anlage der Residenzgemeinde des Abwasserverursachers, so sind Kostensenkungen zumindest in Neubaugebieten bzw. bei der Kanalsanierung zu erwarten.

Hinsichtlich der Aufbereitung von Abwässern kann die Kooperation von kommunalen bzw. privaten Abwasserentsorgungs betrieben Effizienzvorteile bringen. Einsparungen können im Personalbereich, bei der Beschaffung, im Vergabewesen, im Anlagenbereich etc. aufgrund von Größenvorteilen und Spezialisierungsvorteilen realisiert werden. Bei der Entscheidung für oder gegen eine gemeinsame Nutzung von Anlagen ist prinzipiell abzuwägen, ob die Kosten der Durchleitung von Abwasser über längere Strecken zu einem gemeinsamen Klärwerk, die Kosten des Betriebes einer Kläranlage vor Ort überkompensieren. Bei der Entscheidung spielt zudem die Ausstattung der Kläranlage eine nicht zu unterschätzende Rolle. Da die EU-Umweltstandards für die Ableitung von Abwasser in naher Zukunft angehoben werden – wie erläutert werden wird – und damit Nachrüstungsbedarf bei alten Kläranlagen anstehen dürfte, sind die resultierenden Kosten gegen die Kosten der längeren Leitungswege abzuwägen und in das Entscheidungskalkül aufzunehmen.

Die Methoden der Abwasserreinigung bzw. die Qualität des Wassers, das nach der Reinigung den Gewässern zugeführt wird, unterliegt sowohl dem europäischen Recht als auch dem Bundes- und Landesrecht. Das bedeutet, dass unabhängig von der Bereitstellung der Entsorgungsleistung durch ein privates oder ein öffentliches Unternehmen das Umweltschutzziel in gleichem Maße zu erfüllen ist. Das Argument, demzufolge öffentliche Anbieter zur Übererfüllung von Standards neigen, während private Anbieter entlang der Grenzwerte arbeiten, trägt nicht, da die Höhe der Standards auf der öffentlichen Willensbildung basiert. Insofern ist eine Übererfüllung der Standards als ineffizient und Kosten steigend zu beurteilen. Der ökologischen Nachhaltigkeit, die durch die Standardsetzung er-

reicht werden soll, wird im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses Rechnung getragen.

Der rechtliche Rahmen der Abwasserentsorgung

Abwassereinleitung und auch Grundwasserentnahme werden in der Politik und in der Öffentlichkeit eher unter umweltpolitischen denn unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Grund hierfür mag die Sorge sein, dass die natürliche Ressource Wasser in Mitleidenenschaft gezogen wird, wenn sich Akteure umweltschädigend verhalten, d. h. verschmutztes Wasser einleiten oder zuviel Wasser entnehmen. Auch die ordnungspolitischen Aspekte der Praxis der Abwasserentsorgung werden daher bei der Analyse und Bewertung der Abwasserentsorgungsbetriebe Berücksichtigung finden, denn es können mittels leichter Modifizierungen des Rechtsrahmens Kosten eingespart werden und damit in der Folge die Gebühren für den Endverbraucher stabil gehalten oder gesenkt werden.

- Umweltpolitische Zielsetzungen, Abwassereinleitung und Gebührenhöhe

Abwasser soll so beseitigt, d. h. gesammelt, fortgeleitet, behandelt, eingeleitet, versickert bzw. verrieselt werden, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.⁶⁶ Damit dieses Ziel aus umweltpolitischer Perspektive erreicht wird, wurden Europäische Richtlinien zur Klärschlammverwendung und Behandlung von kommunalem Abwasser⁶⁷ erlassen sowie das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) des Bundes, die Technische Anleitung Siedlungsabfall (TA-Si) sowie das Abwasserabgabengesetz (AbwAG). Die Länder haben zudem in den Landeswassergesetzen und die Kommunen in den Abwasserbeseitigungssatzungen die Wassergüte betreffende Bestimmungen festgelegt. Im Folgenden werden die in naher Zukunft anstehenden Änderungen, die durch die gesetzlichen Regelungen notwendig werden, thematisiert, um ableiten zu können, ob Kosten- und folglich Gebührenerhöhungen zu erwarten sind. Hintergrund bleibt die Frage, wie die befragten Kommunen mit diesen künftigen Entwicklungen umgehen und ob Maßnahmen getroffen werden, die dem Gebührenanstieg entgegen wirken.

Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁶⁸ soll einen Ordnungsrahmen für die europäischen Mitgliedstaaten zum Schutz aller Gewässer, also der Oberflächengewässer und des Grund-

(66)
Vgl. § 18 a Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes (WHG)

(67)
Richtlinie 91/271/ EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser

(68)
Richtlinie 2000/ 60/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (WRRL)

wassers, schaffen. Begründung für eine supranationale Richtlinie zum Schutz der Gewässer ist, dass neben der Luftreinheit auch die Wasserqualität als internationales öffentliches Gut angesehen werden kann. Da größere Fließgewässer und auch stehende Gewässer an politischen Staatsgrenzen nicht Halt machen, erschien es dem Europäischen Parlament und Rat richtig, einen Ordnungsrahmen für eine die Mitgliedstaaten übergreifende Gewässerpolitik zu schaffen. Diese Gewässerpolitik soll alle Aspekte des Gewässerschutzes erfassen und beinhaltet verschiedene Ziele.⁶⁹ Unter anderem wird das Ziel der schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung der Oberflächengewässer durch gefährliche Stoffe verfolgt⁷⁰, weil eine gute Qualität der Wasserquellen die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser sichert. Dieses Ziel wird insbesondere die Standards für die Qualität des gereinigten Abwassers betreffen, für einen erhöhten Kläraufwand und somit möglicherweise steigende Gebühren sorgen. Zudem ist Ziel der WRRL, das Verursacher- und Kostendeckungsprinzip bei der Kalkulation der Wasserpreise stärker zu berücksichtigen. Die finanziellen Aufwendungen, die Umwelt- und Ressourcenkosten sowie die Durchführung von Gewässerschutzmaßnahmen sollen nach Kosteneffizienzkriterien beurteilt werden.⁷¹ Da deutsche Kommunen gemäß den Kommunalabgabengesetzen der Länder die Abwasserentsorgung hoheitlich erfüllen und deshalb kostendeckend agieren müssen, wird das Ziel der Kostendeckung im Abwasserbereich bereits verfolgt. Wie die Kosten ermittelt und veranschlagt werden und ob dies im Sinne der Endverbraucher erfolgt, bleibt teilweise offen. Hinsichtlich des Verursacherprinzips ist zu bemerken, dass die Höhe der Gebühren insgesamt durch eine Veränderung des Zuordnungsschlüssels nicht geändert wird. Die Verfolgung beider Ziele sollte in Deutschland daher nicht zu Veränderungen der Abwasserentsorgungsgebühren führen.

Im Zusammenhang mit dem Schutz der Gewässer, den die WRRL zum Ziel hat, steht auch die Behandlung von Klärschlamm, dem Abfallprodukt der Abwasserentsorgung, da insbesondere das Einleiten organischer Stoffe die Qualität der Grundwässer beeinträchtigen kann. Die so genannte Klärschlammrichtlinie der EG, die 1986 erlassen wurde⁷², wird aktuell novelliert⁷³ und zielt darauf ab, die landwirtschaftliche Nutzung von Klärschlämmen nicht nur bezüglich Schwermetallen sondern auch bestimmter organischer Stoffe zu reglementieren. In Zukunft wird nicht nur ein spe-

zielles Klärschlammbehandlungsverfahren notwendig, sondern ein großer Anteil des Klärschlammes wird zu verbrennen sein. Aus dieser Richtlinie leitet beispielsweise der Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) eine Verdopplung bis Verfünffachung der Kosten für die Verwertung von Klärschlamm ab, da zum einen die Kapazitäten in Müllverbrennungsanlagen nicht gegeben seien und zum anderen Transportkosten entstehen werden. Diese Sachverhalte würden – so der BGW – eine Gebührenerhöhung nach sich ziehen.

Nach dem Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG)⁷⁴ unterliegen Wassernutzungen wie die Abwassereinleitung und auch die Wasserentnahme dem Bewirtschaftungsgebot der Gewässer sowie der Sorgfaltspflicht bei Einwirkungen auf ein Gewässer. Das Einleiten von geklärtem Schmutz- und Niederschlagswasser in oberirdische Gewässer bedarf nach dem Wasserhaushaltsgesetz einer Erlaubnis bzw. Bewilligung. Außer einer Erlaubnis bzw. Bewilligung ist für Abwasseranlagen, die dem allgemeinen Gebrauch dienen, auch eine Genehmigung nach dem jeweiligen Landeswassergesetz notwendig. Die Zulassung der Benutzung von Gewässern kann versagt werden, wenn das Gemeinwohl beeinträchtigt wird. Der Begriff Gemeinwohl ist im Gesetz nicht näher definiert. In § 7 a WHG werden die Anforderungen an das Einleiten von Abwasser vom Gesetzgeber angesprochen. Diese werden durch Rechtsverordnung von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates entsprechend dem jeweiligen Stand der Technik festgelegt. Der jeweilige Stand der Technik wird als Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen bezeichnet, „der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung [...] erscheinen lässt“. Die Bestimmung des Standes der Technik soll anhand der im Anhang 2 des Gesetzes aufgestellten Kriterien erfolgen.

Fragwürdig ist, ob der Staat als Gesetzgeber in der Lage ist, den Stand der Technik – wie er im Gesetz gefordert ist – zu bestimmen oder ob im *von Hayek'schen*⁷⁵ Sinn die Anmaßung von Wissen vorliegt, wenn der Staat den Stand der Technik festlegt. Während die Einhaltung von Mindestanforderung hinsichtlich der Abwasserqualität ökonomisch ineffizient ist, wenn die Grenzvermeidungskosten der Ein-

(69) Ziele sind die Herstellung eines guten ökologischen und chemischen Zustandes der oberirdischen Gewässer einschließlich der Küstengewässer. Für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer ist das Ziel das Erreichen eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustandes. Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser sowie die Trendumkehr der Verschmutzung beim Grundwasser und die Herstellung eines guten chemischen und quantitativen Zustandes sind weitere Ziele der WRRL.

(70) Richtlinie 2000/ 60/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Absatz (22), S. L327/ 3.

(71) Vgl. ebenda.

(72) Richtlinie 86/ 278/ EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft. Umgesetzt wurde die EU-Klärschlammrichtlinie in Deutschland mit der folgenden Verordnung: Klärschlammverordnung (Abf-KlärV).

(73) Allerdings ist kein Ende in Sicht: 2003 wurde der dritte Entwurf der Novelle diskutiert und bis heute liegt kein abschließender Entwurf vor.

(74) Vgl. Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes.

(75) Vgl. von Hayek, F. A. und W. Kerber (1996): Die Anmaßung von Wissen, Mohr Siebeck.

leiter in Erfüllung der gesetzlichen Auflagen unterschiedlich hoch sind, sind die Mindestanforderungen aus ökologischer Sicht dann effektiv, wenn sie regelmäßig angepasst werden und das Nichteinhalten sanktioniert wird. Es sollte demnach darum gehen, die Qualität des einzuleitenden Abwassers festzulegen und nicht die Methoden, anhand derer diese Qualität erreicht wird.⁷⁶ Unterschiedliche Verfahren führen hier möglicherweise zu ähnlichen Ergebnissen. Die Unternehmen sind am ehesten in der Lage, technisch innovative und wirtschaftliche Verfahren zu entwickeln und umzusetzen.

In § 18 a WHG wird die Organisation der Abwasserbeseitigung geregelt. Insbesondere Absatz 2a erregte in der jüngsten Vergangenheit in bestimmten Kreisen Aufsehen. Sorge besteht dahingehend, dass eine Folge der Regelung eine Privatisierungswelle im Abwasserentsorgungsbereich sein könnte und das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen beschnitten werde. Wenn § 18 a WHG von den Ländern in den Landeswassergesetzen umgesetzt wird, wird die vollständige Übertragung der Abwasserentsorgungspflicht auf Private ermöglicht. Bisher haben die Länder Sachsen und Baden-Württemberg § 18 a Abs. 2 WHG in ihren Landeswassergesetzen verankert. In Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und NRW wird nach wie vor diskutiert.

Aus ökonomischer Sicht ist die Verankerung des § 18 a WHG in den Landeswassergesetzen sinnvoll. Die Gleichbehandlung der privaten Anbieter der Abwasserentsorgungsleistung gegenüber den öffentlichen Anbietern wird auf diese Weise – abgesehen von der steuerlichen Ungleichbehandlung – erreicht. Bisher wird die Abwasserentsorgung überwiegend öffentlich organisiert, obwohl es keine ökonomisch hinreichende Begründung dafür gibt. Im Rahmen der bestehenden Gesetze beginnen einige Kommunen, Private hinzuzuziehen. Die vollständige Übertragung auf Private ist allerdings bisher nur in Einzelfällen erfolgt, obgleich über Größen- und Spezialisierungsvorteile Gebührensenkungen bzw. -stabilität zu Gunsten der Bürger erreicht werden könnten.

Neben dem WHG spielt das Abwasserabgabengesetz des Bundes⁷⁷ aus dem Jahr 1976 eine wichtige Rolle für die Abwasserentsorgungsunternehmen bzw. hinsichtlich der Gebührenhöhe. Das Abwasserabgabengesetz des Bundes bestimmt, dass die Bundesländer den so genannten „Einleitern von Abwässern“

eine Abwasserabgabe auferlegen können. Die Abwasserabgabe soll der Lenkung der Gewässerbelastung durch die Abwassereinleitung dienen, d. h. sie soll einen Anreiz zur Vermeidung von Wassergebrauch und Wasserverschmutzung ausüben sowie zur Entwicklung moderner Aufbereitungstechniken. Die Abwasserabgabe richtet sich nach der „Schädlichkeit“ des Abwassers für die Umwelt, d. h. nach dem Gehalt an oxidierbaren Stoffen, Phosphor, Stickstoff, organischen Halogenverbindungen, Metallen wie Quecksilber, Cadmium, Chrom, Nickel, Blei und Kupfer etc. Die Schädlichkeit des einzuleitenden Abwassers wird in Schadeinheiten ausgedrückt. Seit dem 1. Januar 2002 beträgt die Abwasserabgabe pro Schadeinheit und Jahr 35,79 €. Über die Verwendung der Einnahmen aus der Abgabe entscheiden die Bundesländer, wobei die Einnahmen zweckgebunden für den Gewässerschutz zu verwenden sind. Nach den Kommunalabgabengesetzen wird die Abgabe den Gebührenschuldern aufgebürdet. Das heißt, die Kosten des Umweltschutzes werden den Abwasserproduzenten angelastet.

In Fachkreisen wird die Abwasserabgabe als überflüssig angesehen.⁷⁸ Sie hat ihre Steuerungsfunktion verloren, zumal die Abwasserentsorgungsunternehmen in Deutschland flächendeckend im Sinne der EU-Abwasserrichtlinie mit der dritten Reinigungsstufe ausgestattet sind. Die Abwasserabgabe belastet den Gebührenzahler somit unnötig.⁷⁹ Aus ökonomischer Sicht ist zu kritisieren, dass Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen über verbrauchsbezogene Gebühren und nicht über allgemeine Steuermittel finanziert werden. Dies ist problematisch, da eine hohe Gewässerqualität nicht ausschließlich den häuslichen Abwasserproduzenten zu Gute kommt, sondern allen Bürgern gleichermaßen und unabhängig von der produzierten Abwassermenge.⁸⁰ Zudem würde die Abschaffung der Abgabe einen Beitrag zur Entbürokratisierung leisten, denn der Verwaltungsaufwand für die Veranlagung der Abgabe macht einen beträchtlichen Anteil am Aufkommen der Abgabe aus.

Neben dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Abwasserabgabengesetz wirkt sich die Technische Anleitung Siedlungsabfall (TASi)⁸¹ auf die Höhe der Abwassergebühr aus. Ab dem Jahr 2005 darf gemäß der Novelle der TASi nur noch besonders aufwendig und kostspielig behandelter Klärschlamm auf Mülldeponien gelagert werden.⁸² Als alternative Entsorgungswege kommen die thermische Entsorgung,

(76)
Vgl. dazu Stellungnahme des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen des BGW zum Entwurf der Novelle des Landeswassergesetzes vom 2. Juli 2004, S. 13 ff.

(77)
Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer Abwasserabgabengesetz (AbwAG)

(78)
Vgl. BGW (2004), o. S.

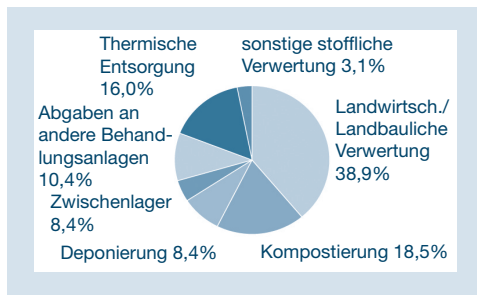
(79)
Vgl. Seidel (1998), S. 19-22

(80)
Bei gewerblichen und industriellen Abwässern, die einen höheren Verschmutzungsgrad aufweisen als häusliche Abwasserproduzenten, sollte eine besondere Lösung für die Finanzierung der Lasten gefunden werden, wie z. B. Abwasserentsorgungsgebühren in Abhängigkeit des Verschmutzungsgrades.

(81)
Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen

(82)
Zur Neuregelung der Verbringung von Abfällen und der Novellierung der TASi vgl. Kapitel 4.3.

Abbildung 12:
Verwertung von Klärschlamm



Quelle: Statistisches Bundesamt (2001), Fachserie 19, Reihe 2.1.

d. h. die Verbrennung, sowie die landwirtschaftliche Verwertung in Betracht. Jedoch wird die landwirtschaftliche Klärschlammabfuhr wegen des Gewässerschutzes und vor dem Hintergrund der EU-Klärschlammrichtlinie zunehmend kritisch betrachtet. So haben Bayern und Baden-Württemberg bereits das Verbot der landwirtschaftlichen Klärschlammnutzung im Bundesrat beantragt, was bisher jedoch ohne Erfolg blieb. Für die Abwasserentsorger verbleibt damit künftig die Verbrennung von Klärschlamm. Das bedeutet, dass wegen der hohen Anlagekosten mit einem Kostenanstieg bei der Klärschlammbehandlung zu rechnen ist und damit verbunden eine deutliche Erhöhung der Abwassergebühren zumindest in denjenigen Kommunen erwartet werden kann, in denen der Klärschlamm bisher nicht verbrannt wurde. Nach Einschätzung von Experten können sich die Kosten für die Verwertung von Klärschlamm verdoppeln bis verfünffachen, d. h. es ist mit Kostensteigerungen von 0,25 € bis zu 0,50 € pro Ku-

bikmeter Abwasser zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob es kostengünstigere Alternativen zu den aufgezeigten Klärschlammverwertungsmöglichkeiten gibt und inwieweit diese praktikabel sind.

Der erfolgreiche Einsatz neuartiger Klärmethoden könnte sich positiv auf die Entwicklung der Abwassergebühren auswirken. Die genannten Richtlinien und Gesetze bewirken bereits heute Änderungen der Abwasserentsorgung oder werden zum Teil künftig dazu führen. Technische Innovationen werden aber dazu beitragen, dass der Gebührenanstieg gering gehalten werden kann. Von Bedeutung ist, dass die Kommunen bzw. die Abwasserentsorgungsunternehmen die erwarteten Entwicklungen rechtzeitig antizipieren und Handlungskonzepte entwickeln und umsetzen.

- Hoheitsaufgabe, steuerliche Behandlung und Gebührenhöhe

Für die Besteuerung einer kommunalen Leistung spielt es eine Rolle, ob eine wirtschaftliche kommunale Betätigung oder eine nicht-wirtschaftliche kommunale Betätigung vorliegt und ob die Leistung durch ein kommunales oder ein privatwirtschaftliches Unternehmen erbracht wird. Während das Erbringen der Versorgungsleistungen als wirtschaftliche Betätigung eingestuft wird⁸⁴, werden Entsorgungsleistungen als nicht-wirtschaftliche Betätigung der Kommune klassifiziert. In den so genannten „nicht-wirtschaftlichen“ Bereichen der kommunalen Betätigung, wie zum Beispiel der Abwasserentsorgung, entfällt

Exkurs 4: Das vom Fraunhofer Institut entwickelte Verfahren der Klärschlammbehandlung

Etwa 10 % der bei der Abwasserbehandlung entstehenden Kosten entfallen auf die Klärschlammbehandlung und -entsorgung. Mit einem vom Fraunhofer Institut entwickelten Verfahren wird die Massen- und Volumenreduktion der Schlämme, die Optimierung bereits bestehender Verfahren, die Anwendung innovativer Technologien sowie die Verbindung des Einsatzes neuer Technologien mit Optimierungsansätzen möglich. Das entwickelte Desintegrationsverfahren bewirkt die Erhöhung der biologischen Aktivität durch Freisetzung und Aktivierung von Enzymen, die Zerstörung von Zellen und Bakterien, die Freisetzung von gebundenem Wasser, Viskositätsänderungen, die Veränderung gelöster Bestandteile etc. Die Anwendung dieses Behandlungsverfahrens führt zu einer erhöhten Faulgasausbringung und einer Reduktion der anfallenden Faulschlämme und Dickstoffe. Insgesamt wird die Biomasse schneller umgewandelt. Die anfallenden Gase können als Biogas verstromt werden. In verschiedenen Kommunen konnten seit der Einführung des Verfahrens Betriebskosteneinsparungen in Form von Gebührensenkungen an die Verbraucher weitergegeben werden (Mannheim -0,83 €/EW p. a.; Rüsselsheim -0,66 €/EW p. a.; Saarlouis-Wallerfangen -0,60 €/EW p. a.; Merzig -0,78 €/EW p. a.). Das vorgestellte Verfahren kommt seit dem Jahr 2001 zum Einsatz. Derzeit werden weltweit 22 großtechnische Anlagen mit anaerober Behandlung betrieben (hiervon zwei in Japan, zwei in den USA und der Rest in Europa). Daneben gibt es zwei großtechnische Anlagen mit aerober Behandlung (hiervon eine beim Saarverband, und eine in Japan). Die Kläranlagen sind von unterschiedlicher Größe und umfassen 30.000 bis zu 725.000 Einwohnerwerte. Die wirtschaftliche Amortisation der Investitionen liegt zwischen 0,8 bis 2,5 Jahren.⁸³

(83)
Vgl. den Vortrag von Frau Dr. Friedrich auf dem Workshop Anfang November 2004 in Bonn, der im Rahmen des Projektes durchgeführt wurde.

(84)
Die kommunale Wirtschaftstätigkeit kann laut Deutscher Gemeindeordnung nur gerechtfertigt werden, wenn sie mit „besonderen“ und „überwiegend öffentlichen Belangen“ begründet wird. Vgl. § 67 Abs. 1 DGO

die Umsatz- und Körperschaftsteuerpflicht. Dies gilt aber nur, wenn die Betätigung durch einen öffentlich-rechtlich organisierten Betrieb erfolgt. Übernimmt ein privatrechtliches Unternehmen die Ableitung, Entsorgung und Aufbereitung des Abwassers, ist Mehrwertsteuer sowie Körperschaftsteuer zu entrichten.⁸⁵

Welche Kriterien für die Einstufung als nicht-wirtschaftliche bzw. wirtschaftliche Betätigung herangezogen werden, ist nicht nachvollziehbar. Wenn das „Entsorgen“ das Kriterium dafür ist, dass keine Steuern erhoben werden, dann würde eine stringente Argumentation beinhalten, dass private Leistungserbringer ebenfalls nicht zur Steuerentrichtung herangezogen werden. Die unterschiedliche Steuerpflicht von privaten und kommunalen Anbietern verhindert den Marktzutritt Privater bzw. verzerrt möglichen Wettbewerb und sollte daher abgeschafft werden.

Die Körperschaftsteuer sollte kommunalen Leistungserbringern aus steuersystematischen Gründen nicht ermäßigt oder erlassen werden, da dies eine Ungleichbehandlung gegenüber sonstigen Unternehmen bzw. Branchen zur Folge hätte. Wenn – wie es den kommunalen Unternehmen in den Kommunalabgabengesetzen vorgeschrieben ist – nur die Kosten gedeckt, also keine Gewinne gemacht werden, muss auch keine Körperschaftsteuer gezahlt werden. Insofern resultiert aus der Körperschaftsteuerpflicht kein Gebührenanstieg. Darüber hinaus konstituiert die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Ver- und Entsorgungsleistungen eine weitere Hemmschwelle für die Kosten sparende Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Betrieb. Für die Trinkwasserversorgungsleistung wird von kommunalen und privaten Leistungsanbietern ein Mehrwertsteuersatz von 7 % erhoben. Die Leistung der Abwasserentsorgung wird, wenn sie privatwirtschaftlich erbracht wird, mit einem Mehrwertsteuersatz von zurzeit 16 % belastet. Kosten könnten durch die Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung gespart werden, indem Verwaltungskosten dezimiert (Ablesekosten, gemeinsamer Versand von Entgeltbescheiden etc.) sowie Investitions- und Finanzierungssynergien genutzt werden.⁸⁶ Man mag den herabgesetzten Umsatzsteuersatz zu Grunde legen, aber es sollten beide Bereiche sowie private und kommunale Leistungserbringer gleich stark belastet werden.

Gebührenkalkulation in der Abwasserentsorgung

Die Kalkulation der Abwassergebühr ist in den Abwassersatzungen und Abwassergebührensatzungen der Kommunen geregelt. Ein wesentlicher Grundsatz der Gebührenkalkulation ist, dass das Aufkommen aus der Gebühr kostendeckend sein soll. Die Einnahmen einer Abrechnungsperiode müssen die Kosten für den Betrieb der Einrichtung decken, dürfen sie aber nicht überschreiten. Unbeabsichtigte Kostenunter- oder Kostenüberdeckungen werden bis zu einem gewissen Grad geduldet und können dem Gebührenzahler spätestens bis zur übernächsten Kalkulationsperiode angelastet werden bzw. müssen gutgeschrieben werden.⁸⁷

Für die Kalkulation der Abwasserentsorgungsgebühr werden verschiedene Maßstäbe angelegt, die die Menge des in das Abwasserleitungssystem eingeleiteten Abwassers abschätzen helfen. Diese Maßstäbe werden im Folgenden diskutiert. Vorab wird erläutert, warum die Berechnung einer Grundgebühr neben einer nutzungsabhängigen Gebühr aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll ist.

Grundgebührenanteil in der Abwasserentsorgung

Die Funktion der Grundgebühr liegt darin, jene Kosten abzudecken, die bei der Abwasserentsorgungseinrichtung unabhängig davon entstehen, in welchem Umfang die Einrichtung tatsächlich genutzt wird. In der Regel wird die Ansicht vertreten, dass die Grundgebühr dazu dient, die Kosten zu finanzieren, die allein durch das Vorhalten von zentralen Anlagen entstehen. Diese so genannten Vorhaltekosten müssten über die Grundgebühr finanziert werden, da der Nutzen aus dem Vorhalten der Einrichtungen allen angeschlossenen Nutzern in gleichem Maße zukommt. Die Vorhaltekosten haben bei dieser Sichtweise einen relativ hohen Anteil an den Fixkosten. Der Fixkostenanteil geht in der Praxis mit mehr als 60 % in den Gebührenhaushalt der Abwasserbeseitigung ein.

Hier wird die Ansicht vertreten, dass die Kosten für die zentrale Kläranlage etc. verbrauchsabhängig, d. h. im leistungs- und mengenabhängigen Anteil der Gebühr, angelastet werden sollen. Zu den Fixkosten gehören die Personalkosten, die Kosten für das Aufrechterhalten des Betriebs der Anlagen sowie die Ablese- und Verwaltungsgebühren. Alle genannten

(85)
Vgl. Müller (2000), o. S.

(86)
Vgl. Kommunalabgabengesetze der Länder

(87)
Zu den Vorteilen einer Zusammenlegung der Bereiche in einem Unternehmen vgl. Scholz (1994), S. 230 ff.

Kosten sollten über nutzungsabhängige Indikatoren auf die Gesamtheit der an die Abwasserbeseitigungseinrichtung angeschlossenen Haushalte verteilt werden.

In der Praxis versucht man teilweise, eine gleichmäßige Verteilung der fixen Kosten auf die Nutzer zu erreichen, indem unterschiedlich hohe Grundgebühren angelastet werden: Die Grundgebühr für Einfamilienhausbesitzer kann geringer sein als die Grundgebühr für Mehrfamilienhausbesitzer und gewerbliche Einleiter. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass diese Verfahren dem Äquivalenzprinzip nicht genügen.

Aus ökonomischer Sicht wäre es korrekt, eine einheitliche Gebühr zu veranschlagen. Die so genannten Fixkosten würden nutzungsabhängig auf die Verbraucher verteilt werden. Die Argumentation lautet: Je mehr Abwasser produziert wird, desto stärker werden das Kanalnetz, die Reinigungs- und Aufbereitungsanlagen benutzt. Die verursachungsgerechte Anlastung der Aufwendungen kann mit dieser Berechnungsmethode umgesetzt werden.

Nutzungsabhängiger Anteil der Gebühr: Alternative Maßstäbe

Für die Berechnung der Abwassergebühren werden derzeit in Deutschland zwei verschiedene Maßstäbe herangezogen, die beide als Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe anzusehen sind: der Frischwassermaßstab und der Frischwassermaßstab in Verbindung mit der versiegelten Fläche, d. h. mit den Kosten für die Beseitigung der abgeleiteten Niederschläge. Ein Wirklichkeitsmaßstab wird derzeit nicht herangezogen, weil neben der genau eingeleiteten Abwassermenge auch der Verschmutzungsgrad ermittelt werden müsste und die Aufwendungen für entsprechende Messinstrumente hoch sind.⁸⁸

• Frischwassermaßstab

Beim Frischwasser- bzw. Einheitsmaßstab werden die Kosten der Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung zusammengefasst und nach dem Trinkwasserverbrauch auf die Nutzer umgelegt. Dieser Maßstab ist rechtlich umstritten. So urteilten Gerichte in Arnsberg, Darmstadt und anderen Verwaltungsbezirken, dass die Berechnung der Abwassergebühr auf Basis des Frischwasserverbrauchs nicht zu befürworten ist, während das Verwaltungsgericht in Düsseldorf befand, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Menge des ein-

geleiteten Niederschlagswassers und der Menge des verbrauchten Trinkwassers bestehe, wenn die Wasserverbrauchs- und Siedlungsstruktur homogen ist. Dabei nehmen die Gerichte an, dass sich die Bewohnerzahlen in einem Haus und damit der Trinkwasserverbrauch nicht wesentlich ändern. Diese Annahme trifft vermutlich auf vermietete Mehrfamilienhäuser eher zu als auf Einfamilienhäuser. Es bleibt die Forderung, einen alternativen Maßstab zu nutzen, der dem Äquivalenzgedanken besser Rechnung trägt.

• Gesplittete Gebühr: Einbeziehung der abgeleiteten Niederschläge

Mit der gesplitteten Gebühr wird neben dem Frischwasserverbrauch das in die Kanalisation geleitete Niederschlagswasser in die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Abwasserentsorgungsgebühr einbezogen. Mit anderen Worten: Die Gesamtkosten der Abwasserentsorgung werden auf den Frischwasserverbrauch in m³ und auf die Niederschlagsmenge pro Periode und m² versiegelter Fläche verteilt. Man geht dabei davon aus, dass der Frischwasserverbrauch Indikator für die Menge des anfallenden Schmutzwassers ist. Die Kosten für die Schmutzwasserentsorgung sind wegen des Reinigungsaufwandes höher als die Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung. Ein Haushalt wird mit einer Schmutzwassergebühr entsprechend des verbrauchten Frischwassers belastet und mit einer Niederschlagswassergebühr, die über die versiegelte Fläche des Grundstückes berechnet wird. Die gesplittete Gebühr kommt wegen des größeren Verursacherbezugs dem Äquivalenzprinzip näher als der reine Frischwassermaßstab.

Die räumliche Ausdehnung der versiegelten Fläche und damit die Menge des in die Kanalisation fließenden Niederschlagswassers werden durch die Präferenzen des Hauseigentümers bestimmt. So wird es Grundstücke geben, bei denen 50 % der Fläche versiegelt sind, d. h. mit Haus, Garagen und Zufahrten bebaut sind, und es wird Grundstücke geben, wie z. B. in neueren stadtnahen Reihenhaussiedlungen, deren Fläche zu 80 % versiegelt sind. Da man davon ausgehen kann, dass der Anteil der versiegelten Fläche an der Gesamtfläche bei Mehrfamilienhäusern deutlich geringer ist als die versiegelte Fläche bei Einfamilienhäusern, führt der Übergang vom Frischwassermaßstab auf die gesplittete Gebühr zu einer stärkeren Belastung der Einfamilien-

(88) Der Verschmutzungsgrad wird bei den Haushaltsabwässern nicht berücksichtigt, obgleich dieser den Reinigungsaufwand und damit die Kosten wesentlich besser widerspiegeln würde. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass der Verschmutzungsgrad der Haushaltsabwässer sehr ähnlich ist.

hausbesitzer und zu einer Entlastung der Bewohner von mehrgeschossigen Wohnhäusern. Darüber hinaus verspricht man sich aus der Anwendung der gesplitteten Gebühr als Verteilungsmaßstab für die Abwasserentsorgungskosten, dass die naturnahe Regenwasserbewirtschaftung begünstigt und damit dem Umweltschutz in höherem Maße Rechnung getragen wird. Die Notwendigkeit des Gebührensplittings wird durch Gerichtsurteile in Hessen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen bestätigt. In Nordrhein-Westfalen praktizieren ca. 50 % der Kommunen die Kalkulation einer gesplitteten Abwassergebühr, während der Anteil in Baden-Württemberg und auch in Bayern – abgesehen von den Großstädten – etwa 10 % beträgt. Die Begründung für die Zurückhaltung liegt in den erwarteten Kosten der Umstellung der Kalkulationsmethode.

- Erfahrungen mit beiden Gebührenkalkulationsmethoden und Beurteilung

Eine repräsentative Untersuchung mit dem Ziel, den Frischwassermaßstab als Bemessungsgrundlage mit der gesplitteten Gebühr zu vergleichen, wurde in der Stadt Lemgo durchgeführt. In der Untersuchung wurden 530 Haushalte eines Einfamilienhauswohngebietes berücksichtigt.⁸⁹ Die Stadt Lemgo hat das gesamte Gebührenaufkommen, das mit der gesplitteten Gebühr erhoben wurde, auf eine Gebühr je m³ Frischwasser umgerechnet. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass Haushalte, die bis zu 75 m³ Frischwasser pro Jahr verbrauchen, bei Anwendung der geteilten Gebühr wesentlich höhere Abwassergebühren zahlen, während die Verbraucher ab 150 m³ pro Jahr mit geringeren Gebühren rechnen dürfen. Der durchschnittliche Frischwasserverbrauch je Haushalt liegt in Deutschland bei etwa 150 m³ pro Jahr.

Das Ergebnis einer Untersuchung in der Stadt Herdecke im Jahr 2000 zeigt, dass die Abwassergebühren nach der Umstellung der Gebührenberechnung vom Frischwassermaßstab auf die gesplittete Gebühr im Großen und Ganzen für die Bewohner von Mehrfamilienhäusern gesunken sind, während sie bei den Bewohnern von Einfamilienhäusern dann gestiegen sind, wenn sie von nur ein oder zwei Personen bewohnt wurden.⁹⁰

Gemäß einer Untersuchung des Bundesverbandes der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) und der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall

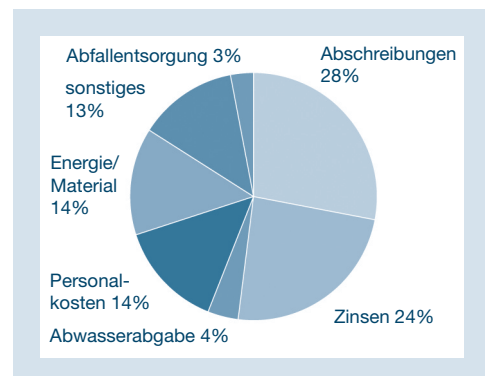
e. V. (ATV-DVWK) aus dem Jahr 2002 gibt es einen Zusammenhang zwischen der Größe einer Kommune und der Verwendung des Gebührenmaßstabes: So sind 90 % der Kommunen bis 5.000 Einwohner und 74 % der Kommunen mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern beim Frischwassermaßstab geblieben. Von den Großstädten hingegen benutzen 70 % die gesplittete Gebühr.⁹¹

Besonders sinnvoll ist die gesplittete Gebühr, wenn getrennte Kanäle und Anlagen für Niederschlags- und Schmutzwasser vorliegen. Auf diese Weise können Niederschläge ohne energieaufwändige und kostenintensive Reinigung und Aufbereitung umweltschonend abgeleitet werden. Dies trägt zur Kostensenkung bei und entlastet den Gebührenzahler unter der Voraussetzung, dass die Kosten des Kanalbaus die Kosteneinsparungen langfristig nicht überkompensieren. In Neubaugebieten sollte vor diesem Hintergrund prinzipiell eine Trennkanalisation vorgesehen werden.

Anteile verschiedener Kosten an der Abwasserentsorgungsgebühr

Einen wesentlichen Anteil an den Abwassergebühren haben die kalkulatorischen Kapitalkosten, d. h. die Abschreibung und die Zinsen. Die eigentlichen Betriebskosten einer Anlage, z. B. Personal- und Energiekosten, betragen im statistischen Vergleich weniger als die Hälfte der Gesamtgebühr. Nach einer bundesweiten Erhebung setzt sich die Kostenstruktur für die Abwasserentsorgung wie folgt zusammen⁹²:

Abbildung 13:
Kostenanteile in der Abwassergebühr



Quelle: Umweltministerium Bayern (2004).

Insbesondere Zinserhöhungen, steigende Energiekosten sowie veränderte Rahmenbedingungen für die Klärschlammverwertung stellen Risiken und somit Kostenerhöhungsfaktoren dar. Anhand der folgenden Best-

(89)
Anmerkung: In Einfamilienhäusern ändern sich Bewohnerzahlen stärker als in Mehrfamilienhäusern. Vgl. Hennebrüder (2003), S. 7

(90)
Vgl. Hennebrüder (2003), S. 9

(91)
Vgl. BGW und ATV-DVWK (2003), S. 3 oder www.zwas.de/geb_beitr_erk1.htm vom 11. 03. 2004

(92)
Vgl. www.umweltministerium.bayern.de/bereiche/wasser/faq/frage8.htm vom 18. 03. 2004

Practice-Beispiele wird gezeigt, wie die ausgewählten Kommunen verfahren, um Kosten zu optimieren und die Gebühren gering zu halten.

Best-Practice-Beispiele in der Abwasserentsorgung

In den folgenden Abschnitten werden sechs Kommunen vorgestellt, die zum einen eine vorbildliche Kalkulation der Abwassergebühren vorweisen und zum anderen durch besondere Organisationsstrukturen, eine motivationsfördernde Personalpolitik und/ oder Kosten optimierende Verfahren positiv hervortreten. Dies sind Mainz, Schönebeck an der Elbe, Schwalbach am Taunus, Frankfurt an der Oder, Braunschweig und Schwerte. Die für die Untersuchung ausgewählten und befragten Kommunen waren sehr kooperativ. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Abwasserentsorgung als Bereich kommunaler Daseinsvorsorge bisher und in der näheren Zukunft nicht in die Liberalisierungsdiskussion auf EU-Ebene einbezogen wurde und wird.

■ Mainz in Rheinland-Pfalz

In der kreisfreien Stadt Mainz leben etwa 185.000 Einwohner (Stand: 2005). Mainz gehört zu den dicht besiedelten Gebieten Deutschlands. Im Süden und Westen wird das Stadtgebiet vom Rand der rheinhessischen Hochfläche begrenzt. Die Bevölkerungsentwicklung ist seit Beginn der 90er Jahre positiv. Die Arbeitslosenquote liegt mit 9,8 % (Stand: Juni 2005) unter dem Bundesdurchschnitt (11,3 %; Stand: Juni 2005), jedoch über dem Landesdurchschnitt von Rheinland-Pfalz mit 8,5 %. Die Aufgaben des Wirtschaftsbetriebes der Stadt Mainz umfassen die Entwässerung und die Abfallentsorgung. Diese Bereiche lassen sich weiter untergliedern und erstrecken sich im Einzelnen auf: öffentliche Verkehrsflächen, tiefbautechnische Koordinierung, Unterhaltung des Rheinuferes, Hochwasserschutz, öffentliche Toiletten sowie Festsetzung aller Entgelte. Allein im Bereich der Entwässerung arbeiten 160 Mitarbeiter, die Abwassermenge beträgt jährlich 20,5 Mio. m³.

Sehr vorbildliche Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr

Der Wirtschaftsbetrieb der Stadt Mainz schreibt Investitionen vom Herstellungswert ab. Die erwartete „Lebensdauer“ der Kanäle wird mit 50 Jahren veranschlagt. Werden im Rahmen der Kanalsanierung Inliner eingelegt, so

werden diese Aufwendungen wegen der im Vergleich zu einer Totalsanierung mit 25 Jahren geringen „Lebensdauer“ der Kanäle mit 4 % statt mit 2 % abgeschrieben. Die Kosteneinsparungen aus der Verwendung von Inlinern im Vergleich zu herkömmlichen Kanalarohren betragen ca. 40 bis 50 %. Hinsichtlich der Zinsen werden Marktzinsen (Nominalzinsen) berechnet, d. h. es werden ausdrücklich keine kalkulatorischen Zinsen zum Ansatz gebracht. Gewährte Zuschüsse werden von der Abschreibungs- und der Zinsbasis abgezogen. Diese Methode der Gebührenkalkulation des Wirtschaftsbetriebes der Stadt Mainz ist aus ökonomischer Sicht sehr positiv zu bewerten.

Als Maßstab für die Verteilung der Aufwendungen der Abwasserentsorgung wird der gesplittete Maßstab verwendet. Das Kanalsystem ist zu 10 % ein Trennsystem und zu 90 % ein Mischsystem.

Die Finanzierung der inneren und äußeren Erschließung der Kanäle erfolgt zu 90 % über Beiträge. Maßstab für die Berechnung der Beiträge sind die Grundstücksfläche und die Geschossflächenzahl.

Kooperationen mit Umlandgemeinden

Die Stadtentwässerung wird in der Stadt Mainz seit Mai 2004 von einem städtischen Wirtschaftsbetrieb (vormals Eigenbetrieb) durchgeführt.⁹³ Der Wirtschaftsbetrieb kooperiert mit der benachbarten Kommune Budenheim (seit 1984) und der Verbandsgemeinde Bodenheim (seit 2001). Für die Kommune Budenheim, die Eigentümerin der Netze geblieben ist, hat der Wirtschaftsbetrieb Mainz die Aufgaben der Abwasserableitung und der Abwasseraufbereitung übernommen. Für die Stadt Bodenheim hat der Wirtschaftsbetrieb der Stadt Mainz die Abwasserentsorgung vollständig übernommen. Dadurch ist der Wirtschaftsbetrieb der Stadt Mainz in der Lage, Größenvorteile und eine optimale Kapazitätsauslastung der Kläranlage zu realisieren.

Vorausschauende Dimensionierung der Anlagen

Hervorzuheben sind die mit 1,10 € pro m³ Abwasser im bundesdeutschen Vergleich sehr günstigen Abwassergebühren. Diese günstigen Gebühren rühren unter anderem aus den bereits oben beschriebenen positiven Entwicklungen durch die Übernahme der Entsorgung in Budenheim und Bodenheim her. Zudem

(93)
In Rheinland-Pfalz ist es weder zulässig, die Abwasserentsorgung als Unternehmen in privater Rechtsform zu organisieren noch die Form des Regiebetriebes zu wählen.

wird die Kläranlage, die Anfang der 70er Jahre gebaut wurde, laufend auf den neusten Stand der Technik gebracht und optimiert. Daher sind auch in Zukunft keine Großinvestitionen in diesem Bereich notwendig.

Verstromung der Biogase

Gebührenerhöhungen können gegebenenfalls aus Steigerungen der Energiekosten und der Zinsen resultieren. Nur geringe Kostensteigerungen werden sich aus den gesetzlichen Änderungen im Bereich der Klärschlammverwendung ergeben. Dies hängt damit zusammen, dass die Stadt Mainz den gesamten Klärschlamm bereits verbrennen lässt. Die Abwärme wird für die Klärschlamm Trocknung verwendet. Der Trockenklärschlamm wird sodann im Kraftwerk mitverbrannt. Auch das Klärgas wird verstromt, d. h. in Motoren verbrannt, die Strom produzieren.

▪ **Schönebeck an der Elbe in Sachsen-Anhalt**⁽⁹⁴⁾

Vorbildliche Gebührenkalkulation

Investitionen werden bei Kanälen über 100 Jahre, d. h. mit 1 %, vom Herstellungswert abgeschrieben. Bei der Kalkulation der Kapitalkosten wird der Marktzins (Nominalzins) veranschlagt. Zuschüsse werden von der Abschreibungs- und der Zinsbasis abgezogen. Die verwendete Kalkulationsmethode und der Gebührenmaßstab sind positiv zu bewerten.

Die Erschließung der Kanäle wird zu 90 % über Beiträge finanziert. Maßstab für die Beitragsbemessung ist die Grundstücksfläche in Verbindung mit der Geschossflächenzahl.

Nutzung von Spezialisierungsvorteilen durch die Kooperation mit einem privaten Unternehmen

Die Stadt Schönebeck ist im Jahr 1996 für 30 Jahre eine Partnerschaft mit der OEWA Wasser und Abwasser GmbH (im folgenden OEWA) eingegangen. OEWA ist ein Tochterunternehmen des französischen Konzerns VEOLIA Environnement. Im Rahmen der Partnerschaft wurde die Kooperationsgesellschaft Abwasserentsorgung Schönebeck GmbH (AbS) gegründet. Die Stadt Schönebeck hält an der AbS 51 % der Anteile und die OEWA 49 %. In die Partnerschaft bringt OEWA ihr überregionales kaufmännisches und technisches Wissen ein, um Vorgaben und Ziele der kommunalen Auftraggeber effizient umzusetzen.

Darüber hinaus werden durch die Zusammenarbeit der Ausbau der Infrastruktur auf kommunaler Ebene und die kommunale Selbstverwaltung unterstützt. Das Abwasserentsorgungsgebiet umfasst neben der Stadt Schönebeck zwei Umlandgemeinden und drei Umlandverbände. Insgesamt beseitigt die AbS das Abwasser von 65.000 Einwohnern. Neben der Abwasserentsorgung ist die AbS im Namen der Stadt beauftragt, Gebühren, Beiträge sowie Anschlusskostenerstattungen im Stadtgebiet zu erheben.

Im September 1998 wurde in Schönebeck mit dem Bau einer Kläranlage begonnen. Die Kläranlage wurde auf 90.000 Einwohnerwerte dimensioniert und seit dem Jahr 2000 wird das Abwasser der Schönebecker und der drei Umlandgemeinden und drei Umlandverbände in der neuen Kläranlage gereinigt. Im Rahmen des integrierten, die Verfahren mehrerer Unternehmen vergleichenden Projektmanagements konnte die OEWA die Finanzierung der Anlage optimieren: Die geplanten Investitionsaufwendungen konnten von 53,7 Mio. € auf 34,3 Mio. € gesenkt werden.⁹⁵ In Schönebeck wurde die Betriebsführung durch die Übertragung von zusätzlichen Dienstleistungen auf die OEWA effizienter gestaltet.

Die Zusammenarbeit im Rahmen der *Public Private Partnership* hat sich für beide Partner und für die Gebührenzahler als vorteilhaft erwiesen. Sie ermöglicht es, die Gebühren in nächster Zukunft stabil zu halten, da das *Know How* des privaten Partners OEWA und Größenvorteile genutzt werden können. Die Gebühr für die Abwasserentsorgung konnte in Schönebeck von 2,45 €/ m³ im Jahr 2001 auf 2,09 €/ m³ im Jahr 2002 gesenkt werden. Das entspricht einer Absenkung um 18 % gegenüber dem Vorjahr.

Landwirtschaftliche Verwertung des Klärschlammes

Erhebliche Kostensteigerungen werden hinsichtlich der Klärschlammverwendung erwartet. Derzeit wird der Klärschlamm zu 100 % auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht. Im Übrigen könnten steigende Zinsen und Energiekosten zu erhöhten Abwassergebühren führen.

Motivationsfördernde Personalpolitik

Die Mitarbeiter der AbS GmbH wurden von der OEWA übernommen und die Leistungserbringung aus dem Dienstleistungsvertrag

(94) Die Rahmenbedingungen der Stadt Schönebeck an der Elbe wurden bereits im Abschnitt zur Trinkwasserversorgung dargelegt.

(95) Unter integriertem Projektmanagement fasst die OEWA das Angebot der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung als Komplettdienstleistung. Dadurch können die Planung und Nachplanung, der Einkauf, die Baubegleitung und – vgl. das obige Beispiel – das Kreditmanagement für eine Reihe von Unternehmen durchgeführt werden und auf diese Weise Spezialisierungs- und Größenvorteile realisiert werden.

auf die OEWA übertragen. Die Berechnungsgrundlage für die Lohnkostenentwicklung ist der Haustarifvertrag der OEWA.

▪ **Schwalbach am Taunus in Hessen**⁹⁶

Gebührenkalkulation und Kanalbaufinanzierung

Für die Kalkulation der Kapitalkosten in der Abwassergebühr wird der Herstellungswert als Abschreibungsbasis verwendet und es werden Nominalzinsen veranschlagt. Zuschüsse werden von der Zinsbasis abgezogen. Die Methode der Gebührenkalkulation ist, abgesehen davon, dass Zuschüsse nicht ausdrücklich von der Abschreibungsbasis abgezogen werden, empfehlenswert.

Der Maßstab für die Verteilung der Aufwendungen aus der Abwasserentsorgung war bisher der Frischwassermaßstab. Seit dem 1. 1. 2005 wird die gesplittete Gebühr berechnet. Es liegt eine Mischkanalisation vor.

Die Finanzierung der Erschließung der Kanäle erfolgt zu 90 % über Beiträge. Bemessungsmaßstab sind die Grundstücksfläche und die Geschossflächenzahl. Es gibt eine zentrale Koordinierungsstelle für die Bauarbeiten.

Nutzung von Spezialisierungs- und Größenvorteilen durch die Public Private Partnership und die Organisation von Trinkwasser- und Abwasserentsorgung in einem Betrieb

Seit dem 1. 1. 2000 besteht eine Kooperation zwischen den Stadtwerken Schwalbach und der Süwag Wasser GmbH. Es wurde gemeinsam die Wasserversorgung Main-Taunus GmbH (WMT) gegründet. Die WMT übernimmt die kaufmännische und technische Betriebsführung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung für die Stadt Schwalbach am Taunus. Die Stadt ist Eigentümerin der Wasser- und Abwasseranlagen geblieben, während die Mitarbeiter des vormaligen Eigenbetriebes vollständig von der WMT übernommen wurden. Die Aufgaben der WMT bestehen in der Netzunterhaltung und Pflege sowie in der Berechnung der Gebühren, dem Versand der Gebührenbescheide für die Abwasserentsorgungsleistung sowie der kaufmännischen und technischen Betriebsführung. Demgegenüber wird der Bau von Kanälen und Anlagen von der WMT ausgeschrieben und an private Unternehmen vergeben.

Positiv ist vor dem Hintergrund der Übertragung der technischen und kaufmännischen Betriebsführung an die WMT, dass Größen- und auch Verbundvorteile bei der Materialbeschaffung, der Einbringung des Know How des privaten Partners Süwag Wasser GmbH, der Herstellung von Verwaltungssynergien (Abrechnung und Bescheid- bzw. Rechnungsversand) und der gemeinsamen Zählerablesung zu Kosteneinsparungen und damit zu Gebührensenkungen bzw. Gebührenstabilität führen.

Kostensenkungspotenziale könnten durch die Kooperation der WMT mit weiteren Kommunen erschlossen werden. Die WMT ist daher auf Zuwachs angelegt. Bei einer Mitgliedschaft von drei regional eng beieinander liegenden Kommunen erwartet die WMT mittel- bis langfristige Kostensenkungen von bis zu 25 %.

Hinsichtlich der Abwasserentsorgung hat die WMT die Aufgabe der Klärung und Verwertung der Abwässer an den Abwasserverband Vordertaunus übertragen.

Nutzung von Größenvorteilen bei der Abwasseraufbereitung durch die Kooperation mit dem Abwasserverband Vordertaunus

Dem Abwasserverband Vordertaunus gehören die Städte Sulzbach, Schwalbach, Bad Soden, Hattersheim, Königstein, Kelkheim und Liederbach an. Die Einleitungen der Abwässer der Bewohner des Umlandes beanspruchen insgesamt etwa ein Drittel der Kapazitäten des Frankfurter Klärwerkes. Der Abwasserverband trägt alle Einrichtungen, die heute für eine geordnete Abwasserbeseitigung notwendig sind. Dies sind die im Stadtgebiet befindlichen Regenüberlaufbecken sowie die überörtlichen Entsorgungsleitungen mit dem Anschluss an das Großklärwerk in Sindlingen. Diese Anlage wurde mit Mitteln der Verbandsgemeinden des Abwasserverbandes finanziert. Dadurch ist gewährleistet, dass alle aus Schwalbach abgeführten Abwässer hier ordnungsgemäß entsorgt werden. Dennoch sind das Kanalnetz und die Erweiterungen von Baugebieten künftigen Bedürfnissen anzupassen. Die Umlage der Gebührenzahler Schwalbachs an den Abwasserverband Vordertaunus beträgt ungefähr 65 % der Abwassergebühr. Es ist nicht auszuschließen, dass die Verbandsumlage an den Wasserverband erhöht wird und zu einem Anstieg der Abwassergebühren führt.

(96)
Die Rahmenbedingungen der Stadt Schwalbach am Taunus wurden bereits im Abschnitt zur Trinkwasserversorgung dargelegt.

Kanalbausanierung

Ein Anstieg der Abwassergebühren kann nicht ausgeschlossen werden, da im Bereich des Kanalbaus im Laufe der nächsten Jahre erhebliche Investitionen erforderlich werden.

▪ **Frankfurt an der Oder in Brandenburg**⁹⁷

Gebührenkalkulation und Kanalbaufinanzierung

Die Frankfurter Wasser und Abwasser GmbH (FWA) schreibt die Kanäle über einen Zeitraum von 80 Jahren vom Herstellungswert ab. Der kalkulierte Zins wird auf den Restbuchwert der Anlagen bezogen und entspricht dem nominalen Marktzins zuzüglich eines Gewinnaufschlages. Werden Zuschüsse vom Land, Bund oder der EU gewährt, so mindern diese die Bemessungsgrundlagen für die Abschreibungen und Zinsen.

Die Abwasserentsorgungsgebühr besteht aus einem Grundpreisanteil und einem verbrauchsabhängigen Anteil. Der Grundpreisanteil wurde im Jahr 2004 von bisher 11,4 % auf 18,6 % angehoben. Hintergrund der Anhebung ist, dass wegen des Bevölkerungsabgangs und der sinkenden Verbrauchsmengen ein höherer Teil der laufenden Betriebskosten über den Grundpreisanteil finanziert werden soll. Für die FWA wird damit ein Teil der Gebühreneinnahmen sicherer und deren Verwendung planbarer.

Der Verteilungsmaßstab für den verbrauchsabhängigen Anteil der Gebühr ist seit 1999 die gesplittete Gebühr, d. h. es wird neben der Schmutzwassergebühr eine Niederschlagswassergebühr erhoben. Da in Frankfurt an der Oder 87 % der Kanäle als Trennsystem erschlossen sind, ist die gesplittete Gebühr ein geeigneter Verteilungsmaßstab. Nur in der Altstadt werden Schmutz- und Abwasser über einen gemeinsamen Kanal abgeleitet.

Hinsichtlich der Gebührenkalkulation ist positiv zu beurteilen, dass sowohl die Abschreibungen als auch die Zinsen in ökonomisch korrekter Form kalkuliert werden. Der politische Einfluss auf die letztendliche Gebührenhöhe wirkt sich auf Gebührentransparenz und -gerechtigkeit allerdings nachteilig aus.

Zum Thema Kanalbaufinanzierung ist anzumerken, dass der Hausanschluss vom Grundstückseigentümer zu finanzieren ist. Die FWA

bietet den Bau des Hausanschlusses für einen Pauschalbetrag an. Die Aufwendungen für die innere und äußere Erschließung werden nicht über Beiträge, sondern über die Abwassergebühr finanziert. Dies ist nach ökonomischen Kriterien vorbildlich.

Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen durch den Zusammenschluss mehrerer Kommunen

Die Leistungen der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung werden von der FWA für die Bürger der Stadt Frankfurt an der Oder und die Bürger einiger Umlandgemeinden bereitgestellt. Die Stadt Frankfurt hat gemeinsam mit den genannten Umlandgemeinden vor elf Jahren die FWA gegründet. Im Jahr 1997 wurde eine Kläranlage errichtet, die allerdings wegen des starken Bevölkerungsrückgangs inzwischen überdimensioniert ist.

Es ist positiv zu bewerten, dass die Stadt Frankfurt gemeinsam mit einigen Umlandgemeinden eine Gesellschaft gegründet und mit den Aufgaben der Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung betraut hat. Auf diese Weise werden sowohl Größen- als auch Verbundvorteile genutzt. Diese beziehen sich insbesondere auf die Beschaffung, die Planung und den Bau sowie auf die Geschäftsleitung, den Personalbereich und hier die kaufmännische Abteilung. Trinkwasser- und Abwasserkunden sind identische Personen und werden auf diese Weise von einem Unternehmen bedient.

Folgen des Bevölkerungsrückgangs

Der Bevölkerungsrückgang (20 % Abwanderung innerhalb der vergangenen 4 Jahre) stellt ein großes Problem für die Abwasserentsorgung dar. Da aufgrund der geringeren Anzahl angeschlossener Haushalte die Fließgeschwindigkeit in den Kanälen sinkt, entsteht bei der Abwasserableitung das Problem der Geruchsbildung. Für die Gebührenentwicklung bedeutet dies, dass die ungenutzten Kanäle zwar nach dem Landesrecht im Boden verbleiben dürfen, sie aber vorzeitig abgeschrieben werden müssen. Zudem sind Provisorien zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Anlagen einzubauen (Druckpumpen etc.). Nicht nur hinsichtlich der Finanzierung des Rückbaus (eine Finanzierung über die Abwasserentsorgungsgebühr ist beispielsweise nach dem KAG des Landes Brandenburg nicht gestattet), sondern auch hinsichtlich der Technik (Lei-

(97)

Die Rahmenbedingungen der Stadt Frankfurt an der Oder wurden bereits im Abschnitt zur Trinkwasserversorgung dargelegt.

tungsdurchmesser verkleinert) fehlen Informationen. Ein weiteres Problem stellt die Unterauslastung der vollbiologischen Kläranlage dar. Da weniger Schmutzwasser anfällt, ist die bakterielle Reinigung nicht effektiv. Die Bakterien reagieren auf den geringen Schmutzwasseranfall mit einer geringeren Wirksamkeit bei der Zersetzung des Abwassers. Es müssen kostenaufwändige Zusatzstoffe zugeführt werden. Aus diesem Grund führt die Überdimensionierung in Verbindung mit geringerem Schmutzwasseranfall zu steigenden Kosten. Gebührenerhöhungen werden aufgrund des nicht mehr vermeidbaren Rückbaus der Leitungen notwendig.

Klärschlammkompostierung

Der Klärschlamm wird bisher kompostiert. Die Novelle der EU-Klärschlammrichtlinie gestattet das Verbrennen und die Deponierung auf der Müllkippe, während die deutsche Gesetzgebung das Verbrennen und die landwirtschaftliche Verwertung erlaubt. Das bedeutet, dass in Deutschland Klärschlamm ausschließlich verbrannt werden darf, wenn die EU-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wird. Dies wird die Kosten und damit die Abwasserentsorgungsgebühren in Frankfurt an der Oder immens steigern. Bisher kostet die Kompostierung 26 € pro Tonne Klärschlamm. Die Verbrennung wird pro Tonne 270 € kosten.

Verstromung von Biogas

Ein besonderes Verfahren, das im Zusammenhang mit der Abwasserklärung steht, ist die Gewinnung von Strom aus den im Klärwerk anfallenden Biogas. In einem Blockheizkraftwerk wird der Strom gewonnen und in das Stromnetz gegen ein Entgelt nach dem Energiewirtschaftsgesetz eingeleitet. Auf diese Weise erzielt die FWA Einnahmen, denn der Strompreis, den die FWA zahlt, ist geringer als das Entgelt, das die FWA für die Einleitung des aus den Biogas gewonnenen Stromes erhält. Aus ökonomischer Sicht ist die Subventionierung des Biogasstromes nicht sinnvoll. Die Eigennutzung wäre unter der Bedingung anderer Anreizstrukturen zu begrüßen.

Kostensenkungspotenziale könnten von der FWA realisiert werden, wenn für weitere Kommunen die Abwasserentsorgung übernommen werden könnte. Hinsichtlich des Auslastungsgrades der Kläranlage wäre dies besonders sinnvoll und Kosten sparend.

▪ **Braunschweig in Niedersachsen**

Die kreisfreie Stadt Braunschweig liegt im Alluvialtal auf zum Teil brüchigen, ehemals sumpfigen Böden zu beiden Seiten des Flusses Oker. Sie ist mit ihren etwa 245.000 (2005) Einwohnern die größte Stadt Südostniedersachsens. Die Stadt ist dicht besiedelt. Die Bevölkerungsentwicklung ist noch stabil. Die Arbeitslosenquote beträgt 13,1 % (Stand: Juni 2005) und liegt damit etwas über dem Bundesdurchschnitt. Die Baulandpreise liegen bundesweit im oberen Drittel. Bedeutsam für die Abwasserwirtschaft sind vor allem die teilweise innerhalb der Stadt zu überwindenden Gefälle und die Tatsache, dass ein Teil des Stadtgebietes im Wasserschutzgebiet liegt. Der Entwässerungsbetrieb der Stadt Braunschweig sichert in diesem Teil der Stadt die Grundwasserqualität durch unterhalb der Kanäle verlegte Wannen. Aufgrund des in einigen Bereichen innerhalb der Stadt zu überwindenden Gefälles wurden bereits vor 100 Jahren getrennte Leitungssysteme für Niederschlags- und Schmutzwasser eingerichtet.

Gebührenkalkulation und Kanalbaufinanzierung

Die Stadt Braunschweig hat bis zur Einführung der kaufmännischen Buchführung 1998 den Wiederbeschaffungszeitwert als Abschreibungsbasis favorisiert, schreibt seither aber Anlagen vom Anschaffungswert ab. Bei den Zinsen kalkuliert der Entwässerungsbetrieb mit dem Nominalzins. Jedoch – dies ist einschränkend anzumerken – legt der Rat jährlich einen kalkulatorischen Zinssatz fest. Mit 4,9 % (Stand: 2003) lag der kalkulatorische Zins über dem effektiven Zins. Der Differenzbetrag zwischen den Einnahmen aus dem kalkulatorischen Zins und dem Effektivzins wird in die Folgejahre übertragen und kommt somit dem Gebührenzahler zugute. Auch Verluste werden entsprechend vorgetragen.

Für die Finanzierung der Abwasserentsorgungsanlagen werden Zuschüsse gewährt, die von der Zinsbasis, nicht aber von der Basis der kalkulatorischen Abschreibungen abgezogen werden.

Die Finanzierung des Kanalbaus erfolgt über die Abwassergebühren. Dies ist positiv zu bewerten. Zudem ist hervorzuheben, dass bei Vorliegen einer Trennkanalisation der gesplittete Gebührenmaßstab verwendet wird. Die Vorteile des gesplitteten Maßstabes werden auf diese Weise genutzt.

Die Grabungsarbeiten werden innerhalb einer Koordinierungsstelle aufeinander abgestimmt. Diese Koordination erlaubt wegen der einmaligen, aufwendigen Grabungen Kosteneinsparungen zu Gunsten der Gebührenzahler und Bürger.

Optimierter Regiebetrieb mit kaufmännischer Buchführung

Die Abwasserbeseitigung wird vom Entwässerungsbetrieb der Stadt Braunschweig durchgeführt. Der Entwässerungsbetrieb wird als so genannter optimierter Regiebetrieb mit kaufmännischer Buchführung geführt. Auslöser dafür, die Kameralistik durch die kaufmännische Buchführung zu ersetzen, war der Wunsch des Rates, den Entwässerungsbetrieb vom städtischen Haushalt zu trennen. Wegen des Gesamtdeckungsprinzips wurden Einnahmen teilweise im allgemeinen Haushalt verwendet. Inzwischen werden die Einnahmen aus den Gebühren nicht mehr für Bereiche genutzt, die nicht in Bezug zur Abwasserentsorgung stehen. Zudem führte das kameralistische Jahresprinzip dazu, dass das so genannte „Dezemberfieber“ eintrat; mit der Einführung der kaufmännischen Buchführung wird die verstärkte Mittelverwendung zum Jahresende zumindest nicht provoziert.

Für die Einführung der kaufmännischen Buchführung wurde es gemäß Handelsgesetzbuch erforderlich, eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. In diesem Zusammenhang wurde in Braunschweig erstmalig das Vermögen des Entwässerungsbetriebes festgestellt. Die Kanalbewertung wurde an ein privates Ingenieurbüro vergeben. Dieses hat anhand der historischen Bauakten das jeweilige Alter der Kanäle ermittelt und anhand der Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen bewertet. Inzwischen liegt ein digitalisiertes Kanalkataster vor, das es erlaubt, Schwachstellen im Kanalsystem technisch zu lokalisieren.

Der Entwässerungsbetrieb der Stadt Braunschweig führt – soweit möglich – neben der Abwasserableitung Planungs- und Kontrollaufgaben selbst durch, da die städtischen Mitarbeiter nach Auskunft der Betriebsführung günstiger arbeiten als nach der Honorarordnung der Architekten und Ingenieure (HOAI) vergütete beauftragte Unternehmen. Sämtliche Bauaufträge werden an private Dritte vergeben.

Größenvorteile in der Abwasseraufbereitung durch Kooperationen mit Umlandgemeinden: Der Abwasserverband Braunschweig

In Bezug auf die Klärung der Abwässer besteht seit den 70er Jahren eine Kooperation mit dem Abwasserverband Braunschweig. Der Abwasserverband der Stadt Braunschweig gehört zu 90 % der Stadt Braunschweig und zu 10 % den Umlandgemeinden Gifhorn, Papenburg und Peine. Der Verband ist Eigentümer der Kläranlagen und erfüllt die Aufgaben der Abwasseraufbereitung und -verwertung für die Anteilseigner. Der Abwasserverband Braunschweig verregnet auf ca. 3.000 ha landwirtschaftlicher Fläche 15 Mio. m³, teilweise mit Überschussschlamm versetztes, gereinigtes Abwasser. Die vorwiegend leichten Böden bieten ganzjährig eine gute Wasseraufnahmefähigkeit, so dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen unabhängig von Trockenperioden gute Erträge liefern. Auch durch die Lieferung organischer Substanzen mit dem gereinigten Abwasser sind die sandigen Böden zum Standort betriebswirtschaftlich interessanter Kulturen geworden (z. B. Zuckerrüben). Für die Abwasseraufbereitung und -verwertung zahlt der Entwässerungsbetrieb der Stadt Braunschweig dem Abwasserverband Braunschweig jährlich rund 16 Mio. €. Dies entspricht in etwa einem Anteil von 34 % in der Gebühr. In diesem Bereich wird mit Kostensteigerungen gerechnet, da zum einen die Energiekosten und zum anderen die Kosten der Klärschlammverwertung zunehmen könnten. Letzteres ist der Fall, wenn die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung durch gesetzliche Vorgaben eingeschränkt wird und keine Ausnahmen eingeräumt werden.

Größenvorteile im Beschaffungswesen durch die Kooperation Wasser Aller Oker Leine

Die Kooperation Wasser Aller Oker Leine (kowa) wurde nach mehrjähriger Vorlaufzeit im Mai 2001 gegründet und steht jetzt vor der Entscheidung, sich noch enger zusammenschließen zu müssen. In der kowa werden das Beschaffungswesen und die Auftragsvergabe gemeinsam mit den Städten Wolfsburg und Gifhorn, fünf Wasserverbänden (Peine, Gifhorn, Weddel-Lehre, Vorsfelde und Garbsen-Neustadt) sowie den Abwasserverbänden Braunschweig und Wolfsburg koordiniert. Die Kooperation bezieht sich auch auf Laborarbeiten und, abgesehen von Braunschweig, auf den IT-Bereich. Die praktische Arbeit der kowa wird über Arbeitsgruppen abgewickelt, in denen Mitarbeiter der einzelnen Mitglieder

mitwirken. Die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen werden über die Geschäftsführerkonferenz umgesetzt. Speziell im Bereich Materialwirtschaft sind über gemeinsame Materialeinkäufe bereits erhebliche Einsparungen erzielt worden. Daneben gibt es auch Erfolge in der gemeinsamen Interessenvertretung, zum Beispiel bei der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung. Der Nachteil der KOWA liegt nach eigener Einschätzung in der Vielschichtigkeit der Unternehmen, die bei dem lockeren Zusammenschluss zu Akzeptanzproblemen außerhalb der KOWA führen kann. Günstiger wäre ein enger Zusammenschluss mit rechtsverbindlicher Außenwirkung.

Einsatz kostensenkender Techniken bei der Kanalsanierung

Der Einsatz einer innovativen Technik der Kamerabefahrung der Kanäle, der Panoramo-TV-Inspektionstechnik, führte in Braunschweig zu Einsparungen in Höhe von rund 20 % gegenüber der gängigen Technik der Kanalbefahrung. Auch diese Methode ist positiv und Gebühren senkend zu bewerten. In diesem Bereich werden weitere Kostensenkungen erwartet.

▪ **Schwerte in Nordrhein-Westfalen**

Die Stadt Schwerte an der Ruhr befindet sich im Kreis Unna in Nordrhein-Westfalen in unmittelbarer Nachbarschaft zu Dortmund, Iserlohn und Hagen und hat etwa 50.000 Einwohner (Stand: Dezember 2002). Schwerte liegt in einem weitläufigen Wasserschutzgebiet; 90 % des Stadtgebiets liegen in der Wasserschutzzone III und sind somit hohen, die Wasserwirtschaft betreffenden Umweltstandards unterworfen.

Gebührenkalkulation und Kanalbaufinanzierung

Im Rahmen der Gebührenkalkulation werden die Kapitalkosten durch Abschreibungen von Investitionen vom Wiederbeschaffungszeitwert und die Berechnung von Nominalzinsen bestimmt. Zuschüsse werden von der Zinsbasis abgezogen. Die Kanalbaufinanzierung erfolgt ausschließlich über Gebühren.

Nutzung von Spezialisierungsvorteilen durch die Kooperation mit einem privaten Unternehmen

Im Jahr 1993 wurde von der Stadt Schwerte und den Firmen Hochtief Projektentwicklung GmbH, Philipp Holzmann AG und Heitkamp Umwelttechnik GmbH die Stadtentwässerung Schwerte GmbH (SEG) gegründet. Die SEG gehört heute zu 52 % der Stadt Schwerte und zu 48 % der Rheinisch-Westfälischen Wasserversorgungsgesellschaft mbH (RWV GmbH) im Konzernverbund der RWE AG, und übernimmt als Betriebsführungsgesellschaft alle Aufgaben der Abwasserbeseitigung. Seit 2002 ist die SEG neben dem Kanalbau auch für den Straßenbau zuständig. Die Aufträge hinsichtlich Planung, Bau, Betrieb, Unterhaltung, Reparatur und Sanierung des Kanalnetzes vergibt die SEG überwiegend an mittelständische Fachfirmen, wobei sie regelmäßig Dreijahresverträge abschließt, um den Kontroll- und Überwachungsaufwand gering zu halten.

Im Jahr 1993 wurde neben der SEG das Sondervermögen Abwasser von der Stadt Schwerte gegründet. Seit 2003 wird der vormalige Eigenbetrieb als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt. Das Sondervermögen umfasst sowohl das Kanalnetz als auch die Anlagen. Für die Organisationsform „Anstalt

Exkurs 5: Einsparpotenziale in der Infrastrukturfürsorge

Eine neue Technik zur Senkung der Kosten der Infrastrukturfürsorge, die erst seit dem Jahr 2003 im Einsatz ist, ist eine virtuelle Kanalkamera, der 3D-Kugelbildscanner. Der Kugelbildscanner kann an verschiedenen Positionen im Kanalrohr eingesetzt werden und fotografiert z. B. alle fünf Zentimeter zurückgelegter Strecke ein Vollkugelbild. Damit wird das Kanalrohr vollständig digital abgebildet. Schwachstellen können von einem Spezialisten – und nicht mehr von mehreren Fachkräften, die bei der Inspektion vor Ort sein müssen – am Computer identifiziert werden.⁹⁸ Die hohe Bildschärfe erlaubt, dass auch Schwachstellen, die mit der konventionellen Methode nicht entdeckt werden, sichtbar werden (Beispiel: Mit dem 3D-Kugelbildscanner wurden bei einer Kontrolle 359 Fehler entdeckt gegenüber 159 Fehlern mit der konventionellen Methode). Zudem kann die Schadensentwicklung verfolgt werden, indem Aufnahmen zu verschiedenen Zeitpunkten verglichen werden. Die Kosten der Zustandserfassung der Kanäle konnten z. B. bei der Wuppertaler Stadtwerke AG um 30 % gesenkt werden.⁹⁹ Bisher sind 37 der so genannten Panoramo-TV-Anlagen im Einsatz.¹⁰⁰

(98) Demgegenüber erfolgt bei konventioneller Kamerabefahrung eines Kanals eine unwirtschaftliche Datenaufnahme: langsame Fahrt, Auswertung im Fahrzeug und damit verbunden lange und teure Standzeiten, verbunden mit kostenintensivem Personaleinsatz.

(99) Siehe hierzu das Gutachten von Prof. Dr. Stein und Partner GmbH, das im Internet unter <http://www.stein.de/> bestellt werden kann.

(100) Vgl. den Vortrag von Dr. Hunger auf dem Workshop Anfang November 2004 in Bonn, der im Rahmen des Projektes durchgeführt wurde.

des Öffentlichen Rechts“ hat sich die Stadt entschieden, weil auf diese Weise das Eigentum am Netz bei den Bürgern verbleibt und die Akzeptanz der Kooperation mit der RWW mbH erhöht wird.

Die SEG ist einer der ersten Betriebe in Deutschland, der nach DIN EN ISO 9002 und 14001 zertifiziert wurde und einer der ersten Betriebe, in dem Kommune und ein privatwirtschaftliches Unternehmen im Abwasserentsorgungsbereich eine Kooperation eingegangen sind.

Nutzung von Größenvorteilen hinsichtlich der Abwasseraufbereitung

Die Stadt Schwerte ist Mitglied im Ruhrverband. Dessen Aufgaben bestehen unter anderem in der Planung, dem Bau und Betrieb von Kläranlagen. Im Rahmen des Betriebes der Kläranlagen ist der Ruhrverband auch für die Beseitigung des Klärschlammes zuständig, der in Schwerte anfällt. Der Klärschlamm wird zunächst entwässert und im Anschluss daran überwiegend im Sauerland verbrannt. Ein geringer Teil wird vom Wupperverband übernommen und ebenfalls der Verbrennung zugeführt. Der Anteil der Umlage an den Ruhrverband beträgt derzeit 35 % der Abwassergebühr (Stand: 2004). Die Abwassergebühr wird in Schwerte erwartungsgemäß in den nächsten Jahren steigen. Kostenerhöhungen sind bei der Klärschlammverbrennung durch den Ruhrverband zu erwarten. Ebenso werden steigende Energiekosten und die jährlich um 2 % zunehmenden Personalkosten beim Ruhr-

verband zu einem Anstieg der Abwassergebühr in Schwerte führen.

Empfehlungen für die kommunale Abwasserentsorgung

Die Ergebnisse der Befragung der ausgewählten Abwasserentsorgungsunternehmen erlauben die Einschätzung, dass ein Anstieg der Energiepreise sowie der Zinsen die größeren Risiken hinsichtlich künftiger Gebührenerhöhungen darstellen. Das bedeutet, dass die kommunalen Abwasserentsorgungsunternehmen verschiedene Strategien nutzen sollten, die den Kostenanstieg zumindest dämpfen. Im Rahmen der Untersuchung und der Befragung hat sich gezeigt, dass Kooperationen kommunaler Unternehmen mit privaten Unternehmen oder zwischen kommunalen Unternehmen bzw. Kommunen zur Optimierung der Aufwendungen im Abwasserentsorgungsbereich führen. Es werden Größen-, Spezialisierungs- und – bei der Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Unternehmen – Verbundvorteile zu Gunsten der Gebührenhöhe und damit der Verbraucher genutzt.

Neben dieser Empfehlung kann aus den Befragungen der Abwasserentsorgungsunternehmen abgeleitet werden, dass die Gebühren und Erschließungsbeiträge zwar im überwiegenden Anteil der Kommunen vorbildlich kalkuliert werden, dass es aber wünschenswert wäre, wenn sachfremde Einflussnahmen auf die letztendliche Gebührenhöhe zurück

Tabelle 3:
Best-Practice-Beispiele für die Abwasserentsorgung

Stadt	Best Practice
Mainz	• sehr vorbildliche Gebührenkalkulation • Kooperation mit Umlandgemeinden • vorausschauende Dimensionierung der Anlagen • Verstromung der Biogase
Schönebeck an der Elbe	• sehr vorbildliche Gebührenkalkulation • Nutzung von Spezialisierungsvorteilen eines privaten Partners • motivationsfördernde Personalpolitik
Schwalbach am Taunus	• vorbildliche Gebührenkalkulation und Kanalbaufinanzierung • Nutzung von Spezialisierungsvorteilen eines privaten Partners • Nutzung von Verbundvorteilen durch Übertragung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung auf den privaten Partner
Frankfurt an der Oder	• Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen durch die Kooperation mit benachbarten Gemeinden und die Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Betrieb • Kompostierung der Klärschlämme • Verstromung der Biogase
Braunschweig	• optimierter Regiebetrieb mit kaufmännischer Buchführung • Nutzung von Größenvorteilen bei der Abwasserbehandlung und im Beschaffungswesen durch den Zusammenschluss mit mehreren Kommunen in Verbänden • Einsatz kostensenkender Verfahren bei der Kanalsanierung
Schwerte	• Nutzung von Spezialisierungsvorteilen eines privaten Partners • Nutzung von Größenvorteilen hinsichtlich der Abwasserbehandlung durch die Auslagerung an den Ruhrverband

genommen werden. Betriebswirtschaftliche Erfolge sollten sich ebenso wie eine ungünstige Kostenentwicklung im Entgelt niederschlagen und nicht von politischen Interessen mitbestimmt werden, um das Management bzw. die Mitarbeiter weiterhin zu motivieren, Betriebsergebnisse zu verbessern und Ursachen einer Kostenerhöhung auf den Grund zu gehen.

Ein hervorzuhebendes Problem für die Abwasserbeseitigungspraxis ist zurzeit und in mittlerer Frist die demografische Entwicklung insbesondere in ostdeutschen Kommunen. Diese wirkt sich nachteilig auf die Gebührenhöhe und die Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips bei der Kalkulation aus. Die Erhöhung des Anteils der Grundgebühr an der Gesamtgebühr genügt zwar aus ökonomischer Sicht nicht dem geforderten Äquivalenzprinzip, ist aber vor dem Hintergrund der Einnahmensicherheit des Entsorgungsunternehmens durchaus begründbar.

Tabelle 3 fasst die Best-Practice-Beispiele aus den Kommunen zusammen.

4.3 Abfallentsorgung

Neben den Kosten für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung hat auch die Abfallgebühr mit 18,4 % einen hohen Anteil an den kalten Wohnnebenkosten. Zudem steigt die Abfallgebühr im bundesdeutschen Durchschnitt seit vielen Jahren. Die Gründe für diese Steigerungen sollen im Folgenden näher

beleuchtet werden. Dabei stehen zunächst die Besonderheiten der Abfallentsorgung sowie die relevanten rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen im Vordergrund. Im zweiten Teil dieses Kapitels wird die Kalkulation der Abfallgebühr behandelt, anschließend werden die Kommunen vorgestellt, die vorbildlich bei der Gebührenberechnungsverfahren sowie gegebenenfalls besondere organisatorische bzw. technische, die Gebühr stabilisierende Maßnahmen durchführen.

Besonderheiten der Abfallentsorgung

Das Gesamtabfallaufkommen ist in Deutschland in den letzten Jahren stetig gesunken. Die Siedlungsabfälle bilden in diesem Trend allerdings eine Ausnahme (vgl. Tabelle 3). Der Anteil der Siedlungsabfälle am Gesamtabfall ist jedoch mit knapp 14 % relativ gering und die statistische Steigerung einer Einrechnung der besonders überwachungsbedürftigen Abfälle in diesen Bereich geschuldet. Dies ist auf die neue Kategorisierung nach dem Europäischen Abfallverzeichnis zurück zu führen.

Die Anzahl der Entsorgungsunternehmen in Deutschland kann nicht genau ermittelt werden. Da nur die Entsorgung des Siedlungsabfalls in den gesetzlichen Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – Kommunen oder Kreise – fällt, haben sich viele kleine und große private Entsorgungsfirmen auf dem Markt etabliert, die Aufgaben der öffentlichen Hand als Drittbeauftragte übernehmen. Allein im Verband Kommunale Abfall-

Tabelle 4:
Entwicklung des Abfallaufkommens in Deutschland in 1.000 t

	1996	1998 ¹⁾	2000 ^{2) 5)}	2001	2002 ¹⁾
Siedlungsabfälle ³⁾	44.390	44.825	50.132	49.397	52.772
Bergmaterial aus dem Bergbau (nicht b.ü.)	54.308	56.155	48.187	49.187	45.461
Abfälle aus Produktion und Gewerbe ³⁾	43.012	45.650	47.657	45.314	42.218
Bauschutt, Bodenaushub, Straßenaufbruch, Baustellenabfälle ³⁾	231.480	232.085	260.687	251.322	240.812
Besonders überwachungsbedürftige Abfälle (Sonderabfälle) ⁴⁾	12.128	14.366	-	-	-

1) Hamburg mit Daten von 1997

2) Daten teilweise mit Hamburg 1999

3) Ab 2000 einschl. der b. ü. Abfälle

4) Ab 2000 wurden die b. ü. Abfälle den entsprechenden Abfallströmen zugeordnet

5) Durch Umstieg vom LAGA-Abfallartenkatalog auf den Europäischen Abfallkatalog ergab sich eine Verschiebung der Abfallmengen in best. Unterpositionen. Für 2002 erfolgten Verschiebungen durch die Einführung des Europäischen Abfallverzeichnisses.

b.ü. = besonders überwachungsbedürftig

Exkurs 6: Anforderungen an eine wettbewerbsfähige kommunale Abfallentsorgung

Die Weiterentwicklung der kommunalen Abfallentsorgung hin zu einem wettbewerbsfähigen Bereich kommunaler Aufgabenerfüllung ist ein intensiv diskutiertes Thema. Der Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im Verband Kommunaler Unternehmen (VKS im VKU) hat für die zeitgemäße Realisierung der Aufgaben der kommunalen Entsorgung folgende Kriterien aufgestellt:

- Entwicklung und Optimierung betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Steuerung der kommunalen Abfallwirtschaft
- Entwicklung zukunftsfähiger Konzepte, die die anstehenden Entscheidungen im Abfallrecht aufgreifen und eine zeitnahe Umsetzung ermöglichen
- kritisches Begleiten von Innovationen in der Abfallwirtschaft und Nutzbarmachung geeigneter Entwicklungen zur Kostensenkung
- Optimierung der technischen Ausstattung und der Tourenplanung
- Wahl effizienter Organisationsformen
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch ständige Optimierungsprozesse
- Erschließung neuer Geschäftsfelder im Rahmen der durch Gemeindewirtschaftsrecht und EU-Recht gesteckten Grenzen
- Nutzung tariflicher Spielräume zur Personalkostensenkung unter Berücksichtigung sozialer Rahmenbedingungen
- Bildung strategischer Allianzen mit kommunalen, aber auch mit privaten Partnern durch öffentlich-öffentliche Partnerschaften oder öffentlich-private Partnerschaften
- Vergabe von Leistungen an Dritte, soweit hierdurch eine insgesamt kostengünstigere Erstellung möglich ist
- Aufgabenteilung mit benachbarten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) zur Nutzung vorhandener Anlagen- und Personalkapazitäten
- Planung, Bau und Betrieb neuer Anlagen gemeinsam mit weiteren örE zur Gewährleistung wirtschaftlicher Anlagenkapazitäten
- vor Verkauf von Betrieben/ Betriebsteilen Kosten-/Nutzenanalyse unter Berücksichtigung aller Aspekte
- regelmäßige Pflege des Dialoges mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie der örtlichen Politik

wirtschaft und Stadtreinigung im Verband kommunaler Unternehmen (VKS im VKU) sind 427 Unternehmen aus dem Bereich Abfallentsorgung organisiert, die die Abfallentsorgung für knapp 70 Millionen Einwohner in Deutschland übernehmen.¹⁰¹

Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 82,5 Millionen¹⁰² ist damit die kommunale Entsorgung von über 80 % der Bevölkerung erfasst. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass vor allem in den Neuen Bundesländern die Anzahl der Entsorgungsunternehmen höher ist. So sind in Sachsen bspw. nur vier Mitgliedsunternehmen registriert. Die Zahl der Kreise und kreisfreien Städte, die für die Entsorgung in dieser Region zuständig sind, beläuft sich jedoch auf neunundzwanzig. Aber auch in Westdeutschland sind nicht alle Unternehmen

Mitglied im VKS. In Bayern sind zum Beispiel nur 60 der insgesamt 86 öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im VKS organisiert.¹⁰³

Die Abfallwirtschaft in Deutschland wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Dazu gehören einerseits die auf unterschiedlichen Ebenen erlassenen Gesetze und Verordnungen, andererseits die aufgrund dieser gesetzlichen Bestimmungen und regionalen Gegebenheiten möglichen Organisationsstrukturen. Die Gebührenerhebung wird daher nicht nur von den finanzwirtschaftlichen Vorstellungen der Kommunalpolitik, sondern in entscheidendem Maße von den jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und der Bereitschaft bzw. Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder Verbänden beeinflusst.

(101)
VKUkompakt Ausgabe: 2004,
S. 1 und S. 5

(102)
Einwohner in Deutschland III.
Quartal 2004, Quelle: [http://www.
destatis.de/](http://www.destatis.de/), Juli 2005

(103)
Auf die gesetzlichen und organi-
satorischen Besonderheiten der
Abfallentsorgung wird später in
diesem Kapitel näher eingegan-
gen.

Eine Umsetzung dieser Kriterien ermöglicht es den öRE, die Abfallentsorgung effizient und ökonomisch zu realisieren, dies belegen auch die gewählten Beispiele, die zumindest einen Teil der hier geforderten Aktivitäten bereits in ihre tägliche Praxis aufgenommen haben. In erster Linie sind hier die Kooperationen von Organisationen und Einrichtungen unterschiedlicher Rechtsformen zu nennen, aber auch die Optimierung von Touren, Personalkosten und Fahrzeugflotte ist ein Kernelement der Anpassung an Markt und Gesetzeslagen. Die folgenden Ausführungen zeigen, dass der vom VKU aufgestellte Kriterienkatalog in der Realität sehr wohl Bestand hat.

Leistungsbereiche der Abfallentsorgung und Einsparpotenziale

Abfallentsorgung umfasst inzwischen weit mehr als nur den Transport und die Beseitigung des in einer Tonne gesammelten Hausmülls. Im Gegenteil: Das Angebot an zusätzlichen individuellen Dienstleistungen ist eine nicht zu vernachlässigende Größe der Abfallgebühren. Neben der grauen Restabfalltonne gibt es die getrennte Sammlung und Abholung bzw. Annahme von Bioabfall und Grünschnitt, Sperrmüll, Schadstoffen, Schrott, Altreifen, Batterien und den Wertstoffen Glas, Papier und Pappe sowie Leichtverpackungen. Die Höhe der Kosten wird unter anderem durch das Ausmaß des angebotenen Services bestimmt: die grundstücksgebundene Sammlung ist logistisch aufwändiger als die Sammlung an zentralen Standorten in den Wohngebieten.

Diese ist wiederum kostenintensiver, als die Annahme auf Wertstoffhöfen. Schadstoffmobile und Abfallberatung für verschiedene Bevölkerungsgruppen sind ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben und mit Kosten verbunden.

Die Kosten der Abfallentsorgung werden damit neben den rechtlichen von technischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Dazu zählen unter anderem die verschiedenen Methoden, das Abfallaufkommen z. B. mit Hilfe von Identsystemen zu messen. Aber auch Neuentwicklungen im Bereich der Fahrzeugtechnik sowie die verschiedenen Entsorgungs-, Behandlungs-, und Verwertungsanlagen beeinflussen die Kosten der Abfallentsorgung.

• Bemessung des individuellen Abfallaufkommens und Transport

Ein wichtiges Instrument zur Erfassung des Abfallaufkommens und zur Berechnung der Abfallgebühr sind zweifelsohne die Identsysteme, die von verschiedenen Firmen in unterschiedlicher technischer Ausstattung angeboten werden. Die Techniken basieren im Allgemeinen auf der elektronischen Datenerfassung mit Hilfe von Mikrochips, die am Behälterrand angebracht werden und entweder einen Sender oder einen Barcode enthalten. Mit einem Lesegerät am Sammelfahrzeug und einer Software zur Verarbeitung der Daten wird die genaue Erfassung des Abfallaufkommens z. B. eines Haushalts möglich. Die Einsatzmöglichkeiten solcher Systeme sind sehr vielseitig. Es kann zum Beispiel die Anzahl

Exkurs 7: Möglichkeiten der Erfassung von Abfallentsorgungsdaten durch Identsysteme

Die Einrichtung so genannter Ident- oder Identwägesysteme wird von Experten und den Kommunen als Anwendern unterschiedlich bewertet. Unbestritten sind die technischen Vorteile solcher Systeme: Die Abfallmengen können zum Beispiel durch Wiegen verursachergerecht erfasst und jedem angeschlossenen Haushalt genau zugeordnet werden. Dass trotzdem in Deutschland bisher nur rund eine Million Abfallbehälter mit den entsprechenden Mikrochips ausgestattet sind, welche die für die Erfassung notwendigen Grunddaten jedes Haushaltes enthalten, hängt vor allem mit den relativ hohen Investitionskosten zusammen. Das Leistungsspektrum der Ident- und Identwägesysteme geht jedoch über das reine Erfassen der Leerungsdaten hinaus. So werden in einigen Kommunen diese Systeme auch zur betriebsinternen Optimierung von Abläufen, insbesondere im Bereich der Logistik herangezogen. In Frankreich und den Niederlanden sind diese Systeme bereits sehr weit verbreitet und werden gerade auch zur Leistungsoptimierung in den Betrieben genutzt.

Die jeweiligen regionalen und lokalen Bedingungen für die Einrichtung eines Identsystems müssen jedoch vor der Investition genau geprüft werden. So ist die Einführung nur dann sinnvoll, wenn auch ein entsprechend transparentes Gebührensystem eingerichtet wird. Darüber hinaus ist es auch wichtig zu fragen, welches System aktuell in der Kommune zur Anwendung kommt: Gerade bei pauschaler Gebührenerhebung lohnt sich eine Umstellung auf ein IS/ IWS, während ein gut funktionierendes und von den Bürgern akzeptiertes Bedarfssystem mit Banderolen oder Müllmarken durchaus beibehalten werden kann.¹⁰⁴

(104)
Vgl. den Vortrag von Dr. Ralf Tuminski Anfang November 2004 in Bonn

der Leerungen für ein Grundstück/einen Haushalt oder, wie im Falle der Identwägesysteme, das gewogene Abfallaufkommen jedes Behälters einzeln erfasst werden. Weniger Anwendung findet das Volumenmesssystem, bei dem per Laser die Füllhöhe der Behälter festgestellt wird. Die Manipulationsmöglichkeiten (Verdichtung, schwere Gegenstände) sind hier recht groß. Die Einführung eines Identsystems führt zur Durchsetzung einer verursachergerechteren Gebührenanlastung. Die relativ hohen Investitions- und Betriebskosten solcher Systeme halten viele Kommunen jedoch von der Einführung ab. Es ist insofern nicht eindeutig, ob neben der höheren Äquivalenz auch sinkende bzw. stabile Gebühren die Folge der Einführung von Identsystemen sind.

Gebühren senkend kann auf lange Sicht die Erneuerung der Fahrzeugflotte wirken. Mit der Nutzung von Niederflersammelfahrzeugen oder Seitenladern werden Personalkosten verringert. Die Seitenladertechnik erfordert jedoch eine stärkere Mithilfe der Bevölkerung (genaues Ausrichten der Behälter am Straßenrand) und ein höheres technisches Verständnis des eingesetzten Personals.

Die Einsatzmöglichkeiten solcher Fahrzeuge sind in aller Regel durch regionale Gegebenheiten eingeschränkt. Insbesondere Innenstädte sind wegen der Besiedlungsdichte für neuere, größere und auf Rationalisierung der Arbeitsschritte setzende Techniken nicht geeignet. Die Investitionskosten in die Fahrzeugflotte sind in aller Regel aber relativ hoch. Entsprechend ist im Hinblick auf die Stabilisierung der Gebühren zwischen Personalkostenersparnissen und Investitionsaufwendungen auf lange Sicht abzuwägen.

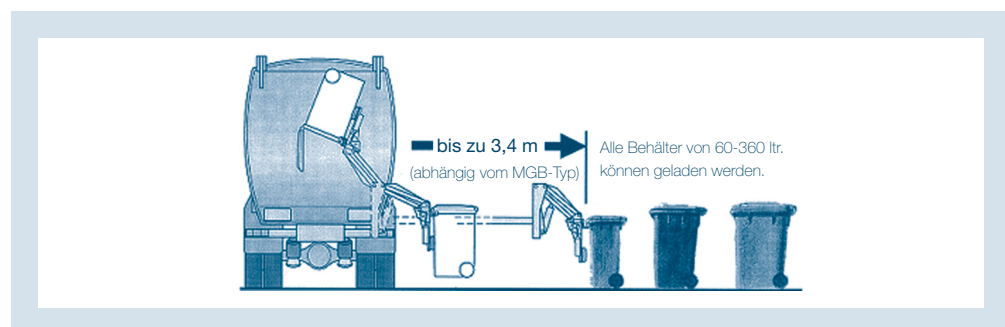
- Behandlung, Entsorgung und Verwertung von Abfällen

Einen großen Investitionsposten bilden der Betrieb, Neubau, Umbau bzw. die Sanierung von Entsorgungs-, Behandlungs- und Verwertungsanlagen, die den geltenden Richtlinien und Gesetzen entsprechen.

„In Deutschland werden immer weniger Abfälle deponiert und immer mehr verbrannt. Auf den Müllhalden landeten im Jahr 2002 rund 60 Millionen Tonnen Müll – acht Prozent weniger als fünf Jahre zuvor. Dabei handelte es sich vorwiegend um Bau- und Abbruchabfälle. Verbrannt wurde dagegen vor allem Siedlungsmüll. Verglichen mit 1997 nahm die Menge verbrannten Abfalls um rund 56 Prozent auf 19,7 Millionen Tonnen zu.“⁽¹⁰⁵⁾

Nachdem die Vorbehandlung von Abfall zur Ablagerung seit Mitte 2005 Pflicht ist, war es für die meisten Entsorgungsträger im Vorfeld notwendig, entsprechende Behandlungsanlagen zu errichten. Zu den wichtigsten Behandlungsprozessen zählen zum Beispiel das Sortieren von Abfällen zur getrennten Weiterbehandlung, das Zerkleinern oder Pressen und das Entfernen von Störstoffen (z. B. aus dem Biomüll). Neben der Sortierung von Hand gibt es die Trennung per Magnetabscheider, Windsichter (bei unterschiedlicher Dichte der Materialien), Nasstrenner mit speziellen Substraten und optische Sortieranlagen (v. a. in der Glastrennung).⁽¹⁰⁶⁾ Um den seit Juni 2005 vorgeschriebenen Maximalwert von fünf Massenprozent organischer Substanzen im Abfall zur Deponierung einhalten zu können, haben sich viele Entsorger für die Behandlung des Abfalls durch Verbrennung entschieden. Dabei sind verschiedene Methoden

Abbildung 14:
Seitenladertechnik



(105)
Vgl. http://www.atv.de/Kurzfas-sung_KA, 25.08.2004

(106)
Vgl. Nöthe (1999), S. 144 ff.

(107)
Für eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Verfahren siehe Nöthe (1999), S. 159-233.

Quelle: <http://www.awb-ak.de>, September 2004

zu unterscheiden: die einfache Verbrennung, die Pyrolyse/ Entgasung (thermische Zersetzung ohne Vergasungsmittel bis 900°C) und die Vergasung (thermische Umsetzung mit Vergasungsmittel).¹⁰⁷ Gegen den Einsatz von Pyrolyse/ Entgasung spricht in aller Regel die im Vergleich zur Verbrennung schlechtere energetische Nutzbarkeit, die Notwendigkeit zur Vorbehandlung der Abfälle (Zerkleinerung und Homogenisierung) und die geringe Massenreduktion (von einer Tonne Abfall verbleiben bis zu 400 kg Reststoffe, die anderweitig verbraucht werden müssen). Insgesamt sind daher aus der Verwertung in Müllverbrennungsanlagen (MVA) geringere Kosten zu erwarten.

Eine mechanisch-biologische Behandlungsanlage ist die oft gewählte Alternative zur Müllverbrennungsanlage (MVA) oder zum Müllheizkraftwerk (MHKW). Dabei werden mittels diverser Abscheideverfahren alle verrottbaren Bestandteile separiert und der Verbrennung zugeführt; die nicht verrottbaren (inerten) Abfälle werden deponiert. Die mechanische Behandlung umfasst dabei in der Regel bei allen Varianten die gleichen Schritte (Zerkleinern, Sieben, Magnetabscheiden, Homogenisieren). Unterschiede ergeben sich dagegen bei den biologischen Prozessen. Das zurzeit am häufigsten angewandte Verfahren ist die Herstellung von Trockenstabilat unter Wasserentzug des Materials und anschließender stofflicher Trennung. Die so gewonnenen Produkte können als Ersatzbrennstoffe in der Industrie verwendet werden. Der Bau und Betrieb solcher Anlagen ist kostenintensiver als die einfache Ablagerung der Abfälle auf den Deponien. Um die Kapazitäten und Kosten kontrollieren zu können, schließen sich größere regionale Einheiten oft durch Gründung von Gesellschaften oder Zweckverbänden zusammen.

• Öffentlichkeitsarbeit

Auch Öffentlichkeitsarbeit, die in den meisten Kommunen vor allem über einen Abfallkalender und die Herstellung von Broschüren zum Umgang mit verschiedenen Abfallfraktionen (z. B. Sperrmüll und Bioabfall) realisiert wird, ist notwendig, stellt aber einen hohen Kostenfaktor dar. Die Abfallwirtschaft kann im Sinne umweltpolitischer Zielsetzungen nur erfolgreich sein, wenn innerhalb der Bevölkerung das Bewusstsein für eine umweltgerechte Entsorgung entwickelt wird und die Vorschläge der Kommunen zur Abfallentsorgung von den Einwohnern angenommen

werden. Aus diesem Grund setzt heute die Öffentlichkeitsarbeit bereits in den Schulen an. Sie muss aber auch die Erwachsenen erreichen. Eine besondere Herausforderung ist dabei die Aufklärung ausländischer Bevölkerungsgruppen – Informationsblätter in türkischer oder russischer Sprache gehören zumindest in vielen größeren Städten inzwischen zum Standard.

• Zusammenfassung

Insgesamt ist festzustellen, dass die Umsetzung der Vorgaben der neuen Deponieverordnung zum Juni 2005 die Kosten vieler Entsorgungsunternehmen erhöht. Das betrifft nicht nur den Neu- und Umbau bestehender Anlagen, sondern auch den Unterhalt oder die erhöhten Gebühren für die Abnahme dieser Abfälle in den neuen Anlagen. Eine preiswertere Entsorgung ist auf dieser Basis kaum möglich. Vorteile haben jene Kommunen, die sich bereits seit geraumer Zeit von der Deponierung der Abfälle distanziert und auf Müllverbrennung oder andere thermische Behandlungsanlagen konzentriert haben. Für andere kommunale Entsorger bietet dagegen der Zusammenschluss zu regionalen Verbänden und Zweckverbänden Effizienzsteigerungsmöglichkeiten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Auf die Organisation und Entwicklung der Abfallentsorgung in Deutschland hat die Gesetzgebung der verschiedenen föderalen Ebenen Einfluss. Prinzipiell vereinheitlichende Wirkung haben dabei die Richtlinien der Europäischen Union und die Gesetze und Verordnungen des Bundes. Daneben erlassen die einzelnen Bundesländer eigene Abfallgesetze und haben damit die Möglichkeit, gesetzliche Rahmenbedingungen auf Länderebene zu gestalten. Die Kommunen wiederum müssen in den Abfallsatzungen die Entsorgungsleistungen definieren und in einem Abfallwirtschaftskonzept die Aktivitäten, Entwicklungen und Prognosen der Entsorgung offen legen. Im Folgenden werden ausschließlich die Richtlinien, Gesetze und Verordnungen etc. aufgeführt, die in Zukunft zu Gebührensteigerungen führen könnten.¹⁰⁸

• Umweltpolitische Zielsetzungen und deren Umsetzung

Die Richtlinie zur Abfallverbrennung¹⁰⁹ hat nicht nur Gültigkeit für reine Abfallverbrennungsanlagen, sondern auch für Anlagen, in

(108) Weitere Richtlinien der EU sind die Richtlinie des Rates über Abfälle (75/442/EWG), die Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.04.1999 über Abfalldeponien, die Richtlinie 94/62/EG des Rates und des Europäischen Parlaments vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle. Die Auswirkungen der Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht haben bereits in der Vergangenheit zu Änderungen der Abfallgebühren geführt und werden deshalb hier nicht näher besprochen.

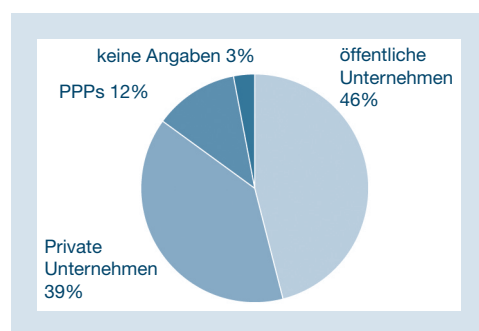
(109) Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.12.2000 über die Verbrennung von Abfällen

denen Abfälle als Brennstoff für weitere Vorgänge genutzt werden (v. a. Energiegewinnung). Für die Verbrennungsvorgänge werden in der Richtlinie die technischen und physikalischen Rahmenbedingungen sowie Grenzwerte definiert. Ziel der Richtlinie ist es, dass die Verbrennung jeglicher für diesen Prozess freigegebener Abfälle so umweltschonend, d. h. emissionsarm wie möglich realisiert werden kann. Diese Richtlinie ist bei Altanlagen bis zum 28. 12. 2005 umzusetzen.

Auf Bundesebene ist das wichtigste Rechtsdokument für die Abfallwirtschaft das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) aus dem Jahr 1996.¹¹⁰ In § 1 heißt es: „Zweck des Gesetzes ist die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen und die Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen.“ Dabei ist in erster Linie auf eine Vermeidung von Abfällen, in zweiter Linie auf eine stoffliche oder energetische Verwertung hinzuwirken. Die Behandlung und Ablagerung von Siedlungsabfällen wird in drei Verordnungen geregelt. Dies sind im Einzelnen die Deponieverordnung, die Verordnung zur biologischen Behandlung von Abfällen und die Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung. Hier sind die wesentlichen Bestimmungen zum Aufbau und zur technischen Ausstattung von Deponien niedergelegt. Auch der Zwang zur Vorbehandlung von Abfällen zur Ablagerung ist hier festgeschrieben. Seit Juni 2005 dürfen nach diesen Verordnungen nur noch 5 % organische Anteile in Abfällen zur Ablagerung auf Deponien enthalten sein.¹¹¹

Aufgrund dieser Verordnungen und der damit verbundenen Novellierung und Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi) sind in vielen Kommunen bis spätestens Mitte des Jahres 2005 größere Investitionen in neue Behandlungsanlagen sowie die Sanierung und Stilllegung alter Deponien

Abbildung 15:
Marktanteile der Entsorger



Quelle: Alwast (2004), S. 4

notwendig geworden. Hieraus können sich Kostensteigerungen für die Behandlung und Entsorgung von Abfällen ergeben. Schon im Vorfeld zeigte sich laut VKS im VKU eine erhöhte Investitionsbereitschaft in der Entsorgungsbranche. Mit 1,7 Millionen € wurden hier im Jahr 2004 deutlich höhere Investitionen getätigt als im Trink- und Abwasserbereich mit knapp einer Million € bzw. 870.000 €. ¹¹²

• Hoheitsaufgabe Abfallentsorgung und die Auswirkungen dieser Einstufung

Ebenso wie die Trinkwasservers- und die Abwasserentsorgung ist auch die umweltgerechte und ordnungsgemäße Abfallentsorgung prinzipiell eine kommunale Pflichtaufgabe, d. h. die Abfallentsorgung wird als sogenannte Daseinsvorsorgeaufgabe angesehen. Wie bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung gilt auch bei der kommunalen Abfallentsorgung der so genannte Benutzungszwang innerhalb eines Entsorgungsgebietes für die privaten Haushalte, d. h. der einzelne Haushalt kann seinen Entsorger nicht frei wählen. Der Benutzungszwang gilt allerdings nicht für alle Abfallarten und Abfallverursacher.¹¹³ So kann zum Beispiel der Entsorger die Annahme einiger (als gefährlich einzustufender) Abfälle verweigern. Der Verursacher, in den meisten Fällen ein Gewerbebetrieb, ist dann für die ordnungsgemäße Entsorgung verantwortlich. Gewerbebetriebe haben daher die Möglichkeit, ihre Entsorgung – auch im Verbund – individuell mit privaten Unternehmen zu organisieren. Für private Haushalte gilt die Überlassungspflicht ohne Einschränkung nur noch für Abfälle zur Beseitigung. Abfälle zur Verwertung (z.B. Papier, Bioabfall) sind davon ausgenommen.¹¹⁴ Eine eindeutige Definition von Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung existiert allerdings weder im deutschen noch im europäischen Abfallrecht und ist gerade im Hinblick auf eine weitere Liberalisierung der Abfallwirtschaft ein ständiges Diskussionsthema.

Der Benutzungszwang wird prinzipiell noch immer mit dem Argument „der Herstellung einer hygienischen Lebensumwelt für die Bürger einer Gemeinde“ und damit einer Art Qualitätssicherung begründet.¹¹⁵ Diese umweltpolitische Begründung trägt aber wie bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung insofern nicht, als dass sowohl öffentliche als auch private Anbieter an die Gesetzgebung gebunden sind. Im Ergebnis ist ein gesetzlich festgelegter Wunsch

(110)
Eine ausführliche Behandlung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes findet sich bspw. bei Nöthe (1999), S. 27 ff.

(111)
Nöthe (1999), S. 19

(112)
VKU (2004), S. 2

(113)
Vgl. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der Umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (KrW-/AbfG) §13 f.

(114)
Vgl. Berkenheide (2000), S. 52 f.

(115)
Der Siedlungsabfall wird vor allem von Gegnern der Privatisierung als „Risikogut“ bezeichnet, dessen Entsorgung nicht im Wettbewerb erbracht werden sollte. Vgl. Friedrich (2003), o. S.

nach einer „hygienischen Lebensumwelt“ unabhängig von organisatorischen Regelungen sicherzustellen.

Neben dem Benutzungszwang wirkt sich die Definition der Abfallentsorgung als Bereich wirtschaftlicher oder nicht-wirtschaftlicher Betätigung von Kommunen auf die Organisation der Leistungserbringung aus. Während die nicht-wirtschaftliche Leistungserbringung einer öffentlichen Institution von der Steuerpflicht befreit ist, sind so genannte wirtschaftliche Leistungen steuerpflichtig. Nach EU-Recht ist die kommunale Abfallentsorgung eine wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen, die ebenso von anderen, privaten Unternehmen übernommen werden könnte und somit besteuert werden müsste. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes bestätigt, dass aus Wettbewerbsgründen die Umsatzsteuerpflicht für kommunale Entsorgungsbetriebe einzuführen ist.¹¹⁶ Dies ist in Deutschland für Entsorgungsbetriebe mit öffentlich-rechtlicher Organisationsform jedoch noch nicht umgesetzt worden.¹¹⁷

Die heutige Organisationsstruktur der Entsorgungswirtschaft ist Reflex der Einstufung der Abfallentsorgung als nicht-wirtschaftliche Betätigung einer Kommune und als Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Abfallentsorgung ist in Deutschland in der Hand der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE). In der Regel sind dies die Kreise und kreisfreien Städte.¹¹⁸ Die Aufgaben der Entsorgung können jedoch auf die kreisangehörigen Kommunen,

Ämter oder Zweckverbände übertragen werden.¹¹⁹ Auch eine Aufteilung der Aufgaben zwischen den Kreisen und Gemeinden ist möglich. In Nordrhein-Westfalen sind beispielsweise die kreisangehörigen Gemeinden verpflichtet, die Sammlung und den Transport der Abfälle zu organisieren. Die Kreise müssen dagegen die notwendigen Anlagen zur Verwertung, Behandlung und Entsorgung bereitstellen und betreiben. Inzwischen ist in vielen Kommunen bzw. Kreisen die in den Landesabfallgesetzen erlaubte Übertragung der Entsorgungspflicht auf private Dritte vorgenommen oder der ehemals städtische Entsorgungsbetrieb in eine GmbH ausgegründet worden. Daraus ergeben sich viele Organisationsmöglichkeiten der kommunalen Abfallentsorgung. Im Folgenden sollen vereinfacht drei Möglichkeiten ohne wertende Reihenfolge kurz dargestellt werden.

■ Kommunalen Eigenbetrieb bzw. Zweckverband

Eine Einrichtung bzw. ein Unternehmen ist für alle organisatorischen und operativen Aufgaben der Abfallentsorgung (Sammlung, Transport, zusätzliche Dienstleistungen, Verwaltung, Gebührenberechnung und -erhebung) sowie für die Verbringung der Abfälle (Deponierung, Verbrennung, Verwertung etc.) zuständig. Dabei handelt es sich in der Regel um einen Eigenbetrieb der Kommune oder einen Zweckverband mehrerer Kommunen, eines Kreises oder mehrerer Kreise.

Exkurs 8: Vorteile der Organisation im Zweckverband

Zweckverbände sind im Bereich der Abfallentsorgung eine weit verbreitete Organisationsform, die gerade in ländlichen, weniger dicht besiedelten Gebieten deutliche Vorteile für den einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorger aufweist. So können beispielsweise die Verwaltungskosten erheblich gesenkt werden, kurze Entscheidungswege und eine schnellere Umsetzung von Beschlüssen sowie eine stärkere Position in Verhandlungen mit Auftragnehmern erreicht werden. Dabei können für einen Zweckverband auch alle Vorteile der Vergabe operativer Aufgaben an private Dritte genutzt werden. Der Verband ist in diesem Fall lediglich für die Organisation und Verwaltungsarbeit im Zuge der Abfallentsorgung innerhalb des Verbandsgebietes zuständig.

Gerade im Hinblick auf die Umsetzung der Abfallablagerversordnung seit Juni 2005 ist der Zweckverband für einige Kommunen auch für die Verbringung, Behandlung, Verwertung und letztendliche Ablagerung der Abfälle eine kostenoptimierende Alternative zur kleinteiligen Entsorgung auf kommunaler Ebene.

Auch gegenüber der kreisbezogenen Entsorgung, wie sie in Nordrhein-Westfalen gesetzlich verankert ist, bietet der Zweckverband Vorteile: Das Verbandsgebiet und damit die Kooperation zwischen den Kommunen ist weder auf eine administrative Einheit beschränkt, noch muss diese in ihrem gesamten Umfang integriert werden; das Verbandsgebiet kann also gemäß den Wünschen einzelner Kommunen nach Beteiligung oder Ausschluss in seiner Größe variieren.¹²⁰

(116)
Vgl. Berkenheide (2000), S. 56f.

(117)
Vgl. Berkenheide (2000), S. 58

(118)
Vgl. z. B. § 2 Brandenburgisches Abfallgesetz (BbgAbfG)

(119)
Vgl. z. B. § 3 Abs. 4 Satz 1 Landesabfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LAbfWG)

(120)
Vgl. den Vortrag von Lutz-Rainer Pätzold Anfang November 2005 in Bonn sowie ein Gespräch mit Thomas Riddermann am 15. Juni 2004 in Telgte.

- Auslagerung bestimmter operativer Dienste

Die Verwaltung und Organisation aller Belange der Abfallwirtschaft ist Aufgabe einer öffentlichen Einrichtung. Operative Dienste werden jedoch mit Hilfe des Ausschreibungsverfahrens an Dritte delegiert. Dies kann sowohl die Sammlung und den Transport, als auch die Verbringung der Abfälle betreffen. Möglich ist auch eine Teilung der operativen Aufgaben. Der öRE übernimmt dann häufig die Restabfallsammlung, überlässt die anderen Abfallfraktionen jedoch einem oder mehreren privaten Dritten. In Bayern werden beispielsweise inzwischen mehr als 75 % der kommunalen Entsorgungsleistungen von privaten Dritten übernommen.¹²¹

- Weitergehende Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Dritten

Die Gemeinde als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger übernimmt nur die organisatorischen und operativen Aufgaben der Sammlung und des Transports, die Verwertung, Behandlung und Entsorgung der Abfälle ist jedoch in Form eines Zweckverbands auf Kreisebene (z. B. Freiberg, Chemnitz, Telgte), mit anderen Kommunen und/oder Kreisen in einer Gesellschaft (z. B. Speyer) oder in Form eines PPP-Betreibermodells mit einem privaten Unternehmen (z. B. Gelsenkirchen) organisiert.

Die Variationsbreite der Organisationsmöglichkeiten ist innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen groß. Jeder öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann und muss aufgrund individueller historischer, politischer und geographischer Gegebenheiten eine Entscheidung für ein bestimmtes, nur auf ihn zugeschnittenes Modell treffen und auf Jahre mit diesen Entscheidungen arbeiten. Den Umstrukturierungen innerhalb der Betriebe bzw. den Auslagerungen bestimmter Aufgabenbereiche geht in der Regel eine Betriebsprüfung zur Optimierung der Organisation voraus (wie zum Beispiel in Chemnitz).

Gebührenkalkulation in der Abfallentsorgung

Dieser Abschnitt gibt Aufschluss über die Gebührenentwicklungen in den letzten Jahren in den Kommunen und Landkreisen und thematisiert die Schwierigkeiten von Gebührenvergleichen und Gebührenstrukturen. Im

Anschluss daran sollen die einzelnen Problempunkte der Gebührenermittlung in der Abfallentsorgung näher betrachtet werden.

Gebührenentwicklung und absolute Gebührenhöhe

Aussagen über die Entwicklung der Abfallgebühren in Deutschland können nicht pauschal getroffen werden. Die bisher beschriebenen Unterschiede in der rechtlichen und technischen Ausgestaltung der Abfallentsorgung in den Kommunen bzw. Landkreisen lässt eine Verallgemeinerung nicht zu. Die Daten werden in der Regel in jedem Bundesland entsprechend den Kommunalabgabengesetzen und in den Kommunen individuell nach einem gesonderten Schema erhoben.

Im Jahre 2004 hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (StMUGV) eine vergleichende Studie zu den Kosten der Abfallentsorgung in Bayern veröffentlicht. In dieser Studie fanden unter anderem die verschiedenen Leistungsspektren der Entsorger Beachtung. Die mittleren Kosten der Entsorgung in Bayern wurden dabei mit 62 € pro Einwohner und Jahr (2003)¹²² beziffert. Die Gebührenspreize spanne beläuft sich auf 78 € bis 291 € pro Haushalt und Jahr. Für einen Vier-Personen-Haushalt liegt der Mittelwert bei 168,48 €. Im Vergleich zum Jahr 2000 ist die Gebühr im Durchschnitt stabil geblieben. Neben dieser Studie hat das StMUGV vergleichende Daten zu den Abfallgebühren in den einzelnen Bundesländern erhoben. Dabei lag das pauschalisierte Modell des Vier-Personen-Haushalts zugrunde. Demnach ergibt sich eine mittlere jährliche Belastung von 190 € pro Haushalt, die sich jedoch innerhalb einer sehr großen Bandbreite zwischen 59 € und 400 € wieder finden. Dies mag auf den Umfang der zusätzlichen Leistungen zurückzuführen sein. Die höchsten Gebühren wurden innerhalb der Untersuchung in Hessen und Nordrhein-Westfalen ermittelt. Die geringsten Gebühren werden in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz erhoben.¹²³

Die Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit absoluter Gebühren und die Notwendigkeit zur Konstruktion von Modellen zur Ermittlung der Gebührenhöhe für Vergleiche auf regionaler und nationaler Ebene ergeben sich vor allem aus den unterschiedlichen Kalkulationsmethoden und aus den verschiedenen Gebührenmodellen, die zur Anwendung kommen.

(121)
Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg. 2004), S. 7

(122)
Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (2004), S. 15

(123)
Vgl. ebenda

Gebührenmodelle

Die Zahl der möglichen Gebührenmodelle ist, wie die Zahl der Organisationsmodelle, im Prinzip unbegrenzt. Die verursachergerechte Berechnung der Gebühren ist jedoch mit keinem der Systeme vollständig möglich, eine exakte Kontrolle der Abfallerzeuger nicht realisierbar. Es ist außerdem nicht von der Hand zu weisen, dass komplexe Modelle den Bürger dazu verleiten, den Abfall wild abzulagern. Die daraus entstehenden Kosten müssen von allen anderen Nutzern bzw. Bürgern getragen werden, eine verursachergerechte Umlegung ist in diesen Fällen nicht gewährleistet. Die Einführung eines transparenten Gebührensystems für die Kostenentwicklung der Abfallentsorgung kann daher unter Umständen nur anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse beurteilt werden.

Generell wird zwischen ein- und mehrteiligen Gebührenmodellen unterschieden. Die pauschalen, einteiligen Gebührenmodelle lassen für den Verbraucher keine Rückschlüsse auf die Anteile der Grund- und Leistungsgebühren sowie die individuelle Inanspruchnahme der Entsorgungssysteme zu.¹²⁴ Sie sind für den Verbraucher somit intransparent und im Allgemeinen nicht empfehlenswert. Trotzdem findet das pauschale Modell mit einer einfachen Stufung der Gebühren nach Tonnengröße und Abfuhrhythmus breite Anwendung. Oft wird inzwischen die Pauschalität dieser Methode durch die Aufteilung in Grund- und Leistungsgebühr und damit die theoretische Umformung in ein mehrteiliges System transparenter gestaltet. An der wenig verursachergerechten Erfassung ändert das allerdings nichts.

Besser und inzwischen weit verbreitet sind dagegen die ebenfalls mehrteiligen Bedarfssysteme, die sich vor allem über die individuelle Wahl der Leerungsrhythmen definieren. Oft werden jedoch über eine aus Hygienegründen notwendige Mindestleerungszahl die finanziellen Einsparmöglichkeiten der Bürger beschnitten. Bei den Bedarfssystemen ist eine echte Zweiteilung – im Falle der Mindestleerungsgebühr sogar Dreiteilung – der Gebühr in Grund- und Leerungsgebühren notwendig.

Noch verursachungsgerechter wird die Abfallgebühr angelastet, wenn die Abfälle verwogen werden. Diese mit relativ hohem technischem Aufwand verbundene Lösung sieht mindestens eine Aufteilung in eine Grund-

und eine Massegebühr vor. Die Grundgebühr beinhaltet dabei alle Kosten der Vorhaltung und des Services des Entsorgers, die Massegebühr berechnet sich dagegen aus den reinen Entsorgungskosten für den Rest- bzw. Biomüll und beinhaltet beispielsweise den Transport oder die Deponiegebühren.

Fast alle Gebührenmodelle sehen eine Einteilung in Grund- und Leistungsgebühr vor. Die Erhebung der Grundgebühr kann dabei auf verschiedenen Ebenen ansetzen und pro Kopf, pro Haushalt oder auch pro Grundstück vorgenommen werden.

Grundgebührenanteil in der Abfallentsorgung

Die Grundgebühr darf nach der allgemeinen Auffassung¹²⁵, aber entgegen ökonomischer Überlegungen, nur die vom Abfallaufkommen unabhängigen, also fixen Kosten des Entsorgers, enthalten, die für die Aufrechterhaltung der Entsorgungsleistung notwendig sind. Dazu gehören z. B. die Kosten für die Gebührenveranlagung, die Fahrt- und Entleerungskosten, Personalkosten sowie Fahrzeug- und Mietkosten. In vielen Fällen wird der Begriff Grundgebühr jedoch weitaus oberflächlicher definiert und beinhaltet auch abfallmengenabhängige Größen wie bspw. die Kosten für die Abfuhr und Verbringung bestimmter Abfallfraktionen (Sperrmüll, Grünschnitt, Schadstoffe) und die Bewirtschaftung der Recyclinghöfe. Die Grundgebühr wird in der Regel pro Person oder pro Haushalt pauschal erhoben. Üblich ist außerdem die Erhebung einer behälterbezogenen Grundgebühr, bei der die Fixkosten pro Haushalt über die Größe und Anzahl der bereitgestellten Abfallbehälter in Rechnung gestellt werden.

Aus ökonomischer Sicht verletzt die Erhebung einer Grundgebühr das Äquivalenzprinzip. Besser wäre es, alle entstehenden Kosten auf die Menge oder Masse des insgesamt angefallenen Abfalls zu beziehen und diese Größe mit der Menge oder Masse des von einem Haushalt produzierten Abfalls zu multiplizieren. Begründet werden kann dies damit, dass auch die Verwaltungsaufwendungen und sonstige Kosten auf die Leistungseinheiten umzulegen sind, weil es sonst zu einer übermäßigen Belastung derjenigen Haushalte kommt, die relativ wenig Müll produzieren und zu einer zu geringen Belastung der Haushalte, die relativ viel Müll produzieren. Diese Methode würde jedoch die nahezu flächendeckende Einführung von Ident- und Identwägesyste-

(124)
Vgl. dazu Geißer und Kügler (2004), S. 475–481

(125)
Vgl. zum Beispiel OVG NRW, Urt. v. 02.02.2000 – 9 A 3915/98

Tabelle 5:
Vor- und Nachteile verschiedener Gebührenmodelle

Modell	Vorteile	Nachteile
Pauschal-/ Einheitsgebühr		
Personenbezogen	• Kalkulationssicherheit • bestimmte Kosten abhängig von der Anzahl der Personen im Haushalt (Spermüll-, Schadstoffentsorgung)	• hoher Verwaltungsaufwand bei Einführung • hoher Pflegeaufwand • bestimmte Kosten sind haushaltsorientiert
Behälterbezogen	• Kalkulationssicherheit • einfache Handhabung • geringer Verwaltungsaufwand	• Die Restabfallbehältergröße ist für die Bemessung der Kosten für sperrigen Abfall, Altpapier etc. weniger geeignet, da kein direkter Zusammenhang zwischen dem Restabfallaufkommen und dem Aufkommen an sperrigem Abfall, Altpapier etc. besteht.
Leistungsgebühr		
Volumentarif	• Anreiz zur Vermeidung und Verwertung von voluminösen Abfällen • verhältnismäßig geringer Verwaltungsaufwand • Tarif für Bürger nachvollziehbar bei freier Behälterwahl • sichere Gebührenkalkulation • fester Entsorgungsrhythmus vorteilhaft	• Anreiz zur Unterschreitung eines spezifischen Mindestbehältervolumen • Tendenz zu kleinen Abfallbehältern: höhere Abfuhrkosten • kleinere Behälter: höheres Spermüllaufkommen • Fehleinschätzung der benötigten Behältervolumen • saisonale Schwankungen des Abfallaufkommens
Entleerungstarif	• Annäherung an Wirklichkeitsmaßstab • Bereitstellung voller Behälter zur Entleerung • Anreiz zur Vermeidung und Verwertung voluminöser Abfälle • Entsorgungsverhalten vom Abfuhrturnus entkoppelt • für Bürger nachvollziehbar	• hygienische Probleme • Anfahren aller Stellplätze erforderlich, obwohl nur einige Behälter herausgestellt werden • Verpressung der Abfälle in die Behälter • stärkere Anreize zur Fehlentsorgung
Gewichtstarif	• starker Anreiz zur Vermeidung und Verwertung von schweren Abfällen, Wirklichkeitsmaßstab • für Bürger nachvollziehbar • keine Verdichtung des Abfalls • hygienische Entsorgung	• höhere Investitions- und Wartungskosten • Behälter werden zum Teil nur halbvoll zur Entleerung bereit gestellt • Anreiz zur Fehlentsorgung • keine wesentliche Einsparung bei der Sammelzeit
Technisches Gebührensystem		
Müllmarke	• Vorauszahlungen der in Anspruch genommenen Leistung • geringste Kosten im Vergleich zu anderen Systemen • Vorgabe von Mindestentleerungen möglich, jedoch zu großer Verwaltungsaufwand (Auszahlung verbrauchter Marken am Quartalsende)	• Bürger müssen Müllmarken im Voraus erwerben • erhöhter Verwaltungsaufwand • Überfüllungen/Verdichtungen • geringer Anreiz für Müllexport • Diebstahl • schwierige Umsetzung in dicht besiedelten Bebauungsstrukturen • Entleerung von Behältern ohne bzw. mit falscher Müllmarke möglich
Identsystem	• komfortabler für Bürger als das Müllmarkensystem • elektronische Datenerfassung • Anreiz zur Vermeidung und getrennten Sammlung voluminöser Teile verbessert Behälterlogistik • Anwendung optimierter Gebührenmodelle möglich (Vorgabe Entleerung)	• höherer technischer Aufwand, bedingt störanfällig • höhere Kosten durch höhere Investitionen, Wartungen sowie Gebührenabrechnung • Überfüllung und stärkerer Anreiz zum Müllexport • schwierig in dicht besiedelten Bebauungsstrukturen • Verdichtungen
Identwägesystem	• Wirklichkeitsmaßstab • elektronische Datenerfassung • keine Verdichtung des Abfalls • Anwendung optimierter Gebührenmodelle möglich • Anreiz zur Vermeidung und getrennten Sammlung • bessere Tourenplanung • hygienischer, da Möglichkeit den Müllbehälter in nicht vollständig gefülltem Zustand leeren zu lassen	• hoher technischer Aufwand und größere Störanfälligkeit • höhere Kosten als Identsystem durch höhere Investitionen, Wartungen usw. • Nebengestellungen, Mengenverlagerungen • schwierige Umsetzung in dicht besiedelten Bebauungsstrukturen • starker Anreiz zum Müllexport

Quelle: Geißer und Kügler (2004), S. 476-481

men voraussetzen, da nur mit diesen Methoden eine verursacherbezogene Erfassung der Abfallmengen realisiert werden kann. Es ist davon auszugehen, dass der technische und finanzielle Aufwand nicht in allen Kommunen in einem ökonomisch sinnvollen Verhältnis zum gewünschten Ergebnis steht. Eine Kompromisslösung ist hier die Grundgebühr pro Person oder nach Haushaltsgröße, da angenommen werden kann, dass größere Haushalte im Allgemeinen mehr Abfall produzieren und daher zumindest in einigen Teilbereichen der Abfallentsorgung stärker an den allgemeinen Gebühren beteiligt werden sollten.

Der nutzungsabhängige Anteil in der Abfallgebühr

Der nutzungsabhängige Anteil der Entsorgungskosten wird in der kommunalen Abfallentsorgung in der Regel als Leistungsgebühr abgerechnet. Auch hier spielt die Behältergröße eine entscheidende Rolle. Zur Berechnung der tatsächlich verursachten Kosten werden jedoch auch weitere Maßstäbe herangezogen. Der selbst wählbare Abholrhythmus ist dabei die am häufigsten angewandte Rechengrundlage. Dabei wird mit Hilfe von Banderolen, die vorher beim Entsorger erworben werden, jede einzelne Leerung bezahlt und der Leerungswunsch durch Anbringen der Plaketten kenntlich gemacht. Mit Hilfe eines Identsystems, das die Zahl der Leerungen erfasst, ist der Maßstab des Abholrhythmus ebenfalls realisierbar. Das Verursacherprinzip wird hierbei jedoch nur ansatzweise beachtet. Weitaus äquivalenter ist dagegen die Messung der pro Haushalt anfallenden Abfallmengen. Grundlage hierfür ist die Einrichtung eines Identwägesystems, das die Wiegung der einzelnen Abfallbehälter während des Leervorgangs ermöglicht. Ein hohes Umweltbewusstsein der Bevölkerung vorausgesetzt, sind mit einem solchen System die Kosten in äquivalenter Weise auf den Bürger verteilbar. Ebenfalls verursachergerecht, aber weitaus seltener angewandt ist das Vo-

lumenmesssystem, bei dem per Ultraschall die Füllhöhe der Behälter gemessen wird. Da in den Entsorgungs- und Behandlungsanlagen der gelieferte Abfall jedoch nach Gewicht abgerechnet wird, ist eine Erfassung des Volumens gemessen am technischen Aufwand eine unzuverlässige Größe bei der Kostenermittlung.

Anteile verschiedener Kosten an der Abfallentsorgungsgebühr

In der Abfallentsorgung fallen in unterschiedlichen Bereichen Kosten an. Den größten Anteil haben dabei die Logistik (Sammlung und Transport, v. a. Restmüll) und die Behandlung sowie Deponierung der Abfälle. Ebenfalls nicht unerheblich sind Kosten für Verwertung und Verwaltung. In den einzelnen Bundesländern sind die Kostenstrukturen jedoch sehr unterschiedlich. Dieser Umstand ist vor allem der sehr heterogenen räumlichen Struktur (Siedlungsdichte, natürliche Gegebenheiten) und der Entsorgungstechnik (Konzentration auf Deponierung, Verbrennung, Behandlung) geschuldet.

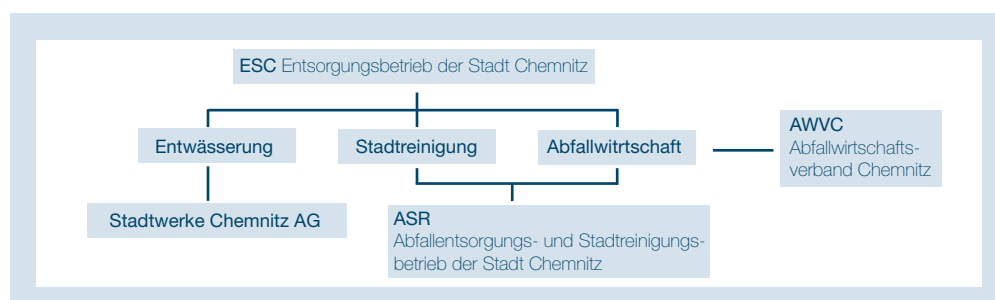
Best-Practice-Beispiele kommunaler Abfallentsorgung

Die im Folgenden genannten Kommunen verfahren in besonders vorbildlicher Weise bei der Kalkulation der Abfallgebühr und/ oder zeichnen sich durch die Anwendung besonderer organisatorischer Modelle bzw. technischer Verfahren aus.

▪ **Chemnitz in Sachsen**

Chemnitz ist nach Bevölkerungszahl und Fläche die drittgrößte Stadt in Sachsen. In Chemnitz leben zurzeit rund 248.000 Menschen (Stand: Dezember 2004). Die Bevölkerungsentwicklung ist seit einigen Jahren jedoch stark rückläufig. Chemnitz hat 39 Stadtteile mit einer Gesamtfläche von 221 km², von der etwas mehr als ein Drittel bebaute Siedlungs-

Abbildung 16:
Organisation der Abfallentsorgung in Chemnitz



fläche sind. Chemnitz hat unterschiedlich strukturierte Siedlungsgebiete. Dies ist auch für die Abfallwirtschaft von Bedeutung. Neben den hoch verdichteten Innenstadtbereichen (45.000 Einwohner) spielen vor allem die Großwohnsiedlungen aus sozialistischer Zeit (94.000 Einwohner) und die Siedlungsgebiete mit Ein- und kleineren Mehrfamilienhäusern (71.000 Einwohner) eine große Rolle.¹²⁶ Insbesondere die Großwohnsiedlungen sind durch abnehmende Bewohnerzahlen gekennzeichnet. Seit 1990 wurden insgesamt acht kleinere, ländlich geprägte Ortschaften aus dem Umland eingemeindet.

Verursachergerechte Anlastung der Kosten in der Gebühr: Dreigeteilte Gebühr und Nutzung eines Identwägesystems

Das zu Beginn des Jahres 2004 neu eingeführte Gebührensystem der Restabfallentsorgung in Chemnitz besteht aus drei einzelnen Gebühren: der Grundgebühr pro Haushalt, der Regeltleerungsgebühr (Anzahl und Größe der Behälter und Abfuhrhythmus) sowie der Gewichtsgebühr (0,10035 €/ kg). Für die Abfuhr des Bioabfalls kommen noch einmal je eine Regeltleerungsgebühr und eine Gewichtsgebühr (0,02768 €/ kg) hinzu.

Die Grundgebühr beinhaltet die Kosten für die Verwertung von Grünschnitt, für die Sammlung und den Transport von Rest- und Bioabfall, Behälterservice, Gebührenabrechnung, Abfallberatung, Papiersammlung und -transport, Verwaltungskostenerstattung, Durchführung Abfallwirtschaftlicher Grundsatzaufgaben, Öffentlichkeitsarbeit, Entsorgung von Problemstoffen, elektronischem Schrott und Kühlschränken, laufende Kosten für das Identwägesystem, Modellversuche sowie die Eigenkapitalverzinsung. Die verursachergerechte Erfassung des Abfalls beim Erzeuger wird durch ein Anfang 2004 eingeführtes Identwägesystem gewährleistet. Eine verursachergerechte Erfassung und Veranlagung jedes Haushaltes ist somit weitgehend gewährleistet. Abgesehen von der Grundgebühr wird mit dem Identwägesystem der Wirklichkeitsmaßstab – soweit technisch möglich – angewandt.

Hinsichtlich der Kalkulation der Gebühren wurden nur wenige Angaben gemacht. Die kalkulatorischen Abschreibungen werden vom Herstellungswert vorgenommen. Die Art der Zinsveranlagung ist nicht bekannt. Aus diesem Grund ist eine Beurteilung der Kalkulationsmethode nicht möglich. Auch über die Auf-

teilung einzelner Kostenarten auf die Gesamtgebühr wurden keine Angaben gemacht. Zuschüsse werden den Abfallwirtschaftsbetrieben nicht gewährt oder in Anspruch genommen.

Organisatorische Umstrukturierung der kommunalen Entsorgungsunternehmen

Für die kommunale Abfallwirtschaft sind in Chemnitz zwei öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zuständig. Dabei handelt es sich zum einen um den Entsorgungsbetrieb der Stadt Chemnitz (ESC) und zum anderen um den Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb der Stadt Chemnitz (ASR). Beide Betriebe sind Eigenbetriebe. Ihnen obliegt die Entsorgung der Abfälle privater Haushalte.

Der ESC ist 1999 aus dem Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieb der Stadt Chemnitz (ASC) hervorgegangen. Bis zum Jahr 2002 lagen seine Aufgaben in der Stadtreinigung, der Abfallwirtschaft und der Entwässerung der Haushalte. Mit der Neugründung des Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetriebes der Stadt Chemnitz (ASR) in Form eines Eigenbetriebes wurden die abfallwirtschaftlichen Aufgaben auf den ASR übertragen. Dabei sind die Verwaltung des Aufgabenbereichs Abfallentsorgung und die operativen Dienste voneinander getrennt worden. Die Entwässerung ist seither Aufgabe der Stadtwerke Chemnitz AG (SWC AG). Heute hat der ESC nur noch fünf Mitarbeiter, die die Verwaltungsaufgaben für die einzelnen Bereiche erledigen. Der größte Teil der Mitarbeiter des ASC wurde vom ASR übernommen. Der teilweise notwendige Stellenabbau konnte durch das altersbedingte Ausscheiden der Angestellten sozial verträglich realisiert werden.

Der ASR wurde im Jahr 2002 im Anschluss an eine betriebswirtschaftliche Prüfung neu gegründet und übernimmt weitestgehend die Entsorgungsaufgaben des ESC.

Die Option, in einigen Jahren den ESC (Erbringer der operativen Leistungen) in eine GmbH zu überführen, eröffnet weiteres Optimierungspotenzial: Eine gewerbliche Tätigkeit und gewinnbringendes Wirtschaften mit einer Ausdehnung des Leistungsspektrums bieten diesen beiden Betrieben gute Chancen auf einem liberalisierten Abfallmarkt. Vorteilhaft wäre diese Maßnahme zum Beispiel hinsichtlich der Einführung von Dienstleistungs-

(126)
Daten aus dem Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Chemnitz (2003), S. 8.

angeboten des ASR für andere kommunale oder private Unternehmen. So könnten die Kapazitäten der betriebseigenen Werkstatt ausgeschöpft und Wertstoffe, die auf den Wertstoffhöfen gesammelt werden, gezielt weiter verkauft werden. Im Rahmen eines Eigenbetriebs ist dies nicht möglich. Die Betriebsführung des ASR wird durch die Mitarbeiter des ESC erledigt, mit dem eine Grundsatzvereinbarung zur Ausübung dieser Tätigkeit besteht.¹²⁷

Alle Belange der Entsorgung in Chemnitz werden zentral vom Betriebshof aus gelenkt, hier haben auch die Verwaltungen von ESC und ASR ihren Sitz. Der ASR verfügt über eine eigene Fahrzeugflotte, die in betriebseigenen Werkstätten auf dem zentralen Betriebshof gewartet werden. Die Werkstatt verfügt über ausreichende Kapazitäten, so dass im Falle einer Umwandlung zur GmbH Auftragsarbeiten angenommen werden können. Insgesamt gibt es fünf strategisch über das Stadtgebiet verteilte und einheitlich gestaltete moderne Wertstoffhöfe, auf denen alle anfallenden Abfallarten in haushaltsüblichen Mengen abgegeben werden können. Die Kosten werden im Rahmen der Grundgebühr allen Gebührenschuldern angelastet.

Nutzung von Größenvorteilen durch die Mitgliedschaft im Abfallwirtschaftsverband Chemnitz

Im Jahr 1991 wurde der Abfallwirtschaftsverband Chemnitz (AWVC) gegründet. Zum Verband gehören die Stadt Chemnitz sowie die angrenzenden Landkreise Mittweida, Freiberg und Mittlerer Erzgebirgskreis. Der AWVC übernimmt koordinierende Aufgaben der Abfallwirtschaft sowie die Errichtung und den Betrieb von Abfallentsorgungsanlagen und Anlagen zum Umschlagen von Abfällen, die Gewährleistung der Entsorgungssicherheit für die

Verbandsmitglieder sowie die Erstellung und Fortschreibung von Abfallwirtschaftskonzepten und Abfallbilanzen. Diese Kooperation erlaubt die Nutzung von Größenvorteilen. Der AWVC ist Eigentümer der Abfalldeponien und übernimmt entsprechend die Deponierung der Abfälle der Verbandsmitglieder. Die Deponie „Weißer Weg“ wird bis 2005 mit einem Restnutzungskonzept weiter betrieben. An der Sanierung und Rekultivierung nach Schließung der Deponie wird bereits gearbeitet. Seit 2005 gibt es im Verbandsgebiet des AWVC eine TASI-konforme Vorbehandlung des Restabfalls mit anschließender Deponierung. Eine Müllverbrennungsanlage wird es, trotz anfänglicher Überlegungen, auch künftig nicht geben.

Zertifizierung der kommunalen Betriebe

Sowohl der ESC als auch der ASR haben ein zertifiziertes Qualitätsmanagement nach DIN EN ISO 9011:2000 eingeführt und arbeiten – im Fall des ESC – bereits seit Mitte der 1990er Jahre erfolgreich mit diesem System. Im November 2002 wurde die standardgerechte Führung beider Betriebe durch das 2. Wiederholungsaudit bestätigt.

Wesentlicher Bestandteil eines Qualitätsmanagements ist die exakte Beschreibung der anfallenden Aufgaben und deren Erfüllung. Somit kann gerade in größeren und dienstleistungsorientiert arbeitenden Betrieben eine gleich bleibend hohe Qualität und Effizienz gewährleistet werden.

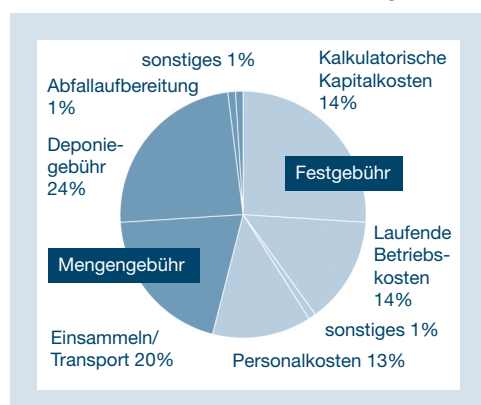
▪ **Freiberg in Sachsen**

Der zum größten Teil ländlich geprägte Kreis Freiberg – ehemals: Altkreise Freiberg, Flöha und Brand-Erbisdorf – umfasst eine Fläche von 914 km². Das Terrain erstreckt sich vom Erzgebirgsvorland bis zum Kamm des Erzgebirges, erreicht daher Höhen zwischen 200 und 800 Metern. Die Einwohnerzahlen des Kreises sind rückläufig. Zurzeit leben rund 146.000 Menschen in Freiberg, die Hälfte von ihnen in ländlichen Gebieten (Stand: Dezember 2004).

Verursachergerechte Anlastung der Kosten: Dreigeteilte Gebühr und Nutzung eines Identwägesystems

Die Gesamtgebühr gliedert sich in drei einzelne Gebühren, die Festgebühr pro Person und Jahr (11,64 €), die Entleerungsgebühr (nach Größe und Anzahl der Behälter, acht

Abbildung 17:
Anteile einzelner Kosten an der Gesamtgebühr



(127)

Für die Übernahme des Transports der im Dualen System Deutschland zu entsorgenden Leichtverpackungen wurde durch die 100%ige ASR-Tochter Wertstoff und Transport GmbH Chemnitz (WeTraC GmbH) und die Chemnitz Entsorgungsdienst (CED) GmbH die ArGe DSD gegründet, die durch diese Konstellation über die von DSD geforderte Sortieranlage verfügt.

Mindestleerungen) sowie die Massegebühr (0,17 € pro kg). In der Festgebühr sind die Vorhaltekosten für die Restabfallentsorgung sowie Kosten für die gesonderte Erfassung anderer Abfallarten (z. B. kommunales Altpapier, Problemabfall, Sperrmüll) enthalten. Nicht in der jährlichen Gebühr enthalten sind die Abgabe von Grünschnitt (Verursacherprinzip), sowie die Bioabfallsammlung, für die jeder Haushalt einen Vertrag mit einem privaten Dienstleister abschließen kann.

Die Massegebühr wird mit Hilfe eines im Jahr 1998 im Kreis Freiberg eingeführten Identwägesystems ermittelt. Der Restabfall wird verursachergerecht erfasst und die Kosten – abgesehen von der Festgebühr – entsprechend in der Gebühr angelastet.

Die Kalkulation der Kapitalkosten in der Gebühr ist als vorbildlich zu bezeichnen. Abschreibungen werden vom Herstellungswert kalkuliert und es werden Nominalzinsen veranschlagt. Zuschüsse wurden dem AWVC für die Anlagen zur Behandlung und Entsorgung der Abfälle gewährt. Wie mit diesen Zuschüssen hinsichtlich der Gebührenkalkulation verfahren wird, ist nicht bekannt.

Ausschreibung operativer Dienste

Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers hat die EKF Entsorgungsdienste Kreis Freiberg GmbH übernommen. Die EKF GmbH ist eine 100%ige Tochter des Landkreises und ist gemäß eines Geschäftsbesorgungsvertrages mit dem Landkreis für die Verwaltung, die Auftragsvergabe und die Koordinierung der Entsorgung im Landkreis Freiberg verant-

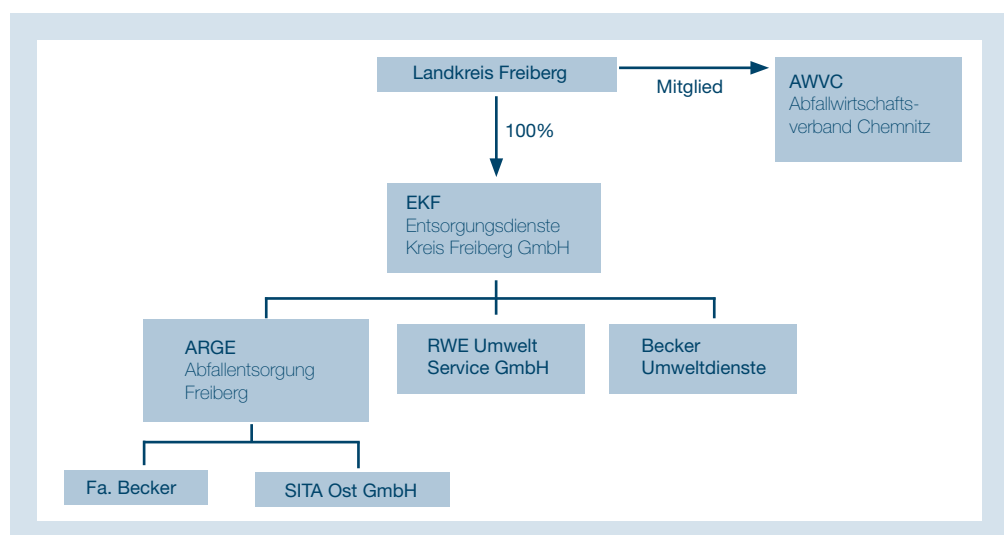
wortlich. Die operativen Leistungen wie Sammlung und Transport der verschiedenen Abfallarten werden durch private Dritte erbracht. Für die Sammlung und den Transport von Restabfall, Sperrmüll, Schadstoffen, Leichtverpackungen und Glas ist bis Ende 2004 die Firma RWE Umwelt Ost GmbH zuständig gewesen. Sie betreibt auch die drei Wertstoffhöfe im Landkreis. Für den Altkreis Brand-Erbisdorf übernimmt diese Dienstleistung bisher noch die Firma Becker Umweltdienste bzw. die SITA Entsorgungsgemeinschaft Flöha mbH (DSD). Die Sammlung des Altpapiers wird von der ARGE Abfallentsorgung Freiberg (Arbeitsgemeinschaft der Firmen SITA und BECKER) für den gesamten Landkreis übernommen.

Die für die Entsorgung notwendigen Fahrzeuge und Behälter sind nicht im Eigentum der EKF. Sie müssen von den jeweiligen privaten Entsorgern bereitgestellt und Instand gehalten werden. Auch die Wertstoffhöfe sind nicht im Eigentum der EKF/ des Landkreises, sondern Teil der Dienstleistungen der RWE. Die EKF und damit der Landkreis haben keine eigenen Anlagen und müssen dementsprechend wenig Personal für die Entsorgungsleistung zur Verfügung stellen.

Nutzung von Größenvorteilen als Mitglied des Abfallwirtschaftsverbandes Chemnitz

Wie die Stadt Chemnitz ist auch der Landkreis Freiberg Mitglied im Abfallwirtschaftsverband Chemnitz (AWVC) (s. o.). Die Verbringung der Abfälle erfolgt über einen größeren Zweckverband, der alle Entsorgungs- und Behandlungsanlagen unterhält. Auf diese Weise kann für die beteiligten Kommunen und Landkreise

Abbildung 18:
Organisation der Abfallentsorgung im Landkreis Freiberg



eine kostengünstigere und risikogeminderte – insbesondere im Bereich der Auslastung der Anlagen – Abfallentsorgung gewährleistet werden.

▪ *Gelsenkirchen in Nordrhein-Westfalen*

Gelsenkirchen ist im nördlichen Ruhrgebiet gelegen und hat zurzeit rund 273.000 Einwohner. Die Bevölkerungsentwicklung ist seit Anfang der 1990er Jahre allerdings rückläufig. Die Einwohner- und Siedlungsdichte ist in Gelsenkirchen nach wie vor relativ hoch.

Gebührensysteem und Gebührenkalkulation

Das Gebührensystem der Stadt Gelsenkirchen für die Abfallentsorgung ist sehr einfach gehalten. Bei festgelegter einmaliger Abfuhr pro Woche kann lediglich durch die Wahl des Behälters durch den Bürger die Höhe der Gebühren beeinflusst werden. Die Gebühr setzt sich generell aus der Grund- und der Leistungsgebühr zusammen. Mit der Jahresgebühr sind alle wesentlichen Leistungen wie beispielsweise die unbegrenzte Schadstoff- und Sperrmüllsammlung, die Abfuhr von Grünschnitt und Elektroschrott und die Abgabe von Abfällen in haushaltsüblichen Mengen auf den Wertstoffhöfen abgegolten. Allerdings werden in Gelsenkirchen Bioabfälle nicht erfasst, Papier nur in einem Stadtteil als Pilotprojekt. Die Gefahr der wilden Müllablagerung ist bei diesem Modell jedoch geringer.

Für Gewerbebetriebe gibt es eine gesonderte Gebühr; der Restabfallbehälter ist hier nochmals deutlich günstiger, dafür sind keine anderen Leistungen wie Schadstoffabgabe oder Sperrmüllsammlung enthalten.

Hinsichtlich der Gebührenkalkulation ist festzuhalten, dass die kalkulatorischen Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert

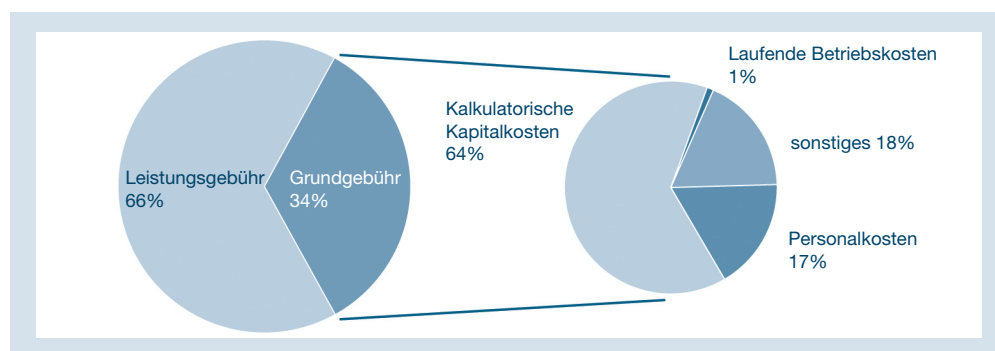
vorgenommen werden. Zudem wird der Nominalzins veranschlagt. Diese Vorgehensweise folgt nicht dem Äquivalenzprinzip. Ein einmaliger Zuschuss wurde vom Land Nordrhein-Westfalen für den Umbau des MHKW in Essen-Karnap gewährt. Außerdem wurden 1995 für den Probetrieb von Erdgasfahrzeugen Fördermittel der EU und des Bundesumweltamtes in Anspruch genommen. Diese Zuschüsse wurden in der Kalkulation der Gebühren berücksichtigt, d. h. sie wurden von der Bemessungsgrundlage für die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen abgezogen.

Trotz leichter Erhöhungen in den letzten Jahren gehören die Abfallgebühren in Gelsenkirchen zu den absolut niedrigsten in ganz Deutschland. Dies mag mit der Nutzung und laufenden Instandhaltung des Müllheizkraftwerkes aus den 80er Jahren und dem sehr einfachen und daher den Verwaltungsaufwand minimierenden Gebührensystem zusammenhängen.

Neustrukturierung der Abfallwirtschaft

Die Abfallwirtschaft Gelsens kirchens wurde zum 01. 01. 2003 neu strukturiert. Aus der Zusammenlegung der drei Betriebe GelsenRein, GelsenHaus und GelsenGrün ist das eigenbetriebsähnliche Unternehmen GelsenDienste entstanden. GelsenRein war ursprünglich die erste städtische Einrichtung, die 1994 aus den Stadtwerken ausgegliedert wurde. Die Stadtwerke sind inzwischen in der Gesellschaft für Energie und Wirtschaft mbH (GEW mbH) reorganisiert und führen für GelsenDienste, auf Grundlage eines Managementvertrags, die Verwaltungsaufgaben durch. Die Werksleitung ist seit der Zusammenführung in GelsenDiensteaus haftungsrechtlichen Gründen an drei natürliche Personen übergeben worden.

Abbildung 19:
Anteile einzelner Kosten an der Gesamtgebühr



Von GelsenDienste werden, abgesehen von der Verwertung, alle Aufgaben der Abfallentsorgung erfüllt. Mit ca. 150 Mitarbeitern gewährleistet GelsenDienste die Sammlung und den Transport des Restabfalls aller Haushalte sowie die Sperrmüll- und Schadstoffsammlung.¹²⁸ Der Stadt Gelsenkirchen gehören alle Fahrzeuge (insgesamt 50), die Abfallbehälter und die Wertstoffhöfe. Alle hier anfallenden Kosten werden also direkt abgerechnet. Der Zusammenschluss mehrerer städtischer Eigenbetriebe und ein Managementmodell mit den Stadtwerken sind die wesentlichen Reformen, die Gelsenkirchen zu einer interessanten Kommune hinsichtlich der Abfallentsorgung machen. Hierbei können vor allem auf Verwaltungsebene wirtschaftliche Vorteile geltend gemacht werden, die auch für andere Städte mit bestehender Dominanz von Eigen- und Regiebetrieben empfehlenswert ist. Dennoch wird die weitere betriebliche Optimierung regelmäßig diskutiert. Viele Projekte werden zu diesem Thema mit der Fachhochschule Gelsenkirchen durchgeführt.

Die Verwertung der Abfälle wird nicht von Gelsenkirchen selbst durchgeführt. Für die Verwertung von Grünschnitt besteht beispielsweise ein Vertrag mit der Kompostieranlage des Kreises Borken.

Auslagerung der Müllverbrennung

Im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) wurde die Entsorgung des Restabfalls an die RWE Power ausgelagert. Vier weitere Städte – Essen, Bottrop, Gladbeck und Mülheim an der Ruhr – unterhalten Einzelverträge mit RWE Power, die eine Abnahme der Abfallmengen (in Gelsenkirchen 23% der Gesamtmenge des MHKW) sowie eine anteilige Übernahme der Betreiberkosten (ebenfalls 23%) beinhalten.

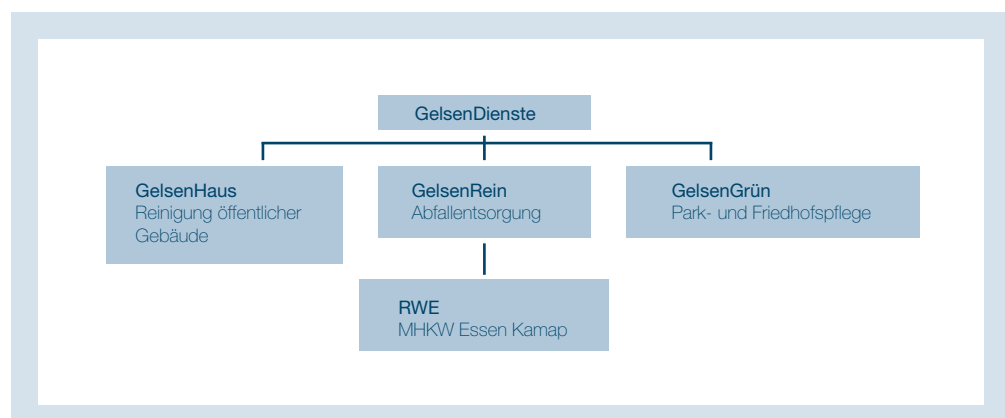
1980er Jahren umgebaut. Es wird laufend den technischen Standards angepasst – insbesondere nach der 17. Bundesimmissionsschutzverordnung – und von RWE Power betrieben. Seit 1993 verfügt diese Anlage über vier sogenannte Verbrennungslinien mit einer Gesamtkapazität von jährlich 740.000 Tonnen Müll.¹²⁹ Freie Kapazitäten werden gemeinschaftlich über die Verwertung und Entsorgung Karnap-Städte Holding GmbH (VEKS) vermarktet, um eine gute Auslastung aller vier Kessel des MHKW zu gewährleisten.

Das PPP-Modell für die Müllverbrennungsanlage und die Kooperation mit weiteren Städten der näheren Umgebung dient als gutes Beispiel für andere Kommunen mit ähnlicher Siedlungsstruktur. Hier werden in vorbildlicher Weise Verbundvorteile genutzt und stetig ausgebaut.

■ Königs Wusterhausen in Brandenburg

Königs Wusterhausen wurde als Best-Practice-Beispiel für eine Kleinstadt in ländlicher Siedlungsstruktur ausgewählt. Die Stadt Königs Wusterhausen (KW) liegt im nordwestlichen Teil des Gebietes des Südbrandenburgischen Abfallzweckverbandes (SBAZV) im Landkreis Dahme-Spreewald. Mitglieder des Zweckverbandes sind die Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald. Mit rund 17.000 Einwohnern ist KW die größte Stadt des Verbandsgebietes, in dem insgesamt rund 267.000 Menschen leben. Das Verbandsgebiet umfasst viele, aber vor allem kleine Gemeinden und Ortsteile und ist mit einer Fläche von 2.848 km² relativ groß. Im Einzugsbereich des SBAZV hat es seit Mitte der 1990er Jahre einen Bevölkerungszuwachs von fast 33.000 Einwohnern gegeben, diese positiven Werte werden allerdings nur in den Städten und Gemeinden im nördlichen Teil der beiden Landkreise und

Abbildung 20:
Organisation der Abfallentsorgung in Gelsenkirchen



(128)
Für die Sammlung der Leichtverpackungen im Rahmen des DSD wurde von den Karnap-Städten die Duale Entsorgung Karnap Städte gegründet.

(129)
Für weitere technische Ausführungen vgl. Nöthe (1999), S. 166 ff.

lin erreicht. Die Abfallentsorgung im Verbandsgebiet ist durch weite Strecken zwischen den Ortschaften und den Deponien bzw. den Abfallumschlagstationen gekennzeichnet.

Gebührensistem und Gebührenkalkulation

Die Gebühr setzt sich aus einem personen- gebundenen Grund- und einem Entleerungs- betrag zusammen. Der Grundbetrag beinhaltet alle Kosten für die Entsorgung von Sperrmüll, Papier, Elektronikschrott, Schad- stoffen, Altmetall sowie illegalen Ablagerungen und Aufwendungen für die Verwaltung, Ab- fallberatung, Öffentlichkeitsarbeit und die Rekultivierung von Deponien. Der Ent- leerungsbetrag deckt dagegen die Kosten für- das Einsammeln und den Transport sowie die Entsorgung und Behandlung des Restab- falls. Jeder Haushalt hat die Möglichkeit, selbst über die Abfuhrhäufigkeit zu entscheiden. Bioabfall wird nicht gesammelt, die Entsor- gung von Laubsäcken und Grünschnitt ist kostenpflichtig.

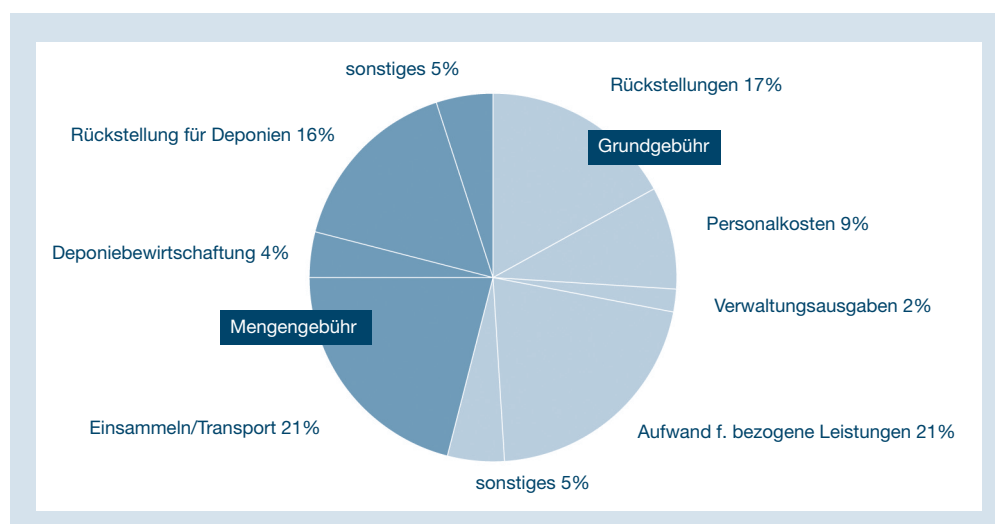
Laut SBAZV betrug die durchschnittliche Ge- bührenbelastung pro Einwohner im Jahr 2003 39,62 €. Seit neun Jahren sind die Gebühren im Verbandsgebiet stabil. Die Berechnung der Gebühren sieht Abschreibungen vom Herstel- lungswert vor. Zinsen werden jedoch nicht veranschlagt. Begründet wird dieses Vorgehen damit, dass bis vor kurzem keine größeren Investitionen vorgenommen wurden, die den Aufwand gerechtfertigt hätten. Für die Schlie- ßung und Sanierung der verbandseigenen Deponien wurden Fördermittel der EU in An- spruch genommen. Bei der Kalkulation der Gebühren ist der um die Fördermittel verrin- gerte Betrag eingeflossen.

Nutzung von Effizienzvorteilen durch den Zusammenschluss im Zweckverband und die Auslagerung von Aufgaben

Die Abfallwirtschaft für den nördlichen Teil des Landkreises Dahme-Spreewald (ehemals Kreis Königs Wusterhausen) ist zentral im SBAZV mit Sitz in Zossen organisiert. Der SBAZV wurde 1993 gegründet und hat seine Aufgabe als öffentlich-rechtlicher Entsorgungs- träger 1994 aufgenommen. Die Aufgaben des SBAZV bei der Durchführung der öffent- lich-rechtlichen Abfallentsorgung konzentrie- ren sich auf die Verwaltung, die operativen Aufgaben werden im wesentlichen privaten Dritten übertragen. Der Verband betreibt sei- ne Recyclinghöfe mit eigenem Personal.

Für die Sammlung und den Transport der Ab- fälle sind im Verbandsgebiet die Firmen RWE Umwelt Ost GmbH (für Teltow-Fläming) und AWU-Wildau GmbH (Landkreis Dahme- Spreewald, auch Altmetall und Altreifen im gesamten Gebiet) zuständig. Die Fahrzeuge befinden sich im Eigentum der jeweiligen pri- vaten Auftragnehmer, allerdings hat der SBAZV als Auftraggeber einen recht großen Einfluss auf die Ausstattung. Zur Erhöhung der Wirt- schaftlichkeit bei der Abfalleinsammlung werden z.B. verstärkt so genannte Seitenla- derfahrzeuge eingesetzt. Die Nutzung dieser Fahrzeuge bringt Einsparungen im Bereich der Personalkosten mit sich, die dem Verband über die abgeschlossenen Verträge zugute kommen. Die Abfallbehälter sind mit der Umrüstung auf die zweite Generation des Identsystems im Jahr 2004 Eigentum des SBAZV (vorher der privaten Entsorger). Zwar sind einmalig höhere Investitionen für die Anschaf- fung angefallen, dafür entfallen in Zukunft die

Abbildung 21:
Anteile einzelner Kosten an der Gesamtgebühr



Behältermietgebühren der privaten Entsorger. Sämtliche Deponien des Verbandsgebiets befinden sich im Besitz des SBAZV.¹³⁰ Ab Mitte 2005 sollte der Abfall in einer Trockenstabilatanlage behandelt werden, an der der SBAZV beteiligt ist (s. u.). Um den Bau der Anlage zu ermöglichen wurde in den Jahren 2001 und 2002 der Zweckverband Abfallbehandlung Nuthe-Spree (ZAB) zusammen mit dem Landkreis Oder-Spree gegründet. Der ZAB ist Auftraggeber für den Bau einer Trockenstabilatanlage (vgl. Abschnitt zu den technischen Rahmenbedingungen der Abfallentsorgung), mit der insgesamt drei Einzelverträge geschlossen wurden: 1. ein Generalunternehmervertrag für den Bau der Anlage, 2. ein Betriebsführungsvertrag über fünf Jahre und 3. ein Verwertungsvertrag über zehn Jahre. Ab Mitte 2005 soll mit dieser Anlage eine kostengünstige und TASI-gerechte Vorbehandlung und Entsorgung der Abfälle gewährleistet sein. Die Gründung des neuen Zweckverbandes für die Behandlung und Ablagerung der Abfälle mit einem weiteren Landkreis im Jahr 2005 wird sich trotz der kostenintensiven notwendigen Mehrinvestitionen vor dem Hintergrund der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben amortisieren.

Da das Verbandsgebiet relativ groß und der Transportaufwand dementsprechend hoch ist, wurde für das südliche Verbandsgebiet in Luckenwalde eine Abfallumschlagstation (Recyclinghof) gebaut, von der zentral Transporte in die Restabfallbehandlungsanlage im nördlich gelegenen Niederlehme organisiert werden. Recyclinghöfe des SBAZV werden ebenfalls in Luckenwalde und Niederlehme sowie in Ludwigsfelde gebaut.

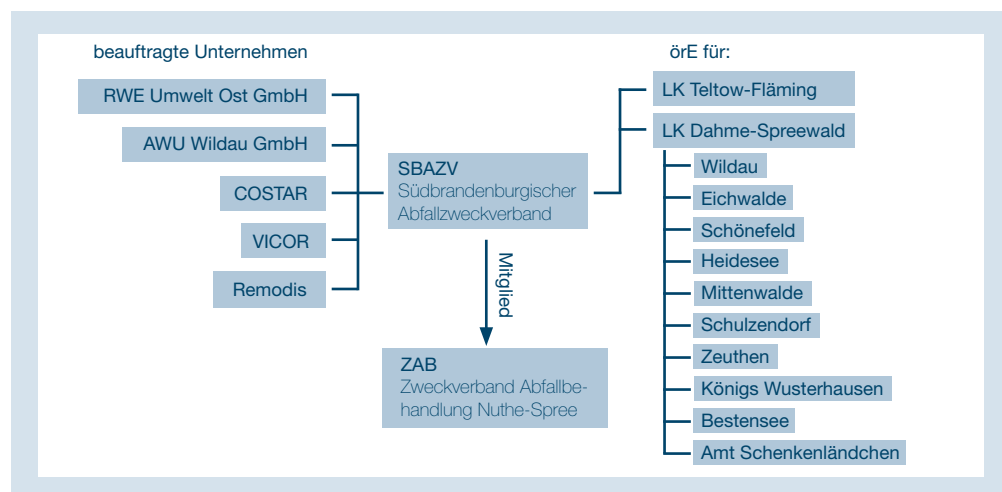
Verursachergerechte Anlastung der Kosten über ein Identensystem

Das elektronische Mülltonnenidentifikationssystem ist bereits 1996 mit Mikrochips der ersten Generation (5 MHz) eingeführt worden und 2004 mit leistungsfähigeren Mikrochips aufgerüstet worden. Bei diesem System werden Daten wie die Termine der Entleerung, die Größe des Behälters, das angefahrte Grundstück für jeden Behälter erfasst und somit eine genaue Gebührenberechnung ermöglicht. Hinsichtlich einer verursachergerechten Gebührenerhebung ist dieses Verfahren vorbildlich und für andere Kommunen empfehlenswert. Schwachstellen in der Organisation und Logistik können rechtzeitig erkannt werden, der Aufwand für die Datenerfassung wird rationalisiert.

Intensive Öffentlichkeitsarbeit

Der SBAZV legt großen Wert auf eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit. Zahlreiche Broschüren, Plakataktionen, Aufklärungsarbeit in Kindergärten und Schulen etc. belegen dies sehr eindrucksvoll. Die recht hohen Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit werden mit einer höheren Bereitschaft der Bevölkerung zur ordnungsgemäßen und umweltgerechten Entsorgung gerechtfertigt. Auf diese Weise können die Kosten der Abfallwirtschaft (z. B. durch Vermeidung kostenpflichtiger Fehlwürfe oder wilder Müllablagerungen) insgesamt gesenkt werden. Insbesondere eine breit angelegte Jugendkampagne hat für Aufmerksamkeit im Verbandsgebiet gesorgt. Die Kampagne wurde beim Kreativ-Wettbewerb 2002 des Verbandes Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS) mit dem 2. Preis ausgezeichnet.

Abbildung 22:
Organisation der Abfallentsorgung durch den SBAZV



(130)
Sie werden (oder wurden bereits) geschlossen, saniert und rekultiviert. Dies geschieht teilweise mit EU-Mitteln (EFRE).

▪ *Speyer in Rheinland-Pfalz*

Die kreisfreie Stadt Speyer liegt am Ufer des Rheins im südöstlichen Teil von Rheinland-Pfalz in unmittelbarer Nähe zur Landesgrenze zu Baden-Württemberg. Mit der Nähe zu Mannheim und Ludwigshafen und nicht weit entfernt von Heidelberg, Karlsruhe und Kaiserslautern ergeben sich für Speyer vor allem aus wirtschaftlicher Sicht Agglomerationsvorteile. Die Stadtfläche umfasst nur ca. 40 % genutzte Siedlungsfläche (vgl. Berlin ca. 69 %). Speyer hat zur Zeit etwas mehr als 50.000 Einwohner; die Tendenz ist steigend. In Speyer ist die Abfallentsorgung eine Aufgabe der 1995 gegründeten Entsorgungsbetriebe Speyer (EBS), die eine 100%ige Tochter der Stadt sind. Die EBS ist außerdem für die Abwasserentsorgung zuständig. Die Stadt Speyer hat großen politischen Einfluss auf die Gebührengestaltung.

Gebührensysteem und Gebührenkalkulation

Die Jahresgebühr gliedert sich in eine Grundgebühr (50 € pro Haushalt), eine Pflichtleerungsgebühr in Abhängigkeit der Tonnengröße mit 13 Pflichtleerungen im Jahr und eine Zusatzgebühr für jede weitere Leerung. Mit der Grundgebühr werden die Kosten für die Abfuhr und Entsorgung von Bioabfall, Altpapier und Sperrmüll sowie die Abfallberatung und die Entsorgung von Schadstoffkleinmengen gedeckt. Wird der Bioabfall in Eigenkompostierung entsorgt, verringern sich die Gebühren pro Leerung ebenfalls in Abhängigkeit der Behältergröße. Der Restmüll wird alle 14 Tage abgefahren, mindestens alle vier Wochen muss die Tonne geleert werden (Pflichtleerungen). Bei geringem Müllaufkommen oder geringem Stellplatz auf dem Grundstück können mehrere Haushalte eine Gemeinschaftstonne beantragen. Die 770 l und 1.100 l Tonnen werden nur in Wohnanlagen und für Gewerbekunden zur Verfügung gestellt. Neben der Grundgebühr fallen hier Leerungsgebühren ohne Pflichtleerungsanteil an. Papier, Glas und Leichtverpackungen werden in Säcken gesammelt und am Abholtag an den Fahrbahnrand gestellt, Behälter oder öffentliche Standplätze für diese Sammlung gibt es nicht.

Das Bedarfssystem ist sehr einfach und übersichtlich gehalten, mit den Gebühren sind die wesentlichen Leistungen der Abfallentsorgung abgedeckt. Zwar lassen die relativ hohen Grund- und Pflichtleerungsgebühren dem Einzelnen nur geringen Spielraum in der individuellen

Beeinflussung der Gebührenhöhe, das System hilft jedoch, die Kosten durch falsches Entsorgungsverhalten der Bürger möglichst gering zu halten. Insgesamt können für eine 80 l Tonne pro Jahr die Gebühren von 128 € auf 89 € verringert werden, bei Eigenkompostierung sinkt die Gebühr sogar auf 82,11 €, wenn nur die Pflichtleerungen in Anspruch genommen werden.

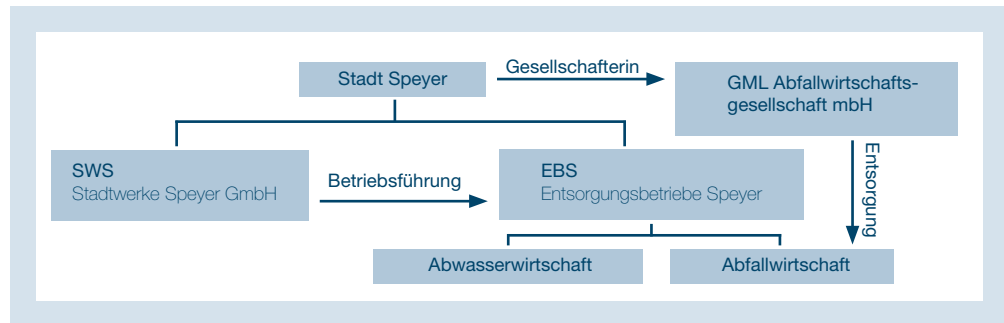
Ebenfalls vorbildlich ist das transparente Gebührenmodell, in dem die Gebühren in einem dreigeteilten Bedarfssystem mit Grundbetrag, Pflicht- und Zusatzleerungen abgerechnet werden. Der Bürger hat hier die Möglichkeit die Höhe der Gebühren zu beeinflussen, für die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ist jedoch aufgrund der festen Gebühren gesorgt. Dieses System ist ebenfalls für andere Kommunen empfehlenswert, wenngleich auch hier die Veranschlagung der Grundgebühr als personenbezogene Gebühr den Äquivalenzkriterien noch näher kommen würde.

Übertragung der Betriebsführung an die Stadtwerke Speyer

Die EBS sind als Eigenbetriebe der Stadt Speyer organisiert. Die technische und kaufmännische Betriebsführung wurde zum 1. 7. 2002 an die Stadtwerke Speyer GmbH übergeben, die das Leitungspersonal und die Sachbearbeiter übernommen haben. Von dieser Fusion versprach sich die Stadt Synergieeffekte vor allem in den Bereichen Rechnungswesen, Informationstechnik, sonstige Technik, Planung, Steuerung der Baumaßnahmen und Unterhalt sowie Betreuung der Anlagen. Der Fusion ist ein betriebswirtschaftliches Gutachten vorausgegangen, in dem dieses Vorgehen empfohlen wurde. Ein kompletter Zusammenschluss der EBS mit den Stadtwerken wurde ebenfalls in Betracht gezogen. Dies wird zurzeit jedoch aus steuerrechtlichen Gründen nicht umgesetzt.

Die operativen Dienste werden von der mit der Betriebsführung beauftragten SWS GmbH übernommen. Der Fuhrpark (6 Fahrzeuge) und die Abfallbehälter (seit 1. 1. 2003) sind im Eigentum der EBS. Bis auf den Rest- und gegebenenfalls den Bioabfall werden alle Abfallfraktionen in Säcken gesammelt. Bereits jetzt gibt es für Speyer keine Deponie mehr, die vorhandenen Alt-Deponien sind Eigentum der Stadt Speyer, wurden geschlossen und werden zurzeit saniert und rekultiviert. Die Stadt unterhält einen Wertstoffhof, auf

Abbildung 23:
Organisation der Abfallentsorgung in Speyer



dem in haushaltsüblichen Mengen Abfälle angeliefert werden können, sowie ein Schadstoffmobil.

Auslagerung der Abfallbeseitigung und Verwertung an Private

Für die Abfallbeseitigung und Verwertung wurden Verträge mit privaten Dritten geschlossen. Mit der GML Abfallwirtschaftsgesellschaft mbH besteht eine Partnerschaft für die Abfallverwertung, Verbrennung und die Bioabfallkompostierung. Über die GML Abfallwirtschaftsgesellschaft mbH mit Sitz in Ludwigshafen wird die Entsorgung des Restabfalls im Müllheizkraftwerk Ludwigshafen und des Bioabfalls im Biokompostwerk Bad Dürkheim gesichert. Gesellschafter der GML sind die Städte Worms, Frankenthal, Ludwigshafen, Neustadt und Speyer sowie die Landkreise Ludwigshafen, Bad Dürkheim und Alzei-Worms. Die Verwertung und Vermarktung des Altpapiers sowie die jährlich neu ausgeschriebene zusätzliche Biomüllabfuhr im Sommer wird von einem privaten Unternehmen übernommen. Auch der Transport der Abfälle zur Beseitigung für Einzel- und Sonderaufträge, insbesondere mit Mulden und Presscontainern, wird an private Dritte vergeben. Insbesondere die Entsorgung innerhalb einer Gesellschaft ist für andere Kommunen empfehlenswert, die Siedlungsstruktur spielt dabei lediglich eine marginale Rolle. Für Speyer können mit diesem Modell jedoch zusätzlich Agglomerationsvorteile in Anspruch genommen werden.

Verursachergerechte Anlastung der Gebühren durch die Nutzung eines Identsystems

Das Identsystem wurde in Speyer bereits 1998 zunächst als Kontrollsystem für große Behälter ab 770 Litern eingerichtet. Seit dem 1. 1. 2003 kommt es in der gesamten Stadt in der Restabfallsammlung zum Einsatz. In diesem Zusammenhang wurden auch der Behälter-

bestand erneuert und neue Behältergrößen eingeführt. Bei jeder Schüttung werden mit dem Behältercode das Datum und die Uhrzeit gespeichert und für die jährliche Abrechnung in das EDV-System übertragen. Durch die schrittweise Einführung konnten die Kosten relativ gering gehalten werden.

Die Umstellung des Gebührensystems, die Abschaffung der privaten Tonnen und die Einführung des Identsystems wurden und werden durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Die EBS und die SWS sind auf Veranstaltungen und Festen der Stadt aktiv vertreten, um in der Bevölkerung für eine verantwortungsbewusste Entsorgung zu werben.

In Speyer erhalten die Bürger eine Abrechnung für alle Leistungen, die von kommunalen Unternehmen (also auch Wasser etc.) für den Bürger erbracht werden. Dazu ist eine spezielle Schnittstelle des Identsystems mit der Abrechnungssoftware der Stadtwerke notwendig, deren Einrichtung nicht unproblematisch war und Mehrkosten verursachte.

▪ *Telgte in Nordrhein-Westfalen*

Telgte ist eine Kleinstadt mit knapp 20.000 Einwohnern im Kreis Warendorf, ca. 12 km von Münster entfernt. Im gesamten Kreis Warendorf ist die Bevölkerungszahl seit 1990 um mehr als 9 % gewachsen. Telgte ist mäßig dicht besiedelt und vor allem durch eine Mehr- und Einfamilienhausbebauung geprägt. Lediglich der Innenstadtbereich ist dichter bebaut.

Gebührensysteem

Abfallentsorgungsgebühren werden in Telgte für Restmüllgefäße und Bioabfallgefäße erhoben. In den Gebühren für die Restmüllgefäße sind die Kosten für die Entsorgung von Altpapier, Sperrmüll und schadstoffhaltigen Abfällen enthalten. Für die Altpapierbehälter werden damit keine separaten Gebühren be-

rechnet. Die Sperrmüllabfuhr kann über ein Kartensystem kostenlos angefordert werden. Bis auf die separat erhobenen Bioabfallgebühren gibt es in Telgte damit für alle Leistungen eine einheitliche Abfallgebühr bezogen auf das Restmüllgefäß.

Die Stadt Telgte ist bemüht, die Kosten verursachergerecht anzulasten. Die Gebühren werden nach einem sehr einfachen, eher pauschalen System erhoben, nach dem sich der Literpreis des Abfalls mit zunehmender Tonnengröße verringert. Dies wird in erster Linie damit begründet, dass die Kostenstruktur nicht linear zur Behältergröße ist, sondern kleinere Abfallgefäße überproportional hohe Kosten verursachen.

Auslagerung der operativen Aufgaben

Sammlung und Transport der Abfälle werden im Auftrag der Stadt Telgte von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen durchgeführt. Dieses ist für die Sammlung und den Transport von Restmüll, Bioabfall, Sperrmüll, Papier/ Pappe sowie die Sammlung von Leichtverpackungen im Rahmen des DSD zuständig. Die Stadt Telgte hat aus diesem Grund keine eigenen Anlagen oder Fahrzeuge.

Der Best-Practice-Charakter der kommunalen Abfallentsorgung ist mit der gewählten Organisationsform zu begründen. Die Verwaltung ist im Stadtamt mit zwei Stellen personell sehr schlank besetzt und dient damit nur der Überwachung der Aufgaben. Laut Landesgesetz sind die Gemeinden für die operativen Dienste (Sammlung und Transport) zuständig, die Kreise für Verbringung, Verwertung, Behandlung und Beseitigung der Abfälle. Im Kreis Warendorf, zu dem die Stadt Telgte gehört, ist diese Aufgabenteilung sehr effizient und vorbildlich durch die Gründung einer Gesellschaft gelöst worden. Die Abfallwirtschaftsgesellschaft des Kreises Warendorf mbH (AWG) betreibt im Auftrag des Kreises Warendorf ein Entsorgungszentrum, wozu auch eine Abfalldeponie,

eine Anlage zur Sekundärbrennstoffaufbereitung sowie ein Kompostwerk gehören. Die AWG tritt für die Städte und Gemeinden im Kreisgebiet zudem als Dienstleister auf und übernimmt beispielsweise gesammelt die Ausschreibung und Vergabe operativer Dienste an private Dritte. Da sich Telgte an diesen gemeinsamen Ausschreibungen beteiligt, ergeben sich damit positive Kosteneffekte für die Gebührenzahler.

Insbesondere für Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die sich an denselben gesetzlichen Bestimmungen zur Aufgabenteilung im Bereich der Abfallentsorgung orientieren müssen, ist diese Art der Organisation empfehlenswert. Generell ist vor allem für kleinere Kommunen die Nutzung von Agglomerationsvorteilen empfehlenswert, die in der gemeinsamen Nutzung von Anlagen und auch, wie in diesem Fall, in der gemeinsamen Ausschreibung von Leistungen und den damit verbundenen Kostenvorteilen Ausdruck finden können.

Vertreter der AWG, des Kreises Warendorf sowie der 13 Gemeinden des Kreises bilden seit mehreren Jahren eine Arbeitsgruppe, in der alle abfallwirtschaftlichen Belange regelmäßig beraten und – soweit möglich – kreiseinheitlich gelöst werden.

Empfehlungen für die kommunale Abfallentsorgung

Bei der Umstellung eines pauschalen Gebührensystems auf ein bedarfsorientiertes System fallen Kosten an. Das Identwägesystem, wie es in Chemnitz und Freiberg zur Anwendung kommt, und das Identsystem (eingerrichtet in Königs Wusterhausen und Speyer) sind solche Systeme, die eine verursachergerechte Anlastung der Kosten erlauben. Allerdings muss der finanzielle und organisatorische Mehraufwand zu den erreichbaren Einsparungen (finanziell, personell, zeitlich) in Relation gesetzt werden. Die hier genannten Beispiele zeigen, dass sich

Abbildung 24:
Organisation der Abfallentsorgung in Telgte



der Einsatz solcher Systeme in der Regel lohnt. Das Monitoring aller Prozesse erlaubt zumindest nach einer gewissen Zeit eine Optimierung aller Abläufe, sowohl intern (Personal, Verwaltungsaufwand, Logistik) als auch extern (Rückschlüsse auf das Verhalten der Bürger, Zuordnung des Abfallaufkommens auf kleinräumiger Ebene, zeitliche Analyse des Abfallaufkommens). Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass ein solches System eine gewisse Größe des Entsorgungsgebietes voraussetzt, damit der Nutzen die finanziellen Aufwendungen kompensieren kann.

Die Organisation in Zweckverbänden ist in ländlichen Gebieten eine sinnvolle Variante. Hier können alle Leistungen (d.h. Verwaltung, Logistik, zusätzliche Leistungen, Behandlung und Beseitigung etc.) kostengünstig und mit vertretbarem Verwaltungsaufwand gebündelt aber auch einzelne Leistungen ausgegliedert werden. Ein gutes Beispiel aus der Untersuchung ist der SBAZV, der die Verwaltung der Entsorgung Landkreis übergreifend übernommen hat. Hier werden die operativen Leistungen jedoch ausgegliedert. Eine für viele Kommunen jeglicher Siedlungsstruktur interessante Lösung ist die Übertragung der Aufgaben zur Behandlung und Beseitigung an einen regionalen Zweckverband, der auch Landkreis übergreifend agieren kann. Dies wird zum Beispiel in Chemnitz und Freiberg, sowie Telgte und Königs Wusterhausen angewandt. Eine Lösung mit privater Beteiligung an der Logistik und Verwaltung haben die hier untersuchten Gemeinden Freiberg, Telgte und Königs Wusterhausen gewählt. Die Beseitigung und Behandlung wird in Speyer durch eine Gesellschaft übernommen. PPP-Modelle kommen in Königs Wusterhausen und in Gelsenkirchen bei der Beseitigung und Behandlung der Abfälle sehr erfolgreich zur Anwendung. Generell kann diese Organisations- und Beteiligungsform empfohlen werden, wenn eine Kommune oder ein Zweckverband erhöhte Kosten für den Bau und Betrieb einer Anlage aufbringen muss. Die finanziellen Risiken und Schwierigkeiten die mit einer solchen Investition verbunden sind, können durch den privaten Partner aufgefangen werden.

Abschließend bleibt festzustellen, dass es nicht möglich ist, allein aufgrund der Siedlungsstruktur Rückschlüsse auf die ideale Organisationsform oder das ideale Gebührensystem zu ziehen. Es gibt viele Faktoren und Entscheidungsoptionen, die über die Eignung eines bestimmten Modells für die jeweilige Kommune bestimmen.

Dennoch lassen sich zur dauerhaften Stabilisierung der Gebühren in einer Kommune Vorschläge ableiten, soweit dies Gebührenerhöhungen betrifft, die nicht durch politischen Einfluss notwendig werden:

- Kooperation mit anderen Kommunen/ Gebietskörperschaften/ privaten Dritten in verschiedenen Aufgabenbereichen der Abfallentsorgung.
Eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren hilft der Kommune, Kosten zu sparen und die Gebühren langfristig zu stabilisieren, insbesondere wenn konkrete Leistungen gemeinschaftlich erbracht werden können oder Anlagen in Kooperation betrieben werden.
- Einführung eines Management- und Monitoringsystems, z. B. in Form eines elektronischen Identitätssystems, das alle betrieblichen Abläufe erfasst und analysierbar macht
Nach dieser Analyse sollte in regelmäßigen Abständen eine Optimierung der Prozesse erfolgen. Dies verursacht zunächst in der Regel höhere Kosten, langfristig können jedoch Einsparungen realisiert werden.
- Analyse des Bedarfs an Behandlungs- und Beseitigungsanlagen.
Nicht jede Kommune muss eigene Anlagen zur Behandlung und Beseitigung der angefallenen Abfälle vorhalten. Hier sind zum einen in den meisten Fällen Kooperationen zu empfehlen und andererseits auch die Nutzung fremder Anlagen zu günstigen Konditionen. Viele Kommunen verfügen inzwischen über Anlagen, die den Entsorgungsbedarf bei weitem überschreiten. Nutzungs- und Vermarktungskonzepte sind in diesen Fällen notwendig, um die Höhe der Gebühren nicht durch ungenutzte Mehrkapazitäten zu beeinflussen.
- Anpassung der technischen Standards in der Logistik.
Für bestimmte Siedlungsstrukturen bietet sich die Einführung so genannter Seitenlader an, die im Ein-Mann-Betrieb eingesetzt werden können. Auf diese Weise können im Personalbereich Einsparungen erreicht werden, die sich langfristig ebenfalls positiv auf die Gebühren auswirken.
- Anpassung der haushaltsnahen bzw. zentralen Sammlung bestimmter Abfallfraktionen.
In der Regel ist die zentrale Sammlung von bspw. Altpapier und Altglas kostengünstiger

als die haushaltsnahe Sammlung in kleinen Tonnen. Diese Kosteneinsparung muss jedoch in Relation zum Mehraufwand für die Reinigung der Stellplätze gesehen werden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse kann an dieser Stelle Auskunft geben, welche Variante zu bevorzugen ist, wobei die Entscheidung durchaus auch auf Quartiersebene getroffen werden kann.

Sowohl die theoretischen Ausführungen im ersten Teil des Kapitels zur kommunalen Abfallentsorgung als auch die Ergebnisse der Untersuchungen in den ausgewählten Kommunen und die Wahl der Best-Practice-Beispiele zeigen, dass die Praxis der Gebührenerhebung nicht ausschließlich auf der kalkulatorischen Ebene betrachtet werden darf. Vielmehr ist es für eine umfassende Analyse der Gebührenentwicklung und der Möglichkeiten der Verbesserung der Gebührenerhebung und -strukturen wichtig, auf die individuellen regionalen und lokalen Zusam-

menhänge zurückzugreifen. Für transparente Gebühren erscheint es weitaus relevanter, die örtlichen Siedlungsstrukturen, die gewählten und reformierten Organisationsstrukturen und das Gebührenmodell der kommunalen Abfallwirtschaft in einen Zusammenhang zu stellen und als Gesamtmodell zu bewerten. Die Transparenz der Gebührenerhebung ergibt sich, anders als in der Wasserwirtschaft, dabei nicht hauptsächlich aus der Kalkulationsmethode, sondern zu einem großen Teil aus dem gewählten Gebührenmodell.

Tabelle 6 fasst die Best-Practice-Beispiele aus den Kommunen bzw. Landkreisen zusammen. Hierbei wird deutlich, dass die Umstellung des Gebührensystems in vielen Gemeinden zwar ein wichtiger Schritt zur Verbesserung und Reform der Gebührenerhebung war. Letztendlich ist es jedoch die Kombination mit technischen und organisatorischen Reformen, die eine Umstellung zu einem Erfolgsmodell werden lässt.

Tabelle 6:
Best-Practice-Beispiele für die Abfallentsorgung

Stadt	Best Practice
Chemnitz	• Umstrukturierung der Eigenbetriebe • Entsorgung im Zweckverband • Einführung des Identwägesystem
Freiberg	• Gründung einer GmbH • Entsorgung im Zweckverband • Vergabe der operativen Dienste an private Dritte • Identwägesystem
Gelsenkirchen	• PPP-Betreibermodell der Entsorgungsanlage
Königs Wusterhausen	• Organisation in Zweckverbänden • PPP-Modell der Entsorgungsanlage • Identsystem • Vergabe der operativen Dienste an private Dritte • Öffentlichkeitsarbeit
Speyer	• Einführung Identwägesystem • Entsorgung innerhalb einer Gesellschaft
Telgte	• gemeinsame Ausschreibungen im LK

5 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die Trinkwasserversorgung wird in den befragten Kommunen in einer – vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmengesetzgebung – effizienten Art und Weise durchgeführt. Hinsichtlich der Entgeltkalkulation wird überwiegend die ökonomisch korrekte Berechnungsmethode genutzt und der Endverbraucher somit in angemessener Höhe mit dem Trinkwasserentgelt belastet. Änderungen des rechtlichen Rahmens könnten allerdings zur weiteren Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen und damit zu geringeren bzw. stabilen Entgelten führen.

Auch für die Abwasserentsorgung gilt, dass die befragten Kommunen – vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmengesetzgebung – überwiegend effizient verfahren. Hinsichtlich der Gebührenkalkulation ist anzumerken, dass sachfremde, insbesondere politische Einflüsse auf die letztliche Gebührenhöhe zurück genommen werden sollten. Da im Abwasserentsorgungsbereich die Europäische Klärschlammrichtlinie zu einer Einschränkung der landwirtschaftlichen Verwendung der Klärschlämme führen wird, wurde auf dem Workshop das Thema „Alternative Verwendung von Klärschlamm“ diskutiert. Es hat sich gezeigt, dass weniger die künftigen Erfordernisse in diesem Bereich als vielmehr steigende Energiepreise von der Mehrzahl der Abwasserentsorgungsunternehmen als Kostenrisiko eingestuft werden.

Im Bereich der Abfallentsorgung haben sich im Verlauf der Untersuchung einige Punkte herauskristallisiert, die, abseits der Kalkulation der Gebühren, Einfluss auf die Höhe der Gebühren haben. Dazu gehören beispielsweise die Organisationsstruktur und Kooperationsmodelle der kommunalen Abfallentsorgung, die auf vielfältige und individuelle Weise zu guten Lösungswegen für jede einzelne Kommune führen können. Es hat sich gezeigt, dass es sowohl Faktoren gibt, die in Abhängigkeit der jeweiligen Siedlungsstruktur zu sehen sind, als auch Faktoren, die nicht primär durch die regionalen und lokalen geographischen Gegebenheiten beeinflusst werden. Des Weiteren sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die neue Deponieverordnung und die Technische Anleitung Siedlungsabfall sowie die sich daraus ergebenden technischen Möglich- und Not-

wendigkeiten ein für die Kosten der Entsorgung relevanter Bereich. So hat sich in den letzten Jahren im Bereich der Abfallentsorgung ein nicht unerheblicher Investitionsbedarf ergeben, der die Bereiche der Wasserwirtschaft bei weitem übertrifft. Die generelle Umstellung von Gebührensystemen, z. B. Einführung von Bedarfssystemen, die dem Wirklichkeitsmaßstab näher kommen, und die damit verbundene technische Infrastruktur ist ebenfalls ein wichtiger Faktor der Gebührenerhebung. Auch hier können Bereiche identifiziert werden, die in Abhängigkeit zur jeweiligen Siedlungsstruktur zu sehen sind. Für jede Reform ist es außerdem empfehlenswert, über eine Kosten-Nutzen-Analyse den Wert der Umstellung der Organisation, Erfassungstechniken und Gebührenmodelle zu ermitteln.

Anhang

Kurzinformation zu den befragten Kommunen

Kurzinformationen zu den befragten Kommunen im Bereich Trinkwasser

Schwalbach am Taunus

Allgemein	
Lage	Main-Taunus-Kreis in Hessen
Fläche	6,47 km ²
Einwohner	14.100, Tendenz steigend
Trinkwasserversorgung	
Organisationsform	Eigenbetrieb
Gebühr/Preis 2003	1,82 €/m ³
Best-Practice-Beispiel	• Organisation von Trinkwasser und Abwasser in einem Unternehmen und Kooperation zwischen der Stadt und der Süwag Wasser GmbH • Wasserbezug über die Hessenwasser GmbH & Co KG
Hintergrund	• Grundwasserstand sehr tief (unterhalb des Main-Taunus-Kreises) • hoher Aufwand der Gewinnung und der Aufbereitung
Erfolge	• Einkauf von aufbereitetem Trinkwasser von der Hessenwasser GmbH • Größenvorteile aus der Abwicklung von Abwasser und Trinkwasser in einem Betrieb bei der Beschaffung etc.
Weitere Kostensenkungspotenziale	Kooperation bzw. Betriebsführungsverträge mit Umlandgemeinden

Frankfurt an der Oder

Allgemein	
Lage	Grenzstadt im östlichen Brandenburg, ca. 120 km von Berlin, kreisfreie Stadt
Fläche	148 km ² , davon 16 km ² bebaut
Einwohner	68.359, Tendenz sinkend
Trinkwasserversorgung	
Organisationsform	Eigenbetrieb
Gebühr/Preis 2003	1,66 €/m ³
Best-Practice-Beispiel	Organisation von Trinkwasser und Abwasser in einem Unternehmen und Kooperation zwischen verschiedenen Gemeinden
Hintergrund	• Auflösung der ursprünglich 15 WABs nach 1990 • Gemeindegebietsreform Ende der 90er Jahre • Zusammenschluss verschiedener Kommunen in den leitungsgebundenen Bereichen
Erfolge	• Größenvorteile im Beschaffungswesen, Personal- und kaufmännischen Bereich aus der gemeinsamen Entwässerung mehrerer Kommunen • Wasserentnahme aus der Spree • Versickerung und Entnahme über Brunnengalerie • Transport über Fernwasserleitung günstiger als alternativer Bezug • Nutzung einer zentralen Leittechnik um Druckabfälle in den Leitungen zu vermeiden
Weitere Kostensenkungspotenziale	keine
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Leitungsrückbau • eventuell durch EU Wasserrahmenrichtlinie

Schönebeck an der Elbe

Allgemein	
Lage	Sachsen-Anhalt, ca. 15 km südlich von Magdeburg
Fläche	58,35 km²
Einwohner	35.400, Tendenz sinkend
Trinkwasserversorgung	
Organisationsform	GmbH, 100 %iger Anteil der Stadt
Gebühr/Preis 2003	1,77 €/m³
Best-Practice-Beispiel	Einkauf von Fernleitungswasser von der Trinkwasser Magdeburg GmbH
Hintergrund	Qualität des Uferfiltrat aus der Elbe ist nicht geeignet für die Trinkwasserversorgung
Erfolge	• hohe Trinkwasserqualität zu geringen Preisen • Bezug des Fernwassers von der TWM GmbH, die zudem eine Reihe von weiteren Kommunen beliefert • Größenvorteile im Personal- und kaufmännischen Bereich durch die Organisation der Wasserversorgung, Strom und Gas in den Stadtwerken
Weitere Kostensenkungspotenziale	• im Beschaffungswesen • Einführung der Fernablesung der Zähler
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Anstieg der Zinsen • abnehmende Bevölkerung

Kurzinformationen zu den befragten Kommunen im Bereich Abwasserentsorgung

Mainz

Allgemein	
Lage	Rheinland-Pfalz
Fläche	98 km ²
Einwohner	202.400, Tendenz steigend
Abwasserentsorgung	
Organisationsform	Eigenbetrieb
Gebühr/Preis 2003	1,10 €/m ³
Gebührenmaßstab	gesplittete Gebühr
Best-Practice-Beispiel	vorausschauende Dimensionierung der zentralen Kläranlage bewirkt günstige Kapazitätsauslastung
Hintergrund	regelmäßige Sanierung der zentralen Kläranlage
Erfolge	günstigste absolute Gebühr im Bundesgebiet
Weitere Kostensenkungspotenziale	Übernahme der Abwasserbeseitigung für eine benachbarte Kommune, um die Kläranlage optimal auszulasten
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Zinserhöhungen • Energiekosten

Schönebeck an der Elbe

Allgemein	
Lage	Sachsen-Anhalt, ca. 15 km südlich von Magdeburg
Fläche	58,35 km ²
Einwohner	35.400, Tendenz sinkend
Abwasserentsorgung	
Organisationsform	GmbH
Gebühr/Preis 2003	2,00 €/m ³
Gebührenmaßstab	gesplittete Gebühr
Best-Practice-Beispiel	Maßnahmen im Personalbereich
Hintergrund	Gründung einer Betriebsführungsgesellschaft zwischen der Stadt und der OEWA
Erfolge	• ökonomisch einwandfreie Gebührenkalkulation • besondere Maßnahmen zur Motivationsförderung • Zählerablesung durch Nutzer
Weitere Kostensenkungspotenziale	Kooperation mit Kommunen im Umland
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Klärschlammverwertung • Zinserhöhungen • Energiekosten

Schwalbach am Taunus

Allgemein	
Lage	Main-Taunus-Kreis in Hessen
Fläche	6,47 km²
Einwohner	14.100, Tendenz steigend
Abwasserentsorgung	
Organisationsform	Eigenbetrieb
Gebühr/Preis 2003	2,17 €/m³
Gebührenmaßstab	Frischwassermaßstab
Best-Practice-Beispiel	Betriebsführungsvertrag zwischen der Stadt und der Süwag Wasser GmbH und Gründung des Unternehmens Wasserversorgung-Main-Taunus-Kreis GmbH (WMT)
Hintergrund	Der städtische Entwässerungsbetrieb hatte wirtschaftliche Schwierigkeiten und eine Kooperation wurde als Lösung erachtet.
Erfolge	Größenvorteile im Beschaffungswesen, Personal- und kaufmännischen Bereich durch die Zusammenlegung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung
Weitere Kostensenkungspotenziale	Kooperation der WMT mit weiteren Kommunen im Umland
Mutmaßliche Kostensteigerung	Keine

Frankfurt an der Oder

Allgemein	
Lage	Grenzstadt im östlichen Brandenburg, ca. 120 km von Berlin, kreisfreie Stadt
Fläche	148 km², davon 16 km² bebaut
Einwohner	68.359, Tendenz sinkend
Abwasserentsorgung	
Organisationsform	Eigenbetrieb
Gebühr/Preis 2003	2,94 €/m³
Best-Practice-Beispiel	Kooperation verschiedener Kommunen in der Frankfurter Wasser und Abwasser GmbH
Hintergrund	Auflösung der ursprünglich 15 WABs, nach 1990 Gemeindegebietsreform, Ende der 90er Jahre Zusammenschluss verschiedener Kommunen in den leitungsgebundenen Bereichen
Erfolge	• Größenvorteile aus der Entwässerung mehrerer Kommunen im Beschaffungswesen, Personal- und kaufmännischen Bereich • Biogasnutzung über Blockheizkraftwerk • Kompostierung des Klärschlammes
Weitere Kostensenkungspotenziale	keine
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Energie • Klärschlammverwendung • Leitungsrückbau in Folge der Abwanderung

Braunschweig

Allgemein	
Lage	Südöstliches Niedersachsen
Fläche	192 km ²
Einwohner	239.000, stabil
Abwasserentsorgung	
Organisationsform	optimierter Regiebetrieb mit kfm. Buchführung
Gebühr/Preis 2003	1,83 €/m ³
Gebührenmaßstab	gesplittete Gebühr
Best-Practice-Beispiel	Einführung der kaufmännischen Buchführung
Hintergrund	Initiative des Rates, den Entwässerungsbetrieb vom städtischen Haushalt zu trennen
Erfolge	• kein Mittelabfluss • Vermögensermittlung • innovative Technik der Kanalbewertung • Digitalisierung des Kanalkataster
Weitere Kostensenkungspotenziale	Gründung der Kooperationsgemeinschaft „Beschaffung und Auftragsvergabe“
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Klärschlammverwertung • Energiekosten

Schwerte

Allgemein	
Lage	Nordrhein-Westfalen, ca. 20 km von Dortmund
Einwohner	50.600
Abwasserentsorgung	
Organisationsform	Anstalt öffentlichen Rechts (Abwasserbetrieb); GmbH (SEG)
Gebühr/Preis 2003	3,20 €/m ³
Gebührenmaßstab	gesplittete Gebühr (seit 1995)
Best-Practice-Beispiel	Betriebsführungsvertrag und Gründung der Stadtentwässerung Schwerte GmbH durch die Stadt Schwerte und die RWE Aqua
Hintergrund	Lage der Stadt in der Wasserschutzgebietzone III
Erfolge	• umfangliche Sanierung des Kanalnetzes • frühe Zertifizierung des Betriebes • Größenvorteile durch Zusammenarbeit mit RWE Aqua
Weitere Kostensenkungspotenziale	keine
Mutmaßliche Kostensteigerung	• Klärschlammverwertung durch den Ruhrverband • Anstieg der Personalkosten beim Ruhrverband • Energiekosten

Kurzinformationen zu den befragten Kommunen im Bereich Abfallentsorgung

Chemnitz

Allgemein	
Lage	Sachsen, ca. 75km von Dresden
Fläche	221 km², davon ca. 75 km² bebaut
Einwohner	249.000, Tendenz sinkend
Abfallentsorgung	
Organisationsform	• Eigenbetrieb ESC (Verwaltung) • Eigenbetrieb ASR (operative Dienste) • Zweckverband (Landkreisübergreifend für Entsorgung)
Gebühr/Preis 2003	0,066 €/Liter (26 Leerungen pro Jahr/ 80-Liter-Tonne)
Gebührensysteem	Verwiegen mit Identwägesystem (IWS)
Best-Practice-Beispiel	• Umstrukturierung der Eigenbetriebe • Einführung des IWS
Hintergrund	• Betriebsprüfung mit Empfehlungen zur Umstrukturierung • Abgabe der Entwässerung an die Stadtwerke, Geschäftsbesorgungsvertrag • ESC nur noch Verwaltung, operative Dienste durch den ASR • verursachergerechte Gebühren
Erfolge	• Senkung der Gebühren und verursachergerechte Abrechnung • optimierte Organisationsstrukturen
realisierte Kostensenkungspotenziale	• mögliche Umwandlung des Eigenbetriebs ASR in eine GmbH • Einführung des Identwägesystems in 2004 • Seitenlader in bestimmten Stadtgebieten • Qualitätsmanagement • Entsorgung durch den AWWC

Freiberg

Allgemein	
Lage	Sachsen, ca. 50 km von Dresden
Fläche	914 km² (gesamter Landkreis)
Einwohner	45.228, Tendenz sinkend
Abfallentsorgung	
Organisationsform	• GmbH, gesamter Landkreis (operative Dienste und Verwaltung) • Zweckverband (Entsorgung, landkreisübergreifend)
Gebühr/Preis 2003	maximal 0,094 €/Liter, individuelle Einsparmöglichkeiten
Gebührensysteem	Verwiegen mit Identwägesystem
Best-Practice-Beispiel	Entsorgung im AWWC und Vergabe der operativen Dienste
Hintergrund	• Kostenoptimierung für die Sammlung und den Transport • Sicherung der Entsorgung nach 2005 in einer größeren Anlage mit mehreren Städten und Kreisen.
Erfolge	• Kosten und damit Gebühren um 30% gesunken • keine weiteren Kosten für Deponienachsorge und TASI-gerechte Umrüstung
realisierte Kostensenkungspotenziale	• Ausgründung der GmbH (100%ige Tochter des Kreises) • Einführung des Identwägesystems 1998 • Veränderung der Serviceleistungen

Gelsenkirchen

Allgemein	
Lage	Nordrhein-Westfalen, nördliches Ruhrgebiet
Fläche	105 km², davon 73 % bebaut
Einwohner	276.740, Tendenz sinkend
Abfallentsorgung	
Organisationsform	eigenbetriebsähnlich
Gebühr/Preis 2003	0,026 €/Liter (26 Leerungen pro Jahr/ 80-Liter-Tonne)
Gebührensysteem	pauschal
Best-Practice-Beispiel	PPP-Betreibermodell der Entsorgungsanlage
Hintergrund	Nutzung der Agglomerationsvorteile für den Betrieb eines MHKWs
Erfolge	• gutes und für die Kommunen kostengünstiges PPP-Modell • gemeinsame Vermarktung der Kapazitäten zur Auslastungs- und Kostenoptimierung
realisierte Kostensenkungspotenziale	• Verzicht auf kompliziertes Gebührensystem • Verzicht auf aufwendige technische Neuerungen • alle Entsorgungsleistungen aus einer Hand

Königs Wusterhausen

Allgemein	
Lage	Brandenburg, 30 km südlich von Berlin
Fläche	gesamtes Entsorgungsgebiet: 2.848 km²
Einwohner	• 17.400 (Königs Wusterhausen) • 267.000 (gesamtes Entsorgungsgebiet)
Abfallentsorgung	
Organisationsform	Zweckverbände, landkreisübergreifend
Gebühr/Preis 2003	0,049 €/Liter (26 Leerungen pro Jahr/ 240-Liter-Tonne)
Gebührensysteem	Verwiegen/Bedarfssystem
Best-Practice-Beispiel	• Öffentlichkeitsarbeit • Organisation in Zweckverbänden
Hintergrund	• Zweckverband (SBAZV) für die Entsorgung (Organisation und Vergabe der operativen Dienste) • Zweckverband (ZAB) für den Bau einer Trockenstabilatanlage • verstärkte Öffentlichkeitsarbeit für besseres Entsorgungsverhalten der Bürger
Erfolge	• gute und kostengünstige Organisation der operativen Dienste mit privaten Dritten • kostengünstiger Bau und Betrieb der neuen Behandlungsanlage • Preis für die jugendorientierte Öffentlichkeitsarbeit
realisierte Kostensenkungspotenziale	• Entsorgung durch den ZAB • Bau von Abfallumschlagstationen – Optimierung der Logistik • Einführung des Identwägesystems 1996

Speyer

Allgemein	
Lage	Rheinland-Pfalz, 25 km südlich von Mannheim
Fläche	43 km², davon 40% bebaut
Einwohner	49.956, Tendenz steigend
Abfallentsorgung	
Organisationsform	Eigenbetrieb/GmbH
Gebühr/Preis 2003	0,062 €/Liter (26 Leerungen pro Jahr/80-Liter-Tonne)
Gebührensysteem	Bedarfssystem
Best-Practice-Beispiel	Einführung Identwägesystem
Hintergrund	• verursachergerechte Gebührenerfassung gefordert • Erprobung bei großen Behältern erfolgreich (ab 1998)
Erfolge	• Optimierung der Tourenplanung und Abrechnung • Nachweis der erbrachten Leistungen besser möglich • hohe Akzeptanz durch gute Öffentlichkeitsarbeit
realisierte Kostensenkungspotenziale	• Gründung einer Gesellschaft für die Entsorgung von Rest- und Biomüll (Kompostierwerk und Verbrennungsanlage) • Schließung der Deponie 2002 • Vergabe der zusätzlich anfallenden Restmüllabfuhr an private Dritte • neue Behälter – Arbeitsschutz und schnellere Entleerung

Telgte

Allgemein	
Lage	Nordrhein-Westfalen, 12 km von Münster
Fläche	Gesamter Landkreis: 1.317 km²
Einwohner	• 19.433 (Telgte) • 282.000 (Kreis Warendorf)
Abfallentsorgung	
Organisationsform	• Eigenbetrieb (Verwaltung) • Zweckverband (Entsorgung)
Gebühr/Preis 2003	0,038 €/Liter (26 Leerungen pro Jahr/ 120-Liter-Tonne)
Gebührensysteem	pauschal
Best-Practice-Beispiel	Gemeinsame Ausschreibungen im LK zur Vergabe der operativen Dienste an Private
Hintergrund	• in NRW grundsätzlich Trennung zwischen Logistik (Gemeinde) und Entsorgung (Landkreis) • Kostenoptimierung durch gemeinsame Vergabe an private Dritte und zentrale Ausschreibung durch die Abfallwirtschaftsgesellschaft (AWG) Kreis Warendorf für 6 der 13 Kommunen
Erfolge	• Entsorgungskosten durch gezielte Ausschreibung und Vergabe gesunken • Gebührensensenkung vor allem bei den Restabfallgefäßen
realisierte Kostensenkungspotenziale	• Vergabe der Sammlung an privaten Dritten • Beratung zu abfallwirtschaftlichen Belangen aller Gemeinden und des Kreises in einer Arbeitsgemeinschaft, hierüber auch Ausschreibung für DSD

Literatur

Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesabfallwirtschaftsgesetz - LAbfWG), Fassung vom 18. Januar 1999 (GEVBl. 1999 S. 26)

Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Chemnitz (2003)

Alvast, H. (2004): Mengenstromszenarien für Siedlungsabfälle, Gewerbeabfälle und Sekundärbrennstoffe nach dem 1. Juni 2005. Vortrag auf der ITAD-Mitgliedsversammlung am 14. Oktober 2004 in Mainz

AVV - Abfallverzeichnis-Verordnung (Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis); Verordnung zur Umsetzung des Europäischen Abfallverzeichnisses vom 10. Dezember 2001 - BGBl. I S. 3379, Quelle der Zusammenfassung: http://www.bmu.de/de/800/nj/download/b_abfallw_abfallverzeichnis/

Badura, P. (1998): Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zur Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 19, S. 818-823

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg. 2004): Kosten und Gebühren der Abfallwirtschaft in Bayern. S. 7. Quelle: <http://www.stmugv.bayern.de/de/aktuell/download/abfall.htm>

Berkenheide (2000): Die kommunale Abfallentsorgung – ein Betrieb gewerblicher Art, Münster

BGW (2004): Abwasserabgabe hat ihre Steuerungsaufgabe verloren, Presseinformation vom 4. Juni 2004, Berlin

BGW und ATV-DVWK (2003): Marktdaten Abwasser 2002 – Ergebnisse der gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung, Berlin und Hennef

Brandenburgisches Abfallgesetz (BbgAbfG) vom 6. Juni 1997 (GVBl.I/97 S. 40) zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.06.2000 (GVBl.I/00 S. 90, 100). Text unter: <http://www.mdje.brandenburg.de/Landesrecht/gesetzblatt/texte/K73/73-01.htm>

Brede, H. (2001): Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München, Wien

Bundesverband deutscher Banken (2002): Wettbewerb in der Daseinsvorsorge, Broschüre

Büscher, E. (2001): Entlastung durch Wettbewerb, in: gwf Wasser/ Abwasser 142 (1), S. 72-73

Deutsche Bank Research (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen der Liberalisierung und Privatisierung, in: Aktuelle Themen Nr. 176

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg., 2002): Strategien zur Senkung der Wohnnebenkosten. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Erbguth, W. (2003): Änderungsbedarf im Wasserrecht – Zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, in: Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, hrsg. von Wilfried Erbguth, Universität Rostock, Band 24

Ewers et al. (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsvorhaben (11/00)

Frey, B. S. (2003): Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?, in: ifo Schnelldienst, 6, Jg. 56, S. 6-9

Friedrich, G. (2003): Plädoyer für die kommunale Abfallwirtschaft. Veröffentlichung auf <http://www.kommunale-info.de/infothek/1812.asp> (abgerufen am 5. November 2004).

Gabriel, G. (2001): Statement anlässlich der öffentlichen Anhörung „Rechtliche und verwaltungsmäßige Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie“, BGW, o. O. und o. S

Geißer, A. und T. Kügler (2004): Abfall vermeiden-Gebühren sparen? Möglichkeiten verursachergerechter Abfallgebühren. In: Müll und Abfall 10/2004, S. 475-481

Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer Abwasserabgabengesetz (AbwAG) in der Fassung vom 3. November 1994, in: BGBl. I S. 3370; 1996, S. 1690; 1997, S. 582; 1998, S. 2455, 2001, S. 2331

Handelsblatt vom 12. 11. 2003, S. C 12

Hayek, F. A. und W. Kerber (1996): Die Anmaßung von Wissen, Mohr Siebeck

Hennebrüder, W. (2003): Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig?, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift 1, S. 5-12

Hennerkes, J. (1994): Kommunale Wasserwirtschaft im Umbruch, in: Robert Sander (Hrsg.), Wasserwirtschaftspolitik in den Kommunen – Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung, Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik vom 21. Bis 23. November 1994, Berlin, S. 9-20

Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (2004): Anstieg der Wohnnebenkosten beschleunigt, in: Hausbau Informationen, 19, Berlin

Interwies, E. (2004): Die Deutsche Wasserwirtschaft zwischen Modernisierung und Privatisierung, Vortrag am 24. Mai 2004 in Münster

InWIS (2000): Kostensenkungsstrategien bei den Wohnnebenkosten: empirische Analyse zur Identifizierung von Ursachen steigender Wohnnebenkosten und Möglichkeiten zur Begegnung dieser Entwicklung

Just, T. (2004): Anpassung der kommunalen Netze, in: Der langfristige Kredit, S. 609-611

Kaltenborn, M. (2000): Gemeinden im Wettbewerb mit Privaten, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 50, S. S. 493

Kirchhoff, U. (2003): Abwassergebühren, in: Haus & Grund, Berlin

Korthals, W. und U. Roth (2002): Nutzung von Regenwasser im häuslichen Bereich – wasserwirtschaftliche und ökologische Bewertung, o. O. und o. S

Kügler, T. (2004): Einflussmöglichkeiten auf kommunale Abfallgebühren. Vortrag auf dem Projektworkshop „Strategien städtischer Entwicklung – Senkung kommunaler Abwasser- Trinkwasser und Abfallgebühren“ am 2.11.2004 in Bonn

Lösch, A. (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena

Mehlhorn, H. (2001): Liberalisierung der Wasserversorgung – Infrastrukturelle und technische Voraussetzungen der Wasserdurchleitung, in: gwf Wasser/ Abwasser 142 (2), S. 103-113

Müller, W. (2000): Rede vom 16. 05. 2000 zur Konzeption der Bundesregierung zum energie- und wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmen, Mainz

Niebuhr, A. und S. Stiller (2005): Demografischer Wandel und Arbeitsmärkte in Norddeutschland, in: Wirtschaftsdienst 5, S. 326-332

Nöthe, M. (1999): Abfall: Behandlung, Management, Rechtsgrundlagen. Weinheim.

Oelmann, M. (2004): Benchmarking-Initiativen und ihre Eignung für die Anwendung in der deutschen Wasserwirtschaft, in: IWP Diskussionspapier 2004/1

Opphard, K. (2004): Kommunale Abfallwirtschaft – Einführung. Vortrag auf dem Projektworkshop „Strategien städtischer Entwicklung – Senkung kommunaler Abwasser-, Trinkwasser- und Abfallgebühren“ am 2.11.2004 in Bonn

Pätzold, L.-R. (2004): Kommunale Zusammenarbeit bei der Organisation der öffentlichen Abfallentsorgung durch einen Zweckverband. Vortrag auf dem Projektworkshop „Strategien städtischer Entwicklung – Senkung kommunaler Abwasser-, Trinkwasser- und Abfallgebühren“ am 2.11.2004 in Bonn

Pflock, H. (2001): Kommunalaufsicht, nur Rechtsaufsicht oder mehr?, in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Forum Kommunalaufsicht im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf, S. 11-20

Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien [Amtsblatt L 182 vom 16.7.1999, Berichtigung: Amtsblatt L 282 vom 5.11.1999]. Zusammenfassung unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l21208.htm>

Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen. Zusammenfassung unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28072.htm>

Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, in: Amtsblatt L 365 vom 31.12.1994. Zusammenfassung unter: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l21207.htm>

Saberi, H. (2004): Einflussfaktoren der Gebührenhöhe und Gebührenkalkulation. Vortrag auf dem Projektworkshop „Strategien städtischer Entwicklung – Senkung kommunaler Abwasser-, Trinkwasser- und Abfallgebühren“ am 2.11.2004 in Bonn

Scholler, H. und S. Broß (1976): Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg

Scholz, O. (1994): Wasserver- und -entsorgung aus einer Hand: Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wassermanagement – Das Beispiel Berlin, Beitrag zur Tagung „Wasserwirtschaftspolitik in den Kommunen“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, 21.-23. November 1994, Berlin

Seidel, K.-H. (1998): Macht die Abwasserabgabe noch Sinn?, in: wwt, Nr. 8, S. 19-22

Statistisches Bundesamt (2001): Fachserie 19, Reihe 2.1

Stihl, H. (1998): Liberalisierung der Märkte – Wettbewerb auch in der Wasserwirtschaft, in: Der Städtetag, 51, S. 331-337

Theben, M. (2003): Sondertagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin, S. 99-118

Tuminski, Dr. R. J. (2004): Ident- und Identwägesysteme. Vortrag auf dem Projektworkshop „Strategien städtischer Entwicklung – Senkung kommunaler Abwasser-, Trinkwasser- und Abfallgebühren“ am 2.11.2004 in Bonn

Umweltbundesamt (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft, November, in: Texte 2/ 2000 des Umweltbundesamtes.

VKUkompakt (2004) oder <http://www.vku.de/vku/zahlen/faltblatt.pdf>

Wolfers, B. (2003): Privatisierung/Liberalisierung der Wasserwirtschaft, in: Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, hrsg. von Wilfried Erbguth, Universität Rostock, Band 24

Zeitel, G. (1981): Gebühren und Beiträge, in: HdWW, Bd. 3, Stuttgart u. a., S. 340-367

Abkürzungen

AbfKlärV	Klärschlammverordnung
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
Afa	Abschreibung für abnutzbare Anlagegüter
AHW	Anschaffungs- und Herstellungswert
ASR	Abfallentsorgungs- und Stadtreinigungsbetrieb der Stadt Chemnitz
AWG GmbH	Abfallwirtschaftsgesellschaft mit beschränkter Haftung
AWVC	Abfallwirtschaftsverband Chemnitz
BGW	Bundesverband des Gas- und Wasserfaches
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
DSD	Duales System Deutschland
EAK	Abfallartenkatalog
EBS	Entsorgungsbetriebe Speyer
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
EKF	Entsorgungsdienste Kreis Freiberg GmbH
ESC	Entsorgungsbetrieb der Stadt Chemnitz
FWA	Frankfurter Wasser und Abwasser GmbH
GEW mbH	Gesellschaft für Energie und Wirtschaft mbH
IS/ IWS	Identsystem/ Identwägesystem
KAG	Kommunalabgabengesetz
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KW	Königs Wusterhausen
LK	Landkreis
MHKW	Müllheizkraftwerk
MVA	Müllverbrennungsanlage
OEWA	Ost-Elbe-Wasser und Abwasser GmbH
örE	öffentlich-rechtlicher Entsorger
PPP	Public-Privat-Partnership (öffentlich-private Partnerschaft)
RWE	Rheinisch Westfälische Elektrizitätswerke AG
SBAZV	Südbrandenburgischer Abfallzweckverband
SWC AG	Stadtwerke Chemnitz AG
TASi	Technische Anleitung Siedlungsabfall
TrinkwV	Trinkwasserverordnung
TWM	Trinkwasserversorgung Magdeburg GmbH
VEKS	Verwertung und Entsorgung Karnap-Städte Holding GmbH
VKS	Verband Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung im VKU
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
WAB	Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbetriebe (der ehemaligen DDR)
WBZ	Wiederbeschaffungszeitwert
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WMT	Wasserversorgung-Main-Taunus GmbH
WRRL	Europäische Wasserrahmenrichtlinie
ZAB	Zweckverband Abfallbehandlung Nuthe-Spree