

THEMA

Die

ABWASSERABGABE

Dipl.-Ing. Karl-Heinz SEIDEL

Macht die Abwasserabgabe heute noch Sinn? – 2. Teil: Seit Inkrafttreten des Abwasserabgabengesetzes im Jahre 1978 haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Beseitigung der Abwässer entscheidend verändert. Ist die Abwasserabgabe noch zeitgemäß?

Stand der öffentlichen Abwasserbehandlung heute

Der Zustand der Gewässer in Deutschland hat sich im Laufe der letzten 20 Jahre erheblich verbessert. Die übergroße Zahl der Gewässer weist heute die Gewässergüteklasse II auf. Der Rhein und die Donau sind fast vollständig mit der Güteklasse II bewertet, die Einzugsgebiete von Elbe und Weser werden überwiegend der Güteklasse II-III zugeordnet. Es bestehen noch einige lokale Probleme, die durch gezielte Programme und Maßnahmen in den nächsten Jahren gelöst werden sollen.

Die Reinigungsleistungen der öffentlichen Kläranlagen sind in der Tabelle 1 auf Seite 16 dargestellt.

Aktuelle wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Abwasserentsorger

Dieses erreichte Niveau in der öffentlichen Abwasserreinigung ist das Ergebnis umfangreicher und kontinuierlicher Investitionen durch die öffentlichen Abwasserentsorger. Das Abwasserabgabengesetz hat zur Stimulation des Investitionsgeschehens beigetragen.

Infolge der umfangreichen Investitionen ist es aber auch zu einem beachtlichen Anstieg der Abwassergebühren und -entgelte gekommen. Die Höhe der Abwasserentgelte ist seit einigen Jahren vielfach Gegenstand der öffentlichen Kritik und hat heute in der Diskussion um Standortfaktoren oft entscheidende Bedeutung.

Die Abwassergebühren in Deutschland sind in den Jahren 1991 bis 1998 um 75 % angestiegen (alte Bundesländer 67 %, neue Bundesländer 127 %). Die durchschnittliche Abwassergebühr beträgt 1998 4,84 DM je m³. Bezogen auf den Wasserverbrauch ergeben sich für die

Abwasserentsorgung Jahreskosten pro Person in Höhe von durchschnittlich 208 DM (alte Bundesländer 212 DM, neue Bundesländer auf Grund geringeren Wasserverbrauchs 175 DM).

Unternehmerisch denkende Abwasserentsorger stellen Überlegungen an, welchen wirtschaftlichen Effekt die Ersparnis der Abwasserabgabe als Folge von Investitionen bewirkt und welche Belastung in Form von Abschreibungen, Zinsen und anderen Kosten daraus entstehen.

Hierbei ist zu beachten, daß die Förderung von Investitionen durch die Länder im Rahmen knapper werdender öffentlicher Mittel rückläufig ist und damit der Anteil an finanziellen Eigenmitteln für die Abwasserentsorger zwangsläufig zunimmt. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die Investitionen zur Substanzerhaltung und Erneuerung der Abwasseranlagen nicht durch das Abwasserabgabengesetz begünstigt werden.

Der Anteil der Abwasserabgabe wird ab dem 1. 1. 1999 nach der Verringerung des Ermäßigungssatzes bei Einhaltung des Standes der Technik ansteigen, was zu einer Erhöhung der Abwasserentgelte für Bürger und Wirtschaft führen wird. Bei der Einschätzung der Kosten sind die Fragen der Finanzierbarkeit aus öffentli-

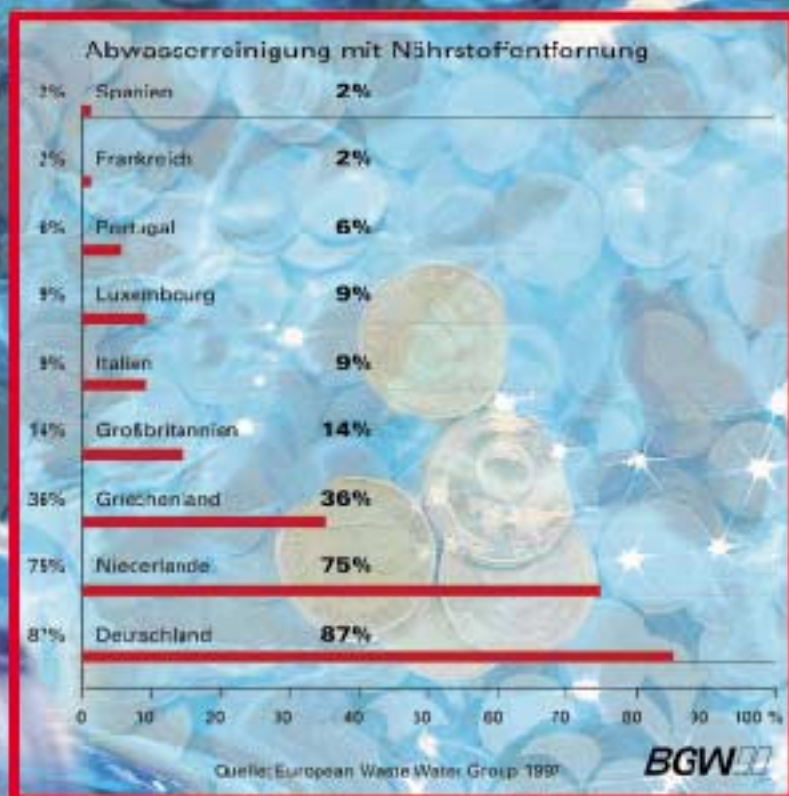
Der Autor



Dipl.-Ing.,
Dipl.-Wirtsch.-Ing.
Karl-Heinz SEIDEL

Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V., BGW zuständig für Abwasserpolitik und betriebswirtschaftliche Fragen der Abwasserentsorgung

DEUTSCHLAND: Spitzenniveau im Abwasser in Europa





**ABWASSER-
ENTSORGUNG IN
DEN KOMMUNEN**

**Die prozentuale Verteilung
der Gesamtkosten**

- Abschreibungen 27 %
- Zinsen und ähnliche Kosten 24 %
- Personalkosten 17 %
- Sonstige Kosten 27 %
- Abwasserabgabe 5 %

chen Haushalten nicht berücksichtigt worden. Es ist davon auszugehen, daß für die anstehenden Investitionen nicht in vollem Umfang Rücklagen zur Verfügung stehen. Entsprechend dieser Prognose sind durchschnittlich 115 bis 240 DM je Einwohner und Jahr in Deutschland in die Anlagen der Abwasserbeseitigung zu investieren. Bei der Finanzierung der Investitionen durch Fremdkapital können sich hieraus Mehrbelastungen der Abwasserkunden von bis zu 24 DM je Einwohner und Jahr ergeben.

Die Bundesregierung sieht die Schwerpunktaufgaben der Abwasserbehandlung der 90er Jahren in der weiteren Verbesserung des Zustandes der Oberflächengewässer. Besonderes Augenmerk gilt hierbei der Verpflichtung zu einer weitergehenden Abwasserreinigung zur Reduzierung der Nährstoffe Stickstoff und Phosphor bei den kommunalen und industriellen Abwasserleitungen. Die Einleitung von gefährlichen Stoffen, unabhängig von ihrer Toxizität, soll weiter reduziert werden. Hierzu sind die Möglichkeiten der Abwasser-

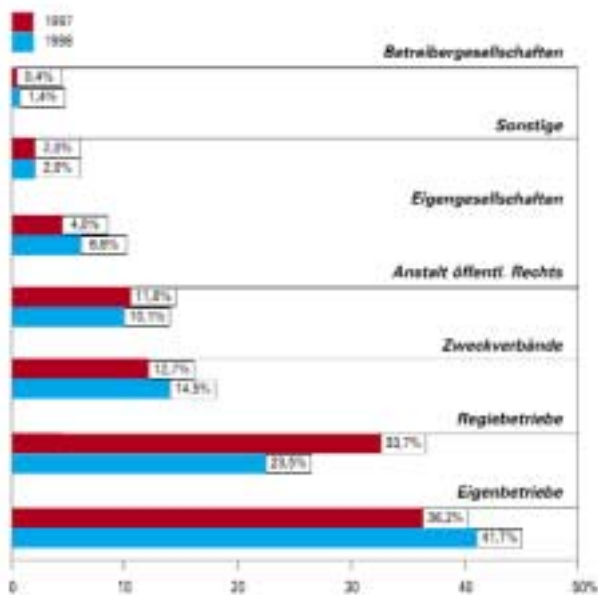
reinigung oder der Vermeidung von Stoffen zu nutzen. Alle anfallenden Kosten sollen von den Verursachern über Abgaben in Form von Gebühren und Beiträgen finanziert werden.

Weiterhin schätzt die Bundesregierung ein, daß derzeit etwa 50 bis 55 % aller Stickstoff- und 40 bis 45 % aller Phosphoreinträge in die Gewässer von landwirtschaftlichen Nutzflächen anfallen. Diese Einschätzung ist in Verbindung mit dem verfassungsmäßig verbrieften Gleichheitsgrundsatz mit Blick auf noch schärfere Anforderungen an die kommunale und industrielle Abwasserbehandlung von besonderem Interesse.

Angesichts immer knapper werdender finanzieller Mittel der kommunalen Haushalte stellt sich die Frage, wie die bestehenden Anforderungen erfüllt werden sollen und der für die Erhaltung und Erneuerung der Anlagen erforderliche Finanzbedarf zu sichern ist, ohne weitere drastische Gebührenerhöhungen vorzunehmen.

Bei einem Vergleich des Niveaus der Abwasserreinigung mit anderen EU-Mit-

**Strukturwandel in der
Abwasserentsorgung 1997/1998**



1) Anteile der Organisationsformen betragen auf die obersten Einwohner



**Steuernachteile für privatrechtliche
Abwasserentsorger in Deutschland**



Quelle: Europäische Kommission 1997



IM VERGLEICH ZUM VORJAHR zeigt sich 1998 eine Entwicklung vom Regiebetrieb zum Eigenbetrieb und zu privatrechtlichen Formen der Abwasserentsorgung. Etwa 4 % der öffentlich-rechtlichen Abwasserentsorger haben die Durchführung der Abwasserentsorgung an Betriebsführungsgesellschaften übertragen.

DER BGW FORDERT die Abschaffung der steuerlichen Ungleichbehandlung in Deutschland und die Einführung eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes von sieben Prozent im Abwasser. In den anderen EU-Mitgliedstaaten existiert eine steuerliche Gleichbehandlung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Abwasserentsorger.



Effekte durch Investitionen

Die Investitionen in der öffentliche Abwasserentsorgung haben wesentlich zur Verbesserung der Gewässersituation beigetragen. Nach Angaben des statistischen Bundesamtes stellt sich die öffentliche Abwasserentsorgung in Deutschland wie folgt dar:

- 75,4 Mio. Einwohner sind an die öffentliche Kanalisation angeschlossen. Das entspricht einem Anschlußgrad von 92,1 %. (alte Bundesländer 95,2 %, neue Bundesländer 77,3 %)
- Die Länge des Kanalnetzes beträgt insgesamt 399 202 km. (Davon 213 491 km als Mischwasserkanalisation (53,5%) und 185 711 km als Trennkanalisation mit 27,4 % Schmutzwasserkanälen und 19,1 % Regenwasserkanälen).
- An 10 273 öffentlichen Kläranlagen mit 155,3 Mio. Einwohnerwerten sind 72,5 Mio. Einwohner angeschlossen, das entspricht einem Anschlußgrad der Bevölkerung von 88,6 %. (alte Bundesländer 94,0 %, neue Bundesländer 62,5 %).
- Die öffentlichen Kläranlagen behandeln jährlich 4,85 Mrd. m³ Schmutzwasser (76 % häusliches Abwasser und 24% gewerbliches Abwasser) und rund 5 Mrd. m³ Fremd- und Niederschlagswasser.
- Rund 97 % des behandelten Abwassers werden biologisch gereinigt und 82 % einer weiteren, gezielten Nährstoffentfernung unterzogen.

gliedstaaten wird deutlich, daß Deutschland bereits heute eine Spitzenstellung einnimmt (Tabelle 2).

Kann die Abwasserabgabe noch etwas bewegen?

Die Situation der Gewässer hat sich in Deutschland seit Ende der 70er Jahre entscheidend verbessert. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Wesentlichen Einfluß auf diese Entwicklung haben die hohen Anforderungen an die Abwasserreinleiter. Das Geflecht rechtlicher Vorschriften, vom Strafrecht über das Wasserrecht bis hin zum technischen Recht, hat diese Entwicklung veranlaßt. Aus heutiger Sicht ist es nicht möglich zu bewerten, welchen Gesetzen und Vorschriften entsprechende Wirkungen und Entwicklungen zuzuordnen sind. Das Abwasserabgabengesetz ist ein Glied in der Kette der Gesetze und Vorschriften für den Gewässerschutz. Seit Inkrafttreten des Abwasserabgabengesetzes im Jahre 1978 haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Abwasserbeseitigung entscheidend verändert.



**AKTUELLER
INVESTITIONS-
BEDARF**

Abwasserentsorgung

In einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes der deutschen Entsorgungswirtschaft wird der Investitionsbedarf in der Abwasserentsorgung bis zum Jahr 2015 auf jährlich mindestens 10 Mrd. DM geschätzt.

1. Einleitungsanforderungen

Bei einem Vergleich der Anforderungen an die Einleitung von Abwasser im europäischen Rahmen wird deutlich, daß die deutschen Anforderungen schon heute schärfer sind, als es die EU in ihrer Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser vorschreibt. Aus dieser Tatsache ergeben sich für die deutschen Abwasserentsorger vergleichsweise höhere Kosten und somit höhere Entgelte für die Abwasserentsorgung. Dies führt zu einer Benachteiligung deutscher Standorte im internationalen Wettbewerb. Eine einseitig nationale Verschärfung der Anforderungen führt zu einem weiteren gesetzlich verordneten Ausbau der Kläranlagen und zu höheren Kosten für die deutschen Abwasserentsorger und ihre Kunden. Angesichts des bereits erreichten Niveaus in der Abwasserreinigung im europäischen Vergleich ist dies wirtschaftlich und politisch schwer zu begründen.

2. Rechtlicher Rahmen

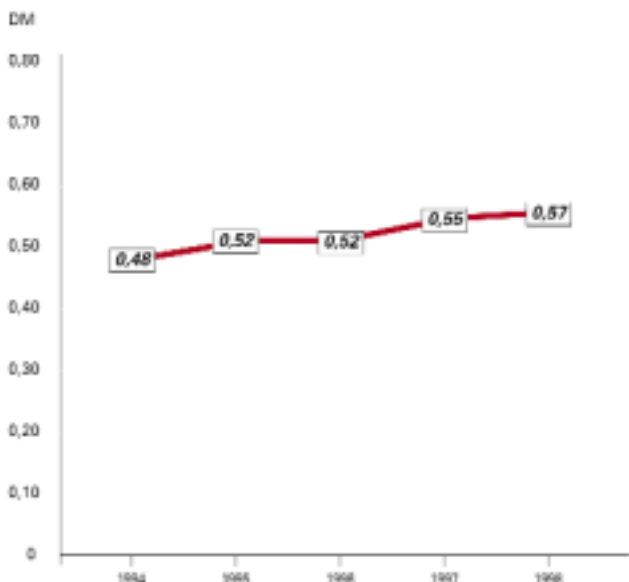
Die Anforderungen an die Abwasserreinigung werden in der Praxis durch behördliche Entscheidungen auf der Grundlage

der vorhandenen Gesetze und Vorschriften fixiert. Ergänzend hierzu wirkt auf die Abwassereinleiter der permanente Straf-tatbestand der Umweltverschmutzung. Bei Neubau, Erneuerung oder Erweiterung der Kläranlagen wirken die vorhandenen behördlichen und rechtlichen Instrumente der Prüfung und Genehmigung. Es bedarf keines weiteren Instrumentes der Behörden, um auf den Abwassereinleiter Druck auszuüben. Es liegt im Ermessen der Behörden durch gezielte Maßnahmen, wie z. B. Befristung von Einleitungsgenehmigungen, Einfluß auszuüben.

3. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der deutschen Abwasserbeseitigung hat unterschiedliche Auswirkungen. Die großzügige Förderung von Maßnahmen der Abwasserbeseitigung mit öffentlichen Mitteln, wie noch Anfang der 90er Jahre praktiziert, ist heute mit Blick auf die Situation der öffentlichen Haushalte nicht mehr möglich. Die vorhandenen Anlagen der Abwasserbeseitigung müssen in ihrer Funktionsfähigkeit erhal-

Was kostet das Abwasser den Bundesbürger täglich?

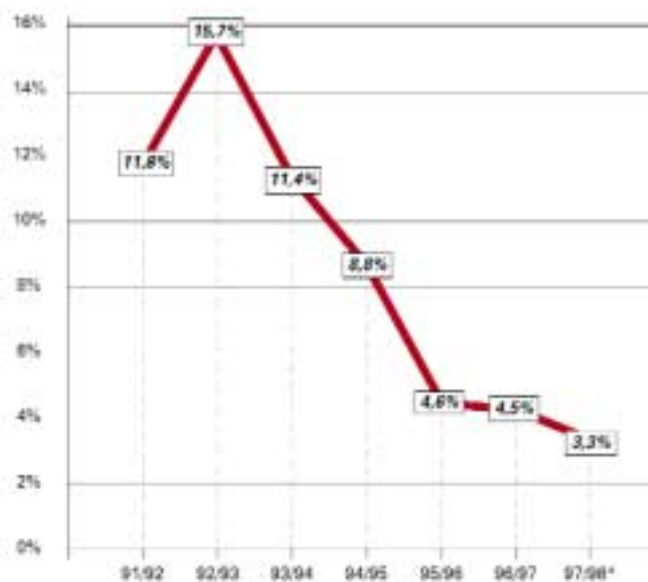


Quelle: BGW 1998

BGW

BEZOGEN AUF DEN FRISCHWASSERMASSTAB zahlte der Bundesbürger 1998 durchschnittlich 0,57 DM täglich und rund 208,- DM im Jahr für die Abwasserentsorgung (1997: 201,- DM). Gemessen am verfügbaren Jahreseinkommen eines Haushalts machen die Abwassergebühren 1,1 Prozent aus.

Abwassergebührenanstieg rückläufig



* Vergleich 1. Halbjahr 1997/1. Halbjahr 1998

BGW

DER JÄHRLICHE GEBÜHRENANSTIEG ist von 15,7 (92/93) auf 3,3 Prozent (97/98) gesunken. Zur Entlastung der Bürger fordert der BGW die Abschaffung der Abwasserabgabe (96/97 etwa 1,45 Mrd. DM). Der BGW lehnt die Forderungen des Umweltbundesamtes nach einer 4. Reinigungsstufe ab.



ten und erneuert werden, was angesichts des großen Umfangs an Kläranlagen und Kanalisationen zu erheblichen Investitionen führt. Die finanziellen Aufwendungen für diese Investitionen sind heute fast ausnahmslos direkt durch die Nutzer der Abwasseranlagen aufzubringen. Dies führt zu einer entsprechenden Höhe der Entgelte, die zunehmend in den Blickpunkt öffentlicher Kritik geraten. Eine weitere Verschärfung der Anforderungen an die Abwasserbeseitigung führt bei der derzei-

tigen Finanzierungsgrundlage zwangsläufig zu einer weiteren Erhöhung der Entgeltbelastung der Abwasserentsorger und ihrer Kunden.

4. Praktischer Vollzug des Abwasserabgabengesetzes

Der praktische Vollzug des Abwasserabgabengesetzes erfordert einen hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand. Die Behörden lassen sich die Ihnen entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungskosten aus der Abwasserabgabe erstatten. Die Abwassereinleiter tragen die Kosten selbst oder können diese auf ihre Kunden abwälzen. Der Gedanke, mehr Gerechtigkeit in das System der Abwasserabgabe zu bringen, hat zu unterschiedlichen Überlegungen geführt. In der aktuellen Diskussion gibt es verschiedene Ansätze zu geringfügigen Vereinfachungen im Vollzug des Abwasserabgabengesetzes, wie z. B. die Einführung einer Meßlösung. Bei der Meßlösung soll die Abwasserabgabe auf Grund der tatsächlich eingeleiteten Schadstoffe und

L I T E R A T U R

- /1/ Abwassertechnische Vereinigung, Abwassergebühren und Beiträge, Ergebnisse der ATV-Umfrage 1996, Hennef, 1997
- /2/ Berendes, K.: Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage, München, 1995
- /3/ Böhm, M.: Die Wirksamkeit von Umweltlenkungsabgaben am Beispiel der Abwasserabgabe, Düsseldorf, 1989
- /4/ Bundesministerium des Innern, Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, Bonn, 1971
- /5/ Bundesministerium des Innern, Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und -abwicklung in Unternehmen, Gemeinden und Abwasserverbänden, Bonn, 1977
- /6/ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltpolitik, Wasserwirtschaft in Deutschland, Bonn, 1994
- /7/ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Aufkommen aus der Abwasserabgabe und seine Verwendung, unveröffentlicht
- /8/ Bundesverband der deutschen Entsorgungswirtschaft, Die Entwicklung der Marktnachfrage nach Abwasserentsorgungsdienstleistungen in Deutschland, Bonn, 1997

nicht mehr nach den vom Abwassereinleiter erklärten Werten festgesetzt werden. Diese Lösung ist jedoch nur Kosmetik und nicht geeignet, die Stimulationswirkung des Abwasserabgabengesetzes grundsätzlich zu verbessern.

Stimulationswirkung ist aufgebraucht

Das Abwasserabgabengesetz in seiner derzeitigen Fassung ist nur noch sehr eingeschränkt zur Stimulation von Investitionen geeignet, die im wesentlichen auf die neuen Ländern beschränkt sind und ihre Ursachen in den besonderen Verrechnungsmöglichkeiten hat. Wenn in einigen Jahren die geplanten und begonnenen Investitionen abgeschlossen sind, ist es auch für dieses Gebiet faktisch wirkungslos.

Es bleibt ein reiner Kontroll- und Verwaltungsmechanismus, der von den Abwassereinleitern ohne Rückfluß eines Nutzens zu finanzieren ist. Angesichts zunehmenden Kostendrucks und der erhöhten Abgabesätze ab dem 1. 1. 1999 werden die Abwassereinleiter diese finanzielle Belastung nicht widerspruchsfrei hinnehmen.

Hieraus ergibt sich zwangsläufig die Konsequenz, daß Abwasserabgabengesetz und somit auch die Ausführungsgesetze der Länder ersatzlos abzuschaffen, da die angestrebten Ziele im Gewässerschutz erreicht sind und eine weitere Erhöhung der Ziele im Gewässerschutz unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht sinnvoll ist. Darüber hinaus bestehen heute ausreichende rechtliche Instrumente, um das vorhandene Niveau im Gewässerschutz zu sichern.

Vergleiche

Tab. 1 Die Reinigungsleistungen der öffentlichen Kläranlagen

	Art der Behandlung	Anzahl der Anlagen	Angeschlossene Einwohner (Mio.)	Jahresabwassermenge (Mio. m ³)
1	mechanische Reinigung	1283	3,3	318,8
2	biologische Reinigung ohne Nährstoffentfernung	5160	10,0	1456,9
3	biologische Reinigung mit gezielter Nährstoffentfernung	3810	58,8	8061,6

Tab. 2 Reinigungsgrad der öffentlichen Kläranlagen einiger Mitgliedstaaten der EU

	Nährstoffelimination	mechanisch	mechanisch und biologisch	mechanisch und biologisch
1	Deutschland	7 %	6 %	87 %
2	Frankreich	10 %	88 %	2 %
3	Italien	11 %	80 %	9 %
4	Griechenland	51 %	13 %	36 %
5	Finnland	12 %	0 %	88 %
6	Luxemburg	5 %	86 %	9 %
7	Niederlande	1 %	24 %	75 %
8	Spanien	10 %	88 %	2 %
9	Großbritannien	20 %	63 %	7 %