

INSM Abwassermonitor 2008



Abwassergebühren im Vergleich - Die 100 größten deutschen Städte -

Bericht der

IW Consult GmbH Köln

Köln, 18. August 2008

Ansprechpartner für die Inhalte:

IW Consult GmbH

Dr. Karl Lichtblau

Sprecher der Geschäftsführung

E-Mail: lichtblau@iwkoeln.de

Tel. (0221) 4981-759

<http://www.iwconsult.de>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	5
1 Zusammenfassung	6
2 Vorgehensweise und Grundannahmen	12
2.1 Methodische Herausforderungen eines Gebührenvergleichs	12
2.2 Musterfamilie	12
2.3 Musterhaus	13
2.4 Zusammensetzung der ermittelten Gesamtkosten	14
2.5 Kommunenbefragung	17
3 Abwassergebührenranking	18
3.1 Anreizkompatibilität	21
3.2 Analyse der Ursachen für Gebührenunterschiede	22
4 Fazit	29
5 Tabellenanhang	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1: Jährliche Abwassergebühren	8
Tabelle 3-1: Abwassergebührenranking.....	20
Tabelle 5-1: Abwassergebührenvergleich	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Durchschnittliche Abwassergebühren.....	23
Abbildung 3-2: Städte mit den höchsten und niedrigsten Abwassergebühren.....	25
Abbildung 3-3: Durchschnittliche Abfallgebühren.....	26

1 Zusammenfassung

Die Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (IW Consult) hat im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) die Abwassergebühren der nach Einwohnern 100 größten Städte in Deutschland untersucht. Für diesen Vergleich wurden die Schmutz- und Niederschlagswassergebühren erhoben, die für eine Musterfamilie in den jeweiligen Städten jährlich anfallen.

Die Abwassergebühren wurden auf Grundlage der Bedürfnisse einer vierköpfigen Musterfamilie erhoben. Neben den Kosten für das Schmutzwasser wurden auch die Kosten für die Niederschlagswassergebühr ermittelt. Hinzu kommen außerdem anteilig die in vielen Städten einmalig erhobenen Beiträge zur Deckung der Kosten für die Herstellung der öffentlichen Entwässerungseinrichtungen. Zur Erhebung dieser beiden Kostenblöcke war es notwendig, passend zu der Musterfamilie auch ein Musterhaus zu definieren.

Mit diesem Vergleich wird den Einwohnern die Möglichkeit gegeben, sich über ihre Gebührenhöhe zu informieren und die eigenen Kosten denen anderer Städte gegenüber zu stellen. Auch den kommunalen Verwaltungen und den politisch Verantwortlichen wird hiermit ein Instrument gegeben, um ihre aktuelle Positionierung im Wettbewerb der Städte um attraktive Standortbedingungen besser einschätzen zu können.

Die Analyse der Kosten ist interessant, da sie für Außenstehende sehr intransparent erscheinen und der Bürger keine Auswahlmöglichkeit beim Anbieter hat. Er ist somit an das kommunale Entsorgungsunternehmen gebunden und hat im Gegensatz zu Strom- oder Gaslieferungen keine Wahlmöglichkeit beim Anbieter. Die Bürger können lediglich durch eine Änderung ihres persönlichen Verhaltens die Gebührenhöhe reduzieren.

Neben der Suche nach den Gründen für die unterschiedlichen Gebührenhöhen wurde daher auch die Anreizkompatibilität der einzelnen Gebührensatzungen untersucht. Also die Frage, inwieweit die Städte Anreize schaffen, um verbrauchsreduzierendes und ressourcenschonendes Verhalten zu fördern. Die Ergebnisse sind dabei eher ernüchternd. Bei der Untersuchung wurden kaum strukturelle Zusammenhänge bei den Gebührenhöhen der Kommunen erkennbar und auch die Förderung des sparsamen Verhaltens kommt in viele Kommunen zu kurz oder wird durch die Satzung nicht gefördert.

Abwassergebühren im Vergleich

Der Gebührenvergleich setzt sich aus den realen Kosten für die Abwasserentsorgung zusammen, die für eine vierköpfige Familie unter folgenden Bedingungen entstehen:

- jährlicher **Frischwasserverbrauch** von 184 m³,
- wohnhaft in einem Haus mit 120 m² **Wohnfläche** auf einem Grundstück mit 200m² Grundfläche und davon 100 m² abflusswirksamer **versiegelter Fläche** (80 m² Gebäude und 20 m² Wege),
- die von der Mehrheit der Städte erhobenen Beiträge zur Herstellung und Erweiterung der öffentlichen Abwasseranlage (**Kanalbaubeiträge**) fließen anteilig – mit 1/30 des ermittelten Wertes - in die jährlich anfallenden Gesamtkosten für die Entsorgung des Abwassers ein.

Beim Vergleich der Abwassergebühren kommt es für die Musterfamilie zu erheblichen Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Städten. In den teureren Kommunen muss of ein Vielfaches an Gebühren bezahlt werden. In Tabelle 1-1 sind die zehn teuersten und die zehn günstigsten Kommunen abgebildet.

Tabelle 1-1: Jährliche Abwassergebühren					
TOP 10 / LOW 10					
Rang	Stadt	Jährliche Kosten	Rang	Stadt	Jährliche Kosten
1	Karlsruhe	226,32	91	Berlin	673,14
2	Augsburg	245,28	92	Velbert	679,08
3	Freiburg (im Breisgau)	283,31	93	Saarbrücken	680,55
4	Erlangen	287,37	94	Neuss	681,13
5	Heidelberg	291,59	95	Halle (Saale)	703,20
6	Trier	318,62	96	Cottbus	727,54
7	Herne	321,24	97	Mönchengladbach	728,75
8	Regensburg	322,88	98	Moers	743,36
9	Stuttgart	323,56	99	Wuppertal	759,08
10	Ingolstadt	323,67	100	Potsdam	786,48

Die angegebenen Kosten setzen sich aus den Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühren, sowie möglicher Grundgebühren und Kanalbaubeiträgen zusammen. Sie resultieren aus einem jährlichen Frischwasserverbrauch der vierköpfigen Musterfamilie von 184 m³ und einem Wohnhaus mit 120 m² Wohnfläche und 200 m² Grundfläche bei 100 m² versiegelter abflusswirksamer Fläche.

Quelle: INSM Entsorgungsmonitor 2008

Der extremste Preisunterschied zwischen dem Erstplatzierten Karlsruhe (226,32 Euro jährliche Abwassergebühren) und dem Schlusslicht Potsdam (786,48 Euro) beträgt 560 Euro. In der brandenburgischen Landeshauptstadt zahlen die Bürger somit mehr als den dreifachen Preis (Faktor 3,5) für ihre Abwasserentsorgung als in der günstigsten Stadt, und das bei vergleichbaren Leistungen.

Bei den Ergebnisse der ostdeutschen Kommunen muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass der durchschnittliche Frischwasserverbrauch bis zu 30 Prozent unter den gesamtdeutschen Werten liegt (beispielsweise 88 Liter pro Person und Tag in Sachsen / zu 126 Liter bundesweit) und die realen Kosten bei dieser sparsamen Nutzung entsprechend niedriger liegen.

Zwei Drittel der untersuchten Städte erheben bei einem Neuanschluss an das Abwassernetz einen so genannten Beitrag zur Herstellung und Erweiterung der öffentlichen Abwasseranlagen (Kanalbaubeitrag). Die übrigen Städte finanzieren die Abwasseranlagen ausschließlich über die Höhe der Verbrauchsgebühren. Um auch diese Kosten in Berechnung der entstehenden Gebühren einfließen zu lassen, werden die einmalig fälligen Beiträge anteilig (zu 1/30 des ermittelten Wertes) auf die jährlichen Gesamtkosten umgelegt. Unter den zehn günstigsten Städten befinden sich zwei (Karlsruhe und Herne) die keinen Kanalbaubeitrag erheben.

Bei der Analyse struktureller Preisunterschiede werden deutliche Differenzen im Ost-West Vergleich deutlich. In ostdeutschen Städten zahlen die Bürger durchschnittlich 15 Prozent höhere Abwassergebühren als im Westen der Republik. Ein starker Investitionsbedarf, aber auch überdimensionierte Entsorgungsanlagen, die auf Grund zu optimistischer Bevölkerungsprognosen gebaut wurden, führen bis heute zu sehr hohen Unterhaltskosten und damit zu höheren Gebühren. Der Anschlussgrad an das öffentliche Kanalsystem erhöhte sich in den ostdeutschen Bundesländern von 1991 bis Ende 2004 von 75 % auf 83,6 %. Das gesamte Kanalnetz in diesen Bundesländern hatte Ende 2004 eine Länge von 93.074 km, was einem Zuwachs nach der deutschen Wiedervereinigung von 170 % entspricht.

Daneben spielen betriebswirtschaftliche Entscheidungen eine große Rolle bei der Gebührenkalkulation. Diese außerordentlichen Kostenunterschiede hängen zu einem großen Teil von Spielräumen in der Abschreibung des Anlagevermögens oder von der Höhe der Eigenkapitalverzinsung ab. Die Städte haben bei der Gebührenkalkulation dadurch eine großen Gestaltungsspielraum.

Neben unternehmerischen Entscheidungen tragen aber auch die örtlichen Gegebenheiten zur Gebührenhöhe bei. Städte mit einer großen Fläche und einer geringen Einwohnerdichte haben beispielsweise höhere Kosten für den Leitungsbau. Auch die Topografie kann, etwa durch den Bedarf an zusätzlichen Pumpen, höhere Kosten mit sich bringen.

2 Vorgehensweise und Grundannahmen

2.1 Methodische Herausforderungen eines Gebührenvergleichs

Gebührenvergleiche haben es seit jeher schwer in der Öffentlichkeit. Die meisten Städte oder Kommunen lehnen diese grundsätzlich ab. In der Regel wird als Begründung die fehlende Vergleichbarkeit angeführt. Der Bund der Steuerzahler etwa, sieht hierin aber eher einen Vorwand, um möglichen Diskussionen über die Höhe der Gebühren aus dem Weg zu gehen.¹

Tatsache ist, dass ein Gebührenvergleich allein dadurch erschwert wird, dass es eine Vielzahl von Stellschrauben gibt, die Einfluss auf die Gebührenhöhe haben. Zusammen mit den teilweise undurchsichtigen und komplexen Satzungen ist es für den Bürger fast unmöglich zu erkennen, ob seine Stadt im Vergleich zu anderen Kommunen teuer oder günstig ist. Dazu tragen vor allem die verschiedenen Gebührensysteme und die fehlende Kostentransparenz bei.

2.2 Musterfamilie

Die Musterfamilie für den Abwassergebührenvergleich besteht aus vier Personen. Diese Definition ist notwendig, da hiernach der Frischwasserverbrauch, der die Basis zur Berechnung der Kosten zur Abwasserentsorgung bildet, definiert wurde. Für die Familie ergibt sich nach den gemachten Annahmen ein Frischwasserverbrauch von jährlich 184 m³.

Der Jahresverbrauch leitet sich aus der täglichen Wasserabgabe an den Endverbraucher ab, die laut statistischem Bundesamt im Jahr 2004 bei 126 Liter je Tag und Einwohner lag. Dieser Wert schwankt zwischen den einzelnen Ländern, wobei der Wasserverbrauch in den neuen Bundesländern (88 Liter je Einwohner und Tag in Sachsen bis 102 Liter in Mecklenburg-Vorpommern) geringer ist als in den alten Bundesländern (118 Liter im Saarland bis 142 Liter in Hamburg).

Um die Vergleichbarkeit der Werte der einzelnen Städte zu gewährleisten, wurde der Durchschnittswert von 126 Liter mit der Anzahl der Familienmitglieder und 365 Tagen multipliziert. Hieraus ergibt sich für die vierköpfige Musterfamilie ein Jahresverbrauch von 183,96 m³ Liter Frischwasser im Jahr.

¹ Gebührensituation 2007 - Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, 2007, S. 6 f.

2.3 Musterhaus

Zur Ermittlung der Niederschlagsgebühren und der Beiträge zur Herstellung der öffentlichen Entwässerungseinrichtungen ist es notwendig, neben der Musterfamilie auch ein Haus und ein Grundstück zu definieren.

Die Höhe dieser beiden Entgelte hängen im Wesentlichen von der Art und dem Maß der baulichen Nutzung ab. Die Höhe der Niederschlagsgebühren hängt von der überbauten bzw. versiegelten Fläche ab, von der Regenwasser in die Kanalisation geleitet wird. In den meisten Fällen wird diese ermittelte Fläche mit den Niederschlagsgebühren multipliziert, in anderen Kommunen wird bei der Ermittlung der abflusswirksamen Fläche der jeweilige Abflussbeiwert der Oberflächen berücksichtigt.

Neben den genannten Standardfällen existieren noch Sonderfälle, wie z. B. die Stadt Minden, in der pro 25 m² überbauter Fläche jährlich 16 Euro gezahlt werden müssen. Für die Untersuchung wurden daher folgende Annahmen zur Definition des Hauses und des Grundstücks getroffen.

Das Musterhaus ist folgendermaßen definiert:

- Grundstück: 200 m²,
- Grundfläche: 80 m² (GRZ=0,4),
- Überbaute Fläche: 100 m² (20 m² für Terrasse und Gehwege als Asphalt, Beton, Pflaster mit Fugenverguss),
- Zwei Vollgeschosse mit 120 m² Geschossfläche (GFZ 0,6),
- Anschlusskanal mit einer Nennweite von 150 mm und eine Zählergröße von Qn 1,5 m³/h und
- kein eigener Brunnen und keine Möglichkeit zur Regenwasserversickerung.

2.4 Zusammensetzung der ermittelten Gesamtkosten

Die erhobenen Kosten für die Abwasserentsorgung können sich aus bis zu vier verschiedenen Komponenten zusammensetzen:

- Verbrauchsunabhängige Grundgebühr,
- flächenabhängige Niederschlagsgebühren,
- verbrauchsabhängige Abwasser- oder Schmutzwassergebühren sowie

- von Art und Maß der baulichen Nutzung abhängigen Beiträgen zur Herstellung der öffentlichen Abwasseranlagen.

Grundgebühr

Neun der untersuchten Städte erheben eine Grundgebühr, die sich am Durchmesser des Kanalanschlusses, an der Zählergröße oder an der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen orientiert.

Laut Expertenmeinung werden die Städte in Zukunft häufiger Grundgebühren erheben, um den sinkenden Einnahmen durch einen rückläufigen Wasserverbrauch entgegen zu wirken und eine Grunddeckung für die Finanzierung der Investitionen zu gewährleisten. Vorreiter dieser Entwicklung sind die ostdeutschen Kommunen, die schon seit Jahren überdurchschnittlich mit einem sinkenden Aufkommen an Abwasser zu kämpfen haben. Dieser Rückgang führt zu sinkenden Einnahmen bei einem gleich bleibenden hohen Fixkostenanteil. Sieben der neun Kommunen, die über eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr verfügen, kommen aus den östlichen Bundesländern.

Verbrauchs- und flächenabhängige Gebühren

Für die Inanspruchnahme der Abwasseranlage werden Benutzungsgebühren erhoben. Diese Erhebung der mengenmäßigen Verbrauchsgebühren kann auf zwei verschiedenen Wegen erfolgen:

- Erhebung einer Abwassergebühr
- getrennte Erhebung von Schmutz- und Niederschlagswassergebühren.

Die Höhe der Abwasser- und Schmutzwassergebühr richtet sich nach dem Frischwasserverbrauch. Hierfür wurde für die Musterfamilie ein jährlicher Verbrauch des Haushalts von rund 184 m³ angenommen.

Die Höhe der Niederschlagswassergebühr richtet sich nach der versiegelten Grundstücksfläche, von der das Niederschlagswasser in die Kanäle geleitet wird. Das Mustergrundstück verfügt über 100 m² versiegelte Fläche, die sich aus 80 m² Dachfläche und 20 m² Terrasse und Wegen zusammensetzt.

Von den untersuchten Städten erheben fünfzehn keine Niederschlagsgebühr. Die Kosten für die Entsorgung des Niederschlagswassers gehen in diesen Kommunen in die Kalkulation der Abwassergebühren ein.

Nach mehreren Urteilen der Landesverwaltungsgerichte ist aber davon auszugehen, dass auch diese Städte ihr Abrechnungsverfahren in Zukunft auf eine getrennte Erhebung der Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühren umstellen werden.

Kanalanschlussbeiträge

Zum Ersatz des Aufwandes für die Herstellung und Erweiterung der öffentlichen Abwasseranlage werden in mehr als zwei Dritteln der untersuchten Städte Kanalanschlussbeiträge erhoben. Bei Kommunen, die diese Beiträge nicht erheben ist davon auszugehen, dass die Kosten über höhere Verbrauchsgebühren gedeckt werden.

Die Höhe der zu zahlenden Beitragssätze ist in den jeweiligen Beitragssatzungen geregelt und richtet sich nach der Art und dem Maß der baulichen Nutzung, der Grundstücksfläche sowie dem Umfang der baulichen Nutzung.

Die für das definierte Musterhaus erhobenen Beiträge fließen anteilmäßig – mit 1/30 des ermittelten Wertes – in die jährlich anfallenden Gesamtkosten für die Entsorgung des Abwassers ein.

2.5 Kommunenbefragung

Den untersuchten 100 Städten wurde per Fragebogen die Möglichkeit gegeben, die von der IW Consult aus den Abwassersatzungen ermittelten Gebühren zu bestätigen bzw. zu korrigieren. Dabei wurde ihnen der Musterhaushalt mit den definierten Abwassermengen vorgegeben. Zusätzlich wurden Strukturdaten, wie die Zuständigkeit für die Entsorgung (eigene Verwaltung, Eigenbetrieb, privat) abgefragt.

Insgesamt haben 60 Städte geantwortet. Davon gaben zwei an, dass sie an der Befragung nicht teilnehmen. Der größte Teil der Kommunen hat die Daten aber bestätigt. Bei Städten, bei denen es zu Differenzen zwischen den Werten kam, wurde deren Ursache überprüft und der Wert gegebenenfalls korrigiert.

3 Abwassergebührenranking

Das Ranking der Abwassergebühren untersucht die Gesamtkosten, die einer Musterfamilie jährlich durch die Gebühren für die Entsorgung der produzierten Abwässer entstehen. In der vorliegenden Untersuchung wurden die anfallenden Kosten in den 100 größten Städten Deutschlands erhoben.

Weitere strukturelle Unterschiede bei der Gebührenerhebung finden sich im älteren Modell der Erhebung von Abwassergebühren und der Variante der getrennten Abrechnung nach Schmutz- und Niederschlagswasser. Nur noch 15 der untersuchten Städte erheben keine Niederschlagswassergebühr. Die getrennte Variante hat den Vorteil, dass dem Bürger mehr Anreize zum Kostensparen, beispielsweise durch die Nutzung des Regenwassers oder durch die Versickerung auf dem eigenen Grundstück, eingeräumt werden können. Für die Entsorgungsunternehmen haben diese Sparmaßnahmen den Vorteil, dass sie sich zukünftige Investitionen in das Kanalnetz sparen können, oder diese auf Grund des niedrigeren Durchflusses geringer ausfallen. Gerade bei zunehmenden klimatischen Veränderungen mit einer zunehmenden Anzahl von Starkregenereignissen ist dieser Faktor nicht zu unterschätzen.

Weder die Einbeziehung der Kanalbaubeiträge noch die Umstellung auf die gesplittete Gebührenerhebung erweisen sich bei der Betrachtung der Ergebnisse als signifikant. Vielmehr scheint es, regionale Unterschiede zu geben, da die fünf günstigsten Städte des Gebührenvergleichs alle im Süden der Republik liegen.

Angeführt wird das Abwassergebührenranking von Karlsruhe mit jährlichen Kosten in Höhe von 226 Euro auf Grundlage der beschriebenen Modellannahmen. Auf dem zweiten Rang folgt Augsburg (245 Euro). Die weiteren Plätze belegen Freiburg (im Breisgau), Erlangen und Heidelberg. Von den ostdeutschen Kommunen folgt Gera als bestplatzierte Stadt erst auf dem 16. Platz.

Warum dies so ist, zeigt ein Blick auf die Plätze 81 bis 100. In den LOW 20 befinden sich gleich sechs ostdeutsche Städte, angeführt von Potsdam als teuerste Stadt dieses Vergleiches. Auf den weiteren Plätzen folgen Wuppertal, Moers und Mönchengladbach.

In Potsdam kostet die Entsorgung der definierten Abwassermenge fast 790 Euro und damit mehr als dreimal soviel wie in Karlsruhe. Ein Kostenunterschied von jährlich 560 Euro.

Tabelle 3-1: Abwassergebührenranking
Kosten in Euro pro Jahr

1	Karlsruhe	226,32	51	Mülheim (an der Ruhr)	454,00
2	Augsburg	245,28	52	Nürnberg	457,39
3	Freiburg (im Breisgau)	283,31	53	Osnabrück	461,20
4	Erlangen	287,37	54	Siegen	464,32
5	Heidelberg	291,59	55	Duisburg	471,30
6	Trier	318,62	56	Dresden	479,32
7	Herne	321,24	57	Hannover	481,19
8	Regensburg	322,88	58	Schwerin	486,40
9	Stuttgart	323,56	59	Oberhausen	487,06
10	Ingolstadt	323,67	60	Chemnitz	492,06
11	Tübingen	325,76	61	Reutlingen	497,23
12	Hanau	326,80	62	Offenbach	501,04
13	Mainz	330,92	63	Wilhelmshaven	502,36
14	Ludwigsburg	333,15	64	Wolfsburg	502,91
15	Würzburg	339,97	65	Wiesbaden	506,87
16	Gera	348,61	66	Lünen	525,35
17	Frankfurt (am Main)	355,20	67	Pforzheim	525,91
18	Ludwigshafen	363,44	68	Hagen	527,42
19	Kaiserslautern	366,97	69	Kassel	529,29
20	Mannheim	369,72	70	Bonn	530,31
21	Köln	371,24	71	Esslingen	537,92
22	Bottrop	371,80	72	Aachen	561,00
23	Ulm	376,45	73	Essen	563,76
24	Gelsenkirchen	382,76	74	Darmstadt	567,24
25	Düsseldorf	386,95	75	Bielefeld	573,18
26	Kiel	388,04	76	Bremen	580,69
27	Koblenz	395,72	77	Remscheid	588,32
28	Villingen-Schwenningen	400,04	78	Hamburg	594,72
29	München	401,44	79	Minden	597,97
30	Münster	402,41	80	Solingen	601,49
31	Gütersloh	403,68	81	Magdeburg	602,45
32	Ratingen	406,47	82	Bremerhaven	607,20
33	Düren	410,70	83	Leverkusen	613,07
34	Bochum	414,08	84	Salzgitter	620,60
35	Oldenburg	414,83	85	Rostock	628,04
36	Jena	416,66	86	Witten	634,10
37	Paderborn	419,44	87	Zwickau	646,54
38	Dortmund	420,56	88	Lübeck	661,05
39	Flensburg	423,43	89	Bergisch Gladbach	668,69
40	Recklinghausen	426,20	90	Krefeld	670,80
41	Hamm	427,15	91	Berlin	673,14
42	Marl	433,04	92	Velbert	679,08
43	Fürth	434,33	93	Saarbrücken	680,55
44	Hildesheim	442,47	94	Neuss	681,13
45	Göttingen	445,04	95	Halle (Saale)	703,20
46	Leipzig	445,36	96	Cottbus	727,54
47	Heilbronn	447,76	97	Mönchengladbach	728,75
48	Erfurt	448,88	98	Moers	743,36
49	Iserlohn	448,96	99	Wuppertal	759,08
50	Braunschweig	453,28	100	Potsdam	786,48

Quelle: INSM Abwassermonitor 2008

3.1 Anreizkompatibilität

Wie Tabelle 5-1: Abwassergebührenvergleich im Anhang verdeutlicht, setzt sich der Großteil der zu zahlenden Abwassergebühren aus den verbrauchsabhängigen Gebühren zusammen. Diese bestehen in den Städten entweder aus den kombinierten Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühren, oder aus den Abwassergebühren. Da sich die Höhe der Schmutz- und Abwassergebühren, auf Grund des verwendeten Frischwassermaßstabs, direkt am Wasserverbrauch orientiert, führt ein sparsamerer Umgang mit Frischwasser auch zu einer Verringerung der Abwassergebühren.

Den Entsorgungsbetrieben bleibt zur Vermeidung von Einnahmeausfällen, nur die Möglichkeit zur Einführung von verbrauchsunabhängigen (meist personen- oder haushaltsabhängigen) Grundgebühren. Ansonsten müssten die Unternehmen zur Deckung ihres hohen Fixkostenanteils regelmäßig den sinkenden Wasserverbrauch durch höhere Verbrauchsgebühren ausgleichen. Gerade die ostdeutschen Kommunen, die besonders stark vom Rückgang des Wasserverbrauchs betroffen sind und die auch absolut die niedrigsten Verbrauchswerte aufweisen, bedienen sich sehr häufig dieses Instruments.

Weitere Möglichkeiten zur Kostenminderung liegen in der Nutzung und der lokalen Versickerung des Niederschlagswassers. Aber auch bauliche Maßnahmen, die meist schon im Planungsstadium berücksichtigt werden müssen, können zu einer Gebührenerkung führen. Die häufig für die Gebührenbemessung genutzten Abflussbeiwerte bestimmter Materialien führen dazu, dass Dachbegrünungen oder die Nutzung wassergebundener Decken für Gehwege die Bemessungsfläche stark reduzieren.

3.2 Analyse der Ursachen für Gebührenunterschiede

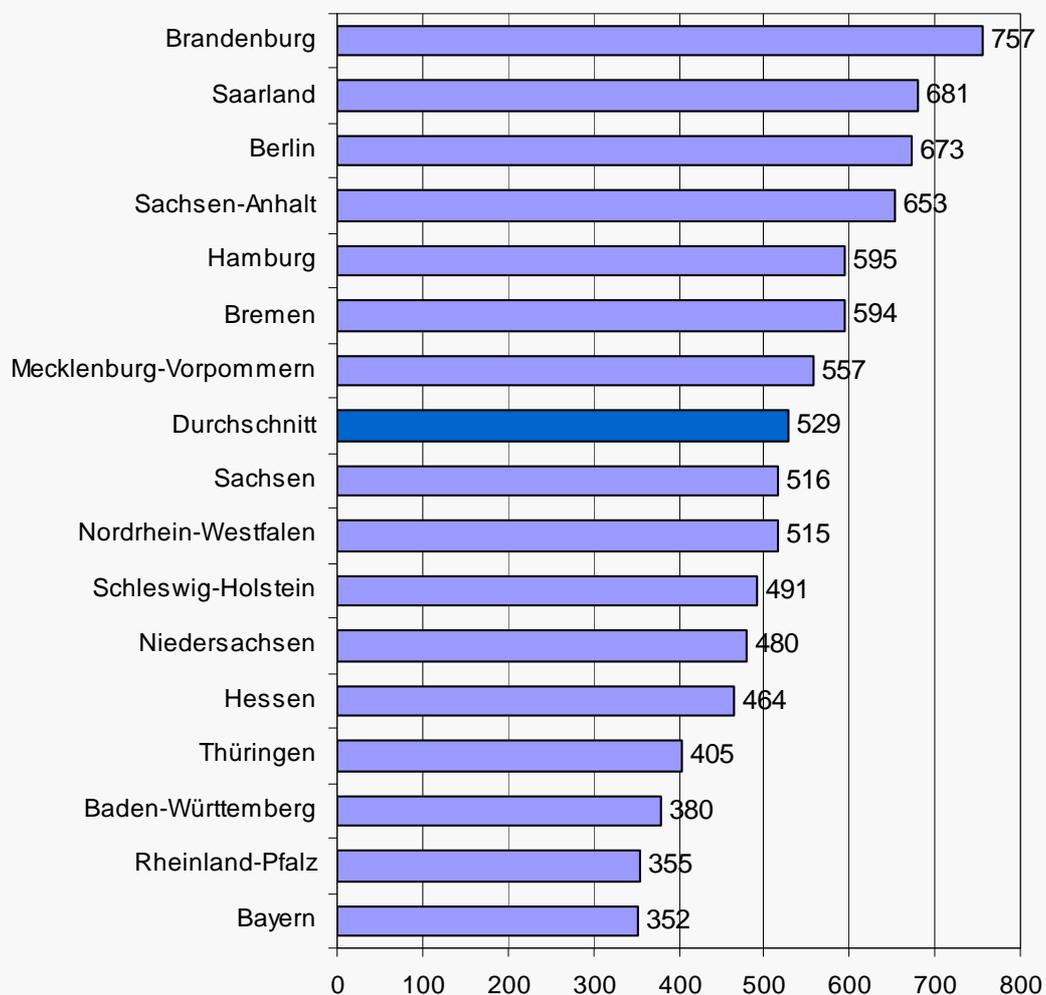
Was sich schon bei der Betrachtung des Gesamtergebnisses andeutete, wurde in dieser Analyse bestätigt. Während in den untersuchten Kommunen der westdeutschen Bundesländer jährlich durchschnittlich 469 Euro für die Entsorgung des Abwassers bezahlt werden muss, sind es in den östlichen Bundesländern 555 Euro (Abbildung 3-1: Durchschnittliche Abwassergebühren). Ein deutlicher Unterschied von über ca. 15 Prozent. Dieser Unterschied ist umso erstaunlicher, da die ostdeutschen Entsorgungsunternehmen noch von geringeren Lohnkosten profitieren.

Die Ursachen dieses Unterschieds sind daher vor allem in den Investitionen der Nachwendjahre zu suchen. Einerseits galt es, einen enormen Investitionsrückstand bei den Entsorgungsanlagen aufzuarbeiten und zum anderen floss ein Großteil dieser Investitionen in zu große Anlagen, da in der Planungsphase noch von einer höheren Nachfrage, sowohl von der Industrie als auch bei den Privathaushalten, ausgegangen wurde. Der Anschlussgrad an das öffentliche Kanalsystem wurde von 1991 bis 2004 von 75 % auf

83,6 % erhöht und das Kanalnetz insgesamt um 170 % auf 93.074 km ausgebaut. Neben den höheren Baukosten wirken auch die hohen Unterhaltskosten bis heute nach.

In der Auswertung nach Bundesländern weist Brandenburg mit 757 Euro, vor dem Saarland (681 Euro) und Berlin (673 Euro), die höchsten Kosten auf. Bei der Interpretation der Werte muss aber auf die geringe Fallzahl hingewiesen werden, da sich beispielsweise in Brandenburg lediglich zwei der 100 größten deutschen Städte befinden und daher auch nur die Werte von Potsdam und Cottbus einfließen.

Abbildung 3-1: Durchschnittliche Abwassergebühren
Nach Bundesländern, Euro pro Jahr



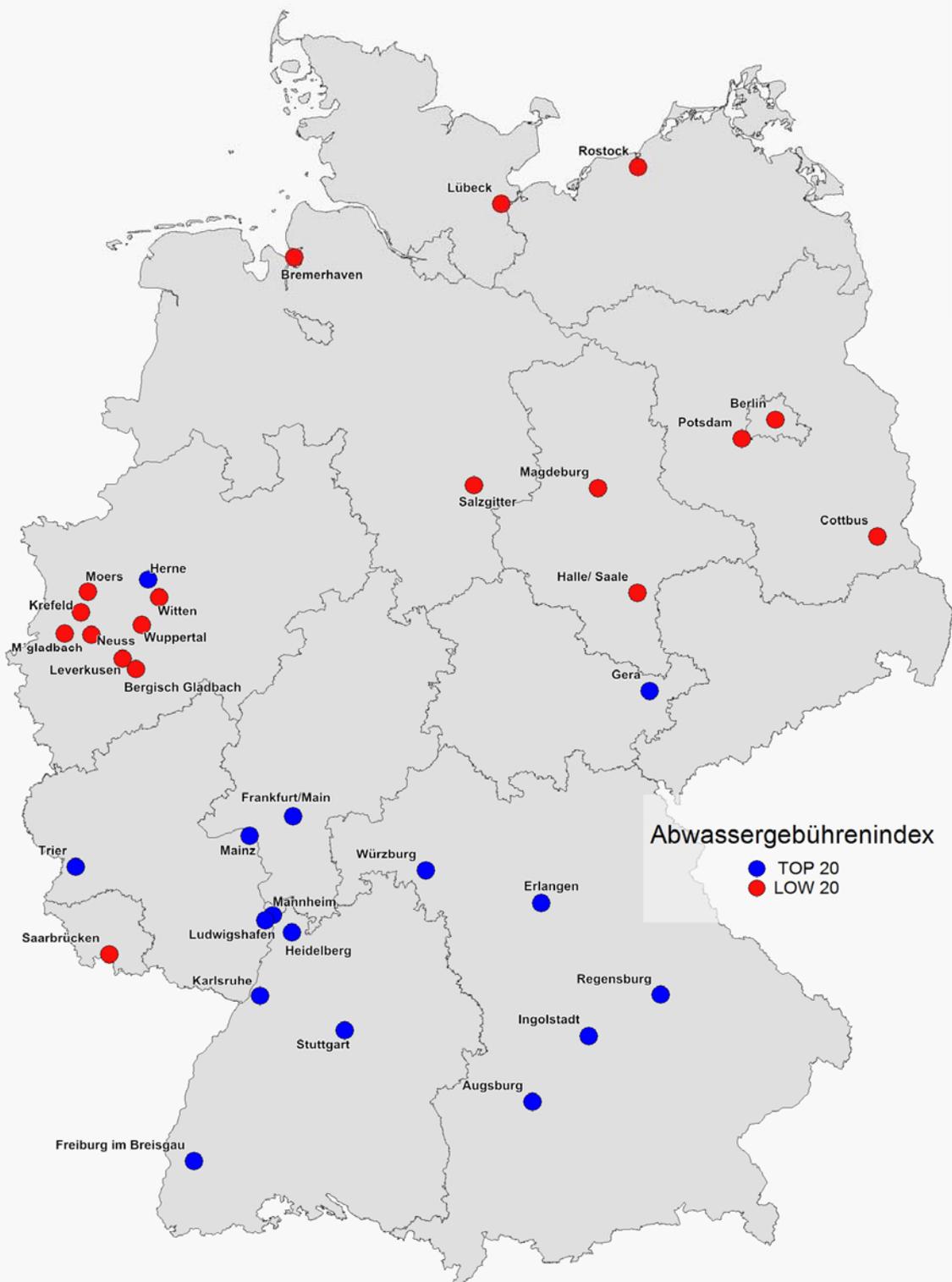
Quelle: INSM Abwassermonitor 2008

In Abbildung 3-2 wird das schlechte Abschneiden der ostdeutschen Kommunen nochmals deutlich. Lediglich Gera kann sich unter den Top 20 platzieren. Es wird aber auch deutlich,

dass nicht nur die Bürger im Osten höhere Abwassergebühren zu zahlen haben, sondern dass es vielmehr ein Nord-Süd-Gefälle bei der Höhe der Kosten gibt.

Bis auf Herne und das schon angesprochene Gera kommen alle TOP 20 Städte aus den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Das nach Süden hin ansteigende topografische Profil Deutschlands ließ dieses Ergebnis nicht unbedingt vermuten. Ein Grund hierfür könnte aber auch in höheren Kosten für den Hochwasserschutz in den weiter nördlich gelegenen Städten liegen.

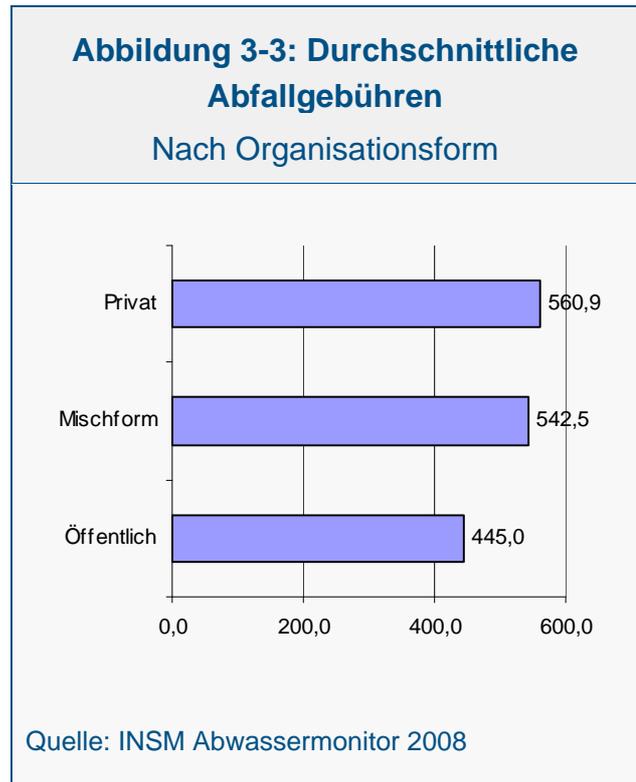
**Abbildung 3-2: Städte mit den höchsten und niedrigsten Abwassergebühren
TOP 20 und LOW 20**



Quelle: INSM Abwassermonitor 2008

Untersuchungshypothesen (getestet aber nicht signifikant)

- Auch die **Organisationsform** der Entsorgungsbetriebe (Verwaltung, Eigenbetriebe, Beteiligungen oder Private) scheint Auswirkungen auf die Gebührenhöhe zu haben. Die Analyse in Abbildung 3-3 wurde auf Grundlage der Kommunalbefragung, durchgeführt, bei der die Städte auch danach befragt wurden, wie die Entsorgungsbetriebe organisiert sind. Da allerdings nur vier der befragten Städte über privat organisierte Entsorgungsbetriebe verfügen, lassen diese Ergebnisse keine Rückschlüsse auf eine generelle Gültigkeit dieses Resultats zu.



- Aber auch, wenn die Entsorgungsbetriebe in öffentlicher Hand liegen, ob nun als Eigenbetrieb, Regiebetrieb oder Anstalt des öffentlichen Rechts können den Entsorgungsunternehmen unterschiedliche **Geschäftsmodelle** zu Grunde liegen. Über die Höhe der Abschreibung des Anlagevermögens oder bei der Höhe der Eigenkapitalverzinsung haben die Kommunen Spielräume, um die Gebührenhöhe zu bestimmen. Diese unterschiedlichen Geschäftsmodelle differenzieren auch auf Landesebene. Während in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eher nach dem Vorsorgeprinzip gewirtschaftet wird, steht in Bayern und Baden-Württemberg eher die Allokation zu geringen Kosten im Vordergrund. Und dies schlägt sich auch in der Höhe der Gebühren nieder.
- Raumstrukturelle Unterschiede wie **Bevölkerungsgröße** oder **Bevölkerungsdichte** scheinen ebenfalls eine Rolle bei der Gebührenhöhe zu spielen. In den größeren der untersuchten Städte liegen die Kosten mit knapp 491 Euro zu 448 Euro um ca. 10 Prozent höher und auch bei den Städten mit einer höheren Dichte ist noch ein Kostenunterschied um 5 Prozent messbar. Die Gründe hierfür sind zumindest anteilig in höheren Baukosten zu finden. Bau und Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur ist in großen und dicht besiedelten Städten mit einem höheren Aufwand verbunden, als in den übrigen. Diese Analyse der raumstrukturellen Unterschiede wurde nur für die westdeutschen Städte durchgeführt um Verzerrungen durch den „Osteffekt“ zu vermeiden.

- Einen weiteren interessanten Befund lieferte die Untersuchung der durchschnittlichen Gebührenhöhe nach der Höhe des **Schuldenstandes der Städte**. Auch in dieser Untersuchung spiegelt sich das bereits angesprochene Nord/Süd-Gefälle wieder. In Kommunen mit einem niedrigen Schuldenstand (in Euro je Einwohner) waren auch die Gebühren mit ca. 463 Euro etwas geringer (Durchschnittswert 480 Euro).

Neben den genannten Einflussgrößen wurden die Ergebnisse auch noch nach weiteren möglichen Strukturen untersucht. Allerdings ohne Ergebnis:

- Wohlstand (Aufkommen an Grund- und Einkommenssteuer)
- Arbeitskosten
- Arbeitsmarktlage in den Städten
- Zusammenhänge mit anderen Gebührenarten (Kita- und Abfallgebühren)

Auch bei der Analyse der Abwassergebühren dürfen die festgestellten Unterschiede aber nicht allein für die zum Teil massiven Unterschiede in der Gebührenhöhe herangezogen werden. Auch müssen die Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. In weiteren Untersuchungen mit Hilfe eines Regressionsmodells erwiesen sich lediglich die Ost/West Unterschiede als signifikant.

Neben den statistisch untersuchten Einflussgrößen auf die Höhe der Entsorgungsgebühren gibt es noch viele individuelle Unterschiede, die auf die Gegebenheiten vor Ort zurückzuführen sind und in Rahmen einer solchen Untersuchung auch nicht systematisch erfasst werden können. Einzelne Beispiele hierfür sind:

- Politische Entscheidungen, wie Zuschüsse und Zuwendungen vom Land;
- Unterschiedliche Investitionsentscheidungen führen zu verschiedenen Netzkosten – z. B. Anschlussquoten an Trennsystem (Schmutzwasser, Niederschlagswasser);
- Erweiterte Reinigungsstufen: in München wird das gereinigte Wasser vor der Einleitung in die Isar UV-bestrahlt, zur Minderung der Verkeimung;
- Kooperationen: Ludwigshafen nutzt Klärwerk von BASF;
- Im Norden sind höhere Kosten für Hochwasserschutz und durch höhere Grundwasserstände zu berücksichtigen.

Insgesamt bleibt als Fazit dieser Untersuchung festzuhalten, dass die analysierten Merkmale die großen Unterschiede in der Gebührenhöhe nicht hinreichend erklären können. Es gibt einzelne Hinweise, aber keine statistisch gesicherten Erkenntnisse zu den Ursachen.

4 Fazit

Der vorliegende Gebührenvergleich soll Transparenz in die undurchsichtigen Gebührenstrukturen bringen und die Kosten für die Bürger, aber auch für kommunale Entscheidungsträger vergleichbar machen. Für die Analyse der Abwassergebühren reicht es daher nicht aus, nur die Abwassergebühren miteinander zu vergleichen. Zusätzlich müssen auch die Niederschlagswassergebühren und die Kanalanschlussbeiträge berücksichtigt werden, um zu einer gemeinsamen Kostenbasis in den zu untersuchenden Städten zu kommen.

Um einem Teil des Problems der Komplexität aus dem Weg gehen zu können, wurden in dieser Untersuchung die Ergebnisse aus der Analyse der Satzungen an die Städte zur Verifizierung weitergereicht.

Als Ergebnis der tiefergehenden Analyse der Abwassergebühren lassen sich, bis auf ein regionales Gefälle, kaum strukturelle Zusammenhänge erkennen, was bedeutet, dass die Höhe der Gebühren mit üblichen Strukturvariablen, wie Einwohnerdichte, Wirtschaftsleistung, Verschuldung etc. nicht ausreichend erklärt werden kann. Vielmehr ist zu vermuten, dass Ursachen in betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Entsorgungsbetriebe, bezüglich der Abschreibung des Anlagevermögens oder bei der Höhe der Eigenkapitalverzinsung, liegen

Aufgrund der großen Unterschiede bei den Preisen sind hier in erster Linie die Städte gefordert, um mehr Transparenz in den Gebührendschungel zu bringen. Für den Bürger ist es jedenfalls nicht ersichtlich, warum in seiner Stadt die einzelnen Gebühren dreimal so hoch sind wie in anderen Städten. Da er aber letztlich derjenige ist, der die Gebühren bezahlen muss, hat er auch ein Recht, die Gründe zu erfahren.

5 Tabellenanhang

Tabelle 5-1: Abwassergebührenvergleich						
Detailergebnisse						
Stadt	Gesamt- kosten	Grund- gebühr	Schmutz- wasser- gebühr	Nieder- schlags- wasser- gebühr	Abwasser- gebühr	Kanal- bau- beitrag
Karlsruhe	226,32				226,32	
Augsburg	245,28		187,68	30,00		27,60
Freiburg (im	283,31		213,44	49,60		20,27
Erlangen	287,37				272,32	15,05
Heidelberg	291,59		198,72	63,00		29,87
Trier	318,62		241,78	38,00		38,84
Herne	321,24		250,24	71,00		0,00
Regensburg	322,88		224,48	41,00		57,40
Stuttgart	323,56		237,36	65,00		21,20
Ingolstadt	323,67		239,20	44,00		40,47
Tübingen	325,76				294,40	31,36
Hanau	326,80		266,80	60,00		
Mainz	330,92		207,00	46,00		77,92
Ludwigsburg	333,15				294,40	38,75
Würzburg	339,97		263,12	38,00		38,85
Gera	348,61	55,20	246,56	33,00		13,85
Frankfurt (am Main)	355,20				323,84	31,36
Ludwigshafen	363,44		230,00	68,00		65,44
Kaiserslautern	366,97		281,52	50,00		35,45
Mannheim	369,72		290,72	79,00		
Köln	371,24		250,24	121,00		
Bottrop	371,80		279,68	92,12		
Ulm	376,45				347,76	28,69
Gelsenkirchen	382,76		301,76	81,00		
Düsseldorf	386,95		251,71	102,00		33,23
Kiel	388,04		333,04	55,00		
Koblenz	395,72		322,92	72,80		0,00
Villingen-	400,04		355,12	27,00		17,92
München	401,44		271,44	130,00		
Münster	402,41		307,28	50,00		45,13
Gütersloh	403,68		371,68	32,00		
Ratingen	406,47		266,80	80,00		59,67
Düren	410,70		340,40	56,00		14,30
Bochum	414,08		344,08	70,00		
Oldenburg	414,83		331,20	46,00		37,63

Fortsetzung Tabelle 5-1: Abwassergebührenvergleich

Detailergebnisse

Stadt	Gesamtkosten	Grundgebühr	Schmutzwassergebühr	Niederschlagswassergebühr	Abwassergebühr	Kanalbaubeitrag
Jena	416,66	60,00	292,56	59,00		5,10
Paderborn	419,44		351,44	68,00		
Dortmund	420,56		338,56	82,00		
Flensburg	423,43		347,76	50,39		25,28
Recklinghausen	426,20		334,88	75,00		16,32
Hamm	427,15		307,28	74,00		45,87
Marl	433,04		333,04	100,00		
Fürth	434,33		331,20	66,00		37,13
Hildesheim	442,47		344,08	53,00		45,39
Göttingen	445,04		360,64	56,00		28,40
Leipzig	445,36	64,32	287,04	94,00		
Heilbronn	447,76				432,40	15,36
Erfurt	448,88		380,88	68,00		
Iserlohn	448,96		356,96	92,00		
Braunschweig	453,28		399,28	54,00		
Mülheim (an der Ruhr)	454,00		368,00	86,00		
Nürnberg	457,39		366,16	51,00		40,23
Osnabrück	461,20		329,36	88,00		43,84
Siegen	464,32		364,32	90,00		10,00
Duisburg	471,30		358,80	88,00		24,50
Dresden	479,32		318,32	161,00		
Hannover	481,19		325,68	63,00		92,51
Schwerin	486,40		432,40	54,00		
Oberhausen	487,06		347,76	101,00		38,30
Chemnitz	492,06		402,96	89,10		
Reutlingen	497,23				452,64	44,59
Offenbach	501,04				421,36	79,68
Wilhelmshaven	502,36	79,20	366,16	57,00		
Wolfsburg	502,91		417,68	42,00		43,23
Wiesbaden	506,87		395,60	68,60		42,67
Lünen	525,35		369,84	141,00		14,51
Pforzheim	525,91		342,24	92,00		91,67
Hagen	527,42		414,00	87,00		26,42
Kassel	529,29		447,12	75,00		7,17
Bonn	530,31		390,08	117,00		23,23

Fortsetzung Tabelle 5-1 Abwassergebührenvergleich

Detailergebnisse

Stadt	Gesamtkosten	Grundgebühr	Schmutzwassergebühr	Niederschlagswassergebühr	Abwassergebühr	Kanalbaubeitrag
Esslingen	537,92				500,48	37,44
Aachen	561,00		460,00	101,00		
Essen	563,76		439,76	98,00		26,00
Darmstadt	567,24		430,56	89,00		47,68
Bielefeld	573,18		500,48	72,70		
Bremen	580,69				513,36	67,33
Remscheid	588,32		456,32	132,00		
Hamburg	594,72				474,72	120,00
Minden	597,97		480,24	64,00		53,73
Solingen	601,49		438,29	101,80		61,40
Magdeburg	602,45		552,00	50,45		
Bremerhaven	607,20				607,20	
Leverkusen	613,07		386,40	135,00		91,67
Salzgitter	620,60		544,64	41,00		34,96
Rostock	628,04	86,04	506,00	36,00		
Witten	634,10		439,76	156,04		38,30
Zwickau	646,54	117,00	436,08	61,00		32,46
Lübeck	661,05	164,40			430,56	66,09
Bergisch Gladbach	668,69		513,36	117,00		38,33
Krefeld	670,80		550,16	90,00		30,64
Berlin	673,14	7,30	472,33	171,70		21,82
Velbert	679,08		482,08	147,00		50,00
Saarbrücken	680,55		535,44	92,20		52,91
Neuss	681,13		537,28	136,00		7,85
Halle (Saale)	703,20		561,20	142,00		
Cottbus	727,54		616,40	93,00		18,14
Mönchengladbach	728,75		529,92	169,00		29,83
Moers	743,36				743,36	
Wuppertal	759,08		498,64	161,00		99,44
Potsdam	786,48	90,00	592,48	104,00		

Quelle: INSM Abwassermonitor 2008