

# VKU-ECKPUNKTE ZUR REFORM DER ABWASSERABGABE

Seit 1978 wird auf das Einleiten von Abwasser die bundesweite Abwasserabgabe erhoben. Heute wird die Abgabe den veränderten Rahmenbedingungen der kommunalen Abwasserwirtschaft nicht mehr gerecht und gehört auf den Prüfstand. Es braucht eine umfassende Reform, die sich aber nicht nur auf die Finanzierung einer vierten Reinigungsstufe konzentrieren darf. Ziel des Reformpaketes müssen Kostenersparnisse und ein vereinfachter Vollzug für die kommunalen Abwasserentsorger sein.

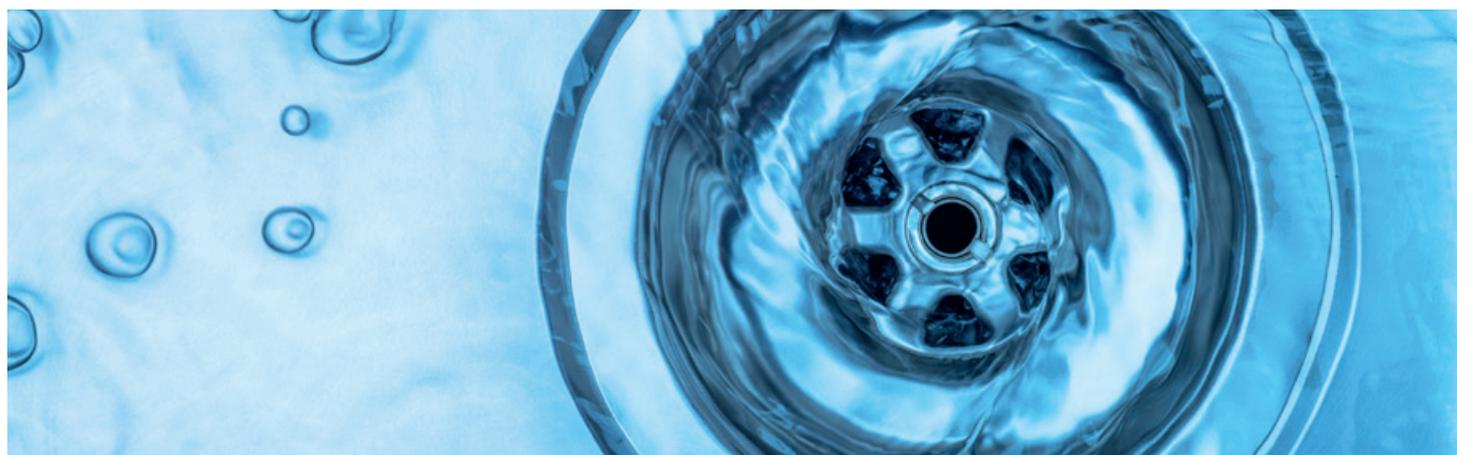
## Hintergrund

Im Koalitionsvertrag haben sich CDU/CSU und SPD darauf verständigt, die Abwasserabgabenregelung weiterzuentwickeln um Gewässerverunreinigungen zu reduzieren.

Die **Diskussion um eine umfassende Reform der Abwasserabgabe** ist nicht neu. Bereits 2014 hat ein Gutachten des Umweltbundesamtes (UBA) mit dem Titel „Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung“ mögliche **Reformoptionen im Detail** beleuchtet. 2015 ist dann die UBA-Studie „Mikroverunreinigungen und Abwasserabgabe“ der Frage nachgegangen, welchen **Beitrag die Abwasserabgabe** leisten kann, um ausgewählte **öffentliche Abwasserbehandlungsanlagen mit einer vierten Reinigungsstufe** auszurüsten, um die Gewässerbelastung durch Mikroverunreinigungen gezielt zu minimieren. An diese Diskussion hat der durch das Bundesumweltministerium organisierte Spurenstoffdialog des Bundes angeknüpft.

Der VKU hat die Diskussionen um eine Abgabenreform über die VKU-Arbeitsgruppe Abwasserabgabe seit 2009 eng begleitet und sich detailliert zu den gutachterlichen Vorschlägen positioniert. Wir begrüßen die von der Bundesregierung angestrebte und mittlerweile **überfällige Modernisierung der Abwasserabgabe**, weil das bestehende Instrumentarium den **veränderten Rahmenbedingungen der Abwasserwirtschaft** und des Gewässerschutzes nicht mehr gerecht wird. Zudem ist sie mit einem **hohen Vollzugsaufwand für Unternehmen** und Behörden verbunden.

Aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft bedarf es einer umfassenden Reform. Sich allein auf Finanzierungsfragen zu konzentrieren, greift zu kurz. **Ein Reformpaket darf nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der kommunalen Abwasserwirtschaft führen: Es sollte mit Kostenersparnissen und einem vereinfachten Vollzug verbunden sein.** Diese Grundposition hat auch mit Blick auf den Spurenstoffdialog des Bundes Bestand. Aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft sollten deshalb folgende Eckpunkte für eine Reform der Abwasserabgabe beachtet werden.







## Grundlegende VKU-Prämissen für eine Reform der Abwasserabgabe

### › Keine finanzielle Mehrbelastung durch die Abwasserabgabe

Eine erhöhte Zahllast aus der Abwasserabgabe wirkt sich unmittelbar auf die anhaltende Diskussion darüber aus, wie angemessen Ver- und Entsorgungskosten im Rahmen der „zweiten Miete“ sind. Verbraucher betrachten **höhere Abwasserentgelte im Kontext insgesamt steigender Entsorgungskosten**. Deshalb fordert der VKU, dass eine Reform der Abwasserabgabe nicht einseitig zu Lasten der kommunalen Abwasserwirtschaft ausfallen darf. Das **Reformpaket darf in seiner Gesamtbewertung nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung für die Abwasserentsorger** führen.

Was wurde bislang diskutiert? Die in der Vergangenheit vorgeschlagenen Reformszenarien würden zu einer deutlichen Mehrbelastung von Unternehmen und Verbrauchern führen, wenn die Abgabensätze

erhöht, die Ermäßigungsoption (halbierter Abgabensatz) gestrichen werden und Verrechnungsmöglichkeiten wegfallen.

Der VKU hat die praktischen Auswirkungen dieser Vorschläge für die kommunale Abwasserwirtschaft anhand einer Umfrage aufgezeigt: Alleine die **Streichung der Ermäßigungsoption** würde für die Mehrheit der abgabepflichtigen Einleitungen bedeuten, dass sich der zu zahlende Abgabensatz verdoppelt – und das ohne Berücksichtigung eines erhöhten Abgabensatzes oder einer Streichung der Verrechnungsmöglichkeiten. **Potentiellen Entlastungen** für die kommunale Abwasserwirtschaft, die ggf. aus der Umstellung auf eine Messlösung oder möglichen Vollzugsvereinfachungen resultieren, könnten diese Mehrbelastungen bei weitem nicht ausgleichen.

Für den weiteren Prozess ist deshalb eine detaillierte Folgenabschätzung erforderlich. Nur sie kann die finanziellen Auswirkungen einer reformierten Abwasserabgabe für die kommunale Abwasserwirtschaft und ihre Kunden transparent machen.

## › **Finanzielle Handlungsspielräume im Ganzen berücksichtigen**

Eine Reform der Abwasserabgabe muss die **gesamten finanziellen Handlungserfordernisse der Abwasserwirtschaft betrachten** und im Rahmen eines belastungsorientierten Ansatzes auch investitionspolitische Ziele berücksichtigen.

Die kommunale Abwasserwirtschaft steht vor der Herausforderung, eine stetige und sozialverträgliche Entgeltentwicklung mit einem **zunehmenden Investitionsbedarf für Instandhaltung und Erneuerung** zu vereinbaren. Reinvestitionen in bereits bestehende Kanalnetze und Anlagen dürfen bei der Diskussion um neu hinzutretende Anforderungen nicht vergessen werden. Die aufgrund eines umweltpolitisch gewünschten, rückläufigen Wassergebrauchs steigenden Abwasserentgelte entziehen den Entsorgern zusätzlich Spielraum, um Investitionen zu refinanzieren. Der allein auf die Lenkungsertüchtigung gerichtete Fokus einer reformierten Abwasserabgabe lässt diese Herausforderungen weitgehend unberücksichtigt.

Die vielfach getroffene Annahme, eine höhere Abwasserabgabe könne problemlos über die Erhebung kostendeckender Kommunalabgaben und Entgelte finanziert werden, greift zu kurz: Die Bürgerinnen und Bürger differenzieren bei Entgelterhöhungen nicht nach deren Ursache. Eine **höhere Abwasserabgabe tritt damit unweigerlich in Konkurrenz zu weiteren Investitionserfordernissen**. Daseinsvorsorge und der damit

verbundene Infrastrukturerhalt ist eine Daueraufgabe. Deshalb dürfen die Mittel für den Erhalt der bereits heute bestehenden Infrastruktur nicht durch den Investitionsbedarf aufgezehrt werden, der durch neue Anforderungen wie dem Ausbau der vierten Reinigungsstufe entsteht. Eines muss klar sein: Werden infolge einer reformierten Abwasserabgabe steigende Kosten auf die Bürgerinnen und Bürger umgewälzt und Verrechnungsmöglichkeiten eingeschränkt, treten die dadurch verursachten Entgelterhöhungen mit Blick auf deren politische Durchsetzbarkeit in Konkurrenz zu den generellen (Re-)Investitions- und Anpassungserfordernissen. Ohne eine **ausreichende Verzahnung mit den langfristigen Handlungsanforderungen der Abwasserwirtschaft** geht eine Reform der Abwasserabgabe aus Sicht des VKU an den Notwendigkeiten der kommunalen Abwasserwirtschaft vorbei. Folglich müssen durch ein Reformpaket auch die **investitionspolitischen Ansprüche an das Instrument der Abwasserabgabe** berücksichtigt werden, die den **Gestaltungsspielraum der Abwasserentsorger** für die vor Ort vordringlich erforderlichen Maßnahmen erweitern. Nur dadurch kann zukünftig die **Akzeptanz** bei Verbrauchern und Aufgabenträgern erhöht werden.

**Hinweis:** Für umfassende Ausführungen zu den Reformoptionen im Einzelnen (u.a. Messlösung, Parameter, Verrechnungsoptionen) verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 31. Juli 2013 zum Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes „Praktische Ausgestaltung einer fortzuentwickelnden Abwasserabgabe sowie mögliche Inhalte einer Regelung“.

## REFORM DER ABWASSERABGABE – ECKPUNKTE



## VKU-Eckpunkte zur Finanzierung von Maßnahmen zur Reduzierung von Spurenstoffen

Anthropogene Spurenstoffe sind möglichst frühzeitig und vorsorglich aus dem Wasserkreislauf fernzuhalten. Bei der Konzeptionierung von Vermeidungsstrategien sind auch die **Eintragspfade über die Luft und von diffusen Quellen** wie der Landwirtschaft zu berücksichtigen. Vierte Reinigungsstufen in kommunalen Kläranlagen können trotz des erheblichen Energie- und Ressourceneinsatzes **nur einen Teil der Spurenstoffe** aus dem Abwasserpfad zurückhalten. Abwägend müssen daher Maßnahmen zur Verminderung und/oder Vermeidung von Spurenstoffen aus anderen Quellen bewertet und als wirkliche Alternative auch mit anderen Maßnahmenträgern und Verursachern betrachtet und diskutiert werden (s.a. VKU-Positionspapier „Für einen nachhaltigen Schutz unseres Wasser“). Aus diesem Grund hat sich der VKU von Beginn an intensiv in den Stakeholder-Dialog zur Spurenstoffstrategie des Bundesumweltministeriums eingebracht, der zum Ziel hat, Spurenstoffeinträge entlang der gesamten Akteurskette und des gesamten Stoffzyklus von der Herstellung bis zur Entsorgung zu reduzieren.

### › Verantwortung für den Umgang mit Spurenstoffeinträgen in die Umwelt nicht einseitig auf die kommunalen Abwasserentsorger abwälzen

Die kommunale Abwasserwirtschaft fordert, dass das **Vorsorge- und Verursacherprinzip** konsequent umgesetzt wird. Maßnahmen müssen zuerst beim Verursacher beziehungsweise der jeweiligen Substanz ansetzen. Nur dadurch lassen sich Einträge direkt an der Quelle vermeiden und eine verursachergerechte Beteiligung erreichen. Die Kosten, die durch erhöhte Anforderungen an die Abwasserbeseitigung verursacht werden, können nicht alleine den Beitrags- und Gebührenzahlern zur Last gelegt werden. Vielmehr sollten im Einzelfall aufgrund

lokaler Gegebenheiten **notwendige Maßnahmen zur weitergehenden Abwasserbehandlung durch finanzielle Anreize** gefördert werden. Hierzu kann neben entsprechenden Förderprogrammen von Bund und Ländern grundsätzlich auch die Verrechenbarkeit der Maßnahmenkosten mit der Abwasserabgabe als ein Instrument in Erwägung gezogen werden.

Wir unterstützen den Ansatz, dass dort, wo es im Einzelfall sinnvoll und notwendig ist, über die Abwasserabgabe der Ausbau der vierten Reinigungsstufe – beispielsweise durch entsprechende Verrechnungsmöglichkeiten – unterstützt und dafür **geeignete Maßnahmen verrechnungsfähig gemacht werden**. Dadurch kann für diejenigen Unternehmen, für die die Erweiterung um eine vierte Reinigungsstufe aufgrund der lokalen Gegebenheiten erforderlich ist, ein sinnvoller Weg einer zumindest teilweisen Kostenentlastung erreicht werden. Gleichzeitig dürfen entsprechende Unterstützungsanreize nicht generell zu einer finanziellen Mehrbelastung aus der Abwasserabgabe führen.

### › Die vierte Reinigungsstufe lässt sich nicht allein durch die Abwasserabgabe finanzieren

Anhand des sogenannten „**Leipziger Modells**“ wurde im Rahmen der UBA-Studie „Mikroverunreinigungen und Abwasserabgabe“ vorgeschlagen, alle Kläranlagen der Größenklasse 5 mit einer vierten Reinigungsstufe auszustatten. Dabei sollen 75 Prozent der Abschreibungen und Zinsen über einen Zeitraum von 15 Jahren aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gefördert werden.

Aus unserer Sicht findet eine in der Gesamtschau zunächst zu vermutende Entlastung der Abwasserentsorger durch eine Investitionsförderung über die Abwasserabgabe auf den zweiten Blick nicht statt.



Vielmehr resultiert daraus eine **Mehrbelastung der kommunalen Abwasserwirtschaft und damit der Bürgerinnen und Bürger**. Denn: Ein Großteil der Kosten für die betroffenen Kläranlagenbetreiber wird durch die auf den ersten Blick umfangreiche Förderung nicht abgedeckt. Ein Refinanzierungszeitraum von 15 Jahren fällt bei den langlebigen Anlagen dafür außerdem zu kurz aus. Zudem entsteht ein wesentlicher Teil der resultierenden Kosten durch den Betrieb und nicht allein durch den Ausbau einer vierten Reinigungsstufe. Damit schlägt sich ein Großteil der entstehenden Kosten in den Entgelten der angeschlossenen Einwohner nieder.

Gleichzeitig würde mit dem Modell ein Bedarf geschaffen, die Höhe des mit der Abwasserabgabe erzielten Aufkommens und damit die Kosten für alle Abwasserentsorger deutlich auszuweiten. Die bisher aus der Abwasserabgabe gewohnten „alten“ Belastungen blieben (bestenfalls) in gleichem Umfang bestehen. Das für die Förderung der vierten Reinigungsstufe erst noch „neu“ zu generierende Aufkommen träte hinzu.

#### › **Abwasserabgabe im Kontext insgesamt steigender Entsorgungskosten reformieren**

Steigen infolge einer ertüchtigten Abwasserabgabe und der Realisierung einer vierten Reinigungsstufe die Gesamtkosten der Abwasserentsorgung, treten die dadurch ausgelösten Entgelterhöhungen mit Blick auf deren politische Durchsetzbarkeit in Konkurrenz zu anderen Aufgaben. **Die Erhöhung der Abwasserabgabe und die Einführung der vierten Reinigungsstufe muss im Kontext insgesamt steigender Entsorgungskosten betrachtet werden:** neben zunehmend steigen-

den Anforderungen an ein nachhaltiges Energiemanagement auch bei kommunalen Abwasserentsorgern beispielsweise auch die zuletzt erhöhten Anforderungen an die Klärschlammverwertung und Phosphorrückgewinnung. Insbesondere die in den letzten Jahren durch die kommunale Abwasserwirtschaft erzielten Fortschritte, die Energieeffizienz der Kläranlagen zu steigern, würden durch den Ausbau der vierten Reinigungsstufe wieder zunichte gemacht.

Weil diese verschiedenen Diskussionsstränge zu schärferen Anforderungen an die Abwasserentsorgung mit steigenden Kosten einhergehen, müssen sie stärker miteinander verknüpft werden. **Erforderlich ist eine Gesamtschau aller politischen Initiativen – inklusive Abschätzung der Folgekosten.** Nicht alles, was wünschenswert ist, kann bei einem verantwortungsvollen Umgang mit den Entgelten der Bürger überall und sofort umgesetzt werden.

Mit Blick auf die Angemessenheit und politische Tragfähigkeit der Abwasserentgelte gibt es **trotz kommunalabgabenrechtlicher Kostendeckung keine unbegrenzten Mittel** für eine zunehmende Ausdehnung des Leistungsumfanges. So dürfen „neue“ Anforderungen nicht zu Lasten der Maßnahmen und Aufgaben gehen, die für den Erhalt der bisher erreichten Qualität und Zuverlässigkeit der Abwasserentsorgung erforderlich sind.

**Hinweis:** Für umfassende Ausführungen zur Finanzierung des Ausbaus der vierten Reinigungsstufe aus Mitteln der Abwasserabgabe verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 19.06.2015 zur Studie des Umweltbundesamtes „Mikroverunreinigungen und Abwasserabgabe“.

#### **Verband kommunaler Unternehmen e.V.**

Invalidenstraße 91  
10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0  
Fax +49 30 58580-100  
www.vku.de  
info@vku.de

#### **Bildnachweis**

stock.adobe.com/rkafoto  
(Titel), stock.adobe.com/  
Matthias Buehner (S. 3),  
stock.adobe.com/  
mariusz szczygiel (S. 4),  
stock.adobe.com/  
madamlead (S. 6)

#### **Ihre VKU-Ansprechpartner:**

Marcel Fälsch  
Fachgebietsleiter Wirtschafts-  
und Ordnungspolitik  
+49 30 58580-154  
faelsch@vku.de

Dr. Britta Ammermüller  
Bereichsleiterin Wirtschafts-  
und Ordnungspolitik  
+49 30 58580-156  
ammermueller@vku.de

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.