



> LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER KOMMUNALEN ABWASSERENTSORGER ERHALTEN

Gesamtbetrachtung der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen aktueller politischer Initiativen auf die Abwasserentgelte

› INTEGRIERTE GESAMTBETRACHTUNG ERFORDERLICH: AUSWIRKUNGEN POLITISCHER INITIATIVEN AUF DIE ABWASSERENTGELTE

Die kommunale Abwasserwirtschaft gewährleistet die Sammlung, Ableitung und Behandlung von anfallendem Schmutz- und Niederschlagswasser einschließlich der Klärschlammverwertung und -beseitigung zuverlässig, wirtschaftlich und nachhaltig. In Zukunft wird die Erfüllung dieser Aufgabe noch anspruchsvoller, denn die Rahmenbedingungen für die Abwasserentsorgung unterliegen vielfältigen Veränderungen.

Gestiegene qualitative Anforderungen an die Abwasserbehandlung, der demografische Wandel, die grundsätzliche Herausforderung des Infrastrukturerhalts, der rückläufige Wassergebrauch im privaten und gewerblichen Bereich, das Wachstum von Städten, die Zunahme von Starkregenereignissen, höhere Anforderungen an die Reinigungsleistung der Kläranlage infolge der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie oder höhere Energiekosten stellen nicht zu unterschätzende Herausforderungen dar. Der damit verbundene steigende Investitionsbedarf und ein sich veränderndes Verbrauchsverhalten bringen die Finanzierung der Abwasserentsorgung zunehmend unter Druck, womit auch Auswirkungen auf die von den Verbrauchern zu zahlenden Entgelte verbunden sein können.

› Neben diesen bereits heute bestehenden Herausforderungen werden aktuell auf verschiedenen politischen Ebenen Maßnahmen diskutiert, die vor allem in Summe erhebliche Auswirkungen auf die Entgelte der Abwasserentsorgung nach sich ziehen würden.

Aus Sicht des VKU dürfen diese Initiativen daher nicht länger von den jeweiligen Akteuren einzeln diskutiert werden, sondern müssen im Rahmen einer integrierten Gesamtbetrachtung hinsichtlich ihrer Auswirkungen bewertet werden. Bislang sehen die einzelnen Finanzierungskonzepte regelmäßig eine Kostenabwälzung auf die Verbraucher vor, da die Maßnahmen in der Einzelbetrachtung zu vermeintlich „vertretbaren“ Entgelterhöhungen

führen würden und durch die kommunalabgabenrechtlichen Vorgaben eine Kostendeckung gewährleistet erscheint. Eine solche Betrachtung greift allerdings zu kurz, da sich Kostensteigerungen nur dann als darstellbar erweisen werden, wenn sie für den Bürger vor Ort auch in der Summe nachvollziehbar gerechtfertigt sind.

› Entsprechend ist ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen der Finanzierung bestehender und neu hinzutretender Anforderungen an die Abwasserentsorgung zu erwarten.

In der Folge droht sich der Konflikt um die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu verschärfen.

Eine auf diesem Wege zu befürchtende Konkurrenz um begrenzte Investitionsmittel darf sich nicht zu Lasten der bereits heute bestehenden Aufgaben der Abwasserentsorgung und den damit verbundenen Erfordernissen auswirken. Die Weiterentwicklung sowie die Einführung rechtlicher oder technischer Anforderungen erfordert eine breit angelegte Debatte darüber, mit welchen Prioritäten eine verursachergerechte und nachhaltige Finanzierung gewährleistet werden kann.

Es muss das gemeinsame Ziel von Politik und kommunaler Abwasserwirtschaft sein, neben den bestehenden Herausforderungen für die Abwasserwirtschaft, alle politischen Initiativen in der Gesamtschau zu betrachten und ergebnisoffen zu diskutieren, wie die mit den Einzelvorschlägen verbundenen umweltpolitischen Zielsetzungen in der Summe kosteneffizient über alle Verursacherguppen und Nutzer erreicht werden können. In diesem Zusammenhang ist erneut zu bewerten, ob die Abwasserwirtschaft überhaupt der verursachungsgerechte und kosteneffektive Adressat der einzelnen umweltpolitischen Maßnahmen ist. Mit dem vorliegenden Papier bringt der VKU die aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft erforderliche Gesamtschau der einzelnen Kostenentwicklungen in die Diskussion ein und liefert damit die fachliche Grundlage für die anstehende politische Debatte.

› AUSSTIEG AUS DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN KLÄRSCHLAMMVERWERTUNG UND PHOSPHORRÜCKGEWINNUNG

Das Bundesumweltministerium setzt mit der derzeit diskutierten Novelle der Klärschlammverordnung die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag um, wonach die **landwirtschaftliche Verwertung von Klärschlamm ab 2025** für Kläranlagen der Größenklassen 4 und 5 beendet werden soll. Für die kommunale Abwasserwirtschaft hat die sichere und nachhaltige Entsorgung der anfallenden Klärschlämme oberste Priorität. Die stoffliche Verwertung von Klärschlämmen pauschal ohne Berücksichtigung der schon erreichten umfassenden Qualitätsverbesserungen zu beenden, ist aus Sicht des VKU nicht verständlich. Vielmehr sollte die stoffliche Nutzung von qualitativ hochwertigen Klärschlämmen auch weiterhin möglich sein. Die erforderlichen Kapazitäten für die stattdessen geplante Verbrennung von Klärschlamm bis Ende 2024 zu schaffen, ist aus Sicht des VKU auch nicht möglich.

Eine Mitgliederumfrage des VKU vom Herbst 2014 hat ergeben, dass bisher noch über 70 Prozent der befragten Unternehmen den Klärschlamm einer stofflichen Verwertung, knapp ein Drittel einer thermischen Entsorgung zuführt. Eine verpflichtende thermische Verwertung des Klärschlammes, insbesondere in Monoverbrennungsanlagen, würde bei der kommunalen Abwasserwirtschaft für einen hohen Anpassungsdruck sorgen. Die Befragung bestätigt, dass die Verbrennung des Klärschlammes mit einer erheblichen Kostensteigerung einhergeht. Mehr als 63 Prozent der Unternehmen gehen dabei von einem Anstieg der Klärschlamm Entsorgungskosten von mindestens 50 Prozent aus. Jedes dritte Unternehmen rechnet sogar mit mehr als einer Verdoppelung der damit verbundenen Kosten. Nach Erwartung der Mehrzahl der Umfrageteilnehmer würden sich die Gesamtkosten

der Abwasserentsorgung in einem Umfang von 10 bis 30 Cent pro Kubikmeter erhöhen. Dieser Effekt könnte sich mit Blick auf die derzeit begrenzten Verbrennungskapazitäten und einen damit verbundenen Preisanstieg infolge einer zunehmenden Nachfrage bei den Verbrennungsanlagen noch verstärken.

Mit dem Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung soll entsprechend den Festlegungen im Koalitionsvertrag auch eine **verpflichtende Rückgewinnung von Phosphor** für alle Schlämme mit einem Phosphorgehalt von mehr als 20 Gramm Trockenmasse je Kilogramm sowie für alle Klärschlammaschen eingeführt werden. Eine bundesweite Verpflichtung zur Phosphorrückgewinnung ist aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft in dieser Form nicht umsetzbar. Es gibt derzeit und auch in absehbarer Zukunft keine wirtschaftlichen Verfahren im großtechnischen Maßstab für eine Phosphorrückgewinnung. Entsprechend lassen sich die mit dieser Festlegung verbundenen Kosten bisher nur unzureichend abschätzen. In der Befragung des VKU rechnet jedes dritte Unternehmen mit einem zusätzlichen Anstieg der Klärschlamm Entsorgungskosten von bis zu 50 Prozent. Dass über die Hälfte der Unternehmen die finanziellen Auswirkungen noch nicht abschätzen kann, bestätigt die Vielzahl der offenen Fragen bezüglich der Verfahren. Aus Sicht der kommunalen Abwasserwirtschaft sollten in Bezug auf die Phosphorrückgewinnung zunächst weitere Verfahren erforscht und entwickelt werden, bevor eine flächendeckende Einführung geplant wird. Zudem ist zum jetzigen Zeitpunkt offen, ob die Gebührenfähigkeit der durch die Phosphorrückgewinnung entstehenden Mehrkosten gegeben ist.



Der Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung würde für viele Abwasserentsorger zu einem hohen Anpassungsdruck führen. Die Mitgliedsunternehmen des VKU erwarten mehrheitlich eine Erhöhung der Klärschlamm Entsorgungskosten von 50 bis 100 %.



Die Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlamm ist zurzeit im großtechnischen Maßstab nicht wirtschaftlich umzusetzen. Für kommunale Unternehmen führt dies zu einer hohen finanziellen Unsicherheit. Sie erwarten einen zusätzlichen Anstieg der Klärschlamm Entsorgungskosten von bis zu 50 %.

› REFORM DER ABWASSERABGABE

Das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt arbeiten derzeit an umfassenden Vorschlägen für eine Reform der Abwasserabgabe. Der VKU unterstützt das Ziel einer grundlegenden Reform, da das bestehende Instrumentarium der Abwasserabgabe den veränderten Rahmenbedingungen der Abwasserwirtschaft wie auch des Gewässerschutzes nicht länger gerecht wird und mit einem hohen Vollzugsaufwand sowohl für die Unternehmen als auch für die Behörden verbunden ist.

Ein Reformpaket muss mit Kostenersparnissen und Vollzugsvereinfachungen verbunden sein und darf in der Gesamtschau nicht zu finanziellen Mehrbelastungen der Abwasserentsorger führen. Die bisher im Auftrag des Umweltbundesamt erarbeiteten Vorschläge zur Reform der Abwasserabgabe bleiben hinter diesen Ansprüchen allerdings deutlich zurück. Allein die vorgeschlagene ersatzlose Streichung der bestehenden Ermäßigungsregelung, nach der die Abwasserentsorger bei der Einhaltung festgelegter Ablaufqualitäten einen halbierten Abgabensatz in Anspruch nehmen, könnte effektiv zu einer Verdoppelung der Abwasserabgabenlast führen, wie eine Umfrage des VKU zeigt. Zusätzlich sehen die Reformvorschläge vor, die Möglichkeiten zur

Verrechnung der Abwasserabgabe mit Investitionsmaßnahmen entfallen zu lassen, obwohl dieses Instrument zur Innovationsförderung auch heute noch kontinuierlich in Anspruch genommen wird, zuletzt bei über einem Drittel der befragten Unternehmen die Zahllast um durchschnittlich 75 Prozent gesenkt hat und damit äußerst kostendämpfend wirkt. Weiterhin ist eine inflationsbedingte Erhöhung der Abgabensätze von derzeit knapp 36 Euro auf bis zu 55 Euro pro Schadeinheit im Gespräch. Sollte die Reform zu den skizzierten Bedingungen umgesetzt werden, würde dies zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen für die kommunale Abwasserwirtschaft führen.



Der Wegfall der Ermäßigungsoption, das Abschaffen der Verrechnungsmöglichkeit und eine Erhöhung der Abgabensätze könnten in Summe zu einer Steigerung der Abwasserabgabenlast kommunaler Unternehmen führen, die deutlich über eine Verdoppelung hinausgeht.

› EINFÜHRUNG EINER FLÄCHENDECKENDEN VIERTEN REINIGUNGSSTUFE IN KLÄRANLAGEN

Durch das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt wird derzeit ein Gesamtkonzept zur Reduzierung der Einträge von Mikroschadstoffen in die Gewässer entwickelt. Dabei spielen Überlegungen für eine flächendeckende Einführung einer vierten Reinigungsstufe in öffentlichen Abwasserbehandlungsanlagen eine wesentliche Rolle. Nach Ansicht des VKU darf die Verantwortung für die Verringerung von Mikroverunreinigungen nicht einseitig der kommunalen Wasserwirtschaft zugeschoben werden. Vielmehr bedarf es einer insgesamt geeigneten Gesamtstrategie, die zunächst unmittelbar beim Verursacher der Emission beziehungsweise bei der jeweiligen Substanz ansetzt. Dem Problem der Mikroverunreinigungen vorrangig und flächendeckend durch „End-of-pipe-Technologien“ zu begegnen, ist aus Sicht des VKU nicht zielführend und widerspricht dem Verursacherprinzip. Die Entscheidung, ob die Erweiterung um eine vierte Reinigungsstufe eine sinnvolle und effektive Maßnahme darstellt, sollte insbesondere mit Blick auf den effizienten Einsatz begrenzter Mittel von den jeweiligen Verhältnissen vor Ort abhängig gemacht werden. Das verdeutlichen auch die vom Umweltbundesamt erwarteten Abwasserbehandlungs- und Entsorgungskosten für die Ertüchtigung der Kläranlagen. Neben den einmalig aufzuwendenden

Investitionskosten für den Bau der Anlagen würden insbesondere die fortlaufend anfallenden Kosten für Betrieb, Wartung, Personal und Energiebedarf zu einem erheblichen finanziellen Mehraufwand für die Betreiber führen. Allein die jährlichen Kosten für die Erweiterung von Kläranlagen der Größenklasse 5 würden demnach etwa 470 Millionen Euro betragen. Bei einer Ausweitung auf die Anlagen der Größenklasse 4 fielen Kosten von etwa 700 Millionen Euro jährlich an. Für einen Ausbau der etwa 3.000 Kläranlagen der Größenklassen 3 bis 5 würden sich insgesamt 1,3 Milliarden Euro jährliche Gesamtkosten ergeben. Eine flächendeckende Einführung der vierten Reinigungsstufe würde demzufolge in einem signifikanten Umfang zu steigenden Abwasserentgelten führen.



Die flächendeckende Einführung einer vierten Reinigungsstufe in Kläranlagen würde zu jährlichen Gesamtkosten von bis zu 1,3 Milliarden Euro führen. Ohne alternative Finanzierungskonzepte müssten dafür die Verbraucherinnen und Verbraucher aufkommen.

› ERHÖHTE ANFORDERUNGEN AN DIE NIEDERSCHLAGSWASSERBEWIRTSCHAFTUNG

Ein erheblicher Anteil der jährlichen Investitionen in das Abwassernetz wird für die Niederschlagswasserinfrastruktur aufgewendet. Reparatur, Ausbau, zunehmende Flächenversiegelung oder das Alter der Kanalisation sorgen bereits heute dafür, dass die Kosten für ihren Erhalt, Sanierung und Neubau spürbar steigen. Darüber hinaus sind weitere Anforderungen an die Einleitung von Niederschlagswasser immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen auf Bundes- und Landesebene. Dies betrifft insbesondere Niederschlagswasser aus der getrennten Sammlung und Ableitung von Abwasser. Die Einführung weitergehender Vorgaben an die Niederschlagswasserbewirtschaftung kann abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung erhebliche zusätzliche Kosten für die Abwasserentsorgungsunternehmen verursachen. Die Technische Universität Kaiserslautern prognostizierte vor einiger Zeit die möglichen jährlichen Investitions- und Betriebskosten, die den kommunalen Unternehmen mit der Umsetzung verschiedener Szenarien entstehen könnten. Allein die Neuerschließung von Gewerbegebieten durch Trennsysteme, ohne Berücksichtigung der bereits bestehenden Kanalisation, würden Investitionskosten von bis zu 10 Milliarden Euro für fünf Jahre verursachen.



Erhöhte Anforderungen an die Niederschlagswasserbewirtschaftung können zu erheblichen zusätzlichen Investitionskosten führen. Diese müssten von den kommunalen Unternehmen zusätzlich zu den ohnehin steigenden Kosten aufgebracht werden.

› AUSWIRKUNGEN DURCH DIE EUROPÄISCHE UMSATZSTEUERRICHTLINIE

Auf europäischer Ebene werden wiederkehrend die bestehenden Mehrwertsteuer-Vorschriften für die öffentliche Hand und ihre Einrichtungen in Frage gestellt. Dabei wird häufig auf eine angebliche Wettbewerbsverzerrung aufgrund einer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von öffentlichen und privaten Akteuren Bezug genommen. Im Fokus steht dabei unter anderem der Bereich der Abwasserentsorgung, der in Deutschland allerdings als hoheitliche Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausgestaltet ist. Eine Übertragung der Abwasserentsorgung auf Private ist nicht möglich. Wettbewerbsverzerrungen sind folglich ausgeschlossen. Eine solche Verzerrung kann daher auch nicht für eine steuerrechtliche Änderung herangezogen werden. Vor diesem Hintergrund lehnt der VKU die Einführung der Steuerpflicht für die Abwasserentsorgung ab. Für die Abwasserentsorgung würde der volle Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent zur Anwendung kommen. Dies hätte eine aus sachlichen Erwägungen nicht zu rechtfertigende Entgeltsteigerung zur Folge, die bei den betroffenen Verbrauchern auch keine Akzeptanz finden würde.



Die hoheitliche Tätigkeit der Abwasserentsorgung durch öffentliche Einrichtungen unterliegt bisher nicht der Mehrwertsteuerpflicht. Sollte dies zukünftig geändert werden und die Abwasserentsorgung der vollen Steuerpflicht von 19 Prozent unterzogen werden, wären deutliche Entgeltsteigerungen die Folge.

» DIE KOSTENWIRKUNG IN DER GESAMTSCHAU

BESTEHENDE HERAUSFORDERUNGEN

- Erhalt, Sanierung und Erneuerung von Kanälen
- Siedlungsentwicklung | Wachstum von Städten
- Gestiegene qualitative Anforderungen
- Demographischer Wandel
- Klimaveränderungen, insbesondere zunehmende Starkregenereignisse
- Steigende Energiekosten
- Etc.

DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ABWASSERENTSORGUNG UNTERLIEGEN VIELFÄLTIGEN VERÄNDERUNGEN.

Der damit verbundene Investitionsbedarf und ein sich veränderndes Verbrauchsverhalten setzen die Finanzierung der Abwasserentsorgung zunehmend unter Druck.

WEITERE POLITISCHE ANFORDERUNGEN



Ausstieg aus der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung

Hoher Anpassungsdruck
Erwartete Erhöhung der Klärschlamm Entsorgungskosten von + 50 % bis + 100 %



Verpflichtung zur Phosphorrückgewinnung

Zurzeit nicht wirtschaftlich möglich
Erwartete Erhöhung der Klärschlamm Entsorgungskosten von zusätzlich bis zu + 50 %



Reform der Abwasserabgabe

Erhöhung der aus der Abwasserabgabe resultierenden Kosten um über + 100 %



Einführung einer flächendeckenden vierten Reinigungsstufe

Zusätzliche jährliche Gesamtkosten von bis zu 1,3 Milliarden Euro



Anforderungen an die Niederschlagswasserbewirtschaftung

Aus erhöhten Anforderungen können erhebliche zusätzliche Investitionen und damit verbundene Kosten resultieren



Auswirkungen durch die europäische Umsatzsteuerrichtlinie

Die bisher umsatzsteuerbefreite Abwasserentsorgung könnte als umsatzsteuerpflichtig (19 %) eingestuft werden.

› ÜBER UNS

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2012 Umsatzerlöse von mehr als 110 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 8,6 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 46 Prozent in der Strom-, 59 Prozent in der Erdgas-, 80 Prozent in der Trinkwasser-, 65 Prozent in der Wärmeversorgung und 26 Prozent in der Abwasserent-

sorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro – damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

› IMPRESSUM

HERAUSGEBER	Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) Invalidenstraße 91, 10115 Berlin Fon +49 30 58580-0, Fax +49 30 58580-100 info@vku.de, www.vku.de
ANSPRECHPARTNER BEIM VKU	Dipl.-Wirtsch.-Ing. Marcel Fälsch Fon +49 30 58580-154, faelsch@vku.de Dr. Britta Ammermüller Fon +49 30 58580-156, ammermueller@vku.de
PRODUKTION	VKU Verlag GmbH, Berlin/München Invalidenstraße 91, 10115 Berlin Fon +49 30 58580-850, Fax +49 30 58580-6850
GESTALTUNG	Ketchum Pleon GmbH Hausvogteiplatz 2, 10117 Berlin
BILDNACHWEIS	Titelseite istock.de

www.vku.de