

# **Umweltschutz im Zeichen steigender Gebühren**

**Die Frage nach geeigneten Organisationsformen  
umweltpolitischer Aufgaben**

**Thesen von Lothar Böckels, Jürgen Baumann  
und Jochen Stemplewski**

**Juni 1998**

# **1. Einführende Thesen von Lothar Böckels**

## **Ausgangslage: Hohe Gebühren gefährden die politische Akzeptanz von Umweltschutz**

Der Umweltschutz hat in den letzten Jahrzehnten in Bereichen wie der Gewässergüte oder dem Bodenschutz durchaus greifbare Erfolge. Erkauft wurden und werden diese Erfolge mit erheblichen Gebührensteigerungen sowie dem Einsatz zusätzlicher Steuermittel. Beim Bürger scheint heute bezüglich dieser steigenden finanziellen Belastungen eine deutliche Akzeptanzgrenze erreicht zu sein. Auf kommunaler Ebene haben sich vielerorts bereits politische Gruppierungen gebildet, deren einziger Programmpunkt die Senkung von Abfall- und Abwassergebühren ist. Bei jüngsten Kommunalwahlen haben diese Gruppen in Orten mit besonders hohen Gebührensätzen bereits Ergebnisse erzielt, die über denen der beiden großen Parteien lagen. Es ist zu befürchten, daß der Umweltschutz angesichts von Massenarbeitslosigkeit und sinkender Realeinkommen in der politischen Wertigkeit allgemein stark an Bedeutung verlieren wird. Zur Zeit gibt es hierzu jedoch noch große Unterschiede zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Die Bundesregierung setzt bisher mit großer Konsequenz den beschrittenen Weg der Vorgaben von Regelwerken und technischen Anleitungen fort. Soweit die Bundesländer daran beteiligt sind, stützen sie diesen Weg. Die hieraus folgenden notwendigen Investitionen beispielsweise in Verbrennungsanlagen und Klärwerken werden mit Sicherheit die Gebührenlast noch weiter steigen lassen.

## **Die bisherigen Organisationsformen**

Bei einer Beurteilung der Aktivitäten auf bundesgesetzgeberischer Ebene müssen die Richtlinien der EG Berücksichtigung finden. Angesichts der Tatsache, daß sich die Ziele im Umweltschutz seitens des Bundesgesetzgebers nicht verändern, konzentriert sich die Diskussion um mögliche Kosteneinsparungen auf die Ebene der Leistungserbringung. Das gerade von Bundespolitikern immer wieder genannte Schlüsselwort hierzu lautet „Privatisierung“.

Bevor wir uns der Frage zuwenden, ob es sich dabei wirklich um einen Weg mit deutlicher Effizienzsteigerung und damit möglicher Kostensenkung handelt, sind einige grundsätzliche Begriffsbestimmungen notwendig. Auf kommunaler Ebene werden gebührenpflichtige Leistungen in sogenannten kostenrechnenden Einrichtungen erbracht. Prinzipiell sind hierbei die Rechtsformen Regiebetrieb (Amt), Eigenbetrieb bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtung und die Beauftragung privatwirtschaftlicher Unternehmen möglich. In bestimmten Hoheitsbereichen, wie beispielsweise dem Abfallbereich, sind wirtschaftliche Betriebe außerhalb der Drittbeauftragung nicht zugelassen. Ein Eigenbetrieb ist hier nur über die Bildung eines Sondervermögens möglich (Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen). Faktisch werden eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aber wie Eigenbetriebe geführt.

Eine von der Stadt beherrschte GmbH ist zumindest nach der derzeitigen Rechtslage in Nordrhein-Westfalen nicht möglich. Möglich ist aber die Drittbeauftragung. Privatwirtschaftliche GmbH können dann die Entsorgungsaufgabe übernehmen, der Erlaß der Abfallsatzung jedoch bleibt bei der Gemeinde.

Über die kommunale Ebene hinaus werden Umweltschutzaufgaben auf dem Gebiet der Abwasserreinigung und der Abfallbeseitigung durch sondergesetzliche Verbände (Wasserverbände), Zweckverbände und Industrie- und Dienstleistungsbetriebe wahrgenommen. Kontrolliert und beraten werden diese Erbringer von Umweltschutzleistungen durch eine Reihe staatlicher Behörden.

Wenden wir uns nun den Vorteilen und Nachteilen der einzelnen Rechtsformen zu:

**(1) Der Regiebetrieb (Amt)** ist eingebunden in das kameralistische System des städtischen Haushalts. Die Investitionen beispielsweise für Kanäle oder Müllwagen werden aus dem allgemeinen Haushalt finanziert. Eine Zuordnung von Krediten zu diesen Investitionen ist nicht möglich. Die kalkulatorischen Kosten für die Gebührenrechnung ergeben sich aus Abschreibungen und Verzinsung, wobei erstere sich in Nordrhein-Westfalen und einigen anderen Bundesländern auf den Wiederbeschaffungswert beziehen können. Eine kaufmännische Buchhaltung ist für den Regiebetrieb nicht gefordert. Die für die Gebührenkalkulation geforderten Kostenrechnungen werden in den einzelnen Kommunen außerordentlich unterschiedlich gehandhabt, sodaß es für Kostenvergleiche keine vernünftige Basis gibt.

Die wirtschaftlichen Vorteile des Regiebetriebes liegen wie bei allen anderen Rechtsformen im öffentlich-rechtlichen Bereich darin, daß keine Steuerpflicht besteht (dies hat der Bundesfinanzhof in seinem jüngsten Urteil nochmals zumindest für einen Teil der Unternehmenssteuern bestätigt). Außerdem kann man auf Kommunalkredite zurückgreifen und es müssen bzw. dürfen keine Gewinne gemacht werden.

Nachteilig für den Regiebetrieb ist, daß notwendige Investitionen immer an der Entscheidung über den Gesamthaushalt hängen, die Organisation und das „Denken“ eher dem eines Amtes als eines Wirtschaftsbetriebes entspricht und eine Kontrolle der Effizienz des Amtes infolge einer mangelhaften Kostenrechnung und einer fehlenden Basis für Kostenvergleiche nicht möglich ist.

Gleichwohl halten viele Kommunen am Regiebetrieb fest. Der wichtigste Grund hierfür scheint mir der zu sein, daß die Gebühren dem allgemeinen Verwaltungshaushalt zufließen und die kalkulatorischen Kosten gerade dann, wenn man nach Wiederbeschaffungswerten abschreibt, deutlich über den Kapitalkosten liegen, wobei die Kapitalkosten infolge des Gesamtdeckungsprinzips nur durch Simulationsrechnungen geschätzt werden können.

Es bleibt festzuhalten, daß bei einer Überführung eines Regiebetriebes mit seinem Vermögen in einen Eigenbetrieb mit kaufmännischer Buchhaltung in der Regel ein Abbremsen des Gebührenanstiegs, wenn nicht sogar eine Gebührensenkung möglich wird.

**(2) Der Eigenbetrieb** ist im Gegensatz zum Regiebetrieb zur kaufmännischen Buchhaltung verpflichtet. Dies führt dazu, daß damit ein direkter Vergleich zu privatwirtschaftlichen Leistungsanbietern möglich wird.

Ein möglicher Nachteil des Eigenbetriebs liegt darin, daß er nach wie vor Teil der Stadtverwaltung bleibt. Eine Folge hiervon ist beispielsweise, daß der Personalrat der Stadt auch

für den Eigenbetrieb zuständig bleibt. Die Einbindung in die Stadtpolitik kann zudem den Nachteil haben, daß oftmals nichtwirtschaftliche Erwägungen die Entscheidungsfindung beeinflussen. Diese enge Bindung an die Stadtpolitik hat natürlich auch den Vorteil, daß man auf Änderungen in den Anforderungen an die Umweltleistungen schnell reagieren kann.

Wie der Regiebetrieb ist im hoheitlichen Bereich der Eigenbetrieb bzw. die eigenbetriebsähnliche Einrichtung steuerbefreit und kann auf die von den Konditionen her umschlagbaren Kommunalkredite zurückgreifen. Ein mäßiger Gewinn ist im Eigenbetrieb nicht nur möglich sondern gewollt. Stellt man sich die Frage, warum bei den unübersehbaren Vorteilen, die ein Eigenbetrieb gegenüber dem Regiebetrieb bietet, trotzdem noch so viele Kommunen an letzterem festhalten, so gelangt man schnell wieder zu den Kämmerern, die angesichts der desolaten Finanzsituation, in der sich die meisten Kommunen befinden, nicht auf die Gebühreneinnahmen im Gesamthaushalt verzichten können.

Hinsichtlich der Einbeziehung **(3) privater Unternehmen** in öffentliche Betriebe ist zunächst eine wettbewerbspolitische Vorbemerkung notwendig. Die völlige Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen kann nachteilige Folgen für die Gemeinden haben. So sieht sich eine Gemeinde hin und wieder einem regionalen Anbietermonopol gegenüber. Beispielhaft dafür ist die jüngste Entwicklung im Bereich der Abfallentsorgung. Hier kann und muß der öffentliche Betrieb zum Teil weiter bestehenbleiben, um überhaupt noch Wettbewerb aufrechtzuerhalten.

Ein zweiter Aspekt liegt darin, daß Wettbewerb nur bei der Auftragsvergabe möglich ist. Danach ist die Gemeinde in der Regel in langfristige Verträge eingebunden, die wenig Reaktionen auf sich ändernde Umfeldfaktoren zulassen. Änderungen innerhalb eines solchen Vertrages können dann zumindest sehr teuer werden. Im Abfallbereich haben viele Gemeinden in jüngster Zeit finanziell schmerzhaft Erfahrungen gemacht bei der Änderung ihrer Einsammelrhythmen und der Einführung neuer Tonnen wie beispielsweise der Biotonne.

Der mögliche Vorteil der Beauftragung privater Dritter liegt darin, daß die Leistungserstellung effizienter erfolgt. Nachteilig steht diesem gegenüber, daß der Privatbetrieb steuerpflichtig ist, schlechtere Kreditkonditionen hat und natürlich dauerhaft Gewinn erzielen muß. Im Abfallbereich haben Leistungs- und Kostenvergleiche von Privatunternehmen mit Eigenbetrieben in vielen Fällen gezeigt, daß der Eigenbetrieb durchaus wettbewerbsfähig ist. Für die Zweckverbände und die sondergesetzlichen Verbände im Bereich der Daseinsvorsorge sind die Argumente ähnlich der Diskussion auf kommunaler Ebene.

### **Zusammenfassung der Einführung:**

- Gebührenfinanzierte Umweltschutzaufgaben sollten aus den städtischen Haushalten herausgelöst und in wirtschaftliche Organisationen eingebracht werden, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden.
- Eigenbetriebe und nach kaufmännischen Regeln geführte Verbände bieten im Vergleich zur Beauftragung privater Dritter kostenmäßige Vorteile (u.a. Steuern, Kapitalkosten, keine Gewinne) sowie Vorteile bei der schnellen und kostengünstigen Reaktion auf sich ändernde Umfeldfaktoren (Gesetzesänderungen, Verhaltensänderungen etc.).

- Eine vollständige Privatisierung von langfristigen und mit großen Investitionen verbundenen Aufgaben der Daseinsvorsorge bietet die Gefahr von Monopolbildungen.
- Zu einer kaufmännisch orientierten Führung von Eigenbetrieben und öffentlich-rechtlichen Verbänden gehört, daß bei jeder Einzelaufgabe geprüft werden muß, ob diese nicht besser von privatwirtschaftlichen Unterauftragnehmern wahrgenommen werden kann. Öffentlich-rechtliche Betriebe müssen sich bei der Erfüllung der Einzelaufgaben dem Wettbewerb stellen.
- Die Einbeziehung privater Dritter ist auch durch kapitalmäßige Minderheitsbeteiligungen denkbar. Hierdurch könnte auch eine stärkere Hinwendung zu wirtschaftlichen Erwägungen in den Aufsichtsräten sichergestellt werden.
- Alle vorgeschlagenen Maßnahmen zur Kostenreduzierung bei den Leistungserbringern im Umweltschutz werden nicht zu einer dauerhaft spürbaren Entlastung bei den Gebühren führen. Faktisch wird somit der Versuch der Bundesregierung, für die Kostenentwicklung die Kommunen haftbar zu machen, ins Leere laufen.
- Will man die umweltpolitischen Ziele nicht aufgeben, muß man für diese gemeinsam werben. Das Herstellen einer Verbindung zur Debatte um den Staatsüberdruß entlastet nicht sondern wird die Ziele selbst gefährden.

## **2. Auf der Suche nach geeigneten Organisationsformen. Thesen von Jürgen Baumann**

### **Systeme sind notwendig**

Umweltschutz wird als eine Aufgabe staatlichen Handelns verstanden. Dieses wird jedoch langfristig nicht erfolgreich sein können, da Umweltschäden täglich durch viele Menschen bzw. Organisationen verursacht werden. Die Kontrolldichte in einem staatlichen Gemeinwesen, das sich nicht als Polizeistaat mit allumfassenden Kontrollmöglichkeiten verstehen will, wird nie eine Dichte erreichen können, mit der die Umwelt effektiv geschützt werden könnte.

Aufgabe der Politik ist es, Wege zu finden, den einzelnen Menschen bzw. die Organisationen zu umweltgerechtem Verhalten zu motivieren. Diese Wege beginnen in der Erziehung der Kinder, über die Schaffung von **Motivation** zu umweltgerechtem Verhalten bei Erwachsenen bis zu **Anreizen** an Organisationen, sich umweltgerecht zu verhalten.

Je umfassender bereits Kindern Werte vermittelt werden, die sich mit der Bewahrung unserer Umwelt auseinandersetzen, desto leichter wird es später sein, diesen Erwachsenen zu umweltgerechtem Verhalten anzuhalten. Motivation zu umweltgerechtem Verhalten muß sich auf alle Lebensbereiche beziehen: zu Hause, im Beruf und in der Freizeit. Dabei ist Motivation in der Regel dadurch zu erreichen, daß umweltgerechtes Verhalten belohnt wird. Dieses kann

durch öffentliche Anerkennung, aber auch durch finanzielle Anreize erfolgen. Müll vermeiden, Strom sparen, Wasser sparen dürfen durch Anschluß- und Benutzungszwänge und die darauf basierenden Gebührenerhebungen nicht bestraft werden. Ökologisches Handeln muß ökonomisch für den einzelnen Handelnden sinnvoll sein. Heutige **Gebührenordnungen** und **Benutzungszwänge** lassen dies nicht erkennen. Wer konsequent keinen Müll erzeugt, weil er nur wiederverwendbare oder kompostierbare Materialien einsetzt, ist von der Gebührenpflicht zu befreien. Wer weniger Strom verbraucht, ist durch geringere Tarife oder gar die Befreiung vom Anschlußzwang zu belohnen. Staatliche Gigantonomie bei Kraftwerken, Klärwerken oder Müllverbrennungsanlagen darf nicht auf dem Rücken der Bürgerinnen und Bürger (Unternehmerinnen und Unternehmer) ausgetragen werden.

Zur Findung der **geeigneten Organisationsformen**, in denen Umweltaufgaben bearbeitet werden sollten, sind vorab die **Aufgabenbereiche** zu definieren, in denen es staatlichen Handlungsbedarf gibt. Dabei sollte der Grundsatz gelten: In der Umweltpolitik gibt es keinen eindeutigen Trend zu privatwirtschaftlicher oder staatlicher Organisationsform. In der **Systemvielfalt** erhält diejenige Rechtsform den Zuschlag, die wirtschaftlicher entsorgen kann. Bei öffentlichen Lösungen müssen die Kosten und Gebühren transparent sein und der Kunde muß Leistung und Preis eindeutig zuordnen können. Bei privatwirtschaftlichen Lösungen muß auf den Erhalt des Wettbewerbs und die Verhinderung von Monopolen und auf die Einhaltung von Qualitätskriterien geachtet werden.

Für die verbleibenden Aufgaben ist dann die jeweils geeignetste Organisationsform zu ermitteln.

Alle Versuche der Bundesregierung, die Kostenverantwortung für Umweltschäden auf untere staatliche Ebenen abzuwälzen, greifen insofern tatsächlich ins Leere. Allein die langfristig gemeinsam verfolgte Strategie, durch Überzeugungsarbeit und Belohnung der Vermeidung von Umweltbelastungen wird zu einer nachhaltigen Verbesserung der Gesamtsituation führen.

### **3. Zusammenfassende Thesen von Dr. Jochen Stemplewski**

1. Umweltstandards und gesetzliche Grundlagen setzen entscheidende Rahmenbedingungen für die Kosten der Daseinsvorsorge und damit für die gebührenfinanzierten Umweltschutzaufgaben.
2. Die Kosten für Bau und Betrieb von Behandlungsanlagen (Kläranlagen, Kompostanlagen, Müllverbrennungsanlagen u.a.m.) bedingen eine hohe Kapitalbindung. Für diese hohen Investitionen brauchen öffentlich-rechtliche wie private Investoren sichere Rahmenbedingungen.
3. Die hohen Umweltstandards in der Bundesrepublik Deutschland werden vor dem Hintergrund der wachsenden finanziellen Belastungen des Bürgers nur dann gehalten werden können, wenn die Kosten bzw. Gebühren transparent gemacht, als notwendig anerkannt werden und nicht übermäßig weiter ansteigen.

4. Auch gebührenfinanzierte Umweltaufgaben des Staates, die im Regelfall von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, müssen sich dem wirtschaftlichen Vergleich stellen und bezüglich der Kosten vergleichbar sein.
5. Es müssen - unabhängig von der öffentlichen oder privaten Trägerschaft Organisationsformen auf der Basis kaufmännischer bzw. betriebswirtschaftlicher Grundsätze entwickelt und angewandt werden, die eine Zurechenbarkeit der Kosten zu den jeweiligen Maßnahmen und Serviceleistungen zulassen. In welcher Rechtsform diese Aufgaben wahrgenommen werden, entscheidet sich anhand der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit.
6. Um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen und Kostentransparenz sicherzustellen, sollten gebührenfinanzierte Umweltschutzaufgaben aus den (städtischen) Haushalten herausgelöst und in Organisationen eingebracht werden, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden.
7. Private wie öffentlich rechtliche Betriebsformen müssen ein hohes Maß an Flexibilität in der Anwendung und an Mobilität in der Partnerwahl aufweisen, um den wechselnden und ständig steigenden Erfordernissen des Marktes insbesondere in Hinblick auf die Verwertungspfade gerecht zu werden. Die öffentliche Hand muß die Einbeziehung privater Unternehmen durch Kapitalbeteiligung prüfen, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen.
8. Die zukünftige Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz sollte keine Polarisierung zwischen öffentlich-rechtlichen oder privaten Organisationsformen aufweisen, sondern ausdrücklich Systemvielfalt zulassen und Wettbewerb fördern.
9. Bei einer vollständigen Privatisierung sind die Gefahren durch private Monopole zu berücksichtigen. Abzuschließende Verträge sind mit langfristigen Gebührenregelungen auszustatten, die sicherstellen, daß keine nachteiligen Wirkungen für die Bürgerinnen und Bürger eintreten.
10. Eigenbetriebe und nach kaufmännischen Regeln geführte Verbände können im Vergleich zur Beauftragung privater Unternehmen durchaus kostenmäßige Vorteile (u.a. Steuern, Kapitalkosten, keine Gewinne) sowie Vorteile bei der Reaktion auf sich ändernde Umweltfaktoren (Gesetzesänderungen, Verhaltensänderungen etc.) bieten. Der reale Vorteil muß aber in jedem Falle darstellbar bleiben.
11. Zu einer kaufmännisch orientierten Führung von Eigenbetrieben und öffentlich-rechtlichen Verbänden gehört, daß bei jeder Einzelaufgabe geprüft werden muß, ob diese nicht besser von privatwirtschaftlichen Unterauftragsnehmern wahrgenommen werden kann. Öffentlich-rechtliche Betriebe müssen sich bei der Erfüllung der Einzelaufgaben dem Wettbewerb stellen.