

# Möglichkeiten und Besonderheiten unterschiedlicher Abfallgebührensyste~~m~~e

Prof. Dr. Klaus Gellenbeck (INFA GmbH)

Abfallgebühren unterliegen in vielen Städten ständigen Diskussionen. Dabei stehen häufig Aspekte wie Rechtssicherheit, Gebührengerechtigkeit, Kostendeckung, Stadtsauberkeit, Anreize zur Abfallvermeidung und getrennten Sammlung, Transparenz, Sozialverträglichkeit, Umsetzbarkeit etc. im Fokus.

Unterschiedliche Lösungen und unterschiedliche Erfahrungen zeigen dabei, dass es nicht den einen „Königsweg“ gibt, sondern auf Basis örtlicher Rahmenbedingungen gehandelt werden muss.

Im Vortrag werden unterschiedliche Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen erläutert, die dabei die folgenden Thesen berücksichtigen.

## 1 Die Kosten der Abfallwirtschaft sind sehr hoch

Die Umweltsituation hat sich in Deutschland in vielen Bereichen in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verbessert. Einen wesentlichen Beitrag hat dazu die Abfallwirtschaft geleistet. Der Aufbau und der Betrieb der gesamten Infrastruktur fordern ihren Preis. Die Leistungspalette ist jedoch umfangreich (Bspe.): Müllabfuhr mit hohem Servicegrad, getrennte Sammlung von Wertstoffen, Verwertung derselben, Kompostierung und Vergärung mit Energiegewinnung, Restmüll- und Sperrmüllentsorgung über Sortier-, Behandlungs- und Verbrennungsanlagen, Schadstoffkleinmengenentsorgung, Abfallberatung uvm.

In Anbetracht des hohen Aufwandes und insbesondere im Vergleich zu sonstigen üblichen Ausgaben der Privathaushalte sind die Kosten der Abfallwirtschaft überschaubar (vgl. folgende Abb.):

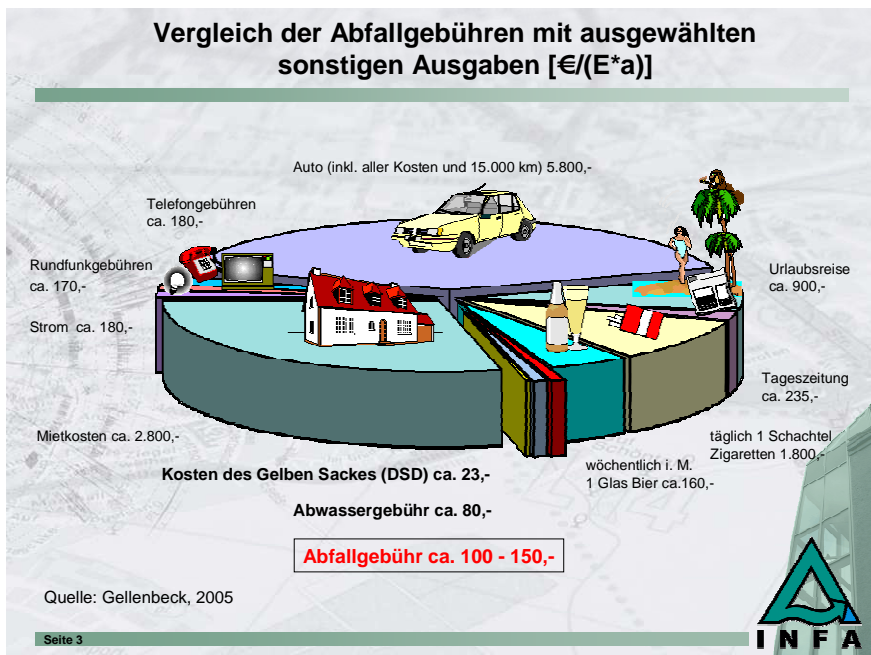
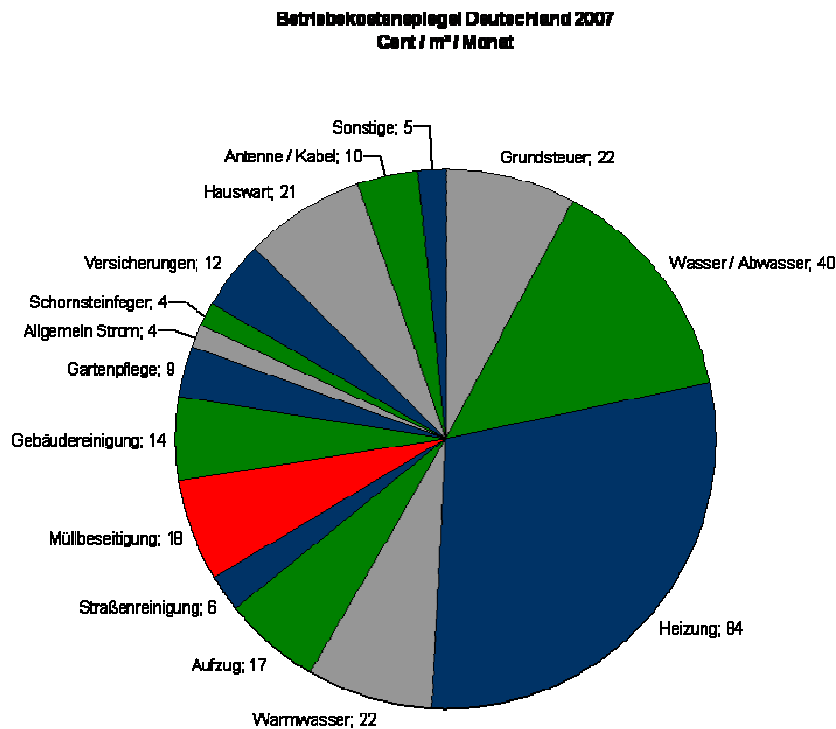


Abb.: Vergleich der Abfallgebühren mit ausgewählten sonstigen Ausgaben

Rechnerisch bedeutet dies somit, dass die mittleren Kosten etwa 10 € pro Person und Monat betragen (oder „nur etwa soviel, wie eine Zigarette am Tag kostet“).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, betrachtet man den Betriebskostenspiegel des Deutschen Mieterbundes (vgl. folgende Abb.). Demnach betragen die Kosten für die Müllbeseitigung 0,18 € je m<sup>2</sup> und Monat (bzw. 6,7 %) an insgesamt 2,70 €/(m<sup>2</sup>\*mon) Betriebskosten.



**Abb.:** Betriebskostenspiegel 2007 (Deutscher Mieterbund)

Insgesamt kann abgeleitet werden, dass in der öffentlichen Meinung die Kosten und die daraus abgeleiteten Gebührensätze als (wesentlich) höher eingeschätzt werden (nach Umfragen des Verfassers bis zu 10fach).

## **2 Die Kosten der Abfallwirtschaft sind (andererseits aber auch) sehr gering**

Aus der These 1 kann jedoch kaum abgeleitet werden, dass keine Anstrengungen unternommen werden sollten, die Kosten und Gebührenhöhen unter Beachtung von Qualitäts- und Servicestandards möglichst zu reduzieren. Bei entsprechenden Reduzierungsoptionen (häufig verbunden mit einer Reduzierung des Servicegrades wie z. B. Verlängerung der Leerungsrhythmen oder Umstel-

lung von Voll- auf Teilservice) wird den Entscheidungsträgern oft deutlich, dass die Reduzierungspotenziale in € je Einwohner und Jahr vergleichsweise bescheiden sind.

Zum einen sind aufgrund der Höhe der Fixkosten (bis zu 80 % in der Abfallwirtschaft) die veränderbaren Kosten relativ gering. Eine Reduzierung der veränderlichen Kosten um z. B. 20 % würde sich dem entsprechend „nur“ mit 4 % auf die Gesamt-Gebührenhöhe auswirken.

Zum zweiten sind die Einsparungen in € je Einwohner und Jahr in der Einschätzung politischer Entscheidungsträger oft sehr gering. Bei einem Gebührenbedarf von z. B. im Mittel 120 € je Einwohner und Jahr (s. Abb. unter These 1) bewirkt eine Gesamt-Gebührenreduzierung um 10 % (!!, was enorm ist; vgl. oben: Fixkosten) eine Einsparung von 12 € je Einwohner und Jahr (oder 1 € je Einwohner und Monat).

Aufgrund dieser relativ geringen spezifischen Auswirkungen wird (häufig) Abstand von Maßnahmen genommen, die zwar Einsparpotenziale beinhalten, jedoch zu einer Serviceverschlechterung für die Gebührenzahler führen.

### **3 Kosten und Gebühren sind „zwei Paar Schuhe“**

Nahezu alle Gebührensatzungen fußen darauf, dass die Gebührensätze (z. T.) auf Basis der Behältervolumina (Behältergröße, Leerungsrhythmus) berechnet werden. Dies hat zur Folge, dass bei Reduzierung des Behältervolumens zwar die Berechnungseinheiten („im Jahr geleerte Liter“) reduziert werden, sich die abfallwirtschaftlichen Kosten aber nicht bzw. kaum ändern. Hierdurch steigen die Gebührensätze, ohne dass die Gesamtkosten der Abfallwirtschaft oder der Gesamt-Gebührenbedarf sich ändern. Häufig sind derartige Zusammenhänge und Konsequenzen für Entscheidungsträger und Gebührenzahler nicht nachvollziehbar.

Konkret haben diese Zusammenhänge beispielsweise folgende Auswirkungen:

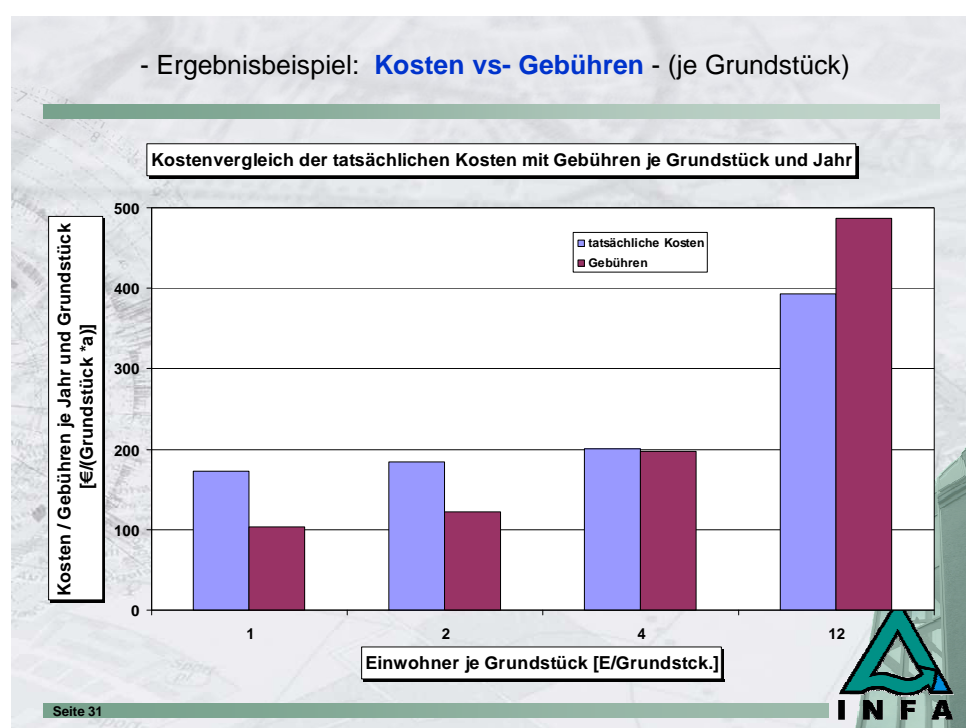
Erstens: Aktuelle Aktivitäten von privaten Unternehmen, die Abfälle in Großbehältern an größeren Wohnanlagen mechanisch verpressen oder / und Abfälle im Restmüllbehälter nachsortieren, führen zu einer (teilweise sehr deutlichen) Abbestellung der MGB 1.100. Da in Großstädten das Gebührenaufkommen häufig zu über 50 % aus dieser Gefäßgruppe stammt, hat eine Abbestellung von z. B. 10 % der MGB 1.100 eine Gebührenerhöhung von 5 % zur Folge, da sich die Gesamtkosten der Abfallwirtschaft nicht (merklich) verändert haben.

Zweitens: Stellen viele Gebührenzahler ihre Gefäßgröße von MGB 120 auf MGB 80 um, da durch intensiviertere getrennte Sammlung das 80 Litervolumen ausreichend ist, ergibt sich der selbe Effekt: Geringere Leerungsvolumina bei gleich bleibenden Kosten. Auch in diesem Fall steigen die Gebührensätze. Gebührenvergleiche *einer* Behältergröße über die Jahre sind hierdurch nicht Ziel führend, da viele Behälternutzer, die vor Jahren den MGB 120 benutzten nun den MGB 80 (und zudem mehr Wertstoffbehälter) nutzen.

#### 4 Die Gebührensätze geben kaum die tatsächlichen Kosten wieder

Immer wieder wird als Ziel der Gebührenstrukturen „Gebührengerechtigkeit“ angeführt, ohne genauer zu definieren, wie Gebührengerechtigkeit definiert ist. Ende der 1980er Jahre in Zeiten des „Müllnotstandes“ war häufig zu hören, dass derjenige Gebührenzahler, der kaum Restmüll (graue Tonne) hat, auch kaum Gebühren zahlen soll (unabhängig von der Inanspruchnahme der Wertstoff- oder Sperrmüllabfuhr). Andere behaupten, dass zunächst die Fixkosten (s. o.: bis zu ca. 80 %) zur Vorhaltung der Infrastruktur von Allen gezahlt werden müssen, und der Rest (20 % ?) als Anreiz verankert werden sollte.

Heute wird häufig definiert (und durch die Rechtsprechung angenähert), dass die Gebührensätze sich an den tatsächlichen Kosten orientieren sollen. Dieses Ziel wird jedoch häufig verfehlt, wie folgendes konkrete Beispiel zeigt (die Ergebnisse sind in den allermeisten Kommunen ähnlich):



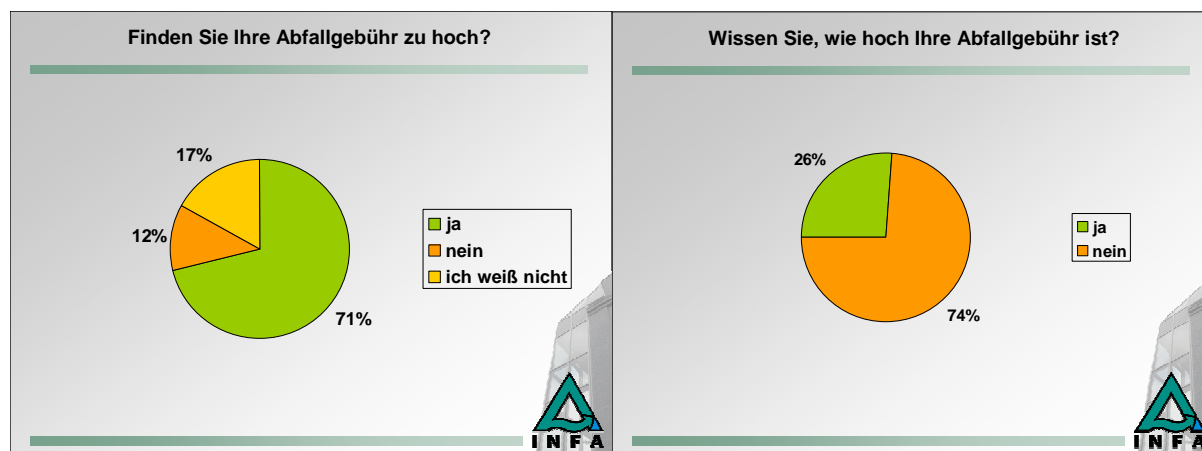
**Abb.:** Kosten i. V. zu den Gebühren je Einwohner und Grundstück

Auf den Grundstücken, auf denen nur wenige Personen wohnen, sind die Kosten deutlich höher als die Gebühren. Bei denjenigen Grundstücken mit vielen Personen sind die Gebührensätze (deutlich) höher als die Kosten.

#### 5 Die Gebührenzahler wissen nur bedingt, wie sie Gebühren sparen können

Die meisten Landesabfallgesetze fordern finanzielle Anreize zur Abfallvermeidung und getrennten Sammlung. Daraus wird abgeleitet, dass die Gebührenzahler in Kenntnis dieser Zusammenhänge

auch entsprechend motiviert sind. Dieses wird (häufig) deutlich überschätzt. Eine Umfrage des Verfassers ergab folgende orientierende Ergebnisse:






**Abb.:** Einschätzung und Kenntnis einiger Gebührenschuldner zu Abfallgebühren

Ergebnis der Umfrage ist also, dass viele Gebührenzahler die Gebührensätze als zu hoch empfinden, dieselben Befragten die (etwaige) Höhe jedoch (oft auch nicht annähernd) kennen. In Gebieten, in denen öffentlich aufgrund örtlich aktueller Rahmenbedingungen (z. B. Gebührenerhöhung in 2stelliger %-Höhe) intensiv über Abfallgebühren diskutiert wird, wäre das Ergebnis vermutlich anders.

### **6 Bewohner in Großwohnanlagen sind benachteiligt**

U. a. aufgrund der direkten Zuordnung des einzelnen Behälters zu den einzelnen Gebührenschuldern sind die getrennte Sammlung und das abfallwirtschaftliche Gesamtverhalten der Bewohner von Ein- und Zweifamilienhäusern oftmals optimaler als bei Bewohnern von Großwohnanlagen.

In Abhängigkeit der Bebauungsstrukturen ergeben sich somit sehr unterschiedliche einwohnerbezogene Abfallmengen sowie Gebührenhöhen. Die in der folgenden Abbildung dargestellte Untersuchung des Verfassers sind die Restmüllmengen (graue Tonne) der Bewohner von Mehrfamilienhäusern zwar deutlich höher als bei den Bewohnern von Ein- und Zweifamilienhäusern. Dafür sind bei letzteren insbesondere die Bio- und Grünabfallmengen entsprechend höher und die Sperrmüllmengen etwa gleich hoch. Die Summe über alle Abfälle zur Beseitigung und zur Verwertung sind bei den Bewohnern von Mehrfamilienhäusern sogar deutlich geringer, die Gebühren jedoch deutlich höher.

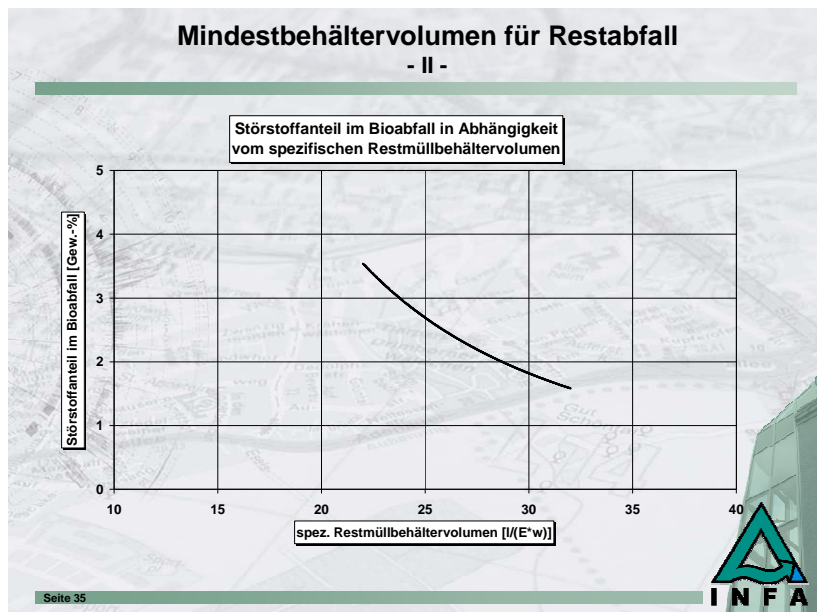
Getrennte Sammlung von Abfällen und der Einfluss von Gebühren - Unterschiede je Gebietsstruktur -			
Gebietsstruktur	Ein- und Zweifamilienhausbebauung	geschlossenen Mehrfamilienhausbebauung	offene Mehrfamilienhausbebauung
			
Restabfallbehälter	1 MGB 90 (zweiwöchentliche Leerung)	2 MGB 240 (zweiwöchentliche Leerung)	1 MGB 1.100 u. 1 MGB 770 (wöchentliche Leerung)
Bioabfallbehälter	1 MGB 60 (wöchentliche Leerung)	1 MGB 120 (wöchentliche Leerung)	1 MGB 90 (wöchentliche Leerung)
Altpapierbehälter	1 MGB 120 (zweiwöchentliche Leerung)	2 MGB 240 (zweiwöchentliche Leerung)	1 MGB 1.100 (zweiwöchentliche Leerung)
Einwohner	4	12	55
spez. Behältervolumen (Rest/Bio) in [l/E*w]	26	30	36
Abfallart	spez. Abfallmenge in [kg/(E*a)]	spez. Abfallmenge in [kg/(E*a)]	spez. Abfallmenge in [kg/(E*a)]
Restabfall	95	145	190
Bioabfall	105	70	10
PPK	80	75	30
Sperrgut	30	25	30
Grünabfall	40	15	0
Elektro-Schrott	3	1	2
Recyclinghöfe	110	65	60
Gesamt	463	396	322
Ø [€/E*a] Gebühren	80	95	
LVP [kg/(E*a)]	30	25	15
	Zzgl. Kosten für Grünen Punkt / DSD: ca. 23 €/E*a		

**Abb.:** Abfallmengen und Gebührenhöhe in Abhängigkeit der Bauungsstruktur

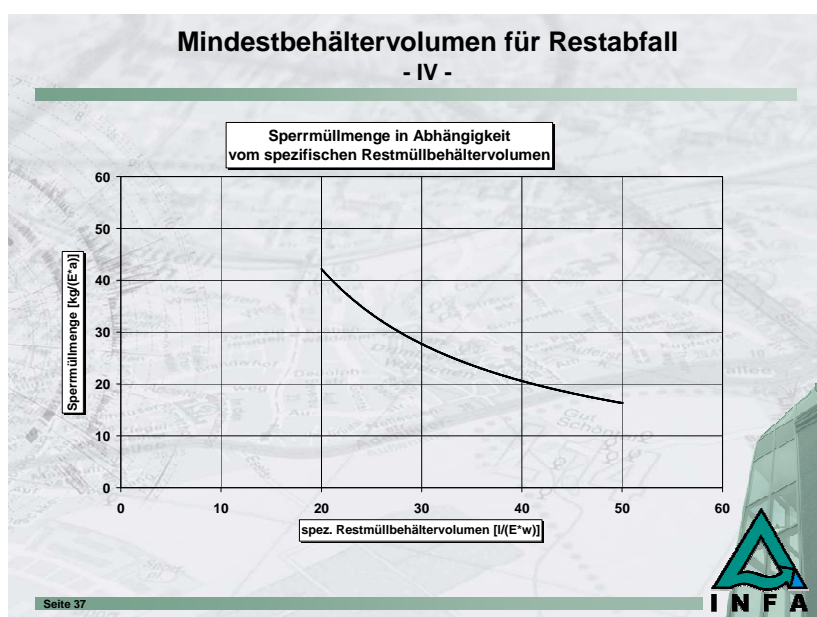
Diese Zusammenhänge sind grundsätzlich nahezu überall anzutreffen. In vielen Gebieten ist das Restmüllbehältervolumen an Großwohnanlagen überdimensioniert (was sich Privatfirmen zu Nutze machen; s. o.).

### **7 Zu hohe Gebührenanreize führen zu unerwünschten Entsorgungswegen**

Finanzielle Anreize mit dem Ziel, Gebühren reduzieren zu kommen, haben aus Sicht des Gebührenzahlers zum Ziel, kleinere Restmüllbehälter zu nutzen oder dieser seltener entleeren zu lassen. Hier ist die Berücksichtigung einer Untergrenze (angemessenes Mindestbehältervolumen) sinnvoll und rechtlich möglich. Folgende Abbildungen zeigen beispielhaft, dass mit zu geringem Restmüllbehältervolumen (erhebliche) Fehlwürfe z. B. in die Biotonne und Erhöhung der Sperrmüllmengen die Konsequenz sind:



**Abb.:** Abhängigkeit von Restmüllbehältervolumen und Störstoffen in der Biotonne



**Abb.:** Abhängigkeit von Restmüllbehältervolumen und Sperrmüllmenge

### **8 Die Einführung von Grund- und Leistungsgebühren ist häufig sinnvoll**

Die Einführung von Grund- und Leistungsgebühren ist in der Regel Ziel führend (alternativ: Degressive Struktur über Schüttdichten und Wirtschaftlichkeit). Sinnvoller weise wird somit die Gebühr zwei geteilt in eine Gebühr für einen Teil der Vorhaltekosten (Grundgebühr) und einen leistungsabhängigen Teil (Leistungsgebühr).

In der politischen Diskussion scheitern Umsetzungen häufig an den Gebührensatzänderungen für einzelne Gebührenschuldnergruppen. Üblicherweise führt die Einführung einer Grundgebühr zu Gebührenerhöhungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (2rädige Behälter) und Gebührenreduzierungen bei Großbehältern (4rädige Behälter). Oft gibt die Kostenstruktur genau dieses her (Gebührengerechtigkeit!).

### **9 Aussagekräftige Gebührenvergleiche sind seriös kaum möglich**

Gebührenvergleiche sind häufig beliebt, da die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit verglichen werden soll. Zu aller meist führen Gebührenvergleiche aber nicht zu einem seriösen Ergebnis.

Zum einen sind Gebührenvergleiche nur sinnvoll, wenn die damit verbundenen Leistungen mitberücksichtigt werden. Entscheidet ein Stadtparlament, dass die Restmüllbehälter wöchentlich entleert werden sollen, ein stadtweiter Volservice realisiert ist, monatlich Sperrmüll abgeholt und ein komfortables Recyclinghof-Netz existiert, sind die Gebührensätze kaum zu vergleichen mit denen einer Stadt, in der 4wöchentliche Restmüllrhythmen und ein 2maliges Sperrmüllangebot pro Jahr angeboten werden. Darüber hinaus sind hier oft separate Zusatzgebühren für z. B. Sperrmüll oder andere Leistungen verankert.

Zum zweiten sind in einigen Gebührenbedarfsrechnungen immer noch Rücklagen eingestellt, die Gebührensatz-reduzierend wirken.

Des weiteren sind die Gebührensätze einzelner Behältergrößen (oder bestimmter Gruppen: z. B. 4köpfige Familie) abhängig vom Gebührensystem. Bei einem Grundgebührmodell sind die Gebührensätze kleiner MGB höher als bei linearen Gebührensystemen (für große MGB gilt die Umkehrung).

Darüber hinaus ist zumindest argumentativ zu bedenken, dass zu Beginn der 1990er Jahre einige Gebietskörperschaften rechtmäßig Entsorgungssicherheit schafften durch den Bau von Entsorgungsanlagen. Andere, die aus welchen Gründen auch immer, nicht aktiv wurden und (nur bedingt) Entsorgungssicherheit schufen, konnten sich später günstige Entsorgungswege aussuchen. Nicht zuletzt gilt insbesondere für Großstädte, dass ein Großteil der Gebührenschuldner Wohnanlagenbetreiber (als Grundstückseigentümer) sind. Diese legen die Gebühren nach m<sup>2</sup> Wohnfläche (ohne jedweden Bezug zu abfallwirtschaftlichen Aspekten) um. Die Konsequenz ist, dass eine allein lebende Person in einer z. B. 70 m<sup>2</sup> - Wohnung pro Kopf die 4fache Gebühr zahlt als eine 4köpfige Familie in der gleichen Wohnung.

Insofern sind Gebührenvergleiche nur in einem größeren Kontext (in Verbindung mit der Leistung, in Benchmarking-Vergleichen in Kombination mit einer Fülle weiterer Informationen) als erste Ansätze für Ineffizienzen heranziehbar.

### **10 Die wesentlichen Gebührensteigerungen gehören der Vergangenheit an**

Die Infrastruktur der heutigen Abfallwirtschaft wurde insbesondere zwischen 1980 und 2005 aufgebaut. Der damit erreichte hohe Umweltstandard erforderte erhebliche Investitionen und Be-

triebskosten, die überwiegend über Abfallgebühren zu finanzieren waren und sind. Die Gebührenerhöhungen in diesem Zeitraum betragen in einigen Gebietskörperschaften mehreren 100 %.

Da die wesentlichen Investitionen getätigt sind, sind grundsätzlich in den meisten Regionen in absehbarer Zeit keine wesentlichen Gebührenerhöhungen zu erwarten. In einigen Gebieten führen verschiedene Rahmenbedingungen (z. B. auch Erlöse) zu Gebührensenkungen.

Gebührensatzsteigerungen resultieren häufig aus dem weiteren Ausbau der getrennten Sammlung und der Reduzierung des Gebührenmaßstabes „Restmüllbehältervolumen“ (s. These 3.).

Prof. Dr. Klaus Gellenbeck

INFA GmbH

[www.infa.de](http://www.infa.de)