

Die Gebühren für Entsorgungsleistungen der Stadt

Zunehmend wird seit längerer Zeit in der Öffentlichkeit auf eine Notwendigkeit von Umweltschutzmaßnahmen hingewiesen. Inzwischen gibt es auch auf den verschiedensten staatlichen Ebenen sowie von öffentlichen und privaten Gruppen, und weit über sie gestreut, eine Fülle von Konzepten und Papieren in dieser Richtung. Daneben wird schon seit langem, längst vor der immer noch aktuellen Diskussion auf diesem Gebiet, im Rahmen der öffentlichen Leistungsverwaltung versucht, die Endprodukte des Wirtschaftsprozesses nach ihrer Verwendung zu entsorgen und in ihrer Wirkung auf Umwelt und Menschen zu verringern. Inzwischen ist auch der technische, personelle und finanzielle Mitteleinsatz auf diesem Gebiet erheblich und er wird in der absehbaren Zukunft noch weiter ansteigen. Nach wirtschaftlicher Betrachtungsweise läßt sich der Einsatz auch mit den Ergebnissen vergleichen; somit lassen sich die betreffenden Arbeiten nicht nur in die übliche Blickrichtung der Umweltlage oder des technischen Umweltschutzes nehmen, sondern ebenso in die der Umweltwirtschaft; dies gilt allgemein und ebenso für München.

Nach dem Schildern der Arbeit – zuerst auf einem Teilgebiet – städtischer Entsorgungsdienste in dieser Zeitschrift sind systematisch die Wirkungen solcher Leistungen auf die Wirtschaftslage in einer Stadt (und ggf. in ihrem Umland) zu beleuchten und dann weiter ihre Effekte auf die natürliche Umwelt. Als erster Schritt hin auf das zweite Feld (Wirtschaftseffekte) einer umfassenden Umweltstatistik sollen hier die Gebühren für Entsorgungsleistungen wiedergegeben und statistisch ausgewertet werden. Vom Aktualitätsgesichtspunkt her ist eine solche Übersicht heute sogar geboten, wegen der jüngsten Gebührenbeschlüsse des Münchener Stadtrates über die Entsorgungsleistungen und deren künftige Entwicklung; ebenso gilt dies wegen der steigenden Bedeutung solcher Abgaben für die Lebenshaltungskosten der privaten Haushalte und die standortbedingten Kosten der Betriebe. Wie schon im ersten umweltstatistischen Artikel über ein Teilgebiet der Entsorgung in München¹⁾ sollen hier erneut nicht Konzepte dargestellt, sondern stufenweise Teile der Realität beobachtet werden.

1. Das statistische Erfassen von Entsorgungsgebühren

Die für Entsorgungsaufgaben getätigten öffentlichen Aufwendungen werden in Form von Gebühren – wenn hier von Beiträgen abgesehen wird²⁾ – nach den Regeln des Finanzrechts kostendeckend umgelegt auf die einzelnen Nutzer der öffentlichen Einrichtungen (private Haushalte, Betriebe und der Staat selbst). Diese abgabenrechtliche Regelung läßt sich auch einer wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung zugrunde legen, im Kleinen gesehen (Mikroökonomie). Ergänzend und darüber hinausführend lassen sich aber auch die Abgabenverteilungen auf die verschiedenen Sektoren einer Wirtschaft betrachten (Makroökonomie). In diesem Artikel werden vorerst nur die Gebührenhöhen pro Mengeneinheit des zu entsorgenden Objektes (Gebührenobjekt) untersucht und dargestellt. Im Fortgang weiterer Arbeitsschritte könnte, nach der fachlich bekannten finanzwissenschaftlichen Arbeitsweise, zuerst die absolute Zahlungsschuld je Gebührensubjekt (Schuldner) berechnet und mit dessen wirtschaftlicher Lage verglichen werden (nach Einkommen bzw. Gewinn oder Umsatz, Vermögen, Verbrauch oder Kosten), etwa auch in Form von Durchschnitts- oder Modellrechnungen, wie bei den Stadtwerken für deren (Versorgungs-)Tarife gebräuchlich. Schließlich könnten die weiteren Gebührenbelastungsverläufe und -zustände untersucht werden, etwa Überwälzungsversuche und -ergebnisse auf Dritte, Verbleiben der Gebühren-

¹⁾ Die Arbeit der Entwässerung, in: Münchener Statistik, Heft 8, 1989, S. 425 ff.

²⁾ Gebühren werden erhoben für die Erstattung der laufenden Kosten (Betriebskosten und kalkulatorische Kosten) eines Jahres, Beiträge für die Erstattung der Investitionsausgaben selbst. Üblich sind in der Finanzpraxis nur Gebühren, Beiträge allein für Hausanschlüsse o. ä., nicht aber für ein gesamtes Entsorgungsnetz.

last beim Zahler als Gebührenträger und wirtschaftliche Reaktionen von diesem auf die Traglast. Diese fachlichen Arbeiten können wieder im Kleinen, nach einzelnen Betroffenen, und im Großen, nach gesamten Bevölkerungsgruppen, Branchen oder Sektoren der Wirtschaft, durchgeführt werden. Bei fachlich orientierten Beschlüssen von Gremien wären solche Gesichtspunkte dann auch in deren Verhalten zu berücksichtigen; eine über wirtschaftswissenschaftliche Verfahren hinausgehende, ergänzende politikwissenschaftliche Betrachtung der Gebührengestaltung führt hier aber zu weit.

Durch das Anlasten an die Gebührenzahler werden die Aufwendungen bei ihnen je nach der Weise der Anlastung zu Ausgaben. Das Ermitteln der anfallenden Kosten und das Erheben der jeweiligen Gebühren ist Aufgabe der betreffenden, die Arbeiten erledigenden Referate, in München also des Baureferates (Abwasserbeseitigung und Straßenreinigung) und des Kommunalreferates (Abfallwirtschaft). Nach ihrer Festsetzung werden die betreffenden Gebühren durch die verschiedenen Statistischen Ämter im Rahmen ihrer Preisstatistik erfaßt³⁾, im Hinblick dann auch auf das Berechnen von allgemeinen Preis- und besonderen Lebenshaltungskostenindizes. Praktisch geschieht das Erfassen der Gebühren innerhalb der Preisstatistik so, daß sie von den städtischen Fachreferaten direkt an das Statistische Landesamt gegeben werden, das dann die Durchschnittswerte der absoluten „Preise“ für Bayern ermittelt und veröffentlicht sowie dem Statistischen Amt der Stadt die teils umgerechneten (s. Kap. 2) Werte für die drei Entsorgungsleistungen hier mitteilt. Inzwischen konnte aber auch ein direkter Kontakt zwischen den verschiedenen städtischen Dienststellen hergestellt und zur Informationsgewinnung genutzt werden.

Das Statistische Bundesamt veröffentlicht im Rahmen seiner Lebenshaltungskostenstatistik⁴⁾ keine absoluten Preise für Entsorgungsleistungen – im Gegensatz zu denen für viele andere Güter und Dienstleistungen –, sondern nur Indexreihen für Jahre und Monate, und zwar in einer Sondertabelle zum Preisindex für die Lebenshaltung⁵⁾, umfassend Wasser, Abwasser, Müllabfuhr und Straßenreinigung für private Haushalte.

In einer kurzen Pressenotiz⁶⁾ zur diesjährigen Veröffentlichung dieser Preisindizes erklärt das Bundesamt die Nichtangabe von Absolutwerten mit deren starken Abweichungen im Bundesgebiet, je nach gebührenerhebender Kommune. In einem Sinne ist auch diese negative Antwort aufschlußreich, weil für die Preise von auf Märkten gehandelten Gütern durchaus die Streuungen angegeben werden, sogar nach Bundesländern, nach Gemeindegrößenklassen und auch in ausgewählten Großstädten. Fachlich unverständlich ist die implizierte Aussage, daß die Angabe von Absolutzahlen und das Berechnen von Streuungsmaßen bei Gebühren komplizierter sei als bei Marktpreisen. Wirtschaftswissenschaftliche Gründe lassen sich nicht sehen, weil das Ermitteln solcher Werte in den Anfangsveranstaltungen für Statistiker, Volkswirte und verwandte Studienrichtungen gelehrt wird und auch die praktische Durchführung schon vor dem EDV-Zeitalter möglich war. Gerade Angaben über die Gebührenhöhe für kommunale Entsorgungsleistungen in verschiedenen Städten, im Durchschnitt und in Einzelfällen, wären interessant für eine umweltstatistische Untersuchung, weil zwar die abgabenrechtlichen Vorschriften für die Gebührenerhebung überall gleich sind (Kostendeckung), die Gebühren aber gleichwohl sehr unterschiedlich sein können, einmal wegen verschieden hoher Investitionen und laufender Ausgaben der einzelnen Gemeinden auf diesem Gebiet, dann auch wegen nicht überall gleich wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung. Die genannten Gesichtspunkte eines statistischen Erfassens von praktischer Umweltschutztätigkeit, unabhängig von beliebigen Konzepten, wie auch von wirtschaftlichen Leistungen in ihr, auf einem immer wichtiger werdenden Gebiet, sprechen für einen Ausweis von

³⁾ Vgl. z. B. für Bayern: Bayerisches Landesamt für Statistik, Verbraucherpreise und Preisindizes für die Lebenshaltung in Bayern, monatlich erscheinend in München.

⁴⁾ Statistisches Bundesamt: Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung, Fachserie 17, Reihe 7, Stuttgart. 1988.

⁵⁾ Ebenda, Kap. 5, Sondertabellen.

⁶⁾ Süddeutsche Zeitung Nr. 230, 6. 10. 1989, S. 33.

absoluten Angaben und von Streuungsmaßen auch bei den von der öffentlichen Hand erhobenen „Preisen“, hier wie auf anderen Gebieten staatlicher Tätigkeit⁷⁾). Freilich mag die Angabe von Vergleichszahlen in Raum und Zeit, hier wie sonst, nicht jedem recht sein, aber in einer freiheitlichen Gesellschaft darf das kein Hindernis sein⁸⁾).

Für den Nichtfachmann ist zur weiteren Information auf dem betrachteten Gebiet wichtig, daß die Entsorgungsgebühren im System der bundesdeutschen Preisstatistik innerhalb der Gruppe von Preisen für die Lebenshaltung erscheinen müssen, jedoch nicht, wie leicht aufgrund einer täglichen Praxis vermutet werden könnte, unbedingt innerhalb der Untergruppe von Preisen für Wohnungsmieten einschließlich Nebenkosten. In vielen Alltagsfällen, auch oft bei Mietabrechnungen zwischen Vermieter und Mieter oder bei Nebenkostenabrechnungen zwischen den Teileigentümern einer Eigentumswohnanlage, können Entsorgungsleistungen und -gebühren innerhalb von Nebenkosten der Wohnung erfaßt sein; dies gilt z.B. oft für den Fall, daß der Vermieter Gebührenschildner ist und er die Abgaben dann an seine Mieter weiter in Rechnung stellt. Als praktisches Beispiel sei hier der sog. „Einheitsmietvertrag“ der Haus- und Grundbesitzervereine genannt und auch im Fragebogen eines Darmstädter Instituts für das Erstellen eines neuen Münchner Mietspiegels (Stand 1989) werden Kanal-/Abwassergebühren unter Nebenkosten der Wohnungsmiete erfaßt.

Die Preise auf dem Entsorgungsgebiet sind im System der bayerischen Preisstatistik unter den Preisen für (Dienst-)Leistungen erfaßt⁹⁾ und entsprechend dieser Zuordnung ebenso die für Leistungen auf dem Versorgungsgebiet, z.B. Strom oder Wasser¹⁰⁾, innerhalb der Preisgruppe für „Leistungen, Gebühren und Tarife“, nicht etwa bei Wohnungsmieten oder bei der einzigen Versorgungsgruppe, für „Kohle, Brennholz, Heizöl“.

Ursächlich für die im Alltagsleben ungebräuchliche Zuordnung von Ver- und Entsorgungspreisen in der Fachstatistik dürfte wohl sein, daß Dienstleistungen in der Volkswirtschaftslehre als Güter definiert werden, die „im Augenblick ihrer Herstellung untergehen“¹¹⁾, verbraucht werden, wie z.B. Transportleistungen, Frisieren und Reinigen, Schauspielen usw., nicht etwa gelagert werden können; hierzu zählen auch die Leistungen der öffentlichen Verwaltung.

Das Statistische Bundesamt gliedert die ihm bekannten absoluten Gebühren für Entsorgungsleistungen und die sich daraus ergebenden Ausgabenbeträge der Haushalte in DM für diesen Zweck unter den Nebenkosten der Wohnungsmiete ein, die für die drei bekannten Modellhaushalte im Rahmen der Lebenshaltungskostenstatistik ermittelt werden. Allerdings werden die Gewichte, d. h. die Anteile dieser Ausgaben an den gesamten Lebenshaltungskosten eines Haushalts nicht bekanntgegeben, so daß ein fachlich gebotener Preisvergleich bei diesen Leistungen, über verschiedene Gemeinden hinweg, z. Z. in bundesweitem Ausmaß unmöglich ist, sondern sich mit Zahlen nach verstreuten Einzelangaben (s. auch Abschnitt 2.2.) behelfen werden muß.

Die volkswirtschaftlich-fachlichen Ausführungen hier waren notwendig, um die einzelnen, im Mittelpunkt des Interesses stehenden Preise für Entsorgungsleistungen in München, und im Vergleich dazu in anderen Gebietskörperschaften, richtig zuordnen zu können; im folgenden seien sie im einzelnen dargestellt in ihrer Entwicklung und untereinander verglichen (Kap. 2), bevor abschließend kurz einige schon absehbare Zukunftsabläufe geschildert werden (Kap. 3).

⁷⁾ Im Vergleichsabschnitt 2.2. des folgenden Kapitels werden, soweit anhand des vorliegenden Materials möglich, entsprechende Schlüsse für München und andere Gebietskörperschaften gezogen werden.

⁸⁾ Als praktisches Beispiel auf anderen Teilgebieten sei genannt, daß in der bundesdeutschen Preisstatistik bei Kartoffelchips, Tennisschuhen und Kochtöpfen aus Edelstahl mehr als 200 Einzelpreise pro Gut erfaßt werden (Statistisches Bundesamt: Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung, Stuttgart 1988, bes. Kap. 4, Streuung der Preise für die Lebenshaltung).

⁹⁾ Vgl. z. B. für Bayern: Statistische Berichte des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung: Verbraucherpreise und Preisindizes für die Lebenshaltung in Bayern, Okt. 1989, bes. S. 26 ff.

¹⁰⁾ Die Untersuchung von Umweltlage und -entwicklung auf dem Versorgungssektor ist bei konsequentem Vorgehen nach den schon begonnenen Beobachtungen auf dem Entsorgungssektor in Angriff zu nehmen; dabei sind wieder Mengen, Qualitäten (Schadstoffbe- und -entlastung) sowie Preise zu erfassen.

¹¹⁾ Stobbe, A.: Volkswirtschaftliches Rechnungswesen. Siebente, revidierte Auflage, Berlin u. a. 1989, bes. S. 2.

2. Gebührenstand und -entwicklung in der Entsorgung

Zuerst sollen hier die Gebührenniveaus und deren Gründe in München dargestellt, dann beide mit denen in anderen Gebietskörperschaften verglichen werden.

2.1. Die Lage in München

In den einzelnen Unterstatistiken von Tab. 1 werden die absoluten Preise (Gebühren) für Entsorgungsleistungen in München wiedergegeben, seit der Zeit, in der sie erstmals für die

Tabelle 1

Die Entsorgungsgebühren in München

a) Abwasser¹⁾

1. 1. 1972	0,21 DM/cbm
1. 1. 1974	0,27 DM/cbm
1. 1. 1976	0,32 DM/cbm
1. 1. 1977	0,36 DM/cbm
1. 1. 1980	0,53 DM/cbm
1. 1. 1982	0,67 DM/cbm
1. 1. 1983	0,90 DM/cbm
1. 1. 1987	1,03 DM/cbm
1. 1. 1989	1,68 DM/cbm

¹⁾ Jahresgebühr für die Beseitigung eines Kubikmeters (normalverschmutzen) Abwassers.

b) Müllabfuhr²⁾

	110 l	1100 l
1. 1. 1972	84,00 DM	702,00 DM
1. 1. 1973	115,20 DM	962,40 DM
1. 1. 1976	113,40 DM	1 074,00 DM
1. 1. 1978	113,40 DM	1 008,00 DM
1. 1. 1984	146,50 DM	1 098,70 DM
1. 1. 1990	210,00 DM	1 575,00 DM

²⁾ Jahresgebühr für die Abfuhr eines Hausmüllbehälters der angegebenen Größe.

c) Straßenreinigung³⁾

	1	2	3	F	S
1. 1. 1972	7,88 DM/qm	4,73 DM/qm	2,36 DM/qm	0,99 DM/qm	–
1. 1. 1978	6,72 DM/qm	4,17 DM/qm	2,09 DM/qm	0,28 DM/qm	–
1. 1. 1982	6,86 DM/qm	5,86 DM/qm	3,60 DM/qm	0,77 DM/qm	10,88 DM/qm
1. 1. 1983	59,40 DM/m	50,95 DM/m	34,00 DM/m	5,50 DM/m	92,30 DM/m
1. 1. 1989	77,44 DM/m	63,42 DM/m	35,64 DM/m	7,90 DM/m	130,40 DM/m

³⁾ Jahresgebühr für die Reinigung eines Quadratmeters bzw. Frontmeters.

Preisstatistik des Freistaats und der Bundesrepublik erfaßt wurden. Selbstverständlich, wie es sich für eingeordnetes Verwaltungshandeln gehört, wurde schon früher Abwasser beseitigt, Müll abgefahren und die Straße gereinigt; weil hier jedoch keine langfristige gebührenhistorische Arbeit über die Entgelte für städtische Entsorgungsleistungen seit über einem Jahrhundert beabsichtigt ist, sondern ein Betrachten der Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit und der absehbaren Zukunft, wird sich auf den Zeitrahmen der Landes- und Bundesstatistik beschränkt.

2.1.1. Die absolute Gebührenhöhe

Die Zahlen für die Gebühren verschiedener städtischer Entsorgungsleistungen sind wohl auch für den Laien verständlich. In Tabelle 1a werden die Gebühren für einen Kubikmeter normalverschmutztes Abwasser erfaßt¹²⁾, in Tabelle 1b zwei Gebührensätze für Hausmüll, je nach Größe des Behälters. In beiden Fällen ist der Vollständigkeit halber zu beachten, daß von der städtischen Müllbeseitigung (Amt für Abfallwirtschaft) auch noch weitere Gebühren erhoben werden für andere Müllarten (Sperrmüll, Gewerbemüll, Baumüll usw.), so wie von der Stadtentwässerung nicht nur Abwassergebühren in Rechnung gestellt werden, sondern auch Abgaben für das Schaffen von Hausanschlüssen, für das Nutzen von Benzinabscheidern, das Einleiten von Fäkalschlämmen usw.

Hier wird sich in beiden Fällen konzentriert auf die für die Bürger (private Haushalte) finanziell wichtigste Gebührenart bei der jeweiligen Entsorgungsleistung. In Tabelle 1c schließlich sind die Straßenreinigungsgebühren aufgeführt, gegliedert nach den fünf Reinigungsklassen, die es in München gibt, in Abhängigkeit vom Verschmutzungsgrad; Klasse S gilt z.B. für die Fußgängerzone mit Kaufinger- und Neuhauser Straße sowie die Sonnenstraße, während die anderen Klassen für reine Wohn- oder Mischgebiete gedacht sind. Vom Bayerischen Statistischen Landesamt wird Reinigungsklasse 3 für seine Verbraucherpreisstatistik bei den Leistungen, Gebühren und Tarifen verwendet. Für das Verständnis dieser Tabelle ist zu beachten, daß bis 1982 eingeschlossen die Gebühren nach Quadratmetern zu reinigender Fläche berechnet wurden, während sie seitdem nach den Frontmetern des Grundstücks bemessen werden. Die Meterpreise wurden vom Bayerischen Statistischen Landesamt mittels eines Umrechnungsschlüssels umbasiert (1983: 3,89 DM/m), so daß ein Fortführen der Indexstatistik trotz des Wechsels der Berechnungsgrundlage möglich ist (s. Tab. 2, letzte Spalte). Bei dieser Gelegenheit ist auch gleich darauf hinzuweisen, daß Anfang 1989 der Umrechnungsschlüssel geändert wurde, so daß seitdem eine umbasierte

¹²⁾ Seit Anfang 1987 wird ergänzend auch ein Starkverschmutzerzuschlag für organisch stark verunreinigtes Abwasser erhoben.

Preisentwicklung in München (1980 = 100)

Tabelle 2

Jahr	Indexwerte				
	Lebenshaltungskosten ¹⁾	Wohnungsmiete ²⁾	Abwasserbeseitigung ³⁾	Müllabfuhr ⁴⁾	Straßenreinigung ⁵⁾
1975	81,8	.	50,9	101,6	112,9
1976	86,0	.	60,4	100,0	112,9
1977	89,2	.	67,9	100,0	112,9
1978	91,7	.	67,9	100,0	100,0
1979	94,8	.	67,9	100,0	100,0
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	107,2	105,0	100,0	100,0	100,0
1982	113,1	111,1	126,4	100,0	100,0
1983	117,1	119,3	169,8	100,0	⁶⁾ 186,1
1984	120,5	126,4	169,8	129,2	186,1
1985	123,2	131,7	169,8	129,2	186,1
1986	123,6	137,6	169,8	129,2	186,1
1987	124,6	142,7	194,3	129,2	186,1
1988	125,6	145,9	194,3	129,2	186,1
1989	129,4	151,7	317,0	129,2	186,1

¹⁾ Die Lebenshaltungskosten von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen des alleinverdienenden Haushaltsvorstandes (1980 = 100); Jahresdurchschnitt. – ²⁾ Miete einschließlich Nebenkosten, ohne Energieausgaben. Ein Preisindex mit Angaben für „Wohnungsmiete ohne Energie“ ist in München erst ab 1980 vorhanden. – ³⁾ Jahresgebühr für einen Kubikmeter bei Abnahme einer kleineren Frischwassermenge. – ⁴⁾ Jahresgebühr für die einmalige wöchentliche Leerung einer ortsüblichen Tonne mit kleinerem Inhalt. – ⁵⁾ Jahresgebühr für einen Meter Straßenfront bei zweimaliger Reinigung in der Woche. Angaben für Flächen nach Reinigungsklasse 3 der Gebührensatzung, wie vom Bayer. Statistischen Landesamt verwendet, s. Kap. 2 des laufenden Textes. – ⁶⁾ Umbasieren nach den Angaben des Bayer. Statistischen Landesamtes, s. Kap. 2 des laufenden Textes.

Straßenreinigungsgebühr von 2,97 DM/m gilt, also hier ein Rückgang um 0,92 DM/m eingetreten ist trotz des, wenn auch nur geringfügigen, Anstiegs im Meterpreis für die den Berechnungen zugrunde gelegte Reinigungsklasse 3. Nicht nur weichen die Gebührenniveaus in den einzelnen Reinigungsklassen voneinander ab, sondern die Preissteigerungen in ihnen sind auch verschieden hoch; aus beiden Ursachen heraus ist das Berechnen einer mit den jeweiligen Mengenanteilen gewichteten Durchschnittsgebühr in München fachlich korrekt und zweckmäßig wie bei anderen Teilwerten und -indizes (s. Abschnitt 2.1.3., bes. Tab. 5).

2.1.2. Ursachen für die Gebührenanhebungen

Die Entwicklung der verschiedenen Gebührensätze im betrachteten Zeitraum ist schon rein preishistorisch interessant, aber auch von umwelthistorischen Gesichtspunkten her aufschlußreich. Tabelle 1a zeigt, daß sich die Gebühren für normalverschmutztes Abwasser in 17 Jahren genau verachtfacht haben. Dieser Wert ist eine Preissteigerung, die weit über dem Bundesdurchschnitt auf diesem Gebiet liegen wird (vgl. Tab. 3, vierte Spalte); die bundesweiten Zahlen für 1989 liegen zwar noch nicht vor, aller menschlichen Voraussicht nach ist aber nicht noch ein so starker Anstieg im Bundesgebiet zu erwarten in dem einen Jahr, daß insgesamt eine Verachtfachung eintreten wird. Für die schon vergleichbaren Jahre 1975–1988 gilt, daß die Abwassergebühren in München auf fast das Vierfache stiegen (s. Tab. 2, vierte Spalte), selbst ohne den großen Sprung nach oben Anfang 1989, im Bundesdurchschnitt aber „nur“ auf das Zweieinhalbfache. In Relativzahlen ausgedrückt, betrug die jährliche Preissteigerung bei den Abwassergebühren in München 10,3%, im Bundesgebiet nur 7,2%. Ursächlich für dieses starke Abweichen in den Preissteigerungsraten beider Vergleichsfälle ist das sehr niedrige absolute Ausgangsniveau der Gebühr in München, das weit unter dem nicht genau bekannten Bundesdurchschnitt lag und nachweislich unter dem bekannten Wert¹³⁾ für ganz Bayern, von 0,55 DM/cbm 1972 und von schon 0,75 DM/cbm 1975 (vgl. Tab. 4, zweite Spalte). Vom letztgenannten Jahr an stiegen in ganz Bayern die

¹³⁾ Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Preise und Preiszeitzahlen für Lebenshaltungsgüter in Bayern 1970 bis 1977, München 1978, bes. S. 56 f.

Preisentwicklung im Bundesgebiet (1980 = 100)

Tabelle 3

Jahr	Indexwerte				
	Lebenshaltungskosten ¹⁾	Wohnungsmiete ²⁾	Abwasserbeseitigung ³⁾	Müllabfuhr ⁴⁾	Straßenreinigung ⁵⁾
1975	82,6	82,3	67,1	75,9	74,0
1976	86,3	86,7	77,5	84,6	87,6
1977	89,3	89,5	83,7	88,8	91,0
1978	91,6	92,0	88,8	92,1	92,5
1979	95,0	95,1	91,6	94,7	94,1
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	106,3	104,5	108,7	105,3	106,7
1982	112,0	109,8	124,2	113,6	114,3
1983	115,6	115,8	134,0	119,0	117,3
1984	118,4	120,2	141,9	122,3	124,8
1985	120,9	124,2	148,3	124,5	128,4
1986	120,7	126,7	155,6	125,0	130,7
1987	120,8	128,9	162,6	131,7	134,2
1988	122,0	132,2	171,3	137,7	140,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge, Kap. Preise.
¹⁾ Lebenshaltungskosten von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittleren Einkommen des alleinverdienenden Haushaltsvorstandes (1980 = 100); Jahresdurchschnitt. – ²⁾ Miete einschließlich Nebenkosten, ohne Energieausgaben. – ³⁾ Jahresgebühr für einen Kubikmeter bei Abnahme einer kleineren Frischwassermenge. – ⁴⁾ Jahresgebühr für die einmalige wöchentliche Leerung einer ortsüblichen Tonne mit kleinerem Inhalt. – ⁵⁾ Jahresgebühr für einen Meter Straßenfront bei zweimaliger Reinigung in der Woche.

Entsorgungsgebühren in Bayern

Tabelle 4

Jahr	Abwasser (DM/cbm)	Müllabfuhr DM		Straßenreinigung (DM/m)
		kleinerer Inhalt	größerer Inhalt	
1972	0,55	47,70	62,00	1,98
1973	0,62	50,73	65,75	2,24
1974	0,68	56,26	72,37	2,55
1975	0,75	62,89	82,51	2,98
1976	0,83	68,17	87,23	3,14
1977	0,90	69,53	95,76	3,22
1978	0,92	72,12	101,01	3,38
1979	0,93	79,36	107,86	3,38
1980	1,00	83,90	113,96	3,45
1981	1,10	93,02	117,77	3,76
1982	1,18	97,22	120,94	4,00
1983	1,27	102,26	128,00	4,05
1984	1,29	102,05	131,03	4,09
1985	1,36	104,35	138,80	4,35
1986	1,41	102,53	142,81	4,83
1987	1,46	103,11	146,61	4,87
1988	1,50	104,92	150,96	4,94

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Statistische Berichte M12j, Preise und Preismeßzahlen für Lebenshaltungsgüter in Bayern, bzw. Verbraucherpreise und Preisindizes für die Lebenshaltung in Bayern, verschiedene Jahrgänge.

Abwassergebühren nur auf das Doppelte bis 1988, oder um '5,3% im Jahr, wegen des weit höheren Ausgangsniveaus. Zum richtigen Verständnis der Gebührenbelastung im Vergleich ist aber zu beachten, daß in jedem Jahr der bayerische Durchschnitt erheblich über der Münchner Abwassergebühr lag, anfangs sogar um ein Mehrfaches.

Entwässerungs- und umwelthistorisch ist die Tatsache geringer Abwasserbeseitigungskosten in München und entsprechend niedriger Gebühren durch die recht alten Anlagen des Münchner Klärwerks I (Indienstnahme 1926) zu erklären. Ihr Alter hatte bei den umzulegenden Kosten die Folge, daß die Investitionskosten (Anschaffungswert) sehr niedrig waren im Vergleich zu neueren Kläranlagen und daß auch viele Anlagen damals schon abgeschrieben waren, also aus der Kostenermittlung herausgefallen waren, obwohl sie noch (recht und schlecht) zur Abwasserreinigung beitrugen. Mit den überfälligen ersten Reparatur- und Modernisierungsmaßnahmen Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre kam es zu ersten Kostensprüngen. Die Anhebung von 1980 war hauptsächlich zurückzuführen auf die üblichen Kostensteigerungen, die damals erst im Dreijahresabstand auf den Gebührensatz umgelegt wurden, nicht wie vorher meist im Zweijahresabstand. Der Anstieg von 1983 beruhte neben den normalen Kostensteigerungen und der Auswirkung vermehrter Investitionen auch auf dem kalkulatorischen Effekt des Überganges von der Buchrestwert- auf die Buchrestmittelwertmethode, schließlich auf dem Übergang zu einem sofortigen Bilanzieren von Investitionen, im Monat der Indienstnahme, und nicht erst im nächsten Kalenderjahr. Der große Sprung von 1989 ist kostenmäßig zu erklären durch die Inbetriebnahme des neuen Klärwerks II, mit einem Investitionsbedarf von ca. 550 Mio. DM und einem Betriebsaufwand von etwa 80 Mio. DM im Jahr. Eine durchgreifende Modernisierung des alten Klärwerks beginnt erst jetzt; sie zählte früher nicht zu den Zielen der Stadtpolitik im allgemeinen und des Umweltschutzes im besonderen, was wiederum zu über lange Jahre sehr günstigen Gebühren führte für die Nutzer der Münchner Abwassereinrichtungen, wenn auch nicht zu einer Abwasserbelastung der Isar, die die Zustimmung der staatlichen Fachaufsicht gefunden hätte.

Auf dem Felde der Müllbeseitigung sind während der betrachteten Vergangenheit – und wenn

die schon beschlossene Erhöhung zum 1. 1. 1990 einbezogen wird – die Gebühren auf gut das Doppelte gestiegen in 18 Jahren, wobei der größte Anstieg allerdings erst zur jetzigen Jahreswende eingetreten ist (vgl. Tab. 1b). Auch hier wäre wieder die Berechnung eines gewogenen Gebührendurchschnitts für alle Größen von Müllbehältern fachlich korrekt und zweckmäßig, mit einer Gewichtung je nach dem Mengenanteil der einzelnen Behälter. Die Abfallbeseitigungsgebühren lagen in München im betrachteten Zeitraum stets über dem Niveau des bayerischen Durchschnitts (vgl. neben Tab. 1b die Tab. 4, dritte Spalte), während die Steigerungsrate bis Ende 1989 in München weit geringer war, verglichen sowohl mit der bayerischen wie mit der gesamten bundesdeutschen (vgl. Tab. 3, fünfte Spalte). Die jährliche Preissteigerungsrate lag bei 1,8% in München und bei 4,6% im Bundesgebiet insgesamt, sowie bei 3,9% in Bayern allein, wenn die Entwicklung bei kleineren Abfalltonnen als Maßstab dient, und bei 4,6%, wenn es die bei größeren ist.

Abfall- und umwelthistorisch ist die preisliche Tatsache des höheren Niveaus und der niedrigeren Steigerungsrate in München als in den Vergleichsräumen zu erklären durch die spezielle Art der Müllbeseitigung in der Stadt, nämlich durch Verbrennen in Kraftwerken (seit 1964), was auch noch zur Energieproduktion führt, während in den meisten anderen Gebietskörperschaften Müll bisher einfach gelagert wurde. Während es sich bei der Müllverbrennung, selbst mit dem noch vergleichsweise geringen Investitionsbedarf in den frühen sechziger Jahren, um ein großtechnisches Verfahren handelt, war das einfache Lagern in irgendwelchen Gruben o.ä., wie es vorher auch in München praktiziert wurde, technisch ganz simpel zu bewerkstelligen und erforderte kaum Investitionen. Höhere Müllbeseitigungsgebühren und auch Preissteigerungsraten werden sich außerhalb Münchens erst dann ergeben, wenn dort, wie geplant, die Müllverbrennung ganz erheblich verstärkt wird im Vergleich zum einfachen Lagern.

Diese Verschiebung in der Müllverwendung wird dann auch, selbst bei gleicher Menge, einen erheblich höheren Investitionsaufwand erfordern wegen ganz bedeutend verschärfter Auflagen zur Rauchgasreinigung von Schadstoffen in den Kraftwerken. Diese neuen Umwelt- und Menschenschutzvorschriften sind auch die Ursache für den Kostensprung zu diesem Jahreswechsel in München; hier wirkt sich die technische Modernisierung und verbesserte Abluftreinigung im noch relativ kleinen Heizkraftwerk Süd schon stark auf die Müllbeseitigungskosten aus¹⁴⁾. Die dem Amt für Abfallwirtschaft in Rechnung gestellten Verbrennungskosten erhöhten sich von 45 DM/t auf 100 DM/t, was sich in einer Gebührenanhebung um 43% auswirkte.

Kleinere Gebührensprünge traten bei der Müllbeseitigung 1973 und 1984 auf, bei langfristiger Abgabekonstanz in der Zwischenzeit. Wirtschaftlich sind die genannten Anpassungen erklärbar durch die üblichen Kostensteigerungen im Laufe der Jahre, die bei gegebener Technik im Verbrennungsbereich selbst bei den starken Rationalisierungen in der Müllabfuhr eines Tages umgelegt werden mußten. In den letzten Jahren trug zur Gebührenkonstanz auch noch bei, daß die Stadtwerke vorher der städtischen Müllbeseitigung zu hohe Verbrennungskosten in Rechnung gestellt hatten (fast 50 Mio. DM), die dann in einigen Jahren gegen neu fällige Zahlungen aufgerechnet wurden, haushaltstechnisch durch Bilden und anschließendes Auflösen einer Sonderrücklage.

Die Gebührenanhebungen für die Straßenreinigung in München sind wirtschaftlich zu erklären, neben den üblichen Kostensteigerungen, zum einen durch verstärkten Personaleinsatz allgemein wie im besonderen im Bereich der starkverschmutzten Flächen seit 1986 und zum anderen durch den ebenfalls vermehrten und mit teurem Gerät ausgestatteten

¹⁴⁾ Eine umfassende umwelt- wie wirtschaftsstatistische Untersuchung des Abfallaufkommens in München wie auch der Verfahren zu seiner (Verhinderung) Beseitigung oder Verlagerung ist ebenso dringend und überfällig wie die inzwischen begonnene Betrachtung von Abwasseranfall, -beseitigung und -verlagerung (s. Fußnote 1); sie kann wegen anderer Verpflichtungen jedoch nicht kurzfristig bewältigt werden.

Fahrzeugpark. Zunehmend wichtig geworden für den Kostenanfall und die daraus folgende Gebührenanlastung ist im Rahmen der gesamten Straßenreinigung in den letzten Jahren der Winterdienst. Nach dem örtlich genügend bekannten, zeitweilig starken Schneefall im Winter 1981/82 wurden hier starke Vorhaltekapazitäten aufgebaut, mit großen fixen Kosten für das Bereithalten privater Lastkraftwagen und Arbeitskräfte. Im Spätjahr 1985 wurden die Kapazitäten noch einmal verstärkt, in Erwartung möglicher harter und schneereicher Winter, von denen die Stadt bisher noch verschont blieb.

Wie sich durch einen Vergleich der Zahlen in der letzten Spalte von Tabelle 2 und von Tabelle 3 zeigt, sind die Straßenreinigungsgebühren in München und im gesamten Bundesgebiet während des betrachteten Zeitraums in fast genau gleichem Ausmaß gestiegen.

Der Vergleich mit dem Niveau und der Entwicklung dieser Gebühren im ganzen Freistaat (s. Tab. 4, letzte Spalte) läßt erkennen, daß in München die Abgaben sehr hoch liegen, weit über dem Durchschnitt; zu erklären ist diese Tatsache wohl durch den höheren Reinigungsbedarf und Mitteleinsatz in einer stark frequentierten Großstadt, evtl. auch durch die hohen Kapazitäten für einen Wintereinsatz. Genauer müßte dann hierbei zwischen klimatisch begünstigten und benachteiligten Gebieten des Freistaats unterschieden werden¹⁵⁾, etwa nach Schneefallmenge und Dauer der Schneelage, was nur im Rahmen einer weiteren Untersuchung zu klären wäre.

2.1.3. Ein Zeitreihenvergleich

Schon im ersten umweltstatistischen Artikel hier wurden nicht nur Querschnittsanalysen durchgeführt im Entwässerungsbereich, bundes- und bayernweit, wie es die Datenlage erlaubte, sondern auch Zeitreihenanalysen der Abwasserbeseitigung in München selbst. Es wurden dabei nicht nur die Abwasser-, BSB₅- und Klärschlammengen 1970–1987 dargestellt und erläutert in ihrem Verlauf sowie der Arbeits-, der Kapitaleinsatz und beider wirtschaftliches Ergebnis, sondern auch die Investitionen nach Stadtratsamtszeiten gegliedert. Sinn dieser Untersuchungen war es, umwelt- wie wirtschafts- und finanzstatistische Ablaufvergleiche anstellen zu können, damit auch Aussagen über finanzpolitische Schwerpunktsetzungen zu gewinnen und schließlich, um auch Möglichkeiten zu eröffnen für eine politikwissenschaftliche Betrachtung der Umweltschutztätigkeiten und -untätigkeiten, ganz unabhängig von beliebigen angekündigten Konzepten auf diesem Gebiet. In konsequentem Untersuchungsablauf ist dann jetzt zu ermitteln und darzustellen, wie sich Änderungen bei den verschiedenen Entsorgungstätigkeiten auf die Gebühren niederschlagen, seien es Kosten- und Tarifänderungen aufgrund des üblichen Mehrs bei den laufenden Ausgaben oder besondere Anhebungen wegen Investitionsstößen usw.; hierbei ist dann sinnvollerweise wieder nach Stadtratsamtszeiten zu gliedern.

Aus den Zahlenangaben in den drei Untertabellen von Tabelle 1, für die drei Entsorgungsbereiche, lassen sich die Preissteigerungen nach Amtszeiten in München ermitteln. Es zeigt sich, daß in der vorletzten Stadtratsperiode (1972–1977) die Abwassergebühren absolut um 0,15 DM/cbm stiegen oder relativ um 71,4% insgesamt, d.h. um 9,0% im Jahr. In der folgenden Amtszeit (1978–1983) nahmen die Abgaben um 0,54 DM/cbm zu, absolut also weit stärker, oder um 150% insgesamt, d.h. um 15,3% im Jahr. Schließlich betrug die absolute Anhebung in der jetzt gerade verstrichenen Zeit (1984–1989) 0,78 DM/cbm und die relative 86,7%, d. h. 10,4% im Jahr. Die Zahlenreihe in Tabelle 1a belegt deutlich, daß die Abwassergebühren in den beiden vergangenen Jahrzehnten absolut immer stärker anstiegen, während die relativen Raten zumindest jetzt wieder zurückgegangen sind nach dem ersten

¹⁵⁾ Zu beachten ist bei den winterabhängigen Kosten, daß gerade in schneereichen Gebieten, die typischerweise in dünnbesiedelten Höhenlagen anzutreffen sind, Schneeräumen oft noch durch unmittelbare Arbeit der Anlieger erfolgt, ganz ohne großen öffentlichen und privaten Fahrzeugpark.

Modernisierungsschub in den frühen achtziger Jahren. Auf welche technischen Maßnahmen und Umweltschutzziele die Gebührenanhebungen zurückzuführen waren, läßt sich anhand der Schilderungen im ersten umweltstatistischen Artikel ersehen. Deutlich kann eine Phase der Untätigkeit im praktischen Umweltschutz (1972–1977) auch an den damals nur niedrigen absoluten Gebührensteigerungen erkannt werden; die Tarife mußten damals nur wegen allgemeiner Kostenmehrungen angehoben werden, nicht aber etwa aufgrund vermehrter Leistungen in der Gewässerreinigung; das Ausgangsniveau lag damals ohnehin sehr niedrig.

Im Abfallbereich stiegen die Gebühren in der vorletzten Amtszeit (1972–1977), besonders zu deren Beginn, kräftig an, um 29,40 DM bei der 110-l-Tonne oder um 35,0% insgesamt, d.h. um 5,0% im Jahr. Ursache für die Gebührenanhebung war einmal das Berechnen höherer Verbrennungskosten durch die Stadtwerke (von 11,67 DM/t auf 20,30 DM/t), dann die Mindereinnahmen, im Vergleich zu den Planansätzen, aufgrund eines zeitweiligen Rückgangs im Müllmengenwachstums, infolge temporär verringerten Wegwerfens. Weil die fixen Kosten der Müllbeseitigung auf eine kleinere Menge als geplant umzulegen waren, stiegen die Kosten pro Mengeneinheit, und so war die Gebühr pro Einheit anzuheben. In der Stadtratsperiode 1978–1983 erfolgte nur eine Anhebung zum Schluß, um 33,10 DM bei der 110-l-Tonne oder um 29,2% insgesamt, d.h. um 4,3% im Sechsjahresdurchschnitt; ursächlich waren wieder die höheren Verbrennungskosten (45 DM/t). Während der jetzigen gerade verfloßenen Amtszeit schließlich (1984–1989) nahm die Gebühr nicht zu, wenn die kräftige Steigerung zum 1. 1. 1990 außer acht gelassen wird. Weil die Anhebung jedoch schon 1989 beschlossen wurde, vom noch bis ins neue Jahr hinein amtierenden Stadtrat, ist es politisch verursachergerecht, sie der jetzigen Amtszeit zuzurechnen. Die Steigerung betrug dann, von Jahresanfang 1984 bis Jahresanfang 1990 gerechnet, 63,50 DM absolut oder 43,3% relativ, d.h. 6,0% im Jahr durchschnittlich, die bisher höchste Rate. Zusammenfassend zeigt sich, daß im Abfallbereich die Gebühren besonders stark angehoben wurden in der vorletzten Stadtratsamtszeit und in der jetzt verstrichenen; dazwischen wirkte die Umstellung des Fuhrparks und der Abfuhrbehälter dämpfend, während jetzt die schon bessere Rauchgasreinigung im Heizkraftwerk Süd zu Buche schlägt.

Bei der Straßenreinigung schließlich ist für den Vergleichszweck die Umstellung im Gebührenmaßstab 1983 zu beachten; es sind deshalb neben den absoluten Tarifangaben von Tabelle 1c auch die umbasierten Indexwerte von Tabelle 2, letzte Spalte, heranzuziehen. Wenn der Gebührensatz für Reinigungsklasse 3 verwendet wird, wie nach den Berechnungen des Bayerischen Statistischen Landesamts, zeigt sich, daß in der Stadtratsamtszeit 1972–1977 (Gebühr ab 1. 1. 1978 noch eingeschlossen) die Straßenreinigungsgebühr absolut sogar sank, um 0,27 DM/qm oder 11,4% insgesamt, d.h. um 2,0% im Jahresdurchschnitt. Im nächsten Zeitraum, 1978–1983, wurde die für den Vergleich herangezogene Gebühr um nicht weniger als 86,1% angehoben¹⁶⁾, besonders durch die Erhöhung 1982, also um 10,4% im Jahr, was allerdings nach der Tarifsenkung vorher und wegen bestehenden Kostendrucks nicht verwundern muß wirtschaftlich. In der jüngsten Stadtratsamtszeit stiegen die Gebühren in der für den Preisindex herangezogenen Reinigungsklasse 3 nur um 4,8% insgesamt oder nur um etwa 0,8% im Jahresdurchschnitt, was für den Gebührenzahler und Leser einen sehr günstigen Eindruck macht.

Allerdings läßt sich allgemein nachweisen, daß tatsächlich die Gebühren für die anderen Reinigungsklassen weit stärker gestiegen sind, wie sich an den Zahlen von Tabelle 1c unschwer erkennen läßt, und daß dieses schon auf den ersten Blick feststellbare Ergebnis noch ergänzt und vertieft werden kann durch die folgende Berechnung des allgemeinen Preisindex für die Straßenreinigung.

¹⁶⁾ Die Angabe eines absoluten Betrages ist wegen des geänderten Gebührenmaßstabs für diesen Zeitraum nicht möglich.

Inzwischen liegen die Zahlen für die zu reinigenden Frontmeter vor (vgl. Tabelle 5, zweite Spalte), so daß für jede der fünf Reinigungsklassen ihre absolute Bedeutung klar ist und sich auch ihr relatives Gewicht berechnen läßt. Es zeigt sich, daß Reinigungsklasse 3 wenigstens für München nur untergeordnete und noch dazu sinkende Bedeutung besitzt mit etwa 20% der gesamten Reinigungsmeter und daher keinesfalls als repräsentativ betrachtet werden kann, schon von der Menge her. Wichtiger und daher aussagekräftiger für den Preisvergleich sind die Reinigungsklassen 2 und besonders F, in denen beide auch der Gebührenaufstieg in der jetzt verstrichenen Stadtratsamtszeit viel höher war als in Klasse 3. Wenn auch die Tarifierhebungen in einer der insgesamt fünf Reinigungsklassen für den einen oder anderen, etwa die jeweils Betroffenen, besonders wichtig sein mag, so läßt sich doch ein allgemeiner Preisindex für die Leistungen der Straßenreinigung berechnen, der dann umfassend ist und eben nicht nur den einen oder anderen Sonderfall bildet. Für diese Indexberechnung sind einige leichte, für Statistiker schon Anfängerwissen bildende Rechenoperationen notwendig, die für den Nicht-Statistiker im folgenden kurz dargestellt seien¹⁷⁾.

Aus den bekannten Mengen (Frontmeter) und Preisen (Tarifsatz) jeder Reinigungsklasse läßt sich ihr Gebührenaufkommen ermitteln (vgl. Tabelle 5, letzte Spalte), zuerst nach dem (Mengen- und) Gebühreenniveau von 1983, dann von 1989 und schließlich noch der Abgabebetrag für den Fall, daß in der Zwischenzeit die Zahl der Reinigungsmeter gleichgeblieben wäre. Der Gebührenertrag für diesen Fall ist zu berechnen, um das Aufkommen bei gegebener Menge ermitteln zu können, das im Vergleich dann den Effekt der reinen Preisänderung wiedergibt. Dann sind die verschiedenen Gebührenaufkommen bei gegebener Menge zu addieren für den Satz von 1983 wie den von 1989 und der neue Betrag ist durch den alten zu dividieren, also die Zahl in der untersten Zeile der letzten Spalte durch die in der drittuntersten. Die sich auf diese Weise ergebende Verhältniszahl stellt den

¹⁷⁾ Das Verfahren ist nicht nur für den hier untersuchten Spezialfall eines Preisindex anzuwenden, sondern läßt sich genauso für alle Preisindizes gebrauchen, zur Bestimmung des sog. gewogenen Mittelwerts.

Gebührenaufkommen bei der Straßenreinigung in München

Tabelle 5

Reini- gungsklasse	Einheit	m	DM/m	DM
1	1. 1. 83	41 474	59,40	2 463 556
	1. 1. 89	43 692	77,44	3 383 508
	89 A	41 474	77,44	3 211 747
2	1. 1. 83	364 927	50,95	18 593 031
	1. 1. 89	379 868	63,42	24 091 229
	89 A	364 927	63,42	23 143 670
3	1. 1. 83	214 550	34,00	7 294 700
	1. 1. 89	235 479	35,64	8 392 471
	89 A	214 550	35,64	7 646 562
F	1. 1. 83	413 022	5,50	2 271 621
	1. 1. 89	526 033	7,90	4 155 661
	89 A	413 022	7,90	3 262 874
S	1. 1. 83	3 677	92,30	339 387
	1. 1. 89	4 514	130,40	588 626
	89 A	3 677	130,40	479 481
Summe	1. 1. 83	1 037 650	29,84	30 961 594
	1. 1. 89	1 189 586	34,14	40 611 494
	89 A	1 037 650	36,37	37 744 334

mengenbereinigten Preisniveauindex für die Summe der Reinigungsleistungen aller Klassen dar, den gewogenen Mittelwert. Diese statistische Routineberechnung belegt, daß die Straßenreinigungsgebühren in München während der letzten sechs Jahre um 21,9% im Durchschnitt aller Klassen angehoben worden sind, nicht etwa nur um 4,8%, wie dies nach der nicht-repräsentativen Reinigungsklasse 3 scheint. Es ergibt sich also auch in diesem Entsorgungsbereich eine weit höhere Preissteigerungsrate als für die Lebenshaltungskosten allgemein oder selbst für die oft herausgestellten Mieten. Durchschnittlich, über die Jahre hinweg, wurden die Straßenreinigungsgebühren um 3,3% angehoben in der nun vergangenen Stadtratsamtszeit. Dieser Betrag ist zwar relativ gering im Vergleich zu den beiden anderen Entsorgungsbereichen, aber auch nicht unbeachtlich in Relation zu der sonstigen Preis- und Einkommensentwicklung; der Anstieg ist um so aufschlußreicher für die allgemeine Richtung in der Entsorgung, weil er nicht auf sehr teure großtechnische Investitionen wie in den beiden anderen Bereichen zurückgeführt werden kann.

2.2. Die Entwicklung in Stuttgart zum Vergleich

Abschließend in diesem Vergleichsabschnitt seien den Entsorgungsgebühren in München noch die in Stuttgart gegenübergestellt, der einzigen bevölkerungsstärkeren Großstadt, in deren statistischem Jahrbuch diese Gebühren schon veröffentlicht werden und damit auch für Außenstehende leicht greifbar sind¹⁸⁾.

Umwelt- und wirtschaftsstatistischer Sinn dieses Vergleichs ist das Ermöglichen einer Antwort, auf diese Weise, auf die Frage nach dem finanziellen Aufwand für einen praktischen Umweltschutz in beiden Städten, die oft auf dem Bevölkerungs- und Wirtschaftsgebiet miteinander verglichen werden als moderne Großstädte. Zwar werden in den Stuttgarter Statistischen Blättern mit ihrer Jahresübersicht nur Entsorgungsgebühren für Abwasser und Müllabfuhr angegeben (vgl. Tab. 6), nicht aber für die Straßenreinigung, jedoch ist auch dieser beschränkte Vergleich schon hilfreich. Ein Gegenüberstellen zu den entsprechenden Werten von Tabelle 1 für München zeigt, daß die Abwassergebühr im gesamten betrachteten Zeitraum

¹⁸⁾ Im kommenden Statistischen Jahrbuch 1990 von München wird im Rahmen der Preisstatistik, neben anderen aus diesem Artikel und seinem Vorgänger zu erscheidenden Änderungen in der Umweltstatistik, auch eine Tabelle mit entsprechenden Angaben enthalten sein.

Tabelle 6
Die Entsorgungsgebühren in Stuttgart

a) Abwasser¹⁾

1. 12. 1975	0,80 DM/cbm
1. 12. 1980	0,90 DM/cbm
1. 12. 1985	1,30 DM/cbm
1. 3. 1986	1,49 DM/cbm
1. 1. 1987	1,57 DM/cbm
1. 1. 1988	1,57 DM/cbm

b) Müllabfuhr²⁾

	110 l	1100 l
1. 12. 1975	126,00 DM	792,00 DM
1. 12. 1980	157,80 DM	888,00 DM
1. 12. 1985	198,60 DM	991,20 DM
1. 3. 1986	215,40 DM	1 192,80 DM
1. 1. 1987	256,20 DM	1 234,80 DM
1. 1. 1988	258,60 DM	1 398,00 DM

Quelle: Statistisches Amt der Stadt Stuttgart, Statistische Blätter, Jahresübersicht 1988, Stuttgart 1988, S. 199.

¹⁾ Jahresgebühr für die Beseitigung eines Kubikmeters (normalverschmutzten) Abwassers. – ²⁾ Jahresgebühr für die Abfuhr eines Hausmüllbehälters der angegebenen Größe.

in Stuttgart stets höher lag als in München, anfangs um ein Mehrfaches. Wirtschaftlich ursächlich für diese Tatsache muß sein, daß Stuttgart über eine neuere, modernere, deshalb auch teurere Stadtentwässerung verfügte. Interessant wäre es, die Werte von Verschmutzungsanzeigern für das Abwasser im Zulauf zum und im Ablauf vom Klärwerk miteinander zu vergleichen, um die Umweltschutzwirkungen dieses finanziellen und technischen Mitteleinsatzes in Stuttgart erkennen und mit München vergleichen zu können, jedoch liegen diese Zahlen (Vergleichende Umweltbelastungs- und Umweltschutzstatistik) für die genannte Stadt wie für andere hier nicht vor. Wirtschaftliche Folge des bisher relativ geringen Mitteleinsatzes für praktischen Umweltschutz in der Münchner Stadtentwässerung war, daß die Abwassergebühren hier vergleichsweise niedrig waren und dementsprechend die Gebührenbelastungen für private Haushalte und Betriebe gering. Es wäre interessant, zu berechnen, welche umweltbelastungsbedingten Standortvorteile die Münchner Wirtschaft, im besonderen etwa stark verschmutzende Lebensmittelbetriebe aller Art, von dem vergleichsweise kleinen Umweltschutzaufwand in der Stadt hatten.

Auch bei der Müllbeseitigung waren im betrachteten Zeitraum die Gebühren in Stuttgart immer erheblich höher als in München, zumindest bei den kleinen Tonnen; bei den Großbehältern lagen meist die Münchner Gebühren höher, manchmal auch (ab 1986) die Stuttgarter. Die vergleichsweise immer hohen Gebühren für kleine Tonnen in Stuttgart und auch die höheren Tarife für Großbehälter in den letzten Jahren sind kaum durch eine relativ sehr unwirtschaftlich arbeitende Müllabfuhr dort kostenbedingt zu erklären; es ist deshalb stark zu vermuten, daß in die Stuttgarter Müllbeseitigung i.e.S. (Verbrennen und Lagern) mehr Mittel investiert wurden als in die Münchner; eine Überprüfung anhand von Rechnungsergebnissen der Finanzstatistik wäre auch hier aufhellend.

Ergänzend lassen sich noch die Abwassergebühren in der ebenfalls, von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Eigenschaften her, oft mit München verglichenen Stadt Frankfurt a.M. mitteilen¹⁹⁾. In dieser Stadt betrug die Gebühr schon 1989 nicht weniger als 2,50 DM/cbm²⁰⁾, was von der Fachaufsicht als noch relativ gering betrachtet wird im Vergleich zu vielen anderen, kleineren hessischen Gemeinden mit modernen Kanalnetzen und Klärwerken. Neue, zusätzliche Investitionen in Höhe von mindestens 220 Mio. DM sind notwendig infolge der fünften Novellierung zum Wasserhaushaltsgesetz, die zum Jahresanfang 1990 in Kraft tritt, und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften, wie auch wegen der inzwischen als notwendig erkannten Sanierungsmaßnahmen im Kanalnetz, das teils noch älter ist als das Münchner. Die Novellierung soll über die dann zu ergreifenden Maßnahmen einen geringeren Phosphor- und Stickstoffzulauf in die Vorfluter bewirken; die bisherigen Einträge beider Schadstoffe sind Ursache für die Nährstoffüberdüngung (Eutrophierung) in der Nähe eines Einleiters und die Algenmehrung selbst in der Ferne. Weil die Phosphor- und Stickstoffverringerung im Klärwerksablauf auch relativ hohe Betriebskosten anfallen läßt, wegen des Einsatzes teurer Salze zum chemischen Fällen der Schadstoffe, und nicht nur Kapitalkosten wie überwiegend bisher in der biologischen Reinigung der Abwässer, wird in Frankfurt mit einem Anstieg der Abwassergebühr, infolge der verschiedenen Maßnahmen, um mindestens eine DM je Kubikmeter gerechnet, womit nach Auffassung der Fachaufsicht die teilweise noch bestehenden „Reserven in den Gebühren“ nicht mehr ausreichen werden²¹⁾.

¹⁹⁾ Ein Stadtvergleich im Umweltbelastungs- und -schutzbereich fehlt bisher in der Statistik und anscheinend auch in den anderen einschlägigen Fachwissenschaften; er ist aber vom Sachgebiet her dringlich geboten und z. Z. dringlicher, weil unerledigt, als die schon seit langem und routinemäßig durchgeführten Vergleiche auf anderen Gebieten. Seine Ergebnisse wären in den Soll-Ist-Vergleich von stadtpolitischen Leistungen und Versäumnissen einzubeziehen.

²⁰⁾ Frankfurter Rundschau vom 29. 12. 1989, S. 16.

²¹⁾ In manchen hessischen Gemeinden belaufen sich heute schon die Abwassergebühren auf vier DM je Kubikmeter; dies gilt für den Fall, daß es sich um kleinere Orte in Mittelgebirgslage handelt, in durchschnittlichem Terrain, wodurch lange Sammlerkanäle bis zu einer Gruppenkläranlage notwendig werden, evtl. noch mit zwischengeschalteten Pumpwerken, und neue, d. h. technisch beste und entsprechend teure Klärwerke zu errichten sind. Aufschlußreich wird es sein, in einigen Jahren, wenn das „Umweltpaket“ der bayerischen Staatsregierung realisiert ist, die Abwassergebühren in gleichartigen bayerischen Gemeinden zu vergleichen mit denen in der Landeshaupt- und Weltstadt, die von Natur her begünstigt ist und auch von der Wirtschafts- und Finanzkraft her nicht schlechter gestellt ist als solch abgelegene Orte.

Schließlich lassen sich auch noch die Abwassergebühren von (West-)Berlin aus dem Geschäftsbericht der Berliner Wasser-Betriebe ermitteln²²⁾; in Berlin sind Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung organisatorisch in einem Eigenbetrieb zusammengefaßt. Die Kubikmetergebühr belief sich von einem ungenannten Zeitpunkt der Vergangenheit bis zum Ende 1987 auf 1,619 DM, wurde für das Jahr 1988 auf 1,768 DM erhöht und für 1989 schon auf 1,98 DM; also lagen die Tarifsätze Westberlins in den Vergleichsjahren immer über denen Münchens und liegen dies auch nach dem Sprung nach oben hier im Jahre 1989, weil auch in Berlin kräftig zu investieren war, so in Kanalerneuerung und -neubau, dann bereits in die Phosphatelimination in den Klärwerken sowie den Bau von Pumpwerken und Regenwasservorbehandlungsanlagen in der Kanalisation.

Daß auch in Berlin zukünftig mit kräftig steigenden Abwassergebühren zu rechnen ist, läßt sich aus dem mittelfristigen Investitionsprogramm der Wasser-Betriebe erkennen, das für 1989–93 Investitionen in Höhe von 1,526 Mrd. DM vorsieht, die klar der Entwässerung zuzurechnen und bei weiteren Investitionen von 138 Mio. DM (sonst. Bauvorhaben und Beschaffungen) ist von außen nicht erkennbar, wieweit sie der Wasser- oder der Abwasserwirtschaft zuzuordnen sind. Aussagen über die Gebührenfolgen schon in der absehbaren Zukunft werden im Geschäftsbericht nicht gemacht, jedoch der Faustformel nach, daß Investitionen im Abwasserbereich von 10 Mio. DM einen Gebühreanstieg um 1 Pf/cbm bewirken, läßt sich eine Tarifierhebung um etwa 1,50 DM/cbm erschließen.

2.3. Ein Vergleich mit anderen Preisentwicklungen

Anhand der Zahlenangaben in Tabelle 2 für das Bundesgebiet insgesamt und in Tabelle 3 für München allein kann die Preisentwicklung bei den Ausgaben für Entsorgungsleistungen und für andere Zwecke miteinander verglichen werden. Schon ein kurzer Blick zeigt, daß die Gebühren für die Entsorgungsdienste bereits in der Vergangenheit weit stärker gestiegen sind als die Lebenshaltungskosten, sowohl in München speziell als auch im Bundesgebiet generell, und auch als die oft diskutierte Mieten. Einen einzelnen Hinweis auf diesen Sachverhalt hat es vor kurzem schon in der Münchner Öffentlichkeit gegeben; hier liegen nun die genauen Zahlen vor.

Wirtschaftspolitisch aufschlußreich wird es sein, die Gebühren- mit der Einkommensentwicklung in München zu vergleichen.

3. Ausblick

Mit den genannten Gebührenniveaus und -entwicklungen wird es in den nächsten Jahren nicht getan sein; das läßt sich mit aller menschlichen Voraussicht schon heute sagen.

Auf dem Abwasserbereich wurde dem Münchner Stadtrat schon im Sommer 1988 öffentlich bekanntgegeben, bei den damaligen MIP-Beratungen, daß allein mit den schon im mittelfristigen Investitionsprogramm enthaltenen Ausgaben von etwa 1,2 Mrd. DM bis 1992 umlegungsbedingt die Gebühr auf etwa 2,50 DM/cbm steigen wird.

Ebenso ließ sich bereits zu diesem Zeitpunkt absehen, daß damit noch längst nicht ein Ende der Gebührensteigerung erreicht ist, weil selbst bei gegebenen Abwasserreinigungsvorschriften die Stadtentwässerung nicht ab 1993 die Investitionen einstellen kann. Welche Faktoren schon in der absehbaren Zukunft da ihr Werk verrichten werden, wurde in dem Vorgängerartikel bereits kurz skizziert.

Das gleiche wie auf dem Abwassergebiet läßt sich jetzt schon für den Abfallbereich sagen und hätte sich bereits früher so lassen können. Mit dem Anheben der Müllbeseitigungsgebühr zum

²²⁾ Berliner Wasser-Betriebe: Geschäftsbericht 1988, Berlin 1989.

Jahresanfang 1990 um 43% ist nur ein Anfang gemacht, wegen der Modernisierung des relativ kleinen Heizkraftwerks Süd. Den Zielen der Stadt nach soll schon bis 1991 auch der Müllblock im Kraftwerk Nord fertig sein und was dann an Müllgebühren auf die Bürger zukommt, hat der Kommunalreferent bereits im Sommer 1989 kurz gegenüber der Presse angedeutet. Mit Indienstnahme des neuen Müllblocks werden die Stadtwerke dem Amt für Abfallwirtschaft 400 DM für die Verbrennung einer Tonne Müll in Rechnung stellen, nicht mehr 100 DM wie bisher. Aus dieser Angabe läßt sich schließen, daß die Gebühr für Hausmüllbeseitigung dann auf ein Mehrfaches des heutigen Werts steigen wird; zwar wird das nicht das Vierfache sein, weil auch noch die nicht so stark steigenden Abfuhrkosten mitspielen in dieser Sache und die Gesamtkosten der Abfallbeseitigung nicht nur durch die Hausmüllverbrennung verursacht werden, aber bei dem heutigen Verbrennungskostenanteil von etwa einem Viertel an den Gesamtkosten²³⁾ läßt sich daraus eine Gebührenverdoppelung errechnen. Weiter ist zu beachten, daß die 1987 eröffnete und früher für die Schlußlösung des Mülldeponierens gehaltene Deponie Nordwest spätestens 1994 in ihrer Aufnahmekapazität erschöpft sein wird, wie inzwischen auch Pressemitteilungen und -veröffentlichungen zu entnehmen ist.

Neue Lagerflächen müssen schnellstens gefunden, durchgesetzt und zumindest nach den heute geltenden Vorschriften technisch gesichert werden. Schon für den Bau der Nordwest-Deponie waren etwa 100 Mio. DM an Investitionen erforderlich und wenn es gelingt, den Müll ins Umland zu verlagern, sind auch entsprechende Fahrzeugkarawanen bereitzustellen und zu finanzieren. Kurz gesagt, auch auf diesem Entsorgungssektor wird noch manches auf private Haushalte und Betriebe zukommen²⁴⁾. Nach Berechnungen des Fachreferats werden sich die Gebühren für die Müllbeseitigung in München in den nächsten zehn Jahren verfünffachen²⁵⁾.

Bei der Straßenreinigung sieht die Lage gebührentzahlerfreundlicher aus. Hier ist mit den üblichen Kostensteigerungen zu rechnen, bei gegebenem Verschmutzerverhalten sowie gleichbleibender Reinigungsart und -weise wie auch konstanten Schneebeseitigungskapazitäten.

Als Konsequenz der Ausführungen, auf Finanzlage, Preisniveau und Preisstatistik bezogen, läßt sich festhalten, daß schon in der jüngeren Vergangenheit, erst recht aber in der näheren Zukunft, die Kosten und Gebühren für Entsorgungsdienste einen zunehmenden Beitrag zu diesen Sachverhalten lieferten und noch mehr liefern werden. Aufschlußreich wird es auch sein, ihr Verhältnis zu den Einkommen der Haushalte und zu den Gewinnen der Betriebe zu verfolgen.

Schließlich lassen sich die Entwicklung und die Lage noch vom Wirtschaftstheoretischen und vom Wirtschaftspolitischen her betrachten. Der erste Aspekt ergibt, daß die Vorhersage in einer schon nicht mehr ganz neuen Monographie²⁶⁾, die Gebühren würden zukünftig einen steigenden Anteil an den öffentlichen Einnahmen erreichen – gerade wegen zunehmender Produktion in der staatlichen Leistungsverwaltung, nicht in der Hoheitsverwaltung –, langsam Realität wird, wie intern auch schon seit Jahren prognostiziert. Inzwischen wird es langsam Zeit, diesen Gedanken weiter zu vertiefen; Untersuchungsmaterial und -bedarf liegt gerade für München vor²⁷⁾.

Der zweite Betrachtungsaspekt führt zu dem interessanten Ergebnis, daß, ganz unabhängig von der mancherorts geführten, zeitweise modischen „Öko-Steuer“-Diskussion, die Stadt

²³⁾ Statistisches Jahrbuch München 1989, Tabelle 913.

²⁴⁾ Ein Teil des Gewerbemülls wird in den Heizkraftwerken verbrannt, nicht nur Hausmüll (Statistisches Jahrbuch München 1989, Tabelle 909).

²⁵⁾ Süddeutsche Zeitung, Nr. 290 vom 18. 12. 1989, S. 5.

²⁶⁾ Hansmeyer, K.-H., und Fürst, D.: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragerlenkung bei öffentlichen Leistungen. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968.

²⁷⁾ Dringend geboten ist aus diesem Grund auch eine Verbesserung der städtischen Finanzstatistik, in der bisher die verschiedenen Steuereinnahmen im Mittelpunkt stehen, obwohl sie nur etwa 40% der gesamten städtischen Einkünfte ausmachen.

kräftig Öko-Gebühren erhebt und dies zukünftig in überdurchschnittlich steigendem Ausmaß tun muß.

Die Dynamik des scheinbar archaischen alten deutschen Gebührensystems²⁸⁾ wird noch dafür sorgen, daß zunehmend Umweltkosten den Verursachern und Nutzern angelastet werden. Die Bedeutung von Gebühren könnte sogar bei sachverständigem Verhalten gesteigert werden, von bis vor kurzem sozusagen vorsintflutlichen Relikten hin zu modernisierbaren Bestandteilen eines zeitgenössischen Finanzsystems oder evtl. noch darüber hinaus zu wegweisenden Elementen einer zukunftsorientierten Finanzordnung. Freilich erfordert ein Verwirklichen wie immer auch Arbeit und nicht nur ein Ankündigen von Konzepten.

Dipl.-Ökonom Dr. Hans-Walter Kreiling

²⁸⁾ Als allgemeine Information über Eigenschaften von Gebühren aus finanzwissenschaftlicher Sicht können zwei HdF-Artikel dienen (Gertoff, W.: Die Gebühren, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 203 ff.; Bohley, P.: Gebühren und Beiträge, ebenda, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 916 ff.).