

# Demografischer Wandel und die Bereiche Ver- und Entsorgung

*Christoph Reichard*

1. Das Thema „Demografischer Wandel“ ist keineswegs neu – die Trends sind seit mindestens 20 Jahren absehbar. Es ist schwer zu verstehen, wieso das Thema über lange Jahre ignoriert worden ist und erst jetzt (wieder einmal) im politischen Diskurs eine gewisse Rolle spielt.

2. Die demografische Entwicklung hat auf der kommunalen Ebene zwei unterschiedliche Effekte: Zum einen bewirkt der erwartete Bevölkerungsrückgang einen Nachfragerückgang bei kommunalen Dienstleistungen. Zum anderen führt die mit dem demografischen Wandel verbundene Änderung der Bevölkerungsstruktur (weniger Kinder/Jugendliche, dafür mehr Ältere) zu einer Verschiebung der Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen: bestimmte altersgruppenbezogene Dienste werden weniger nachgefragt (z.B. im Kinder- und Jugendbereich), andere dafür umso mehr (z.B. Seniorenbetreuung, Pflege, bestimmte Gesundheitsdienste). Der letztgenannte Effekt dürfte jedoch für den Bereich kommunale Ver- und Entsorgung weniger relevant sein.

3. Die demografisch bedingte Schrumpfung von Bevölkerung führt zum Verbrauchsrückgang bei wichtigen kommunalen Ver-/Entsorgungsleistungen. Beispielsweise wird sich der ohnehin seit 1990 vor allem in den neuen Ländern beobachtbare Trend der sinkenden Nachfrage nach Trinkwasser sowie nach gewerblichem Wasser weiter verstärken. Dies führt zur Unterauslastung der Netze und kann unangenehme Nebenwirkungen haben (z.B. Verkeimung). Auch der Abwassersektor wird davon tangiert: Der Abwasserrückgang kann zu Ablagerungen, Korrosion, Geruchsbelästigungen usw. führen und erfordert vielfach die Zuführung von Spülwasser. Analoge Entwicklungen sind im Energiesektor, bei der Fernwärme sowie in der Abfallwirtschaft zu erwarten. Auslastungsprobleme stellen sich schließlich auch im ÖPNV, vor allem beim schienengebundenen Verkehr. Hier dürfte der erwartete Rückgang der Schülerzahlen einen besonders empfindlichen Effekt haben. Mangelnde Kapazitätsnutzung kann hier ggf. zur Stilllegung von Verkehrslinien führen. Abgesehen vom direkten Nachfragerückgang seitens der (weniger vorhandenen) Bürger sind auch indirekte Effekte zu erwarten: Weniger

Bürger haben einen Rückgang der lokalen Wirtschaft (Einzelhandel, Dienstleistungen usw.) zur Folge – und damit kommt es zu einem zusätzlichen Nachfragerückgang nach kommunalen Dienstleistungen seitens dieser Unternehmen (z.B. Energie, Abfall).

4. Die beschriebene Unterauslastung vorhandener Kapazitäten hat erhebliche Kostensteigerungen zur Folge, weil sich die weiterhin vorhandenen Fixkosten des Netzes auf eine kleinere Zahl von Nutzern resp. von Leistungseinheiten verteilen (Fixkostenprogressionseffekt). Da kommunale Betriebe ihre Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip kalkulieren, führen höhere Kosten automatisch zu höheren Gebührenlasten für die Bürger bzw. Nutzer. Dies wirkt kritisch sowohl auf Wohnungsmieter und -eigentümer wie auf Gewerbebetriebe. Die Unterauslastung zwingt in vielen Fällen mittelfristig zum Rückbau von Infrastrukturkapazität, z.B. zur Stilllegung von Ver- oder Entsorgungsnetzen (z.B. Abwassernetze im ländlichen Raum oder in rückzubauenden Wohngebieten). Auch dies hat entsprechende Kosteneffekte. Da im Bereich Ver-/Entsorgung oft sehr langlebige und teure Investitionen vorgehalten werden müssen (z.B. Schienen- und Leitungsnetze), sind rasche Umbauten ökonomisch kaum machbar (Verluste aufgrund von Sonderabschreibungen). Die erhöhten Gebührenlasten wirken sich im Übrigen im Standortwettbewerb als Nachteile gegenüber Regionen aus, bei denen derartige demografische Effekte nicht auftreten.

5. Die Schrumpfung eines Gemeinwesens und seiner Infrastruktur hat zwar sicher auch positive Effekte, z.B. die Entlastung von Ballungsräumen, etwa in ökologischer Hinsicht. Bei einer Abwägung dürfte sich jedoch zeigen, dass die negativen Aspekte der Schrumpfung in der Regel überwiegen (s.o.). Die Schrumpfungseffekte dürften im dünnbesiedelten ländlichen Raum – wie schon seit einiger Zeit beobachtbar – besonders eklatant sein. Hier kommt es in einigen Regionen zum Rückzug bestimmter kommunaler Infrastrukturanbieter aus der Fläche (Straßen, ÖPNV, Abfall, Gesundheitsversorgung usw.). Insofern ist Schrumpfung für die kommunalen Akteure eine neue Herausforderung, auf die man nach Jahrzehnten des Wachstums nicht eingerichtet ist. Insbesondere für die Kommunalpolitiker dürfte Schrumpfung gegenüber ihrer Wählerschaft schwer zu „verkaufen“ sein. Das Bild des „Schrumpfungspolitikers“ dürfte im Wahlkampf weniger attraktiv sein als das des „Wachstumspolitikers“, der ständig neue Einrichtungen eröffnet. Hier liegen erhebliche Aufgaben für „politisches Marketing“!

6. Die derzeit schon erkennbaren und für die Zukunft prognostizierten demografischen Trends sind unumkehrbar, allenfalls in sehr kleinem Maße

korrigierbar. Die Politik muß zügig und umfassend mit geeigneten Anpassungsmaßnahmen darauf reagieren. Als Maßnahmen im Bereich Ver-/Entsorgung kommen u.a. in Betracht:

- ▶ planvoller Flächen- und Gebäuderückbau (z.B. Wohnsiedlungen) und zugehörige Teilstillegung von Netzen
- ▶ vor allem im dünnbesiedelten, schrumpfenden ländlichen Raum wird man um die Aufgabe besonders ungeeigneter (dispenser) Standorte nicht herumkommen
- ▶ in vielen Versorgungsgebieten wird zukünftig Bestandserhaltung vor Neubau kommen müssen, etwa im Straßen- und Schienensektor
- ▶ bei Neubauten möglichst flexible Nutzungskonzepte, um fit für spätere Umnutzungen zu sein (eher Universalbauten als Einzweckbauten)
- ▶ mehr dezentrale Systeme (z.B. bei Abwasser, Strom [Blockkraftwerke], Wärme, Abfall), um hohe Fixkosten zentralisierter Systeme zu vermeiden und um in der Zukunft flexibler zu sein
- ▶ frühzeitiges Eingehen auf zu erwartenden Nachfragewandel (z.B. Umstellung auf seniorengerechtes Wohnen; frühzeitige Profilierung bei bestimmten Dienstleistungen – etwa als „seniorengerechtes Wohnquartier“)
- ▶ aktive Einflußnahme auf Abwanderungstendenzen: frühzeitige Gegenstrategien zur Attraktivitätssteigerung, auch durch kommunale Wirtschaftspolitik zwecks Standortsicherung
- ▶ dort wo – etwa im ländlichen Raum – lokale Märkte infolge des Nachfragerückganges nicht mehr funktionieren, ist die Kommune mit ihren Betrieben gefordert. Hier sind neuartige integrierte Lösungen von öffentlich-privaten Service-Centern denkbar, in denen verschiedenartige Dienste unter einem Dach angeboten werden. Hierbei kann E-Government eine wertvolle Unterstützungsfunktion haben.
- ▶ verstärkte interkommunale Kooperation, um Synergien eines größeren Einzugsbereiches nutzen zu können (Leistungserbringung durch ein kommunales Unternehmen für mehrere Gemeinden, ggf. auch PPP-Lösungen)
- ▶ Vermeidung teurer Parallel-Investitionen und Subventionen: etwa von Straßenausbau bei gleichzeitiger Förderung von ÖPNV – stattdessen Umsteuerung auf einen Leistungsmodus, sinnvollerweise auf den ÖPNV.

7. Die Kommunen und ihre Ver-/Entsorgungsbetriebe benötigen für den fälligen Strategiewechsel auch ein angemessenes, tragfähiges Leitbild. Denk-

bar wäre eine Vision der „Lean City“<sup>1</sup>: Dabei sollte zunächst Schrumpfung als „natürliche Phase“ akzeptiert werden und es wären Vorkehrungen für ein wirksames Schrumpfungsmanagement zu treffen. Die Erarbeitung der jeweils geeigneten Schrumpfungsstrategie sowie der vorgesehenen Gegenstrategien sollte unter intensiver Beteiligung der Bürger und der regionalen Wirtschaft erfolgen.

Der Autor *Prof. em. Dr. Christoph Reichard* war Inhaber des Lehrstuhls für Public Management an der Universität Potsdam und ist Mitglied des Vorstandes des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.

1 Vgl. Lang Thilo/Tenz, Eric: Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung, Dortmund 2003.