



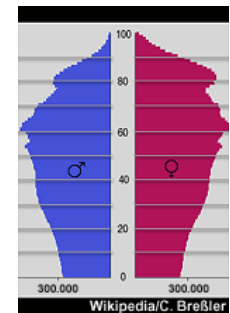
NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Wissen Gesellschaft

Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge

Siedlungsstrukturen, demografische Entwicklung und die Zukunft der Entgelte

Der Trend der demografischen Entwicklung ist spätestens seit der Diskussion um die Reform des Rentensystems aus den Tiefen der Statistiken in die Mitte der öffentlichen Diskussion gelangt. Dies gilt mittlerweile auch für andere gesellschaftliche Auswirkungen, zum Beispiel im Zusammenhang mit Siedlungsstrukturen. So fördert das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Modellprojekte, um Zu- und Rückwanderung insbesondere junger Menschen in ostdeutsche Städte zu stärken (Pressemitteilung 090/2006 vom 20. März 2006).

In Zukunft muss sich auch die öffentliche Daseinsvorsorge der demografischen Entwicklung stellen. Diese Dienstleistungen in den Bereichen Wasser, Abwasser, Abfall, Energie, Mobilität und Telekommunikation sind eingebunden in verschiedene Zielvorstellungen, zu denen Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit gehören.



Prognostizierte Altersverteilung für Deutschland im Jahr 2050.
Datenquelle: Statistisches Bundesamt.

I. Zielvorstellungen der Daseinsvorsorge

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit stellt auf ein möglichst günstiges Verhältnis der Kosten zu dem Nutzen ab. Das Gebot der Nachhaltigkeit verlangt darüber hinaus größtmögliche Ressourcenschonung und Minimierung der Umweltauswirkungen, was meist zu höheren Kosten führt, anscheinend ohne dass dem ein direkter sofortiger Nutzen für den einzelnen Verbraucher gegenübersteht. Soziale Gesichtspunkte sprechen wiederum vielfach für niedrigere Entgelte im Bereich der Daseinsvorsorge. Wie lassen sich diese Zielvorstellungen in Einklang bringen mit der oben genannten demografischen Entwicklung zu höherem Durchschnittsalter und der Abwanderung aus ländlichen Räumen?

II. Vage politische Vorgaben

Die politischen Vorgaben zur Lösung dieses Problems sind dürftig und bleiben allgemein. Der Koalitionsvertrag der großen Koalition enthält nur wenige konkrete Aussagen zur Daseinsvorsorge und ihrer Finanzierung. Auf europäischer Ebene hält die EG-Kommission das Ziel von allgemein zugänglichen und hochwertigen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu erschwinglichen Preisen für vereinbar mit dem Ziel des offenen Binnenmarkts. Im Übrigen enthält das Weißbuch hauptsächlich Allgemeinplätze und kaum konkrete Hinweise, inwieweit die EU in diesem Bereich künftig Vorgaben machen will.

III. Weniger Menschen, steigende Kosten

Soweit die rechtlichen Regelungen grundsätzlich Kostendeckung verlangen, werden sich die Kosten der Daseinsvorsorge auf weniger (und zusätzlich weniger zahlungsfähige) Bürger verteilen. Wenn deswegen nicht bereits die Leistungen der Daseinsvorsorge als solche eingeschränkt werden, deutet alles auf steigende Abgaben für den Bürger hin. Das gilt vor allem für die netzgebundene technische Infrastruktur mit einem entsprechend hohen Fixkostenanteil.

Die Kosten der Daseinsvorsorge hängen auch von der Siedlungsstruktur ab und sind räumlich unterschiedlich verteilt. Dementsprechend könnte auch die Abgabenlast mittel- bis langfristig umso deutlicher ansteigen, je weitläufiger die Siedlungsstruktur ist. Im Gegensatz dazu könnten kompakt bebaute und besiedelte Städte und Gemeinden, vorausgesetzt sie können ihre Bevölkerungszahl halten, vergleichsweise besser gestellt sein beziehungsweise werden. Selbstverständlich gibt es unterschiedliche Kostenverursachung auch innerhalb des Gebiets einer Kommune.

Bisher reagieren die Kommunalabgaben auf demographische und siedlungsstrukturelle Änderungen dadurch, dass sie allgemein steigen. Modelle, die eine verursachergerechte, an einzelnen Siedlungs- oder Bevölkerungsdichtemerkmale orientierte Kostenzuweisung ermöglichen würden, gibt es bisher nur ansatzweise. Sie sind auch nicht einfach zu konstruieren.



Es gibt nämlich keine einheitliche Kommunalabgabe, die sämtliche, insbesondere mit der Siedlungsstruktur zusammenhängende Kosten erfassen könnte. Vielmehr gibt es verschiedene Rechtsgrundlagen für die verschiedenen Leistungen der Daseinsvorsorge und andere Erschließungs- und Infrastrukturleistungen. Welche Kosten in die Kalkulation herangezogen werden dürfen, hängt vom jeweiligen Abgabentyp und der teilweise weit ausdifferenzierten Rechtsprechung ab.

Rechtliche Möglichkeiten, im Einzelnen durch die Art der Abgabe und die Kalkulation auch nach Siedlungsstrukturen zu differenzieren, bestehen nur ansatzweise. Die bis 2010 umzusetzende

Kläranlage: Wassernutzer müssen nach dem Verursacherprinzip einen Beitrag zur Kostendeckung leisten

EG-Wasserrahmenrichtlinie beispielsweise verlangt für Wasserdienstleistungen, dass die Wassernutzer einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten, der nach dem Verursacherprinzip zu bestimmen ist. Gebühren werden dementsprechend grundsätzlich kostendeckend erhoben. Damit entsprechen sie jedenfalls im Ansatz dem Verursacherprinzip, d.h. soweit sich stärkere Umweltnutzung in höheren Kosten niederschlägt, lässt sie sich grundsätzlich in die Abgabenhöhe einkalkulieren. Im Hinblick auf die Siedlungsstruktur können Beiträge zum Beispiel je nach Art und Maß der Bebaubarkeit differenziert sein.

Das eigentliche Problem liegt einerseits darin, dass die Infrastrukturen langlebig sind, die Veränderungen in ihrer Beanspruchung aber zunehmend schneller erfolgen. Es ist daher sehr schwierig, die Entgeltstrukturen entsprechend dem Nachhaltigkeitsgrundsatz anzupassen und in diesem Sinn "Generationsgerechtigkeit" herzustellen. Zum anderen gibt es keine Möglichkeit, die genannten Folgekosten übergreifend und in ihrer Gesamtheit nach einem einzigen Muster (z.B. der Siedlungsstruktur) verursachergerecht zuzuordnen.

Auch lassen sich nicht alle Folgekosten auf die verschiedenen Abgabentypen aufteilen und in diesem Umfang in die Kalkulation der Kommunalabgaben internalisieren, weil sie rechtlich gesehen nicht eng genug mit der fraglichen Abgabe in Zusammenhang stehen und damit größtenteils nicht betriebswirtschaftlich ansatzfähig sind.

IV. Neue rechtliche Ansätze

Die bisher erwogenen rechtlichen Lösungen für die Zukunft halten an den differenzierten Kommunalabgaben fest und zielen auf bessere Effizienz der Leistungserbringung. Die Leistungsqualität soll gleich bleiben, aber möglichst nicht teurer werden und trotzdem kostendeckend sein. Dabei werden immer komplexere Modelle geschaffen, in denen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen kooperieren. Außerdem werden neue Regulierungsmodelle erprobt. Dazu gehört die Anreizregulierung im novellierten Energiewirtschaftsgesetz, die den Versorgungsunternehmen Vorgaben für schrittweise Effizienzsteigerungen macht, die den Kunden zugute kommen. Auch die Trennung zwischen Netzbetrieb und sonstiger Leistungserbringung im netzbezogenen Infrastrukturbereich soll Effizienz verbessern. Solche Regulierungssysteme müssen in Zukunft zur Kostenbegrenzung auch in den Bereichen Wasser/Abwasser und gegebenenfalls in der Abfallentsorgung eingeführt werden.



Auch bei der Abfallentsorgung ist Umdenken gefordert

Fazit

Das kommunale Beitrags- und Gebührenrecht kann weder die Ursachen der demografischen Entwicklung noch die damit in Zusammenhang stehenden Siedlungstrends aufheben. Für das Beitrags- und Gebührenrecht kommt es vielmehr entscheidend darauf an, Regelungstechniken zu finden, die den Anbieter von Leistungen der Daseinsvorsorge unabhängig von seiner Organisationsform dazu zwingen, betriebswirtschaftlich effizient zu arbeiten. Gleichzeitig müssen Entgeltformen entwickelt werden, die sowohl zeitlich als auch räumlich zu "verursachergerechten" Finanzierungsbeiträgen führen. Die Umweltstandards, denen die Leistungserbringung unterliegt, und die Standards für größtmögliche Ressourcenschonung müssen europaweit einheitlich auf möglichst hohem Niveau unabhängig von der Organisationsform der Leistungserbringung gehalten bzw. festgelegt werden.

Autoren und Ansprechpartner

RA Dr. Klaus-Martin Groth, Berlin, berlin@ggsc.de
RA Ralph Czarnecki LL.M., Berlin, berlin@ggsc.de

Weiterer Ansprechpartner

Ulrich Kriese, siedlungspolitischer Sprecher des NABU, ulrich.kriese@nabu.de

Links und Literatur

Kommunale Aufgaben in einem gewandelten Sozialstaat, Tagungsbericht der 15. Bad Iburger Gespräche, Deutsches Verwaltungsblatt 2005, S. 161.

Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung mit Beiträgen, weiteren Links und Hinweisen zum Kongress "Das neue Gesicht der Stadt Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert" am 28./29. April 2006.

Bericht der Bundesnetzagentur zur Einführung der Anreizregulierung in den Energiemärkten auf der [Website der Bundesnetzagentur](#).

Informationen zur [EG-Wasserrahmenrichtlinie](#).

Nachhaltige Ver- und Entsorgung, Impulse aus der sozial-ökologischen Forschung. Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bonn & Berlin 2006.

Gute Beispiele zur Stabilisierung der Wohnnebenkosten in der kommunalen Praxis - Trinkwasser, Abwasser und Abfall. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 39, Bonn 2006, [Download](#)

Beitrag erstellt am 25. Juli 2006.