Friederike Lauruschkus

Bedeutung des demografischen Wandels für die Abfallwirtschaft: Handlungsempfehlungen zu Gebührenstruktur und Personalstrategie

1 Was bedeutet der demografische Wandel für die Abfallwirtschaft?

Der demografische Wandel hat vielfältige Auswirkungen auf Abfallwirtschaftswirtschaftsbetriebe – sowohl hinsichtlich der eigenen Mitarbeiter als auch in Hinblick auf die Kunden. So muss einerseits die personalintensive und körperlich anstrengende Arbeit vor allem im operativen Bereich von immer weniger und durchschnittlich älteren Mitarbeitern erledigt werden. Andererseits hat die Abnahme der Bevölkerung bei gleichzeitiger Zunahme der Anzahl Haushalte deutliche Auswirkungen auf die Entgelte. Auf diese Entwicklungen können und müssen sich Abfallwirtschaftsbetriebe frühzeitig und proaktiv durch strategische Personalplanung und zukunftsfähige Gebührenmodelle vorbereiten. Der Begriff des demografischen Wandels beschreibt sowohl relative Veränderungen in der Zusammensetzung der Altersstrukturen als auch die absolute Entwicklung der Bevölkerungszahlen. Für die Bundesrepublik Deutschland heißt das konkret: Wir werden im Durchschnitt immer älter und insgesamt immer weniger. So wird der Anteil der Über-65-Jährigen von heute rund einem Fünftel bis zum Jahr 2060 auf etwa ein Drittel ansteigen. Und während heute noch ca. 82 Millionen Menschen in Deutschland leben, werden es nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2060 nur noch etwa 65 bis 70 Millionen sein. Abbildung 1 stellt diese Entwicklung im Überblick dar.

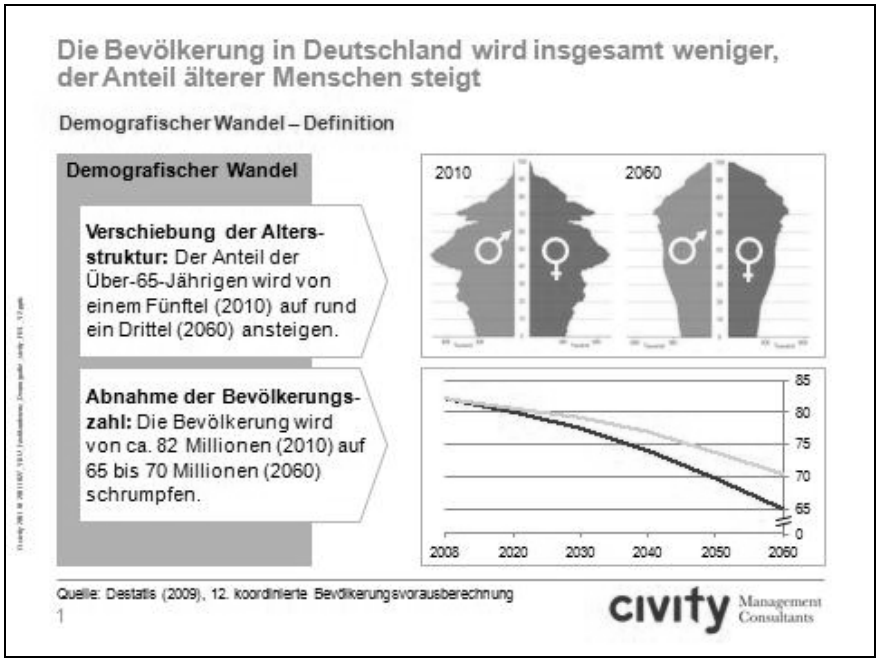

Abbildung 1: Demografischer Wandel – Definition

Die Gründe für die demografische Entwicklung sind vielfältig und ihre Auswirkungen regional sehr unterschiedlich, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Während in vielen Ballungsgebieten noch Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen sind, kämpfen ländliche Regionen bereits heute mit überproportionalem Bevölkerungsschwund und Überalterung. In Ostdeutschland sind die Auswirkungen heute schon stärker spürbar als in den alten Bundesländern.

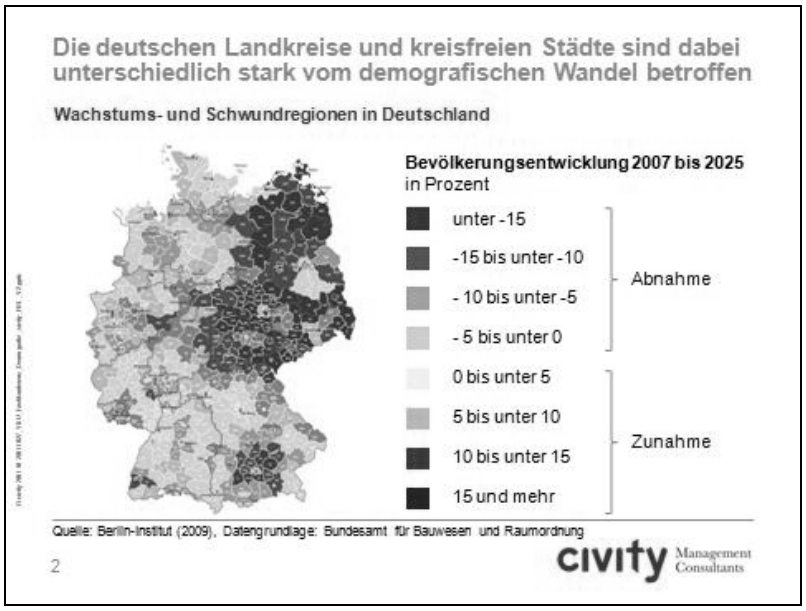

Abbildung 2: Wachstums- und Schwundregionen in Deutschland

Für Abfallwirtschaftsbetriebe sind diese Entwicklungen in zweierlei Hinsicht relevant: Zum einen auf Seiten der Mitarbeiter und zum anderen auf Seiten der Kunden. Abbildung 3 zeigt einen Überblick über diejenigen Aspekte, die für die Abfallwirtschaft am Wichtigsten sind und die im Folgenden erläutert werden.

Abbildung 3: Auswirkungen auf Abfallwirtschaftsbetriebe

Auf Seiten der Mitarbeiter handelt es sich dabei insbesondere um Aspekte der Nachwuchsgewinnung, des Wissensverlusts durch Renteneintritt sowie die sinkende Belastbarkeit älterer Belegschaften. Auf Seiten der Kunden bewirkt die demografische Entwicklung in ihrer regional unterschiedlichen Ausprägung Veränderungen hinsichtlich Kundenanzahl und -dichte, Haushaltszahl und -größe sowie Abfallmengen und Stoffströmen.

1.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf Mitarbeiterseite

Auf Seiten der Mitarbeiter bedeutet der absolute Rückgang der Bevölkerungszahlen zunächst ein Kapazitätsproblem. Denn: Die Bevölkerung im Erwerbsalters von 20 bis 64 Jahren wird von heute ca. 50 Millionen Menschen um ein Viertel bis ein Drittel im Jahr 2060 abnehmen - je nach Ausmaß der angenommenen Zuwanderung. Das bedeutet, dass weniger qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen, so dass die Mitarbeiter- und Nachwuchsgewinnung schwieriger wird. Die Betriebe befinden sich bereits heute in einem Wettbewerb um Talente, der zunehmend an Dynamik gewinnt. Für die Einstellung von Nachwuchskräften wird spätestens ab 2015 ein Mangel erwartet.

Vielerorts werden schon heute nicht mehr alle Ausbildungsplätze besetzt. In einem typischen Abfallwirtschaftsbetrieb werden bis zum Jahr 2020 bis zu einem Viertel der Verwaltungsmitarbeiter aus Altersgründen ausscheiden. Durch Renteneintritt erfahrener Mitarbeiter droht so zudem ein Verlust an wertvollem Wissen. Gleichzeitig haben ältere Mitarbeiter einen höheren Bedarf zum Erwerb bzw. zur Auffrischung von Kenntnissen. Andernfalls können sich Produktivitätsrisiken ergeben.

Im operativen Bereich werden die Auswirkungen des demografischen Wandels voraussichtlich noch stärker und auch früher spürbar. Die Verschiebung der Altersstruktur bedeutet eine durchschnittliche Alterung der Belegschaften. Krankenstände steigen tendenziell an, Mitarbeiter sind zunehmend weniger belastbar und leistungsfähig. Dabei sind die personalintensiven Stufen der Wertschöpfungskette – allen voran Sammlung und Transport – überproportional von der Verschiebung der Altersstruktur betroffen. Bereits im Jahr 2015 wird über die Hälfte der Fahrer und Lader eines typischen Abfallwirtschaftsbetriebs über 50 Jahre alt und damit weniger belastbar und leistungsfähig sein. Abbildung 4 verdeutlicht dies im Zeitverlauf.

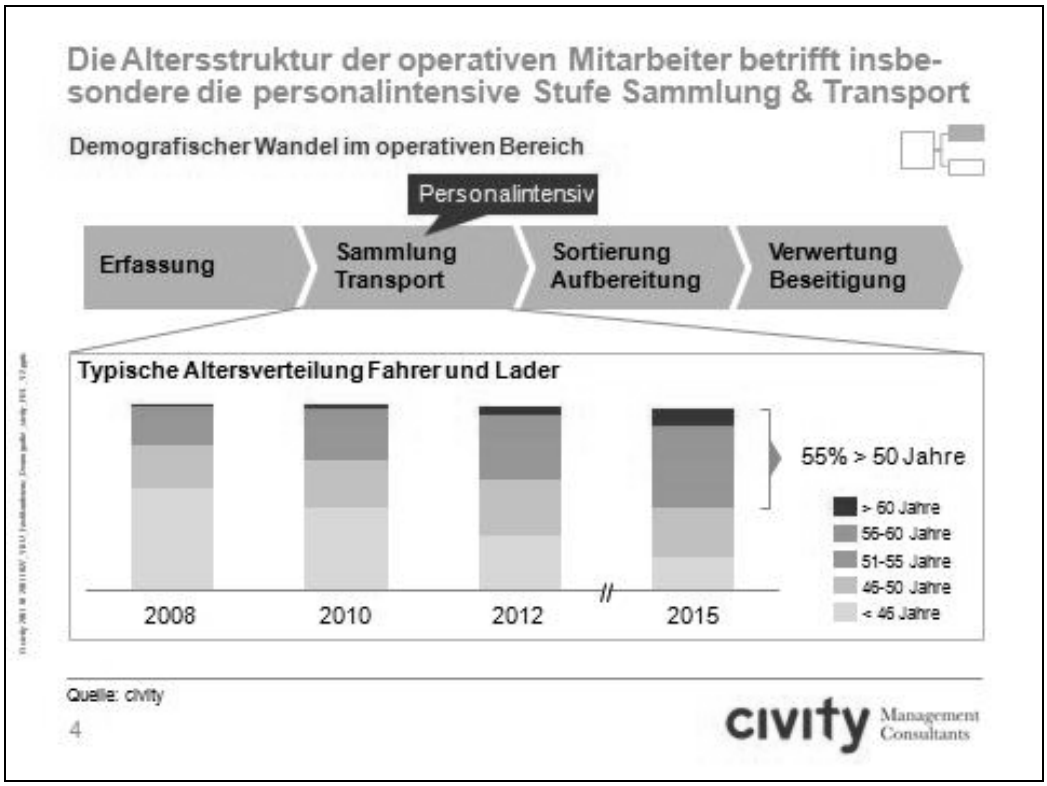

Abbildung 4: Demografischer Wandel im operativen Bereich

1.2 Auswirkungen des demografischen Wandels bei den Kunden

Auf Seiten der Kunden ist die Abnahme der Gesamtbevölkerung gleichbedeutend mit einer Abnahme der Anzahl an Kunden und veränderten Siedlungsstrukturen, d.h. einer geringeren Einwohnerdichte. Darüber hinaus äußert sich der demografische Wandel auch in einer sinkenden durchschnittlichen Haushaltsgröße bei gleichzeitig steigender Haushaltsanzahl. So werden im Jahr 2020 Ein- und Zweipersonenhaushalte voraussichtlich über drei Viertel aller Haushalte ausmachen. Zusammen mit einem steigenden Umweltbewusstsein und dem Trend hin zu einer Wertstoffwirtschaft verändern sich so in der Folge die Stoffströme. Dies hat enorme Auswirkungen auf die Erfassung und die Sammlung sowie nachgelagerte Wertschöpfungsstufen. Für die Erfassung bedeuten diese Trends sinkende Restabfallmengen, veränderte Zusammensetzung des Hausmülls, eine stärkere Zergliederung in Fraktionen, die sich inzwischen gewinnbringend verwerten lassen, sowie steigende zu bevorratende Behältervolumina pro Kopf. Für die Sammlung und den Transport ergeben sich aus diesen Veränderungen sinkende Sammelmengen, weniger Anfahrtspunkte auf der Sammelfahrt und damit steigende Zeitanteile für Fahrt und in der Folge sinkende Leistungskennzahlen für Abfallwirtschaftsbetriebe. Abbildung 5 fasst diese Auswirkungen für Erfassung und Sammlung zusammen.

Abbildung 5: Auswirkungen auf Erfassung und Sammlung

In Bezug auf die Behälterbereitstellung hat civity eine Studie durchgeführt und die Zukunftsfähigkeit von Abfallgebührenmodellen im Kontext von demografischem Wandel und veränderten Stoffströmen untersucht. Neben einem Vergleich der Gebührenstrukturen von 13 deutschen Städten haben wir damit die Auswirkungen sinkender Restabfallmengen bei gleichzeitiger Beibehaltung heutiger Tarifstrukturen analysiert. Dabei wurde deutlich, dass die Erträge pro Haushalt zwischen 5 und 48 Prozent sinken, wenn auf Grund geringerer Haushaltsgrößen und sinkender Abfallmengen ein Wechsel zur nächstkleineren Tonne vollzogen bzw. der Abfuhrturnus verringert werden. Die Auswirkungen stellt Abbildung 6 im Überblick dar.

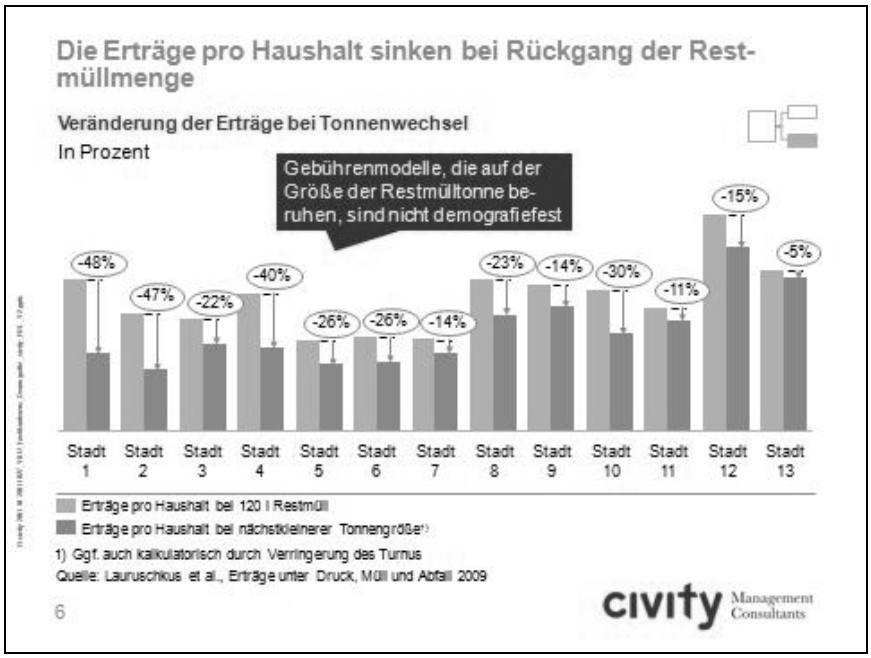

Abbildung 6: Veränderung der Erträge bei Tonnenwechsel

Selbstverständlich muss für eine Prognose der Ertragsentwicklung einer Stadt detaillierter untersucht werden, wie sich Bevölkerung, Haushaltsanzahl und -größe sowie Stoffströme entwickeln werden. Dennoch ist die Tendenz klar: Gebührenmodelle, die auf der Größe der Restmülltonne beruhen, sind nicht demografietauglich und zukunftssicher.

Aus den bisher beschriebenen Entwicklungen wird deutlich, dass die Verschiebung der Altersstruktur und die Abnahme der Bevölkerung zum einen deutliche Folgen für die Mitarbeiter von Abfallwirtschaftsbetrieben haben. Zusammen mit veränderten Lebensgewohnheiten und dem Trend zur Wertstoffwirtschaft wirken sich diese demografischen Entwicklungen auch auf Kundenseite aus. Dem sinkenden Gebührenaufkommen auf Marktseite steht ein steigender Aufwand auf Unternehmensseite gegenüber. Dieser Konflikt kann mittel- bis langfristig nur durch eine Anpassung der Gebührenmodelle und der Personalplanung an die veränderten Rahmenbedingungen aufgelöst werden.

2 Handlungsempfehlungen für Abfallwirtschaftsbetriebe

Aus dem demografischen Wandel lassen sich zwei allgemeine Handlungsempfehlungen ableiten, die in Abbildung 7 dargestellt sind und im Folgenden ausführlicher beschrieben werden: die Entwicklung zukunftsfähiger Gebührenmodelle auf Markt- bzw. Kundenseite sowie eine strategische Personalplanung auf Unternehmens- bzw. Mitarbeiterseite.

Abbildung 7: Handlungsempfehlungen im Überblick

2.1 Zukunftsfähiges Gebührenmodell

Die Entwicklung eines zukunftsfähigen Gebührenmodells umfasst drei Schritte, die in Abbildung 8 zusammengefasst sind: Demografietest, Modellsimulation und Gebührenanpassung.

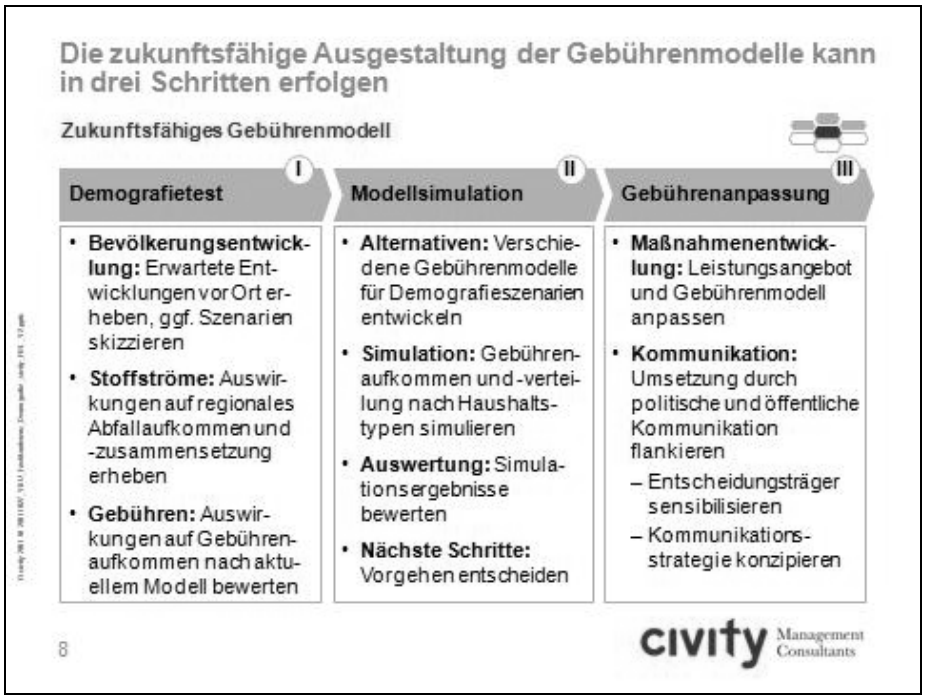

Abbildung 8: Zukunftsfähiges Gebührenmodell

In einem ersten Schritt werden verschiedene Prognosen zur demografischen Entwicklung im Einzugsgebiet und deren Auswirkungen durchgeführt. Das umfasst die Erhebung der erwarteten Bevölkerungsentwicklung vor Ort sowie die Skizzierung verschiedener Szenarien. Auch die Stoffströme sollten untersucht werden. Wie wirken sich die oben beschriebenen Veränderungen auf das regionale Abfallaufkommen und dessen Zusammensetzung aus? Schließlich sollte das aktuelle Gebührenmodell unter demografischen Gesichtspunkten analysiert werden.

In der zweiten Phase werden verschiedene alternative Gebührenmodelle zunächst skizziert und dann entsprechend Gebührenaufkommen und Verteilung nach Haushaltstypen simuliert, um zu einer tragfähigen Entscheidungsbasis zu gelangen. Mögliche Ansätze sind dabei die Einführung bzw. Veränderung eines Grundgebühranteils oder die Bepreisung einzelner Leistungsbestandteile. Die Simulationsergebnisse werden abschließend bewertet, um die endgültige Ausgestaltung des Gebührenmodells zu beschließen.

Schließlich wird das weiterentwickelte Gebührenmodell eingeführt. Die Ansatzpunkte müssen frühzeitig durch politische und öffentliche Kommunikation begleitet werden. Es gilt, Entscheidungsträger zu sensibilisieren und eine Kommunikationsstrategie zu konzipieren, die die Bürger von der Notwendigkeit der Gebührenanpassung überzeugt und die notwendigen Hintergrundinformationen liefert.

2.2 Strategische Personalplanung

Die Erarbeitung eines Instruments zur strategischen Personalplanung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels erfolgt in drei Phasen: Personalbestandsanalyse, strategische Bedarfsanalyse und Beschaffungs- und Entwicklungsplanung. Wie in Abbildung 9 dargestellt werden in der ersten Phase zunächst allgemeine Personalbedarfstreiber ermittelt, also bspw. technische Ausstattung, Zeitaufwand zur Leistungserbringung, Leistungsmengen etc. Anschließend wird eine unternehmensspezifische Stellensystematik mit allen vorhandenen Berufsbildern entwickelt, um später Unternehmensbereiche oder Standorte mit ähnlichem Qualifikationsbedarf identifizieren zu können. Schließlich werden der aktuelle Personalbestand und die -struktur erfasst und auf Basis der üblichen Fluktuationsraten über die nächsten zehn bis 15 Jahre fortgeschrieben.

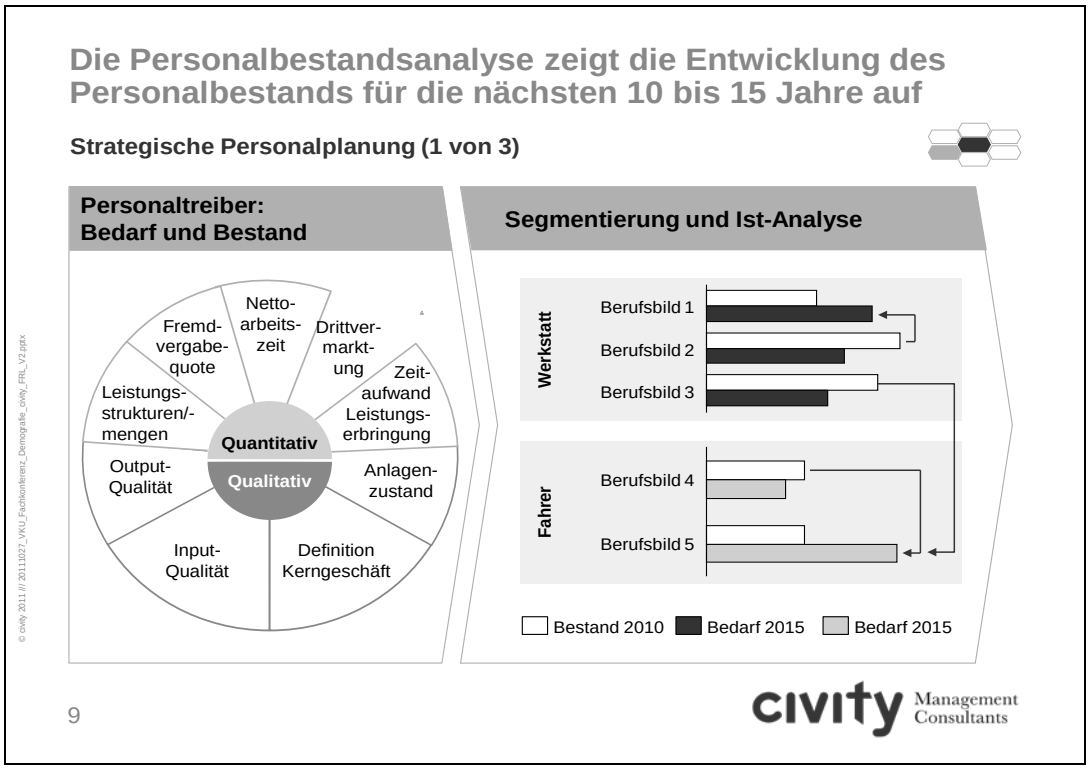

Abbildung 9: Personalplanung – Personalbestandsanalyse

In Phase 2, der strategischen Personalbedarfsanalyse, werden verschiedene Marktentwicklungsszenarien entworfen. Welche Branchen-, Markt- oder Technologieveränderungen werden in den nächsten zehn bis 15 Jahren erwartet? Auf Basis der Unternehmensstrategie und unter Berücksichtigung von Bedarfsverschiebungen bzgl. Anzahl, Qualifikation, Zeitpunkt sowie Einsatzort von Personal können drohende Personallücken und Handlungsbedarf identifiziert werden. Hierbei wird gefragt, welche neuen Qualifikationsbedarfe sich ergeben, welche Qualifikationen erhalten werden müssen und welche ggf. redundant sein werden. Daraus kann schließlich eine Zielstruktur für den gewünschten Personalbestand entwickelt werden. Zuletzt sollte ein Fokus gesetzt und die wichtigsten Standorte, Abteilungen und Stellen priorisiert werden.

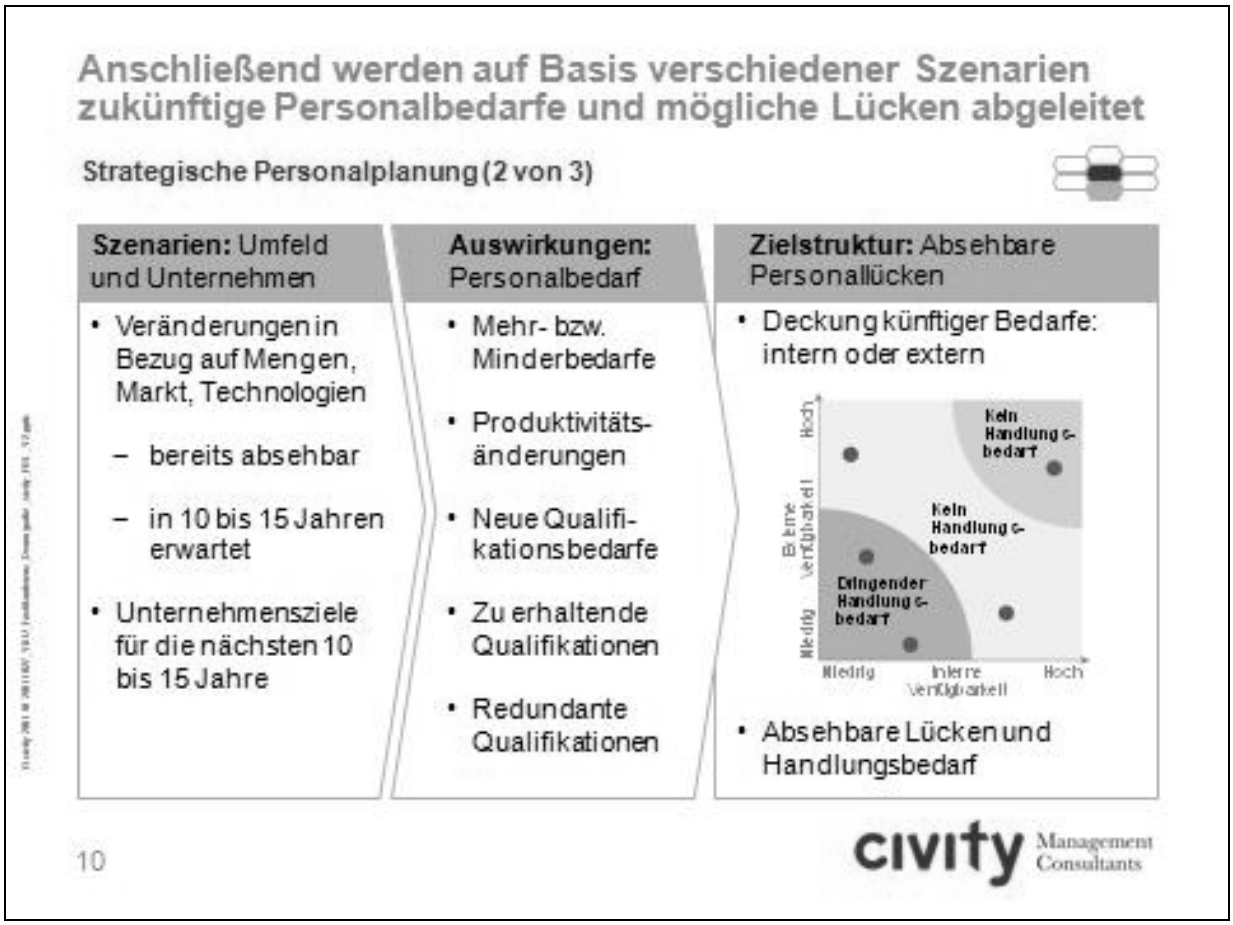

Abbildung 10: Personalplanung – Strategische Bedarfsanalyse

Aus den Ergebnissen der Bestands- und Bedarfsanalyse können dann in der dritten Phase, der Beschaffungs- und Entwicklungsplanung, Maßnahmen zur Schließung der identifizierten Lücken abgeleitet werden. Dazu existieren einerseits Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung, also dem Erhalt und der Stärkung der Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit bspw. durch betriebliches Gesundheitsmanagement und Wissenserhalt durch systematisches Wissensmanagement.

Andererseits gilt es, Maßnahmen zur Kapazitätssteigerung zu nutzen. Dabei geht es darum, neue Mitarbeiter anzuwerben, den Arbeitskräftebedarf durch technologische Innovationen und Prozessneuerungen zu senken, interne Restrukturierungen bspw. Standortwechsel oder Abteilungszusammenlegungen durchzuführen oder gewisse Leistungen wie die Wertstoffvermarktung oder das Fuhrparkmanagement fremd zu vergeben.

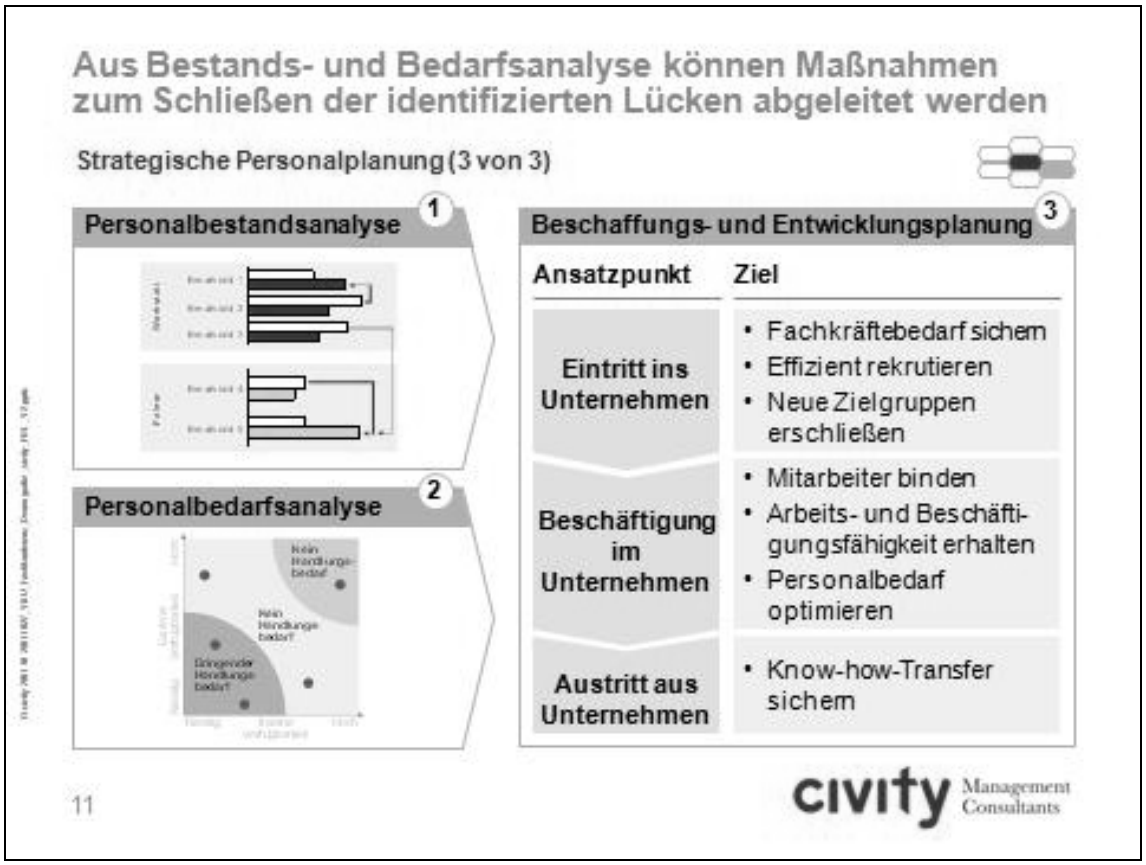

Abbildung 11: Personalplanung – Beschaffungs- und Entwicklungsplanung

Mit dem Bündel dieser Maßnahmen kann der demografisch bedingten Veränderung auf Mitarbeiterseite wirkungsvoll entgegengetreten werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Der demografische Wandel hat vielfältige Auswirkungen für Abfallwirtschaftswirtschaftsbetriebe, insbesondere auf Seiten der Mitarbeiter und der Kunden. Im Mittelpunkt stehen dabei hinsichtlich der eigenen Mitarbeiter Aspekte der Nachwuchsgewinnung, des Wissensverlusts durch Renteneintritt sowie der sinkenden Belastbarkeit älterer Belegschaften. Auf Seiten der Kunden bewirken die demografischen Entwicklungen Veränderungen hinsichtlich Kundenanzahl und -dichte, Haushaltszahl und -größe sowie der Abfallmengen und Stoffströme. Einem sinkenden Gebührenaufkommen auf Marktseite steht so in der Folge ein steigender Aufwand auf Unternehmensseite gegenüber. Auf diese Entwicklungen können und müssen sich Abfallwirtschaftsbetriebe durch strategische Personalplanung und die Entwicklung zukunftsfähiger Gebührenmodelle frühzeitig vorbereiten.