

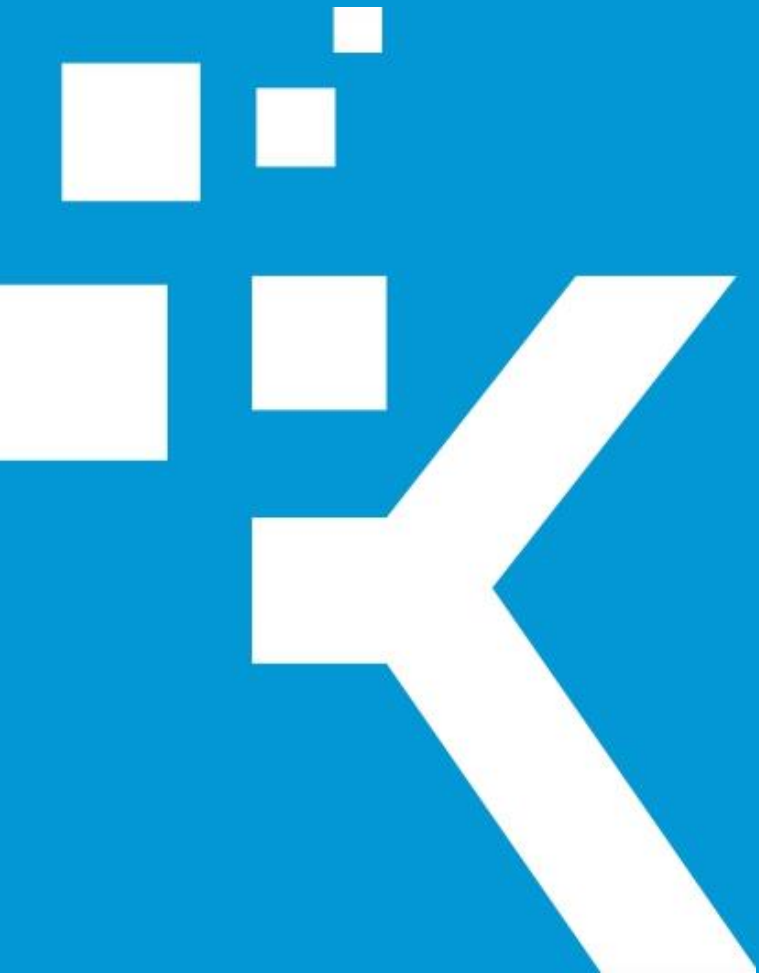
Daseinsvorsorge im Wandel

–

Historische Einordnung und aktuelle Entwicklungen

Dr. Oliver Rottmann
(KOWID e.V. Universität Leipzig)

**IFIP & Alltagsökonomie, Jahrestagung 2022,
21. September 2022**



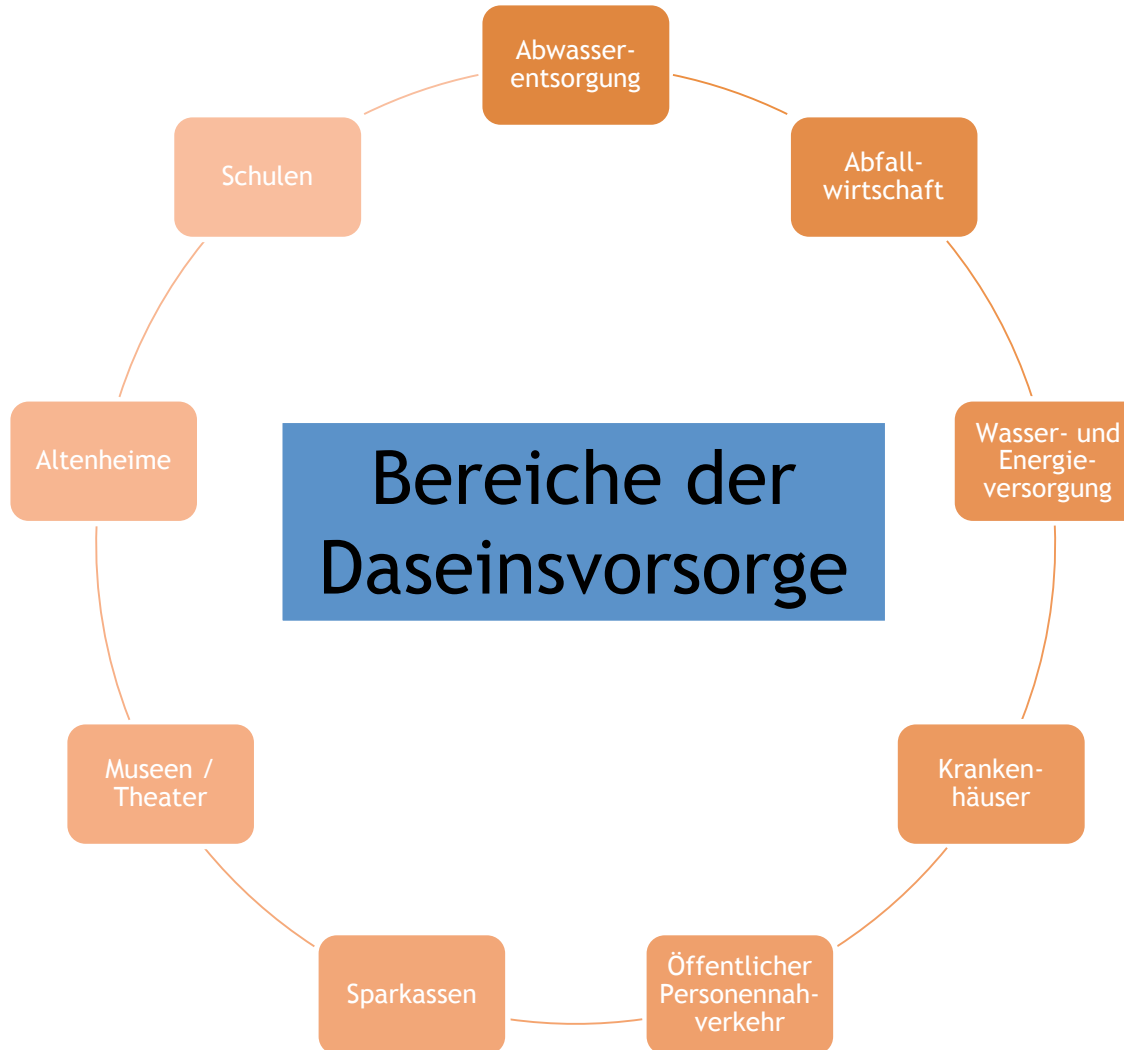
- 1) Institutioneller Rahmen: Daseinsvorsorge vs. Wettbewerb?
 - 1.1 Historie und Inhalte der Daseinsvorsorge
 - 1.2 EU-Wettbewerb und Daseinsvorsorge
- 2) Aktuelle Treiber der Daseinsvorsorge (Digitalisierung und Smart City)
- 3) Kooperationen in der Daseinsvorsorgeerbringung
 - 3.1 Öffentliche Kooperationen
 - 3.2 Öffentlich-private Kooperationen
- 4) Fazit/Ausblick

- **Institutioneller Rahmen**
- ❖ Wandel vom produzierenden zum gewährleistenden Staat als Resultat der EU-Binnenmarktstrategie → Bereitstellung daseinsvorsorgerelevanter Leistungen
- ❖ Rückläufiger Trend einer stärkeren Dominanz privater Leistungserstellung durch Rekommunalisierungen in den letzten Jahren in Bereichen der Daseinsvorsorge
- ❖ In den letzten 150 Jahren immer wieder Tendenzausschläge zu mehr Privatisierungen/ Rekommunalisierungen
- ❖ Öffentliches Wirtschaften folgt größtenteils anderen Prämissen als das Wirtschaften privatwirtschaftlicher Unternehmen
- ❖ Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb

Begriff: Daseinsvorsorge

- Leistungen, die über den individuellen Nutzen eines EW hinausgehen und der **Sicherung der Lebensqualität aller Bürger** sowie der **gesellschaftlichen Entwicklung** dienen
- Abhängigkeit des verstädterten Bürgers von öffentlichen Versorgungsleistungen → **Verantwortung des Staates**
- umfasst alle **Güter**, die für die Existenz der Bürger derart **essentiell** sind, dass sie **flächendeckend** und zu politischen (öffentlich kontrollierten) Preisen anzubieten sind
- technische Produktionsbedingungen begünstigen z.T. **Monopolisierung der Anbieterseite** → **Natürliche Monopole**
 - Marktkonstellation, in welcher ein einziges Unternehmen ein Gut zu niedrigeren Kosten produzieren kann als mehrere Unternehmen

1.1 Daseinsvorsorge - Historie und Inhalt



Binnenmarktlogik



Mutation der
Daseinsvorsorge



- Marktproduktion öffentlich relevanter Güter und Dienstleistungen im Gewährleistungsstaat
- Ungültigkeit des Modells vom „produzierenden Staates“
- Wettbewerb = Element der Daseinsvorsorge zur Gewährleistung der Qualität und Quantität

E
U
-
R
E
C
H
T

- Wettbewerb zur Durchsetzung von Effizienz und niedrigen Preisen
- Abgabe der Monopolstellung der öff. UN

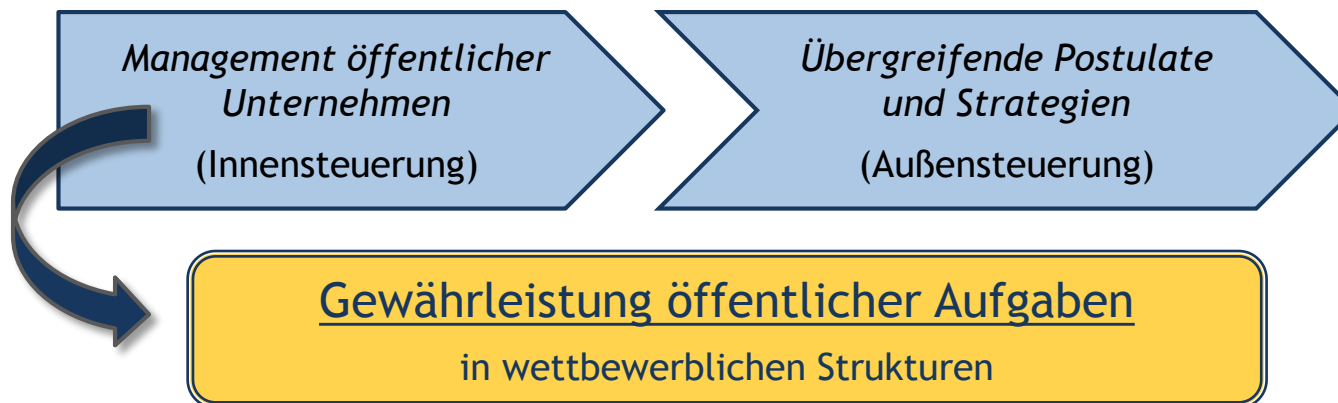
Problem:

- Effizienzbegriff im Öffentlichen Wirtschaften
 - ➔ Kosteneffizienz
 - ➔ Allokative Effizienz mitunter nicht gegeben

Öffentliche Unternehmen

Herausforderung: Veränderungsprozesse

- Zunehmende Bedeutung privatwirtschaftlicher Steuerungsmodi im Rahmen der (EU-) Liberalisierungstendenzen
- Sachziele (Daseinsvorsorge) vs. Formalziele (Gewinn, Marktanteil o.ä.)
- Wirkung von Außensteuerung des (EU-)Wettbewerbs und der Kommunalpolitik auf die Innensteuerung (Management)
- Marktdesign/Rechtsrahmen: Wettbewerb vs. Gemeindeordnung

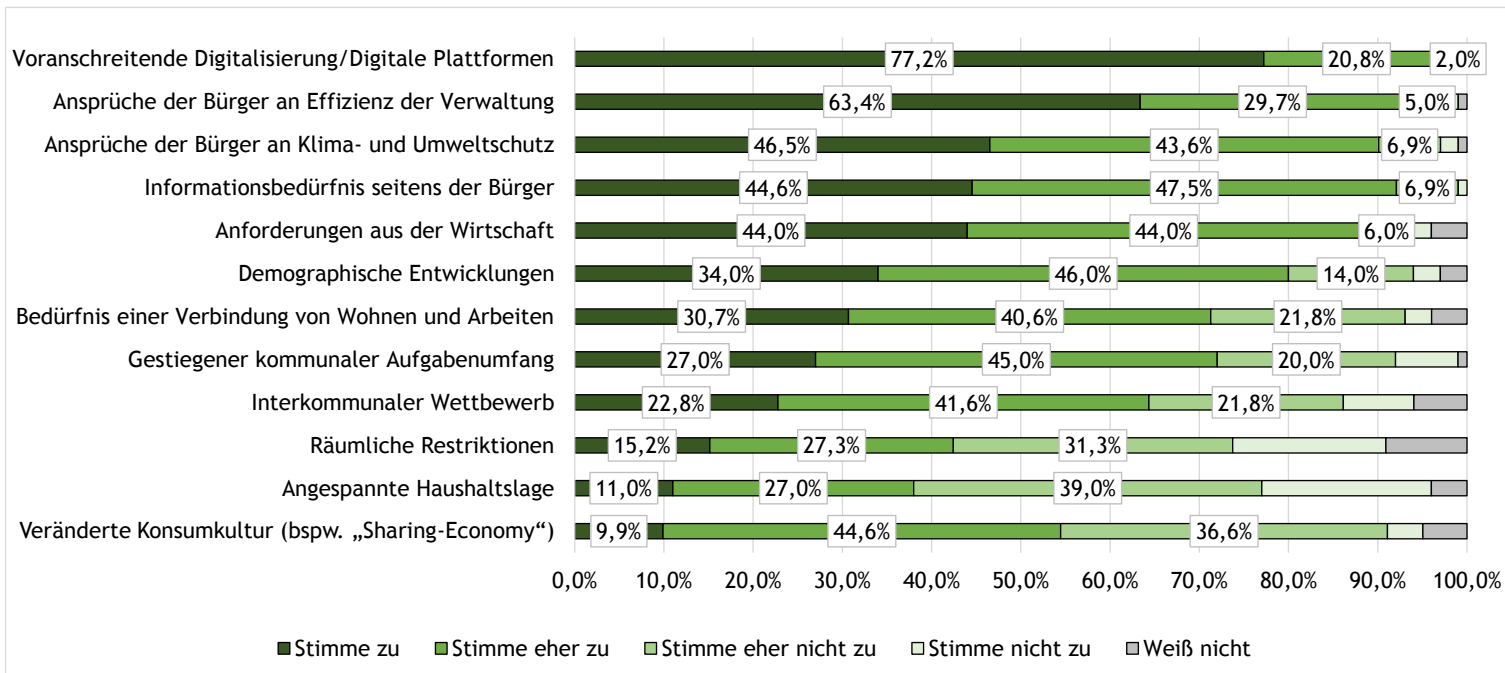




2) Aktuelle Treiber der Daseinsvorsorge

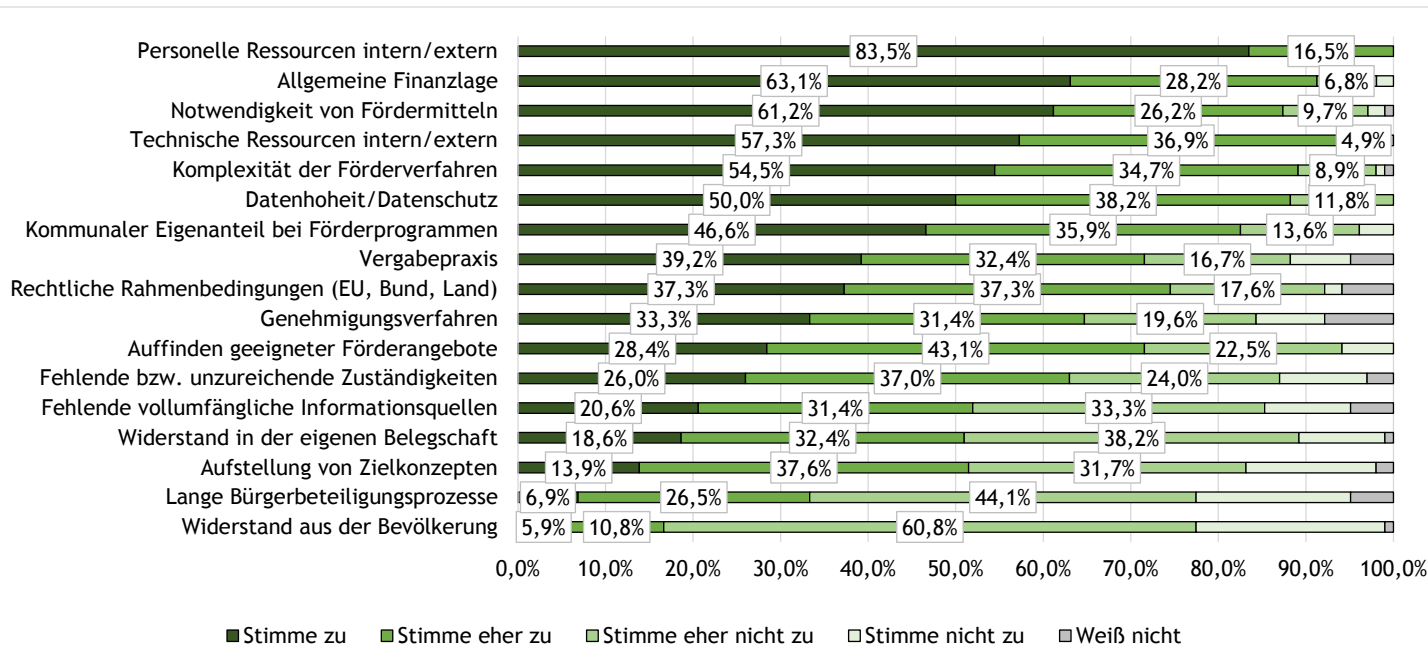
- Städte und Gemeinden werden zunehmend smart
- eine passgenaue **Smart-City-Strategie** zu entwickeln, fällt nicht leicht: Regulierung, Finanzierung, Planung und Organisation einer Stadt sind komplex und vielfältig wie die Strategien dafür auf kommunaler Ebene (urbaner vs. ländlicher Raum)
- „smarte“ Handlungsbereiche, allgemein:
Energiewende und Klimaschutz, Urbanisierung, Mobilität, Quartiersentwicklung oder Digitalisierung (Verwaltung: OZG)
- „smarte“ Handlungsbereiche, speziell für Stadtwerke/kom. UN:
Mobilität/Verkehr, Energieversorgung/-dienstleistungen/-effizienz, Digitalisierung/digitale Infrastruktur/Vernetzung, Quartier, Stadtgesellschaft
- Digitalisierung, Effizienz und Ressourcenschonung, Soziales/Inklusion zentral → **eine flächendeckende Breitbandversorgung ist nötig**, diese ist in Deutschland noch immer im Aufbau

Trends/Treiber der Entwicklung von Smart City



Quelle: KOWID (2022), Studie „Partnerschaftliche Infrastrukturentwicklung und Smart City“.

Hemmnisse der Implementierung smarter Infrastruktur



Quelle: KOWID (2022), Studie „Partnerschaftliche Infrastrukturentwicklung und Smart City“.

2) Aktuelle Treiber der Daseinsvorsorge

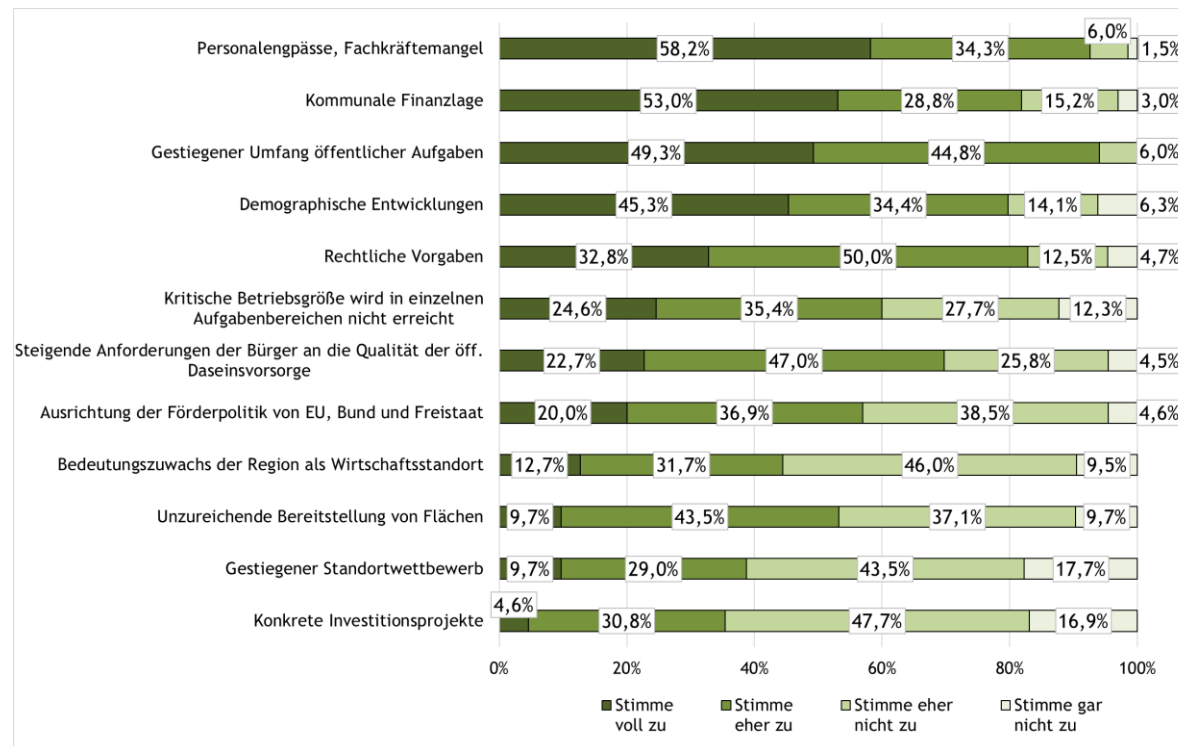
Geschäftsfelder kommunaler/öff. Unternehmen:

- **Bereich Mobilität** als besonders geeignet für Digitalisierungsstrategien, intelligente Verkehrssteuerung, Lärm- und Schadstoffemissionen begrenzen
- Abkehr vom motorisierten Individualverkehr (MIV) in verdichteten Räumen, Notwendigkeit zur Verbesserung des **ÖPNV** und des Modal Split
- **Energieversorgung** besitzt großes Potenzial, die einzelnen Energiesysteme zu einem Gesamtsystem zusammenzufassen (**Sektorkopplung**)
- **Sensorik**, um den Wartungsaufwand zu reduzieren, im Rahmen des Energiesystems oder Wasserversorgung oder Parkraumüberwachung
- hoher **Investitionsbedarf**; die technischen Lösungen stehen grundsätzlich bereit → kommunaler Finanzrahmen
- geeignete **Kooperationspartner** identifizieren: zwischen kommunalen Unternehmen, Stadtverwaltung, IT-Unternehmen, Privatwirtschaft und Hochschulen, Start-ups
- Potenzial **ÖPP**?

3.1 Kooperationen in der Daseinsvorsorge - öff. Kooperation

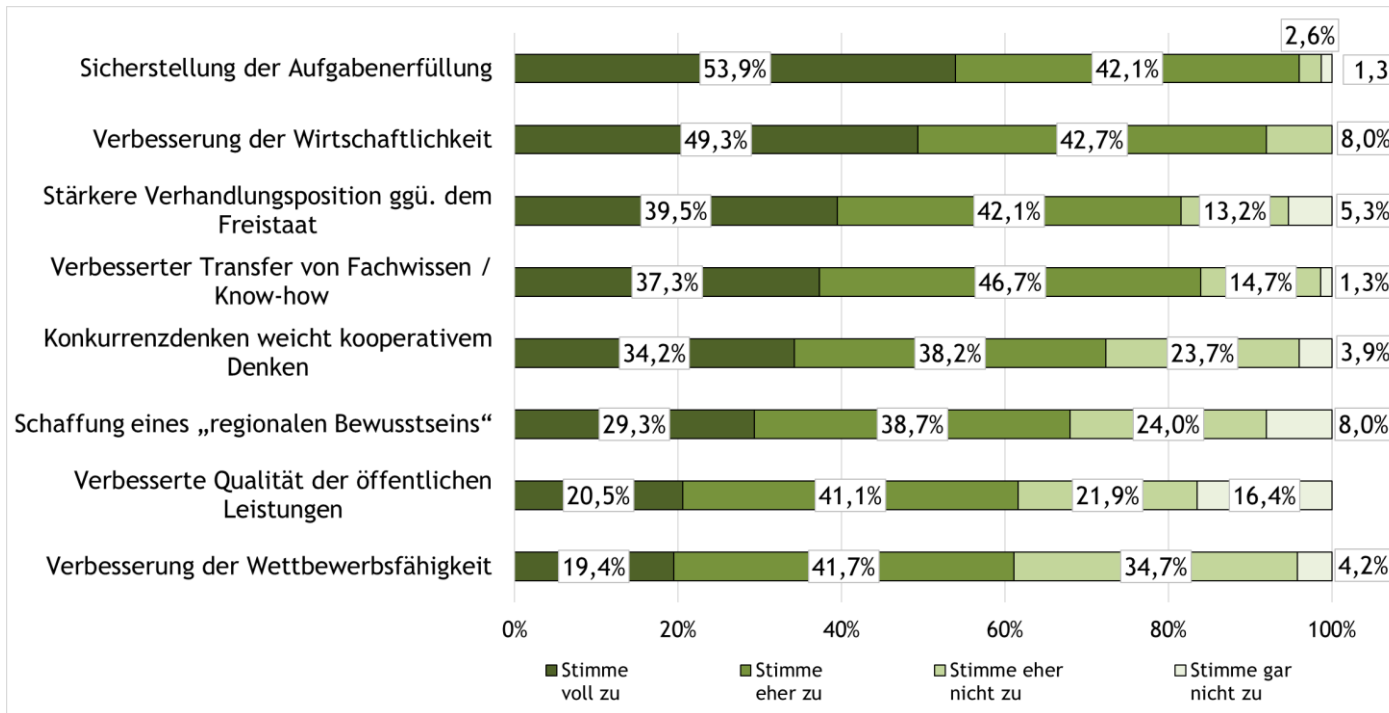
- ❖ Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) nach LUMMERSTORFER (2006):
„eine freiwillige, auf gemeinsamen Zielen basierende, eine oder mehrere kommunale Leistungen umfassende, durch Koordination entstehende, formelle oder informelle Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Kommunen“
- ❖ Trends, die die Bedeutung von IKZ verstärken:
 - ❖ angespannte Kommunalhaushalte
 - ❖ Demographischer Wandel
 - ❖ zunehmend regionale Schwerpunkte kommunaler Aufgaben
 - ❖ wachsender Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt
 - ❖ wachsender kommunaler Aufgabenkatalog
 - ❖ regionale Ausrichtung (europäischer) Förderpolitik
- IKZ mit ‚symptomlindernder‘ Wirkung

Treiber interkommunaler Zusammenarbeit



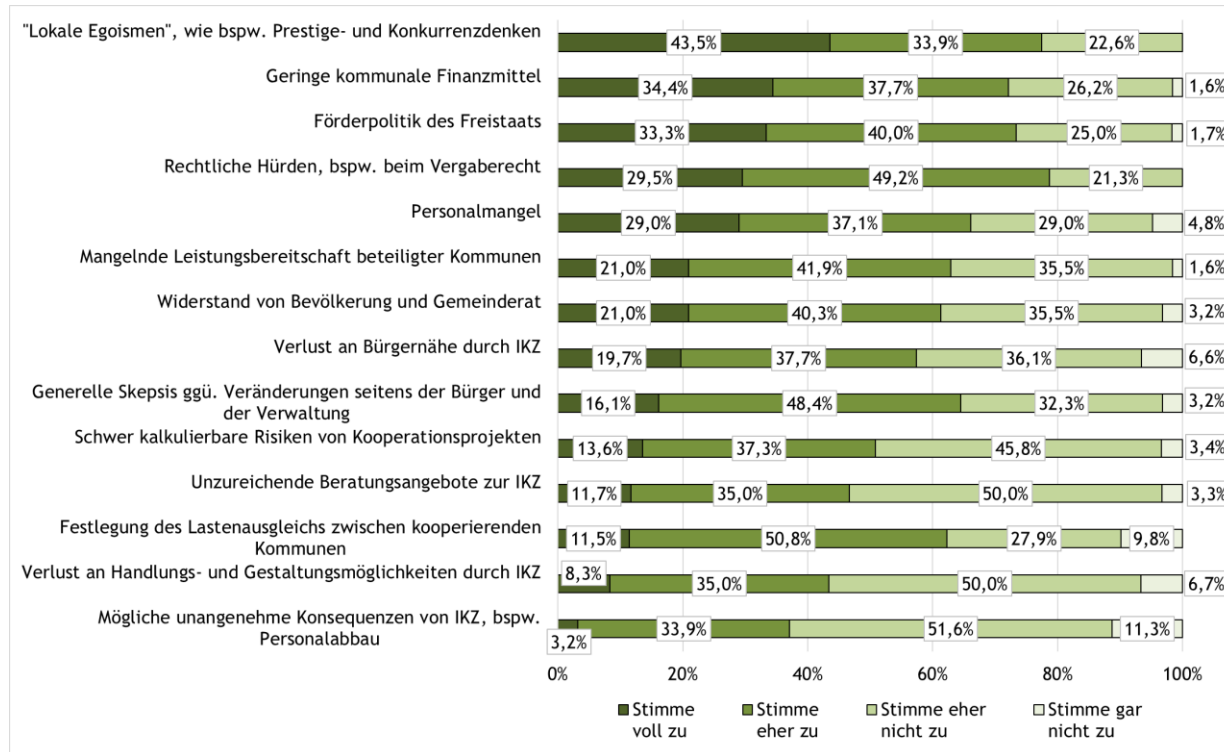
Quelle: KOMKIS (2020), Studie „Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen - Eine Bestandsaufnahme“.

Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit



Quelle: KOMKIS (2020), Studie „Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen - Eine Bestandsaufnahme“.

Hemmnisse interkommunaler Zusammenarbeit



Quelle: KOMKIS (2020), Studie „Interkommunale Zusammenarbeit im Freistaat Sachsen - Eine Bestandsaufnahme“.

- ❖ keine allgemeingültige Definition von ÖPP
- ❖ zwei Grundformen (nach Europäischer Kommission)
 - ❖ Institutionelle oder Organisations-ÖPP
 - ❖ Vertrags-ÖPP (gängiges Verständnis in der Praxis)
- ❖ Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe
- ❖ längerfristige, partnerschaftliche Zusammenarbeit
- ❖ Zielkongruenz
- ❖ Lebenszyklusansatz
- ❖ regelgebundene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- ❖ Risikoaufteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner/Auftragnehmer

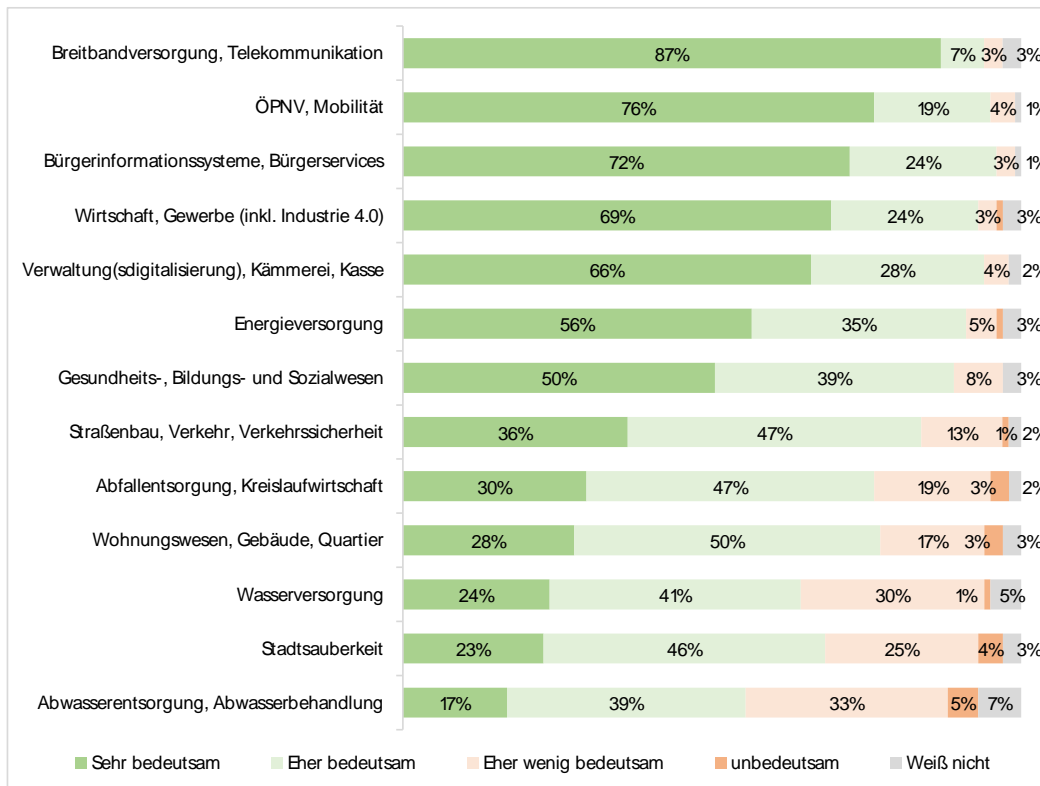
Stärken

- ❖ langfristige Bindung
- ❖ Risikoverteilung
- ❖ wechselseitiger Know-how-Transfer
- ❖ partnerschaftliche Zusammenarbeit
- ❖ Kosten- und Planungssicherheit
- ❖ Werterhalt der Infrastruktur
- ❖ Nutzung innovativer Lösungsansätze
- ❖ Erschließung privater Finanzmittel

Schwächen

- ❖ langfristige Bindung
- ❖ Risikoanalyse
- ❖ (Know-how-Verluste der öffentlichen Hand)
- ❖ Informationsasymmetrien
- ❖ Komplexität und Aufwand des Verfahrens
- ❖ divergierende Interessen
- ❖ unklare/unspezifische Leistungsanforderungen
- ❖ Steuerungsverluste
- ❖ Transaktionskosten
- **abhängig vom Vertragsdesign**

Eignung spezifischer Infrastrukturbereiche für Smart-City-Ansätze

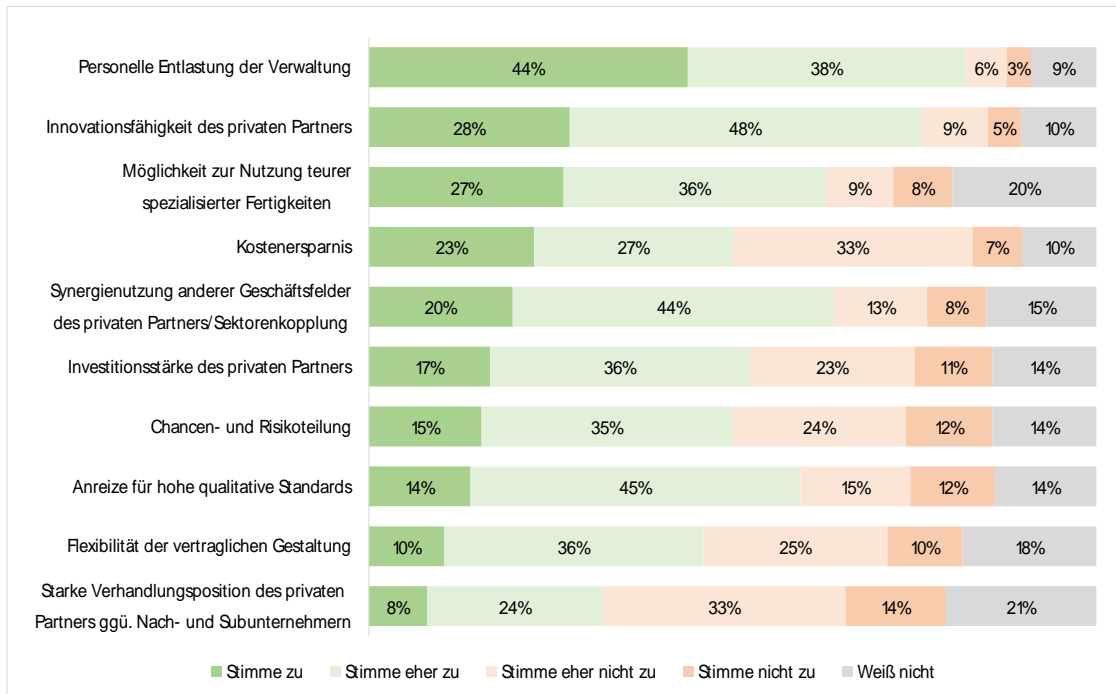


Quelle: KOWID (2022)

Nach Einschätzung von Kommunen eignen sich für Smart-City-Bereiche vor allem die Bereiche Breitband/Telekommunikation, Mobilität/ÖPNV, Bürgerservices/Verwaltung oder auch Energieversorgung.

3.2 Kooperationen in der Daseinsvorsorge - ÖPP

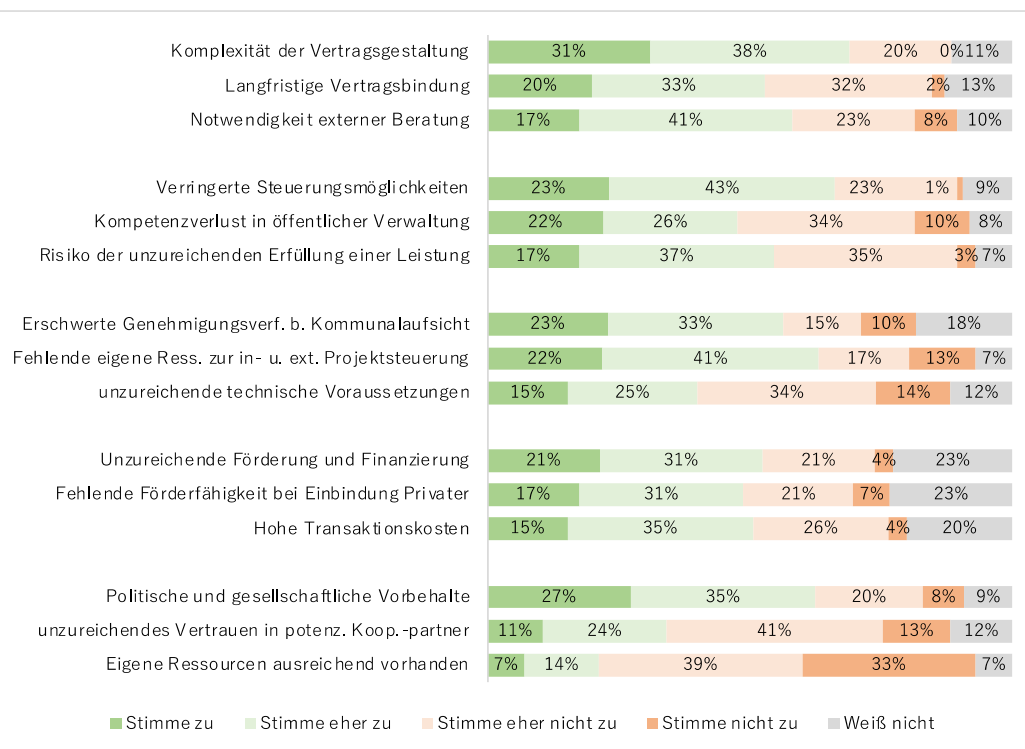
Gründe für partnerschaftliche Infrastrukturentwicklung



Quelle: KOWID (2022)

- ❖ Kommunen, die ÖPP nutzen, verbinden damit spezifische **Ziele**:
- ❖ **personelle Entlastung der Verwaltung (82% Zustimmung)**
- ❖ **Nutzung der Innovationskraft des privaten Partners (76% Zustimmung)**
- ❖ **synergetische Nutzung anderer Geschäftsfelder des privaten Partners (53%)**
- ❖ **Chancen- /Risikoteilung (50%)**

Vorbehalte gegen partnerschaftliche Infrastrukturentwicklung



Quelle: KOWID (2022)

- ❖ Kommunen hegen auch **Vorbehalte gegen ÖPP:**
- ❖ **Komplexität der Vertragsgestaltung (69% Zustimmung)**
- ❖ **geringere Steuerungsmöglichkeiten (66%)**
- ❖ **gesellschaftliche Vorbehalte (62%)**
- ❖ **Notwendigkeit externer Beratung (58%)**
- ❖ **Risiko der unzureichenden Leistungserfüllung (54%)**
- ❖ **langfristige Vertragsbindung (53%)**
- ❖ **hohe Transaktionskosten (50%)**

- Daseinsvorsorge hat lange Tradition, unterliegt aber gewissen Wandlungsprozessen (sozio-demografisch, Digitalisierung etc.)
- Interdependenz von Daseinsvorsorge und Wettbewerb
- Ein Treiber ist die Smart City/Digitalisierung: Städte effizienter, technologisch fortschrittlicher, umweltfreundlicher und sozial inklusiver zu gestalten.
- Sie können jedoch einen erheblichen Beitrag zur **Bewältigung der urbanen Trends** leisten, wenn sie als strategisches Gesamtkonzept angegangen werden.
- (kommunale) Unternehmen der Daseinsvorsorge als „Infrastruktur-Unternehmen vor Ort“ sind hierbei zentrale Player
- Erbringungsfragen herausfordernd (finanziell, gesellschaftsstrukturell) → Kooperationspotenzial gegeben

Vielen Dank.

Dr. Oliver Rottmann

Kontakt:

rottmann@wifa.uni-leipzig.de

Kompetenzzentrum öffentliche Wirtschaft,
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID),
Universität Leipzig

www.kowid.de