

SHARING ECONOMY: POTENTIAL IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Dian Balta
Sara Hofmann
Peter Kuhn
Helmut Krcmar

Für einen modernen Staat

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum vernetzt Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft und ist die zentrale, unabhängige Plattform für Staatsmodernisierung und Verwaltungstransformation in Deutschland.

Herausgegeben und gefördert vom
Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.
Berlin 2019

INHALT

	Zusammenfassende Empfehlungen	4
1.	Einleitung	5
2.	Wissenschaftlicher und praktischer Hintergrund	7
	2.1 Prinzipien der Sharing Economy	7
	2.2 Neue Schlüsselwerte und -eigenschaften	8
	2.3 Treiber, Risiken und Herausforderungen	9
3.	Ergebnisse	10
	3.1 Methodisches Vorgehen	10
	3.2 Betrachtete Fallstudien	11
	3.3 Analyse	13
	3.4 Diskussion	14
4.	Handlungsempfehlungen	16
5.	Zusammenfassung und Ausblick	17
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	19
	Literaturverzeichnis	21
	Impressum	22

ZUSAMMENFASSENDE EMPFEHLUNGEN

Das gemeinschaftliche Teilen von Ressourcen ist ein signifikantes Phänomen im privaten Sektor. Bekannte Beispiele für die sogenannte Sharing Economy sind Airbnb und car2go. Sie unterscheidet sich in grundlegenden Prinzipien von klassischen wirtschaftlichen Angeboten. Zu diesen Prinzipien zählen mehrdimensionale Märkte, Crowdsourcing und empfehlungs-basiertes Vertrauen. Der Erfolg von Sharing-Economy-Konzepten lässt sich mithilfe von Veränderungen gesellschaftlicher Schlüsselwerte erklären und ist getrieben von sozialen und ökologischen, aber insbesondere technischen Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnik. Neben den Versprechen der Sharing Economy wie Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz treten auch ihre Risiken und Herausforderungen zutage. Unter anderem sind die Rollen und Verantwortlichkeiten bei entsprechenden Diensten nicht immer eindeutig, es gibt teils negative Nebeneffekte und es entstehen neue datenschutzrechtliche Fragestellungen.

Im öffentlichen Sektor ist das Phänomen bislang kaum präsent. Dabei können auch staatliche Einrichtungen grundsätzlich alle drei typischen Rollen der Sharing Economy (Konsumentin, Besitzerin und Plattformbetreiberin) wahrnehmen. Gleichzeitig ist eine Übertragung der Konzepte und deren Umsetzung aus dem privaten Sektor nur beschränkt auf den öffentlichen Sektor möglich, bedingt durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen.

Diese Kurzstudie untersucht, welches Potential die Sharing Economy im öffentlichen Sektor in Deutschland hat. Dabei werden die folgenden zwei Fragen adressiert: (i) Welche Anwendungen der Sharing Economy sind bereits im öffentlichen Sektor zu finden? (ii) In welchen Bereichen und unter welchen Voraussetzungen kann Sharing Economy

im öffentlichen Sektor in Deutschland eingesetzt werden? Basierend auf Literaturrecherchen, Interviews und einem Workshop mit Expertinnen und Experten wurden im Rahmen der Kurzstudie erste Untersuchungen zum Potential der Sharing Economy im öffentlichen Sektor durchgeführt. Dabei werden nicht nur Chancen, sondern auch Herausforderungen identifiziert und eine erste Grundlage – basierend auf Stärken, Schwächen, Chance und Gefahren – für die Analyse zukünftiger Anwendungsfälle geschaffen. Abschließend werden Handlungsempfehlungen für die Ausschöpfung des identifizierten Potentials abgeleitet: Identifikation relevanter Ressourcen, Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen, Definition von Prozessen sowie Ausbau von Informationsangebot und Umdenken im Management.

Schlagwörter: Sharing Economy, öffentlicher Sektor, Potentialstudie

1. EINLEITUNG

Der Anteil der Sharing Economy an der Gesamtwirtschaft ist in den letzten Jahren stark gestiegen (Gerwe und Silva 2018, Cheng 2016, Andersson et al. 2013). Bekannte Beispiele sind die Unterkunftsvermittlung Airbnb und Carsharing-Angebote wie car2go. Sharing-Economy-Angebote haben gemeinsam, dass sie das Teilen von Ressourcen ermöglichen, die bisher zeitweise ungenutzt oder nicht zugänglich waren. Im Fall von Airbnb können beispielsweise Privat-Wohnungen, die in der Urlaubszeit leer stehen, temporär von Touristinnen genutzt werden. Die Ressource Wohnung wird damit kurzzeitig zur Ressource Hotelzimmer umfunktioniert. Möglich wird diese flexible Ressourcennutzung durch Plattformen, die Besitzerinnen und Konsumentinnen einer Ressource zusammenbringen. Die Plattformen dienen dabei nur als Intermediäre, das tatsächliche Teilen – das „Sharing“ – der Ressource findet direkt zwischen Besitzerin und Konsumentin statt. Die daraus entstehende Dreiecksbeziehung zwischen Besitzerin, Konsumentin und Plattform ist charakteristisch für den kollaborativen Konsum der Sharing Economy (vgl. Abbildung 1).

Während alle drei Rollen (Besitzerin, Konsumentin, Plattform) vorhanden sein müssen, um von Sharing Economy zu sprechen, können Akteure gleichzeitig mehrere Rollen übernehmen. Z.B. könnte eine Plattformanbieterin zugleich auch Besitzerin einer zu teilenden Ressource sein.

Bei Airbnb, car2go und den meisten bekannten Plattformen von Sharing-Economy-Angeboten handelt es sich um kommerzielle Dienste des privaten Sektors. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nutzen diese Angebote heute intensiv. Im öffentlichen Sektor Deutschlands hingegen sind Sharing-Economy-Konzepte bisher kaum verbreitet. Sowohl öffentlich getragene Plattformen als auch die Nutzung von privaten Plattformen (als Besitzerin oder Konsumentin) durch öffentliche Einrichtungen sind kaum bekannt. Dabei hat der öffentliche Sektor zahlreiche Ressourcen, die immer wieder zeitweise ungenutzt sind und dementsprechend für „Sharing“ in Frage kommen. Ein Beispiel für solche Ressourcen sind große Baumaschinen wie Bagger, die viele Kommunen besitzen, aber nicht ständig benötigen. Mit MuniRent gibt es in den USA

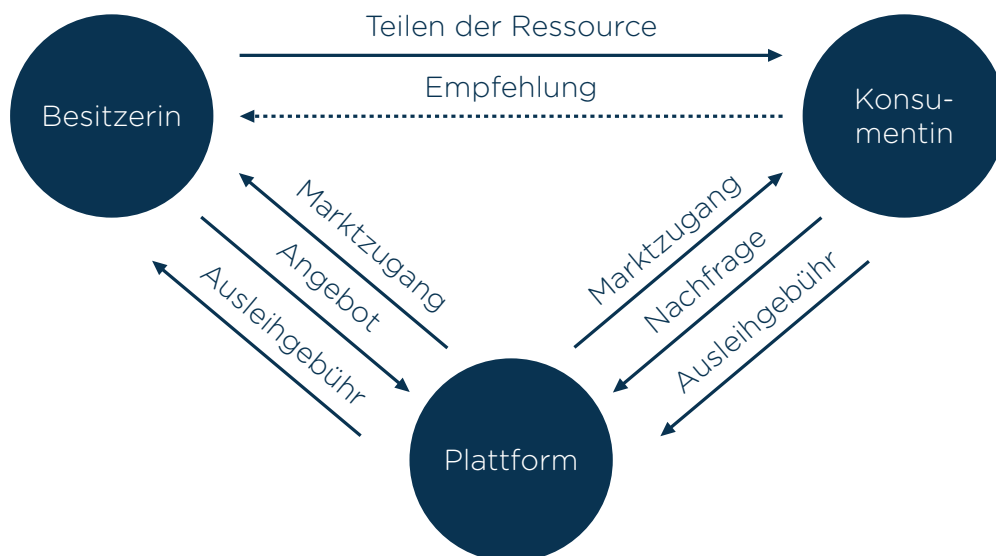


Abbildung 1: Funktionsweise Sharing Economy (basierend auf Benoit et al. 2017)

bereits ein Konzept, mit dem öffentliche Einrichtungen solche Gerätschaften untereinander verleihen können. Auch in Deutschland gibt es erste Beispiele der öffentlichen Sharing Economy, wie das Car-Sharing-Angebot der Stadtwerke Offenbach. Insgesamt steht das Phänomen hierzulande aber noch am Anfang.

Grundsätzlich können Verwaltungen und Behörden alle drei oben genannten Rollen (Besitzerin, Konsumentin und Plattformbetreiberin) einnehmen (Hofmann et al. 2018).¹ Eine solche Partizipation an der Sharing Economy hätte dabei potentiell erhebliche finanzielle Vorteile für staatliche Stellen, da benötigte Ressourcen nach Bedarf gemietet und nicht mehr dauerhaft angeschafft werden müssten. Für bereits vorhandene Ressourcen könnte durch Verleih ein verbesserter Nutzungsgrad erreicht werden. Schließlich ließen sich durch öffentliche Plattformen neue Ressourcenmärkte etablieren, die kommerzielle Anbieter nicht abdecken.

Diese Kurzstudie untersucht das Potential von Sharing Economy für den öffentlichen Sektor in Deutschland. Dabei werden die folgenden zwei Fragen adressiert: (i) Welche Anwendungen der Sharing Economy sind bereits im öffentlichen Sektor zu finden? (ii) In welchen Bereichen und unter welchen Voraussetzungen kann Sharing Economy im öffentlichen Sektor in Deutschland eingesetzt werden? Zunächst wird auf den wissenschaftlichen und praktischen Hintergrund sowie die Grundlagen des Konzepts eingegangen. Dazu gehören die Definitionen und Prinzipien der Sharing Economy sowie veränderte Schlüsselwerte und Treiber, die den Erfolg der Sharing Economy erklären können. Schließlich werden Risiken und Herausforderungen der Sharing Economy ausgeführt. Das darauffolgende Kapitel mit Ergebnissen stützt sich auf Interviews und Workshops mit Expertinnen und Experten. Nach der Vorstellung zweier beispielhafter Fallstudien werden

die empirischen Ergebnisse der Studie vorgestellt. Dazu zählen geeignete teilbare Ressourcen sowie Chancen und Risiken der Sharing Economy im öffentlichen Sektor. Abschließend werden erste Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Sektor in Deutschland abgeleitet und die Kurzstudie zusammengefasst.

¹ Die Rolle des Regulators der Sharing Economy wird vom öffentlichen Sektor bereits wahrgenommen (Hofmann et al. 2018).

2. WISSENSCHAFTLICHER UND PRAKTISCHER HINTERGRUND

Der Begriff „Sharing Economy“ wird weder in der Literatur noch im alltäglichen Sprachgebrauch einheitlich verwendet. Mit ihm werden sowohl lokale, kooperative „Crowd“-Plattformen als auch sehr große, mit enormem Wagniskapital ausgestattete Unternehmen wie Uber und Airbnb bedacht (Cheng 2016).

Matofska (2016) definiert die Sharing Economy sehr allgemein als die „gemeinschaftliche Gestaltung, Produktion, Distribution, de[n] Handel sowie de[n] Konsum von Gütern und Dienstleistungen durch unterschiedliche Personen und Organisationen“. Dieser Definition folgend ist Sharing Economy als ein sozioökonomisches Ökosystem zu verstehen, dessen Kern das Teilen von menschlichen, physischen und intellektuellen Ressourcen ist.

Eine engere Definition ist die von Frenken und Schor (2017). Der Autor und die Autorin beschränken die Sharing Economy auf das Teilen von nicht durchgehend genutzten bzw. ungenutzten physischen Gütern („under-utilized physical assets“). Plattformen wie Wikipedia, die immaterielle Ressourcen teilen, sind in dieser Definition der Sharing Economy nicht einbegriffen. Weiterhin wird das Teilen mit oder ohne finanzielle Vergütung unterschieden (Gerwe und Silva 2018). Neben zahlreichen Definitionen gibt es außerdem verwandte Begriffe wie „collaborative consumption“ oder „peer to peer sharing economy“, wobei eine Abgrenzung noch aussteht.

Dieser Kurzstudie liegt die breite Definition der Sharing Economy nach Matofska (2016) zugrunde. Sie beschränkt sich jedoch auf die Untersuchung des Potentials von Sharing-Economy-Konzepten als solche. Das gemeinschaftliche Gestalten

derselben, die crowdbasierte Entwicklung von innovativen Verwaltungsdienstleistungen bspw., ist nicht Gegenstand.

Zum Zwecke der weiteren Annäherung werden im Folgenden wichtige Prinzipien, Werte und Treiber der Sharing Economy eingeführt, bevor typische Risiken und Herausforderungen von Sharing-Economy-Angeboten thematisiert werden.

2.1 Prinzipien der Sharing Economy

Gemeinsam haben alle oben genannten Definitionen, dass sie ein wirtschaftliches Phänomen beschreiben, das sich von bisher bekannten Interaktionsformen in grundlegenden Prinzipien unterscheidet. Knotte und Blohm (2016) beschrieben vier Prinzipien der Sharing Economy, welche im Folgenden zusammengefasst werden.

Multi-sided markets: Durch die Dreiecksstruktur zwischen Besitzerin, Konsumentin und Plattform entstehen drei Schnittstellen, die jeweils einen Markt implizieren: Zwischen Besitzerin und Konsumentin werden die Konditionen für die Nutzung der Ressource verhandelt; zwischen Besitzerin beziehungsweise Konsumentin und der Plattform hingegen jeweils die Konditionen für die Nutzung der Plattform. Klassische ökonomische Konzepte gehen von zwei Akteuren und nur einem Markt aus.

Crowdsourcing: Die Sharing Economy lebt von den Individuen und Gemeinschaften (Crowd), die die Ressourcen untereinander teilen. Diese Gemeinschaften müssen nicht zwingend wohldefiniert sein, ihre Mitglieder verstehen sich jedoch oft als eine Gruppe. Akteure klas-

sischer Märkte, wie bspw. die des Einzelhandels, verstehen sich hingegen in der Regel nicht als Gruppe, nur weil sie im selben Supermarkt einkaufen.

Trust and recommendation: Vertrauen in alle Beteiligten ist eine fundamentale Voraussetzung für das Funktionieren der Sharing Economy. Besitzerinnen müssen den Konsumentinnen ihr Eigentum anvertrauen und Konsumentinnen verlassen sich darauf, die entsprechende Ressource in der vereinbarten Form nutzen zu können. Ein wichtiger Regulationsmechanismus für dieses Vertrauenssystem sind Empfehlungs- und Berichtsmöglichkeiten, die zur Kontrolle dienen. Klassische ökonomische Konzepte hingegen basieren stärker auf dem Vertrauen in Institutionen (z.B. in eine Supermarktkette) als auf dem in einzelne Individuen.

Consumption-based pricing: Während klassische Geschäfte meist mit pauschalen Beträgen arbeiten (z.B. Fixer Betrag für Automiete pro Tag), sind Angebote der Sharing Economy häufig davon

geprägt, dass die Konsumentin bzw. die Nutzerin nur die tatsächliche Nutzung bezahlt (minutengenaue Abrechnung).

2.2 Neue Schlüsselwerte und -eigenschaften

Eine weitere Perspektive, die hilft, die disruptiven Grundlagen der Sharing Economy zu verstehen, ist das Konzept der alten und neuen Schlüsseleigenschaften nach Heimans und Timms (2014). Alte Schlüsseleigenschaften sind beispielsweise der Wettbewerbsgedanke und eine professionelle Berufsausübung, die in der Vergangenheit und auch in der Gegenwart meist noch dominieren. Dem entgegen stehen heute Konzepte der offenen Zusammenarbeit und eine Do-it-yourself-Kultur als neue Schlüsselwerte (engl. „Power Values“). Heimans und Timms argumentieren, dass die neuen Schlüsseleigenschaften die bestimmenden Merkmale in Wirtschaft und Gesellschaft der kommenden Jahre sein werden. Die Sharing Economy bedient

	Alte „Power Values“	Neue „Power Values“
Governance	Managerialismus, Institutionalisierung, repräsentative Governance	Informelle, „opt-in“-Entscheidungsfindung, Selbstorganisation, vernetzte Governance
Kollaboration	Exklusivität, Konkurrenz, Autorität, Ressourcenzusammenführung	Open-Source-Kollaboration, Weisheit der „Crowd“, Sharing
Transparenz	Diskretion, Geheimhaltung, Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Sphäre	Radikale Transparenz
DIO (Do It Ourselves)	Professionalisierung, Spezialisierung	Do it ourselves, „Macherkultur“
Affiliation	Langfristige Bindung und Loyalität, weniger umfassende Beteiligung	Kurzfristige und zweckbezogene Bindung, umfassende Beteiligung

Tabelle 1: Schlüsselwerte (basierend auf Heimans und Timms 2014)

sich zahlreicher neuer „Power Values“ wie der radikalen Transparenz und Crowdsourcing, aber auch der bereits genannten Werte offener Zusammenarbeit und Do-it-yourself-Kultur (vgl. Tabelle 1).

2.3 Treiber, Risiken und Herausforderungen

Bestimmte soziale, ökonomische, ökologische und technologische „Treiber“ haben in den letzten Jahren die oben genannten Prinzipien und damit die Sharing Economy erheblich gefördert (vgl. z. B. (Gerwe und Silva 2018; Frenken und Schor 2017). Beispiele sind ein erhöhtes Bewusstsein für Umweltschutz, sinkendes Vertrauen in klassische ökonomische Institutionen im Zuge der letzten Wirtschaftskrise, aber auch Trends zu Gemeinschafts- und Community-Bildung. Im öffentlichen Sektor gibt es mit der Sharing City Initiative (SCI) ein Beispiel dafür, wie die Sharing Economy als Werkzeug zur Erreichung sozialer und wirtschaftlicher Ziele angesehen wird und deshalb politisch gefördert wird (Moon 2017).

Ein substanzieller Treiber der Sharing Economy sind die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK). Die Rolle der IuK für die Sharing Economy ist die des „Enablers“. Durch moderne IT werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Organisation und die Abwicklung der Sharing Economy schnell und einfach zu ermöglichen, sie wird „enabled“. Auch bisher war es zwar theoretisch möglich, seine Wohnung bei kurzer Abwesenheit an Touristinnen zu vermieten, in der Praxis war der Aufwand, eine passende Mieterin zu finden, jedoch zu hoch. Durch den Einsatz einer Online-Plattform wie Airbnb mit entsprechenden mobilen Apps und Browseranwendungen lassen sich solche Aufwände einfach und bequem realisieren.

Unbenommen der steigenden Bedeutung der Sharing Economy und auch ihrer meist noch positiven Bewertung treten immer stärker auch nachteilige Effekte zu Tage (vgl. z. B. (Ganapati und Reddick 2018). Ein Beispiel ist Airbnb, das nicht nur zu einer besseren Vermittlung von leeren Wohnungen führt, sondern auch zur Verknappung von Wohnraum in Großstädten (Dobusch 2017). Zimmer, die bisher dauerhaft vermietet wurden, werden inzwischen via Airbnb an Touristinnen vermittelt und stehen dem normalen Wohnungsmarkt damit nicht mehr zur Verfügung.² Unter anderem in Paris zieht die Politik bereits Konsequenzen und fordert 12,5 Mio. Euro von dem Unternehmen.³

Nach Marchi und Parekh (2015) lassen sich folgende allgemeine Herausforderungen im Umgang mit der Sharing Economy kategorisieren:

- Klärung der Rollen und Verantwortlichkeiten für die Nachverfolgung und Bestrafung von Missbrauch
 - Wie können beispielsweise Roomsharing-Unternehmen den Bedenken öffentlicher Stellen bzgl. steigender Mieten in Städten wie Florenz und Reykjavik oder dem Wertverlust von Wohnvierteln in z.B. Barcelona entgegenzutreten?
- Koexistenz mit bestehenden Anbietern der klassischen Wirtschaft
 - Wie können Ridesharing- und Taxiangebote zu Gunsten der Kundinnen stärker unterschieden werden?
 - Wie können Roomsharing-Dienste öffentlichen Institutionen helfen, Großveranstaltungen wie die COP21-Konferenz der Vereinten Nationen in Paris im Dezember 2015 oder die Olympischen Spiele in Brasilien 2016 auszurichten?

2 Nicht-profitorientierte Varianten der Sharing Economy wie Couchsurfing haben diese Nachteile in der Regel nicht, dafür aber volatilere Finanzierungskonzepte (Dobusch 2017).

3 <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/paris-airbnb-101.html>, aufgerufen am 28.02.2019

- Steuern eintreiben
 - Sollen Sharing-Economy-Dienste Steuern eintreiben, wie es seit kurzem in Barcelona und Paris mit der Übernachtungssteuer durch Airbnb gehandhabt wird?
- Datenmissbrauch verhindern
 - TeilnehmerInnen der Sharing Economy können dabei helfen, Risiken zu klären und in Kooperation mit Regulierungsbehörden sicherzustellen, dass Kundinnen ihre Rechte kennen.

Für den öffentlichen Sektor ergibt sich daraus nach Ganapati und Reddick (2018) ein Paradoxon. Einerseits erfordern die genannten Herausforderungen regulatorische Eingriffe des Staates, um negative Auswirkungen der Sharing Economy zu minimieren. Andererseits muss er Sorge tragen, dass dabei der innovative Charakter und die damit einhergehenden Vorteile der Sharing Economy durch Regulierung nicht verhindert werden.

3 ERGEBNISSE

3.1 Methodisches Vorgehen

Im Rahmen dieser Studie wurde ein multimethodischer Ansatz gewählt, um aus unterschiedlichen Quellen Informationen über die Potentiale von Sharing Economy im öffentlichen Sektor zusammenzutragen und um erste Praxisbeispiele zu sammeln. So wurde eine Literaturrecherche durchgeführt, Fallbeispiele identifiziert sowie Interviews und ein Workshop mit Expertinnen durchgeführt.

Um eine definitorische Basis für Sharing Economy und verwandte Konzepte zu erhalten, wurde eine *Internet-Literaturrecherche* durchgeführt, die sich sowohl auf wissenschaftliche als auch auf Praxisquellen bezog. Dadurch konnten ebenfalls Potentiale und Risiken für Sharing Economy allgemein abgeleitet werden. Da Informationen zu Sharing Economy im öffentlichen Sektor bislang sehr rar sind, bezogen sich die identifizierten Ergebnisse vor allem auf den Privatsektor.

Um erste Beispiele für Sharing Economy-Konzepte im öffentlichen Sektor zu

geben, wurde gezielt nach *Fallbeispielen* gesucht, bei denen öffentliche Institutionen eine aktive Rolle spielen. In diesem Rahmen wurde eine US-amerikanische Sharing-Economy-Plattform für den öffentlichen Sektor sowie ein Car-Sharing-Verfahren aus Deutschland identifiziert.

Basierend auf den recherchierten Ergebnissen wurden vier Interviews mit Expertinnen und Experten geführt, die im öffentlichen Sektor arbeiten bzw. im Auftrag des öffentlichen Sektors tätig sind. Besonderes Augenmerk lag dabei auf bereits bekannten Einsatzmöglichkeiten von Sharing Economy im öffentlichen Sektor, auf den Potentialen und Risiken sowie auf den Voraussetzungen, die für einen Einsatz von Sharing Economy im öffentlichen Sektor geschaffen werden müssen.

Abschließend wurde auf dem Creative Bureaucracy Festival in Berlin ein knapp einstündiger Workshop mit ca. 20 TeilnehmerInnen und Teilnehmern aus dem öffentlichen Sektor durchgeführt. Nach

einer theoretischen Einführung in die Thematik „Sharing Economy“ durch den Workshopleiter wurde das Potential der Sharing Economy für den öffentlichen Sektor mit den Anwesenden Expertinnen und Experten diskutiert. In einem ersten Abschnitt wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gebeten, Ressourcen des öffentlichen Sektors zu identifizieren, die aus ihrer Sicht für Sharing Economy-Konzepte grundsätzlich geeignet sind. Rechtliche Aspekte wurden dabei zunächst außenvorgelassen. In einem zweiten Abschnitt wurden Überlegungen zum Potential der Sharing Economy in der öffentlichen Verwaltung diskutiert. Dazu wurden zunächst die Voraussetzungen des öffentlichen Sektors in Bezug auf Sharing-Economy-Konzepte in Form seiner Stärken und Schwächen thematisiert. In einem zweiten Schritt wurden dann Chancen und Risiken von Sharing-Economy-Konzepten für den öffentlichen Sektor erörtert. Abschließend wurden aus den gesammelten Ergebnissen Handlungsempfehlungen abgeleitet.

3.2 Betrachtete Fallstudien

MuniRent

Ein prominentes Beispiel für Sharing Economy im öffentlichen Sektor ist die Firma MuniRent (www.munirent.co) aus dem US-amerikanischen Michigan. MuniRent bietet öffentlichen Institutionen eine digitale Plattform, über die sie schwere Gerätschaften wie Bagger, Radlader oder Lastwagen an andere öffentliche Institutionen vermieten oder von anderen Institutionen mieten können (vgl. Abbildung 2). Die Idee basiert auf der Beobachtung, dass öffentlichen Institutionen häufig eine Vielzahl von Geräten besitzen, die sie über längere Zeiträume hinweg nicht nutzen. Auf der anderen Seite benötigen andere Institutionen solche Geräte und müssen sie bislang auf umständliche Weise mieten. Für eine monatliche Gebühr können öffentlichen Institutionen ihre zu vermietenden Geräte auf MuniRent auflisten lassen und verleihen bzw. die benötigten Geräte von anderen Institutionen ausleihen. Auf diese Weise können die vermietenden Institutionen ihre ungenutzten Geräte, deren Anschaffung zum Großteil sehr teuer war, gegenfinan-

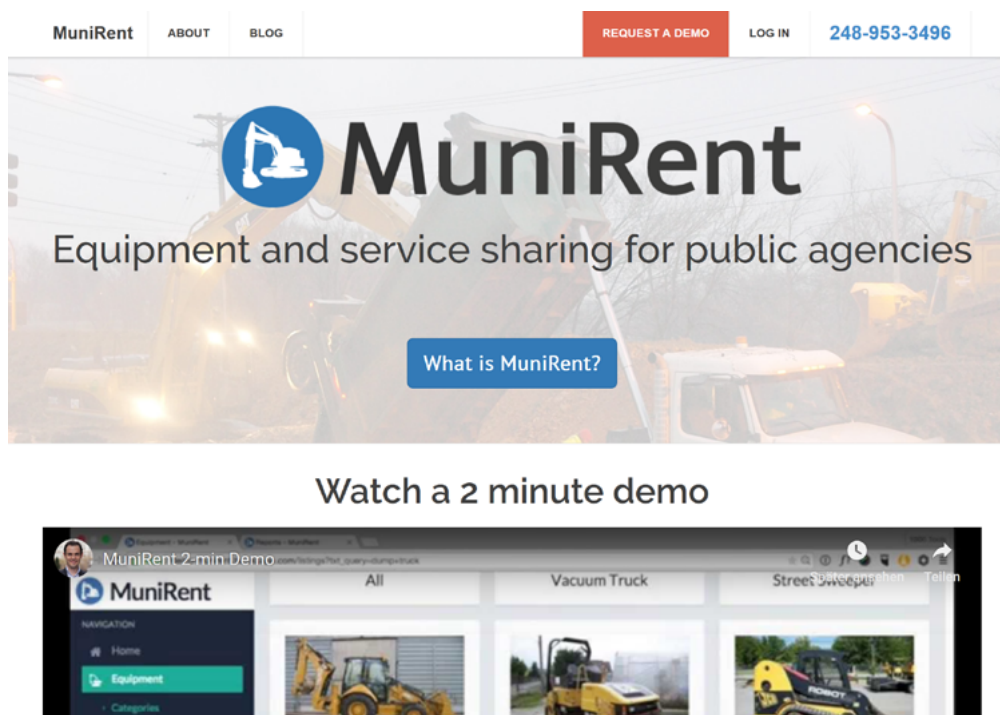


Abbildung 2: Webseite MuniRent⁴

4 <https://www.munirent.co/>, aufgerufen am 26.10.2018.

zieren, während die mietenden Institutionen nicht selbst über spezialisierte Geräte verfügen müssen, die sie selten nutzen.

MuniRent bietet zwei unterschiedliche Dienstleistungen an. Beim sogenannten „regional sharing“ übernimmt MuniRent die administrativen Prozesse bei der Vermietung von Geräten zwischen zwei (nahegelegenen) öffentlichen Institutionen. Das „internal sharing“ hingegen richtet sich an große Städte und öffentliche Institutionen auf Bundesebene. MuniRent unterstützt dabei die Allokation von Geräten zwischen Teams und Abteilungen innerhalb einer Institution und bietet Reservierungslisten und Kalender für die Geräte innerhalb einer Organisation an. Darüber hinaus ermöglicht MuniRent Auswertungen z.B. über die Auslastung der unterschiedlichen Geräte.

eMiO: Car Sharing in Offenbach

Ein Fallbeispiel für Sharing Economy im öffentlichen Sektor aus dem deutschen Raum ist das Forschungs- und Entwicklungsprojekt eMiO der Stadtwerke Offenbach, das das Ziel verfolgt, Elektromobilität zu fördern.⁵ Dazu bieten die

Stadtwerke Offenbach Unternehmen in der Region 40 Elektroautos zur Miete an. Das Projekt wird im Rahmen des Programms Modellregionen Elektromobilität vom Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur gefördert. Das Angebot richtet sich unter der Woche nur an Unternehmen und wird derzeit von 40 Unternehmen genutzt⁶ – u.a. von Pflegediensten, Arztpraxen oder Anwaltskanzleien.

Darüber hinaus ermöglicht es eMiO an Wochenende, wenn die Unternehmen die Fahrzeuge nicht benötigen, die Elektroautos über den Car-Sharing-Pool des Anbieters stadtmobil Rhein Main an Privatpersonen zu vermieten. Als Kundin von stadtmobil, als Nutzerin der eMobil-Station Offenbach oder als Besitzerin eines e-Ticket RheinMain ist es grundsätzlich möglich, die von eMiO ins offene Car-Sharing eingebrachten Fahrzeuge auszuleihen. eMiO ist dementsprechend ein Beispiel für Sharing Economy, bei dem der öffentliche Sektor sowohl die Rolle der Besitzerin als auch der Plattformanbieterin übernimmt.



Abbildung 3: Webseite von „eMiO“⁷

Aufgeladen mit vielen Vorteilen



⁵ www.offenbach.de/stadtwerke/microsite/emio/eMiO/Was-steckt-hinter-eMiO.php, aufgerufen am 17.04.2019.

⁶ Stand August 2015.

⁷ www.offenbach.de, aufgerufen am 26.10.2018.

Durch dieses Angebot fördern die Stadtwerke Offenbach auf der einen Seite die umweltverträglichere E-Mobilität sowohl unter Unternehmen als auch unter Bürgerinnen und Bürgern. Auf der anderen Seite wird durch die zweifache Nutzung der Elektrofahrzeuge eine Ressourcenoptimale Nutzung gewährleistet.

3.3 Analyse

Basierend auf den Interviews sowie dem Workshop mit Expertinnen und Experten im Rahmen des Creative Bureaucracy Festival wurden folgende Ergebnisse zusammengetragen: (1) eine Liste von teilbaren Ressourcen, die eine grundsätzliche Eignung des öffentlichen Sektors für die Rolle der Besitzerin aufzeigt, (2) eine Zusammenfassung der Chancen und Risiken der Sharing Economy für den öffentlichen Sektor.

Geeignete teilbare Ressourcen des öffentlichen Sektors

Neben Fahrzeugen und insbesondere E-Fahrzeugen sind nach Meinung der Interviewten vor allem Geräte wie bspw. Soundanlagen und auch Gebrauchsgegenstände (zum Beispiel Stühle) für Sharing Economy geeignet. Öffentliche Gebäude, wie Schulen, Universitäten oder Theater, sowie deren Räume stellen

weitere vorgeschlagene teilbare Ressourcen dar. Eine ähnliche Eignung wurde für öffentliche Areale und Anlagen, zum Beispiel Sporthallen und Freizeitplätze, Grünflächen und Parkplätze, erkannt. Parkplätze für öffentliche Bedienstete sind bspw. am Abend und am Wochenende i.d.R. ungenutzt und könnten in diesen Zeiträumen allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich gemacht werden.

Neben materiellen Ressourcen wurden mehrfach Personalressourcen sowie Infrastruktur wie Internet oder IT-Einrichtungen genannt. Auch Daten (beispielsweise Geodaten), Wissen, und allgemein Dienstleistungen bzw. Arbeitsprozesse wurden aufgezählt. Erste Beispiele existieren bereits mit Dienstleistungszentren, die von mehreren Kommunen gemeinsam genutzt werden. Eine Übersicht der teilbaren Ressourcen findet sich in Tabelle 2.

Chancen von Sharing-Economy-Konzepten im öffentlichen Sektor

Einen klaren Vorteil des öffentlichen Sektors sehen die Expertinnen und Experten in seiner (rechtlichen) Stellung. Staatliche Monopole in bestimmten Bereichen ermöglichen es dem öffentlichen Sektor, in Feldern tätig zu werden, die der private Sektor nicht abdecken kann. Weiterhin sind öffentliche Einrichtungen durch seine rechtliche Sonderrolle als Akteu-

Materielle Ressourcen	Immaterielle Ressourcen
Fahrzeuge insbesondere E-Fahrzeuge	Infrastruktur wie Internet oder IT-Einrichtungen
Geräte und Gebrauchsgegenstände wie Stühle und Soundanlagen	Daten, bspw. Geodaten
Öffentliche Gebäude, wie Schulen, Universitäten oder Theater, insbesondere deren Räume	Wissen, bspw. zu Verwaltungsprozesse
Öffentliche Areale und Anlagen, z.B. Sporthallen und Freizeitplätze, Grünflächen und Parkplätze	Dienstleistungen Personalressourcen

Tabelle 2: Teilbare Ressourcen des öffentlichen Sektors

re besonders verlässlich, können bspw. nicht insolvent gehen. Eine weitere Stärke wird von den Interviewten im Wesen des öffentlichen Sektors gesehen. Durch seine breiten Zuständigkeiten, die nahezu alle Lebensbereiche berühren, und seine geografische Flächenabdeckung sind öffentliche Einrichtung besonders nahe bei den Bürgerinnen und Bürgern. Das ermöglicht es, Potentiale und Möglichkeiten für Sharing-Economy-Konzepte früh zu erkennen und diese in einem feingranularen und lückenlosen Netz bereitzustellen.

Ein möglicher Beitrag zum Gemeinwohl durch die Förderung von kollaborativen Konzepten wird als große Chance der Sharing Economy für die öffentliche Verwaltung gesehen. Die Expertinnen und Experten versprechen sich u.a. eine integrative Wirkung von „öffentlicher“ Sharing Economy, die den öffentlichen Sektor und die Bürgerinnen und Bürger durch eine enge Kooperation näher zusammenbringen könnte. Finanzielle Einsparungen durch effizientere Ressourcennutzung und durch Verleih von ungenutzten Assets stellt die zweite große Chance dar. Mit den freiwerdenden finanziellen Mittel könnten nach Meinung der Expertinnen und Experten nachhaltige Investitionen getätigt werden. Darüber hinaus könnten Sharing-Economy-Konzepte zwischen öffentlichen Institutionen helfen, geringe Ressourcen zu kompensieren. Während bspw. Kommunen Massengeschäfte wie z.B. Kfz-Anmeldungen relativ problemlos mit ihren derzeitigen Kapazitäten stemmen können, sind bei Sonderfällen, bei denen Wissen nur punktuell gebraucht wird, Kapazitäten häufig knapp. Abhilfe könnte hier z.B. eine geteilte Mitarbeiterin bzw. ein geteilter Arbeitsplatz schaffen, auf den mehrere Kommunen nach Bedarf zugreifen können.

Risiken von Sharing-Economy-Konzepten im öffentlichen Sektor

Als Schwächen des öffentlichen Sektors wurden insbesondere einige, mit bürokratischen Strukturen assoziierte Eigenschaften wie Zurückhaltung gegenüber Neuem und starre Strukturen genannt. Ganz praktische Gefahren

liegen nach Einschätzung der Interviewten darin, dass geteilte Ressourcen nicht mehr spontan verfügbar sind. Wenn beispielsweise der eigene Bagger gerade von einer anderen Kommune geliehen wird, kann er nicht direkt genutzt werden. Dadurch verringert sich die Flexibilität von Abläufen und Vorgängen. Weiterhin wird bei scheiternden Sharing Economy-Projekten eine negative öffentliche Wirkung befürchtet, die nachhaltige Auswirkungen auf das Bild des öffentlichen Sektors haben könnte. Auch könnten öffentliche Einrichtungen als Akteure in der Sharing Economy unrechtmäßig in bestehende, funktionierende Märkte eingreifen und mit privaten Unternehmen konkurrieren, ein Umstand, der als nicht vereinbar mit marktwirtschaftlichen Prinzipien gesehen wird. Schließlich stellt der Datenschutz den öffentlichen Sektor vor Herausforderungen.

Rechtliche Aspekte

Sowohl in den durchgeführten Interviews als auch im Workshop wurden rechtliche Aspekte von Sharing-Economy-Konzepten in der öffentlichen Verwaltung thematisiert. Dazu zählten Fragen des Steuerrechts, insbesondere zur Umsatzsteuer, die für öffentliche Einrichtungen relevant ist, die als Ressourcenanbieter und/oder Plattformbetreiber auftreten. Dabei ging es maßgeblich um die Anwendung von § 2 b UStG. Weiterhin wurde die rechtliche Lage bezüglich der grundsätzlichen Legalität von Sharing-Economy-Angeboten des öffentlichen Sektors als kompliziert beschrieben. In vielen Fällen fehle die rechtliche Klarheit und müsse durch aufwändige Recherche hergestellt werden.

3.4 Diskussion

Die Sharing Economy hat Potential im öffentlichen Sektor in Deutschland. Konkrete Umsetzungen sollten allerdings differenziert analysiert werden, um nicht nur Stärken und Chancen zu betrachten, sondern auch Schwächen und Gefahren frühzeitig zu erkennen (vgl. Abbildung 4). Das zeigen die im Rahmen der Kurzstudie untersuchten Fallbeispiele und die empi-

rischen Ergebnisse der Kurzstudie. Das Car-Sharing-Angebot der Stadtwerke Offenbach ist ein erstes Beispiel für eine öffentliche Einrichtung, die als Besitzerin und Plattformanbieterin fungiert. Angebote wie MuniRent lassen sich grundsätzlich auf den deutschen Kontext übertragen. Die mittels Expertinnen und Experten zusammengestellte Übersicht von teilbaren Ressourcen zeigt das grundsätzliche Potential der Sharing Economy über E-Fahrzeuge hinaus. Die Liste deckt jedoch ein sehr breites Spektrum an Ressourcen ab und bedarf deshalb einer detaillierteren Untersuchung, die u.a. Faktoren für eine Teilbarkeit erarbeitet.

Dank der Stärken des öffentlichen Sektors, insbesondere seine Verbreitung in der Fläche, sind die Chancen der Sharing Economy im öffentlichen Sektor besonders groß. Expertinnen versprechen sich u.a. Beiträge zum Gemeinwohl und eine effizientere Ressourcennutzung. Aber auch die Risiken sind evident. Mit seinen bürokratischen Strukturen fehlen dem öffentlichen Sektor die neuen Schlüsselwerte, die die Sharing Economy tragen. Eine Transformation hin zu diesen Werten wird als sehr herausfordernd einge-

schätzt, da zum Beispiel das Netzwerk von betroffenen Akteuren im öffentlichen Sektor oft relativ komplex ist (vgl. zum Beispiel (Balta et al. 2015)). Schließlich fehlt auch rechtliche Klarheit, was die Teilnahme öffentlicher Einrichtungen an der Sharing Economy bremst.

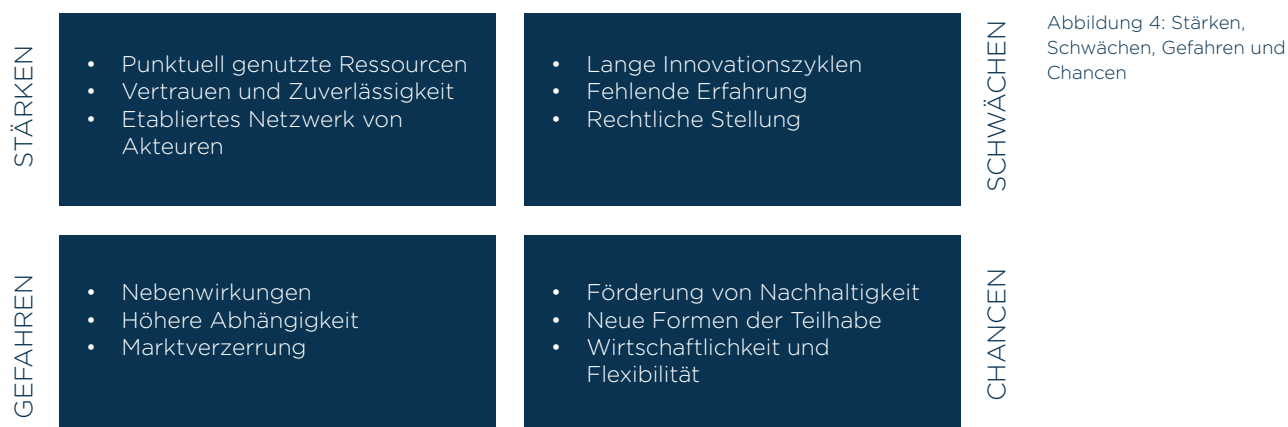


Abbildung 4: Stärken, Schwächen, Gefahren und Chancen

4 HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN

Basierend auf dem erarbeiteten wissenschaftlichen und praktischen Hintergrund zur Sharing Economy wurden mithilfe der Ergebnisse dieser Kurzstudie erste Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Sektor in Deutschland abgeleitet.

Relevante Ressourcen identifizieren

Wie die empirischen Ergebnisse zeigen, verfügt der öffentliche Sektor über zahlreiche Ressourcen, die grundsätzlich teilbar sind. Die aufgeführten Ressourcen sind jedoch sehr unterschiedlich, was unterschiedliche Eignungsgrade vermuten lässt und eine genauere Analyse erfordert. Faktoren wie Ökologie und Wirtschaftlichkeit sowie weitere noch zu definierende Faktoren sollten bei der Identifizierung relevanter Ressourcen miteinbezogen werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen klären

Eine der großen Hürden für Sharing-Economy-Konzepte im öffentlichen Sektor ist die unklare rechtliche Situation. Solange diese Unklarheiten bestehen, können die Chancen der Sharing Economy nicht ausgeschöpft werden. Der Gesetzgeber sollte deshalb die rechtlichen Rahmenbedingungen klären und damit Sicherheit für öffentliche Einrichtungen schaffen.

Prozesse definieren für den Umgang mit der Sharing Economy

Bei Sharing-Economy-Konzepten im öffentlichen Sektor müssen sehr viele unterschiedliche Aspekte und Faktoren berücksichtigt werden – von der Eignung der Ressourcen über das Geschäftsmodell bis hin zu rechtlichen Fragen. Um den Umgang mit dieser Komplexität zu steuern, sollten Prozesse für den Umgang

des öffentlichen Sektors mit Sharing-Economy-Konzepten entwickelt werden.

Information und Umdenken im Management

Die Sharing Economy mit ihren neuen Schlüsselwerten erfordert ein Umdenken und Ausprobieren. Der öffentliche Sektor mit seinen langen Innovationszyklen und bürokratischen Strukturen besitzt nicht zwingend die dazu nötige Offenheit und Fähigkeiten. Dieser Schwäche sollte deshalb über gezielte Informationen und Schulung zu den Chancen der Sharing Economy entgegengewirkt werden. Insbesondere Führungskräfte sollten vorangehen und über eine Vorbildfunktion den nötigen kulturellen Wandel vorantreiben.

5 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Die Ergebnisse dieser Kurzstudie haben einen ersten Einblick in Sharing-Economy-Konzepte im öffentlichen Sektor gegeben. Nach einer definitiven und theoretischen Einordnung der Sharing Economy wurde anhand von zwei Praxisbeispielen aufgezeigt, wie Sharing Economy im öffentlichen Sektor funktionieren kann. Mithilfe von Interviews sowie einem Workshop mit Expertinnen und Experten wurden weitere Chancen und Risiken sowie für Sharing Economy potentiell geeignete Ressourcen identifiziert. Basierend auf diesen Ergebnissen wurden abschließend Stärken, Schwächen, Gefahren sowie Chancen identifiziert sowie erste Handlungsempfehlungen gegeben.

Zukünftig könnten aktuelle Technologieentwicklungen wie Methoden der Künstlichen Intelligenz (KI) oder die Blockchain die Sharing Economy weiter fördern und anschieben. Die KI kann insbesondere beim sogenannten „Matching“, also dem Zusammenbringen von Angebot und Nachfrage, helfen. Selbstlernende Algorithmen könnten basierend auf Daten zu vergangenen Matches zukünftige Matches besser vorhersagen. Die Blockchain wiederum erlaubt verteilte und manipulationssichere Plattformen, die die bisher notwendige zentrale Instanz nicht mehr brauchen. Solche Plattformen wären dann wieder stärker crowdbasiert und unabhängiger. Für den öffentlichen Sektor ergeben sich damit weitere Chancen und potentielle Sharing-Economy-Konzepte, die in einem geeigneten rechtlichen Rahmen ausgeschöpft werden sollten.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Funktionsweise Sharing Economy (basierend auf Benoit et. al. 2017)	5
Abbildung 2: Webseite MuniRent	11
Abbildung 3: Webseite von „eMio“	12
Abbildung 4: Stärken, Schwächen, Gefahren und Chancen	15
Tabelle 1: Schlüsselwerte (basierend auf Heimans und Timms 2014)	8
Tabelle 2: Teilbare Ressourcen des öffentlichen Sektors	13

LITERATURVERZEICHNIS

Andersson, M., Hjalmarsson, A., and Avital, M. 2013. "Peer-to-Peer Service Sharing Platforms: Driving Share and Share Alike on a Mass-Scale," *International Conference on Information Systems 2013*.

Balta, D., Greger, V., Wolf, P., & Krcmar, H. (2015). E-government stakeholder analysis and management based on stakeholder interactions and resource dependencies. In *48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, pp. 2456-2465, IEEE.

Benoit, S., Baker, T. L., Bolton, R. N., Gruber, T., and Kandampully, J. 2017. "A triadic framework for collaborative consumption (CC): Motives, activities and resources & capabilities of actors," in *Journal of Business Research*, Volume 79, 2017, pp. 219-227 (doi: 10.1016/j.jbusres.2017.05.004).

Cheng, M., 2016. "Sharing economy: A review and agenda for future research," in *International Journal of Hospitality Management*, Volume 57, 2016, pp. 60-70 (doi: 10.1016/j.ijhm.2016.06.003).

Dobusch, L., 2017. "Visionen der digitalen Stadt: Smart, Sharing oder Open?" in *WISO direkt*, Volume 33/2017.

Frenken, K., and Schor, J. 2017. "Putting the sharing economy into perspective" in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Volume 23, pp. 3-10 (doi: 10.1016/j.eist.2017.01.003).

Ganapati, S., and Reddick, C. G. 2018. "Prospects and challenges of sharing economy for the public sector" in *Government Information Quarterly*, Volume 35, Issue 1, pp. 77-87 (doi: 10.1016/j.giq.2018.01.001).

Gerwe, O., and Silva, R. 2018. "Clarifying the Sharing Economy: Conceptualization, Typology, Antecedents, and Effects" in *Academy of Management Perspectives* (doi: 10.5465/amp.2017.0010).

Heimans, J., and Timms, H. 2014. "Understanding 'New Power'" in *Harvard Business Review*, Volume December 2014.

Hofmann, S., Za, S., Braccini, A., Sæbø, Ø. 2018. "Exploring the Concept of Collaborative Consumption in the Public Sector," at *Scandinavian Workshop on E-Government, Kopenhagen, Dänemark*.

Marchi, A., and Parekh, E. 2015. "How the sharing economy can make its case" in *McKinsey Quarterly*, Volume December 2015.

Matofska, B., 2016. „What is the Sharing Economy?" at <http://www.thepeoplewhoshare.com/blog/what-is-the-sharing-economy/>, retrieved on 26th of October 2018.

Moon, M. J., 2017 „Government-driven Sharing Economy: Lessons from the Sharing City Initiative of the Seoul Metropolitan Government", in *Journal of Developing Societies*, Volume 33, Issue 2, pp. 223-243 (doi: 10.1177/0169796X17710076)

IMPRESSUM

Die Kurzstudie basiert auf einer Initiative des Nationalen E-Government Kompetenzzentrum e. V.

Ansprechpartner

Dian Balta, M.Sc.

fortiss gemeinnützige GmbH
balta@fortiss.org

Nationales E-Government Kompetenzzentrum e. V.

Pressehaus/ 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org

Gestalterische Umsetzung

made in – Branding & Interactive Design
www.madein.io

BERICHTE DES NEGZ

Folgende Kurzstudien sind in der Reihe „Berichte des NEGZ“ bereits erschienen:

- Nr. 1** Schuppan, T., Köhl, S., Off, T. (2018). Vollzugsorientierte Gesetzgebung durch eine Vollzugssimulationsmaschine, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 2** Ogonek, N., Distel B., Ben Rehouma, M., Hofmann, S., Räckers, M. (2018). Digitalisierungsverständnis von Führungskräften, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 3** Djeffal, C. (2018). Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin. » [DOI](#)
- Nr. 4** Fadavian, B., Franzen-Paustenbach, D., Rehfeld, D., Schmitt, M., Schweikart, D., Djeffal, C. (2019). Data Driven Government, Berlin. » [DOI](#)



**Nationales E-Government
Kompetenzzentrum e. V.**

Pressehaus / 4102
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin

+49 (0)30 80494747
info@negz.org
negz.org