

>STELLUNGNAHME

zum Antrag „Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen!“ der SPD-Landtagsfraktion (Drs. 17/8423)

Köln, 16. April 2020

In Nordrhein-Westfalen sind 335 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Nordrhein-Westfalen leisten jährlich Investitionen in Höhe von über 2,5 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von mehr als 32 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 76.000 Beschäftigte.

[Verband kommunaler Unternehmen e.V.](#) · Landesgruppe Nordrhein-Westfalen · Brohler Str. 13 · 50968 Köln

Vorbemerkungen

Die nordrhein-westfälische Landesgruppe des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. vertritt 335 Stadtwerke und kommunale Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Ob bei der Ausgestaltung zukunftsweisender Quartierskonzepte, der Entwicklung intelligenter Mobilitätsangebote oder dem Ausbau der Breitbandinfrastruktur – die gut 330 Mitgliedsunternehmen aller Sparten und Größenklassen der VKU-Landesgruppe NRW sind unverzichtbare Partner für die Umsetzung von Smart City-Konzepten und Digitalisierung vor Ort.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Antrag „Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen!“ der SPD-Landtagsfraktion Stellung nehmen zu dürfen. Die VKU-Landesgruppe NRW begrüßt ausdrücklich, dass sich der Antrag mit einer seiner zentralen Forderungen dem flächendeckenden Ausbau der Glasfaserinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen widmet. Denn in Nordrhein-Westfalen betreiben kommunale Unternehmen derzeit eine mehr als 50.000 Kilometer lange Glasfaserinfrastruktur und investieren jährlich mehr als 80 Millionen Euro in den Breitbandausbau. Damit treiben die kommunalen Unternehmen die Digitalisierung in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens aktiv weiter voran.

Breitband ist moderne Daseinsvorsorge und nach Auffassung der VKU-Landesgruppe NRW außerdem eine grundlegende Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land. Kommunen und kommunale Unternehmen übernehmen im Rahmen einer modernen Daseinsvorsorge Verantwortung für ihre Region, indem sie neue, digitale und bürgerorientierte Anwendungen und Dienstleistungen schaffen und damit zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen, wie bspw. dem Klimawandel, begegnen. Die VKU-Landesgruppe NRW verweist an dieser Stelle auf ihr [Positionspapier](#) „Kommunale Unternehmen als zentrale Akteure auf dem Weg zu vernetzten Städten und Regionen“, das anhand zahlreicher praktischer Beispiele aufzeigt, wie kommunale Unternehmen in Städten und Gemeinden die Smart City realisieren.

Zu den Aussagen des Antrags im Einzelnen

› RELEVANZ DER THEMATIKEN „DIGITALE DASEINSVORSORGE“ UND „SMART CITY“ FÜR NORDRHEIN-WESTFÄLISCHE KOMMUNEN

Wir stimmen mit der Aussage des Antrags überein, dass die Themen "Digitale Daseinsvorsorge" und "Smart City" für die nordrhein-westfälischen Kommunen eine große Relevanz haben. Die Relevanz der Thematik „Smart City“ zeigt sich insbesondere auch am Engagement und der Investitionsbereitschaft von kommunalen Unternehmen, die bereits zahlreiche Projekte in diesem Bereich angestoßen haben und vielen Kommunen damit den Weg in eine Smart City-Zukunft ebnen.

Gemeinsam mit den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen müssen Stadtwerke und kommunale Unternehmen zeitgemäße Antworten auf stets neue, vielgestaltige Herausforderungen finden. Aus Sicht der VKU-Landesgruppe NRW sind kommunale Unternehmen die zentralen Instanzen in Städten und Regionen, denn sie übernehmen Verantwortung bei der Digitalisierung und Vernetzung von öffentlichen Dienstleistungen. Mit intelligenten Dienstleistungen auf Basis ihrer digitalen Infrastrukturen werden kommunale Unternehmen künftig noch stärker in eine effiziente Nutzung von Energie und Ressourcen investieren und die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger verbessern. Kommunale Unternehmen treiben die digitale Transformation voran, indem sie die neuesten Technologien der Informationstechnik konsequent innerhalb ihrer Organisation und im Kontext der Entwicklung neuer, bürgerorientierter Produkte und Dienstleistungen nutzen. Daher begrüßt die VKU-Landesgruppe NRW den Antrag der SPD-Landtagsfraktion. Zum einen adressiert er die vielen Aspekte im Zusammenhang mit der digitalen Daseinsvorsorge, zum anderen thematisiert er wichtige Fragen bzgl. der Kompetenzverteilung hinsichtlich Datenaustausch sowie Datenverwendung innerhalb von Smart City-Projekten.

› BETEILIGUNG DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER VOR ORT SOWIE DARAUF AUFBAUEND KOOPERATIONEN VON STÄDTEN, STADTWERKEN UND UNTERNEHMEN

Mit Unterstützung des VKU hat das Beratungshaus BET in seiner Studie [„Kommunale Infrastruktur: Aufbruch in eine smarte Zukunft“](#) aus 35 erfolgreichen Smart City-Projekten Handlungsempfehlungen abgeleitet, von denen Kommunen und kommunale Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Smart City-Konzepte profitieren können. Unter anderem hat sich gezeigt, dass die oftmals langwierigen Entscheidungsprozesse im kommunalen Umfeld ein großes Hindernis bei der praktischen Umsetzung von Smart City-Projekten darstellen. Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von kommunalen Smart City-Projekten ist in jedem Fall die Unterstützung durch die lokale Bevölkerung, die Kommunalpolitik und die lokal ansässige Wirtschaft.¹

Kommunale Unternehmen genießen im Vergleich zu ihrer privatwirtschaftlichen Konkurrenz traditionell ein konstant hohes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Daraus ergibt sich ein Kommunikationsvorteil in Bezug auf den konkreten Nutzen von Smart City-Projekten, der für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die lokale Wirtschaft sowie für die Entscheidungsträgerinnen und -träger in den Städten und Gemeinden, offen und transparent dargelegt werden muss. Die frühzeitige Beteiligung aller kommunalen Stakeholder kann in Kooperation von Stadt und kommunalem Unternehmen bestmöglich sichergestellt werden. Schon heute übernehmen Stadt und kommunales Unternehmen gemeinsam eine Vermittlerrolle bei der Umsetzung von Smart City-Projekten. Sie sind erfahren in der Kommunikation und der Abwägung von Interessen zahlreicher unterschiedlicher Stakeholder. Daher begrüßt die VKU-Landesgruppe NRW den Vorschlag der SPD-Landtagsfraktion zur Schaffung von „Strukturen für die Kooperation von Städten, Stadtwerken, Unternehmen und Start-ups [...], die auch die Beteiligung der lokalen Bevölkerung sicherstellen.“ Die Etablierung transparenter und verlässlicher Kommunikations- und Kooperationsstrukturen ist eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg von Smart City-Konzepten. Kommunale Unternehmen in Nordrhein-Westfalen sind bereit, ihrer Informationsverantwortung in diesem Zusammenhang gerecht zu werden.

¹ BET GmbH (2019): Kommunale Infrastruktur: Aufbruch in eine smarte Zukunft, S. 27.

› DIGITALE MODELLKOMMUNEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Eine wesentliche Anforderung des Landesprogrammes „Digitale Modellkommunen NRW“ lautete, dass die im Rahmen der Förderung entwickelten Lösungen skalierbar und replizierbar sein müssen, damit diese auch von anderen Gemeinden übertragen und von ihnen eingesetzt werden können. Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen hat eine positive Zwischenbilanz des Landesprogrammes gezogen. Zahlreiche hoch innovative und digitale Leistungsbündel sollen nun auf weitere Kommunen in Nordrhein-Westfalen übertragen werden. An den verschiedensten Projekten waren neben den Modellkommunen auch einige Mitgliedsunternehmen der VKU-Landesgruppe NRW beteiligt: So waren diese u.a. verantwortlich für die notwendigen digitalen Infrastrukturen, bspw. für Mobilitätsplattformen oder IoT-Anwendungen in den geförderten Kommunen. Daher teilt die VKU-Landesgruppe NRW die Meinung des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen zur positiven Zwischenbilanz des Landesprogrammes „Digitale Modellkommunen NRW“. Jetzt gilt es, die erzielten Ergebnisse auf andere Kommunen zu übertragen.

Die VKU-Landesgruppe NRW unterstützt aber auch die Forderungen des Antrags der SPD-Fraktion, „Kommunen bei der Erarbeitung individueller Smart-City-Strategien zu unterstützen“ sowie „den angekündigten Förderfonds „K-400 – Kommunal wird Digital“ auf den Weg zu bringen“. Damit digitale Daseinsvorsorge flächendeckend in Nordrhein-Westfalen gelebte Realität werden kann, braucht es eine Ausweitung der vorhandenen finanziellen Fördermechanismen, insbesondere auch auf kleinere Kommunen. Zu dieser Einschätzung kommt auch die Kommunalstudie 2019 „Wie smart sind Deutschlands Kommunen?“, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums im Rahmen der Initiative Stadt.Land.Digital durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt wurde. Eines der zentralen Ergebnisse ist, dass es bei der Umsetzung von Digitalisierungsstrategien noch Defizite bei vielen Städten und Gemeinden gibt. Eine Vielzahl von Kommunen wünsche sich insbesondere mehr Hilfestellung vom Bund, den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden. Damit die Umsetzung der digitalen Transformation in der Fläche gelingen könne, benötigen die Kommunen z.B. konkrete Pläne, an denen sie sich orientieren

können, bspw. in Form von Leitfäden oder Checklisten.² Die Studie unterstreicht somit die Forderung nach einer individuellen Beratung und Unterstützung von Kommunen bei Umsetzung von Smart City-Konzepten.

› DIGITALE DASEINSVORSORGE NICHT DEM MARKT ÜBERLASSEN

Dass Betreiber datenbasierter Geschäftsmodelle zunehmend die Produktentwicklung und Preisgestaltung in einigen Märkten mitbestimmen, lässt sich bspw. an Branchen wie dem Einzelhandel (Amazon), Hotelgewerbe (Airbnb) oder Taxigewerbe (Uber) beobachten. Digitale Geschäftsmodelle tendieren zur Monopolbildung, weshalb in diesen und anderen Märkten inzwischen Unternehmen den Markt dominieren, die im Grunde lediglich eine IT-Architektur besitzen aber vor Ort in einer Kommune mit einem Unternehmensstandort nicht präsent sind.³ Auch kommunale Unternehmen sehen sich in den Bereichen der klassischen Daseinsvorsorge vermehrt mit Anbietern konfrontiert, deren Geschäftsmodell die Verarbeitung von kommunalen bzw. regionalen Daten ist. Ein prominentes Beispiel sind multimodale Mobilitätsplattformen für die Reiseplanung mit mehreren Verkehrsmitteln, die als White-Label-Produkt an verschiedenste Städte und Verkehrsunternehmen verkauft werden können. Diese Produkte stiften zwar Nutzen für die Kunden, jedoch nicht für die regionale Wertschöpfung.

Eine durch den VKU und die kommunalen Spitzenverbände unterstützte Studie von PD – Berater der öffentlichen Hand kommt zu der Einschätzung, dass Smart City-Verträge zwischen Kommunen und privaten Anbietern häufig datenschutzrechtlich einschränkende Klauseln enthalten und die Kommunen damit in ihrer Datensouveränität einschränken. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Kommunen den Wert ihrer kommunalen Daten oftmals nicht richtig einschätzen und entsprechend nachteilig über die Nutzungsrechte für Datensätze innerhalb von Smart City-Anwendungen verhandeln. Die Studie empfiehlt Verwaltungsspitzen daher, den Umgang mit kommunalen Daten als strategisches Thema zu begreifen, das im Diskurs mit der Politik, den Geschäftsführern der kommunalen Beteiligungen sowie den Bürgern und Mitarbeitern angegangen werden sollte. Dabei sollten Kommunen die Datennutzungsklauseln in Smart City-

² Initiative Stadt.Land.Digital (2020): Wie smart sind Deutschlands Kommunen?, S. 20 f.

³ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 27 f.

Vertragsentwürfen kritisch unter die Lupe nehmen.⁴

Die VKU-Landesgruppe NRW teilt die Einschätzungen der zuvor genannten Studie und sieht ebenfalls die Notwendigkeit von zusätzlichem Unterstützungs- und Informationsbedarf für Kommunen. Bei der Umsetzung von Smart City-Strategien braucht es faire Spielregeln, die für kommunale wie privatwirtschaftliche Unternehmen gelten und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe von Kommune und Dienstleister ermöglichen. In diesem Zusammenhang gilt es, auch auf nationaler Ebene bei der Umsetzung der Richtlinie über Open Data und zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ (PSI-Richtlinie) mit Augenmaß zu handeln und die in der Richtlinie enthaltenden Datenbereitstellungspflichten für kommunale Unternehmen im Sinne eines fairen Wettbewerbs mit privaten Unternehmen nicht weiter zu verschärfen. Denn eine verschärfte Umsetzung der europäischen Vorgaben würde nicht nur einen hohen personellen und finanziellen Aufwand für öffentliche Unternehmen bedeuten, sondern überdies die Entwicklung einer verlässlichen und flächendeckenden digitalen Daseinsvorsorge beeinträchtigen.

Diese fairen Spielregeln braucht es auch beim Thema kommunalwirtschaftliche Betätigung. Um auch weiterhin im Wettbewerb bestehen zu können, müssen kommunale Unternehmen agieren können wie ihre privaten Konkurrenten. Andernfalls wären sie künftig nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge in Bereichen wie der Energieversorgung wahrzunehmen und die (digitale) Transformation aktiv mit zu gestalten. Kommunale Unternehmen sind sowohl gemeinwohlorientierte Versorger als auch Akteure im marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Um die hohe Qualität und zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge in Deutschland gewährleisten zu können, braucht es ein an den Herausforderungen des dezentralen und digitalen Zeitalters orientiertes, modernes und zukunftsicheres Verständnis des Gemeindefinanzrechts. Wir begrüßen daher die seitens der nordrhein-westfälischen Landesregierung in der Koalitionsvereinbarung formulierte Absicht, dass öffentliche Unternehmen in diesem Marktumfeld auch in Zukunft die Chance haben müssen, ihren Auftrag effektiv erfüllen zu können.⁵

⁴ PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (2020): Datensouveränität in der Smart City, S. 14 ff.

⁵ NRW-Landesregierung (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, S. 41.

› DATENHOHEIT VOR DEM HINTERGRUND DIGITALER DASEINSVORSORGE

Um die digitale Daseinsvorsorge in Deutschland nachhaltig zu stärken, braucht es einen klugen Rechtsrahmen mit konsistenten Regeln für den Umgang und die Nutzung von Daten. Auch kommunale Unternehmen benötigen diese Rechts- und Planungssicherheit, um den Wandel hin zu smarten Städten und Regionen weiter aktiv gestalten und entsprechend langfristig investieren zu können. Die Studie [„Digitale Daseinsvorsorge stärken“](#) der Quadriga Hochschule beschreibt, wie die Leitplanken für einen solchen Rechtsrahmen in Deutschland aussehen könnten. Sie lauten konkret:

1. Etablierung eines bundesweiten Public Data Space als Referenzarchitektur

Ein bundesweiter Public Data Space würde dem dezentralen Datenaustausch zwischen vertrauenswürdigen kommunalen und privaten Akteuren dienen und Kooperationen für neue Smart-City-Lösungen ermöglichen bzw. bereits bestehende Kooperationen vereinfachen. Durch klare regulatorische Vorgaben für einzelne Datenräume kann die Rolle der digitalen Daseinsvorsorge berücksichtigt werden. Ein gutes Beispiel für eine derartige Infrastruktur stellt Estland dar, das die behördliche Nutzung persönlicher Daten ermöglicht, aber gleichzeitig Transparenz für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Ein derartiges System aus Konzepten, Verfahrens- und Rechtsvorschriften, Sicherheitsvorgaben, technischen Standards sowie einer Infrastruktur für den dezentralen Austausch von Daten kann auch in Deutschland etabliert sowie auf Unternehmen und Kunden erweitert werden und damit Handlungssicherheit schaffen.⁶

2. Formulierung eines Public Data German Standard

Ein derartiger moderner, kommunaler Daten-TÜV kann als eine grundlegende, genormte digitale Architektur verstanden werden, die technische, ökonomische und rechtliche Anforderungen an den Datenaustausch klar definiert. Über ein derartiges Qualitätssiegel würde im Bereich des Datenaustausches mehr Orientierung und Transparenz geschaffen. Insbesondere kommunale und mittelständische Unternehmen

⁶ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 41 f.

könnten auf die einheitlichen Vorgaben des Standards zurückgreifen und müssen Vorgehensweisen je nach Projekt und Zielsetzung nicht ständig neu erfinden.⁷

3. Umsetzung der PSI-Richtlinie der Europäischen Union in nationales Recht unter Nutzung der gegebenen Auslegungsspielräume

Die PSI-Richtlinie der EU regelt, dass nicht-personenbezogene Verwaltungsdaten seitens der öffentlichen Hand unter bestimmten Bedingungen Dritten – zumeist kostenlos – zur Verfügung gestellt werden müssen. In 2019 wurde die PSI-Richtlinie novelliert und auch auf öffentliche Unternehmen ausgeweitet. Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für eine möglichst enge Auslegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie in Bezug auf öffentliche Unternehmen einsetzen. So können bestimmte Daten aus dem Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie herausfallen, indem die EU bspw. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, wie zu kritischen Infrastrukturen, möglichst weit auslegt. Zentral ist darüber hinaus, dass die Konkretisierung von „hochwertigen Datensätzen“ (high-value datasets, kurz: HVD) möglichst eng ausgestaltet und im Rahmen einer breiten Marktbeteiligung erfolgt.⁸ Diese Nutzung der verbleibenden Auslegungs- und Umsetzungsspielräume soll Kommunen und insbesondere kommunale Unternehmen vor dem weiteren Verlust ihrer Handlungsfreiheiten schützen und im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge den Wettbewerb mit der Privatwirtschaft ermöglichen.

Ihr Ansprechpartner

Markus Moraing
Geschäftsführer der VKU-Landesgruppe NRW
Brohler Straße 13
50968 Köln
0221/3770-224
moraing@vku.de

⁷ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 44 f.

⁸ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 60 f.