

Kooperationen zur Umsetzung von Smart-City-Projekten

Entscheidungshilfen für Kommunen

Roman Ringwald, Lisa Angela Gut, Sophia Weber, Jana Kutscher



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikoversorgung und Verkehr“
Eva Schweitzer
smart-city-forschung@bbr.bund.de

Autorinnen und Autoren

Koordinierungs- und Transferstelle Modellprojekte Smart Cities:
Becker Büttner Held Rechtsanwälte Steuerberater Unternehmensberater PartGmbH
Roman Ringwald, Lisa Angela Gut, Sophia Weber, Jana Kutscher
roman.ringwald@bbh-online.de

Redaktion

Koordinierungs- und Transferstelle Modellprojekte Smart Cities:
Dorothee Fricke, Silvia Oster, DLR Projektträger

Stand

Juli 2024

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de; Stichwort: Kooperationen zur Umsetzung von Smart-City-Projekten

Satz und Layout

Koordinierungs- und Transferstelle Modellprojekte Smart Cities:
Kompetenzzentrum Öffentlichkeitsarbeit, DLR Projektträger

Bildnachweis

Titel: Prostock-studio – stock.adobe.com; S. 6: Stadtwerke Wolfsburg AG; S. 13: KielRegion; S. 15: Stadtwerke Münster / Peter Leßmann;
S. 17: Zerbor – stock.adobe.com; S. 19: bks Architekten / loomn Architektorkommunikation; S. 23: Herzlich digital / Miriam Weis; S. 27:
Marcus Retkowietz – stock.adobe.com

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

ISBN 978-3-98655-102-5

Bonn 2024

Kooperationen zur Umsetzung von Smart-City-Projekten

Entscheidungshilfen für Kommunen

Das Projekt des Förderprogramms „Modellprojekte Smart Cities“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

Inhalt

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	6
2 Entscheidungsfindung im Überblick	8
2.1 Kooperationsformen	8
2.2 Schritte zur Entscheidungsfindung	8
3 Lose Kooperationen	11
3.1 Formen	11
3.2 Vor- und Nachteile	11
4 Kooperation auf Basis eines Kooperationsvertrags	12
4.1 Formen	12
4.2 Vor- und Nachteile	16
4.3 Besonderheiten bei der Wahl des Kooperationspartners	16
5 Umsetzung mit eigener Smart-City-Gesellschaft	18
5.1 Formen	18
5.2 Vor- und Nachteile	26
6 Verstetigung über Pilotphasen und Förderprogramme hinaus	29
6.1 Optionen für die Verstetigung	29
6.2 Entwicklung von Geschäftsmodellen	29
Literatur	31
Rechtsquellen	31

Zusammenfassung

Loses Netzwerk, Kooperationsvertrag oder Gründung einer eigenen Gesellschaft? Die digitale Transformation im kommunalen Umfeld – insbesondere die Umsetzung von Smart-City-Projekten – erfordert eine sorgfältige Auswahl geeigneter Kooperationsformen. Dieses Dossier bietet daher eine umfassende Analyse und Handlungsempfehlungen für Kommunen, die vor der Herausforderung stehen, ihre Smart-City-Initiativen effizient mit ihren Partnern zu organisieren. Es beleuchtet die unterschiedlichen Kooperationsmodelle und deren jeweilige Vor- und Nachteile.

Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Rolle eine Kommune bei der Umsetzung ihrer Smart-City-Maßnahmen einnehmen möchte und wie weit ihre Projekte bereits fortgeschritten sind. Während lose Kooperationen einen flexiblen Einstieg ermöglichen und schnelle Umsetzungen fördern, bieten Kooperationsverträge und eigen-

ständige Gesellschaften strukturiertere und langfristige Lösungen. Anhand von Praxisbeispielen zeigt das Dossier, wie sich diese Modelle in der Realität bewährt haben.

Die Autorinnen und Autoren stellen fest, dass die Wahl der Kooperationsform dynamisch und anpassungsfähig sein muss, um den sich ständig ändernden Anforderungen und Fortschritten im Bereich Smart City gerecht zu werden. Sie betonen, dass keine der Kooperationsformen per se ungeeignet ist; vielmehr muss jede Kommune die für sie passende Form anhand ihrer spezifischen Ziele und Ressourcen individuell wählen.

Dieser Überblick dient Projektmanagerinnen und -managern, Smart-City-Beauftragten und allen Interessierten als Leitfaden für die Entscheidungsfindung und soll Kommunen unterstützen, ihre Smart-City-Strategien nachhaltig zu entwickeln und erfolgreich umzusetzen.

1 Einleitung

Die Umsetzung von Smart-City-Projekten stellt Kommunen regelmäßig vor große Herausforderungen hinsichtlich der internen Organisation und der Einbindung von Dritten.

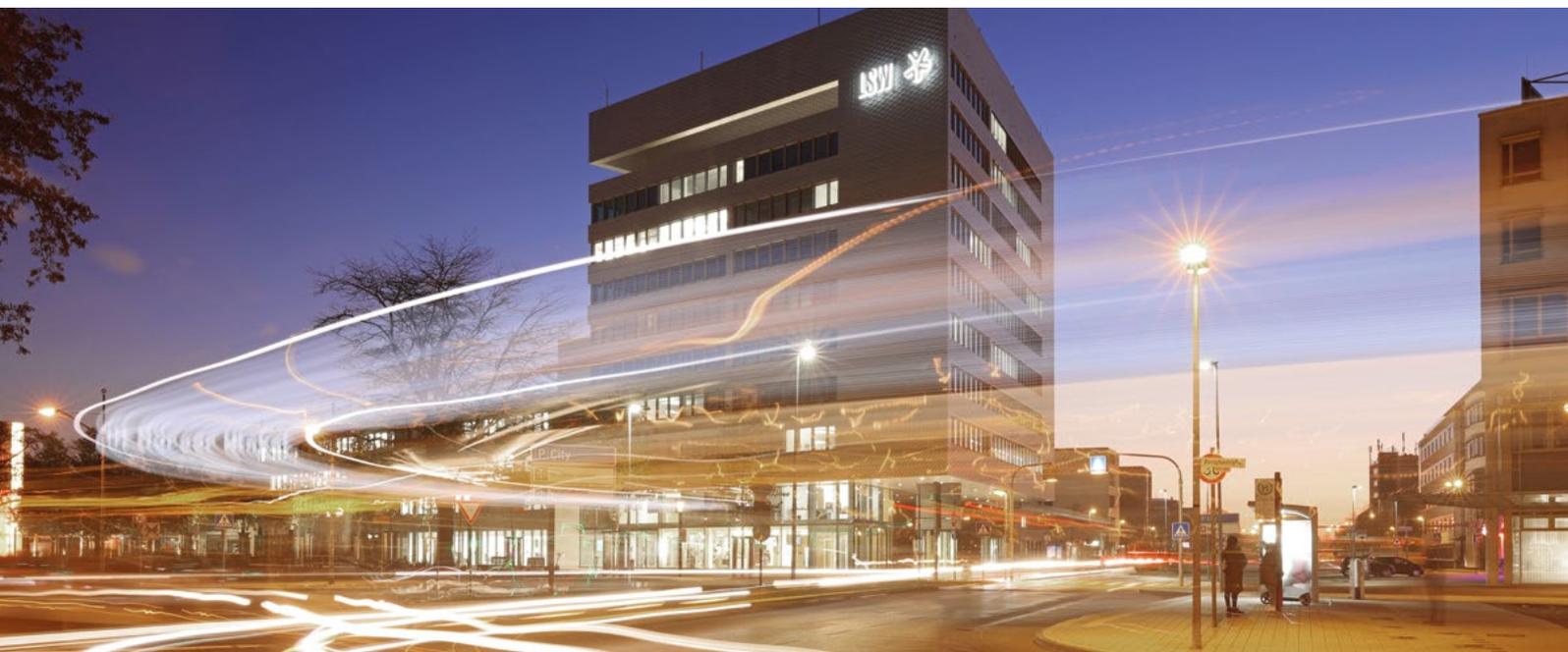
Dieses Dossier hilft Kommunen, die vor der Entscheidung stehen, ihre Smart-City-Initiativen erstmals oder neu zu organisieren. Es gibt Empfehlungen zum Vorgehen bei der Wahl der Kooperationsformen. Das Dossier zeigt hierfür konkrete kommunale Gestaltungsmöglichkeiten auf und beleuchtet, wie das Thema Smart City nach Ablauf etwaiger Förderprogramme oder Pilotvorhaben auf kommunaler Ebene innerhalb der Verwaltung, auf Basis von Kooperationsverträgen oder durch ein kommunales Unternehmen weiterentwickelt werden kann.

Das Dossier berücksichtigt die Erfahrungen verschiedener deutscher Kommunen, die sich bereits auf den Weg zur Smart City gemacht haben. Dazu wurden Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen und kommunalen Unternehmen geführt. Beobachtet wurde, dass sich im Kontext der digitalen Transformation der Kommunen sowohl neue und unterschiedliche Kooperationsformen herausgebildet haben als auch bestehende Kooperationen genutzt wurden. Unter anderem knüpfen wir an folgende Formen an:

- rechtlich lose Zusammenschlüsse wie etwa die Allianz Smart City Münster oder die Allianz Smart City Dortmund
- besondere strategische Kooperationen ohne eine rechtlich fixierte Form wie beispielsweise die „Smart City Innovation Unit“ aus Bochum
- Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern in der Maßnahmenumsetzung als GmbH wie beispielsweise in Münster, Kassel und Osnabrück oder auch mit als AG-firmierten Partnern wie in Wolfsburg
- Ausgründungen auf strategischer und operativer Ebene in der Regel als GmbH wie beispielsweise in Darmstadt und Kaiserslautern oder als stadt- und landkreisübergreifende Gesellschaft wie in der „Smarten Grenzregion zwischen den Meeren“ (Stadt Flensburg und Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland), der „Smarten KielRegion“ oder im Zusammenschluss „5 für Südwestfalen“

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Kommunen eine Vielzahl an rechtlich zulässigen Kooperationsformen offensteht. Dabei hat jede Kooperationsform eigene Vor- und Nachteile, ohne dass dabei eine der Formen per se als ungeeignet erscheint.

In Wolfsburg kooperiert die Stadt mit der Stadtwerke Wolfsburg AG | Quelle: Stadtwerke Wolfsburg



Die Entscheidung für eine der Kooperationsformen muss daher jede Kommune für sich individuell treffen – bei Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile.

Bei der Auswahl der richtigen Kooperationsform ist vor allem entscheidend, welche Rolle die Kommune bei der Umsetzung von Smart-City-Projekten spielen möchte und wie weit Projekte in diesem Bereich bereits fortgeschritten sind. Eine Kooperation ohne rechtlich verselbständigte Form kann den Einstieg in die Umsetzung erleichtern, wohingegen die Gründung einer eigenen Gesellschaft für eine Kommune mit mehrjähriger Erfahrung im Bereich Smart City zur Verstetigung der Maßnahmen die richtige Wahl sein kann. Wie sich die interne Organisation bei der Umsetzung von Smart-City-Projekten ausgestalten lässt, hat das Deutsche Institut für Urba-

nistik (Difu) in der BBSR-Studie „Organisation und Management in smarten Städten und Regionen“ (vgl. Abt et al. 2024) herausgearbeitet.

Festzustellen bleibt auch, dass die Kooperationsformen so dynamisch sind wie die Thematik einer Smart City als solche. Während zu Beginn von Smart-City-Vorhaben eine lose Kooperation der richtige Weg sein kann, ist es möglich, dass nach einigen Jahren die Verstetigung der Tätigkeiten in diesem Bereich in einer eigenen Gesellschaft als sinnvoll erscheint. Auch eine Kombination verschiedener Formen kann wichtig und nützlich sein, um das Thema Smart City mit kompetenten Partnern umzusetzen.

Zusammenfassend lassen sich die Kooperationsmöglichkeiten wie in Abbildung 1 darstellen:



Smarte Städte und Regionen

Eine Smart City wird hier verstanden als eine Kommune oder Region, die nachhaltige Stadtentwicklung mit digitalen Ansätzen und Instrumenten kombiniert. Das Dossier adressiert kleine und große Städte und Kommunen ebenso wie Landkreise und ländliche Regionen.

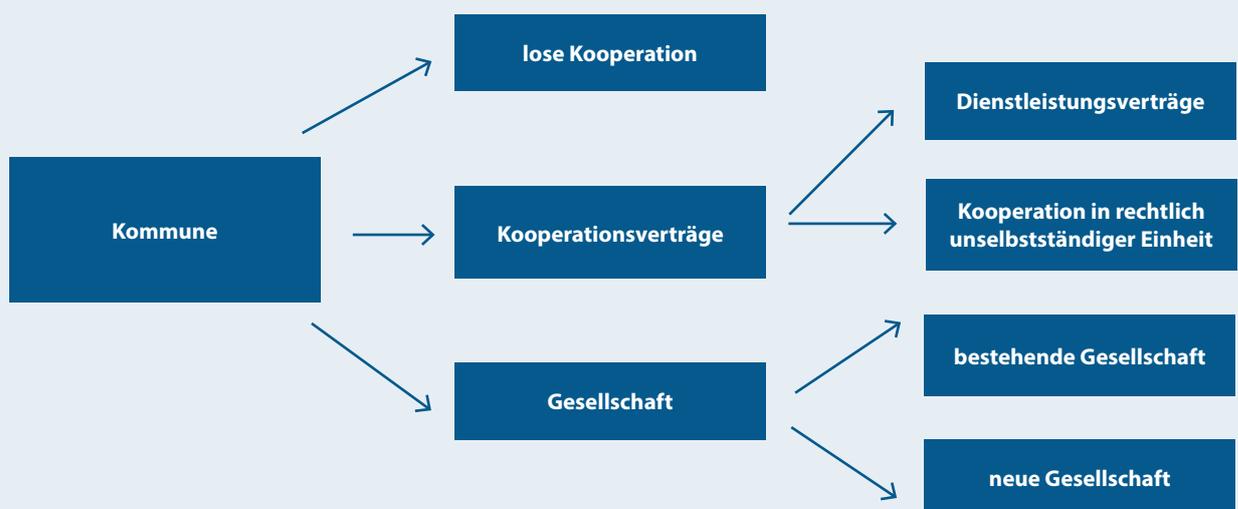


Abbildung 1: Übersicht über kommunale Kooperationsformen im Kontext der digitalen Transformation | Quelle: eigene Darstellung

2 Entscheidungsfindung im Überblick

2.1 Kooperationsformen

Bei der Umsetzung von Smart-City-Projekten lassen sich drei Grundtypen der Kooperation identifizieren:

- Lose Kooperationen umfassen Zusammenschlüsse von Kommunen mit weiteren Akteuren wie Unternehmen, Hochschulen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich regelmäßig oder unregelmäßig zu Netzwerktreffen oder zu Arbeitsgruppen zusammenfinden.
- Kooperationen auf Basis eines Kooperationsvertrages können vielfältig ausgestaltet sein: So lassen sich die Art der Zusammenarbeit, die Partner und der Abschluss gegenseitiger Verträge als Basis der Zusammenarbeit und zur Umsetzung von Smart-City-Projekten wählen und regeln. Kooperationsverträge können auch so weit gehen, dass rechtlich unselbstständige Einheiten gebildet werden, die von den Kooperationspartnern finanziert werden und in denen die Kooperationspartner in eigenen Räumlichkeiten zusammenarbeiten und Smart-City-Projekte gemeinsam umsetzen (vgl. Abbildung 1 mit der Aufteilung zwischen „Dienstleistungsvertrag“ und „rechtlich un-

selbstständige Einheit“ als eigene Modelle je nach Projektfortschritt).

- Ein weiteres Modell ist die Kooperation mit einer (bestehenden oder neu gegründeten) Gesellschaft, wie beispielsweise einer GmbH. Das Thema Smart City wird dabei stärker aus der Verwaltung ausgegliedert, da sich die Gesellschaft dann überwiegend mit der Projektumsetzung befasst.

2.2 Schritte zur Entscheidungsfindung

Für die Wahl eines Modells empfehlen wir ein zweistufiges Vorgehen:

1. Beantwortung von wesentlichen Leitfragen für die Entscheidungsfindung
2. darauf aufbauende Zieldefinition und Abwägung der Modelle anhand der eigenen Ziele

Leitfragen zur Entscheidungsfindung

Die nachfolgenden Fragen sollen eine Orientierung für die Auswahl einer Kooperationsform bieten. Die Antworten auf die Fragen haben



Abbildung 2: Drei Grundtypen der kommunalen Kooperation | Quelle: eigene Darstellung

maßgeblich darauf Einfluss, welche Kooperationsform (derzeit) die passendste sein könnte. Eine Festlegung auf eine der drei Grundformen kommt aber nicht einer abschließenden Festlegung gleich. Die Leitfragen können auch dazu dienen, das laufende Vorgehen zu einem späteren Zeitpunkt zu evaluieren.

- **Worauf kommt es der Kommune beim Thema Smart City an?**

Das Thema Smart City kann aus dem Blickwinkel der kommunalen Daseinsvorsorge als Teil der Kernverwaltung verstanden werden, bei der eine starke kommunale Steuerung das Ziel ist, oder aber auch als Thema, das ebenso gut oder besser von privaten Akteuren umgesetzt werden kann – oder als etwas dazwischen.

- **Wo steht die Kommune beim Thema Smart City?**

Denkbar ist, dass das Thema erstmals angegangen werden soll und noch keine klare Strategie besteht. Ebenso möglich ist, dass es um die Weiterentwicklung nach mehrjähriger Erfahrung in geförderten Programmen oder Pilotprojekten geht.

- **Wer soll(en) Kooperationspartner sein?**

Infrage kommen hierfür zum Beispiel andere Kommunen, Partner aus der kommunalen Familie wie Stadtwerke oder andere kommunale Unternehmen, Hochschulen oder private Unternehmen.

- **Welcher Zweck soll mit der Kooperation erreicht werden?**

Mögliche Zwecke sind etwa die Umsetzung der digitalen Daseinsvorsorge aus der Kernverwaltung heraus, die Erprobung von neuen Vorhaben, die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen eines Förderprogramms, die Koordination von Initiativen vor Ort oder die Ausgliederung von Tätigkeiten von einer subventionierten in eine eigenwirtschaftliche Form.

- **Wie schnell soll oder muss mit der Umsetzung begonnen werden?**

Der Faktor Zeit spielt bei der Wahl der Kooperationsform eine entscheidende Rolle.

Zieldefinition und Abwägungen

Ausgehend von den Antworten auf die Leitfragen können Ziele definiert und daran anknüpfend abgewogen werden, welche Kooperationsform gewählt werden soll. Dabei gibt es Ziele, die (rein) organisatorischer Natur sind und solche, die sich auf die Tätigkeit als solche beziehen. Beispielhaft seien genannt:

- **Ziel 1 – Schneller Beginn:**

Wenn es das Ziel ist, möglichst schnell mit dem Smart-City-Vorhaben zu starten, scheidet die Gründung einer Gesellschaft und in vielen Fällen auch die Zusammenarbeit auf Basis eines Kooperationsvertrages aus. Die Gründung einer Gesellschaft nimmt für sich genommen nicht viel Zeit in Anspruch, die Ausstattung mit entsprechendem Personal kann allerdings dauern. In der Regel wird zwischen Kommune und Gesellschaft ein Kooperationsvertrag abgeschlossen. Letzteres gilt auch für die Kooperation mit Dritten unabhängig von der Gesellschaftsgründung. In beiden Konstellationen zeigt die Erfahrung, dass hierfür sechs bis zwölf Monate einzuplanen sind. Daher bietet sich in einem solchen Fall an, mit einer losen Kooperation zu starten oder eine Form zu wählen, in der Beschäftigte verschiedener Stellen zusammenkommen, aber in ihren eigenen Strukturen und daher im Wesentlichen autark arbeiten.

- **Ziel 2 – Ausgliederung der Aufgabe aus der Verwaltung:**

Wenn das Thema Smart City aus der Verwaltung ausgegliedert werden soll, eignet sich das Modell mit einer eigenen Gesellschaft gut. Bei den anderen beiden Modellen muss die Kommune weiterhin eine führende Rolle einnehmen. Die Verlagerung des Themas auf eine Gesellschaft ermöglicht die selbstständige Wahrnehmung der Aufgaben durch die Gesellschaft, ohne dass die Kommune ihren Einfluss vollständig aufgeben müsste. Abgesichert werden kann dieser in einem Kooperationsvertrag und/oder über die Rechte als Gesellschafter.

- **Ziel 3 – Federführende Rolle der Kommune:**

Wenn es das Ziel ist, das Thema Smart City zentral zu steuern, bieten sich die lose Koopera-

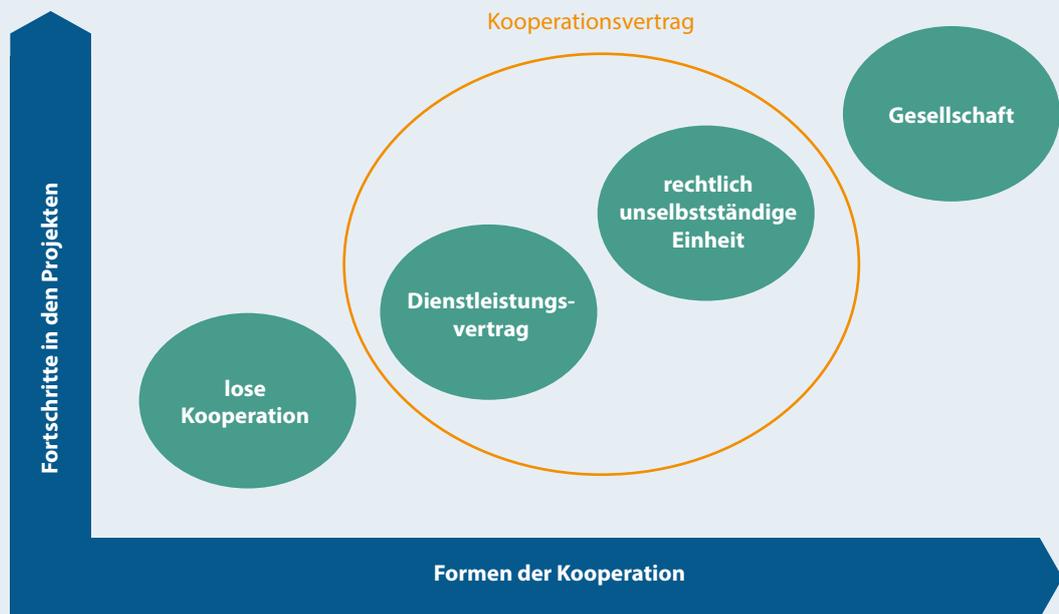


Abbildung 3: Der Fortschritt in Smart-City-Projekten kann die Formen der Kooperation beeinflussen | Quelle: eigene Darstellung

ration oder eine Kooperation auf Basis eines Kooperationsvertrages mit Dienstleistern an. In beiden Modellen verbleiben die strategischen Entscheidungen bei der Kommune und sie entscheidet darüber, welche Projekte sie wie umsetzt.

• **Ziel 4 – Tragfähiges Geschäftsmodell entwickeln:**

Ein inhaltliches Ziel ist die Absicht, dass einzelne Smart-City-Projekte oder die Tätigkeiten insgesamt darauf ausgerichtet sein sollen, ein oder mehrere tragfähige Geschäftsmodelle abzubilden. Das gilt es von Beginn an zu berücksichtigen

– auch wenn es so sein sollte, dass die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Geschäftsmodells nicht von Anfang an gegeben ist. Wirtschaftliche Tätigkeiten finden grundsätzlich außerhalb der Kernverwaltung statt und sind typisch für eine GmbH, sodass sich diese Form der Kooperation hier besonders gut eignet.

Diese Einordnung zu den individuellen Zielen und den daraus folgenden Ableitungen sind im Sinne einer ersten Orientierung und als Denkanstoß zu verstehen. Eine detaillierte Beschreibung der verschiedenen Modelle folgt im Rahmen der weiteren Darstellung.

3 Lose Kooperationen

Die lose Kooperation beschreibt eine Art der Zusammenarbeit, bei der Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Institutionen zusammenkommen, um sich zu vernetzen, sich zu Smart-City-Projekten auszutauschen und um sie im Einzelfall zusammen umzusetzen. Diese Art der Kooperation findet nicht auf einer vertraglichen Grundlage statt, auch wenn es im Einzelfall eine unverbindliche Grundlage gibt, wie zum Beispiel einen Letter of Intent (LOI) oder ein Memorandum of Understanding (MoU).

3.1 Formen

Lose Kooperationen finden sich im Bereich Smart City in unterschiedlichen Varianten:

- In einigen Kommunen haben sie den Charakter von Netzwerktreffen, die dazu dienen, die Akteure vor Ort zusammenzubringen. Kommunen oder kommunale Unternehmen können in diesem Fall ausschließlich als Plattformgeber agieren, die unternehmerische, wissenschaftliche, kulturelle und zivilgesellschaftliche Initiativen fördern, ohne dass sie selbst unmittelbar Teil der Projektumsetzung sind.
- In anderen Kommunen wird auch in den losen Netzwerken vertieft inhaltlich gearbeitet. Arbeitsgruppen treffen sich zu Themen wie Mobilität oder Daten, um die Bedürfnisse vor Ort zu analysieren und Projektideen zu entwickeln.

3.2 Vor- und Nachteile

Die lose Kooperationsform bietet sich an, wenn Smart City aus kommunaler Sicht als Aspekt der digitalen Daseinsvorsorge und damit als originär staatliche Kernaufgabe verstanden wird. Eine Kommune trifft in diesem Fall die strategischen Grundsatzentscheidungen allein. Auch die Umsetzung führt sie grundsätzlich mit eigener Kompetenz durch. Soweit die Kommune für bestimmte Bereiche nicht über die notwendige Kompetenz verfügt, schließt sie sich hierfür mit Partnern zusammen.

Alle gegebenenfalls schon bestehenden Kooperationen (z. B. mit Stadtwerken oder Hochschulen), die um das Thema Smart City erweitert werden sollen, fließen bei der Kommune genauso zusammen wie neu aufgesetzte Zusammenschlüsse.

Ein weiterer Vorteil einer losen Kooperation liegt darin, dass mit der Umsetzung schnell gestartet werden kann, da keine aufwendigen Auswahlprozesse und Vertragsverhandlungen notwendig sind. Eine lose Kooperation bietet Kommunen auch die Möglichkeit, ihre Smart-City-Strategie zu erarbeiten, ihre Bedürfnisse für die Zukunft zu definieren sowie Erfahrungen zu sammeln.

Ein Nachteil der losen Kooperation liegt allerdings darin, dass sie eine hohe fachliche Kompetenz in einer Kommune voraussetzt, um die Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können. Für viele Kommunen ist es schwierig, geeignete Mitarbeitende im Bereich Smart City, Digitalisierung und angrenzenden Arbeitsgebieten zu finden. Zudem dauert der Einstellungsprozess oft lange (bis zu einem Jahr), da es sich bei diesen Stellen meist um solche handelt, die komplett neu geschaffen werden müssen und hierfür verwaltungsmäßig ein umfangreicher Prozess notwendig ist.

Die Arbeitsergebnisse eines losen Netzwerks können sich aus kommunaler Sicht zwar dazu eignen, um auf der Grundlage eigene Smart-City-Projekte zu starten. Die lose Kooperationsform stößt jedoch an ihre Grenze, wenn eine Kommune das Projekt bevorzugt mit einem oder mehreren der Netzwerkpartner umsetzen möchte. Denn bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen unterliegt eine Kommune dem Vergaberecht. Das bedeutet, dass die Netzwerkpartner sich an einer Ausschreibung wie alle anderen interessierten Unternehmen beteiligen müssen und keine Garantie dafür besteht, am Ende selbst den Auftrag durchführen zu dürfen. Dennoch können das Netzwerk und die daraus in Eigeninitiative entstehenden Projekte die kommunal gesteuerten Projekte ergänzen und so dazu beitragen, dass Smart-City-Projekte vor Ort erfolgreich umgesetzt werden.

4 Kooperation auf Basis eines Kooperationsvertrags

Als zweiter Grundtyp der kommunalen Kooperation wurde die Zusammenarbeit von Kommunen mit Partnern auf Basis von Kooperationsverträgen identifiziert. Bei dieser Kooperationsform schließt eine Kommune mit einem oder mehreren Partnern Verträge, welche die Basis für die gemeinsame Umsetzung von Smart-City-Projekten bilden.

4.1 Formen

Innerhalb dieser Kooperationsform gibt es für Kommunen einen großen Ausgestaltungsspielraum: Ein Kooperationsvertrag kann sich auf einzelne, ausgewählte Projekte beziehen, er kann aber auch die Grundlage für eine langfristige Zusammenarbeit bilden, bei der eine Vielzahl von Projekten umgesetzt wird. Es ist sogar möglich, die Zusammenarbeit insoweit zu vertiefen, dass die Kooperationspartner zur Umsetzung von Projekten in einer (rechtlich unselbstständigen) Einheit zusammenarbeiten.

Beauftragung zur Umsetzung einzelner Smart-City-Projekte

Eine Variante ist es, den Kooperationsvertrag als Grundlage für die Beauftragung des Kooperationspartners beziehungsweise der Kooperationspartner mit der Umsetzung von Smart-City-Projekten zu nutzen. Kooperationspartner werden in dieser Modellvariante als Dienstleister für die Kommune tätig. Beispiele hierfür sind die Entwicklung und der Betrieb einer Datenplattform oder die Anbindung an das örtlich bereits verfügbare LoRaWAN (Long Range Wide Area Network).

Vertiefte Zusammenarbeit in rechtlich unselbstständiger Einheit

Die Kooperation auf Basis eines Kooperationsvertrags kann noch weitreichender ausfallen. Es ist denkbar, dass die Kooperationspartner auch im Arbeitsalltag eng zusammenarbeiten. Hier gibt es Beispiele, bei denen für die Zusammenarbeit eine dauerhafte Organisationseinheit etab-

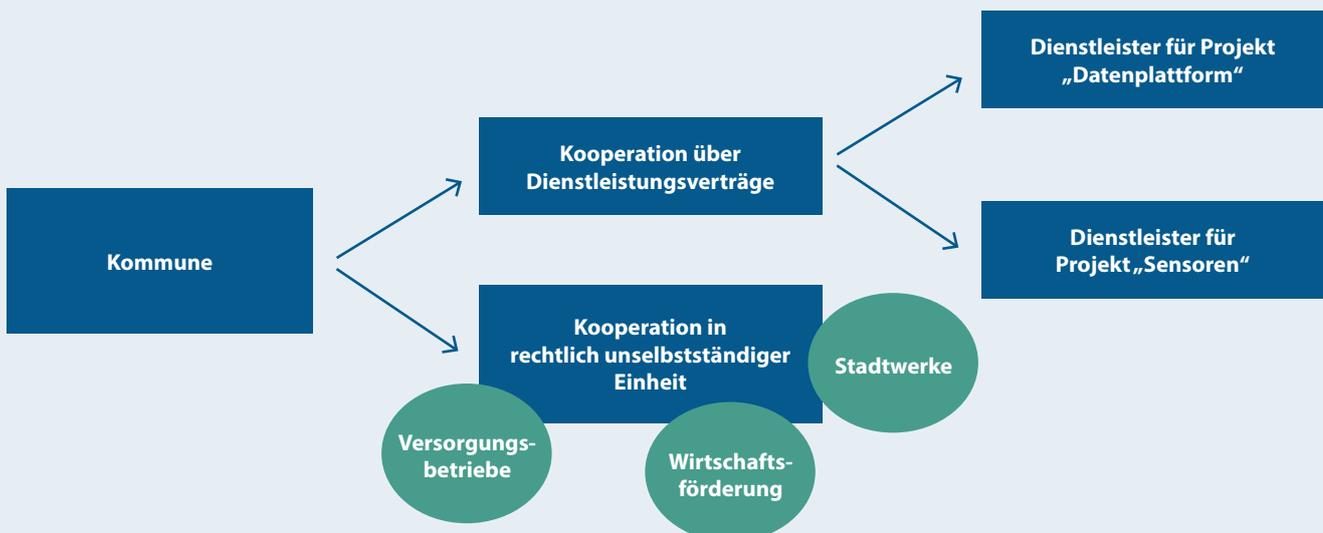


Abbildung 4: Übersicht über den Ausgestaltungsspielraum bei Kooperationsverträgen für Kommunen | Quelle: eigene Darstellung



Die verbaute Sensorik erfasst die Belegung von Parkplätzen auf der bisher nicht öffentlichen Parkfläche der Kieler Innovations- und Technologiezentrum GmbH (KITZ) | Quelle: KielRegion

Praxisbeispiel 1: Smart Parken / Stadt Kiel

Umsetzungszeitraum

seit 2022

Das Projekt in Kurzform

Im Rahmen der Maßnahme „Smart Parken“ wurde auf der bis dahin nicht öffentlichen Parkfläche der Kieler Innovations- und Technologiezentrum GmbH (KITZ) eine zusätzliche Nutzungsmöglichkeit für Anwohnerinnen und Anwohner geschaffen.

Die Beteiligten

„Smart Parken“ ist Teil von „Smarter Leben“, einem gemeinsamen Projekt der Landeshauptstadt Kiel sowie der Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde, und wird gemeinsam mit der KielRegion GmbH umgesetzt, deren Gesellschafter die Landeshauptstadt sowie die genannten Kreise sind. Im Rahmen des Projekts testeten die Kooperationspartner die Mehrfachnutzung von Parkplätzen in Zusammenarbeit mit dem KITZ, das die Parkflächen zur Verfügung stellte. Die beiden Unternehmen Addix Internet Service GmbH und EDAG Engineering GmbH unterstützten als technische Dienstleister bei der Projektumsetzung. Das Pilotprojekt ist seit Juli 2024 mit dem Anbieter PEUKA in die Verstetigung gegangen. Die Kosten- und Wartungsintensive Schrankenanlage wurde abgebaut und durch die Weiterentwicklung der KFZ-Kennzeichenerkennung vollständig ersetzt.

Ziele und Ergebnisse

Die Nutzung einer Parkfläche, die normalerweise nur tagsüber genutzt wird und nachts leer steht, soll den nächtlichen Parkdruck für Anwohnerinnen und Anwohner senken und den Parksuchverkehr reduzieren. Der begrenzte Raum für Parkplätze kann effizient genutzt werden.

Kontakt

Smarter Leben
KielRegion GmbH
Neufeldtstraße 6
24118 Kiel
<https://www.kielregion.de>

liert wird, die keine eigene Rechtspersönlichkeit hat. Die „Smart City Innovation Unit“ in Bochum ist dafür ein Beispiel: Hier arbeitet die Stadt mit kommunalen Unternehmen zusammen. Organisatorisch umgesetzt werden kann solch ein Modell, indem die Beteiligten finanzielle Mittel, IT-Infrastruktur und Räumlichkeiten sowie das notwendige Personal zur Verfügung stellen.

Beim Einsatz von Mitarbeitenden ist allerdings zu bedenken, dass je nach konkreter Ausgestaltung arbeitsrechtliche Vorgaben zu beachten sind – zum Beispiel, wenn das Modell als Arbeitnehmerüberlassung oder als Personalgestellung einzustufen ist. In der Umsetzung einfacher ist es daher, wenn die Mitarbeitenden weiterhin bei ihrem bisherigen Arbeitgeber angestellt bleiben (Kommune, Unternehmen) und auch (nur) für diesen tätig werden.

Inhalt des Kooperationsvertrags

Ein Kooperationsvertrag legt die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit fest. Für eine erfolgreiche Projektdurchführung auf beiden Seiten sind deshalb folgende Bereiche besonders relevant:

- **Aufgabenbereiche klar definieren**

Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist, dass alle Beteiligten ihre Zuständigkeiten kennen. So lässt sich vermeiden, dass Aufgaben nicht beziehungsweise doppelt erledigt werden. Bei Smart-City-Projekten sollte etwa an die Rollenverteilung bei der Erarbeitung von Projekten (z. B. Definition der Vorgaben, Konzept zur Umsetzung), bei der Umsetzung (z. B. Beschaffung von Leistungen) sowie an die Rollenverteilung bei einer Bürgerbeteiligung gedacht werden.

- **Informationsfluss in beide Richtungen absichern**

Wenn sich eine Kommune entscheidet, das Thema Smart City ganz oder in Teilen aus der Ver-

waltung auszugliedern, dann führt dies genau dazu: Der Kontakt zur und in die Verwaltung ist nicht so eng, wie wenn das Thema verwaltungsintern umgesetzt wird. Erfahrungen zeigen, dass der Informationsfluss zwischen Partnern nicht immer so durchgängig ist, wie dies für die Umsetzung eines Smart-City-Projekts erstrebenswert wäre. Besonders gut funktioniert die Zusammenarbeit meist jedoch in Kommunen, in denen sich Mitarbeitende der beteiligten Einheiten – etwa aus der Verwaltung und aus einem Unternehmen – die Räumlichkeiten teilen. Vertraglich absichern kann man den Informationsfluss zusätzlich durch entsprechende Mitteilungs- und Austauschpflichten wie beispielsweise regelmäßige Jour fixes mit den Verantwortlichen aller Seiten.

- **Regeln für die Weiterleitung und Verwendung von Fördermitteln**

Für den Fall, dass das Smart-City-Projekt einer Kommune staatlich gefördert wird, sind Regelungen bezüglich der Weiterleitung der Fördermittel an ein Unternehmen sowie die Verwendung dieser durch ein Unternehmen zu treffen. Es kann Kommunen vor Herausforderungen stellen, die Weiterleitung der Fördermittel vertraglich abzubilden. Es müssen daher stets die Vorgaben aus dem Fördermittelbescheid sowie andere rechtliche Vorgaben beachtet werden. Stellt die Weiterleitung der Fördermittel zugleich einen Auftrag dar, ist etwa das Vergaberecht zu beachten.¹

Für die Verwendung der Fördermittel können sich wiederum Vorgaben aus dem Fördermittelbescheid ergeben, zum Beispiel, dass die wirtschaftliche Verwendung durch Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften² oder durch Vergleichsangebote nachgewiesen werden muss. Eine solche Regelung kann die Kommune dem Kooperationspartner auch aufgeben, ohne dass sie dazu typischerweise verpflichtet wäre.

¹ Dies soll nach dem OLG Düsseldorf (Beschl. vom 11.07.2018 – VII-Verg 1/18) nicht der Fall sein, wenn zugunsten des weiterleitenden Fördermittelempfängers kein einklagbares Recht auf die Erbringung der Leistung besteht.

² So z. B. die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) ab 13. Juni 2019, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBI Nr. 19/2019: 372).



Die Kleinbusse von LOOPmünster waren als Pilotprojekt im Münsteraner Süden seit September 2020 unterwegs |
Quelle: Stadtwerke Münster / Peter Leßmann

Praxisbeispiel 2: LOOPmünster / Stadt Münster

Umsetzungszeitraum

2020 bis 2024

Das Projekt in Kurzform

Mit dem Projekt hat die Stadt Münster bis September 2024 erprobt, wie sich On-Demand-Mobilität in das Nahverkehrssystem einfügen lässt. Die Kleinbusse von LOOPmünster fahren ohne festen Fahrplan oder Linienwege, stattdessen ließen sich Verbindungen innerhalb des Betriebsgebiets via App buchen.

Die Beteiligten

Zur Projektumsetzung arbeiteten die Stadt Münster und die Stadtwerke Münster eng zusammen und setzten den Piloten zusammen mit weiteren Partnern um.

Ziele und Ergebnisse

LOOPmünster trug dazu bei, den Busverkehr innerhalb der Stadt flexibler und den Nahverkehr klimafreundlicher zu gestalten. So wurden zum Beispiel Buchungen verschiedener Personen gebündelt, um effektiv und umweltfreundlich zu fahren.

Kontakt

Stabstelle Smart City Münster
Dezernat für Planung, Bau und Wirtschaft
Albersloher Weg 33
48155 Münster
<https://smartcity.ms>

- **Optional – Pflichten zur Leistungserbringung**

Wenn ein Kooperationsvertrag nicht nur die Zusammenarbeit regeln, sondern auch als Grundlage für Beauftragungen dienen soll, sind die Pflichten zur Leistungserbringung zu regeln. Dazu gehören beispielsweise die Beschreibung einer Leistung, Fristen, bis zu deren Ablauf eine Leistung zu erbringen ist, sowie Regelungen zur Vergütung.

4.2 Vor- und Nachteile

Der Vorteil einer Kooperation auf Basis von Kooperationsverträgen zur Erbringung von Leistungen liegt darin, dass die Kommune mit ihrem Kooperationspartner ohne weitere Zwischenschritte in die Umsetzung von konkreten Projekten gehen kann.

Dem Abschluss eines Kooperationsvertrags muss allerdings in der Regel ein Vergabeverfahren vorausgehen, was zeitlich zu Verzögerungen führen kann. Das bedeutet auch, dass eine Kommune bei der Wahl eines Kooperationspartners – anders als bei der losen Kooperation oder einer vertieften Zusammenarbeit ohne Leistungsaustausch – nicht frei ist. Zugleich ist die Kooperation auf die Leistungen beschränkt, die Gegenstand des Vergabeverfahrens waren.

Vorteil einer vertieften Zusammenarbeit in einer eigenen Einheit ist, dass sich die Beteiligten als Gemeinschaft verstehen, da sie eine Mehrheit ihrer Arbeitszeit in der Organisation verbringen. Zugleich kann eine Kommune auf die Mitarbeitenden des Kooperationspartners und deren Know-how zurückgreifen. Anders als es bei einer losen Kooperation oder bei einer Kooperation im Wege von Einzelbeauftragungen erfolgt, arbeiten bei diesem Modell alle Beteiligten an gemeinsamen Projekten. Dieses Verfahren erlaubt es gerade zu Beginn eines Smart-City-Prozesses, die Bedürfnisse der Kommune über einen längeren Zeitraum hinweg zu ermitteln, ohne sogleich

langfristige Leistungsbeziehungen einzugehen oder eine Gesellschaft zu gründen – beides ist mit finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden.

Die Nachteile des Modells liegen darin, dass die Mitarbeitenden – anders als bei einer gemeinsamen Gesellschaft – weiterhin beim jeweiligen Kooperationspartner angestellt sind. Das bedeutet auch, dass sie ihre berufliche Karriere nicht in der Kooperation machen, sondern beim jeweiligen Arbeitgeber, und ihre Mitarbeit dort unter Umständen daher nicht als langfristige Perspektive bewerten. Das Modell bietet aufgrund seiner losen Struktur in der Regel auch keine Grundlage für eine Beauftragung der Kooperationspartner mit Leistungen. Denn Beauftragungen zwischen Kooperationspartnern unterliegen in der Regel dem Vergaberecht. So ist es nicht in jedem Falle möglich, dass eine Kommune etwa das beteiligte private Unternehmen direkt beauftragen darf.³ Soweit für die Smart-City-Projekte Beschaffungen getätigt werden, beschafft also jeder Kooperationspartner für sich selbst.

4.3 Besonderheiten bei der Wahl des Kooperationspartners

Auch die Auswahl des Kooperationspartners kann dem Vergaberecht unterliegen. Dies liegt daran, dass eine Kommune öffentlicher Auftraggeber ist (§§ 98, 99 Nr. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)).

Ob das Vergaberecht zu beachten ist, hängt davon ab, ob eine Kooperation als öffentlicher Auftrag nach § 103 GWB zu bewerten ist. Einen Kooperationsvertrag einzugehen, ist – für sich genommen – noch kein öffentlicher Auftrag (vgl. Ziekow 2020: § 103 GWB Rn. 12). Entscheidend ist eher, ob eine Kommune damit entgeltlich Leistungen beschafft. Ein entgeltlicher Vertrag liegt vor, wenn die Leistung des Auftragnehmers und die Gegenleistung des Auftraggebers voneinan-

³ Ausnahmen gelten dann, wenn eine ausschreibungsfreie Beauftragung eines Kooperationspartners durch die Kommune aufgrund einer Ausnahme vom Vergaberecht möglich ist.

der nicht trennbare Teile eines einheitlichen Leistungsaustauschverhältnisses sind (vgl. BGH, Entscheidung vom 1. Februar 2005 – X ZB 27/04). Ein Beschaffungszweck wird immer dann angenommen, wenn ein öffentlicher Auftraggeber mithilfe eines Vertrags seinen Bedarf an Wirtschaftsgütern – damit sind Leistungen jeder Art gemeint – deckt (vgl. Pünder/Schellenberg 2019; § 103 GWB Rn. 32).

- **Beispiel 1:**

Eine Kommune kann auf Grundlage eines Kooperationsvertrags den Kooperationspartner mit Leistungen beauftragen, der Kooperationspartner ist dann zur Leistungserbringung verpflichtet. Er erhält dafür eine Vergütung. In diesem Fall besteht eine Ausschreibungspflicht, da es sich um einen öffentlichen Auftrag handelt.

- **Beispiel 2:**

Der Kooperationsvertrag regelt nur Zuständigkeiten und Aufgaben der Kooperationspartner. Es findet kein Leistungsaustausch zwischen den Kooperationspartnern statt. In diesem Fall besteht keine Ausschreibungspflicht, da es sich um keinen öffentlichen Auftrag handelt – es fehlt an der Entgeltlichkeit des Vertrags und dem Beschaffungszweck.

Ausschreibungspflichten bestehen für Kommunen nicht in jedem Fall. Ausnahmsweise dürfen

kommunale Unternehmen auch direkt beauftragt werden. Voraussetzung dafür ist, dass eine sogenannte Inhouse-Vergabe nach § 108 GWB zulässig ist. Hinter dieser Ausnahmeregelung steckt der Gedanke, dass im Grunde genommen nur öffentliche Stellen zusammenarbeiten (vgl. Ziekow 2020; § 108 GWB Rn. 1). Die Inhouse-Vergabe setzt voraus, dass das kommunale Unternehmen mehrheitlich von der Kommune allein oder gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern kontrolliert werden (vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB.)

Diese Anforderungen erfüllen kommunale Unternehmen oft, da viele zu 100 % im Eigentum einer Kommune stehen oder ihre Anteilseigner mehrere Kommunen sind.⁴ Die Inhouse-Vergabe setzt darüber hinaus voraus, dass ein kommunales Unternehmen seinen Umsatz zu mehr als 80 % mit seiner kommunalen Mutter macht (vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB). Hieran scheitern insbesondere Stadtwerke, wenn sie Nebentätigkeiten für ihre kommunale Mutter – zum Beispiel Strom, Gas und/oder Wärme – an Privatpersonen verkaufen. Diese Umsätze werden nicht der Kommune zugerechnet (vgl. OLG Hamburg, Beschluss vom 14. Dezember 2010 – I Verg 5/10). Zudem darf an einem kommunalen Unternehmen keine direkte private Kapitalbeteiligung bestehen (vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB).

⁴ In diesem Fall sind zusätzlich § 108 Abs. 3 und 4 GWB zu beachten.

Ob das Vergaberecht zu beachten ist, hängt davon ab, ob eine Kooperation als öffentlicher Auftrag zu bewerten ist |
Quelle: Zerbor – stock.adobe.com



§ Vergaberecht:

5 Umsetzung mit eigener Smart-City-Gesellschaft

Eine Kommune kann sich auch entscheiden, das Thema Smart City aus der Kernverwaltung in eine kommunale Gesellschaft auszugliedern. Das Smart-City-Vorhaben kann dabei der alleinige Unternehmensgegenstand sein (z. B. bei einer Digitalgesellschaft) oder es wird als neues Tätigkeitsfeld beziehungsweise als Ergänzung zu bestehenden Tätigkeitsfeldern verstanden (z. B. als Abteilung in einem Stadtwerk).

Eine Kommune kann sich bei der Gesellschaftsgründung auch mit anderen Kommunen oder privatwirtschaftlichen Unternehmen zusammenschließen. Anders als bei einer losen Zusammenarbeit oder einem Kooperationsvertrag ist solch eine Gesellschaft rechtlich selbstständig.

5.1 Formen

Die Kommune kann entweder mit einer bestehenden Gesellschaft kooperieren oder – wenn keine oder keine geeignete Gesellschaft vorhanden ist – eine neue Gesellschaft gründen.

Nutzung einer bestehenden Gesellschaft

In vielen Kommunen gibt es bereits potenziell geeignete Gesellschaften, derer sich Kommunen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedienen. Bei der Auswahl gilt es allerdings folgende Fragen zu bedenken:

- Gibt es eine Gesellschaft, deren bisherige Tätigkeit ohnehin schon Schnittstellen zum Thema Smart City aufweist und in der wichtiges Fachwissen bereits vorhanden ist?
- Erlaubt der Gesellschaftszweck bereits die Übernahme der Tätigkeit? Wenn nicht, ist eine Änderung des Gesellschaftsvertrages notwendig.
- Wenn eine ausschreibungsfreie Vergabe von Aufträgen an die Gesellschaft erfolgen soll: Ist die Gesellschaft inhouse-fähig?

Rein praktisch kann solch eine Erweiterung der Tätigkeitsfelder zum Beispiel umgesetzt werden, indem eine neue Abteilung „Smart City“ gegründet wird.

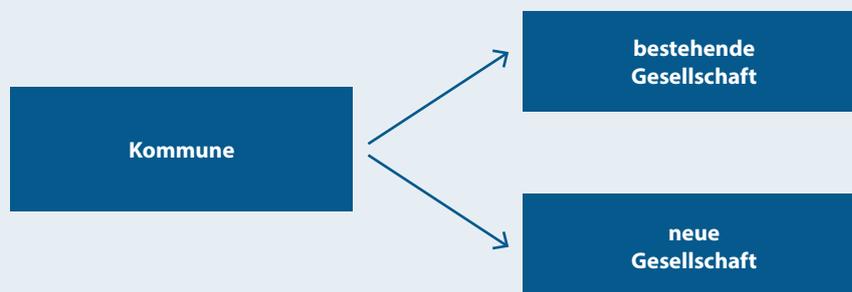


Abbildung 5: Formen einer Kooperation mit eigener Gesellschaft | Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 6: Das geplante Olper Bürgerrathaus soll nach den Prinzipien von „New Work“ ein moderner Arbeitsplatz für die Mitarbeitenden werden | Quelle: bks Architekten / loomn Architekturkommunikation

Praxisbeispiel 3: New Work – Neue Arbeitswelten / Arnsberg, Bad Berleburg, Olpe

Umsetzungszeitraum

seit 2020

Das Projekt in Kurzform

In Südwestfalen probiert man an drei Orten neue Formen des virtuellen Arbeitens sowie innovative Kreativtechniken aus. Mit der Nutzung von agilen Methoden (z. B. Design Thinking) soll erprobt werden, wie Nutzerfeedback, Beteiligung und User Testings dazu beitragen können, passende Services für die Allgemeinheit anzubieten.

Die Beteiligten

Das Projekt erfolgt als Kooperation der Städte Arnsberg, Bad Berleburg und Olpe.

Ziele und Ergebnisse

In Arnsberg werden Maßnahmen zur Personalentwicklung entwickelt und getestet. Eine Erprobung von innovativen Bürokonzepten mit Fokus auf einer flexiblen Ausstattung (z. B. Technik und Mobiliar) findet in Bad Berleburg statt. In Olpe sollen praktische Erfahrungen in einer offenen Bürolandschaft mit Besprechungszimmern und Aufenthaltsflächen gesammelt werden. Die gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Planung des neuen Bürger(rat-)hauses ein.

Kontakt

5 für Südwestfalen

Südwestfalen Agentur GmbH

Martinstraße 15

57462 Olpe

<https://smartcities-suedwestfalen.com>

Gründung einer neuen Gesellschaft

Wann ist eine Gesellschaftsgründung zulässig? Vor der Gründung einer Gesellschaft ist zu beachten, dass Kommunen dies nicht ohne Weiteres tun dürfen – jedenfalls nicht dann, wenn eine Gesellschaft auf wirtschaftliches Handeln ausgerichtet ist. Das folgt aus den kommunalwirtschaftsrechtlichen Vorgaben der Länder, die sich für wirtschaftliche Tätigkeiten von Kommunen ergeben. Demnach müssen folgende Voraussetzungen – auch „Schränkentrias“ genannt – erfüllt sein, damit Kommunen wirtschaftlich tätig werden können:

- Die kommunale Wirtschaftstätigkeit muss einen öffentlichen Zweck verfolgen,
- die kommunale Wirtschaftstätigkeit muss der Leistungsfähigkeit der Gemeinde entsprechen und
- die kommunale Wirtschaftstätigkeit darf nicht in unzulässiger Weise in Konkurrenz zur Privatwirtschaft treten (sogenannte Subsidiarität).

Die wirtschaftliche Tätigkeit muss außerdem in der Regel einen örtlichen Bezug zum Gemeindegebiet haben.

Bei vielen Smart-City-Projekten (z. B. Sharing-Angebote, Mobilitätslösungen wie Dorfshuttle, Betrieb von Sensoren usw.) handelt es sich um wirtschaftliche Tätigkeiten, da solche Aufgaben auch von Privatunternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung wahrgenommen werden können (vgl. Merkt 2023: § 1 HGB Rn. 16). Aus diesem Grund werden der Bereich der Datenweitergabe und der Betrieb einer Datenplattform der wirtschaftlichen Tätigkeit zuzuordnen sein, wenn zum Beispiel eine Überlassung der Daten gegen Entgelt an Private als Finanzierungsinstrument in Betracht kommen soll. Daraus folgt, dass neben kommunalwirtschaftsrechtlichen auch handelsrechtliche Vorgaben zu beachten sind (vgl. Körber 2021: § 1 HGB Rn. 32).

Vor der Gründung einer Gesellschaft ist der Gesellschaftszweck zu definieren, also zu entschei-

den, wofür die Gesellschaft genutzt und wie sie finanziert werden soll:

- Soll eine Gesellschaft dauerhaft als Koordinierungsgesellschaft durch Gesellschafter finanziert genutzt werden?
- Soll eine Gesellschaft von Anfang an oder perspektivisch eigenwirtschaftlich arbeiten, sodass sie mit ihrer Gründung auf eine wirtschaftliche Tätigkeit hin ausgelegt wird?

Unabhängig von der Funktion einer Gesellschaft muss sie einem öffentlichen Zweck dienen. Solange der Gesellschaftszweck eine Aufgabe impliziert, die den Einwohnerinnen und Einwohnern einer Kommune zugutekommt, und sich das öffentliche Interesse an ihrem Interesse orientiert, wird dieser Zweck einer wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommune im Bereich Smart City grundsätzlich nicht entgegenstehen.

Wahl der Gesellschaftsform

Allen Kommunalwirtschaftsgesetzen ist gemein, dass sie Vorgaben enthalten, nach welchen die Möglichkeit der Einflussnahme einer Kommune bei der Wahl einer (privatrechtlichen) Handlungsform sicherzustellen ist (vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 6 Gemeindeordnung NRW).

Darüber hinaus sehen die Kommunalwirtschaftsgesetze Regelungen zur Haftungsbeschränkung vor. Demnach darf eine Gemeinde nur dann ein Unternehmen in Privatrechtsform wählen, wenn für die Gesellschaft eine Rechtsform gewählt wird, welche die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt (vgl. § 108 Abs. 6 Gemeindeordnung NRW). Aufgrund der Haftungsbeschränkungen scheiden Personengesellschaften wie eine BGB-Gesellschaft, eine offene Handelsgesellschaft, eine Kommanditgesellschaft aber auch ein nicht-rechtsfähiger Verein weitestgehend als mögliche Organisationsformen von vorne herein aus.

Kommunen, die sich für eine eigene Gesellschaft als Kooperationspartner entscheiden, wählen da-

her überwiegend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als Gesellschaftsform aus. Die wesentlichen Gründe hierfür sind:

- Eine GmbH ist nach dem Gemeindefachrechtsrecht eine zulässige Gesellschaftsform.
- Ihre Haftung ist beschränkt, das heißt für Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet nur das Gesellschaftsvermögen und nicht das Vermögen der Gesellschafter.
- Das GmbH-Gesetz (GmbHG) lässt den Gesellschaftern bei der Bestimmung des Gesellschaftszwecks eine weite Gestaltungsfreiheit zukommen (vgl. Wicke 2022: § 3 GmbHG Rn. 150) und gestattet deshalb eine flexible Handhabung für neue und auch atypische Geschäftsfelder.
- Eine Kontrolle der Geschäftsführung bis in das operative Geschäft hinein ist möglich – anders als bei einer AG, welche sich durch eine

ausgeprägte Selbstständigkeit auszeichnet. Die Kontrollbefugnisse sind zudem auch Voraussetzung für eine Inhouse-Fähigkeit der Gesellschaft nach § 108 Abs. 1 GWB.

Bereits bei einer Gründung sollte bedacht werden, dass eine GmbH ihrem Wesen nach auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist.⁵ Es ist also zu prüfen, ob für die Gesellschaft bereits zu Beginn oder perspektivisch Geschäftsfelder bestehen, in denen sie nicht durch die Kommune finanziert wird, sondern eigenwirtschaftlich tätig werden kann.

Gesellschaftsgründung mit Partnern

Als Partner für eine Gesellschaftsgründung kommen sowohl andere Kommunen in Betracht als auch private Unternehmen.

Öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit

Im Bereich Smart City kann sich aus kommunaler Sicht auch die Gründung einer Gesellschaft gemeinsam mit anderen Kommunen anbieten.

⁵ Das folgt unter anderem aus der Einordnung der GmbH als Handelsgesellschaft nach § 13 Abs. 3 GmbHG und der steuerrechtlichen Bewertung der Einnahmen nach § 15 Abs. 2 S. 3 Einkommenssteuergesetz (EStG).



Genossenschaft und Verein als Alternativen zur GmbH

Alternativ zu einer GmbH kommen auch eine Genossenschaft oder ein rechtsfähiger Verein als Organisationsformen infrage. Beide Gesellschaftsformen spielen bislang in der kommunalwirtschaftlichen Praxis im Bereich Smart City jedoch keine bedeutende Rolle.

Wesentliche Gründe können zum einen sein, dass Genossenschaften keinen eigenen wirtschaftlichen Zweck verfolgen (anders als etwa die GmbH) und zum anderen, dass Genossenschaften nicht als Eigengesellschaften ausgestaltet werden können, da die gesetzlich vorgeschriebene Mindestgründerzahl drei beträgt (vgl. § 4 Genossenschaftsgesetz (GenG)). Gleichwohl eignen sich Genossenschaften gut, um Bürgerinnen und Bürger in Smart-City-Vorhaben einzubeziehen oder um Kapazitäten mehrerer Kommunen zu bündeln. Im Rahmen einer Genossenschaft wird der Einfluss einer einzelnen Kommune abhängig von der Mitgliederzahl jedoch gering sein, denn es gilt: Jedes Mitglied hat die gleiche Stimmzahl (vgl. § 43 Abs. 3 GenG).

Als weitere privatrechtliche Organisationsform zur Umsetzung von Smart-City-Vorhaben steht Kommunen grundsätzlich die Form des rechtsfähigen Vereins zur Verfügung. Bei einer wirtschaftlichen Tätigkeit des rechtsfähigen Vereins sind allerdings die Organisationsformen der AG oder auch der GmbH vorrangig. Sofern es sich also bei den Smart-City-Projekten um rein wirtschaftliche Bereiche handelt, wird die Umsetzung in der Rechtsform eines Vereins nicht möglich sein.

Kommunen können nach dem Kommunalwirtschaftsrecht auch mit anderen Gebietskörperschaften gemeinsam Unternehmen gründen. Es gelten im Wesentlichen die gleichen rechtlichen Vorgaben wie bei der Gründung der Gesellschaft nur durch eine Kommune (vgl. Cronauge 2016: Rn. 348).

Öffentlich-private Zusammenarbeit

Kommunen können auch mit privaten Partnern Gesellschaften gründen (sogenannte gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft (vgl. ebd: Rn. 349). Für eine Kooperation mit einem privaten Partner gelten per se keine anderen Anforderungen. Die Anforderungen, die sich aus der

Schrankentrias und den weiteren kommunalwirtschaftlichen Vorgaben ergeben, sind einzuhalten.

Bei der Zusammenarbeit mit Privaten können sich bezüglich des öffentlichen Zwecks potenziell Probleme ergeben, wenn neben diesen öffentlichen Zweck zusätzliche Zwecke treten, die diesen überdecken oder gar im Widerspruch zu ihm stehen. Insbesondere liegt kein öffentlicher Zweck vor, wenn die wirtschaftliche Tätigkeit nur oder überwiegend auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Daher ist auch eine reine Finanzierungsbeteiligung unzulässig. Beachtet werden sollte auch, ob die Leistungsfähigkeit gewahrt bleibt.



Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften

Die Zusammenarbeit kann sich zum Beispiel in Regionen anbieten, in denen eine Großstadt mit einem Landkreis kooperiert, der eine Vielzahl von kleineren Städten und Gemeinden vertritt. So kann das Thema Smart City auch über Stadt- und Gemeindegrenzen hinweg ganzheitlich umgesetzt werden.

Bei der Kooperation von Kommunen eignen sich drei Grundtypen der Zusammenarbeit. Aspekte, die für oder gegen die Wahl eines der Modelle sprechen, sind fast deckungsgleich. Einige Besonderheiten gilt es dennoch zu beachten:

- **Einbindung der kommunalen Gremien:**

Je nach Vorhaben und Ausgestaltung sind die kommunalen Gremien miteinzubeziehen. Gerade bei Kooperationen von und mit Landkreisen kann dies bedeuten, dass auch Vertreterinnen und Vertreter aus den Städten und Gemeinden des Kreises in die Entscheidungsfindung formal miteinzubinden sind. Dies hat in der Regel Auswirkungen auf die zeitliche Umsetzung.

- **Interkommunale Zusammenarbeit als besonderes Beschaffungsinstrument:**

Für die Beschaffung in der Kooperation kann die interkommunale Zusammenarbeit nach § 108 Abs. 6 GWB genutzt werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Auch die gelegentliche gemeinsame Beschaffung nach § 4 Vergabeverordnung (VgV) ist möglich.

- **Örtlichkeitsprinzip nach dem Gemeindegewirtschaftsrecht:**

In vielen Bundesländern gilt, dass sich eine Tätigkeit auf das Gemeindegebiet beziehen oder eine Tätigkeit außerhalb des Gemeindegebiets zulässig sein muss. Dies wird in der Regel unproblematisch sein, da nicht allein der Ort der wirtschaftlichen Betätigung das entscheidende Kriterium ist, sondern wem die Tätigkeit zugutekommt. Zwar lassen sich etwa Apps weltweit herunterladen, ihre Funktion entfalten sie aber erst vor Ort. Nichts anderes gilt auch für app-basierte Sharing-Angebote, da ihre Wirkung und Anwendbarkeit auf die Gebiete der kooperierenden Kommunen beschränkt ist und sie daher nur örtlich nutzbar sind.

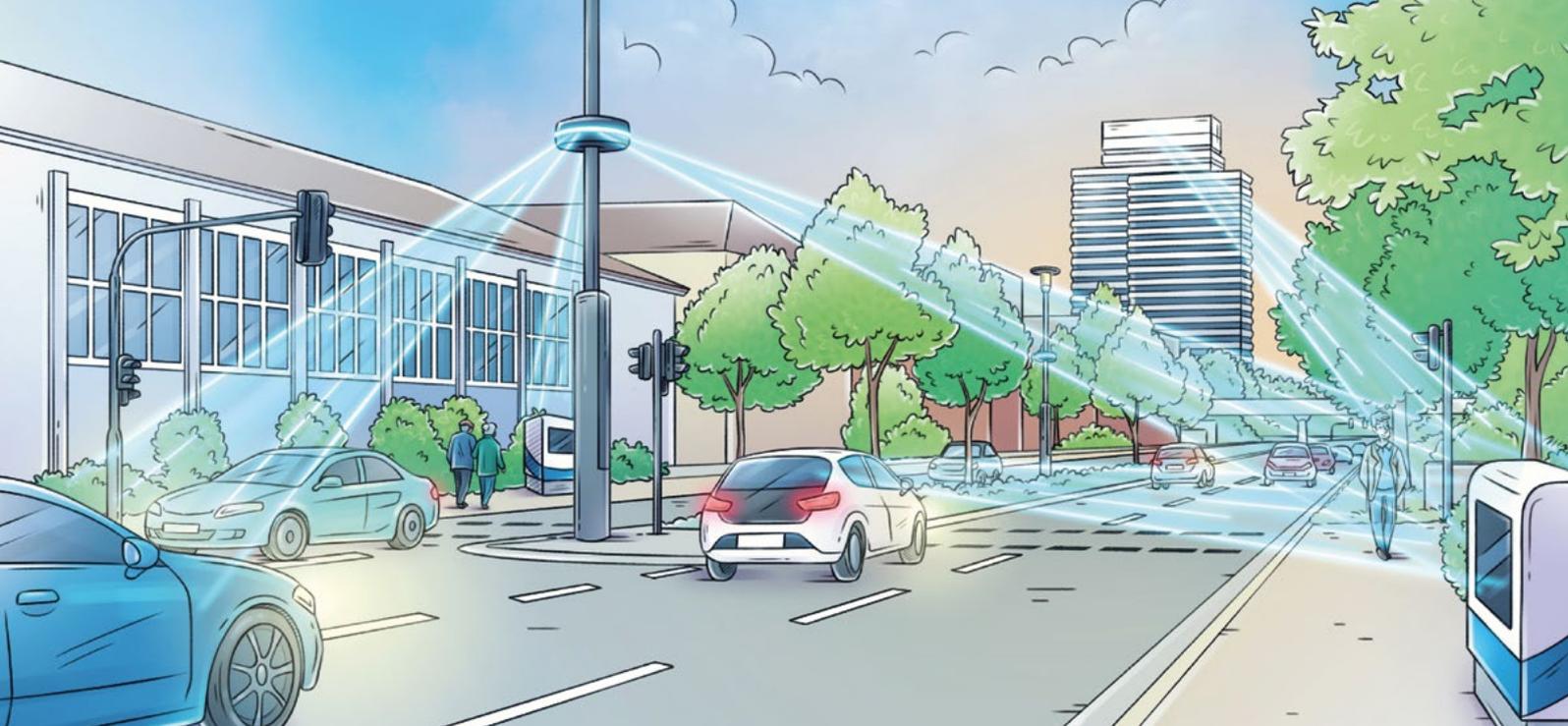


Abbildung 7: MOGLI ist Teil einer Maßnahme zum Aufbau von Smart-City-Infrastruktur in Kaiserslautern |
Quelle: Herzlich digital / Miriam Weis

Praxisbeispiel 4: Mobile Glasfaserinfrastruktur für städtische Veranstaltungen – MOGLI / Stadt Kaiserslautern

Umsetzungszeitraum

seit März 2018

Das Projekt in Kurzform

Städtische Veranstaltungen erfordern eine gesicherte Breitbandkommunikationsinfrastruktur. Der Aufbau der mobilen WLAN-Infrastruktur MOGLI entspricht den individuellen Anforderungen der Sicherheitsbehörden und Veranstalter und trägt zur Sicherheit der Veranstaltung bei.

Die Beteiligten

Die Digitalagentur KL.digital GmbH der Stadt Kaiserslautern hat die Kommunikationsinfrastruktur MOGLI aufgebaut.

Ziele und Ergebnisse

Die mobile Infrastruktur MOGLI unterstützt die Sicherheitskräfte durch verbesserte Kommunikationsmittel. Die Infrastruktur bietet zudem Werbemöglichkeiten für Veranstalter und Partner. Des Weiteren entlastet MOGLI die fest installierten mobilen Netze im Ernstfall und verbessert so die Verfügbarkeit der Dienste.

Kontakt

KL.digital GmbH
Bahnhofstraße 26-28
67655 Kaiserslautern
+ 49 0 631 205 894 90
<https://www.herzlich-digital.de>

Auch das Vergaberecht ist gegebenenfalls zu beachten. Die Gesellschaftsgründung für sich genommen ist kein vergaberechtsrelevanter Vorgang, sondern rein gesellschaftsrechtlich (vgl. Ziekow 2020: § 103 GWB Rn. 54). Etwas anderes gilt aber in zwei Fällen:

- Mit der Gesellschaftsgründung wird bereits eine Leistung erbracht (sogenannter „eingekapselter“ Beschaffungsvorgang (vgl. Eschenbruch 2016: § 103 GWB Rn. 32 ff.)).
- Nach Gründung sollen mit der Gesellschaft Verträge geschlossen werden (vgl. BGH, Entscheidung vom 1. Februar 005 – X ZB 27/04, Vergaberecht 2005, 328 (332) – Altpapierverwertung II).

In beiden Fällen liegen formal die Voraussetzungen vor, die zur Beachtung des Vergaberechts führen, jedoch zielen beide Fälle auf eine Umgehung desselben ab. Im ersten Fall wird eine Dienstleistung versteckt, im zweiten Fall eine künstliche Zweistufigkeit aufgebaut, mit welcher ein Privater Zugriff auf einen Beschaffungsvorgang eines öffentlichen Auftraggebers erhält.

Die Gründung einer gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaft ohne Beschaffung ist zwar denkbar, etwa wenn dadurch nur Ressourcen gebündelt werden sollen und die Gesellschaft für sich genommen eigenständige Aufgaben im Bereich Smart City übernehmen kann. Wahrscheinlicher dürfte aber sein, dass eine Kommune mit der Gesellschaft auch Dienstleistungsverträge abschließen möchte. Das macht das Modell der Zusammenarbeit auch für private Partner attraktiver, da sie sich andernfalls mit der Gesellschaft auf Ausschreibungen der Kommune bewerben müssten.

Besonderheiten bei einer Inhouse-Gesellschaft
Soll eine Gesellschaft inhouse-fähig sein und nach § 108 GWB direkt beauftragt werden können, ist sie so aufzustellen, dass die Voraussetzungen erfüllt werden. Zu beachten ist, dass eine direkte private Kapitalbeteiligung nicht zulässig ist (vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB). Es ist also abzuwägen, ob die Inhouse-Gesellschaft der richtige

Weg ist. Folgende Erwägungen können eine entscheidende Rolle spielen:

- Wenn die ausschreibungsfreie Beauftragung einer Gesellschaft Ergebnis der Gesellschaftsgründung sein soll, sollte auf eine private Kapitalbeteiligung verzichtet werden und die Gesellschaft sollte alleine oder mit öffentlichen Partnern gegründet werden, um die Inhouse-Fähigkeit herzustellen.
- Wenn eine Beteiligung eines privaten Partners zwingend oder wichtig erscheint, zum Beispiel wegen seines Know-how oder der Ressourcen, die er in die Gesellschaft einbringt, spricht dies dafür, auf die Inhouse-Fähigkeit zu verzichten.

Weiter muss eine Gesellschaft mindestens 80 % ihres Umsatzes mit dem öffentlichen Auftraggeber, der sie beauftragt – also der Kommune (oder den Kommunen) – machen. Dieser Fall wird unproblematisch sein, solange eine Gesellschaft nur für die Kommune beziehungsweise die Kommunen tätig wird, etwa während der Laufzeit eines Förderprogramms. Soll eine Gesellschaft allerdings auch am freien Markt auftreten und für Dritte tätig werden, kann die Inhouse-Fähigkeit an dieser Voraussetzung scheitern. Denkbar ist auch, dass eine Gesellschaft zwar zu Beginn ihrer Tätigkeit vorwiegend für eine Kommune tätig ist und von ihr direkt beauftragt wird, sich aber parallel dazu eigene Geschäftsfelder aufbaut und ab einem gewissen Punkt so selbstständig agiert, dass die Inhouse-Fähigkeit aus kommunaler Sicht nicht mehr entscheidend ist (vgl. zur Fortentwicklung der Tätigkeiten Kapitel 6).

Zeitlicher Rahmen

Ebenfalls ist zu beachten, dass für die Gründung einer Gesellschaft und deren Beauftragung mit Aufgaben aus dem Bereich Smart City ein gewisser zeitlicher Vorlauf notwendig ist. Die Gründung für sich genommen kann innerhalb weniger Monate erfolgen und bis eine Eintragung ins Handelsregister erfolgt, ist eine Gesellschaft als sogenannte Vor-GmbH sogar schon handlungsfähig. Neben der formalen Gründung gibt es aber weitere Aufgaben:

- **Abschluss des Kooperationsvertrags:**

Rechtlich aufwendiger wird in der Regel der Abschluss des Kooperationsvertrags selbst sein (vgl. Ausführungen zum Inhalt eines Kooperationsvertrags in Kapitel 4.1.). Im Falle von geförderten Vorhaben sind typischerweise Fragen zur Weiterleitung der Fördermittel zu regeln und mit dem Fördermittelgeber abzustimmen. Es sind zudem steuerrechtliche Fragen zu klären und in vielen Fällen die Zustimmung der kommunalen Gremien einzuholen.

- **Einstellung von Personal**

Damit eine Gesellschaft arbeitsfähig ist, benötigt sie das entsprechende Personal. Bei der Einstellung sind GmbHs oft schneller als die Kernverwaltung. Positiv wird von Bewerberinnen und Bewerbern oftmals wahrgenommen, dass kommunale Unternehmen die Spielräume stärker nutzen, die ihnen der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bietet. Daneben stufen Bewerberinnen und Bewerber Organisationstruktur und Unternehmenskultur in einer GmbH als moderner verglichen zur Kernverwaltung ein, schätzen aber zugleich die enge Verbindung zur öffentlichen Hand. Neue Stellen können schneller geschaffen und ausgeschrieben werden. Dennoch sollten Kommunen für die Personalsuche je nach Anzahl der offenen Stellen mehrere Monate einplanen.

- **Genehmigung der Kommunalaufsicht**

Für die Gründung einer Gesellschaft ist nach dem Kommunalwirtschaftsrecht eine Genehmigung der zuständigen Kommunalaufsicht notwendig (vgl. § 100 BbgKVerf; § 152 NKomVG). In der Praxis sind die Erfahrungen bei den Kommunen positiv, welche die Kommunalaufsicht bereits früh in den Gründungsprozess miteinbezogen haben (z. B. durch eine informelle Vorstellung des Vorhabens), sodass etwaige grundsätzliche Anmerkungen bereits im Gründungsprozess berücksichtigt werden konnten.

Regeln zur Zusammenarbeit zwischen Kommune und Gesellschaft

Für die Zusammenarbeit zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen gibt es zwei

Verträge, in denen typischerweise die wesentlichen Parameter der Kooperation geregelt sind: der Gesellschaftsvertrag und die Kooperationsvereinbarung. Die wesentlichen Regelungsinhalte, die im Bereich Smart City von besonderer Bedeutung sind, umfassen den Gesellschaftsvertrag sowie den Kooperationsvertrag.

Gesellschaftsvertrag

Die Grundlage für das Tätigwerden einer Gesellschaft und auch in Teilen einer Zusammenarbeit zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen bildet der Gesellschaftsvertrag. Hierbei handelt es sich um die vertragliche Grundlage einer Gesellschaft, welche die Rechtsverhältnisse der Gesellschafter im Unternehmen untereinander regelt. Bei den Gesellschaftsformen GmbH und AG wird ein Gesellschaftsvertrag als Satzung bezeichnet. Da die GmbH im kommunalen Umfeld die häufigste Gesellschaftsform ist, wird im Folgenden dieser Begriff verwendet und die Gründung einer neuen beziehungsweise Nutzung einer bestehenden GmbH zur Umsetzung von Smart-City-Projekten beispielhaft dargestellt.

Die Mindestinhalte einer Satzung regelt § 3 Abs. 1 GmbHG betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung:

3. die Firma und den Sitz der Gesellschaft,
4. den Gegenstand des Unternehmens,
5. den Betrag des Stammkapitals,
6. die Zahl und die Nennbeträge der Geschäftsanteile, die jeder Gesellschafter gegen Einlage auf das Stammkapital (Stammeinlage) übernimmt.

In der Praxis sind aus kommunaler Sicht Regelungen zur Geschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft sowie zur Gesellschafterversammlung von hoher Bedeutung und daher typischerweise in einer Satzung enthalten. Die flexible Ausgestaltung einer Satzung erlaubt es einer Kommune, sich umfassende Informations-, Kontroll-, Steuerungs- und Weisungsrechte zu sichern und die gesetzlichen Anforderungen der jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen (z. B. Sicherung der kommunalen Einflussnahme, Haftungsbeschränkungen, Übernahme des öffentli-

chen Zwecks in Gesellschaftszweck) in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen (vgl. Wicke 2022: § 103 GWB Rn. 150).

Kooperationsvertrag

Die Satzung einer Gesellschaft regelt zwar abstrakt ihre Aufgaben und das Verhältnis zwischen Gesellschafter und Gesellschaft, daneben bedarf es aber noch einer konkreten Beauftragung und deren Ausgestaltung. Die Beauftragung erfolgt mehrheitlich privatrechtlich durch den Abschluss eines Vertrags, kann aber auch öffentlich-rechtlich durch eine Betrauung erfolgen. Eine Betrauung stellt einen Akt der öffentlichen Verwaltung dar, durch welchen ein Unternehmen verpflichtet wird, eine bestimmte Dienstleistung (i. d. R. eine von allgemeinem, wirtschaftlichem Interesse) zu erbringen.

Grundsätzlich gilt für einen Kooperationsvertrag mit einer eigenen Gesellschaft dasselbe wie für jede andere Kooperation (vgl. Kapitel 4).

Die Vorteile, Smart-City-Projekte durch eine Gesellschaft umzusetzen, liegt darin, dass eine Gesellschaft sehr schnell agieren kann. Während innerhalb der Verwaltung Zustimmungen notwendig sind, die – abhängig vom Auftragsvolumen – sogar bis in den Rat hineinreichen können, ist in einer Gesellschaft meist die Entscheidung der Geschäftsführung ausreichend.⁶

Aus kommunaler Sicht ist zudem noch ein weiterer Aspekt relevant: Soll es eine Gesellschaft langfristig geben oder soll sie nur für zeitlich begrenzte Projekte oder ein bestimmtes Förderprogramm genutzt werden? Wenn letzteres der Fall ist, ist zu überlegen, wer investive Ausgaben tätigen soll. Soll in einer Gesellschaft kein großes Anlagevermögen aufgebaut werden, müsste die Beschaffung durch die Stadt erfolgen. Wichtig ist in diesem Fall eine enge Abstimmung von Stadt und Gesellschaft auf Fachebene.

5.2 Vor- und Nachteile

Wenn eine Kooperation mit einer bestehenden Gesellschaft umgesetzt werden kann, liegt der Vorteil darin, dass kommunale Unternehmen in einer Kommune typischerweise bereits gut vernetzt sind. Das gilt auf persönlicher Ebene sowohl in die Verwaltung hinein als auch in die Bürgerschaft. Solch Unternehmen kennen auch die Gegebenheiten vor Ort gut. Je nach bisheriger Unternehmenstätigkeit sind sie selbst verantwortlich für IT- oder Energieinfrastruktur, Mobilität und andere Leistungen der Daseinsvorsorge, die künftig „smart“ gemacht werden sollen. Das erlaubt ihnen, das Thema Smart City nicht als Einzelaufgabe anzugehen, sondern als Querschnittsthema zu begreifen und die Umsetzung von Projekten entsprechend auszugestalten.

Soweit eine bestehende Gesellschaft genutzt werden kann, hat dies auch den Vorteil, dass Infrastruktur bereits besteht, der Aufwand einer Gesellschaftsgründung entfällt und somit schnell mit der Projektumsetzung begonnen werden kann. Wenn eine Gesellschaft jedoch erst gegründet werden muss, entsteht eine Verzögerung aufgrund der vorstehend genannten Aspekte in umgekehrter Weise.

Aus kommunaler Sicht hat eine Kooperation mit einer Gesellschaft – egal ob hierfür eine bestehende oder eine neue Gesellschaft genutzt wird – den Vorteil, dass das Thema auf mittlere oder lange Sicht mit der Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit verbunden werden kann. Einer GmbH ist die Gewinnerzielungsabsicht nämlich immanent. Eine kommunale Gesellschaft kann zudem flexibler agieren als die Kernverwaltung, etwa in den Bereichen Personal und Beschaffung.

Das Thema Smart City langfristig in einer Gesellschaft anzusiedeln, hat aus Sicht der Mitarbeitenden zudem den Vorteil, dass sie aufgrund anderer

⁶ Soweit eine Kommune hier mehr Kontrolle wünscht, könnte ein Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafterversammlung bereits in die Satzung mitaufgenommen werden – sofern bestimmte Wertgrenzen überschritten sind. Zu beachten ist dabei auch, dass dies die Flexibilität einer Gesellschaft einschränkt und zu Zeitverzögerungen führen kann.



Abbildung 8: DOdata versteht sich als Data Hub und Dienstleister | Quelle: Marcus Retkowietz – stock.adobe.com

Praxisbeispiel 5: DOdata GmbH / Stadt Dortmund

Umsetzungszeitraum

seit 2018

Das Projekt in Kurzform

Mit der DOdata GmbH entstand ein kommunales Datenkompetenzzentrum, mit dem der Betrieb von städtischer Infrastruktur mit Hilfe von datenbasierten Modellen optimiert werden kann. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf dem Betrieb einer digitalen Kommunikationsinfrastruktur zur Datenübermittlung und deren Verarbeitung.

Die Beteiligten

Die Gründung erfolgte in Kooperation der Stadt Dortmund mit der Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH (DEW21).

Ziele und Ergebnisse

Die Servicegesellschaft unterstützt die Stadt Dortmund und die lokalen Stadtwerke bei der Umsetzung von Smart-City-Projekten. Darunter fallen Maßnahmen wie die digitale Parkraumbewirtschaftung und die intelligente Rohrbrucherkennung.

Kontakt

DOdata GmbH
Günter-Samtlebe-Platz 1
44135 Dortmund
<https://www.dodata.solutions>



Smart-City-Ziele als Auftrag verankern

Ausgangspunkt für das Tätigwerden eines kommunalen Unternehmens wird der Wunsch einer Kommune sein, Smart-City-Projekte im „Konzernverbund Stadt“ zu halten und die Umsetzung gleichzeitig zumindest in Teilen aus der Kernverwaltung auszugliedern. Während das kommunale Unternehmen also bis zu einem gewissen Grad – der variieren kann – eigenverantwortlich Smart-City-Projekte umsetzt, geschieht dies auch im Auftrag der Kommune. Aus diesem Grund ist es wichtig, die kommunalen Smart-City-Ziele (z. B. den sicheren und nachhaltigen Umgang mit Daten) als Teil eines Auftrags zu verankern. In welcher Form die Smart-City-Ziele vorliegen, wird von Kommune zu Kommune variieren: vom umfassenden Strategiepapier, wie es zum Beispiel geförderte Kommunen im Rahmen des Bundesförderprogramms „Modellprojekte Smart Cities“ entworfen haben, bis hin zu groben Leitlinien ist Vieles denkbar. Für die Umsetzung macht dies aber kaum einen Unterschied.

Die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten für Kommunen, ihre Smart-City-Ziele als Auftrag zu verankern, stellen sich wie folgt dar:

- Gesellschaftsvertrag des kommunalen Unternehmens
- Kooperationsvertrag zwischen Kommune und kommunalem Unternehmen
- Leistungsbeschreibung bei Beschaffungen

Hierarchien und Organisationsstrukturen dort bessere Karriereperspektiven haben können. Zusätzlich verfügen privatrechtlich organisierte Unternehmen regelmäßig über mehr Spielraum bei den Gehaltsstrukturen, was vor allem im Bereich hochspezialisierter Softwareentwicklung von Relevanz sein kann.

Ein Nachteil kann für eine Kommune allerdings sein, dass das Know-how im Bereich Smart City bei diesem Modell im Unternehmen verbleibt. Das ließe sich in Teilen dadurch vermeiden, dass

auch in der Verwaltung eine Organisationseinheit (z. B. Stabstelle) gebildet wird, die das Thema von städtischer Seite her mitbetreut. So könnte auch sichergestellt werden, dass eine kommunale Gesellschaft die notwendige Verbindung in die Verwaltung und Politik innehat. Dieser Ansatz erzeugt jedoch wiederum Aufwand auf Seiten der Kommune.

6 Verstetigung über Pilotphasen und Förderprogramme hinaus

Derzeit werden viele Smart-City-Projekte mit Fördermitteln des Bundes oder der Länder unterstützt, die für die Entwicklung einer kommunalen Smart-City-Strategie und der Umsetzung erster Maßnahmen von großer Bedeutung sind. Ebenso haben viele Kommunen damit begonnen, erste Pilotprojekte im Bereich Smart City umzusetzen. In Gesprächen mit Verantwortlichen zeigte sich eines: Die Zeit nach Ablauf von Pilotphasen und Förderprogrammen beschäftigt Kommunen und kommunale Unternehmen schon jetzt.

Es gilt folglich, sich frühzeitig zu überlegen, wie Smart-City-Vorhaben vor Ort weiter vorangetrieben werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um das Auslaufen eines Förderzeitraums oder um das Ende von Pilotvorhaben handelt, die unabhängig von einer Förderung initiiert wurden. Folgende Fragen können in diesem Zusammenhang zur Orientierung dienen:

- Wie kann man die Tätigkeit einer Gesellschaft über die Förderlaufzeit verstetigen?
- Welches sind mögliche eigenständige Tätigkeitsbereiche für die Gesellschaft?
- Lässt sich auf dieser Basis ein eigenwirtschaftliches Geschäftsmodell entwickeln?

6.1 Optionen für die Verstetigung

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, die Tätigkeit einer Gesellschaft im Bereich Smart City zu verstetigen: auf Basis von (weiteren) öffentlichen Zuschüssen – sei es aus dem kommunalen Haushalt oder aus Förderprogrammen – oder eigenwirtschaftlich.

Die Weiterarbeit auf Grundlage öffentlicher Mittel, zum Beispiel durch die Beteiligung an (weiteren) Förderprogrammen, kann es ermöglichen, die

Mitarbeitenden in der Gesellschaft zu halten und so das bereits gewonnene Wissen auch für künftige Smart-City-Projekte einzusetzen. Allerdings offenbart sich die Schwachstelle dieser Variante schnell: Es müssen entweder langfristig kommunale Mittel bereitgestellt oder immer wieder nach neuen Förderprogrammen gesucht werden. Die Gesellschaft wird alleine dadurch nicht zu einem Unternehmen, das eigenwirtschaftlich agieren kann.

Für eine mittel- und langfristige Perspektive einer Gesellschaft bietet es sich daher vorzugsweise an, auf eine eigenwirtschaftliche Tätigkeit hinzuwirken. Bestehende Gesellschaften, die für das Thema Smart City genutzt werden, haben in der Regel schon Tätigkeitsbereiche, mit denen sie sich selbst finanzieren und gegebenenfalls auch bereits Einnahmen für die Kommune generieren. Im Falle von neu gegründeten Gesellschaften sind solche Tätigkeitsbereiche zunächst noch zu etablieren. Mögliche Betätigungsfelder für kommunale Unternehmen im Bereich Smart City können beispielsweise die Handlungsfelder „Daten“, „effiziente Energie“ oder „Mobilität“ sein.

Denkbar ist auch eine Kombination beider Modelle, bei der eine Gesellschaft für eine Kommune im Rahmen von Förderprogrammen tätig wird und gleichzeitig am freien Markt mit Dritten Geschäfte macht.

6.2 Entwicklung von Geschäftsmodellen

Nachdem ein oder mehrere potenzielle Tätigkeitsbereiche identifiziert wurden, gilt es zu bewerten, ob sich auf dieser Basis ein Geschäftsmodell entwickeln lässt. Neben (betriebs-)wirtschaftlichen Erwägungen ist dabei auch der geltende Rechtsrahmen zu beachten.

Im Bereich Smart City wäre ein mögliches Geschäftsmodell die Nutzung kommunaler Daten. Entscheidet sich eine Kommune dazu, kommu-

nale Daten gegen Entgelt oder im Wege von Lizenzen anzubieten, stellt sich zunächst die Frage, welche Anforderungen das Wettbewerbsrecht und das Kommunalwirtschaftsrecht aufstellen. Seit Juli 2021 ist das Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz – DNG) in Kraft, welches das Informationsweiterverwendungsgesetz modernisiert und ablöst.

Datenbereitsteller und mithin Adressaten des Gesetzes sind insbesondere öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsfürsorge, sodass Kommunen sowie auch kommunale Unternehmen dem Anwendungsbereich des DNG unterliegen. Zudem enthalten informationsrechtliche Bestimmungen Vorgaben zur kostenlosen Bereitstellung (z. B. einige Geodatenzugangsgesetze⁷) oder zur Entgelthöhe.

Im Anwendungsbereich des DNG gilt entsprechend § 10 Abs. 1 Satz 1 DNG der Grundsatz der unentgeltlichen Datennutzung. Davon ausgenommen sind Grenzkosten, die beispielsweise bei der Reproduktion, Bereitstellung oder Anonymisierung von Daten angefallen sind. Falls eine öffentliche Stelle ausreichend Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken, darf sie gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 DNG für die Nutzung von Daten Entgelte verlangen. Insofern müssen die Meldepflicht nach § 10 Abs. 4 DNG berücksichtigt sowie die Entgelthöhe an den Vorgaben aus §§ 11, 12 DNG gemessen werden.

⁷ Die Geodatengesetze der Länder Berlin und Hamburg treffen die generelle Aussage, dass Geo- und Metadaten über Geodatendienste geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen sind (§ 11 Abs. 2 GeoZG Bln; § 11 Abs. 1 HmbGDIG).

Literatur

Cronauge, U., 2016: Kommunale Unternehmen. 6. Auflage. Berlin.

Eschenbruch, K., 2016: § 103 GWB. In: Kulartz, H.; Kus, A.; Portz, N.; Prieß, H. (Hrsg.): Kommentar zum GWB-Vergaberecht. 4. Auflage. Köln.

Körber, T., 2021: § 1 HGB. In: Oetker, H. (Hrsg.): Handelsgesetzbuch. 7. Auflage. München.

Merkt, H., 2023: § 1 HGB. In: Hopt, K. (Hrsg.): Handelsgesetzbuch. 42. Auflage. München.

Pünder, H.; Schellenberg, M., 2019: Vergaberecht. 3. Auflage. Baden-Baden.

Wicke, H., 2022: § 3 GmbHG. In: Fleischer, H.; Goette, W. (Hrsg.): Münchener Kommentar zum GmbHG. 4. Auflage. München.

Ziekow, J., 2020: § 103 GWB. In: Ziekow, J.; Völlink, U. (Hrsg.): Vergaberecht. 4. Auflage. München.

Rechtsquellen

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26. August 1998, zuletzt geändert durch Art. 3 G vom 12. Juni 2024, Nr. 190.

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) vom 14. Juli 1994, Stand 15. Juli 2024.

Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) vom 20. April 1892, zuletzt geändert durch Art. 9 G vom 22. Februar 2023, Nr. 51.

Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz – DNG) vom 16. Juli 2021.

Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz – GenG) vom 1. Mai 1889, zuletzt geändert durch Art. 4 G vom 11. April 2024, Nr. 120.

Vergabeverordnung (VgV) vom 12. April 2016, zuletzt geändert durch Art. 1 V vom 7. Februar 2024, Nr. 39.

