

# „Es gibt einen regelrechten Kampf um die Daten“

Mit der Digitalisierung gewinnen die Kommunen Datenschätze. Der richtige Umgang damit gehört auf die Agenda jedes Oberbürgermeisters.

Von Katharina Schlüter

Wem nützt der kommunale Datenschatz? Bislang vor allem der Privatwirtschaft, die lukrative Geschäftsmodelle auf Grundlage der im städtischen Raum anfallenden Daten entwickelt. Kommunen begeben sich damit in eine gefährliche Abhängigkeit.

Daten sind der Rohstoff des 21. Jahrhunderts: Geschäftsmodelle der sogenannten New Economy basieren maßgeblich auf Datensätzen, und ein sehr attraktives Geschäftsmodell der New Economy heißt Smart City. Allein für Deutschland wird der Marktwert für 2022 auf fast 44 Milliarden Euro geschätzt.

Deutsche Städte erhalten inzwischen regelmäßig Angebote von Technologiefirmen zu Smart-City-Anwendungen. Im Fokus steht insbesondere der Bereich Mobilität mit Anwendungen wie „intelligenten Parksystemen“ oder einer digitalen Verkehrssteuerung. Doch auch für Bereiche wie Energie, Bildung oder Gesundheit stellen Technologiefirmen interessante Konzepte vor, die mehr Effektivität und Effizienz in der kommunalen Daseinsvorsorge versprechen.

Während einerseits private Anbieter Lösungen präsentieren, wächst andererseits der politische Druck auf die Oberbürgermeister: Denn für die Bürger gehören Onlineplattformen und soziale Netzwerke längst zum Alltag. Entsprechend erwarten sie, dass ihnen auch städtische Leistungen digital zur Verfügung stehen. Die Smart City ist damit vielerorts auf die politische Agenda gerückt. Smarte Lösungen von Technologiefirmen bekommen für die politischen Entscheider eine hohe Relevanz.

Das Problem dabei ist allerdings, dass Kommunen und Privatwirtschaft in Bezug auf die Nutzungsrechte der bei Smart-City-Anwendungen anfallenden Datensätze nicht auf Augenhöhe miteinander verhandeln. Während Technologiefirmen den Wert von Daten längst verinnerlicht haben, sind Daten in der kommunalen Logik bislang praktisch wertlos. Daten sind „Abfallprodukte“ der kommunalen Daseinsvorsorge, in den kommunalen Haushalten und Bilanzen tauchen

sie nicht auf. Diese Tatsache haben die Anbieter verstanden.

Entsprechend stricken sie die Smart-City-Verträge: „Der Regelfall ist, dass private Anbieter ein Exklusivrecht an den Daten voraussetzen – und das sehr verklausuliert im Vertrag“, sagt Sven Hense, Leiter der Geschäftsstelle „Chief Digital Officer“ (CDO) der Stadt Bonn. Doch wer keinen Zugriff auf Daten hat, kann die Vorteile einer digitalisierten Daseinsvorsorge nicht selber nutzen. Das Ergebnis: Deutsche Kommunen begeben sich bei ihren ureigenen Aufgaben in eine Abhängigkeit von Technologiefirmen. Vom souveränen Umgang mit Daten sind die meisten deutschen Städte weit entfernt.

## Einschränkende Klauseln

Doch wie genau schränken Smart-City-Verträge die Kommunen in ihrer Datensouveränität ein? Wie die aktuelle Studie „Datensouveränität in der Smart City“ der „PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ zeigt, finden sich in Smart-City-Verträgen häufig diverse einschränkende Klauseln. So wird in manchen Fällen etwa der Zugriff der Kommunen auf Rohdaten ausgeschlossen. Auch werden bisweilen eine Datennutzung zu nicht vertraglichen Zwecken, die Veröffentlichung von Daten im Sinne von Open Data, ein Verkauf von Daten oder sogar eine Nutzung von Daten durch andere als den beauftragenden Fachbereich untersagt.

Doch nicht nur vorhandene, sondern auch fehlende Klauseln können zum Problem werden – zum Nachteil der Kommunen: „Häufig ist das Thema Datenhoheit in den Verträgen gar nicht geregelt und muss dann nachverhandelt werden. Im Bereich der Verkehrsplanung zum Beispiel ist dies aber schwierig, da ein Wechsel der Verkehrsmodelle und eine Migration der Daten sehr teuer ist“, berichtet Tobias Meigel, Erster Bürgermeister der baden-württembergischen Stadt Herrenberg.

Zudem können Klauseln so undeutlich formuliert sein, dass sie sich im Nachhinein als wenig hilfreich erweisen: „Die Datennutzungsklauseln in Smart-City-Verträgen schaffen häufig nicht die notwendige Rechtssicherheit, da sie zum Beispiel im Hinblick auf die genaue Form der bereitzustellenden Datenformate durch die Unternehmen ungenau sind. Im Sinne der Datensouveränität sollte bei Smart-City-Verträgen mit Dritten

daher genau darauf geachtet werden, wo die Daten liegen, wem sie gehören, wie – in welchen Datenformaten – und wann – Stichwort Latenz – sie zur Verfügung gestellt werden“, betont Manfred vom Sondern, CDO der Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ der Stadt Gelsenkirchen.

## Vertragsentwürfe kritisch prüfen

Kommunen sollten die Datennutzungsklauseln in Smart-City-Vertragsentwürfen also kritisch unter die Lupe nehmen. Sollte die Analyse ergeben, dass die Datensouveränität nur unbefriedigend geregelt ist, sollten Kommunen in Verhandlungen mit dem privaten Anbieter einsteigen. Die praktische Erfahrung zeigt, dass diese Verhandlungen nicht einfach sind. So sagt beispielsweise René Münch, Bereichsleiter Konzernstrategie und -entwicklung der Wuppertaler Stadtwerke: „Es gibt einen regelrechten Kampf um die Daten.“

Wie erfolgreich die Verhandlungen im Endeffekt sind, hängt von der Verhandlungsposition der Kommune beziehungsweise des kommunalen Unternehmens ab. Klaus-Michael Ahrend, Vorstandsmitglied der Darmstädter Beteiligungsholding HEAG, berichtet: „Wir haben Klauseln teilweise nicht akzeptiert und konnten andere verhandeln – beispielsweise ein Data-Sharing.“ Dies hänge auch mit dem geförderten Profil Darmstadts als „Digitalstadt“ zusammen. „Die Firmen möchten in Darmstadt Referenzprojekte durchführen. Inwieweit wir diese Verhandlungserfolge auch nach Abschluss des Förderprojektes erzielen können, muss sich erst noch zeigen.“

Erfolgreich in Verhandlungen ist auch, wer Alternativen hat. Etwa hat die Stadt München ein eigenes Mobility-on-demand-Angebot zusammen mit einem deutschen Start-up aufgebaut, um dieses Feld nicht anderen zu überlassen. Dabei kann die kommunale Finanzsituation Auswirkungen auf die Verhandlungsposition haben. Denn wer über finanzielle Spielräume verfügt, kann Smart-City-Leistungen eher mit Haushaltsmitteln finanzieren als Finanzschwächere. Dies birgt das Risiko einer digitalen Spaltung der kommunalen Gemeinschaft: Während finanziell solide ausgestattete Kommunen ihre Smart-City-Leistungen über Haushaltsmittel finanzieren können, müssen finanzschwache Kommunen mit den Daten ihrer Bürger dafür „zahlen“.

## Datenstrategie als Rahmen

Das Thema Datensouveränität ist nicht nur eine rechtliche Herausforderung. Denn die Digitalisierung der Daseinsvorsorge ist ein kommunales Querschnittsthema. Diverse Fachbereiche nutzen die Digitalisierung entsprechend ihrer Fachstrategien, und auch kommunale Beteiligungen schließen Verträge mit Smart-City-Anbietern. Im Hinblick auf die Datensouveränität stellt dies eine Herausforderung dar. So sollten nicht jeder Fachbereich und jedes kommunale Unternehmen ein eigenes Verständnis bezüglich der vertraglichen Anforderungen an die Datensouveränität entwickeln. Sinnvoll ist die Formulierung einer übergeordneten Datenstrategie, die einen Orientierungsrahmen bietet.

Auf dieser Grundlage sollten Kommunen Musterformulierungen entwickeln und deren Anwendung für alle Fachbereiche und kommunalen Töchter verbindlich machen. Ausschreibungsunterlagen sollten Anforderungen an die Datenhoheit enthalten. Essentiell erscheint hier ein gewisser Standard: Während eine lokale Anpassung aufgrund der örtlichen Anforderungen an die Datensouveränität sinnvoll ist, sollte nicht jede Kommune für sich Formulierungen komplett neu entwickeln müssen. Übergeordnete Einheiten wie die Kommunalverbände sollten die Kommunen hier mit juristisch abgesicherten Vorlagen unterstützen. Genauso ist ein rahmenbildendes Engagement der Länder und des Bundes – auch aus eigenem Interesse heraus – anzuraten. So könnten beispielsweise Smart-City-Förderprogramme entsprechende Anforderungen enthalten.

Sind die Musterformulierungen erarbeitet, muss sichergestellt werden, dass diese in alle relevanten Verträge aufgenommen werden. Da einzelne Dezernate und Fachbereiche selbstständig Verträge schließen können, muss dies organisatorisch abgesichert werden. Etwa könnte die „Stabsstelle Digitalisierung“ die Prüfung aller Smart-City-Verträge übernehmen. Eine besondere Herausforderung für Kommunen ist in diesem Kontext die Steuerung ihrer Töchter. Das Teilnehmungsmanagement bedarf einer Erweiterung um die Aspekte „Smart City“ und „Datensouveränität“.

## Politik und Bürger sensibilisieren

Da die lokale Politik strategische Richtungen vorgibt und über Einzelmaßnahmen entschei-

det, ist sie ein wichtiger Akteur in der Smart City. Dementsprechend sollte sie in die Entwicklung des Selbstverständnisses bezüglich des Themas „Datensouveränität“ eingebunden werden. Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog ist, dass die Kommunalpolitiker für das Thema „Datensouveränität“ sensibilisiert sind. Diese Sensibilität für die Wertigkeit und auch für den Schutz der Daten ist besonders wichtig, wenn es um Entscheidungen über den Einsatz neuer Smart-City-Lösungen sowie deren Finanzierung geht.

Zudem sollte auch die Stadtgesellschaft in die Entwicklung strategischer Leitlinien einbezogen werden. Denn letztlich handelt es sich bei vielen Smart-City-Daten um solche, die Bürger bei der Nutzung kommunaler Infrastrukturen generieren. Kommunen sollten ihre Bürger daher für den souveränen Umgang mit den eigenen Daten sensibilisieren.

Der Umgang mit kommunalen Daten ist also weder eine rein rechtliche noch eine rein technische Herausforderung, sondern ein strategisches Querschnittsthema, das mit hoher Priorität auf die Agenda der Oberbürgermeister gehört. Oberbürgermeister sollten einen strategischen Diskurs mit der Politik, den Geschäftsführern der kommunalen Beteiligungsgesellschaften und den Akteuren der Stadtgesellschaft über das gewünschte Maß an Datensouveränität anregen und moderieren. Zudem sollten Oberbürgermeister die Verwaltung entsprechend ausrichten. Unterstützung sollten sie dabei von den Kommunalverbänden erhalten.

So können Kommunen die Vorteile der Digitalisierung nutzen, ohne sich ungewollt in eine langfristige Abhängigkeit von der Privatwirtschaft zu begeben. ◀

**Katharina Schlüter ist Managerin bei der „PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“. Der Artikel basiert auf der aktuellen PD-Studie „Datensouveränität in der Smart City“. Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der Verband kommunaler Unternehmen und die Bundesstadt Bonn haben die Studie als Partner unterstützt. Die in der PD-Reihe „Impulse“ erschienene Studie steht zum kostenlosen Download bereit unter: <https://www.pd-g.de/presse/>.**

[katharina.schlueter@pd-g.de](mailto:katharina.schlueter@pd-g.de)