

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
(24. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/14045 –

Smart Cities – Mit Datenfluss zu blühenden Städten

A. Problem

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, mit dem die Bundesregierung aufgefordert werden soll, mit der Entwicklung eines eigenen Smart-City-Stufenplans zu beginnen, dessen Ergebnisse als Best-Practice-Katalog und Fahrplan für die Kommunen dienen sollen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/14045 abzulehnen.

Berlin, den 13. November 2019

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Mechthild Heil
Vorsitzende

Michael Kießling
Berichterstatter

Elisabeth Kaiser
Berichterstatterin

Frank Magnitz
Berichterstatter

Frank Sitta
Berichterstatter

Kerstin Kassner
Berichterstatterin

Daniela Wagner
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Michael Kießling, Elisabeth Kaiser, Frank Magnitz, Frank Sitta, Kerstin Kassner und Daniela Wagner

I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 19/14045** wurde in der 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Oktober 2019 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Verkehr und Infrastruktur und den Ausschuss Digitale Agenda überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag enthält im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll,

- unverzüglich mit der Entwicklung eines eigenen Smart-City-Stufenplans zu beginnen, dessen Ergebnisse als Best-Practice-Katalog und Fahrplan für die Kommunen dienen sollen. Er müsse folgenden Kriterien genügen:

- Zieldefinition:

Ziel des Stufenplans sei die Erreichung einer besseren Datenerfassung und Datenintegration, um Stadtentwicklungsziele besser und effizienter erreichen zu können. Es sollten ausdrücklich keine speziellen stadtentwicklungspolitischen Ziele vorgegeben werden. Richtungsentscheidungen und Prioritätensetzungen lägen bei den Kommunen im Rahmen ihrer unabhängigen Selbstverwaltung.

- Definition von Anwendungsbereichen und Erfordernissen der Erhebungstiefe:

Die wichtigsten Anwendungsbereiche seien unter Vertretern der Kommunen, kommunalen Unternehmen, Landkreise, Länder und weiterer Stakeholder abzufragen und auf Interdependenzen hin zu prüfen. Diese Anwendungsbereiche seien in einer hohen Abstraktionsebene zu verstehen (z. B. Erfassung des fließenden bzw. ruhenden Verkehrs/Energienetze/Informationsnetze/Bildungsinfrastruktur/Betreuungsinfrastruktur/Ver- und Entsorgungswirtschaft) und klar zu trennen von Einzelanwendungen, die explizit nicht vorgeschlagen werden sollten.

Diese Extrahierung der wichtigsten Anwendungsbereiche sei notwendig, um sich in einem ersten Leistungsniveau auf ein enges Umfeld begrenzt auf gemeinsame Methoden, Standards und Datenformate zu einigen und Informationsbrüche so gezielt zu vermeiden. Die gewählten Anwendungsbereiche könnten in späteren Leistungsniveaus ausgeweitet werden.

Die Erhebungstiefe sei vor dem Hintergrund der unten genannten Leitlinien und einer effizienten und schlanken Projektdurchführung an der tatsächlichen Nutzung zu orientieren – nicht etwa am technisch Machbaren.

- Beschreibung eines ersten Leistungsniveaus mit dem Vierklang „Daten“, „Hardware“, „Prozesse“ und „Qualifikation“ im Einzelnen:

a. Daten: Anforderungen an den Informationsinhalt, die Detailtiefe und Qualität der Daten und die Datenformate sowie eine gemeinsame Datenumgebung zur Aufbewahrung und zum verlustfreien Austausch von Daten,

b. Hardware: Anforderungen an die IT-Sicherheit, Möglichkeiten der Datenerfassung und -übertragung und an die möglichst universelle, modulare Einsetzbarkeit der Hardware, Möglichkeiten der Stromversorgung; über die Datenerfassung hinaus sollte die eingesetzte Hardware möglichst in einem modularen System auch universell exekutive Aufgaben erfüllen können („universelles Outdoor-Smartphone“ zur Datenerfassung und Ansteuerung intelligenter Lösungen),

c. Prozesse: Beschreibung von konkreten Kooperationsmodellen zum Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden und städtischen Betrieben sowie zwischen Verwaltung, Wirtschaft, gesellschaftlichen Akteuren und dem einzelnen Bürger; Möglichkeiten von öffentlich-privaten Partnerschaften,

d. Qualifikation: In einem ersten Schritt seien notwendige Qualifikationsmaßnahmen für die öffentliche Verwaltung zu prüfen. Notwendige Informationskampagnen unterschieden sich je nach konkreten Einzelanwendungen und lägen in der Verantwortung der Kommunen.

- Abstimmung mit dem „Stufenplan Digitales Planen und Bauen“ der Bundesregierung und Berücksichtigung der bereits entwickelten Methoden, Prozesse und etablierten Datenaustauschformate auf nationaler und internationaler Ebene, möglichst schnelle Überführung des „Stufenplans Digitales Planen und Bauen“ auch auf den öffentlichen Hochbaubereich.

- Beschreibung von Handlungsfeldern und konkreten Maßnahmenlisten für Bund, Länder und Kommunen sowie für Standardisierungsinstitutionen und Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft.

- Beschreibung von Meilensteinen, messbaren Fortschritten und Umsetzungsanreizen für die Kommunen.

- Ausblick auf mögliche weitergehende Leistungsniveaus für „Smart Cities“ und der Integration eines „Feedback Loops“ zur Analyse der gewonnenen Effizienzen bei der Weiterentwicklung der Strategie.

- Folgende Leitlinien seien dabei insbesondere zu berücksichtigen:

- Datensouveränität: Bürgerinnen und Bürger sollten selbst bestimmen können, wer wann Zugriff auf persönliche Daten habe, niemand solle sie gegen ihren Willen nutzen können.

- Ablehnung von Massenüberwachung: keine anlasslose Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten.

- Transparenz: Nichtunternehmensbezogene oder nichtpersonenbezogene Daten der Verwaltung, die nicht sicherheitsrelevant seien, sollten in maschinenlesbarer Form grundsätzlich veröffentlicht und zugänglich gemacht werden. So könnten auch private Initiativen und Unternehmen aus intelligent generierten Daten Nutzen ziehen.

- Open Source: Software, die von der öffentlichen Hand finanziert werde, solle möglichst auch unter einer freien Lizenz veröffentlicht werden. Wenn der Quellcode offen sei, könnten IT-Entwicklungen der Verwaltung weiterentwickelt oder optimiert werden. Zudem sei bei freier Software der Quellcode öffentlich einsehbar. Dies habe den Vorteil, dass IT-Sicherheitslücken schneller gefunden werden könnten.

- Parallel zur Entwicklung des Stufenplans seien erste Pilotprojekte im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (EP 6) zu etablieren und zu erforschen:

- Beim wichtigen Themenfeld der städtischen Verkehrsinfrastruktur sei unverzüglich mit der Erprobung der Datenerfassung und -verknüpfung mit möglichst universell einsetzbaren Hardwarelösungen („universelles Outdoor-Smartphone“) zu erproben, um schnellstmöglich Best-Practice-Lösungen zu erreichen.

- Weitere Anwendungsfelder für das Ausrollen deutschlandweiter Pilotprojekte seien im Rahmen der Entwicklung des Stufenplans in einer systematischen Nutzen-Kosten-Analyse zu bestimmen und schnell umzusetzen. Dabei sei soweit möglich auf die bestehenden Pilotprojekte und die dort aufgebauten modularen Hardwarelösungen und ggf. zusätzlicher, daran angeschlossener externer Sensorik aufzubauen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 71. Sitzung am 13. November 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14045 empfohlen.

Der **Ausschuss für Verkehr und Infrastruktur** hat in seiner 56. Sitzung am 13. November 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14045 empfohlen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 43. Sitzung am 13. November 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14045 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat den Antrag auf Bundestagsdrucksache 19/14045 in seiner 34. Sitzung am 13. November 2019 in verbundener Debatte mit dem Bericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat über die erste Förderrunde von „Modellprojekten Smart Cities“ auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 28. Oktober 2019 (Ausschussdrucksache 19(24)150) abschließend behandelt.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, es sei – entgegen der Strategie der Bundesregierung – sinnvoller, mehr top-down vorzugehen, wie es im vorliegenden Antrag beschrieben werde. In der Smart-City-Charta dürfe es nicht nur um Allgemeinheiten bei der Stadtentwicklung gehen, sondern zuerst müsse eine geeignete Definition für das Konzept einer Smart City gefunden werden, um dann mit einer klaren Zielsetzung und einem Stufenplan zur Implementierung überzugehen. Wenn in jeder Kommune das Rad neu erfunden werde und die Bundesregierung dann hoffe, anhand der vielen Einzelbeispiele im Sinne einer echten Strategie voranzukommen, sei das wenig erfolgversprechend.

Wichtig sei, dass die Einzelprojekte im Nachhinein auf andere Städte übertragen werden könnten. Das gelte insbesondere auch unter dem Aspekt des sparsamen Mitteleinsatzes. In Modellprojekten sollte ein einheitlicher Datenstandard oder eine Open Source Software entwickelt und erprobt werden. Wichtig seien Kooperationsmodelle zum Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden, städtischen Betrieben und Bürgern, damit Innovationsprozesse nicht an den Schnittstellen ausgebremst würden.

Der Anspruch der Smart-City-Strategie müsse sein, die Städte zu vernetzen, und vor allem das Leben der Menschen in den Städten effizienter und angenehmer zu machen. Dafür sei das Messen und Speichern von Daten grundsätzlich positiv zu sehen, auch wenn es an vielen Stellen bisher ohne konkrete Verwendungsmöglichkeit geschehe oder die Potenziale, die darin lägen, noch nicht genutzt würden.

Für die Bürger müsse die Datensouveränität gewährleistet werden, gerade bei personenbezogenen Daten. Es gebe aber auch viele relevante Daten, darunter privat gesammelte Daten, die nicht personenbezogen seien, die aber für die Städte und deren Planungen genutzt werden könnten. Dafür müsse ein Rechtsrahmen geschaffen werden, etwa für den Tausch von Daten. Am Ende könne der Bund die Städte nicht zwingen, bestimmte Dinge digital zu messen und die Daten für Verbesserungen zu nutzen, deshalb müssten Anreize geschaffen werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** bemerkte, dass die Bundesregierung beim Thema Smart City bereits sehr aktiv sei. Das schlage sich auch in erheblichen Summen für die Pilotprojekte im Bundeshaushalt nieder. Top-down-Methoden seien an dieser Stelle nicht unbedingt geeignet. In den Kommunen sei die Lage sehr unterschiedlich, die Ansätze könne man deshalb nicht zentral von oben steuern. Da seien die Kommunen gefragt. Die 13 Pilotprojekte seien genau der richtige Ansatz, weil die Bundesregierung so pragmatisch mit den Kommunen zusammenarbeiten könne. Auf diese Weise entstünden Pilotprojekte, deren Ergebnisse dann weiter kommuniziert würden. Dann könnten andere Städte und Kommunen auf den Erfahrungen aufbauen. In den Pilotprojekten der Bundesregierung seien kleine Gemeinden, Städte und Landkreise vertreten, sodass die Voraussetzungen gut seien, Best-Practice-Modelle zu entwickeln. Das bedeute nicht, dass nicht gleichzeitig an der Entwicklung von gemeinsamen Plattformen gearbeitet werden könne, wie die Entwicklung des GAIA-X-Datenraumes von den Bundesministerien für Wirtschaft und Energie sowie Bildung und Forschung zeige.

Die Smart-City-Charta der Bundesregierung sei bisher nur ein Leitbild, aber zumindest sei ein gemeinschaftlicher Arbeitsprozess aus dem Konsens zwischen Kommunen, Wissenschaft und Wirtschaft entstanden, auf den sich weiter aufbauen lasse.

Die **Fraktion der AfD** betonte, dass Smart-City-Konzepte und die Förderung entsprechender Modellprojekte sinnvoll seien. Allerdings würden die Prozesse der Digitalisierung letztendlich auch ohne Anschub durch den Bund erfolgen. Wenn diese Prozesse beschleunigt und professionalisiert werden sollten, sei eine Koordinierung sinnvoll. Dazu seien eine professionelle Beratung und eine finanzielle Unterstützung durchaus geeignet. Problematisch sei allerdings, dass der Ansatz von der Bundesregierung ideologisch überfrachtet werde. Die Projekte würden mit Klimaschutz, digitalen Komponenten zur Steigerung der Wohn- und Aufenthaltsqualität, effektiverer

Daseinsvorsorge, Stärkung der Lebensqualität, Reaktionen auf den demografischen Wandel, Schaffung eines Zusammengehörigkeitsgefühls und anderen Dingen überfordert.

Entscheidend sei aber das Problem der Netzabdeckung. Sie sei eine wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung vieler Smart-City-Projekte. Wenn nur die Versorgung von 97 Prozent der Bevölkerung angestrebt werde, was etwa 80 Prozent der Fläche entspreche, fehlten in ländlichen Kommunen die Voraussetzungen zur Digitalisierung. Die Netzabdeckung sei in vielen Entwicklungsländern besser als in Deutschland.

Die Projekte, die mit Unterstützung der Bundesregierung entwickelt würden, müssten eine Allgemeingültigkeit haben. Sicherlich hätten nicht alle Gemeinden in Deutschland die gleichen Anforderungen an Digitalisierung, grundsätzlich gebe es aber immer wieder ähnliche Probleme. Deshalb müsste die Bundesregierung flächendeckend über ganz Deutschland hinweg die gleichen Einstiegsvoraussetzungen schaffen, insbesondere bei der zukünftigen zweiten und dritten Staffel an Projekten. Ein anderes Problem sei der Datenschutz. Es müsse eine komplett neue Qualität des Datenschutzes geben, damit nicht über die Smart-City-Digitalisierung Hintertüren im privaten Bereich, für Firmen und für die Verwaltung geöffnet würden.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, es sei wichtig, dass die Bundesregierung den Kommunen die Möglichkeit biete und finanzielle Unterstützung leiste, Modellprojekte voranzutreiben. Der Bund könne aber nur den Rahmen mitgestalten. Vor Ort könnten am besten Lösungen gefunden werden. Es könne auch keinen Generalplan geben, den man einfach über die ganze Bundesrepublik lege. Natürlich sei es wichtig, auch im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung, dass am Ende die Datensouveränität bei den Kommunen bleibe. Dies gelte gerade auch deshalb, weil sie selbst am besten wüssten, was gebraucht werde, um sich zukunftsfähig zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sei es positiv, dass nicht nur große Städte gefördert würden, sondern auch mittelgroße Städte und kommunale Partnerschaften. So würden die Zusammenarbeit gefördert und strukturschwächere und ländliche Regionen gestärkt. Genauso wichtig seien der Wissenstransfer und der internationalen Erfahrungsaustausch. Dafür werde es eine Koordinations- und Transferstelle geben.

Der im Antrag der FDP-Fraktion skizzierte Ansatz verfolge zwar ein ähnliches Ziel, es ergebe aber in der gegenwärtigen Situation wenig Sinn, eine einheitliche Top-down-Strategie für alle Kommunen anzuwenden. Es gehe bei den Modellprojekten Smart City darum, die Herausforderung vor Ort kennenzulernen, die möglichen Lösungsansätze in einem innovativen Prozess auszuprobieren und aus Fehlern zu lernen. Diese Erfahrungen würden dann gebündelt und das gewonnene Wissen den anderen Kommunen zur Verfügung gestellt. Es müsse sichergestellt werden, dass mit öffentlichem Geld gefundene kommunale Lösungen auch von anderen Kommunen genutzt werden könnten, ohne Vergaberegeln zu verletzen.

Die Smart-City-Charta habe einen normativen Charakter. Es gehe darum, Ziele zu definieren um die Gestaltung und die Prozesse in den Kommunen zu optimieren, damit am Ende Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger realisiert werden könnten. Anreize gebe es schon. Durch das Onlinezugangsgesetz würden Kommunen im E-Gouvernement-Bereich dabei unterstützt, Lösungen zu finden. Das Open-Data-Gesetz sei eine neue Herausforderung. Da gehe es darum, dass Daten geschützt und die Datensicherheit gewährleistet werden müssten.

Die **Fraktion DIE LINKE** unterstrich, dass Smart-City-Konzepte viel Neues beinhalteten und deshalb ein Wettbewerb der besten Ideen, wie ihn die Bundesregierung durchgeführt habe, durchaus vielversprechend sei. Dies gelte vor allem, wenn andere Kommunen die Ergebnisse für sich nutzen könnten. Erfreulich sei, dass viele ostdeutsche Kommunen partizipierten. Die interkommunalen Modelle der Zusammenarbeit und die Unterstützung der Bundesregierung seien interessant.

Im Antrag der FDP-Fraktion würden öffentlich-private Partnerschaften als geeigneter Weg zur Umsetzung von Smart-City-Projekten dargestellt. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Organisationsform seien aber oft negativ gewesen. Dies gelte vor allem, wenn die Positionen der Beteiligten später auseinanderdrifteten, weil es keine geeigneten Verfahren für solche Fälle gebe. Die Top-down-Herangehensweise sei nicht das beste Mittel der Wahl. Besser sei es, die Einwohnerinnen und Einwohner – wo immer möglich – miteinzubeziehen, um Konflikte von vornherein zu vermeiden und gute Ideen aufzunehmen. Weiterhin werde die Wertsteigerung für Private an herausgehobener Stelle betont. Es müsse aber um Werte für die Gemeinschaft gehen, die allen zur Verfügung ständen. Der Grundsatz, dass Software, die mit öffentlichen Mitteln hergestellt werde, öffentlich zugänglich gemacht werden müsse, dürfe nicht aufgeweicht werden. Das sei der Sinn von Open Source.

Die Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit seien sehr wichtig. Kommunen dürften sich nicht den Zugang zu Software und Hardware dadurch erkaufen, dass sie die Daten ihrer Bürger an Unternehmen lieferten. Das müsse auf jeden Fall verhindert werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte, dass die Bundesregierung das Thema ernst nehme und gestalten wolle. Modellprojekte seien sinnvoll, um Erkenntnisse zu sammeln. Die Auswertung der Entwicklungen in den Modellprojekten könne helfen, Digitalstrategien und Smart-City-Strategien zu entwickeln und zu verbessern.

Wichtig sei dabei, Standards über die Leitlinien der Smart-City-Charta hinaus zu entwickeln. Es müsse sichergestellt werden, dass bei der angekündigten Begleitung der Praxisbezug und die Umsetzbarkeit in den Kommunen im Fokus ständen. Der Wissenstransfer zwischen den beteiligten Akteuren, den Modellkommunen und anderen interessierten Kommunen müsse ebenfalls sichergestellt werden. Es wäre sinnvoll, wenn die Digitalisierung von Umwelttechnologien zur Überwachung von Luftschadstoffen oder Wasserqualität ein Auswahlkriterium für die Modellprojekte wäre.

Ein Top-down-Ansatz, wie er im Antrag beschrieben werde, sei nicht zielführend. Viel Datenfluss und viel Material würden auch nicht zu blühenden Städten führen. Ethik und Datensicherheit müssten eine wichtige Rolle spielen. Eine Totalüberwachung wie in China müsse auf jeden Fall verhindert werden, das komme im Antrag zu kurz.

Im Ergebnis beschloss der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** in seiner 34. Sitzung am 13. November 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14045 zu empfehlen.

Berlin, den 13. November 2019

Michael Kießling
Berichtersteller

Elisabeth Kaiser
Berichterstellerin

Frank Magnitz
Berichtersteller

Frank Sitta
Berichtersteller

Kerstin Kassner
Berichterstellerin

Daniela Wagner
Berichterstellerin

