



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Smart Cities gestalten

Potenziale und Grenzen des  
Kommunalwirtschaftsrechts



# **Smart Cities gestalten**

## Potenziale und Grenzen des Kommunalwirtschaftsrechts

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.





# Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## 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)  
Eva Schweitzer  
eva.schweitzer@bbr.bund.de

### **Auftragnehmer**

Becker Büttner Held PartGmbH, Berlin  
Autoren: Dr. Roman Ringwald/Thomas Schneider/Tom-Philipp Cagan  
Redaktion: Eva Schwarz

### **Bezugsquelle**

gabriele.bohm@bbr.bund.de  
Stichwort: Smart Cities gestalten. Potenziale und Grenzen des Kommunalwirtschaftsrechts

### **Stand**

Mai 2019

### **Druck**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

### **Satz und Gestaltung**

DIZEO, Potsdam

### **Bildnachweis**

Titel: iStock.com/bowie15  
S. 7: iStock.com/martin-dm  
S. 17: iStock.com/martin-dm

### **Nachdruck und Vervielfältigung**

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

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist  
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

# Vorwort

## Liebe Leserinnen und Leser,

das BBSR beschäftigt sich in seinem Forschungscluster „Smart Cities“ seit 2014 mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Entwicklung der Städte. Wie können die Kommunen die mit der Digitalisierung verbundenen Chancen nutzen und dabei die Risiken so gering wie möglich halten? Wie können neue Technologien zu einer nachhaltigen und am Gemeinwohl orientierten Stadtentwicklung beitragen? Die vorliegende, vom BBSR beauftragte Studie befasst sich mit rechtlichen Fragen der digitalen Stadt. Die Schwerpunkte sind das Kommunalwirtschaftsrecht, die Rechtsformwahl bei Digitalprojekten, das Vergaberecht sowie die Datenweitergabe und die Daseinsvorsorge. Die Themen-Dossiers analysieren mögliche rechtliche Hemmnisse von Digitalprojekten und zeigen Handlungsspielräume und Lösungen für die Kommunen auf, um sie auf ihrem Weg zu einer Smart City zu unterstützen. Die Themen-Dossiers sind auch ein Beitrag zum Smart-City-Dialog der Bundesregierung, der in der nationalen Dialogplattform Smart Cities fortgeführt und durch die Förderung von Modellprojekten Smart Cities weiter fundiert und verbreitert werden soll.

Das vorliegende Dossier „Kommunalwirtschaftsrecht“ geht auf die Länderregelungen des kommunalen Wirtschaftsrechts ein. Zentral ist die Frage, ob und inwiefern die Kommune in ihrer wirtschaftlichen Betätigung in Konkurrenz zu Privaten treten darf. Digitalisierungsvorhaben der Kommune sind demnach dann zulässig, wenn sie als Teil der Daseinsvorsorge angesehen werden können.



© Schafganz DGPh

Doch was bedeutet Daseinsvorsorge angesichts der digitalen Transformation? Welche digitalen Güter oder Leistungen sind heute und in Zukunft als Teil der „modernen“ Daseinsvorsorge zu verstehen?

Die Autoren arbeiten nicht nur Unterschiede in den länderspezifischen Regelungen des kommunalen Wirtschaftsrechts heraus, sondern diskutieren auch die Frage, was Daseinsvorsorge in Zeiten der digitalen Transformation bedeuten kann und sollte.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.



Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung



# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	5
<b>2</b>	<b>Ausgewählte Beispiele für Digitalisierungsansätze von Kommunen</b>	6
2.1	<b>Kleine Kommunen</b>	6
2.2	<b>Mittlere Kommunen</b>	6
2.3	<b>Ballungszentren</b>	6
<b>3</b>	<b>Kommunalrechtliche Schranken</b>	8
3.1	<b>Wirtschaftliche Betätigung</b>	8
3.1.1	Inhalt	8
3.1.2	Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung	9
3.2	<b>Öffentlicher Zweck</b>	9
3.2.1	Inhalt	9
3.2.2	Kommunaler Gestaltungsspielraum	10
3.2.3	Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung	10
3.3	<b>Leistungsfähigkeit</b>	11
3.3.1	Inhalt	11
3.3.2	Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung	11
3.4	<b>Subsidiarität</b>	11
3.4.1	Inhalt	12
3.4.2	Entwicklung	12
3.4.3	Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung	13
3.4.4	Klagerecht Privater im Zusammenhang mit Subsidiaritätsklauseln	14
3.5	<b>Annexstätigkeit</b>	14
3.5.1	Inhalt	14
3.5.2	Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung	14
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung</b>	16
4.1	<b>Bewertung des aktuellen Stands</b>	16
4.2	<b>Änderungsbedarf der kommunalwirtschaftsrechtlichen Regeln?</b>	16
4.3	<b>Erweiterung des Verständnisses der Daseinsvorsorge</b>	16
	<b>Literaturverzeichnis</b>	18
	<b>Anhang</b>	19
	<b>Rechtsquellenverzeichnis</b>	19
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	19

# 1 Einleitung

Um die Gestaltung des digitalen Wandels in und mit den Kommunen zu unterstützen, hat die Bundesregierung die nationale Dialogplattform Smart Cities eingerichtet und in einem knapp einjährigen, moderierten Prozess (2016–2017) mit ca. 70 Experten an drei wesentlichen Aufgabenstellungen gearbeitet:

1. Entwicklung eines gemeinsamen Ziele- und Werteverständnisses bzw. Handlungsrahmens
2. Bewertung von Chancen und Risiken von Smart Cities
3. Erarbeitung von Lösungsansätzen und Empfehlungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Ziel war zum einen, die zentralen Akteure aus Städten und Gemeinden, Bundesressorts, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis zu vernetzen sowie eine gesellschaftspolitische Debatte zur Digitalisierung der Städte anzustoßen, zum anderen eine Orientierung für die Gestaltung intelligenter Städte für die verschiedenen Akteure zu geben und die Chancen und Risiken der Digitalisierung im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erkennen und Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu vermeiden.

Ein zentrales Ergebnis dieses Dialogprozesses ist die Smart City Charta, mit der sich Smart Cities einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung verpflichten (vgl. BBSR 2017). Die Charta enthält normative Leitlinien und Empfehlungen, wie die digitale Transformation in den Kommunen zukunftsfähig gestaltet werden kann.

Die Digitalisierung bietet Kommunen Chancen auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung und zielt auf die ressourcenschonende, bedarfsgerechte Lösung zentraler Herausforderungen der Stadtentwicklung ab (vgl. BBSR 2017: 9).

Das vorliegende Dossier geht der Frage nach, welche Handlungsspielräume die Kommunen bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben haben und wo Grenzen des kommunalen Wirtschaftens zu finden sind. Hierzu werden zunächst Handlungsfelder des kommunalen digitalen Wirtschaftens aufgezeigt und anschließend deren rechtliche Zulässigkeit analysiert.

Festzustellen ist, dass die vorhandenen kommunalwirtschaftsrechtlichen Vorgaben den Kommunen regelmäßig einen weiten Gestaltungs- und Handlungsspielraum lassen und damit Digitalisierungsvorhaben nicht von vornherein entgegenstehen.

Dieser Gestaltungsspielraum erlaubt es den Kommunen, auch auf neuen und bisher unbekannt Gebieten wirtschaftlich tätig zu werden und dabei kommunalpolitische Zielsetzungen zu verfolgen. So bestimmt die Kommune, was aus der spezifischen örtlichen Sicht sinnvoll oder notwendig ist.

Die größte Hürde des Kommunalwirtschaftsrechts stellt das Merkmal der Subsidiarität dar, wonach Kommunen nicht in unzulässiger Weise in Konkurrenz zu Privaten treten dürfen. Je nach den Ausgestaltungen des Landesrechts darf die Tätigkeit nicht genauso gut oder besser durch einen Privaten erbracht werden. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen ist jedoch von wesentlicher Bedeutung, ob eine etwaige Leistungserbringung Privater auch in ausreichender Qualität erfolgt.



## 2 Ausgewählte Beispiele für Digitalisierungsansätze von Kommunen

Gegenwärtig gibt es bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Kommunen aus den Bereichen IKT-Infrastruktur, E-Government, Verkehr und Mobilität, Energie und Umwelt, Umwelt und Wohnen, Wirtschaft und Gewerbe. Das Spektrum der Digitalisierungsmaßnahmen hängt nicht zuletzt entscheidend von der Größe und Leistungsfähigkeit der Kommune sowie vom Bedarf der dort lebenden Bevölkerung ab.

### 2.1 Kleine Kommunen

Die zunehmende Verstädterung des ländlichen Raums hat massive Auswirkungen auf kleinere Kommunen. Hierzu gehören der demographische Wandel und die Abwanderung junger Menschen, welche die Alterung und Verkleinerung der ländlichen Gesellschaft zur Folge haben. Öffentliche und private Dienstleistungen sowie technische und soziale Infrastruktur werden unrentabel und dünnen aus. Zwei Beispiele zeigen, wie dieser Herausforderung entgegengetreten werden kann:

- Die Steinwald-Allianz, bestehend aus 16 Gemeinden, entwickelt die Idee eines mobilen Bauernmarkts (vgl. Digitales Dorf 2018). Dabei steht die Vernetzung der örtlichen Anbieter regionaler Produkte und Dienstleistungen mit der Bevölkerung im Mittelpunkt. Kern des Projekts ist die Entwicklung einer digitalen Plattform, die Kunden, Betreiber und Erzeuger miteinander vernetzt, Daten austauscht und Touren plant. Weiteres Ziel ist die Förderung einer Kreislaufwirtschaft mit regionalen Geld- und Warenflüssen, die somit lokal für Arbeitsplätze und Einkommen sorgen.
- Die Vorhaben der Gemeinde Spiegelau orientieren sich an den Belangen der Bevölkerung und verfolgen einen umfassenden Ansatz aus den Maßnahmenfeldern Telemedizin, digitales Rathaus, Dorfshuttle, Nahversorgung durch ein Bestell- und Liefersystem im Lebensmitteleinzelhandel, Wohnwelten für unterschiedlich pflegebedürftige Zielgruppen, digitale Lehr- und Bildungsangebote und einem Telearbeitszentrum. Zur Umsetzung der Vorhaben besteht zwischen Spiegelau und der Gemeinde Frauenau ein loser Verbund im Rahmen des Projekts „digitales Dorf“.

Aus den genannten Beispielen wird deutlich, dass sich kleinere Kommunen verstärkt einzelner, bereichsspezifischer Vorhaben annehmen, um auf die geänderten Bedürfnisse der Bevölkerung zu reagieren. Dabei wird auch deutlich, dass sie sich zusammenschließen, um ihre Leistungen zu bündeln.

### 2.2 Mittlere Kommunen

Digitalisierungsvorhaben mittlerer Kommunen sind in erster Linie nicht auf einzelne Vorhaben ausgerichtet, sondern erfassen ganze Sektoren, wie etwa die Digitalisierung der Verwaltung oder digitale Veränderungen im Bereich ÖPNV:

- Zentrales Projekt der Stadt Emden ist die Schaffung einer intelligenten Energiestadt mit der Schaffung eines intelligenten und flexiblen Energiesystems (vgl. Stadtwerke Emden 2017). Im Bereich der Verkehrssteuerung soll z. B. die bestehende Infrastruktur mit zusätzlicher Sensorik und intelligenten Steuerungseinheiten ausgebaut werden, so dass der Verkehr bedarfsgerecht geregelt werden kann. Zudem sollen intelligente Gebäude zur Grundlage künftiger Quartiers- und Stadtteilkonzepte werden.
- Der „Mobility Broker“ der Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG bündelt und vernetzt alle Mobilitätsangebote in Aachen und der „StädteRegion“ auf einer digitalen Plattform. Das Angebot verknüpft den ÖPNV mit Carsharing- und Bikesharing-Angeboten (vgl. ASEAG 2018).
- Das Bürgerportal der Stadt Düren bündelt die Online-Dienste der Stadtverwaltung und kommunaler Unternehmen und Institutionen, vom Abfallbehälter bis zu den Volkshochschulkursen (vgl. Stadt Düren 2018). Auch die Online-Zahlung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen ist möglich (vgl. BMI 2016: 21).

### 2.3 Ballungszentren

Auch Ballungszentren (national/international) entwickeln Lösungskonzepte für einzelne Sektoren und gehen oftmals darüber hinaus, indem ganzheitliche Smart-City-Projekte geschaffen werden. Dabei befassen sich die Ansätze der Ballungszentren in handlungsübergreifender Weise mit der Smart City als Teil integrierter Stadtentwicklung.

- Das Projekt „Smart Together München“ soll integrierte Lösungen in den Bereichen Energie, Verkehr und Sanierung finden (vgl. Stadt München 2018). Dazu werden neue Technologien erprobt und nachhaltige Lösungen für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung, für Mobilität und Klimaschutz aufgezeigt, die von anderen Städten und Quartieren übernommen werden können. Die geplanten Maßnahmen lassen sich in fünf Gruppen einteilen: Stadtteillabore,

Aufbau von Niedrigenergiequartieren, ganzheitliche Sanierung, Ausbau einer integrierten Infrastruktur und Lösungen für nachhaltige Mobilität. Im Rahmen von integrativen Mobilitätslösungen wird die Verknüpfung der Angebote des Münchener ÖPNV mit Carsharing, Bikesharing und Taxi gefördert. Zugang zu den Angeboten erhalten Nutzer über die App „MVG more“.

- Das Projekt „Smart City Wien“ ist eine langfristige Initiative der Stadt Wien zur besseren Gestaltung, Entwicklung und Wahrnehmung der Bundeshauptstadt. „Smart City Wien“ bündelt die Zukunftsthemen für die Stadt Wien: von Fragen der Infrastruktur, der Energie und Mobilität bis hin zur gesamten Stadtentwicklung. Die Initiative bietet diesen Themen eine gemeinsame inhaltliche Klammer sowie allen Protagonistinnen und Protagonisten eine gemeinsame Plattform.
- Der Handlungsansatz der „Smart City Strategie Berlin“ reicht von E-Government-Lösungen über Initiativen im Bereich E-Mobilität und Smart Tourism bis hin zur Vision eines „Smart City Living Lab“ auf der Fläche des Flughafens

Tegel. Die Serviceeinheit Smart City bei der Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH fungiert als Ansprechpartner für Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung. Beteiligt sind neben dem Berliner Senat über 280 Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen.

- Neben ganzheitlichen Ansätzen und integrierten Quartiersentwicklungen werden auch sektorspezifische Digitalisierungsprojekte entwickelt, wie das Beispiel „stella-sharing“ in Stuttgart zeigt. „stella-sharing“ ist eine Plattform der Stadtwerke Stuttgart GmbH, auf der in der Stuttgarter Innenstadt zu stationsunabhängigen Kurzzeitmieten elektronische Roller angeboten werden, die über eine App angemietet werden können (vgl. stella-sharing 2018).

Alle Kommunen, unabhängig davon, ob sie einzelne Projekte umsetzen wollen oder ein Vorhaben im Rahmen eines umfassenden Ansatzes wie einer Smart-City-Strategie wählen, stehen dabei vor der entscheidenden Frage, wie die Digitalisierungsvorhaben rechtlich umsetzbar sind. Ausgangspunkt hierfür sind die landesrechtlichen Gemeindeordnungen.



## 3 Kommunalrechtliche Schranken

Die nachfolgenden Ausführungen gehen der Frage nach, welche allgemeinen kommunalwirtschaftlichen Vorgaben die Kommunen bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben zu beachten haben.

Kommunen nehmen seit jeher am Wirtschaftsleben teil. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen gehört zu deren verfassungsrechtlich geschütztem Bereich der Selbstverwaltung und folgt aus Art. 28 Abs. 2 GG. Die Teilnahme von Unternehmen der öffentlichen Hand am Wirtschaftsverkehr ist ein legitimes Instrument zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Den normativen Rahmen für die wirtschaftliche Tätigkeit von Kommunen bildet das Kommunalwirtschaftsrecht der Länder. In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gibt es mangels Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen keine entsprechenden kommunalwirtschaftsrechtlichen Regelungen, allerdings ergeben sich Grenzen aus dem Haushaltsrecht (z. B. § 65 Landeshaushaltsordnung Berlin) und dem Verfassungsrecht oder Spezialgesetzen wie etwa dem Berliner Betriebsgesetz. Das Recht der wirtschaftlichen Betätigung ist in den einzelnen landesrechtlichen Kommunalordnungen geregelt, namentlich in §§ 102–108 GemO BW, §§ 86–96 BayGO, §§ 91–100 BbgKVerf, §§ 121–127b HessGO, §§ 68–77 KV M-V, §§ 136–152 NKomVG, §§ 107–115 GO NRW, §§ 85–92 GemO RLP, §§ 108–118 KSVG SL, §§ 94a–102 SächsGemO, §§ 128–135 KVG LSA, §§ 101–109 GO SH und §§ 71–77 ThürKO.

Demnach müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein, damit Kommunen wirtschaftlich tätig werden können:

- Die kommunale Wirtschaftstätigkeit muss einen öffentlichen Zweck verfolgen.
- Sie muss der Leistungsfähigkeit der Gemeinde entsprechen.
- Die kommunale Wirtschaftstätigkeit darf nicht in unzulässiger Weise in Konkurrenz zu Privaten treten (Subsidiarität) und
- die wirtschaftliche Tätigkeit muss einen örtlichen Bezug zum Gemeindegebiet haben.

Bei den aufgezählten Voraussetzungen wird das Örtlichkeitsprinzip die wenigsten Hindernisse bereiten, da nicht der Ort der wirtschaftlichen Betätigung entscheidendes Kriterium ist, sondern wem die Tätigkeit zugutekommt. Zwar lassen sich Apps weltweit herunterladen, ihre Funktion entfalten sie aber erst vor Ort. Nichts anderes gilt auch für die App-basierten Sharing-Angebote, da deren Wirkung und Anwendbarkeit auf das Gemeindegebiet beschränkt und daher sie nur örtlich nutzbar sind.

### 3.1 Wirtschaftliche Betätigung

Ausgangspunkt des Gemeindegewirtschaftsrechts ist zunächst die Frage nach der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde. Denn nur bei einer wirtschaftlichen Tätigkeit gelten die oben aufgestellten Kriterien.

#### 3.1.1 Inhalt

Es gibt keine einheitliche Definition, was unter einer wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommune zu verstehen ist. Die Gemeindeordnungen einiger Bundesländer verstehen darunter die „Errichtung, Übernahme oder (wesentliche) Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens“ (z. B. Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz).

Allgemein wird unter einer wirtschaftlichen kommunalen Betätigung die kommunale Tätigkeit verstanden, die auch von einem privaten Unternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung vorgenommen werden könnte (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.2.1972, Az. I C 24.69). Kommunale wirtschaftliche Unternehmen sind folglich Wirtschaftseinheiten von Kommunen, die auch von privaten Rechtsträgern betrieben werden können (vgl. Ronellenfitsch 2012: Rn. 2). Die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten der Kommunen sind breit gefächert. Zu den möglichen Feldern wirtschaftlicher Tätigkeit zählen etwa Badebetriebe, Brauereien, Fahrdienste, Tierparks, Reisebüros, Verkehrsbetriebe, Versorgungsbetriebe, Wäschereien usw.

Um nicht wirtschaftliche Tätigkeit handelt es sich, wenn mit der Tätigkeit typischerweise kein Gewinn erzielt werden kann (vgl. ebd.: Rn. 4). Zudem enthalten die Gemeindeordnungen bestimmte Tätigkeitsfelder, die kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung als nicht wirtschaftliche Tätigkeit eingeordnet werden (z. B. § 102 Abs. 4 GemO BW; § 121 Abs. 2 HessGO; § 107 Abs. 2 GO NRW; § 136 Abs. 3 NKomVG). Dazu zählen Einrichtungen, zu deren Betrieb Kommunen gesetzlich verpflichtet sind (z. B. Abfallbeseitigungsanlagen, Abwasserbeseitigungsanlagen oder Aufgaben nach dem Bundesseuchengesetz). Einige kulturelle und soziale Einrichtungen oder Hilfsbetriebe zur Deckung des kommunalen Eigenbedarfs sind nicht wirtschaftliche Unternehmen. Zu den Hilfsbetrieben der Eigenbedarfsdeckung der Gemeinde zählen etwa Bauhöfe, Fuhrparks oder Werkstätten, die ausschließlich für die Kommune tätig werden (vgl. Katz 2016: Teil 2, Rn. 69).

### 3.1.2 Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung

Ob es sich bei den Tätigkeitsfeldern der Kommunen auf dem Gebiet der Digitalisierung um wirtschaftliche oder nicht wirtschaftliche Tätigkeiten handelt, hängt immer vom Einzelfall ab und entzieht sich einer generalisierenden Betrachtungsweise. Bei den meisten aufgezählten Beispielen (mobiler Bauernmarkt, Dorfschuttle, Sharing-Angebote, Mobilitätslösungen, Tourismus usw.) wird es sich um wirtschaftliche Tätigkeiten handeln, da sie auch von Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung wahrgenommen werden können. Ebenso wird der Bereich der Datenweitergabe und der Betrieb einer Datenplattform dann der wirtschaftlichen Tätigkeit zuzuordnen sein, wenn z. B. eine Überlassung der Daten gegen Entgelt an Private als Finanzierungsinstrument in Betracht kommen soll. Anders als beim Verwaltungssponsoring, bei dem sich die Kommune zu einer kommunikativen Gegenleistung verpflichtet, erhält der Private als Gegenleistung für seine Bezahlung das Recht, kommunale Daten in einem bestimmten Umfang zu nutzen (vgl. Remmert 2010: 583).

Im Grenzbereich zwischen wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Tätigkeit liegt der Aufbau und Betrieb eines E-Government-Internet-Portals. Zu E-Government-Projekten zählen z. B. das Bürgerportal der Stadt Düren, wo eine Vielzahl von Dienstleistungen online erledigt werden kann (vgl. Stadt Düren 2018) oder der Online-Bürgerhaushalt der Stadt Norderstedt, der den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt die Möglichkeit einräumt, sich aktiv an der Aufstellung des städtischen Haushalts zu beteiligen (vgl. Stadt Norderstedt 2018). Entscheidend ist eine Einzelfallbetrachtung des in Frage stehenden Digitalisierungsvorhabens. Wenn neben der „klassischen“ Verwaltungstätigkeit, wie beispielsweise der digitalen Rechnungsbearbeitung oder der Ausfertigung digitaler Bescheide, keine weiteren kommerziellen Angebote integriert werden sollen, handelt es sich um eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit der Kommune. Dies folgt auch aus einer Entscheidung aus dem Jahr 2001. Damals entschied das Kammergericht Berlin, dass das Angebot von „Televerwaltungsdiensten“, also das Angebot zum Download von Anträgen und Formularen und die Online-Bearbeitung des Verwaltungsverkehrs, der Öffentlichkeitsarbeit und damit den gesetzlich vorgeschriebenen Staatsaufgaben zuzuordnen ist (vgl. KG Berlin, Urt. v. 19.6.2001, Az. 5 U 10475/99).

Ferner handelt es sich um eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit, wenn die Kommune über das Internet-Portal schlichte Informationsangebote über städtische Einrichtungen oder den ÖPNV liefert, so z. B. die Bürgerbeteiligungsplattform „Stuttgart – meine Stadt“

(2018). In eine wirtschaftliche Tätigkeit dürfte die Tätigkeit umschlagen, wenn die Kommune zusätzliche kommerzielle Dienstleistungen anbietet, etwa in Form eines Hotelbuchungssystems.

Da es sich somit bei den meisten Beispielen von Digitalisierungsvorhaben um eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des Gemeindefinanzrechts handelt, sind die Voraussetzungen des Kommunalrechts von der Kommune zu beachten.

## 3.2 Öffentlicher Zweck

Für die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen ist zunächst das Vorliegen eines „öffentlichen Zwecks“ von Bedeutung und bildet die zentrale Legitimationsgrundlage für die kommunalwirtschaftliche Tätigkeit. Bei der inhaltlichen Ausfüllung des Begriffs „öffentlicher Zweck“ wird den Kommunen ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, mit der Folge, dass eine Überprüfbarkeit durch die Kommunalaufsicht und die Rechtsprechung nur begrenzt stattfindet (vgl. Cronauge 2016: Kap. XI, E, Rn. 412).

### 3.2.1 Inhalt

Die öffentliche Hand darf nicht um ihrer selbstwillen wirtschaftlich tätig werden. Wie alles staatliche Handeln muss auch die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen Gemeinwohlzwecken dienen und darf sich nicht primär am Gewinn orientieren – wobei natürlich nicht ausgeschlossen ist, dass die Kommunen auch einen Gewinn mit dem Unternehmen erzielen möchten (vgl. Katz 2016: Teil 1, Rn. 9). Im Gegenteil – die Kommunalverfassungen legen teilweise sogar fest, dass kommunalwirtschaftliche Unternehmen auch einen Ertrag für den Gemeindehaushalt abwerfen sollen, soweit dadurch nicht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks beeinträchtigt wird (vgl. z. B. § 102 Abs. 3 GemO BW; § 92 Abs. 3 BbgK-Verf; § 121 Abs. 8 HessGO; § 68 Abs. 3 Satz 2 KV M-V; § 149 NKomVG; § 109 Abs. 1 GO NRW; § 85 Abs. 4 Satz 2 GemO RPL; § 116 KSVG SL; § 97 Abs. 4 SächsGemO; § 101 Abs. 4 Satz 2 GO SH). Andererseits begründet die bloße Gewinnerzielungsabsicht keinen öffentlichen Zweck (vgl. Cronauge 2016: Rn. 413).

Das Erfordernis eines öffentlichen Zwecks jeder Wirtschaftsbeschäftigung ist verfassungsrechtlich begründet. Grund hierfür ist, dass das unternehmerische Tätigwerden des Staates der Erfüllung von Staatsaufgaben, also der Ausübung von Kompetenzen, dient (vgl. Burgi 2012: Rn. 24).

Das Gemeindefinanzrecht der Länder konkretisiert dieses Erfordernis und begrenzt die Handlungsfreiheit der Kommunen, indem es wirtschaftliche Tätigkeiten an das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks knüpft (vgl. Burgi 2012: Rn. 24). So ist in manchen Gemeindeordnungen festgelegt, dass in den

Satzungen oder Gesellschaftsverträgen gemeindlicher Unternehmen in Privatrechtsform sicher gestellt werden muss, dass das Unternehmen einen öffentlichen Zweck erfüllt (z. B. § 137 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG).

### 3.2.2 Kommunalere Gestaltungsspielraum

Der Gestaltungsspielraum hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des öffentlichen Zwecks erlaubt es den Kommunen, auch auf neuen Gebieten wirtschaftlich tätig zu werden und kommunalpolitische Ziele zu verfolgen. So bestimmt die Kommune, was aus der spezifischen örtlichen Sicht sinnvoll oder notwendig ist und berücksichtigt im Einzelfall konkrete Rahmenbedingungen (vgl. Cronauge 2016: Kap. XI, E, Rn. 414). Dieser Beurteilungsspielraum muss von der Rechtsaufsichtsbehörde beachtet werden (vgl. Katz 2016: Teil 2, Rn. 37 zu § 102).

Es liegt also zunächst an der Kommunalpolitik, zu entscheiden, ob und auf welchem Gebiet die Kommune wirtschaftlich tätig werden möchte (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.2.1972, Az. I C 24.69). Dies hat zur Folge, dass die Kommunen auf neue Herausforderungen, veränderte Marktsituationen, technische und globale Entwicklungen und auf veränderte Bedürfnisse ihrer Einwohner durch die Ausdehnung ihrer kommunalen Wirtschaftstätigkeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen reagieren können.

Grundsätzlich ist der öffentliche Zweck einwohner-nützig und gemeindebezogen, was sich ergänzend aus dem Örtlichkeitsprinzip der gemeindlichen Tätigkeit ergibt. Der Begriff ist aber nicht so eng zu verstehen, dass nur Lieferungen und Leistungen an die Gemeindebewohner darunter fallen (vgl. Lange 2013: Kap. 14, Rn. 80).

Ebenso wenig bedeutet es, dass Kommunen und ihre Unternehmen keine neuen Geschäftsfelder erschließen können. Dies gilt erst recht, wenn das neue Geschäftsfeld eine Nebenleistung zu einem bestehenden Angebot bildet oder damit in engem Sachzusammenhang steht. Das Gleiche gilt, wenn Kommunen mit Tätigkeiten in einem neuen Geschäftsfeld selbst einen öffentlichen Zweck verfolgen.

Demnach liegt ein öffentlicher Zweck dann vor, wenn „die Leistungen und Lieferungen eines Unternehmens im Aufgabenbereich der Gemeinde liegen und eine im öffentlichen Interesse gebotene Versorgung der Einwohner zum Ziel haben“ (Cronauge 2016: Kap. XI, E, Rn. 412).

Dabei ist der Kreis möglicher öffentlicher Zwecke nicht nur auf die Aufgaben der Daseinsvorsorge beschränkt. Denn nach der Rechtsprechung des Bun-

desverwaltungsgerichts können die Kommunen zahlreiche und vielgestaltige Aufgaben übernehmen, die im Rahmen des verfassungsrechtlich abgesicherten sozialen Rechtsstaats des Grundgesetzes anfallen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.2.1972, Az. I C 24.69). Somit geht der Begriff „öffentlicher Zweck“ als Oberbegriff über den Begriff „Daseinsvorsorge“ hinaus. Dies bedeutet, dass es Gemeinwohlbelange gibt, die nicht zur Daseinsvorsorge zählen, aber aufgrund ihrer Zuordnung zu einem öffentlichen Zweck ein wirtschaftliches Tätigwerden der Kommunen erlauben. Es lassen sich einige Gemeinwohlbelange ausmachen, deren Förderung einen öffentlichen Zweck darstellen kann, ohne dass diese automatisch dem Bereich Daseinsvorsorge zuzuordnen sind:

- soziale Zwecke, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen (vgl. Burgi 2012: Rn. 43; Ronellenfitsch 2012: Rn. 11)
- ökologische Zwecke (vgl. Dazert/Mahlberg 2004: 158, 161), wie die Sicherung einer geordneten Abwasserbeseitigung (vgl. Burgi: ebd.)
- die Erschließung des Gemeindegebiets (vgl. ebd.)
- die Unterstützung der gemeindlichen Stadtplanung, Siedlungspolitik und Wirtschaftsförderung (vgl. Ronellenfitsch 2012: Rn. 12)

### 3.2.3 Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung

Im Hinblick auf sich neu ergebende Geschäftsfelder aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung gewährt das Merkmal „öffentlicher Zweck“ den Kommunen einen breiten Gestaltungsspielraum.

Wesentlich für die Bestimmung des öffentlichen Zwecks ist, dass die Aufgabenstellung und die Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt werden. Dies hat zur Folge, dass auf Veränderungen der tatsächlichen Lebensverhältnisse der kommunalen Bevölkerung und der gemeindlichen Aufgabestellung eingegangen werden muss. Dazu gehört auch, dass Kommunen Antworten auf privatwirtschaftliche Defizite finden müssen. Wenn zum Beispiel die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln durch private Versorger nicht mehr gewährleistet werden kann, ist die Errichtung eines mobilen Bauernmarktes zweifelsohne vom öffentlichen Zweck gedeckt.

Ebenso erfüllen die Aufgaben der Verkehrsplanung und Verkehrssteuerung oder der Wirtschafts- und Arbeitsförderung einen öffentlichen Zweck. Gerade aufgrund des demographischen Wandels und der zunehmenden Urbanisierung besteht im ländlichen Raum die Herausforderung für die Kommunen, die Bereitstellung des ÖPNV zu verbessern, um alle Bürger am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu

lassen und auf neue Bedürfnisse einzugehen. Die Digitalisierung bietet die Möglichkeit, Angebote zu schaffen, die den Bedarf der Bevölkerung befriedigen – sei es etwa durch das Angebot von Elektrofahrern, elektronischen Fahrausweisen, Fahrplan-Apps oder die Einführung von Carsharing-Angeboten. Dazu gehört auch, den ÖPNV mit Sharing-Angeboten zu verbinden, wie z. B. in München über die App „MVG more“ oder den „Mobility Broker“ der Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG.

Zudem müssen die Kommunen auf die geänderten Anforderungen im Bereich Tourismus reagieren, um weiterhin als attraktive Stadt wahrgenommen zu werden. So bieten schon heute einige Städte wie Köln oder Marburg Apps an, um den lokalen Tourismus zu fördern. Diese ermöglichen den Nutzern, sich über Restaurants oder Übernachtungsmöglichkeiten zu informieren und Hotels direkt zu buchen. Zwar werden vornehmlich Touristen diese Angebote nutzen, dennoch dienen die Angebote der Wirtschaftsförderung und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Kommune, die für den Inhalt der App verantwortlich ist.

Auch Maßnahmen wie der Breitbandausbau können einen öffentlichen Zweck erfüllen, wenn der Ausbau von Breitbandinfrastrukturen dem Gemeinwohl der Einwohner nützlich ist oder zur Wirtschaftsförderung beiträgt.

Da der Begriff „öffentlicher Zweck“ eine einwohnernützige Aufgabe impliziert und sich am öffentlichen Interesse der Einwohner orientiert, wird er einer wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen auf dem Gebiet der Digitalisierung grundsätzlich nicht entgegenstehen.

### 3.3 Leistungsfähigkeit

Eine wirtschaftliche Tätigkeit von Kommunen steht zudem immer unter dem Vorbehalt des Möglichen. Die jeweiligen Bestimmungen der Gemeindeordnung verlangen ergänzend, dass die wirtschaftliche Tätigkeit nach Art und Ausmaß in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit und zum Bedarf der Kommune steht (z. B. § 102 Abs. 1 Nr. 2 GemO BW, § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW).

#### 3.3.1 Inhalt

Sinn und Zweck dieser Regelungen ist, Kommunen vor wirtschaftlichen Risiken zu schützen und zu verhindern, dass Kommunen sich in Bereichen wirtschaftlich betätigen, wenn diese aufgrund der Größe und Struktur unwirtschaftlich wären und die Kommune strukturell, finanziell, personell und sachlich überfordern würden (vgl. Katz 2016: Teil 1, Rn. 61). Erforderlich sind ausreichende personelle

und sachliche Ressourcen für die effektive Steuerung kommunaler Unternehmen.

Da die Gegebenheiten von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind, steht Kommunen bei der Frage nach der Angemessenheit wirtschaftlicher Unternehmungen ein weiter Einschätzungsspielraum zu.

Dabei muss die Kommune ein angemessenes Verhältnis zwischen Leistungsfähigkeit und dem gegenwärtigen bzw. dem voraussichtlichen Bedarf ermitteln. Diese Voraussetzungen sind im Einzelfall mit Hilfe von Marktanalysen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Prognosen, Gutachten etc. zu ermitteln.

#### 3.3.2 Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung

Während eine umfassende Mobilitätslösung wie beispielsweise die App „MVG more“ in einer Großstadt wie München oder die stationsunabhängigen Kurzzeitmieten elektronischer Roller in Stuttgart (vgl. stella-sharing 2018) dem gegenwärtigen und voraussichtlichen Bedarf gerecht wird, würde ein ähnliches Mobilitätskonzept kleinere Kommunen finanziell und personell überfordern und auch nicht dem Bedarf der Bevölkerung entsprechen. Man denke etwa an Kommunen mit einer zunehmenden Anzahl an älteren Bewohnern, die vor der Herausforderung stehen, Lücken im öffentlichen Personennahverkehr auszugleichen. Dem Erfordernis dieser Bevölkerungsschicht entspricht daher eher ein Verkehrskonzept, das die Anbindung an den ÖPNV verbessert. Ein Beispiel hierfür ist etwa das Bürger-Rufauto in Bad Liebenzell, das einen Zubringer- und Abholdienst zum bzw. vom ÖPNV anbietet.

Daher bleibt auch hier festzuhalten, dass das Kriterium der Leistungsfähigkeit die Kommunen bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben nicht vor neue Herausforderungen stellen wird.

### 3.4 Subsidiarität

Wie bereits erwähnt, muss die Kommune das Subsidiaritätsprinzip bei einer wirtschaftlichen Betätigung beachten. Während die übrigen Voraussetzungen den Kommunen wenige Probleme bereiten, dürfte das Subsidiaritätsprinzip die größte kommunalwirtschaftsrechtliche Hürde darstellen. Nicht zuletzt auch deswegen, weil die strengen Subsidiaritätsklauseln ein Klagerecht für Privatpersonen gewähren.

### 3.4.1 Inhalt

Hintergrund der Subsidiaritätsklauseln ist, dass Kommunen für die Erbringung von Leistungen, die schon von privaten Unternehmen erbracht werden bzw. erbracht werden können, kein Geld auszugeben brauchen (vgl. Lange 2013: Kap. 14, Rn. 111).

Zum Nachweis, dass die Subsidiaritätsklausel eingehalten wurde, sind von der Kommune alle relevanten Marktgegebenheiten (und nicht nur der Preis) im Hinblick auf Vorhandensein, Leistungsfähigkeit und Effizienz Privater zu prüfen und ein konkreter Vergleich zwischen der Leistungserbringung durch Private und durch die Kommune anzustellen (vgl. Katz 2016: Teil 1, Rn. 64b). Als Bezugspunkt für die Entscheidungsfindung der Kommune können z. B. die Qualität der Leistung, soziale und ökologische Aspekte oder auch die Zuverlässigkeit privater Wettbewerber herangezogen werden (vgl. Cronauge 2016: Kap. XI, E, Rn. 417; Katz 2016, Teil 1, Rn. 64b). Ebenso ist die Nachhaltigkeit, also die Dauerhaftigkeit und Zuverlässigkeit der Leistungserbringung, zu berücksichtigen (vgl. Rehn et al. 2006: § 107 Ziff. V.4).

Die Subsidiaritätsklausel findet sich in allen Gemeindeordnungen wieder, allerdings in unterschiedlich starker Ausprägung. Grundsätzlich kann man zwischen strenger Subsidiarität und einfacher Subsidiarität unterscheiden.

Die einfache Subsidiaritätsklausel bestimmt, dass der durch das kommunale Unternehmen zu erfüllende Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder werden kann. Einfache Subsidiaritätsklauseln sehen die Gemeindeordnungen Brandenburgs (§ 91 Abs. 3 BbgKVerf), Mecklenburg-Vorpommerns (§ 68 Abs. 2 Nr. 1 KV M-V), Sachsens (§ 94a Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO), Schleswig-Holsteins (§ 101 Abs. 1 Nr. 3 GO SH) und Nordrhein-Westfalens (§ 107 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW) vor.

Die strenge Subsidiarität lässt eine wirtschaftliche Betätigung durch die Gemeinden nur dann zu, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Im Fall einer strengen Subsidiarität muss die Kommunalwirtschaft besser und wirtschaftlicher sein als das private Unternehmen, bei Leistungsparität ist dem privaten Unternehmen der Vortritt zu gewähren.

Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen schränken den Anwendungsbereich der Subsidiaritätsklausel ein, indem bestimmte Bereiche von der Subsidiaritätsanforderung ausgenommen werden (vgl. Katz 2016: Teil 2, § 102, Rn. 42). Dazu gehören vor allem die Bereiche der Daseinsvorsorge und die Erzeugung und der

Vertrieb erneuerbarer Energien oder der Bereich der Telekommunikation:

#### § 102 GO BW

*(1) Die Gemeinde darf ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn [...]*

*3. bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann[.]*

#### § 107 GemO NRW

*Die Gemeinde darf sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich betätigen, wenn [...]*

*3. bei einem Tätigwerden außerhalb der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs sowie des Betriebes von Telekommunikationsnetzen einschließlich der Telekommunikationsdienstleistungen der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.*

Vor 20 Jahren hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber erstmals die Möglichkeit kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit auf dem Gebiet der Telekommunikation erweitert. In der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass dadurch der wirtschaftlichen Betätigung im Bereich der Telekommunikation eine Sonderstellung eingeräumt werden soll (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 1997).

### 3.4.2 Entwicklung

Die Veränderungen der Gemeindeordnungen hin zu einer Pflicht zur Durchführung von Markterkundungsverfahren (vgl. § 71 Abs. 2 Nr. 4 ThürKO; § 121 Abs. 6 HessGO) bzw. Marktanalyseverfahren (vgl. § 107 Abs. 5 GO NRW, § 108 Abs. 5 KSVG SL) oder Vorteilsanalysen (vgl. § 92 Abs. 1 GO RLP; § 123 Abs. 1 GO LSA) könnte zu einer umfassenderen gerichtlichen Prüfung führen, die das Prognose-Element beim Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsvergleich in den Hintergrund rückt. Es ist jedoch anzumerken, dass die Kommunen schon seit jeher die Pflicht haben, das relevante Marktgeschehen im Hinblick auf Vorhandensein, Leistungsfähigkeit und Effizienz privater Dritter zu prüfen und einen Wirtschaftlichkeitsvergleich anhand objektiver Maßstäbe zu erstellen (vgl. Katz 2016: Teil 1, Rn. 64b).

Die verpflichtende Durchführung von Marktanalysen wird in der Literatur im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht durchaus kritisch beurteilt, denn weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung beinhalten ein Subsidiaritäts-

prinzip zulasten der Kommunalwirtschaft. Insbesondere das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral, sodass sich ihm kein Bekenntnis zu einem bestimmten Wirtschaftssystem entnehmen lässt. Mit anderen Worten: Es gibt per se keinen Vorrang der Privatwirtschaft vor der öffentlichen Wirtschaft (vgl. Cronauge 2016: Kap. XI, E, Rn. 419).

Subsidiaritätsklauseln stellen einen gesetzgeberischen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 Abs. 2 GG dar. Dieser Eingriff ist allerdings gerechtfertigt, da das Subsidiaritätsprinzip Kommunen vor unnötigen Risiken schützt (vgl. Katz 2016: Teil 2, Rn. 41 zu § 102). Der Gesetzgeber hat bei der „Fortentwicklung“ den unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten. Die fortschreitenden Verschärfungen der Subsidiaritätsklauseln führen letztendlich zu einem Vorrang der Privatwirtschaft und dürften allmählich zu einer Abschwächung der in Art. 28 Abs. 2 GG festgelegten Allzuständigkeit der Gemeinden führen.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz beschäftigte sich mit der Verfassungsmäßigkeit der Subsidiaritätsklausel und betonte, dass ein Verstoß gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nicht in Betracht käme, wenn neben anderen Voraussetzungen den Kommunen ein Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Leistungen verbliebe (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 28.3.2000, Az. VGH N 12/98).

### 3.4.3 Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung

Um die kommunale wirtschaftliche Tätigkeit auf dem Gebiet der Digitalisierung zu fördern, hat Nordrhein-Westfalen den Ausbau von Telekommunikation aus dem Anwendungsbereich der Subsidiaritätsklausel ausgenommen. Im Gegenzug bedeutet dies, dass bei den übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten im Bereich der Digitalisierung weiterhin das Subsidiaritätsprinzip zu beachten ist.

Das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Digitalisierung dürfte dann an Bedeutung gewinnen, wenn die Kommune auf den Gebieten wirtschaftlich tätig wird, die bereits von privaten Unternehmen angeboten werden.

Beispielhaft sei etwa der Bereich Sharing von E-Rollern angesprochen. Die Stadtwerke Stuttgart bieten E-Roller im Sharing-Konzept für stationsunabhängige Kurzzeitmieten in der Stuttgarter Innenstadt an. Sie fahren mit 100 % Ökostrom der Stadtwerke Stuttgart und sollen den Bürgern die Möglichkeit geben, ökologische, flexible und bezahlbare E-Mobilität in der Stadt zu erleben. Damit soll der fließende Übergang zwischen urbaner Mobilität und (über)regionalen Verkehrsmitteln unter-

stützt werden. Gleichzeitig bieten schon einige private Unternehmen wie COUP oder emmy E-Roller in mehreren deutschen Großstädten an. Wenn schon ein bestehendes und funktionierendes Netzwerk vorhanden ist, dürfte es für Kommunen mit Schwierigkeiten verbunden sein, zu begründen, warum ein privates Unternehmen den öffentlichen Zweck nicht ebenso gut erfüllen kann.

Allerdings dürfte dabei den Kommunen zugutekommen, dass als Anhaltspunkte für die Entscheidungsfindung sämtliche Qualitätsmerkmale der Leistung sowie der Aspekt der gleichmäßigen Versorgung der Einwohner herangezogen werden können (vgl. Rehn et al. 2016: § 107 Ziff. V.3). Demnach könnte sich zugunsten der Kommune argumentieren lassen, dass eine kommunale Tätigkeit in den Bereichen, wo sich ein privates Unternehmen wirtschaftlich betätigt, nicht von vornherein ausgeschlossen ist, sofern das Konzept der Kommune eine gleichmäßigere Versorgung für die Bevölkerung bietet.

Auch in Bereichen der besseren Anbindung an den ÖPNV kann das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommen. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Karlsruhe zum Bürger-Rufauto Bad Liebenzell muss sich das Angebot auf Zubringer- bzw. Abholdienste zum bzw. vom öffentlichen Personennahverkehr begrenzen (vgl. VG Karlsruhe, Urt. v. 29.11.2017, Az. 11 K 2695/15). Da Fahrten zwischen Gemeinden nicht mehr dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind, kommt die Subsidiaritätsklausel zur Anwendung. Daher bedurfte es einer Analyse, inwieweit dieses Beförderungsangebot bereits durch private Anbieter gedeckt ist. Dazu führt das Verwaltungsgericht Karlsruhe aus:

*Aus Sicht der Kammer sind auf Grundlage der gegebenen tatsächlichen Verhältnisse [...] keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der [Private] als im Gemeindegebiet der [Kommune] langjährig ansässiger Taxiunternehmer nicht in der Lage wäre, die von dem Bürger-Rufauto angebotenen Beförderungsleistungen ebenso gut und ebenso wirtschaftlich zu erbringen. Die seitens der [Kommune] dokumentierten vereinzelt Beschwerden von Fahrgästen des [Taxiunternehmers] genügen jedenfalls nicht, um dessen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft substantiell in Zweifel zu ziehen.*

Im Hinblick auf neue Geschäftsfelder im Bereich von Digitalisierungsvorhaben dürfte den Kommunen zugutekommen, dass die Tätigkeit von privaten Wirtschaftsunternehmen noch nicht so stark ausgeprägt ist wie in etablierten Bereichen (z. B. Personenbeförderung über den Bereich ÖPNV hinaus).

Inwieweit bei dem Nachweis der Einhaltung der Subsidiaritätsklausel die Beachtung von Daten-



schutzstandards bei der Bewertung der Güte der betreffenden Leistungserbringung mitberücksichtigt werden kann, ist offen, da es diesbezüglich noch keinerlei Aussagen der Rechtsaufsichtsbehörden oder einschlägige Gerichtsentscheidungen gibt. Allerdings dürften gute Gründe dafür sprechen, diese Aspekte zu berücksichtigen, solange sie mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und der Leistungserbringung im Zusammenhang stehen. Denn hält man die Kommune auch dafür verantwortlich, für einen sicheren Umgang mit personenbezogenen Daten zu sorgen und sozusagen das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger zu schützen (vgl. Kolain/Martini 7.8.2017), dürften gerade Kommunen aufgrund ihrer Grundrechtsverpflichtung diejenigen sein, die eine größere Datensicherheit gewähren können als private Unternehmen. Dies darf allerdings seitens der Kommune nicht dazu genutzt werden, um alleine aus diesem Grund die wirtschaftliche Tätigkeit eines privaten Dritten zu unterbinden. Vielmehr hat sie darzulegen, warum sie aufgrund ihrer Stellung in der Lage ist, einen Datenschutzstandard einzuhalten, der über den gesetzlichen Mindestanforderungen liegt.

### 3.4.4 Klagerecht Privater im Zusammenhang mit Subsidiaritätsklauseln

Das Subsidiaritätsprinzip wird auch deshalb für die Kommunen Bedeutung haben, weil strenge Subsidiaritätsklauseln ein Klagerecht Privater gewähren.

Eine Klagemöglichkeit Privater kommt nur dann in Betracht, wenn die Normen des Kommunalwirtschaftsrechts dem Einzelnen subjektiv-öffentliche Rechte gewähren. Insbesondere hat eine Berufung auf Art. 12 GG und Art. 14 GG wenig Erfolg, da beide Grundrechte nicht vor wettbewerblicher Konkurrenz, auch nicht vor Konkurrenz durch die öffentliche Hand, schützen. Etwas anderes käme nur dann in Betracht, wenn es sich um einen verdrängenden Wettbewerb handeln würde.

Eine ausdrückliche drittschützende Wirkung enthält § 121 Abs. 1b HessGO im Hinblick auf die Beachtung der Subsidiaritätsklausel.

Darüber hinaus nimmt insbesondere die Rechtsprechung eine drittschützende Wirkung der strengen Subsidiaritätsklauseln an (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 1. 4. 2008; Az. 15 B 122/08; VG Karlsruhe, Urt. v. 29.8.2017, Az. 11 K 2695/15). Im Hinblick auf einfache Subsidiaritätsklauseln wird eine drittschützende Wirkung allgemein abgelehnt, da diese

*ihrem erkennbaren Schutzzweck nach neben dem öffentlichen, allgemeinen Interesse (an einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kommunen ohne überhöhte Risiken durch un-*

*ternehmerische Experimente) nicht auch dem Schutz von Individualinteressen privater Wettbewerber [dienen]. (OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 29.10.2008, Az. 4 L 146/05)*

## 3.5 Annextätigkeit

Wenn die kommunalwirtschaftlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, sind bestimmte kommunale wirtschaftliche Tätigkeiten dennoch erlaubt, wenn es sich um sogenannte Annextätigkeiten oder Nebentätigkeiten handelt.

### 3.5.1 Inhalt

Annextätigkeiten sind Nebenleistungen, die zusätzlich zu der einem öffentlichen Zweck dienenden Hauptleistung erbracht werden (vgl. Uechtritz/Otting 2007: § 6, Rn. 90). Bei Vorliegen der folgenden Voraussetzungen wird man von einer zulässigen Annextätigkeit ausgehen können (vgl. Katz 2016: Teil 1, Rn. 55):

- sachlicher und fachlicher Zusammenhang mit der unmittelbar öffentlichen Zwecken dienenden Haupttätigkeit
- bloße Ergänzung- oder Abrundungstätigkeit (bei „Gelegenheit“ der Haupttätigkeit)
- dem Betrieb dienend
- kein neuer Kapazitätsausbau erforderlich
- keine Beeinträchtigung der sachgerechten Aufgabenerledigung

Einige Gemeindeordnungen enthalten mittlerweile Vorschriften zur Zulässigkeit von Annextätigkeiten, so z. B. in Nordrhein-Westfalen (§ 107a Abs. 1 GO NRW), Sachsen-Anhalt (§ 128 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA) und Thüringen (§ 81 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 ThürKO).

### 3.5.2 Anwendung auf den Bereich der Digitalisierung

Praxisbeispiele aus dem Bereich Smart Services sind als bloße Annextätigkeiten einzuordnen. Smart Services bezeichnen intelligente Dienste, die verschiedene Datenquellen verknüpfen, um aus diesen Informationen Nutzen zu ziehen bzw. neue Dienstleistungen zu generieren. Daher spielen sie für Kommunen jeder Größe eine Rolle. Als Beispiele kommen in Betracht:

- Smart-Home-App der Stadtwerke Entega: Seit 2015 (auslaufend) bieten die Stadtwerke Darmstadt ihren Kunden eine Smart-Home-App, mit der sie nicht nur Energie sparen, sondern auch ihre Beleuchtungssysteme steuern können. Darüber hinaus ermöglicht die App, Sicherheitssysteme für die Wohnung zu steuern und zu überwachen (vgl. Entega 2015).

- SauberApp der Stadtreinigung Hamburg: Die Stadtreinigung Hamburg stellt eine App zur Verfügung, mit der Bürgerinnen und Bürger Verschmutzungen melden, öffentliche Toiletten finden, Recyclinghöfe und Depotcontainer suchen sowie Abfuhrtermine einsehen können (vgl. Stadtreinigung Hamburg 2018).
- Winterdienstdokumentation Stadtentsorgung Potsdam GmbH: Die Stadtentsorgung Potsdam GmbH stattet ihre Winterdienstfahrzeuge mit GPS-Systemen zur Routenführung und Einsatzdokumentation sowie mit Sensoren zur Ermittlung der Fahrbahntemperatur aus (vgl. Stadtwerke Potsdam 2016). Die operative Einsatzleitung wertet u. a. Wetterdaten aus. Einsätze werden über ein automatisiertes Alarmierungssystem ausgelöst.
- Smarte Straßenbeleuchtung der Stadtwerke Ludwigsburg-Kornwestheim: Straßenlaternen, die nur dann heller werden, wenn Fahrzeuge, Fahrräder oder Fußgänger sich nähern und daher zukünftig das Licht dimmen, Strom sparen und die Umwelt und die Tiere schonen.
- Smart-Waste-Projekt in Karlsruhe: Im Rahmen des Projekts sollen Smart-Waste-Sensoren in den Abfallbehältnissen installiert werden, die regelmäßig den Füllstand übermitteln. Erreicht dieser den vorher festgelegten Füllstand, wird dieser Behälter zur Leerung vorgeschlagen (vgl. Stadtwerke Karlsruhe 2018).

Schwierig dürfte die Abgrenzung im Einzelfall auf dem Gebiet der Energieversorgung sein. Nach dem oben Gesagten dürften demnach digitale Zusatzleistungen der Stadtwerke auf dem Gebiet der Energieversorgung dann zulässig sein, wenn sie bloß unwesentliche Ergänzungen der Hauptleistung und damit den veränderten technischen Verhältnissen geschuldet sind. Diese Zusatzleistungen müssen von der öffentlichen Zweckbestimmung mitumfasst sein. Dies wird etwa bei intelligenter Straßenbeleuchtung der Fall sein. Denn dadurch wird die Straßenbeleuchtung als Teil der Daseinsvorsorge dem tatsächlichen Bedarf der Gesellschaft angepasst und optimiert deren Nutzung.

Anders dürfte die Beurteilung hinsichtlich der Vermietung von E-Bikes oder E-Rollern durch Stadtwerke ausfallen. Dabei wird es sich nicht mehr um eine unmittelbar energieverbundene Tätigkeit handeln, sondern vielmehr um ein völlig neues Geschäftsfeld (vgl. Katz 2016: Teil 1, Rn. 56). Ob es sich bei dieser Tätigkeit noch um eine Annex-tätigkeit zu dem Angebot des ÖPNV handelt, hängt entscheidend davon ab, welchen Umfang die Vermietung einnimmt. Da es sich dabei um ein neues Geschäftsfeld aufgrund einer neuen Marktausrichtung handelt, dürfte dies nicht mehr als Annex-tätigkeit zum Angebot des ÖPNV verstanden werden. Denn dabei handelt es sich in erster Linie nicht

um eine kapazitätsauslastende Tätigkeitserweiterung, sondern es werden vielmehr neue Kapazitäten benötigt.

Ob der Betrieb einer Datenplattform noch als Nebentätigkeit betrachtet werden kann, hängt insbesondere davon ab, ob damit ein neuer Kapazitätsaufbau verbunden ist oder ob bereits bestehende Ressourcen genutzt werden. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass auch der Bereich der Nebentätigkeit den veränderten wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen anzupassen ist, wie etwa marktgerechte oder effizienzsteigernde Ergänzungen angestammter Tätigkeitsfelder (vgl. Katz ebd.). Dazu werden wohl Plattformen zu zählen sein, welche die Angebote des ÖPNV bündeln und es dem Kunden ermöglichen, auf diese Art ein Ticket zu erwerben. Die Grenze wird aber dann erreicht werden, wenn ein völlig neues Geschäftsfeld aufgebaut wird, also wenn eine wesentliche Geschäftsausweitung stattfindet. Dies wird wohl anzunehmen sein, wenn eine bestehende Datenplattform der Stadtwerke etwa dazu genutzt wird, sämtliche kommunale Daten anzubieten.

Wie dies im Bereich Smart Metering zu beurteilen ist, ist aufgrund der Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörde Baden-Württemberg offen (vgl. Neidlein 2018: 7). Danach ist die Rechtsaufsichtsbehörde der Auffassung, dass Messstellen keine Nebentätigkeit zur Energieversorgung darstellen und ergänzt, dass Smart Metering durch kommunale Unternehmen nicht der Subsidiaritätsklausel standhält. Sollte sich diese Ansicht durchsetzen, dürften Stadtwerke in Zukunft Schwierigkeiten haben, intelligente Messsysteme (Smart Meter) zu betreiben, die Kunden die Möglichkeit bieten, ihren Verbrauch genauer zu überwachen und zu optimieren. Da die Rechtsaufsichtsbehörde bisher keine Begründung liefert, lässt sich noch nicht abschätzen, inwieweit diese Aussage verallgemeinerungsfähig und übertragbar auf weitere Zusatzangebote zur Energieversorgung ist – etwa Smart-Home-Apps von Stadtwerken. Bei der sich daran anschließenden Frage der Subsidiarität werden jedoch auch die bereits oben angesprochenen Aspekte bei der Bestimmung der Güte der Leistungserbringung zu berücksichtigen sein – also zum Beispiel die Frage, ob und wie Aspekte der Einhaltung und Gewährung eines höheren Datenschutzstandards in die Bewertung miteinfließen können.

## 4 Zusammenfassung

### 4.1 Bewertung des aktuellen Stands

Das Gemeindefirtschaftsrecht der Länder folgt den gleichen Grundsätzen, unterscheidet sich aber in den Einzelheiten. Aussagen zu den Möglichkeiten und Grenzen von Kommunen bezüglich des Vorantreibens von Digitalisierungsprozessen haben daher nur bedingt allgemeine Gültigkeit. Dennoch ist festzuhalten, dass die bestehenden kommunalwirtschaftsrechtlichen Vorgaben bereits heute viele Digitalisierungsvorhaben der Kommunen erlauben. Die größte Herausforderung für Kommunen besteht darin, die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips zu erfüllen.

### 4.2 Änderungsbedarf der kommunalwirtschaftsrechtlichen Regeln?

Um die Förderung von Digitalisierungsvorhaben stärker zu gewährleisten, könnte man die Frage stellen, ob die Vorschriften der Kommunalverfassungen angepasst werden müssen. Bei der Förderung der Windenergie haben bereits Länder zur Förderung kommunaler Energieprojekte die Vorschriften der Kommunalverfassungen angepasst und Ausnahmetatbestände eingefügt, die den Kommunen die Realisierung kommunaler Windenergievorhaben erleichtern sollen. Darüber hinaus hat Nordrhein-Westfalen eine Ausnahme von der Subsidiaritätsanforderung eingefügt für Bereiche des Betriebes von Telekommunikationsleitungsnetzen einschließlich der Telekommunikationsdienstleistungen (§ 107 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW).

Schon unter dem Aspekt der Normklarheit bzw. der Normbestimmtheit wird es nicht möglich sein, generell Digitalisierungsvorhaben vom Anwendungsbereich der Subsidiaritätsklausel auszuklammern, etwa dergestalt:

*Die Gemeinde darf sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlich betätigen, wenn*

*[...] bei einem Tätigwerden außerhalb der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher (bzw. nicht ebenso gut und wirtschaftlich) erfüllt werden kann.*

Denn zu dem Bestimmtheitsanforderung von Normen führt das Bundesverfassungsgericht aus:

*Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren (BVerfG, Urt. v. 26.7.2005, Az. 1 BvR 782/94).*

Auch dürfte es schwierig sein, bestimmte Teilbereiche der Digitalisierung, wie z. B. Sharing-Dienste oder Mobilitätskonzepte, durch Gesetzesänderungen aus dem Anwendungsbereich der Subsidiaritätsklauseln auszuklammern. Denn zum einen dürfte wieder die Bestimmtheitsanforderung von Normen einer solchen Änderung entgegenstehen, da selbst durch Auslegung nicht immer zweifelsohne zu ermitteln sein wird, was beispielsweise unter Sharing-Diensten zu verstehen ist. Zum anderen dürfte es nicht möglich sein, alle Vorhaben der Kommunen zu antizipieren, denn es ist gerade Wesensmerkmal der Digitalisierung, dass neue Strategien und Konzepte entwickelt werden und bisher unbekannte Bereiche ausgestaltet werden sollen.

### 4.3 Erweiterung des Verständnisses der Daseinsvorsorge

Eine zweckmäßigere Möglichkeit, um Digitalisierungsvorhaben der Kommunen im Rahmen der bereits bestehenden Rechtsordnung zu fördern und eine stärkere Partizipation der Gesellschaft zu erreichen, kann dadurch geschaffen werden, ein Recht auf digitale Teilhabe als Teil der Daseinsvorsorge anzusehen. Denn im Rahmen der Anforderungen des Gemeindefirtschaftsrechts ist allgemein anerkannt, dass ein öffentlicher Zweck dann vorliegt, wenn Kommunen auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge wirtschaftlich tätig werden.

Dabei müssen die von der Daseinsvorsorge umfassten Bereiche regelmäßig den aktuellen wirtschaftlichen, technischen und sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden. Letztendlich hängt es also von der Frage ab, welche Güter der Leistungen für ein menschliches Dasein notwendig sind. Neben klassischen Bereichen wie Energieversorgung oder Verkehr setzt sich immer mehr die Ansicht durch, den Breitbandausbau als Teil der „modernen“ Daseinsvorsorge zu verstehen

(vgl. Bayerischer Landtag 2016; VKU 2016). Aus der Anerkennung eines bestimmten Bereichs als Teil der Daseinsvorsorge folgt allerdings nicht automatisch eine Rechtspflicht der Kommune zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge (vgl. Rüfner 2006: Rn. 35). Dies hat zur Folge, dass dem Bürger kein einklagbarer Anspruch auf eine konkrete Leistung der Daseinsvorsorge zusteht, sondern ein blo-

ßer Teilhabeanspruch. Denn Daseinsvorsorge beruht auf dem Gedanken, dass die Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um dem Einzelnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Wie dieser Teilhabeanspruch ausgefüllt wird, bleibt weitestgehend den Kommunen überlassen.



## Literaturverzeichnis

- ASEAG Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG:** Mobility Broker.  
Zugriff: <https://www.aseag.de>, Service, Mobility Broker [abgerufen am 28.11.2018].
- Bayerischer Landtag, 2016:** Landtags-Drucksache 16/18211.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017:** Smart City Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten. Bonn.
- BMI Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2016:** Wie kommunales E-Government dennoch gelingt – Ein Kochbuch für Praktiker. Zugriff: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/e-government-kochbuch.pdf> [abgerufen am 04.12.2018].
- Burgi, Martin, 2012:** Kommunalrecht. 4. Auflage. München.
- Cronauge, Ulrich, 2016:** Kommunale Unternehmen. 6. Auflage. Berlin.
- Dazert, Andreas; Mahlberg, Dirk, 2004:** Betrieb eines kommunalen Windparks – Voraussetzungen und Grenzen nach dem Gemeindefirtschaftsrecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 23. Jg. (2), S. 158–162.
- Digitales Dorf, 09.08.2018:** Der mobile Dorfladen ist gestartet!  
Zugriff: <https://digitales-dorf.bayern>, Aktuelles, August 2018, Der mobile Dorfladen ist gestartet! [abgerufen am 28.11.2018].
- Entega:** Entega geht mit Smart-Home an den Start, 04.11.2015.  
Zugriff: <https://www.entega.ag>, Aktuelles & Presse, Entega geht mit Smart-Home an den Start [abgerufen am 28.11.2018].
- Katz, Alfred, 2016:** Kommunale Wirtschaft. 2. Auflage. Stuttgart.
- Kolain, Michael; Martini, Mario, 07.08.2017:** Datenhoheit – Wem gehört die Smart City?  
Zugriff: <https://kommunal.de>, Smart City, Wem gehört die Smart City? [abgerufen am 28.11.2018].
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 1997:** Landtags-Drucksache 12/2113.
- Lange, Klaus, 2013:** Kommunalrecht. Tübingen.
- Neidlein, Hans-Christoph, 2018:** Wettbewerb in Gefahr. Zeitung für kommunale Wirtschaft, Heft 3, S. 7.
- Rehn, Erich; Cronauge, Ulrich; von Lennep, Gerd; Knirsch, Hanspeter, 2016:** Gemeindeordnung NRW, 43. EL. Siegburg.
- Remmert, Barbara, 2010:** Rechtsfragen des Verwaltungssponsorings. Die öffentliche Verwaltung, 63. Jg. (24), S. 583–590.
- Ronellenfitsch, Michael, 2012:** § 4 Kommunalrechtlicher Begriff der privatwirtschaftlichen Betätigung. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Joachim (Hrsg.): Handbuch Kommunale Unternehmen. 3. Auflage, Köln.
- Rüfner, Wolfgang, 2006:** § 96 Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg): Handbuch des Staatsrechts. 3. Auflage. München.
- Stadt Düren:** Bürgerportal der Stadt Düren, 28.11.2018. Zugriff: <https://www.onlinedienste.dueren.de>.
- Stadt München:** München als Smart City. Zugriff: <https://www.muenchen.de>, Stadtverwaltung, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtentwicklung, Perspektive München, Smart City [abgerufen am 04.12.2018].
- Stadt Norderstedt:** Bürgerhaushalt Norderstedt. Zugriff: <https://www.buergerhaushalt-norderstedt.de> [abgerufen am 28.11.2018].
- Stadtreinigung Hamburg:** Die saubere App. Zugriff: <https://www.stadtreinigung.hamburg>, Privatkunden, App [abgerufen am 28.11.2018].
- Stadtwerke Emden, 08.11.2017:** Stadtwerke Emden stellen Weichen für digitale Zukunft.  
Zugriff: <https://stadtwerke-emden.de>, Aktuelles, 2017, Stadtwerke Emden stellen Weichen für digitale Zukunft [abgerufen am 04.12.2018].
- Stadtwerke Karlsruhe:** LoRaWAN Rollout – Auf dem Weg zur Smart City.  
Zugriff: <https://www.stadtwerke-karlsruhe.de>, Regionales, Engagement, LoRaWAN [abgerufen am 04.11.2018].
- Stadtwerke Potsdam, 04.11.2016:** Die STEP ist auf den Winter 2016/2017 vorbereitet.  
Zugriff: <http://www.swp-potsdam.de>, Pressemitteilungen, Die STEP ist auf den Winter 2016/2017 vorbereitet [abgerufen am 04.12.2018].

**stella-sharing Mobilitätsangebot der Stadtwerke Stuttgart:** Zugriff: <https://www.stella-sharing.de> [abgerufen am 04.12.2018].

**Stuttgart – meine Stadt. Bürgerbeteiligungsplattform der Stadt Stuttgart:** Zugriff: <https://www.stuttgart-meine-stadt.de> [abgerufen am 04.12.2018].

**Uechtritz, Michael; Otting, Olaf, 2007:** § 6 Kommunalrechtliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael (Hrsg.): Handbuch Kommunale Unternehmen. 2. Auflage. Köln.

**VKU Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), 2016:** Positionspapier – Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG), April, Ausschussdrucksache 18(15)330-A. Zugriff: [https://www.bundestag.de/resource/blob/425968/23ed0b38c0503c44743d088552c7d86f/070\\_sitzung\\_Verband-kommunaler-Unternehmen-e-V---VKU--data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/425968/23ed0b38c0503c44743d088552c7d86f/070_sitzung_Verband-kommunaler-Unternehmen-e-V---VKU--data.pdf) [abgerufen am 04.12.2018].

## Anhang

### Rechtsquellenverzeichnis

#### Nationale Vorschriften

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist

#### Landesrechtliche Vorschriften

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581)

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) vom 14. Juli 1994 (GV NRW S. 270)

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO) vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796)

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH) vom 28. Februar 2003 (GVOBl. S. 57)

Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO RLP) vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153)

Hessische Gemeindeordnung (HessGO) vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142)

Kommunaleselbstverwaltungsgesetz Saarland (KSVG SL) vom 15. Januar 1964 in der Fassung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682)

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07 [Nr. 19] S.286)

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) vom 13. Juli 2011 (GVOBl. S. 777)

Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. S. 288)

Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO) vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, 486)

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 1. November 2011 (GVBl. S. 576)

Sächsische Gemeindeordnung vom 9. März 2018 (GVBl. S. 62)

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41)

### Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
App	Application
Art.	Artikel
ASEAG	Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG
Az.	Aktenzeichen
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg

---

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemO RLP	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GPS	Global Positioning System
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
KG	Kammergericht
KSVG SL	Saarländisches Kommunal selbstverwaltungsgesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
MVG	Münchener Verkehrsgesellschaft
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
Urt. v.	Urteil vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verfassungsgerichtshof
VKU	Verband kommunaler Unternehmen

