

Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation  
und Partizipation bei politisch relevanten Projekten

Frank Brettschneider *Hrsg.*

# Smart Cities, Digitalisierung und Bürgerbeteiligung

Die Sicht von Politik und Verwaltung



Springer VS

---

# **Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten**

## **Reihe herausgegeben von**

Frank Brettschneider, Fachbereich Kommunikationswissenschaft, Universität  
Hohenheim, Stuttgart, Deutschland

Angelika Vetter, Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart, Stuttgart,  
Deutschland

André Bächtiger, Luzern, Schweiz

Großprojekte aus den Bereichen Energie, Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Protest von Teilen der Bevölkerung. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Und in der Regel werden die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für Wahlen instrumentalisiert. Die Legitimation von Großprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer frühzeitigen und dialogischen Bürgerbeteiligung. Das Gleiche gilt nicht nur für Großprojekte, sondern auch für andere politisch relevante Vorhaben: etwa die Integration von Flüchtlingen, für nachhaltige Kommunalentwicklung oder für Gesetzesvorhaben. In der Reihe sollen politik- und kommunikationswissenschaftliche Arbeiten zum oben genannten Themenfeld versammelt werden. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Kommunikation, der Deliberation und der Bürgerbeteiligung – aus nationaler und aus international vergleichender Perspektive. Die Reihe richtet sich aber nicht nur an ein wissenschaftliches Publikum, sondern auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung. Neben wissenschaftlichen Erkenntnissen werden sie daher auch Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele enthalten.

---

Frank Brettschneider  
(Hrsg.)

# Smart Cities, Digitalisierung und Bürgerbeteiligung

Die Sicht von Politik und Verwaltung

 Springer VS

*Hrsg.*

Frank Brettschneider  
Kommunikationswissenschaft  
Universität Hohenheim  
Stuttgart, Deutschland

ISSN 2524-4744

Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten

ISBN 978-3-658-38968-0

ISBN 978-3-658-38969-7 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-38969-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2023

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort: Smart Cities, Digitalisierung und Bürgerbeteiligung . . . . .</b>	<b>1</b>
Frank Brettschneider	
<b>Kooperative Stadtentwicklung und Planungskommunikation. . . . .</b>	<b>11</b>
Annika Stuke	
<b>Die Erstellung kommunaler Digitalisierungskonzepte . . . . .</b>	<b>89</b>
Sabrina Stängle	
<b>Messenger-Dienste in der Regierungskommunikation . . . . .</b>	<b>161</b>
Felix Grosch	
<b>Social Media als Kommunikationskanal von Bauämtern. . . . .</b>	<b>249</b>
Sarah Otto	
<b>Digitale Bürgerbeteiligung aus Sicht von Bürgermeistern und Gemeinderäten . . . . .</b>	<b>323</b>
Vincent Krapf	



# Vorwort: Smart Cities, Digitalisierung und Bürgerbeteiligung

Frank Brettschneider

Digitalisierung mit Bürgerbeteiligung und Bürgerbeteiligung mit digitalen Instrumenten und Formaten – das sind zwei Seiten einer Medaille.

*Digitalisierung mit Bürgerbeteiligung:* Digitalisierung umfasst zahlreiche Handlungsfelder. Erstens geht es um die Digitalisierungsstrategien von Kommunen. Oft werden sie ‚Digital-Strategie‘, ‚Masterplan Digitalisierung‘, ‚Digitalisierungs-Konzept‘ oder ähnlich genannt. In ihnen bündeln Kommunen ihre Digitalisierungsaktivitäten, formulieren Digitalisierungsziele und setzen Schwerpunkte. Erstellt werden sie von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Politik und gesellschaftlichen Akteuren. Beschlossen werden sie vom Gemeinderat. Bürgerinnen und Bürger sind zum einen über Ziele, Maßnahmen und Verfahren zu informieren. Außerdem ist es sinnvoll, sie zu konsultieren, um gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Dialogorientierte Bürgerbeteiligung ist daher ein wichtiger Bestandteil vieler Smart City-Konzepte.

Zweitens geht es um digitale Services der Kommunen. So verpflichtet das Onlinezugangsgesetz (OZG) die Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsdienstleistungen (auch) digital zu erbringen. Dabei ist die Orientierung an den Nutzerinnen und Nutzern vorgesehen. Bürgerinnen und Bürger sollten also auch hier nicht nur über die geplanten Services informiert werden, sondern im Sinne einer dialogorientierten Nutzerbeteiligung auch einbezogen werden. Es geht aber nicht nur um bestehende Verwaltungsleistungen, sondern – etwa im Zuge

---

F. Brettschneider (✉)  
Universität Hohenheim, Stuttgart, Deutschland  
E-Mail: [frank.brettschneider@uni-hohenheim.de](mailto:frank.brettschneider@uni-hohenheim.de)

von Smart City-Konzepten – auch um die gemeinwohlorientierte Nutzung von Mobilitäts- oder von Umweltdaten.

Drittens benötigen digitale Services eine digitale Infrastruktur – seien es Breitbandanschlüsse, ein 5G-Sendernetz für den schnellen und verzögerungsfreien Mobilfunk, WLAN an öffentlichen Plätzen oder die Ausstattung von Verwaltungen und Schulen mit der notwendigen Hard- und Software. Vor allem gegen Baumaßnahmen, die in Verbindung mit der Herstellung dieser Infrastruktur stehen, regt sich in einigen Kommunen Protest. So werfen einige Bürgerinitiativen der 5G-Technologie unter anderem vor, gesundheitlich bedenklich zu sein. Auch bei der digitalen Infrastruktur gilt: Bürgerinnen und Bürger sollten informiert werden und sie sollten in dialogorientierten Formaten einbezogen werden.

*Bürgerbeteiligung mit digitalen Instrumenten und Formaten:* Bürgerbeteiligung spielt also eine wichtige Rolle, wenn es um die verschiedenen Handlungsfelder der Digitalisierung geht. Bürgerbeteiligung ist darüber hinaus aber auch bei Bau- und Infrastrukturprojekten relevant, die mit Digitalisierung im engeren Sinne nichts zu tun haben: Verkehrsinfrastruktur, Energieinfrastruktur, Projekte der Stadtentwicklung wie etwa Stadthallen, Konzerthäuser oder Schwimmbäder. Die Basis jedweder Bürgerbeteiligung ist die Information. Dafür können Kommunen zahlreiche Informationskanäle nutzen: Presse-Arbeit, Broschüren, Informations-Veranstaltungen, Webseite, Social Media, Messenger-Dienste. Information alleine ist aber noch keine Bürgerbeteiligung. Dialogorientierte Bürgerbeteiligung beziehungsweise Konsultation hat das Ziel, die Verwaltung und politische Entscheidungsträger zu beraten. Auch dafür können Kommunen zahlreiche Formate nutzen: unter anderem Workshops, Bürger-Foren, Planungszellen, Online-Dialoge. Sollten dennoch Konflikte entstehen, können Kommunen wiederum auf eine Reihe von Instrumenten zurückgreifen, die diese Konflikte lösen sollen: Fakten-Check, Runder Tisch, Mediation.

Sowohl für die Information, als auch für die Konsultation und für die Konfliktbearbeitung können je nach Situation und Ziel auch digitale Instrumente und Formate eingesetzt werden. Oft bietet sich eine Kombination mit herkömmlichen, analogen Informations- und Beteiligungsformaten an. Die grundlegenden Erfolgsbedingungen unterscheiden sich nicht: Damit eine dialogorientierte Beteiligung erfolgreich ist, müssen bei einem Projekt Entscheidungsspielräume bestehen. Gibt es diese Spielräume nicht, sollte lediglich informiert werden. Spielräume sind umso größer, je frühzeitiger Bürgerinnen und Bürger informiert und einbezogen werden. Dabei sollten auch sehr unterschiedliche Interessen berücksichtigt werden. Oft bietet sich daher das Einbeziehen von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern an – neben den organisierten Akteuren wie Verbänden,

Bürgerinitiativen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren. Zudem setzen erfolgreiche Dialoge eine transparente und umfassende Information voraus. Und die Kommunikation sollte auch für Laien verständlich sein.

Der vorliegende Band beschäftigt sich mit einigen dieser Aspekte von Smart Cities, Digitalisierung und Bürgerbeteiligung. Die ersten beiden Beiträge gehen auf Smart Cities im engeren Sinne ein, sind also dem Bereich *Digitalisierung mit Bürgerbeteiligung* zuzuordnen. Darauf folgen drei Beiträge aus dem Bereich *Bürgerbeteiligung mit digitalen Instrumenten und Formaten*. Dabei steht immer die Perspektive der Politiker bzw. der Verwaltung im Mittelpunkt.

*Annika Stuke* beschäftigt sich in ihrem Beitrag *Kooperative Stadtentwicklung und Planungskommunikation. Eine Analyse von 12 Smart City Modellprojekten* mit Ansätzen der kooperativen Stadtentwicklung. Sie dienen dazu, gesellschaftlich tragfähige und gemeinwohlorientierte Lösungen für das Zusammenleben in Städten und Gemeinden zu entwickeln. Dies erfolgt idealerweise durch das Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft. Daran schließen sich vor allem zwei Fragen an: 1) Wie realisieren Smart Cities kooperative Stadtentwicklung? 2) Wie wirkt sich kooperative Stadtentwicklung auf die Planungskommunikation in den Kommunen aus? Sie untersucht diese Fragen am Beispiel von zwölf Städten, die als Smart City Modellprojekte seit 2019 vom Bundesinnenministerium gefördert werden: Cottbus, Gera, Grevesmühlen, Haßfurt, Kaiserslautern, Solingen, Süderbrarup, interkommunale Kooperation Südwestfalen, Ulm, Wolfsburg, Landkreis Wunsiedel und Zwönitz. Mit Vertretern dieser Projekte führte sie leitfadengestützte Interviews durch. Deren Ergebnisse wurden in Gesprächen mit dem Bundesinnenministerium und mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eingeordnet. Darüber hinaus analysiert sie die Neue Urbane Agenda (2016), die Smart City Charta (2017) und die Neue Leipzig-Charta (2020).

Die Schwerpunkte der drei analysierten Dokumente liegen auf der Realisierbarkeit, dem Ressourceneinsatz sowie der Modellhaftigkeit der Smart Cities. In allen drei Dokumenten wird ein Wandel vom Top-down-Ansatz hin zum Bottom-up-Ansatz für mehr Zusammenarbeit zwischen institutionellen Akteuren und unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger gefordert. Die Planungskommunikation übernimmt dabei zwei Funktionen: Als ‚offenes Ohr‘ muss sie die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger erfassen. Und als ‚Sprachrohr‘ trägt sie die Anliegen der Bürger in die Politik und Stadtverwaltung (outside-in). Darüber hinaus muss sie frühzeitig, transparent und verständlich über die Pläne der Politik nach außen informieren (inside-out). Die für die Smart City-Strategien Verantwortlichen in den Kommunen formulieren weitgehend übereinstimmend eine Reihe von Erkenntnissen aus ihrer bisherigen Tätigkeit: 1) Kooperative Stadtent-

wicklung kann von einer Stadtverwaltung nicht ‚nebenbei‘ realisiert werden. Sie braucht Zeit und Personal. 2) Kooperative Stadtentwicklung braucht zeitlichen Vorlauf und eine gute Vorbereitung der Beteiligungsverfahren. 3) Beteiligungsverfahren benötigen konkrete Fragestellungen. 4) Kooperative Stadtentwicklung benötigt eine motivierte Verwaltung. Die interne Kommunikation darf daher nicht vernachlässigt werden. 5) Dialogorientierte Kommunikation setzt eine entsprechende Verwaltungskultur voraus. Ein Wandel hin zum Leitbild einer ‚Bürgerkommune‘ sei sinnvoll.

Mit einem wesentlichen Teilaspekt, der auch bei Smart City-Projekten eine Rolle spielt, beschäftigt sich der Beitrag von *Sabrina Stängle: Die Erstellung kommunaler Digitalisierungskonzepte. Über die Bedeutung von Kommunikation und Bürgerbeteiligung*. Immer mehr Kommunen entwickeln Digitalisierungsstrategien. Dabei stoßen zahlreiche Einzelmaßnahmen auf Zustimmung der Bevölkerung – etwa die Digitalisierung von kommunalen Dienstleistungen. Andere Maßnahmen stoßen hingegen in Teilen der Bevölkerung auf Protest – etwa Mobilfunksendemasten oder Sensortechnik. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag folgende Forschungsfragen: 1) Welche Herausforderungen ergeben sich im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz bei kommunalen Digitalstrategien? 2) Welche Rolle spielen Kommunikation und Beteiligung bei der Bewältigung dieser Herausforderungen? Diese Fragen wurden durch eine Methoden-Kombination beantwortet. Zum einen wurden 13 leitfadengestützte Interviews mit Digitalisierungsverantwortlichen von Kommunen und Landkreisen durchgeführt: Freiburg, Karlsruhe, Konstanz, Mannheim, Ulm, Landkreis Esslingen, Landkreis Ludwigsburg, Landkreis Ravensburg, Rems-Murr-Kreis, kommunaler Landesverband und Forschungsinstitut. Zum anderen wurden die Digitalisierungsstrategien der Kommunen und Landkreise inhaltsanalytisch untersucht.

Demnach ist es sinnvoll, in der Verwaltung einen zentralen Ansprechpartner für Digitalisierung zu etablieren. Zudem muss eine interne Bestandsaufnahme und Sensibilisierung zum Thema Digitalisierung erfolgen, bevor die allgemeine Öffentlichkeit oder externe Stakeholder in den Prozess der Erstellung einer Digitalisierungsstrategie einbezogen werden. Auch ist es wichtig, dass der Gemeinderat den Strategieprozess mitträgt. Das Spektrum der externen Stakeholder ist ebenso groß wie das Spektrum der von der Digitalisierung betroffenen Themenfelder. Die Befragten nennen vor allem die Digitalisierung der Verwaltungs-Services und den Ausbau der digitalen Infrastruktur. Daneben spielen folgende Themendimensionen eine Rolle: Ressourcen, Bildung und Forschung, Kultur und Freizeit, Gesellschaft und Soziales, Wirtschaft, Mobilität und Umwelt.

Von herausragender Bedeutung ist zudem die Kommunikation: Neben der Information spielt vor allem die Konsultation der Bürger bei der Erstellung der Digitalisierungsstrategie eine wichtige Rolle. Diese muss frühzeitig und systematisch geplant und durchgeführt werden. Einige Kommunen berichten aber auch von Schwierigkeiten, Menschen dazu zu bewegen, sich an der Erarbeitung der Digitalisierungsstrategie zu beteiligen – das Thema sei zu abstrakt und zu wenig emotional. Auch die lokalen Massenmedien würden es vergleichsweise selten aufgreifen. Umso wichtiger sei es, Menschen zur Beteiligung einzuladen.

Auf der inhaltlichen Seite muss die Kommunikation vor allem den Nutzen verschiedener Digitalisierungsaspekte herausstellen. Dafür sind eine Reihe von analogen und digitalen Informationsformaten zu nutzen. Diese differenziert die Autorin in die Zeit vor, während und nach der Bürgerbeteiligung. Zudem ist der Einsatz von Multiplikatoren aus der Stadtgesellschaft eine wichtige Maßnahme zur Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern. Information und Beteiligung müssen in einem strategischen Managementprozess integriert werden, der aus den Phasen Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluation besteht.

Zwei weitere Beiträge beschäftigen sich mit digitalen Instrumenten der Information der Bürgerinnen und Bürger durch die Verwaltung: mit Messenger-Diensten und mit Social Media-Kanälen. Im Mittelpunkt steht die Frage, über welche Online-Kanäle Politik und Verwaltungen die Bürgerinnen und Bürger am besten erreichen und informieren können.

*Felix Grosch* untersucht in seinem Beitrag *Messenger-Dienste in der Regierungskommunikation. Eine Analyse auf Basis von Nutzerdaten und Experteninterviews* einen digitalen Informationskanal, der bislang in der Forschung nur selten Beachtung gefunden hat. Dabei werden Messenger-Dienste als Push-Kanäle vor allem in Krisenzeiten immer häufiger eingesetzt – zuletzt im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Gerade in Krisenzeiten ist eine schnelle und zuverlässige Information der Menschen notwendig, damit sie angemessen auf die Krise reagieren und sich gegebenenfalls sogar schützen können. Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt und das Saarland haben auf die neue Kommunikationssituation mit der Einführung von Messenger-Diensten für die Corona-Kommunikation reagiert.

Felix Grosch geht vor diesem Hintergrund folgenden Fragen nach: 1) Können Messenger-Kanäle eine sinnvolle Ergänzung für die Online-Regierungskommunikation sein? Was sind Motive, Herausforderungen und Rahmenbedingungen für die Einführung von Messenger-Diensten im Rahmen der Online-Regierungskommunikation? Welche Bedingungen sollte eine Regierungskommunikation mittels Messenger-Kanälen erfüllen, damit diese von den Bürgern als Bereicherung wahrgenommen wird? 2) Wie erfolgreich ist die

Krisenkommunikation der Landesregierung von Baden-Württemberg auf ihren Messenger-Kanälen in Bezug auf die Corona-Pandemie?

Die Forschungsfragen wurden mittels einer Methoden-Kombination beantwortet: Im Mittelpunkt stehen qualitative Experteninterviews mit Kommunikatoren verschiedener Landesregierungen (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Hessen, Hamburg, Bayern) sowie mit externen Experten (Agenturen, Polizei). Zudem wurde eine quantitative Online-Befragung der Messenger-Abonnenten der Landesregierung von Baden-Württemberg durchgeführt, an der 7.686 Personen teilgenommen haben.

Dementsprechend erreichen die Messenger-Dienste gerade in der Corona-Pandemie eine große Nutzerzahl. Die breite Bevölkerung lässt sich aber mit Telegram, Threema und Signal noch nicht ansprechen – hier wäre WhatsApp geeigneter, wird aber von Kommunikatoren oft aus Datenschutzgründen als problematisch angesehen. Einigkeit herrscht unter den befragten Experten, dass Messenger-Dienste zukünftig eine sinnvolle Ergänzung des Kanal-Mixes sind. Sie sind um den Lead-Kanal der Landesregierungen (deren Webseite) herum anzusiedeln und ersetzen andere Kanäle nicht. Ihr Schwerpunkt sollte auf sachlichen Informationen liegen, die nicht zu häufig ausgespielt werden dürfen. Da es sich um Push-Benachrichtigungen handelt, werden sie von den Empfängern stark wahrgenommen. Der Einsatz von Messenger-Diensten in der Regierungskommunikation erfordert jedoch entsprechende Ressourcen. Die Analysen münden in eine Messenger-Strategie, die die Einführung und den Betrieb solcher Kanäle durch Regierungseinrichtungen erleichtern soll. Sie besteht aus fünf Schritten, mit deren Hilfe Messenger-Regierungskommunikation einen Mehrwert für die Bevölkerung schaffen kann.

Ebenfalls mit digitalen Kommunikationsinstrumenten zur Vermittlung von Informationen beschäftigt sich der Beitrag von Sarah Otto: *Social Media als Kommunikationskanal von Bauämtern. Eine Inhaltsanalyse der Darstellung baubezogener Inhalte durch öffentliche Verwaltungen*. Den Ausgangspunkt bildet die Beobachtung, dass zahlreiche Menschen kaum noch über klassische Massenmedien zu erreichen sind. Sie nutzen zu Informationszwecken eher Social Media-Kanäle. Organisationen stellen sich darauf ein, indem sie dort ebenfalls präsent sind. Das gilt zunehmend auch für öffentliche Verwaltungen. Und es gilt für einen Bereich, in dem besonderer Kommunikationsbedarf besteht: für baurelevante Themen. Sie sind nicht selten umstritten und komplex, sodass die Kommunikation eine wichtige Rolle für die Information der Bevölkerung spielt.

Vor diesem Hintergrund geht die Verfasserin folgenden Forschungsfragen nach: 1) Wie ist der Status Quo der Social Media-Nutzung durch Bauämter und Verwaltungen, die baubezogene Inhalte teilen? 2) Wie werden baubezogene

Themen in den einzelnen sozialen Netzwerken inhaltlich und kommunikativ aufbereitet und vermittelt? Sie beantwortet diese Fragen mittels einer Inhaltsanalyse der Social Media-Auftritte der jeweils 20 größten Städte der Bundesländer Rheinland-Pfalz, Sachsen und Hessen. 51 Städte veröffentlichen Inhalte über Bauvorhaben entweder über Stadtverwaltungs-Kanäle oder über baubezogene Social Media-Kanäle. Insgesamt wurden 612 Facebook-Beiträge, 459 Instagram-Beiträge und 243 YouTube-Beiträge analysiert, die einen Baubezug aufweisen.

Grundsätzlich sind folgende Funktionen typisch für Social Media: das Erstellen und Veröffentlichen von Inhalten, das Kommentieren, das Bewerten, das Teilen und das Vernetzen. Informationen auf Social Media-Kanälen sind leicht zugänglich, aber Nutzer müssen die Informationen selbst abrufen (Pull-Medium). Aus Sicht von Kommunen steht die Verbreitung von Informationen bei ihrem Social Media-Einsatz häufig im Mittelpunkt. Darüber hinaus werden Social Media zur Pflege der eigenen Reputation, zum Beziehungsaufbau zwischen Kommune und Bürgern sowie für die Gewinnung von Personal eingesetzt.

Inhalte auf Facebook-Kanälen beziehen sich oft auf die Bauausführungsphase – sehr viel seltener auf die Planungs- oder die Genehmigungsphase. Während der Bauausführungsphase dominieren der erste Spatenstich sowie Mitteilungen über aktuelle Baustellen und daraus resultierende Verkehrsbeeinträchtigungen. Auch finden sich Bautagebücher, die den Baufortschritt darstellen. Auf Instagram finden sich Informationen zu allen Phasen und auf YouTube ist die Planungsphase überdurchschnittlich oft vertreten. Auf den bildorientierten Plattformen Instagram und YouTube kommunizieren Bauverwaltungen eher Inhalte mit menschlichem und emotionalem Bezug. Auf Facebook teilen sie hingegen eher Informations- und Service-Inhalte. Und: Auf Facebook und YouTube kommunizieren Verwaltungen in einem formelleren Stil als auf Instagram. Insgesamt überwiegen Informations- und Aufklärungsfunktionen. Kommunale Bauverwaltungen nutzen Social Media-Kanäle aber nur selten für Interaktionen mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Während sowohl bei den Messenger-Diensten als auch bei den Social Media-Kanälen Regierungen und Verwaltungen das Informieren der Bevölkerung in den Mittelpunkt gerückt haben, geht es im letzten Beitrag um (digitale) Instrumente zur dialogorientierten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. *Vincent Krapf* geht in seinem Beitrag *Digitale Bürgerbeteiligung aus Sicht von Bürgermeisterinnen und Gemeinderäten. Eine empirische Analyse in drei baden-württembergischen Landkreisen* dabei auch auf die besonderen Bedingungen für Bürgerbeteiligung in der Corona-Pandemie ein. Das in dieser Zeit verbreitete *Social Distancing* hat digitale Formate erforderlich gemacht. Im Mittelpunkt des Beitrags stehen folgende Forschungsfragen: 1) Wie ist die generelle Sicht von Bürgermeistern

und Gemeinderäten auf digitale Bürgerbeteiligung? 2) Wie gut fühlen sich kommunale Bürgerrepräsentanten über digitale Bürgerbeteiligung informiert? 3) Welche Anforderungen haben kommunale Entscheidungsträger an digitale Bürgerbeteiligung? 4) Wie schätzen Gemeinderäte und Bürgermeister die Zukunft dialogischer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene ein?

Beantwortet werden diese Fragen anhand einer quantitativen Befragung der Gemeinderäte und Bürgermeister aus drei Landkreisen Baden-Württembergs: Landkreis Göppingen, Landkreis Heidenheim und Ostalbkreis. An der Befragung haben 198 Gemeinderäte und Bürgermeister teilgenommen. Demnach sind Gemeinderäte und Bürgermeister grundsätzlich sehr an digitaler Bürgerbeteiligung interessiert und sie stehen ihr mehrheitlich positiv gegenüber. Es besteht jedoch ein großer Informationsbedarf. Viele kommunalen Entscheider sehen ihre eigene Kommune weder fachlich noch ausstattungstechnisch ausreichend auf digitale Bürgerbeteiligung vorbereitet. Zudem sind sich die kommunalen Bürgerrepräsentanten sowohl der Chancen als auch der Risiken digitaler Bürgerbeteiligung bewusst. In erster Linie sehen sie ein großes Potenzial, durch digitale Beteiligungsformate mehr Menschen zu erreichen als durch analoge Formate. Vor allem jüngere oder stillere Gruppen könnten durch digitale Formate besser angesprochen werden. Allerdings haben Bürgermeister und Gemeinderäte auch die Sorge, dass durch digitale Formate ältere und nicht technisch affine Menschen nicht erreicht werden. Auch befürchten sie, dass in digitalen Formaten die zwischenmenschliche Kommunikation zu kurz kommt oder dass die Umgangsformen in digitalen Formaten leiden. Die wahrgenommenen Risiken führen aber nur selten zu einer Ablehnung digitaler Beteiligungsformate durch die kommunalen Bürgerrepräsentanten. So erwartet eine große Mehrheit von ihnen eine hybride Zukunft dialogischer Bürgerbeteiligung, in welcher sich analoge und digitale Formate ergänzen. Das Potenzial dieser Formatkombination untermauern verschiedene Anwendungsschwerpunkte, die Gemeinderäte und Bürgermeister analogen und digitalen Bürgerbeteiligungsformen zuschreiben.

Alle Beiträge zeigen: Digitalisierung macht vor Information und Bürgerbeteiligung bei kommunalen, Landes- und Bundesprojekten nicht Halt. Digitale Instrumente eignen sich vor allem, aber nicht nur, für die Information der Bürgerinnen und Bürger. Messenger-Dienste als Push-Medium sind im Kommen und werden von den Bürgerinnen und Bürgern vor allem für die sachliche Information bei Krisenthemen geschätzt. Social Media als Pull-Medium eignen sich für Bauverwaltungen, um Bürgerinnen und Bürger zu informieren. Für die über Informationen hinausgehende Bürgerbeteiligung gibt es eine große Bandbreite an digitalen Formaten. Gemeinderäte und Bürgermeister stehen

diesen Formaten ausgeschlossen gegenüber. Sie sehen die Zukunft dialogischer Beteiligung in einer Kombination aus Präsenz- und aus Online-Formaten.

Im Zusammenhang mit dialogorientierter Bürgerbeteiligung sind aber nicht nur digitale Instrumente und Formate der Information und der Beteiligung relevant. Sondern Digital-Projekte in Kommunen erfordern dialogorientierte Beteiligung – online wie offline. Dabei kann es um Digitalisierungskonzepte für Kommunen gehen, aber auch um die technische Infrastruktur für die Digitalisierung oder um digitale Anwendungen für die Bürgerinnen und Bürger. Immer ist es dabei wichtig, gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu finden – zwischen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern.



# Kooperative Stadtentwicklung und Planungskommunikation

Eine Analyse von 12 Smart City Modellprojekten

Annika Stuke

## Zusammenfassung

Ansätze der kooperativen Stadtentwicklung dienen dazu, gesellschaftlich tragfähige Lösungen für das Zusammenleben in Städten und Gemeinden zu entwickeln. Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen zwölf Smart City Modellprojekte, die seit 2019 vom Bundesinnenministerium (Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags waren die Smart Cities beim *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat* angesiedelt. Jetzt heißt es *Bundesministerium des Innern und für Heimat* und die Smart Cities sind beim *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen* angesiedelt.) gefördert werden. An ihrem Beispiel wird unter anderem folgenden Forschungsfragen nachgegangen: Wie wird kooperative Stadtentwicklung in den Smart Cities realisiert? Welche Auswirkungen hat die kooperative Stadtentwicklung auf die Planungskommunikation?

Die Forschungsfragen werden mittels einer Methoden-Kombination beantwortet. Sie besteht zum einen aus einer Inhaltsanalyse der Neuen Urbanen Agenda (2016), der Smart City Charta (2017) und der Neuen Leipzig-Charta (2020). Zum anderen wurden Vertreter der zwölf Projekte interviewt. Gespräche mit dem Bundesinnenministerium und mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ordnen die Ergebnisse ein.

---

A. Stuke (✉)  
Universität Hohenheim, Stuttgart, Deutschland  
E-Mail: [annika.stuke@uni-hohenheim.de](mailto:annika.stuke@uni-hohenheim.de)

Der Schwerpunkt der drei analysierten Dokumente liegt auf der Realisierbarkeit, dem Ressourceneinsatz sowie der Modellhaftigkeit der Smart Cities. In allen drei Dokumenten wird ein Wandel vom Top-down-Ansatz hin zum Bottom-up-Ansatz für mehr Zusammenarbeit zwischen institutionellen Akteuren und unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger gefordert. Die Planungskommunikation übernimmt dabei zwei Funktionen: Als ‚offenes Ohr‘ muss sie die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger erfassen. Und als ‚Sprachrohr‘ trägt sie die Anliegen der Bürger in die Politik und Stadtverwaltung (outside-in) und sie muss frühzeitig, transparent und verständlich über die Pläne der Politik nach außen informieren (inside-out).

---

### Schlüsselwörter

Kooperative Stadtentwicklung · Kooperation · Stadtplanung · Partizipation · Planungskommunikation · Projektkommunikation · Smart City

---

## 1 Einleitung

Städte sind weitaus mehr als die Summe ihrer Einzelteile in Form von Straßen, Schienennetzen, Wohnsiedlungen und Parks. Sie sind lebendig, sie verändern sich, sie verändern ihre Bewohner<sup>1</sup> und sie regen dazu an, die eigene Stadt mitzugestalten. Vielen Menschen reichen die klassischen Partizipationsangebote zur Weiterentwicklung und Modernisierung ihrer Stadt jedoch nicht mehr aus. Aus diesem Grund spricht man heutzutage vom „Stadtmachen“ (BBSR 2020, S. 131), wenn es darum geht, in kooperativen Prozessen mit verschiedenen Akteuren die Stadtentwicklung zu gestalten. Den Bürgern ist es wichtig, im offenen und kooperativen Prozess den eigenen Heimatort zu verändern und in politische Debatten im Bereich der Stadtentwicklung einbezogen zu sein. Auf diese Weise möchten sie ein Stück Stadt selbstbestimmt, manchmal in Eigenregie, manchmal in Kooperationen mit Politik und Verwaltung, gestalten. Quasi: Stadt ‚machen‘.

---

<sup>1</sup>Das in diesem Beitrag gewählte generische Maskulinum bezieht sich zugleich auf die männliche, die weibliche und alle anderen Geschlechteridentitäten. Zur besseren Lesbarkeit wird auf die Verwendung anderer Sprachformen verzichtet.

In vielen Teilen der Welt nimmt die Größe der Städte aufgrund von Urbanisierung und Migration zu. Prognosen gehen davon aus, dass im Jahr 2050 mehr als zwei Drittel aller Menschen weltweit in Großstädten leben werden. Daher stehen „Stadtmacher“ vor wichtigen Fragen: Wie wollen wir zukünftig miteinander leben? Wie lassen sich Städte auf die Zukunft vorbereiten? Die Antworten darauf sind nicht einfach zu finden, erst recht nicht durch einen einzelnen Akteur. Deshalb sollten möglichst viele Menschen in diesen Prozess integriert werden – durch Beteiligung und Kommunikation. Voraussetzung dafür ist eine kooperative Stadtentwicklungspolitik.

„Unsere Gesellschaft hat vielleicht keine konkrete Vorstellung davon, wie eine gute Zukunftsstadt beschaffen sein sollte, wir wissen aber, wie sie nicht sein sollte“ (Etezadzadeh 2015, S. 2). So erklärt Chirine Etezadzadeh, Leiterin des *SmartCity.institutes* und Vorstandsvorsitzende des *Bundesverbandes Smart City e. V.*, die Relevanz von Smart Cities. Es geht um das *Wie*, wenn man über die Stadt der Zukunft spricht. Denn Eines ist mittlerweile klar: Städte sind eine wichtige Form des menschlichen Zusammenlebens. Daher sollte es heutzutage das Ziel von Städten sein, die natürliche Umwelt und die damit verbundenen Ressourcen zu schützen, die Lebensqualität und die soziale Entwicklung ihrer Bewohner zu sichern und die wirtschaftliche Entwicklung für heutige und zukünftige Generationen zu ermöglichen (ebd., S. 8). Das erhöht den Handlungsdruck auf die Politik. Nur durch zukunftsfähige und vielseitig aufgestellte Städte werden die (digitale) Vernetzung der Bürger, eine Ver- und Entsorgung, genügend Bildungseinrichtungen, kulturelle Vielfalt, eine starke Wirtschaft und funktionierende Mobilität aufrechterhalten (Meier und Portmann 2016, S. ix).

In den letzten Jahren entwickelte die Politik Rahmenbedingungen, um die bisherigen strukturellen und finanziellen Hindernisse bei stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen zu überwinden und auch weiterhin die Funktionsfähigkeit von Städten sicherzustellen. Gleichzeitig formulierte man konkrete Ziele, wie eine zukunftsfähige, kooperative Stadtentwicklung aussehen soll. Mittlerweile ist man sich in der Politik und in der Wissenschaft sicher, dass nur der Austausch zwischen Akteuren aus verschiedenen Disziplinen eine ganzheitliche und zukunftsfähige Lösung für lebenswerte Städte bereitstellen kann. Konkret finden sich die Rahmenbedingungen und Ziele für Deutschland in der Neuen Urbanen Agenda (2016), der Smart City Charta (2017) und der Neuen Leipzig-Charta (2020). Alle drei Dokumente werden in Form einer Inhaltsanalyse in diesem Beitrag genauer untersucht und verglichen, denn sie sind aktuell, sie schaffen die Grundlage für eine zeitgemäße Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und orientieren sich am Gemeinwohl. Zusätzlich legt die Smart City Charta einen

Schwerpunkt auf die Digitalisierung und ist die Rahmenstrategie der *Modellprojekte Smart Cities*, die in diesem Beitrag betrachtet werden.

Die Leipzig-Charta wurde 2007 von den 27 europäischen Ministerinnen und Ministern für Stadtentwicklung und Raumordnung unter dem Titel *Leipzig-Charta für eine nachhaltige europäische Stadt* verabschiedet. Ziel war es, die europäischen Städte durch eine integrierte Stadtentwicklung zu stärken und Stadtquartiere aktiv einzubeziehen (BMU 2021). Damit kam es zu einem Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik: Zwar wurde die Idee der integrierten Stadtentwicklung bereits in den 1970er und 1980er Jahren entwickelt, allerdings umfasst erst die Leipzig-Charta kein festgeschriebenes räumlich-strukturelles Konzept mehr. Stattdessen stellt sie einen Zielkatalog dar, der an die unterschiedlichen Anforderungen wie zum Beispiel sozioökonomische Rahmenbedingungen und eine höhere Siedlungsdichte flexibel angepasst wird (Gärtner et al. 2021). Die Neue Leipzig-Charta von 2020 stellt eine Weiterentwicklung der Leipzig-Charta dar und wurde am 30. November 2020 von den EU-Ministern für Stadtentwicklung verabschiedet. Sie gilt als strategisches Rahmenwerk zur gemeinwohlorientierten, integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung. Außerdem legt sie einen Schwerpunkt auf Themen, die in den letzten Jahren für die Stadtentwicklungspolitik immer wichtiger geworden sind, darunter der Klimawandel, sozialer Zusammenhalt und die Digitalisierung (BMI 2020a).

Die Neue Urbane Agenda ist 2016 das zentrale Ergebnis der UN-Konferenz *Habitat III* zu Wohnen und nachhaltiger Stadtentwicklung. Mit ihr wurde auf internationaler Ebene ein „globale[r] Fahrplan für die nachhaltige Stadtentwicklung“ (Umweltbundesamt 2016) mit Blick auf die nächsten 20 Jahre festgelegt. Die Agenda befasst sich mit der Entwicklung, Funktion und nachhaltigen Ausgestaltung von Städten mit besonderem Blick auf deren Urbanisierung (ebd.). Gleichzeitig ist die Neue Urbane Agenda ein wesentlicher Baustein für die Umsetzung der 17 UN-Nachhaltigkeitsziele, die im Rahmen der *Agenda 2030* für nachhaltige Entwicklung von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Jahr 2015 verabschiedet wurden. Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung umfassen 17 konkrete Forderungen für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung, darunter keine Armut (Ziel 1), Gesundheit und Wohlergehen (Ziel 3), nachhaltige Städte und Gemeinden (Ziel 11) und Maßnahmen zum Klimaschutz (Ziel 13) (BMZ 2021a).

Als drittes Dokument sei noch die Smart City Charta (2016) genannt, die im Rahmen der *Modellprojekte Smart Cities* vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung entwickelt wurde. Sie stellt einen Leitfaden dar, wie digitale Transformation in Kommunen

nachhaltig gestaltet werden kann (BMI 2020b). Auf Grundlage der Smart City Charta sollten Smart Cities lebenswert und liebenswert, vielfältig und offen, partizipativ und inklusiv, klimaneutral und ressourceneffizient, wettbewerbsfähig und innovativ, sicher und raumgebend sein (BMU und BBSR 2017).

An dieser Stelle wird an das Hauptthema dieses Beitrags angeknüpft: die kooperative Stadtentwicklung. Dabei geht es um Städte, in denen Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung auf Basis der Neuen Leipzig-Charta eng zusammenarbeiten, um eine am Gemeinwohl orientierte Stadtentwicklungspolitik umzusetzen (Nationale Stadtentwicklungspolitik 2020). Kooperative Städte sind Orte, wo „Bürger, Vereine und soziokulturelle Akteure einen Nährboden für ihre nicht-kommerziellen Vorhaben finden [...] und wo die eigenverantwortliche Gestaltung von Stadträumen gefördert wird“ (ebd.). Kooperative Stadtentwicklung geht über die informativen und partizipativen Elemente hinaus, die vom Gesetzgeber bereits vorgesehen sind (z. B. Bauleitplanverfahren), und kombiniert diese mit weitergehenden kooperativen Ansätzen (Beckmann und Witte 2000; Jakubowski 2005). Dabei stehen Städte, die kooperativ arbeiten, jedoch vor Herausforderungen: Man benötigt politische, rechtliche und institutionelle Instrumente für die Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, wie sich kooperative Formate auf die Planungskommunikation auswirken. Diese kommunikativen Herausforderungen werden im Rahmen dieses Beitrags am Beispiel der *Modellprojekte Smart Cities* des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat analysiert.

Kooperative Stadtentwicklung im Rahmen der Digitalisierung ist ein Forschungsfeld, das bisher wenig betrachtet wurde. Noch weniger Forschung gibt es zur Einordnung des Planungsbegriffs und der damit verbundenen Kommunikation bei kooperativen Stadtentwicklungsprojekten. Zugegebenermaßen ist das Thema auch sehr komplex, denn bei der Stadtplanung treffen stets unterschiedliche Bedürfnisse, Interessen, Vorerfahrungen und Überzeugungen aufeinander. Nicht selten kollidieren die Interessen der Bürger mit denen der Wirtschaft, der Politik oder der Verwaltung. Dennoch ist der öffentliche Platz nicht nur eine Freifläche mit Aufenthaltsmöglichkeiten, Straßenampeln und kahlem Asphalt, die von der Stadt verwaltet wird – sondern auch für Kommunikation.

„Wenn das Ergebnis der Stadtplanung eine Stadt sein soll, in der Menschen nicht nur wohnen und arbeiten, sondern auch leben wollen, muss sie [die Stadtplanung] sich also die Frage stellen: Wie wollen die Menschen in dieser Stadt, in diesem Viertel, dieser Straße, an diesem Platz eigentlich leben?“ (Wendel 2021, S. 126).

Dieser Beitrag nähert sich dem Thema explorativ durch eine Inhaltsanalyse der Neuen Urbanen Agenda, der Smart City Charta und der Neuen Leipzig-Charta. Darauf aufbauend folgen zwölf Experteninterviews mit den Vertretern der *Modellprojekte Smart Cities*. Zum Abschluss ordnen Gespräche mit Dr. Ralf Schüle vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und Jens Freudenberg vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen die gesammelten Ergebnisse ein. Auf diese Weise sollen im ersten Schritt Schwerpunkte innerhalb der oben genannten drei Dokumente ermittelt werden, die als Grundlage für die weiterführenden Experteninterviews dienen. Mithilfe der Experteninterviews lassen sich strategische Umsetzungen, Chancen und Herausforderungen der kooperativen Stadtentwicklung im Bereich der Smart Cities untersuchen sowie deren Umsetzung auf Basis der Chartas und der Agenda analysieren. Zudem ermöglichen die Gespräche Rückschlüsse auf Best Practices, Trends in der Stadtentwicklungspolitik und Verbesserungsideen für die Zukunft.

Ziel ist es, Vorgehensweisen und Strategien der kooperativen Stadtplanung zusammenzutragen, ihre Chancen und Herausforderungen zu analysieren und ihre Auswirkungen auf die Planungskommunikation festzuhalten. Die Ergebnisse richten sich an alle Vorhabenträger, Projektverantwortlichen und Stadtmacher, um Planungskommunikation besser gestalten zu können. Schließlich ist eine strukturierte Planungskommunikation die Grundlage für jedes erfolgreiche Kommunikationsprojekt. Deshalb existiert bereits eine umfangreiche Forschung zu Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten (Schmalz 2019; Brettschneider 2020). Allerdings konzentriert sich die Literatur vorrangig auf Projekte, bei denen es zu Protesten kam, oder aber sie wurden aus der Sicht der Öffentlichkeit und/oder Politik untersucht, statt aus der Sicht der Vorhabenträger (Brettschneider 2020). Auch gelungene Projekte werden vergleichsweise selten untersucht. Dies soll sich im Rahmen dieses Beitrags durch Expertengespräche mit den Projektverantwortlichen der Smart Cities ändern. Besonders spannend ist die Tatsache, dass die Vorhabenträger gleichzeitig die Kommunikatoren der Smart City Projekte sind und damit beide Aspekte der Umsetzung und Kommunikation miteinander verbinden. Hinzu kommt, dass durch kooperative Prozesse weitere Akteure von Anfang an ins Projektgeschehen eingebunden sind, die informiert, integriert und nach ihrer Meinung gefragt werden möchten. Mit diesem Beitrag soll ein übergreifender Bogen von der Planung bis in die Realisierung und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Planungskommunikation geschlagen werden. Folgende Forschungsfragen stehen im Mittelpunkt:

- F1: Welche Bedeutung hat die kooperative Stadtentwicklung am Beispiel der Smart Cities für die Zukunft?*
- F2: Wie wird die kooperative Stadtentwicklung in den Smart Cities realisiert?*
- F3: Welche Auswirkungen hat die kooperative Stadtentwicklung auf die Planungskommunikation?*

---

## **2 Theorie und Forschungsstand**

### **2.1 Kooperative Stadtentwicklung**

Flächeninanspruchnahme, knapper Wohnraum, Verbrauch natürlicher Ressourcen und deren Verunreinigung, Lärmemissionen, Digitalisierung und der demografische Wandel sind nur einige Problembereiche, für die die Stadt der Zukunft einen Plan entwickeln muss. Um dem sozialen, wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandel in Städten wirksam zu begegnen und eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung zu fördern, arbeiten Kommunen zunehmend in kooperativen Formen der Stadtentwicklung.

Eine umfassende und häufig rezipierte Definition von Kooperation in der Stadt- und Regionalplanung stammt von Kestermann (1997, S. 75):

„Kooperation bezeichnet als Kurzbegriff ein institutionelles Arrangement, das definiert wird durch eine zwangsfreie Zusammenarbeit von mindestens zwei autonomen Akteuren zur (versuchten) Lösung von konkreten (manifesten oder latenten) Problemen/Konflikten auf definierten Handlungsfeldern mit akteurs-/systemübergreifenden Problemlagen und Akteurskonstellationen [...].“

Durch gemeinsam definierte Regeln soll ein Konsens erzielt werden. Die Akteure müssen sich bewusst auf den Prozess einlassen. Die Grundidee der kooperativen Stadtentwicklung durch engagierte Stadtmacher ist erst mit der Überarbeitung der Neuen Leipzig-Charta und den Herausforderungen der Digitalisierung wieder relevant geworden. Lange Zeit galt sie in der Literatur als „Hoffnungsträger für den Erhalt und die Weiterentwicklung der Lebensqualität in Stadt und Region“ (Lübke 2010, Klappentext), fand allerdings keinen Anklang in der Praxis, da die Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert als Aufgabe der Stadt bzw. der öffentlichen Hand gesehen wurde. Besonders in den 1960er und 1970er Jahren bestand die Herausforderung der Stadtplanung im Wiederaufbau von Städten und in einer Verringerung der Wohnungsknappheit (Humann und Polinna 2020). Die Lösung war ein starker Staat mit wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien. Es herrschte ein

paternalistischer Ansatz mit einer klaren Rollenverteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft vor (Sinning 2003). Erst mit der Einsicht in der Planungsliteratur, dass öffentliche Akteure aufgrund von institutionellen Abhängigkeiten, Pluralisierung und Wertevielfalt, Steuerungsproblemen und fehlender Ressourcen an Gestaltungskraft eingebüßt haben, wurde das Potenzial der Zivilgesellschaft erkannt (Kestermann 1997; Selle 2007; Werner 2012).

Heutzutage sind aus den zunächst trilateralen Kooperationen von öffentlicher Hand, Bürgern sowie Wirtschaft (BBR 2004) multilaterale Akteurpartnerschaften geworden (Werner 2012; RWTH Aachen 2018). Dazu gehören Stiftungen, Genossenschaften, zivilgesellschaftliche Initiativen und eine interessierte Bevölkerung. Die neuen Akteure zeichnen sich durch einen „ziel-führenden Pragmatismus, ein hohes Maß an Selbstorganisation und erfinderische Finanzierungsmodelle aus“ (Humann und Polinna 2020, S. 110). Die Kooperationen etablieren sich als Modell der sozial gerechten Stadtentwicklung und verfolgen langfristige Ziele basierend auf einem nachhaltigen Wertesystem.

Im Rahmen der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* wurde 2019/2020 eine überarbeitete Definition des Begriffs der kooperativen Stadtentwicklung publiziert. Bei der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik – eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen* handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt des Deutschen Städtetags, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie der Bauministerkonferenz. Im Rahmen dieser Initiative wird kooperative Stadtentwicklung als eine Zusammenarbeit verschiedener engagierter und interessierter lokaler Akteure betrachtet, die entweder von der kommunalen Verwaltung und/oder Politik selbst initiiert oder aktiv gefördert wird (BMI 2022). Das inhaltliche Spektrum reicht von Grünflächen bis hin zu neuen Mobilitätslösungen, Klimapositivität oder der Vernetzung der Nachbarschaft (Nationale Stadtentwicklungspolitik 2021a). Es geht darum, dass Kommunen Ideen von Bürgern, Vereinen, Nachbarschaftsgruppen und sozio-kulturellen Akteuren aktiv fördern und auf diese Weise zu einer inklusiven Mitgestaltung des Stadtraums beitragen. Besonders wichtig ist dabei die enge Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft mit dem Ziel, rechtliche, politische und strukturelle Standards der Kooperation zu etablieren. Auf diese Weise entstehen neue Möglichkeiten zur Realisierung von Projekten und es entwickelt sich eine Akteursvielfalt in den Städten. Die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* (2021a) identifizierte dafür drei Instrumente der kooperativen Stadt:

1. *Rechtliche Instrumente* liefern die Grundlage für eine Stadtentwicklung in Form von verbindlichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Das können bei-

spielsweise Ermessensspielräume im Planungsrecht sein, die Duldung von temporären Interventionen durch Akteursgruppen oder Sondernutzungs-satzungen.

2. *Politische Instrumente* dienen der politischen Willensbekundung zur Legitimation der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Stadtmachern. Diese Willensbekundung findet sich auch in einer vereinfachten Verwaltung wieder sowie in neuartigen Dialogformaten zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Wichtig ist, dass sich alle Akteure als Stadtmacher verstehen und auf Augenhöhe miteinander diskutieren.
3. *Strukturelle Instrumente* in Form von mehr Ressourcen für die Verwaltung (Zeit, Personal, finanzielle Mittel) ermöglichen spezielle Umsetzungsideen. Durch strukturelle Instrumente soll die Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements ermöglicht werden, sodass ungewöhnliche Anfragen schneller beantwortet oder Flächen schneller freigegeben werden können.

Auch das *Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung* des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) liefert in diesem Rahmen wichtige Erkenntnisse. Dort findet sich zwar nicht explizit der Begriff *kooperative Stadtentwicklung*, sondern eine Aufschlüsselung des Begriffs der *Kooperation*. Im Bezug zur Stadtentwicklung definiert das BBSR (2020, S. 89) die kooperative Stadtentwicklung als eine „strategische und zeitlich begrenzte Zusammenarbeit auf klar definierten Kooperationsfeldern zwischen gleichberechtigten Personen [...]. Es geht darum, ein Ziel zu erreichen, das eine Partei alleine nicht so gut erreichen kann“. Die Bearbeitung von Aufgaben erfolgt nicht gemeinsam, sondern parallel in unterschiedlichen Teilaufgaben – je nach Interessensgebiet und Wissenshorizont. So kann sich jeder mit seinen Fähigkeiten und Kenntnissen am besten einbringen und seine Bedürfnisse in die Planung und Entwicklung einfließen lassen. Die Grundlagen dafür sind Neugier, Wertschätzung und gegenseitiges Vertrauen. Aber auch die Kooperation zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Initiativen spielt in der Definition eine Rolle. Das BBSR (2020, S. 89) sieht darin die „Voraussetzung für eine gemeinschaftliche und demokratische Gestaltung der Stadt“.

### 2.1.1 Instrumente der kooperativen Stadtentwicklung

Der Weg dorthin war jedoch schwierig, denn lange Zeit war man sich in der Forschung unsicher, wie sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Partizipation und Kooperation zwischen mehreren Akteuren auf die Stadtentwicklung auswirkt. Die Stadt und die öffentliche Verwaltung galten als „Alleinplaner“ (BBR

2004, S. 4), sodass fast ausschließlich klassische Planungsinstrumente für die Stadtentwicklung genutzt wurden. Dazu zählen beispielsweise Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne oder städtebauliche Verträge (ebd.). Auch Ideen- und Realisierungswettbewerbe zählen zu den klassischen Instrumenten. Erst Veränderungen in Gesellschaft (demografischer Wandel, Wunsch nach Mitbestimmung), Wirtschaft (Digitalisierung) und Umwelt (Klimawandel) stellten diese Vorgehensweise in Frage (Selle 2007; Werner 2012). Zusätzlich beeinträchtigten die Haushaltszwänge der Kommunen oftmals ihre Handlungsfähigkeit. So verabschiedeten sich Kommunen und Verwaltung langsam von den bisherigen Prozessen der Stadtentwicklung und nutzten das weitreichende Spektrum von Kooperationsformen mit den Bürgern. Man unterscheidet zwischen Instrumenten mit weitgehend strukturiertem Ablauf (z. B. Perspektivenwerkstätten oder Planungszellen) und Instrumente ohne fest-strukturiertem Ablauf bzw. ohne definierte Verfahrensmerkmale (z. B. Workshops, Arbeitskreise, lokale Wettbewerbsverfahren) (BBR 2004). Sie ergänzen die bisher eher formellen Planungsinstrumente und die vom Gesetzgeber vorgesehenen Prozesse. Zu den kooperativen Instrumenten gehören unter anderem laut BBR (2004):

- Perspektivenwerkstätten
- Planungszellen
- Zukunftswerkstätten und -konferenzen
- Konsensuskonferenzen
- Mediationen
- Workshops
- Arbeitskreise
- Kooperative Wettbewerbsverfahren.

Außerdem lassen sich diese Instrumente noch um die Open Space Technology (Großgruppenmoderation zur Strukturierung von Konferenzen), Planning for Real-Verfahren (beteiligungorientiertes Planungsverfahren) oder die Szenariotechnik (Zukunftsbilder) ergänzen (von Reibnitz 1992; Schwarz et al. 2018; Pawlowsky 2019). Alle Verfahren tragen dazu bei, eine längerfristige und intensive Auseinandersetzung mit einem Thema zu gewährleisten und „Laien zu ‚Planern‘“ (Rösener und Selle 2005, S. 289) werden zu lassen. Dabei unterscheiden sich die kooperativen Instrumente deutlich im Hinblick auf Einsatzmöglichkeiten, Kosten, Zeitaufwand, Teilnehmerzahl und Repräsentativität. Deshalb gilt es für die zuständigen Stadtplaner und Kommunikatoren, jedes Projekt im Hinblick auf seine Möglichkeiten, den Anwendungsbereich, den Stakeholder-Kreis und den Umsetzungsaufwand zu untersuchen (BBR 2004).

### 2.1.2 Funktionen und Ziele

Als die Idee der kooperativen Stadtentwicklung in den 1990er Jahren auch in der theoretischen Diskussion aufkam, zählten neue Kooperationsformen zu den „Stars“ (Jakubowski und Pauly 2005, S. 619), wenn es darum ging, aktuelle Fragen der Stadtentwicklung zu klären. Die kooperative Stadtplanung sollte die wachsende Unübersichtlichkeit der gesellschaftlichen Entwicklungen meistern und Probleme wie die Finanzmittelknappheit der öffentlichen Hand oder die Privatisierung verringern (Ritter 2006; Werner 2012). Es schien kein städtisches Themenfeld mehr zu geben, bei dem man nicht auf Kooperation setzte. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) untersuchte mit Unterstützung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen dieses Phänomen genauer und führte eine Effizienzanalyse anhand des Forschungsfelds *3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung* durch (BBR 2004). Es zeigte sich, dass die Planungs- und Projektqualität, ebenso wie die Projektumsetzung, durch Kooperationen zwischen Stadt, Investoren und Bürgern verbessert wird. Gleichzeitig kommt es zu einer Verminderung bzw. Vermeidung von Konflikten in einer frühen Planungsphase, wodurch die Planungssicherheit steigt. Folgeprobleme wie Protestaktionen oder Projektverzögerungen ließen sich durch bedarfsgerechte und abgestimmte Lösungen vermeiden und ein Kompromiss zwischen den Akteuren ermöglichte eine städtebaulich hochwertige und wirtschaftlich umsetzbare Lösung (ebd.). Roßkopf (2004, S. 239) empfiehlt,

„die Betroffenen zu Beteiligten zu machen. Sie erhalten die Möglichkeit, ihr Wissen einzubringen, es werden Lernprozesse angeregt. [...] Es lässt sich folgern, dass das Wissensgenerierungspotential (und die tatsächliche Wissensgenerierung) für neue Ideen und Innovationen durch die Einbindung erhöht ist. Zudem ist mit geringerem Widerstand bei der Realisation zu rechnen“.

Weitere Vorteile sind unter anderem die erhöhte Akzeptanz der Ergebnisse, die Förderung einer breiten politischen Zustimmung für das Projekt sowie die Beschleunigung von Planungsprozessen und damit einhergehend die Kosteneinsparung durch einvernehmlich abgestimmte Zielvorstellungen (Jakubowski und Pauly 2005). Obwohl kooperative Projekte gerade in der Anfangsphase einen hohen Zeit- und Kostenaufwand mit sich bringen, überwiegt der Mehrwert durch frühzeitig ausgeräumte Konflikte, Planungssicherheit für Investoren und die Zeitersparnis in der Umsetzungs- oder Bauphase (siehe auch Brettschneider und Müller 2020).

### 2.1.3 Umsetzung und Herausforderungen

Kooperative Prozesse wurden in den letzten Jahren von vielen Städten neu entdeckt. Je nach Umsetzung prägen die vorhandenen Kooperationsstrukturen das Miteinander innerhalb einer Stadt, das Vertrauen in die Politik, das Engagement der Bürger und die weitere Gestaltung von ähnlichen Prozessen. Kooperative Prozesse werden häufig durch die öffentliche Hand angestoßen, die als „Public Leader“ (BBR 2004, S. 8) die Trägerschaft ebendieser Projekte übernimmt. Gleichzeitig entscheidet sich die Stadt damit für eine Durchführung des Projektes mit *verschiedenen* Akteuren. Diese multilateralen Prozesse zeichnen sich durch eine zielgerichtete Gestaltung des Planungsprozesses aus, mit der Absicht, einen Innovationsgehalt zu schaffen. Es soll ein gemeinsamer Grundkonsens zwischen den Akteursgruppen geschaffen und dafür notwendige Regeln, Ziele, Arbeitsweisen und Ergebnisse festgehalten werden. Jeder Akteur bringt dafür eigene Beiträge in den kooperativen Prozess ein und stellt materielle und immaterielle Ressourcen zur Verfügung. Alle Akteure verpflichten sich zur Verlässlichkeit (ebd.).

Dennoch kämpfen kooperative Verfahren mit der Umsetzung in der Praxis. Werner (2012) identifiziert folgende Probleme: Das *Komplexitätsproblem* besteht aufgrund der pluralisierten Lebenswelten und unterschiedlichen Handlungslogiken der Akteure. Das *Verständigungsproblem* tritt auf, sobald die individuellen Wertesysteme und Handlungslogiken aufeinandertreffen und zusammengearbeitet werden soll. Hier entstehen vielfältige Interessens- und Verteilungskonflikte. Zusätzlich kommt ein *Legitimationsproblem* hinzu, das durch Kommunikationsprozesse zwischen verschiedenen Akteursgruppen „organisiert und verstetigt“ gelöst „und für Legitimation und Akzeptanz“ sorgen muss (ebd., S. 246). Das *Strukturproblem* existiert, weil die zusätzlichen Beteiligten neue Handlungsmöglichkeiten und -ressourcen mitbringen. Deswegen müssen alte Strukturen hinterfragt und angepasst werden.

Doch diese Probleme sollten Städte nicht davon abhalten, kooperative Stadtentwicklung zu betreiben. Gut organisierte kooperative Verfahren führen letztlich dazu, dass die Bedürfnisse der Bürger und der Stadtverwaltung miteinander in Einklang gebracht werden. Begleitende Beteiligungsprozesse können zielgruppengerecht durchgeführt werden, sodass ein ergebnisorientierter Output entsteht. Anders als in der traditionellen Stadtplanung steht bei kooperativen Verfahren die gemeinsame Entwicklung von Projekten und Lösungsvorschlägen im Vordergrund. Der Nutzen für die Stadt besteht darin, dass ein „Pool an Fähigkeiten“ (ebd., S. 247) gebildet wird, um gemeinschaftlich komplexe Probleme zu lösen. Die Mitsprache eines jeden Einzelnen ist dabei explizit erwünscht.

Auf diese Weise können aus planungswissenschaftlicher Sicht alle Beteiligten ihren Standpunkt einbringen, fühlen sich gehört, identifizieren sich mit den städtischen Projekten, setzen sich damit auseinander, kommunizieren darüber und regen andere dazu an, sich ebenfalls zu beteiligen. Aus politischer Perspektive erhöhen Kooperationen die Legitimation für ein Projekt. Und aus gesellschaftlicher Perspektive machen kooperative Verfahren einen Handlungsbedarf sichtbar und entwickeln innovative Arbeits- und Interaktionsformen (Selle 2005; Werner 2012).

## 2.2 Smart Cities

Grundsätzlich ist sich die Forschungsliteratur über den Begriff *Smart City* einig: Smart Cities ermöglichen eine digitalisierte Vernetzung der Bürger und verknüpfen dafür die unterschiedlichsten Bereiche aus dem städtischen Leben. Etezadzadeh (2015) legt einen Schwerpunkt auf die Funktionsfähigkeit einer Stadt und die Sicherheit ihrer Bewohner zu jeder Zeit. Die Grundlage dafür sind vernetzte und integrierte Infrastrukturen. Eine Smart City ist ihrer Definition nach auf den individuellen und städtischen (Selbst-)Erhalt ausgerichtet und besteht aus einer sich rekrutierenden Gemeinschaft aus Akteurs-Gruppierungen. Eine Smart City

„richtet ihre Verhaltensweisen (inkl. Produktion und Konsum) umfassend am städtischen, gemeinsam auf Basis der Metaziele (Nachhaltigkeit und Verallgemeinerbarkeit) erarbeiteten Zielsystem aus und tritt für ihre vielfältigen und gemeinschaftlichen Ziele, für ihre Souveränität als Konsumenten, Bewohner und Menschen sowie für die Tier- und Pflanzenwelt der Stadt ein“ (Etezadzadeh 2015, S. 55 f.).

Meier und Portmann (2016, S. 4) definieren den Begriff Smart City als

„Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Städten [...], um den sozialen und ökologischen Lebensraum nachhaltig zu entwickeln. Dazu zählen z. B. Projekte zur Verbesserung der Mobilität, Nutzung intelligenter Systeme für Wasser- und Energieversorgung, Förderung sozialer Netzwerke, Erweiterung politischer Partizipation, Ausbau von Entrepreneurship, Schutz der Umwelt sowie Erhöhung von Sicherheit und Lebensqualität“.

Das KommunalWiki (2021) der Heinrich-Böll-Stiftung betrachtet eine Smart City als Realisierungsmöglichkeit für eine integrierte Stadtentwicklung, die aktuelle technische und soziale Innovationen miteinander verknüpft. Der Fokus liegt auf

modernen, dezentralen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Infrastrukturen miteinander vernetzen, damit diese intelligenter und effizienter als bisher zusammenwirken.

### **2.2.1 Der Einbezug der Bürger: aus integriert wird kooperativ**

Im Laufe der letzten Jahre legte die Literatur einen weiteren Schwerpunkt in der Diskussion über Smart Cities auf den einzelnen Bürger. Die Entstehung und Entwicklung von Smart Cities bedeutet nämlich gleichzeitig auch eine aktive Stadtentwicklung, die nicht mehr nur top-down orientiert verläuft, sondern die Bürger aktiv einbezieht – und damit auch bottom-up verläuft. Auf diese Weise verändert sich die Rolle des Bürgers langsam, er wird zu einem Smart Citizen (Meier und Portmann 2016). Dieser zeichnet sich durch die Entdeckung und Nutzung neuer Kommunikationslandschaften aus und nimmt Einfluss auf räumliche und gesellschaftliche Prozesse. Smart Citizens „mischen sich als Amateur-Urbanisten ein, gestalten als Urban-Prosumer mit oder agieren als Hinweisgeber und Sensor für Defizite von städtischen Infrastrukturen“ (Albers und Höffken 2014, S. 239). Durch ihn verändert sich die bestehende Stadt adaptiv und korrelativ. Ein passendes Beispiel ist das gemeinsame Nutzen (Sharing) von Infrastrukturen zwecks ökonomischer, sozialer oder ökologischer Gewinne (Meier und Portmann 2016, S. 5).

Diese zusätzliche Komponente erfordert vermehrt kooperative Formate, um gemeinsame Lösungen für lokale Herausforderungen zu finden. Besonders die Zunahme formaler und informeller Beteiligungsmöglichkeiten im digitalen Raum verstärkt den aktiven Einbezug der Bürger. Dazu gehören Online-Foren, Online-Petitionen, Videos, digitale Workshops, Crowdfunding oder Call-to-Actions durch Social Media (ebd.). Das entspricht den Bedürfnissen von weiten Teilen der Gesellschaft: Aus einer repräsentativen Umfrage der Universität Hohenheim geht hervor, dass sich etwa zwei Drittel der Befragten in Baden-Württemberg eine Demokratie wünschen, in der zwar grundsätzlich die gewählten Repräsentanten die politischen Entscheidungen treffen, allerdings sollten vorher die Bürger angehört und ihre Ideen und Empfehlung in die Überlegungen einbezogen werden (Brettschneider 2021). Daher gilt es, die dialogische Kommunikation zwischen Politik und Zivilgesellschaft zu fördern. Zudem ist in den letzten 20 Jahren der Anteil der freiwillig engagierten Menschen gestiegen (BMFSFJ 2020). Die Stadtentwicklungspolitik muss Formate schaffen, um sie in Planungsprozesse einzubeziehen und ihre Vorschläge als Grundlage für spätere Entscheidungsprozesse zu nutzen.

Deshalb spielt das kleine Wort ‚integriert‘ eine große Rolle im Konzept der Smart Cities: Integrierte Stadtentwicklung baut auf vernetzten Strukturen und

einem breiten Spektrum von Akteuren auf. Statt weiterhin auf technokratische Planungsansätze zu bauen, konzentriert sich die integrierte Stadtentwicklung auf „lernende“ Systeme mit zahlreichen Rückkopplungsschleifen zwischen ‚top-down‘-Vorgaben und ‚bottom-up‘-Rückmeldungen“ (BMZ 2021b). Der Fokus liegt auf einer sektor- und ressortübergreifenden Verwaltung und einem breit aufgestellten Akteurspektrum aus Politik, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien.

Die Idee der integrierten Stadtentwicklung existiert bereits seit den 1970er Jahren. Ihre Bedeutung manifestierte sich in der Leipzig-Charta (Gärtner et al. 2021). Dieser Beitrag wurde jedoch bewusst unter dem Titel der kooperativen Stadtentwicklung verfasst, denn diese geht noch einen Schritt weiter als die integrierte Stadtentwicklung und konzentriert sich auf das Miteinander, die breite Mitwirkung und die Mitgestaltung von Stadtraum durch Bürger, Vereine, Nachbarschaftsgruppen und weitere soziokulturelle Akteure. Bei der kooperativen Stadtentwicklung arbeiten nicht nur verschiedene Akteure sektor- und ressortübergreifend, sondern es erfolgt von Anfang an ein gemeinsamer Austausch auf Augenhöhe mit dem Ziel, rechtliche, politische und strukturelle Standards der Kooperation zu etablieren (Nationale Stadtentwicklungspolitik 2021a). Nur wer zusammenarbeitet, kann auch im Anschluss die passenden Strukturen für integriertes Arbeiten schaffen. Wenn im weiteren Verlauf dieses Beitrags von kooperativer Stadtentwicklung gesprochen wird, ist die integrierte Stadtentwicklung darin inbegriffen.

### **2.2.2 Die 13 Smart City Modellprojekte des BMI**

In diesem Zusammenhang rief das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019 die *Modellprojekte Smart Cities* ins Leben. Mittlerweile fanden drei Ausschreibungsrunden statt: 2019 starteten 13 Städte in das Projekt, 2020 kamen weitere 32 Modellstädte hinzu und 2021 erweiterte sich der Kreis erneut um 28 Modellstädte. Die teilnehmenden Städte erproben in den nächsten zehn Jahren Smart City-Konzepte und deren Umsetzungsmaßnahmen. Dafür stehen rund 820 Mio. EUR zur Verfügung. Ziel ist es, Empfehlungen für Städte und Gemeinden aussprechen zu können, die als digitale Stadt in Richtung Zukunft voranschreiten möchten (BMI 2020b). Durch die Modellprojekte soll die Handlungsfähigkeit der Kommunen gestärkt und eine nachhaltige Stadtentwicklung, die am Gemeinwohl ausgerichtet ist, ermöglicht werden. In diesem Beitrag werden zwölf der 13 Städte aus der ersten Staffel genauer untersucht. Mit dabei sind drei Großstädte (Solingen, Ulm, Wolfsburg), drei mittlere Städte (Cottbus, Gera, Kaiserslautern), vier Kleinstädte (Grevesmühlen, Haßfurt, Süderbrarup, Zwönitz), eine interkommunale Kooperation (Arnsberg, Olpe, Menden,