

**Giorgia Nesti**

## **Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights from four European cases**

International Review of Administrative Sciences  
Band 86 (1), März 2020, S. 20-37

### **Definition und Bewertung der transformativen Natur der Smart-City-Governance: Erkenntnisse aus vier europäischen Städten**

In den letzten zehn Jahren haben sich Smart Cities zu einem immer wichtigeren Forschungsgebiet entwickelt. Städte spielen eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung und als Orte der Kreativität und Innovation. Zugleich waren sie gezwungen für schwierige Probleme, wie Globalisierung, Finanzkrisen, Klimawandel und Umweltverschmutzung wirksame und effiziente Lösungen zu finden. Einige Städte haben diese Herausforderungen durch eine Smart-City-Strategie bewältigt.

Es gibt in der wissenschaftlichen Community keine gemeinsame Definition des Begriffs Smart City. Ihr verschwommenes Erscheinungsbild ist Folge einer Aufgliederung der Konzepte entsprechend den verschiedenen Forschungsgebieten wie Stadtplanung, Geographie, Wirtschaftsentwicklung, und Technik.

Eine kürzliche Auswertung der Literatur identifizierte drei Hauptthemen: Technologie, Personal, Management. Während die Rolle der Technologien und des Wissens der Smart Cities ausreichend analysiert wurde, ist die Bedeutung der Governance über akademische Debatten kaum hinausgekommen, ist also ein Thema, das sowohl theoretisch wie empirisch der gründlichen Erforschung harret.

In der Politikwissenschaft wird Governance (Regierungs-/Verwaltungsführung) definiert als ein neues Modell des Managements komplexer gesellschaftlicher Probleme auf der Grundlage der Kooperation der Regierung mit nicht-öffentlichen Akteuren. Entsprechend ist kommunale Governance ein kooperativer Prozess zwischen Regierungs- und Nichtregierungsakteuren in der Kommunalpolitik. Kommunale Governance ist gekennzeichnet durch die Ziele der politischen Akteure, den konsensuellen oder konflikträchtigen Politikstil der lokalen Parteien und den mehr oder weniger zusammenarbeitsfreundlichen und inklusiven Austausch zwischen Kommunalverwaltungen, organisierten Interessen und Bürgern. Kommunale Governance umfasst auch die Art der Akteure bei der Bewältigung von Notfällen, den Politikstil bei der Formulierung und Durchführung der Kommunalpolitik, die Rangordnung zwischen der Kommunalverwaltung und der Wirtschaft und das politische Instrumentarium zur Umsetzung des Governance-Ansatzes. Kommunale Governance ist auch gekennzeichnet durch die angestrebten Ziele, die sie sich gesetzt hat.

Amsterdam, Barcelona, Turin und Wien sind nach verschiedenen Kriterien als die „smartesten“ Städte ausgewählt worden. Es handelt sich jedoch wegen ihrer unterschiedlichen Größe, Bevölkerung und Organisation um sehr ungleiche Fälle. Daten und Informationen über ihre Ziele, beteiligten Akteure, Strukturen und Projekte wurden durch eine qualitative Analyse von Berichten und Dokumenten sowie Interviews mit Schlüsselpersonen (Politiker, Beamte, Experten aus dem akademischen und Forschungsbereich, Mitarbeiter von Agenturen, öffentlichen und privaten Unternehmen) gesammelt.

Amsterdam war die erste Kommune, die für die Amsterdam Metropolitan Area (AMA) eine Smart-City-Strategie einführte, die eine verstärkte Wettbewerbsfähigkeit des Gebietes und die Umwandlung in eine der innovativsten Regionen Europas bis 2025 bezweckte. Amsterdam Smart City (ASC) war integraler Teil dieser Strategie und wurde 2009 durch Amsterdam Innovation Motor (AIM) und andere Organisationen gestartet. Ursprünglich diente sie dem Zweck, Vorschläge zur Energieeinsparung und zur Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu machen. Die Nachfolgeplattform verfolgt das Endziel, die AMA durch eine nachhaltige Wirtschaft, den effizienten Einsatz natürlicher Ressourcen und die Förderung einer besseren Lebensqualität für die Bürger in eine Smart City zu verwandeln. Die Plattform ist ein Online-Forum, mittels dessen Behörden, Unternehmen, Bürger und Wissenseinrichtungen sich verbinden, um kommunale Probleme zu lösen. Gegenwärtig gibt es 236 Projekte auf sechs Gebieten: Infrastruktur und Technologie, Energie, Wasser und Abfall, Mobilität, Kreislaufwirtschaft, Management und Bildung, Bürger und Lebensqualität. Dem Smart-City-Projekt gehören 372 Partner an, die wichtigsten niederländischen Universitäten und Forschungseinrichtungen, Banken, Privatunternehmen und Start-ups, Vereinigungen und Stiftungen.

Kooperative Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren werden von Beamten gesteuert und auf allen politischen Ebenen gefördert.

Am Beginn der Smart City Barcelona (BSC) stand 2000 ein Projekt der Stadterneuerung mit dem Ziel einer Sanierung eines verfallenden Industriegebiets. Der andere maßgebende Beweggrund war 2010 die Gründung der Barcelona Metropolitan Area (BMA), deren grundlegende strategische Vision die Etablierung der BMA als Weltklasse-Metropole und als eine der attraktivsten und einflussreichsten europäischen Regionen für globale innovative Fähigkeiten. Bis 2015 entwickelte BSC 79 Smart-City-Projekte auf den Gebieten Öffentliche und soziale Dienste, Umwelt, Mobilität, Forschung, Innovation, Handel und Gewerbe, Kommunikation, Infrastruktur, Tourismus und gegenseitige Bürgerhilfe.

Das Turiner Smart City Projekt war 2011 gestartet worden, um an dem siebenten EU-Forschungsrahmenprogramm teilzunehmen. Ziel war der Kampf gegen den starken Niedergang im Automobilsektor und eine Stärkung der lokalen Informations- und Kommunikationstechnik. Turin gehörte auch zu den europäischen Städten, die den Konvent der Bürgermeister 2009 unterzeichneten. Am Anfang stand die Gründung der Torino Smart City Foundation für nachhaltige Entwicklung. Diese sollte Aktionen, Projekte und Initiativen identifizieren, die der Verbesserung der Lebensqualität, der Wirtschaftsentwicklung und dem Umweltschutz dienen. Zur Durchführung ihrer Aktivitäten unterzeichnete die Foundation mehrere Zusammenarbeitsvereinbarungen mit anderen Kommunen, öffentlichen und privaten Unternehmen und Forschungszentren. Die Smart-City-Strategie wurde um 45 Projekte herum strukturiert, die im Masterplan Smart Mobility, Inklusion, Leben & Gesundheit, Energie (SMILE) zusammengefasst wurden. Die Themen wurden 2013 in einer fünfmonatigen Befragung von 350 Teilnehmern aus Firmen, Vereinigungen, Agenturen und Forschungszentren ermittelt.

Der Anfang der Smart-City-Initiative in Wien geht zurück auf Aspern Seestadt, ein Projekt nachhaltiger und kluger Entwicklung, das 2010 in Wien gestartet wurde und mehrere Ministerien, Forschungszentren, die Wiener Arbeitsagentur sowie andere öffentliche und private Partner umfasste. Aspern funktioniert auch als Laboratorium, in dem Bürger und Experten innovative Ideen für die Kommunalplanung entwickeln. Im März 2011 gründete die Kommune ein Konsortium mit kommunalen Forschungszentren, privaten Firmen und Agenturen. Auf der Basis dieser

Zusammenarbeit haben das Planungsministerium und das Österreichische Institut für Technologie das Smart-City-Projekt entwickelt, um existierende Erfahrungen in grüner und nachhaltiger Planung zu optimieren und EU-Mittel für Forschung und Entwicklung anzuzapfen. Die Kommune definierte die Basisstrategie für das Smart-City-Projekt 2011 durch die Organisation dreier Foren mit Vertretern der Kommune, der akademischen Community, dem Geschäftssektor und der Zivilgesellschaft sowie mehreren Konferenzen mit Experten. Ergebnis war die Publikation mehrerer, nicht verbindlicher Dokumente als Grundlage der Smart-City-Strategie, deren Rahmenwerk 2013 gestartet wurde. Es sollte die von der Stadt verbrauchten Ressourcen messbar verringern und zugleich den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern sowie allen Einwohnern eine hohe Lebensqualität sichern. Die Smart City Wien Agency steuert zurzeit 90 Projekte auf den Gebieten Bildung, Digitalisierung, Energie, Gebäude, Gesundheit, Infrastruktur, Innovation, Soziale Angelegenheiten, Mobilität, Stadtentwicklung, Umwelt. Wien ist anerkannt als ein Best-Practice-Beispiel für die Steuerung smarter Projekte; das verdankt sich ihrer Tradition umweltbewusster partizipatorischer Projekte, bei denen die Stadt eine bedeutende Rolle als Netzwerkerin spielt.

Die Beweggründe für die Smart-City-Initiativen sind hauptsächlich drei: bessere Politik für eine umweltverträgliche Nachhaltigkeit, Maßnahmen gegen Klimawandel, Energieverschwendung und Umweltverschmutzung. Das zweite Ziel ist ökonomisch: man wollte neue Investitionen anlocken und die lokale Wirtschaft stärken. Das dritte Ziel ist die Verbesserung der Lebensqualität durch Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Inklusion. Neben diesen gemeinsamen Zielen waren maßgebend auch eine leistungsfähigere Verwaltung (Barcelona), die Förderung der Innovation (Wien) und die Beteiligung an EU-Ausschreibungen (Turin und Wien). Die Smart-City-Steuerung obliegt Bürgermeistern, Stadträten oder Beamten. Staatliche Akteure sind bei der Koordinierung der Smart-City-Strategien und den Verhandlungen um die Projektführung unabdingbar. Politisches und administratives Engagement sind grundlegend für die Beteiligung von Interessengruppen und die Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessen, um eine gemeinsame strategische Vision der „Smart City“ zu erreichen.

Gemeinsames Kennzeichen der Smart-City-Governance ist die Beteiligung aller lokalen Interessen – Firmen, Forschungszentren und Organisationen der Zivilgesellschaft. Beziehungen zwischen den Akteuren, innerhalb der kommunalen Institutionen sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sind extrem kooperativ, so dass die Formulierung einer Smart-City-Strategie kaum in Frage gestellt wird. Die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen wird von den politisch-administrativen Eliten als Mittel zur Mobilisierung privater Ressourcen und zur Ankurbelung der lokalen Wirtschaft stark empfohlen.

Die Hauptinstrumente der Zusammenarbeit bewegen sich von Quasi-Märkten und öffentlich-privaten Partnerschaften, wie öffentliches Beschaffungswesen, Projektfinanzierungen und wettbewerblichen Dialogen bis zu mehr informellen und innovativen Zusammenarbeitsformen, die sich auf das aktive Engagement der Bürger stützen.

Die Smart-City-Governance der vier Städte kann anhand der Kriterien der Nachhaltigkeit, Innovation und besserer Lebensqualität beurteilt werden. Amsterdam, Barcelona und Turin gewannen den Preis der Europäischen Hauptstadt der Innovation, während Wien nach dem Ranking des Beratungsunternehmens Mercer die europäische Stadt mit der höchsten Lebensqualität ist.

Alle vier Städte begriffen die Smart-City-Strategie als Herausforderung, die eine Reihe von Veränderungen der bestehenden Managementverfahren und – institutionen erforderte. Ein Teil der Strategie führte auch zu einer Reorganisation bestehender Regierungsstrukturen sowie zur Einführung neuer organisatorischer Anordnungen, um der „Smart City“ ein besseres Managementsystem zu verschaffen. In allen vier Städten führte die Smart City zu Entscheidungen über die Art und Weise, in der Interessengruppen in die Managementverfahren einbezogen werden sollten, um Verhandlungslösungen zu erleichtern, flexiblere Wege der Zusammenarbeit mit Partnern zu finden und schließlich verschiedene politische und/oder administrative Komponenten in eine einheitliches Entscheidungszentrum zu integrieren, um Zersplitterung zu vermeiden.

Lokale Interessengruppen, meistens Firmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereinigungen sind einbezogen worden durch direkte Beteiligung in Verwaltungsräten oder in Beratungsausschüssen oder durch Zusammenarbeitsvereinbarungen über bestimmte Projekte.

Gegenwärtig ist noch nicht ganz klar, ob die neuen Smart-City-Governance-Modelle und die jeweiligen Regierungsstrukturen wirklich zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der Kommunalverwaltung, wirkungsvollerer Entscheidungsfindung und positiven Ergebnissen geführt haben. Einerseits argumentierten Befragte, dass die interministerielle Zusammenarbeit bei der Durchführung der Projekte schwierig sei und manchmal zwischen Politikern und an Smart-City-Projekten beteiligten Arbeitseinheiten Konkurrenzdenken aufbrach. Erfolgreiche Vorhaben beruhten mehr auf freiwilliger Zusammenarbeit als auf einem systematischen Kooperationsansatz. Ein anderer Interviewpartner gab zu bedenken, dass die wirkliche Herausforderung die Schaffung einer neuen Verwaltungskultur sei. Andererseits sind Evaluierungen über Erfolge durch den Smart-City-Ansatz noch nicht verfügbar; es ist daher schwierig, erfolgreiche Smart-City-Initiativen mit der Durchführung neuer Regelungen logisch zu verbinden.

Weitere Herausforderung für die Smart-City-Governance ist der erfolgreiche Einsatz politischer Instrumente für die Zusammenarbeit Beteiligter.

Die dritte Herausforderung für die Smart-City-Governance stellt die schwache demokratische Legitimation dar. Ein entscheidendes Problem bei den Smart Citys ergibt sich aus der empirischen Analyse, dass Bürger von den Governancestrukturen und strategischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind, ein Ausschluss, der durch bürgerliches Engagement bei der Schaffung von Produkten oder Diensten für das „smart life“ nur teilweise ausgeglichen wird.

Eine Herausforderung für eine „Smart City“ ist schließlich ihre langfristige Nachhaltigkeit auf strategischer und politischer Ebene. Smart-City-Projekte riskieren ihr Ende aufgrund finanzieller Auszehrung. Sie riskieren, begrenzte Experimente zu bleiben, die aufhören zu existieren, sobald sie beendet sind, ohne eine Konsolidierung möglicher erfolgreicher Ergebnisse. Barcelona und Turin sind im Übrigen Beispiele, wie die Politik den Umbau zu einer Smart City anführen oder konterkarieren kann. Unter Bürgermeister T. wurde Barcelona eine der smartesten Städte Europas. Die neue Bürgermeisterin C. (ab 2015) unterstützte die Initiativen ihres Vorgängers nicht, die sie als zu sehr von ökonomischen Eliten monopolisiert brandmarkte. Unter ihrer Ägide wurde Barcelona zu Barcelona Digital City, ein innovatives Projekt, das die Bedürfnisse der Bürger und die Mitbestimmung der Basis ins Zentrum ihrer Strategie stellte. In Turin ernannte der neue Bürgermeister von der Fünf-Sterne-Bewegung für die Smart City einen Stadtrat, der die vorherige Strategie kritisierte. Sodann wurde unter dem Vorwand, Ressourcen zu sparen, die

Torino Smart City Foundation mit anderen Arbeitseinheiten zu einer neuen Institution zusammengelegt, die bisher nicht aktiv geworden ist. Auch in Wien gab es Veränderungen auf organisatorischer Ebene.

Das größte Problem für die politischen Entscheidungsträger besteht darin, sicherzustellen, dass die Vorteile der Smart-City-Initiativen in dauerhafte Errungenschaften für die Allgemeinheit umgesetzt werden. Das kann nur erreicht werden, wenn die Smart-City-Governance als Chance begriffen wird, die traditionelle Verwaltungspolitik in ein neues Konzept zu verwandeln, das besser geeignet ist, Innovationen zu fördern.