2 Evaluierung der Erstellungsphase von IW2020

2.1 Ablauf und Foren der Strategieerstellung

Die Erstellung der zweiten Strategie war als umfangreiches Projekt in der MA 23 konzipiert, mit Ressourcen für externe Begleitung und Moderation.

Für die Strategieerstellung gab es neben der Projektleitung durch die MA 23 vier Gruppen bzw. Foren: den Beirat, der sich fünf Mal traf, drei thematische Panels, die jeweils drei Mal tagten, ein „Open Forum", das allen Interessierten offenstand, und eine online-Konsultation.

Neben diesen Formaten der Willensbildung fanden zwei Veranstaltungen zur breiten Kommunikation der Strategie statt: eine öffentliche Auftaktveranstaltung am 10. September 2014 und die Präsentation von IW2020 am 20. Jänner 2016 bei der 1. Innovationskonferenz.

Tabelle 1 Ablauf der Strategieerstellung

Wann	Was
12. Mai 2014	1. Beiratssitzung
27. Juni 2014	2. Beiratssitzung
10. September 2014	Auftaktveranstaltung in der Volkshalle des Wiener Rathaus
Oktober 2014	Panelserie 1
10. November 2014	Open Forum, Museumsquartier
10-30. November	Online-Partizipation im Anschluss an das Open Forum bis 30. November 2014
20. November 2014	3. Beiratssitzung, Besprechung der Zwischenergebnisse der Panels
Dez. 2014 – Feb. 2015	Panelserien 2 und 3
24.März 2015	4. Beiratssitzung. Die Ergebnisse in den Panelendberichten werden vorgestellt und erläutert. Im Anschluss daran wird die in der Tischvorlage enthaltene Strukturierung der Strategie sowie die inhaltlichen Ergänzungen der MA 23 zu den Ergebnissen aus den Panelendberichten vorgestellt.
März – Aug. 2015	Abstimmung u. Bündelung zu Strategiepapier
2. Juli 2015	5. Beiratssitzung
23. September	Gemeinderatsbeschluss
20. Jänner 2016	1. Wiener Innovationskonferenz

Quelle: MA 23: Präsentation Innovatives Wien 2020 am Open Forum, ergänzt durch Informationen aus Sitzungsprotokollen des Beirats, Protokoll der Gemeinderatssitzung Wien am 23. September 2015.

Bei der Auftaktveranstaltung am 10. September 2014 sprachen die damalige Stadträtin und Vizebürgermeisterin Renate Brauner, der Bürgermeister Michael Häupl, die Vorsitzende des ERA Council Forums Helga Nowotny, die Projektleiterin der Evaluation der ersten Strategie Barbara Good von Technopolis, Johannes Höhrhan von der Industriellenvereinigung und abschließend Klemens Himpele, Leiter der MA 23. Die 1. Innovationskonferenz wurde von Stadträtin und Vizebürgermeisterin Renate Brauner eröffnet – damit erhielt die Strategie hohe Sichtbarkeit und Verankerung in der Stadtpolitik.

Das Open Forum am 10. November 2014 war das erste und auch größte Beteiligungsformat der Strategie, um all jenen, die sich an der Strategieerstellung beteiligen wollen, die Möglichkeit dazu zu geben. Das Setting bot einen breiten Raum um Schwerpunkte, Herausforderungen und Zukunftsbilder für den FTI-Standort Wien zu entwickeln.

Zwischen 12. Mai 2014 und 2. Juli 2015 fanden fünf Sitzungen des Beirats statt, in denen die Inhalte der Strategie besprochen wurden. Die erste Sitzung des Beirats der IW2020 Strategieerstellung fand unter dem Vorsitz der damaligen Stadträtin und Vizebürgermeisterin Renate Brauner statt, die bei der Eröffnung der Sitzung folgende grundsätzliche Aussagen unterstrich und damit die Orientierung für die Strategieentwicklung definierte:[1]

- Die Strategie kann nur durch ein gemeinsames Miteinander ein Erfolg werden;
- Die Berücksichtigung anderer Initiativen der Stadt, wie etwa dem STEP und der Smart City Wien Initiative sind wichtig;
- Soziale Innovation bzw. der Nutzen von Innovation sind wichtige Themen;
- IW2020 soll nicht nur aus Maßnahmen bestehen, sondern strategische Orientierung bieten;
- Der Nutzen für die Stadt steht klar im Vordergrund – Forschung, Entwicklung und Innovation müssen wirtschaftlich Sinn machen, sie müssen aber auch zur Sicherung der Lebensqualität und zur Lösung sozialer Fragen beitragen;
- Die Förderung von Forschung und Wissenschaft ist dabei ein wichtiger Teil der Maßnahmen;

Rückblickend geht aus den Interviews hervor, dass vor allem die Panels für die Formulierung der Strategie ausschlaggebend waren, Inhalte aus dem Open Forum sind indirekt eingeflossen. Die Mitglieder des Beirats waren auch in die Panels eingebunden, und konnten dort in den Bereichen, die sie am stärksten betrafen, ihre Positionen einbringen.

Während der gesamten Strategieerstellungsphase war eine externe Beratungsfirma beauftragt, die das Open Forum konzipierte und moderierte und alle Panels moderierte.

2.2 Inhalt und Zusammensetzung der Panels

> *„Die Strategie ist nicht in einer Kammer entstanden, da waren viele Leute eingebunden.“*[2]

> *„Von den alten Strategien hatten wir gelernt, dass es nicht uninteressant ist, für bestimmte Themen Gruppen zusammenzubringen, daraus sind die Panels entstanden.“*[3]

Die Strategie wurde von drei Panels vorbereitet, die entlang der folgenden Themenstellungen Inhalte erarbeiteten:

- Panel 1: Der Weg zur Innovation. Welche Anforderungen muss der Standort Wien erfüllen?
  - Innovation implementieren entlang der gesamten Wertschöpfungskette
  - Förderinstrumente an Bedürfnissen ausrichten
  - „Shared facilities“ – Kooperationen bei Infrastruktur
  - Bildung integraler Bestandteil von FTI
  - Weiter Innovationsbegriff – Soziale Innovation
- Panel 2: Innovationen für die Stadt. Was brauchen die Strukturen, Kulturen und Prozesse der Stadt Wien, um Innovationen für die Stadt zu erleichtern?
  - Räume und Ressourcen für Dialog
  - Lernen von erfolgreichen Innovationen

[1] Zitat aus dem Protokoll der 1. Beiratssitzung

[2] Zitat Stakeholder-Interview

[3] Zitat Interview MA 23.

  - Innovationskultur: Verständnis, Prozesse, Strukturen
  - Umgang mit Daten
- Panel 3: Innovative Stadtregion. Wie kann sich die Stadt Wien noch stärker als Motor der innovativen Region positionieren?
  - Sichtbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit durch „Leuchttürme“
  - Außenauftritt / Außenwahrnehmung
  - Systematisches FTI-Lobbying
  - Kluge Köpfe bei ihrem Weg nach Wien und in Wien unterstützen / Willkommenskultur

Jedes Panel tagte jeweils dreimal. Die Panels wurden von einer externen Moderatorin moderiert und von Mitarbeiter*innen der MA 23 begleitet. Die Zusammensetzung der Panels wurde von der MA 23 mit Unterstützung der Beiratsmitglieder gestaltet: Entsprechend einer Empfehlung[4] der Zwischenevaluierung der ersten Strategie wurde erneut ein breiter Konsultationsprozess organisiert. Zu den Panels waren jeweils knapp 30 Personen geladen, davon waren zwischen 7 und 9 Frauen. Die Teilnehmer*innen kamen aus dem Verwaltungsbereich der Stadt, aus stadtnahen Unternehmen, aus der Industrie, Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, Beratungsunternehmen, einige Teilnehmer kamen aus dem Ausland. Die Diskussionen wurden von einem Projektteam von 7-8 Personen betreut. Drei Mitarbeiter*innen der MA 23 leiteten die Panels und führten zusätzlich bilaterale Gespräche mit einzelnen Panel-Teilnehmer*innen. Teilweise wurde in kleinen Untergruppen gearbeitet, so konnten sich Panel-Mitlieder für bestimmte Themen einsetzen und diese in der Strategie positionieren. *„Wichtig war nur, dass die Themen, die wichtig sind, nicht unter die Räder kommen, wir haben deshalb bei der Strategieerstellung mitgewirkt, Namen genannt, Leute mobilisiert, aber es war immer klar, dass das finanziell und thematisch ein enger Rahmen ist und dass die Strategie sich schnell nach innen wendet.“*[5]

Laut einer Interviewpartnerin, die in den Prozess eingebunden war, ging es jedoch nicht so sehr um eine Positionierungsstrategie, die Rolle der MA 23 war inhaltlich eher zurückhaltend, es ging darum, die Akteure ins Boot zu holen. In dieser Hinsicht hat sich die Position der MA 23 über die Zeit – so die Interviewpartnerin – etwas geändert, von einer vorrangig Service-orientierten Rolle zu einer stärker steuernden Rolle.[6]

Die Panelleiter*innen fassten die Ergebnisse jeder Panel-Sitzung zusammen und formulierten auf dieser Basis das Strategiepapier. Sosehr eine breite Einbindung und Diskussion erwünscht war, erwies es sich doch an manchen Stellen als schwierig, kontroverse Positionen zu integrieren, wie folgendes Statement dokumentiert: *„Es gab schon Debatten, viele Personen kamen, und es ist schwierig, wie man Störmeldungen einbaut, manchmal kommen daraus gute Anregungen. Es ist schwierig, das in die Strategie zu schreiben, wenn man selbst nicht dafür rennen will. Es gab auch hausinternen Widerstand, man nimmt dann eher die Dinge, die soft sind.“* [7]

Rückblickend zeichnet sich das Bild eines offenen Prozesses, bei dem viele Perspektiven Platz hatten und auch Kritik von außen durchaus aufgegriffen wurde. Beispielsweise wurde kritisiert, dass zwar nicht alle Player einbezogen waren, so fehlten z.B. das politische Büro des Kulturbereichs oder die zuständige

---

[4] „Angesichts der positiven Erfahrungen mit dem ersten Strategiebildungsprozess ist der konsultative Strategiebildungsprozess unter Einbeziehung einer breiten Palette von Stakeholder/innen beizubehalten. Dabei ist ein Follow-up zu institutionalisieren, um den Prozess auch nach Abschluss am Leben zu erhalten und die Relevanz und Wirkung der Strategie zu erhöhen.“, Good, B, und A. Radauer, Zwischenevaluierung der Wiener Strategie für Forschung, Technologie und Innovation, Endbericht, Technopolis 2014, S. 56.

[5] Zitat Stakeholder

[6] Diese Entwicklung zeigt sich noch nicht in der Erstellungsphase der Strategie, sondern erst in der Umsetzungsphase, und hängt unserer Einschätzung nach vor allem mit den Aktivitäten zur innovativen Stadtverwaltung zusammen, siehe hierzu Abschnitt 3.6.3, Seite 24.

[7] Zitat Stakeholder

Koordinatorin für Gender Mainstreaming der Stadt Wien. Dieses Thema wurde dann jedoch im Team der MA 23 betreut und auch in der Strategie ausgeführt.

Die Dynamik der jeweiligen Panels war unterschiedlich: Das erste Panel hatte einen breiten Anspruch und holte auch dementsprechend weit aus, um die unterschiedlichen Dimensionen eines breiten Innovationsbegriffs zu beleuchten. Wie Auswertung der Arbeitsprogramme zeigen wird, gab es zu dem Ziel, das hier erarbeitet wurde, auch die meisten Projekte.

Das zweite Panel wird rückblickend als das eigentlich Neue dieser Strategie wahrgenommen*: „Schon dass das Panel stattgefunden hat, war eine Innovation. Dass die Stadt sich selbst anschaut als Innovator. Das ist wahrscheinlich das Asset.“* (Zitat Interview).

Bei Panel 3 war relativ bald klar, dass die Ursprungsmotivation, die noch aus der ersten Strategie kam, auf Centrope[8] aufzubauen, keinen Zug mehr hatte. Das Thema der regionalen Positionierung Wiens hat sich weiterentwickelt, man wollte nunmehr in der Region etwas machen, dachte an die Planungsgemeinschaft Ost, mit Niederösterreich. Ziel wurde Wien als Ort der Begegnung, mit einer Verbindung zum Aufenthaltsrecht (MA35), die konkrete Ausrichtung davon war noch offen.

Die Ergebnisse der Panels wurden dem Beirat vorgelegt und flossen als Innovationsziele in die Strategie ein, dies ist über die Protokolle der Panel-Sitzungen, die den Teilnehmer*innen jeweils vorgelegt wurden, gut nachzuvollziehen. Aus diesem Konsultationsprozess entstand eine Broschüre, die eher als eine Willenserklärung verstanden wird, denn als ein Committment zu überprüfbaren Zielen. Sie gibt einen Orientierungsrahmen, ist ein Statement für Offenheit zum einen und für Eigenverantwortung zum anderen.

2.3 Der Gesamtprozess: Was ist (durch das Design) gelungen, was blieb offen?

Auf Basis einer klaren Unterstützung des damaligen Bürgermeisters, dem aktiven Committment und Engagement der damaligen zuständigen Stadträtin und Vizebürgermeisterin Renate Brauner, der Beauftragung und dem Engagement des Teams der MA 23 und der externen Moderation ist es gelungen, eine Reihe von Akteuren an Bord zu bekommen, die sich nachhaltig an der Strategie beteiligten. Dies ist aus unterschiedlichen Gründen ein bemerkenswerter Schritt, da er über die klassische Governance-Struktur der Verwaltung hinausgeht. In den Panels trafen führende Stakeholder mit Expert*innen und mittlerem Management zusammen, es ist gelungen, ohne Unbillen gut unterwegs zu sein.

Um zu evaluieren, was durch das Design und den Prozess der Strategieerstellung gelungen ist und was offen blieb, muss man sich den Möglichkeitsraum in Erinnerung führen: Die Innovationsstrategie ist letztendlich eine Emanation des Systems „Stadt-Wien“, über das sich auf Basis der Interviews und doch in freier Handschrift ein paar Eckpunkte beschreiben lassen, die einer Innovationsstrategie das Leben nicht leicht machen:[9]

- Die Stadt Wien folgt einer alten Organisationsstruktur, in der die Stadträte und Geschäftsfelder weitgehend ihre Agenden verfolgen können, häufig als „Säulen“ oder „Silos“ wahrgenommen, die ihre Aufgaben erfüllen. Über diese Subsysteme hinweg gibt es eine Art „Kampf um symbolische Dominanz“ (Zitat Interview) in Themenfeldern, die mehrere Bereiche betreffen.

[8] Centrope (Central Europe) ist ein Zusammenschluss mehrerer Regionen zwischen Österreich, Ungarn, Slowakei und Tschechien über die nationalen Grenzen hinweg. Die Centrope-Region besteht aus Westungarn, den slowakischen Landesverbänden Bratislava und Trnava, aus Südmähren und aus den österreichischen Bundesländern Wien, Niederösterreich und dem Burgenland. Sie wurde 2003 mit dem Ziel grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Wirtschaft, Infrastruktur, Bildung und Kultur gegründet. Siehe https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/centrope.html, Zugriff 10. 4. 2019.

[9] Diese Einschätzung beruht auf vielen Stakeholder-Interviews, die diese „Säulen“ zum einen wegen einer „gläsernen Decke“, und der Grenzen zu einer als notwendig erachteten Öffnung für bereichsübergreifenden Arbeit, zum anderen werden darin auch die Grundpfeiler stabiler, professioneller und durchaus erfolgreicher Stadtverwaltung erkannt. Eine vertiefte und wissenschaftlich fundierte Untersuchung dieser Strukturen sprengt den Rahmen der vorliegenden Evaluierung, es scheint uns jedoch wichtig, diesen Punkt zu erwähnen. Siehe hierzu auch den Abschnitt 3.6, Seite 22 zur Governance der Strategie.

- Um diese Bereiche abzustecken, werden neben den inhaltlich-sachlichen auch – mit unter Umständen erheblichem Aufwand – symbolische Aktivitäten gesetzt. Da spielen auch Emotionen eine Rolle, nicht zuletzt Anerkennung.
- Nach außen soll kein Fehler passieren – insofern ist es eine Errungenschaft von IW2020, Fehlerkultur zum Thema gemacht zu haben! – was paradoxerweise dazu führen kann, dass *„man das Falsche hoch professionell macht"*, wie ein Stakeholder sagt, *„weil jeder auf der sicheren Seite sein will."*

Vor diesem Hintergrund ist es an manchen (Schnitt-)stellen unmöglich, aus der Position einer Magistratsabteilung diese Strukturen zu steuern oder zu mobilisieren. Die Innovationsstrategie ist eine von mehreren Strategien der Stadt Wien, die teilweise verwandte Felder betreffen. Als Beispiele seien hier die Bereiche Digitales Wien und Gesundheit genannt, die inhaltlich deutliche Schnittstellen bzw. Überlappungen mit der Innovationsstrategie haben, jedoch eigene Strategien entwickelt und umgesetzt haben. Hier wurde versucht, einen Weg zu gehen, um Kompetenzbereiche zu respektieren und im Zuge der Umsetzung Orte des Austauschs zu finden.

Durch den moderierten teil-offenen Prozess entstand die Strategie aus einer Vielfalt von Perspektiven, die nach und nach gebündelt wurden, der rote Faden wurde in der Endredaktion gezogen. Auf diesem Weg wurden engagierte Visionen zu einem Bild gegossen, mit der neuen Idee, die Stadt selbst als Innovationsakteurin zu verstehen.

Offen ist geblieben, ein Bild zu darüber vermitteln, wo das „ausgezeichnet Innovative" der Stadt Wien liegt. Im Gespräch mit Stakeholdern wurde bestätigt *„Die Strategie soll beginnen mit einer Geschichte, die erzählt wird, damit alle dieselbe Geschichte erzählen. Es gibt keinen öffentlichen Raum, der so gebaut wurde, es gibt keine Donauinsel woanders…"*. Wir werden diese Idee in einer Empfehlung weiterentwickeln.

2.4 Rückschlüsse für das Design der kommenden Strategie

Zu dem Zeitpunkt, da diese Rückschlüsse für das Design der kommenden Strategie geschrieben werden, hat der nächste Strategieentwicklungsprozess bereits begonnen. Hier seien ein paar Kernpunkte zusammengefasst, die wir in Bezug auf Beteiligungsformate, den Wirkungsanspruch, und die Einbindung heterogener Positionen im Zuge der Strategiebildung für relevant halten.

- Die Erstellung von IW2020 war als breiter Beteiligungsprozess angelegt. Das Team der MA 23 hat sowohl bei der Erstellung als auch bei der Umsetzung der Strategie mit Beteiligungsformaten in unterschiedlicher Größenstruktur, teilweise mit externer Moderation viel Erfahrung gesammelt. Die Ergebnisse dieser Formate sind unterschiedlich, manche halten etwas anderes als sie versprechen, andere bringen genau das weiter, wofür sie zusammenkamen. Auch wenn die Begeisterung für solche Formate etwas abgeflacht ist, empfehlen wir, an den positiven Erfahrungen anzusetzen, und mit den Communities, die sich in die erste Strategie eingebracht haben, weiter in Kontakt zu bleiben. Das bedeutet, dass eine etwaige Fokussierung nicht auf Kosten eines breiten Innovationsbegriffs gehen sollte, was sich nicht zuletzt durch die in der Entwicklung eingebundenen Akteure spiegelt.
- Kurz gefasst kann man die erste Strategie als Agenda Setting[10] und die zweite als Mobilisierung sehen, von der dritten ist ein stärkerer Anspruch Richtung Wirksamkeit zu erwarten. Wirksamkeit im Kontext der Evaluierung von FTI-Politiken wird seit einigen Jahren intensiv diskutiert, die Herausforderung liegt darin, lokale und globale Probleme und Chancen anzugehen und deutlich zu machen, wofür man sich konkret einsetzt. Das lässt sich manchmal an Kennzahlen überprüfen, manchmal an qualitativen Merkmalen. Obwohl Wirkungsüberprüfung und Monitoring schon in der Strategieerstellungsphase insbesondere im Beirat angesprochen wurden, ist es bislang in der Strategie „nur" zu einer sammelnden Berichtlegung gekommen. Darüber hinaus liefert die MA23

[10] Siehe Good, Radauer (2014), Zwischenevaluierung der Wiener Strategie für Forschung, Technologie und Innovation, S. 55 unter dem Titel „Gesamteindruck": *„Die FTI-Strategie hatte tatsächlich ihren Nutzen hinsichtlich des Agendasettings, des erstmaligen Austausches der Akteure hinsichtlich FTI-Fragen oder zur Legitimierung von Aktivitäten."*