



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT



HELLENIC REPUBLIC  
**National and Kapodistrian  
University of Athens**  
— EST. 1837 —

# ***Wie haben Städte Innovation er- reicht?***

***Überlegungen zu den diskursiven Be-  
dingungen von Innovationen in deut-  
schen und griechischen Städten***

***Ein Policy-Paper***



HELLENIC REPUBLIC

**National and Kapodistrian  
University of Athens**

EST. 1837

SPONSORED BY THE



**Federal Ministry  
of Education  
and Research**



**TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT**



European Union  
European Regional  
Development Fund



HELLENIC REPUBLIC

Ministry of Culture, Education and Religious Affairs  
General Secretariat for Research and Technology



HELLENIC REPUBLIC

Ministry of Economy  
INFRASTRUCTURE, MARITIME AFFAIRS & TOURISM



COMPETITIVENESS AND  
ENTREPRENEURSHIP  
OPERATIONAL PROGRAM  
OPC II



NSRF  
2007-2013  
Programme for development

**regions at the centre of development**

Co - financed by the Hellenic Republic and the European Union - European Regional Development Fund,  
in the context of the O.P. Competitiveness and Entrepreneurship (OPC II) and the R.O.P. Attica, R.O.P. Macedonia - Thrace

## Forschungsteams:

### Griechenland

Prof. Dr. Nikos Hlepas (scientific coordinator)

Dr. Panos Koliastasis

Alexia Timotheou (MSc.)

*Praxispartner:* Executive Options – Incentive for Glocal Growth

### Deutschland

adj. Prof. Dr. Björn Egner (scientific coordinator)

Prof. Dr. Hubert Heinelt

Prof. Dr. Georgios Terizakis

Max A. Kayser (M.A.),

Melina Lehning (M.A.)

*Praxispartner:* Rudnick & Partner Consulting

## Inhalt

Zusammenfassung .....	3
1. Einleitung: Auf der Suche nach der innovativen Stadt .....	4
2. Bedingungen von Innovationen und lokale Diskurse .....	5
3. Das CICI-Projekt.....	8
4. Kommunikative Mechanismen und lokale Erzählungen.....	10
5. Was können wir von den untersuchten Städten lernen? .....	16
Weiterführende Literatur .....	20

## Zusammenfassung

Einige Städte schaffen es, Innovationspotenziale zu mobilisieren und auf Herausforderungen wie den demografischen Wandel, Einwanderung oder wirtschaftliche Umstrukturierungen zu reagieren, andere hingegen nicht. In dem Forschungsprojekt, aus dem dieses Paper hervorgegangen ist, wurde die Frage behandelt: Was sind Bedingungen für die Entwicklung lokaler Innovation? Die Bedingungen für lokale Innovationen werden nicht in erster Linie unter wirtschaftlichen, sozialen oder institutionellen Gegebenheiten gesucht. Stattdessen konzentrieren sich die Überlegungen auf kommunikative Interaktionen, durch die Akteure ein lokal verankertes Verständnis oder Wissen über diese Gegebenheiten sowie über die sich daraus ergebenden Zwänge und Möglichkeiten entwickeln. Nachgegangen wurde deshalb lokal vorherrschenden Geschichten – Narrativen – in denen sich dieses jeweils spezifische Verständnis über die Möglichkeiten von Innovationen ausdrückt. Zentral war auch die Frage, wie sich ein solches Verständnis über die Möglichkeiten von Innovationen entwickelt – und zwar entweder neu oder durch Reproduktion, aber auch Transformation. Im Hinblick auf die Entschlüsselung dieser Entwicklungsprozesse ist Mechanismen nachgegangen worden, die in der kommunikativen Interaktion wirken, durch die Akteure sich ein Verständnis der Möglichkeiten von Innovationen erschließen.

## 1. Einleitung: Auf der Suche nach der innovativen Stadt

Zu einer als erfolgreich geltenden lokalen Politik gehört die Fähigkeit, Herausforderungen zeitnah, in einer als legitim erachteten Weise und auf dem neuesten Kenntnisstand zu bewältigen. So müssen Städte sowohl herkömmliche als auch neue Probleme wie den Klima- und den demografischen Wandel, die Herausforderungen einer zeitgemäßen urbane Mobilität oder das Entstehen neuer sozialer Spaltungen lösen. Städte sind dabei bestrebt, ihre Wettbewerbsvorteile zu demonstrieren, sich ein attraktives Image zu geben und sich mit Titeln und Auszeichnungen wie „Smart City“, „Resilient City“ oder „Business Capital“, „Culture Capital“, „Capital of Innovation“ und ähnlichem zu schmücken. Ehrgeizige lokale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter suchen nach neuen Wegen und originellen Methoden, um ungelöste Probleme zu bewältigen oder bestehende Vorteile weiter auszubauen. Manchmal werden Innovationen auch als Ausweg aus einer Krise und/oder dem Mangel an Ressourcen gesehen. Städte sind offensichtlich auf der Suche nach Innovationen, aber was wird unter dem Begriff „Innovation“ verstanden?

Es gibt zahlreiche Publikationen über Innovation in Städten, und obwohl die große Zahl von Publikationen von einer Vielzahl von Konzepten mit sich überschneidenden Bedeutungen begleitet wird, werden Innovationen weithin als Versuche angesehen, städtische Herausforderungen zu lösen oder politische Interventionen zu verbessern. In diesem Sinne geht es um politische Innovationen und Innovationen von Politikgehalten. Während sich erstere mit der Reorganisation von Entscheidungs- und Implementationsprozessen befassen (Prozessinnovation), konzentrieren sich letztere auf Veränderungen oder Maßnahmen/Instrumenten und damit auf Verbesserungen von Leistungen (Produktinnovation). Neben Publikationen, die sich mit Prozess- und Produktinnovationen befassen, gibt es weitere, die sich mit einem dritten Thema beschäftigen – nämlich der Innovationspolitik. Dabei handelt es sich um ein Politikfeld, das darauf abzielt, günstige Bedingungen für die Entwicklung von Innovationen zu schaffen.

Die Debatte über Innovationspolitik ist insofern akteursbezogen, als das Augenmerk auf die Zusammenarbeit verschiedener öffentlicher und privater Akteure gerichtet ist, um gemeinsam die Bedingungen für die Entwicklung von Innovationen zu verbessern. Studien haben eine Reihe solcher Bedingungen aufgezeigt, wie z. B. Nähe, günstige infrastrukturelle Bedingungen, Netzwerke und Vertrauen zwischen den Partnern sowie komplementäres oder gemeinsames Wissen.

Was die Zusammenarbeit der Akteure anbelangt, war es nicht zuletzt die Frage, wie es diesen gelingt, lokale Politik zu dominieren – und damit nicht nur durch institutionelle und wirtschaftliche Macht, sondern vor allem durch die hegemoniale Beherrschung des lokalen öffentlichen Diskurses.

Die hegemoniale Dominanz des lokalen öffentlichen Diskurses war ein Kernthema des Projekts zu den „Bedingungen für institutionelle und kulturelle Innovationen“ (CICI), weil es um die Herausbildung eines dominanten lokalen Verständnisses darüber ging, welche Innovationen in einem bestimmten lokalen Kontext durch kommunikative Interaktion erreicht werden könnten und sollten. In Städten geht es dabei nicht nur um die Frage, wie Städte zu „urbanen

Wachstumsmaschinen" werden können, sondern auch um Innovationen, die zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung einer „integrativen Stadt" führen.

Die Suche danach, wie eine „integrativen Stadt" erreicht und gesichert werden kann, ist oft mit dem Interesse an bestimmten Prozessinnovationen verbunden – nämlich demokratischen Innovationen. Diese Innovationen zielen darauf ab, den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erweitern und zu vertiefen und dadurch die Qualität der Demokratie im Allgemeinen und die Inklusion und Responsivität der Politikgestaltung im Besonderen zu verbessern. Partizipation in diesem Sinne bezieht sich nicht nur auf die Beteiligung an der Entscheidungsfindung, sondern mehr noch auf Problemlösung durch die Mobilisierung bereits vorhandener (und oft übersehener) Ressourcen, Kapazitäten und Potenziale in der Stadtgesellschaft.

Entscheidungsprozesse in Städten über Innovationen unterliegen unterschiedlichen lokalen Kontextbedingungen und unterschiedlichen Erwartungen und Prioritäten von Akteuren. Es ist also ratsam, das Verständnis von Innovation ernst zu nehmen, das sich in einer bestimmten Stadt entwickelt hat. Gleichwohl sollte von einem allgemeinen Verständnis von Innovation ausgegangen werden, um nicht etwas Beliebiges als Innovation zu bezeichnen. So wäre unter Innovation eine *bewusste und zielgerichtete Veränderung* zu verstehen, die mit dem Ziel vorgenommen worden ist, eine **Verbesserung** zu erreichen (Mulgan u.a. 2007) – unabhängig davon, ob so etwas bereits anderswo (in einer anderen Stadt) versucht worden ist (Geißel 2009). Diese Begriffsbestimmung ist wichtig, denn sie ermöglicht es, die unterschiedlichen Wahrnehmungen der Akteure in bestimmten Städten ernsthaft zu berücksichtigen, z. B. warum sie bewusst und zielgerichtet etwas verändert haben, um etwa in der Stadt zu verbessern – egal ob dies etwas Neues auch für andere Städte ist.

Innovation wird daher in den Zusammenhang mit absichtsvollem Handeln gestellt. Wir erklären Innovationen jedoch nicht nur mit Absichten der involvierten Akteure, sondern mit (Situations-)Deutungen der Akteure, aus denen ihre Absichten hervorgehen. Und diese (Situations-)Deutungen beziehen sich auf die konkret gegebenen Bedingungen von Innovationen.

## 2. Bedingungen von Innovationen und lokale Diskurse

Was die Bedingungen von Innovationen betrifft, so wird allgemein zwischen exogenen und endogenen Bedingungen unterschieden. Institutionell bedingte (a) Autonomie der Kommunen im Allgemeinen und insbesondere ihre (b) fiskalischen Entscheidungsmöglichkeiten sowie (c) organisatorische Kompetenzen der lokalen Verwaltung können als exogene Bedingungen für Innovationen in der lokalen Verwaltung und der lokalen Zivilgesellschaft betrachtet werden. In Bezug auf die endogenen Bedingungen gelten die folgenden Merkmale üblicherweise als grundlegend: (a) die besondere Struktur der lokalen Wirtschaft, (b) die jeweils spezifische Haushaltslage der Kommune und (c) das Sozialkapital der lokalen Gemeinschaft (d.h. soziale Netzwerke [inkl. bestimmter Akteurskonstellationen], gemeinsame Normen und Vertrauen).

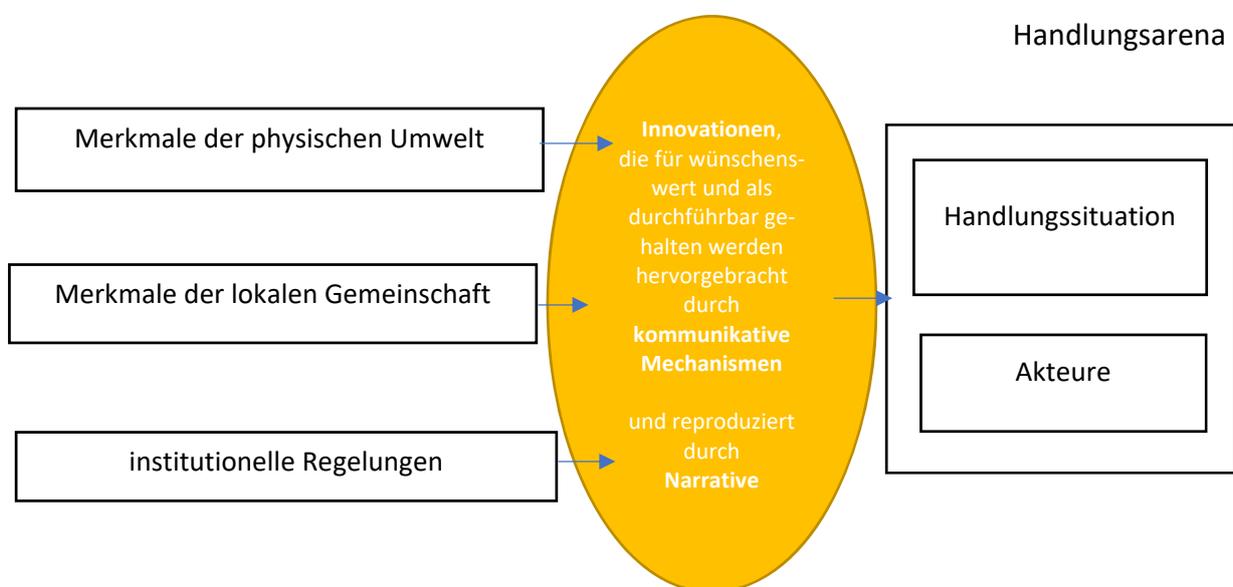
Diese Bedingungen können nach Merkmalen der physischen Umwelt, Merkmalen der lokalen Gemeinschaft und institutionelle Regelungen unterschieden werden (vgl. dazu Ostrom u.a.

1994: 37). Wenn Akteure entscheiden müssen, ob und welche Innovationen möglich sind, befinden sie sich in einer Handlungssituation, die nicht irgendwo lokalisiert ist, sondern in einer bestimmten Handlungsarena, die durch die zuvor genannten Kontextbedingungen gekennzeichnet ist.

Diese Kontextbedingungen wirken sich jedoch nicht unmittelbar auf die Akteure aus, die in einer Handlungssituation Entscheidungen zu treffen haben – zumindest nicht in einem mechanischen Sinne, als ob sich die Akteure hydraulisch gesteuert bewegen würden. Auf der Suche nach den Bedingungen für Innovationen bleiben somit zwei Fragen offen: (a) Wie wirken sich diese Bedingungen auf die Interaktion der Akteure aus, wenn sie eine Entscheidung über Innovationen treffen müssen? Und - was für die in diesem Policy Paper behandelte Frage noch bedeutsamer ist - (b) wie erkennen und nutzen die Akteure diese Bedingungen, um nicht nur ganz allgemein Innovationen, sondern auch die Innovationen umzusetzen, die sie angesichts dieser Umstände erreichbar und wünschenswert erachten?

Die Akteure müssen ein Verständnis für die Zwänge und Chancen entwickeln, bzw. für die Handlungsmöglichkeiten – zum Beispiel in Bezug auf bestimmte Innovationen –, die ihnen die gegebenen Kontextbedingungen bieten. Natürlich kann dies jeder Akteur für sich tun, aber politische Entscheidungen erfordern Prozesse des Verstehens oder der Sinnfindung unter den Personen, die diese Entscheidungen treffen und/oder unterstützen müssen. Das bedeutet, dass die Akteure wissen müssen, was sie einschränkt und sie müssen ein Verständnis dafür entwickeln, was sie wie und mit wem erreichen können.

**Abbildung 1: Kontexte, Wahrnehmungen und Handlungen des Akteurs**



Externe Faktoren bestimmen aus dieser Perspektive also nicht direkt die Entscheidungen der Akteure. Akteure müssen vielmehr ein Verständnis für die Bedingungen von Innovationen in ihrer Stadt entwickeln. Dieses Verständnis gibt dem Handeln Sinn und es muss durch kommunikative Interaktion entwickelt werden. Um wirksam zu werden, d.h. um Handlung sinnvoll zu machen, muss dieses Verständnis ständig reproduziert oder - im Hinblick auf Innovation im

Sinne von Neuerungen und Verbesserungen - in der kommunikativen Interaktion transformiert werden. Diese Interaktion ist folglich wesentlich, denn sie führt zur gemeinsamen Identifizierung von Handlungsmöglichkeiten und -grenzen, die sich aus den Kontextbedingungen ergeben.

Der Hinweis darauf, dass die Akteure ein Verständnis dafür entwickeln müssen, was unter den gegebenen Umständen gemeinsam erreicht werden kann, bedeutet nicht, dass alles überall möglich ist. Bestimmte kontextuelle Bedingungen schränken die Wahlmöglichkeiten für Maßnahmen ein. Allerdings gibt es in der Regel mehr als eine Wahl (oder Handlungsoption) und das gilt auch für Entscheidungen über Innovationen.

Lokale Akteure erschließen sich Handlungsmöglichkeiten in kommunikativer Interaktion untereinander, was sich in spezifischen Narrativen – Erzählungen – niederschlägt. Eine solche Erzählung ist in einem gegebenen lokalen Kontext überzeugend in Bezug auf das, was als kausal richtig und (normativ) angemessen gilt. Dementsprechend werden einige Aussagen als vernünftig und andere als unvernünftig oder sogar als reiner Unsinn oder unangemessen angesehen. Eine solche Erzählung kann für Außenstehende eine versteckte "Landkarte" darstellen. Darüber hinaus ist sie das Medium, mit dem die Akteure (manchmal strategisch) versuchen, anderen ihre Sicht der Realität aufzuzwingen, bestimmte soziale Positionen und Praktiken zu vertreten und alternative soziale Arrangements zu kritisieren. Was auch immer ein Verständnis der Bedingungen für Innovation in einer bestimmten Stadt inhaltlich bedeuten mag, es sollte bedacht werden, dass es nicht notwendigerweise das „objektiv“ Mögliche widerspiegelt. Es ist daher nicht als Abbildung der Realität zu verstehen, sondern als eine soziale Konstruktion, die auf Wahrheiten, aber auch auf Unwissenheit beruhen kann. Jedes Verständnis der Bedingungen für Innovation muss jedoch einen doppelten Test bestehen – nämlich

- seiner **Effektivität** (konkret: konnte erreicht werden, was auf der Annahme von Wirkungszusammenhängen erreicht werden sollte) und
- seiner **Legitimität** in Bezug auf die Erreichung erwarteter Verbesserungen und mit diesen verbundenen normativen Zielen.

Dieser doppelte Test ist ein integraler Bestandteil seiner Entwicklung (einschließlich seiner möglichen Veränderungen) durch die kommunikative Interaktion der Akteure im betreffenden (städtischen) Kontext. In diesen kommunikativen Interaktionen kommen kommunikative Mechanismen und bestimmte Erzählmuster zum Tragen, auf die im Folgenden eingegangen wird. Ein kohärentes Erzählmuster kann die lokale Praxis bestimmen, da es Ausdruck eines bestimmten Verständnisses davon ist, wie die Welt funktioniert und wie sie funktionieren sollte und somit auch, warum bestimmte Innovationen erreicht werden können und sollten. Obwohl diese lokalen Erzählungen stadtspezifisch sind oder zumindest sein können, gibt es einige allgemeine Muster. Später wird dargelegt, wie durch diese Muster ein „roter Faden (eine „Storyline“)“ entstehen kann, die eine Erzählung überzeugend – oder zumindest in einem bestimmten lokalen Kontext plausibel – macht.

### 3. Das CICI-Projekt

Das Forschungsprojekt über kulturelle und institutionelle Bedingungen für Innovation (*Cultural and Institutional Conditions for Innovation – CICI*) wurde vom Bundesforschungsministerium und der griechischen Regierung gemeinsam finanziert. Die Forschungsteams an der TU Darmstadt und an der Universität Athen wählten insgesamt zehn Städte als Fallstudien aus (fünf aus jedem Land). Dabei handelte es sich um Städte unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichem Kontext (siehe Tabelle 1 unten). Bei den ausgewählten Städten handelt es sich um Fälle, in denen lokale Akteure selbst und externe Beobachtende davon ausgehen, dass Innovationen erreicht wurden. Einige der ausgewählten Städte zeichneten sich dadurch aus, dass es in der Vergangenheit nicht zu Innovationen kam. Somit wurden auch frühere Misserfolge bei Innovationen berücksichtigt, die jedoch schließlich überwunden werden konnten. Dies gilt für Athen, Thessaloniki, Kassel und Offenbach.

Der Vergleich zwischen deutschen und griechischen Städten ist insofern von besonderem Interesse, als die lokalen Akteure mit ganz unterschiedlichen Bedingungen konfrontiert sind, nicht nur hinsichtlich der politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen, sondern vor allem in Bezug auf die Autonomie der kommunalen Ebene.

**Tabelle 1: Ausgewählte Fallstudienstädte**

Stadt	Bevölkerungszahl	Bevölkerungsentwicklung in %	Veränderung der Beschäftigtenzahlen in %	Steuereinnahmen je Einw. €	kommunale Schulden je Einw. €	Beschäftigte im Dienstleistungssektor %
Athen	664.046	-12,0	-15,0	342	233	92,5
Bensheim	40.456	2,1	19,5	1.934	1.313	66,7
Chania	108.642	6,5	3,2	273	41	82,0
Elefsina	29.902	-23,7	3,0	533	129	61,7
Frankfurt	753.056	13,3	33,2	3.312	2.233	89,3
Kalamata	69.849	21,2	-8,0	288	111	74,0
Kassel	201.585	3,8	30,2	1.459	2.312	79,2
Leipzig	58.867	14,0	45,1	931	1.118	84,2
Offenbach	128.744	8,2	37,6	1.214	7.495	79,9
Thessaloniki	325.182	-10,0	-17,0	355	92	81,8

*Die Bevölkerungsdaten für griechische Städte beziehen sich auf 2011, die Beschäftigungsdaten auf 2017 und die Wirtschaftsdaten auf 2015. Die deutschen Daten beziehen sich auf 2018, mit Ausnahme der kommunalen Daten, die sich auf 2016 beziehen. Änderungen umfassen rückwirkend ein Jahrzehnt einschließlich des Bezugsjahres der Daten.*

Die Untersuchung der lokalen Erzählungen über Innovationen in den zehn ausgewählten Städten, der Umsetzung dieser lokal wahrgenommenen „Neuerungen und Verbesserungen“ und ihrer möglichen Veränderungen basiert auf der empirischen Analyse verschiedener Quellen. Neben lokalen Zeitungen, Protokollen von Ratssitzungen, thematisch relevanten Dokumenten (insbesondere Masterpläne, Stadtentwicklungspläne und Strategiepapiere) und „Akteurpositionen“ (Parteiprogramme, Stellungnahmen verschiedener lokaler Akteure) wurden vor

allem für den Zeitraum von April 2016 bis Ende Dezember 2019, aber auch darüber hinaus ausgewertet. Eine entscheidende Rolle bei der Analyse der zehn ausgewählten Städte spielten schließlich Interviews mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, (hochrangigen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung, Vertreterinnen und Vertretern lokaler Interessengruppen und Verbände sowie lokalen Journalistinnen und Journalisten. Im Durchschnitt wurden pro Stadt 20 Interviews durchgeführt (basierend auf einem von den deutschen und griechischen Projektpartnerinnen und Projektpartnern gemeinsam entwickelten Interviewleitfaden). Die Interviews waren besonders wichtig für die Rekonstruktion von früheren Innovationsdebatten, da die meisten Dokumente, wie eben erwähnt, für den Zeitraum 2016-2019 gesammelt wurden. Die oben genannten Dokumente und die Transkripte der Interviews wurden in einen Korpus integriert und in einen Datensatz transformiert, der mit der qualitativen Analysesoftware MAXQDA verarbeitet werden konnte. Diese Software kam insbesondere für die vergleichende Analyse der Fälle zum Einsatz. Um sicherzustellen, dass die Codierung in den Dokumenten, auf der die vergleichende Analyse basierte, in der gleichen Weise vorgenommen wurde, entwickelten die deutschen und griechischen Projektteams gemeinsam ein Codebuch.

**Tabelle 2: Anzahl der Dokumente nach Städten und Dokumenttypen**

Stadt	Positionspapiere von Akteuren	Kommunale Konzeptpapiere	Ratsprotokolle.	Zeitungsartikel	Interviews	insg.
Athens	92	10	20	210	19	351
Bensheim	103	12	0	286	17	418
Chania	24	6	19	89	21	159
Elefsina	19	11	13	96	24	163
Frankfurt	160	26	38	230	22	476
Kalamata	8	11	5	79	11	114
Kassel	134	14	0	367	14	529
Leipzig	158	10	52	202	13	435
Offenbach	89	17	0	37	11	154
Thessaloniki	26	16	39	161	21	263
Insgesamt	813	133	186	1,757	173	3.062

Das Forschungsprojekt untersuchte empirisch am Beispiel der zehn ausgewählten Städte die kommunikative Interaktion, die zu einem gemeinsamen Verständnis der relevanten Einschränkungen und Möglichkeiten für einen Wandel sowie der Erwünschtheit und Machbarkeit bestimmter Innovationen geführt hat. Das Projekt konzentrierte sich auf kommunikative Mechanismen, die regelmäßig (oder zumindest häufig) in diesen Interaktionen verwendet werden.

#### 4. Kommunikative Mechanismen und lokale Erzählungen

Kommunikative Interaktion, die zu einem gemeinsamen Verständnis der Akteure und schließlich zu kognitiver Koordination und Handlungsmobilisierung geführt hat, wurde bisher selten durch die Identifizierung bestimmter Mechanismen spezifiziert, die in solchen Interaktionen zur Geltung kommen. In einer 2015 veröffentlichten Studie zur lokalen Klimapolitik wurden kommunikative Mechanismen beschrieben, die für die Erklärung von Unterschieden in der lokalen Klimapolitik relevant sind und die sich auch für kommunikative Prozesse, welche zu lokalen Innovationen führen, im Rahmen des CICI-Projekts als relevant erwiesen haben. Einige dieser Mechanismen wurden bereits in der Literatur erwähnt.

Dies gilt insbesondere für die **Beobachtung anderer und die Orientierung an ihnen** als kollektiver Prozess, der die Kommunikation derer betrifft, die andere beobachten, um von dem Beobachteten etwas für ihr eigenes Handeln lernen wollen. Dies kann zur *Nachahmung*, *Konkurrenz* oder sogar *Abgrenzung* gegenüber anderen führen. Es muss betont werden, dass das, was als „Beobachtung der anderen und Orientierung an ihnen“ bezeichnet wird, nicht etwas ist, das ohne Kommunikation (z.B. in den Akteuren selbst) stattfindet. Vielmehr ist es von entscheidender Bedeutung, dass Akteure in der kommunikativen Interaktion mit anderen nicht nur auf das hinweisen, was sie beobachten, sondern auch auf den Grund, warum sie glauben, dass ihre Beobachtung für sie bzw. ihr kollektives Handeln relevant ist – im vollen Bewusstsein, dass der Bezug auf die Beobachtung für die Partnerinnen und Partner in dieser kommunikativen Interaktion relevant ist, weil sie sich entweder mit dem oder der beobachteten Dritten identifizieren oder sogar in Konkurrenz zu ihm oder ihr stehen oder sich von ihm oder ihr abgrenzen. Im Allgemeinen impliziert der Mechanismus der Beobachtung anderer und der Orientierung an ihnen die Rechtfertigung und Begründung der eigenen Aktivitäten (z.B. in Bezug auf Innovationen) durch Bezugnahme auf die Aktivitäten anderer. Dies ist ein Mechanismus, der häufig zu Beginn eines Innovationsprozesses zum Tragen kommt, wenn die Akteure eine neue Orientierung suchen, wie insbesondere die Beispiele Kassel, Offenbach und auch Athen und Thessaloniki im CICI-Projekt gezeigt haben. Sobald sich eine solche Orientierung verfestigt hat, werden andere Mechanismen häufiger genutzt.

Es reicht nämlich nicht aus zuzustimmen, dass etwas Neues getan werden muss, was eine bestimmte Situation verbessert, weil andere ebenfalls etwas tun, was als Verbesserung angesehen wird. Es liegt auf der Hand, dass das, was beobachtet werden kann, in der Regel unter anderen Kontextbedingungen entstanden ist und somit keine klare Orientierung für die eigenen Aktivitäten gibt. Auch die Handlungsorientierungen unterscheiden sich in der Regel zwischen den Akteuren, die sich umschaun und nach Anregungen suchen, welche sich aus der Praxis anderer ergeben könnten. Daher muss man sich auf einen gemeinsamen Bezugspunkt für eigene Aktivitäten einigen. Dies hängt von Mustern der kommunikativen Interaktion ab, welche einen weiteren Mechanismus darstellen – nämlich die **diskursive Entwicklung von Bezugspunkten für die weitere Kommunikation**. Genauer gesagt werden durch diese Art von diskursiven Prozessen Bezugs- oder Referenzpunkte für kommunikative Interaktion erschlossen. Solche Referenzpunkte machen argumentative Kommunikation möglich, weil Argumentieren dadurch gekennzeichnet ist, *da sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf relativ gut*

*definierte, gemeinsam geteilte oder weitgehend akzeptierte Definitionen von Herausforderungen und ein grundlegendes Verständnis davon beziehen, wie Herausforderungen angemessen begegnet werden sollte.* Die diskursive Entwicklung solcher Referenzpunkte kann erreicht werden, indem man sich in kommunikativen Interaktionen auf „*epistemische Autoritäten*“ (Expertinnen und Experten) innerhalb der Kommune (z. B. in der Stadtverwaltung) oder anderswo (z. B. in Universitäten oder Ministerien) bezieht. In Leipzig war eine solche epistemische Autorität der Leiter des städtischen Bauamtes, der die Diagnose Leipzigs als „perforierte Stadt“ (aufgrund der leerstehenden Gebäude und brachliegender Flächen) stellte. Dies war der Bezugspunkt für innovative Aktivitäten in dieser Stadt. Darüber hinaus können Referenzpunkte für die weitere Kommunikation sowohl durch institutionalisierte als auch durch informelle Bürgerbeteiligung entwickelt werden. Auf diese Weise definieren Akteure aus dem Rathaus zusammen mit Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft gemeinsame Herausforderungen und Maßnahmen, die als geeignet angesehen werden, diesen zu begegnen und beziehen sich in zukünftigen Debatten über Innovationen auf die Ergebnisse einer solchen Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren. Athen scheint in dieser Hinsicht ein gutes Beispiel zu sein (siehe unten). Ein solcher Bezugspunkt für den argumentativen Austausch kann sich aber auch daraus ergeben, dass etwas einfach als selbstverständlich angesehen oder mit einer Tradition verbunden wird, indem betont wird: „Das ist schon lange bekannt!“ oder „Das haben wir schon immer so gemacht!“. In den im Rahmen des CICI-Projekts untersuchten Dokumenten taucht der *Mechanismus der Entwicklung von solchen Bezugspunkte* am häufigsten in den Konzeptpapieren deutscher Städte auf, die sich hauptsächlich an Interessengruppen und/oder die Stadtverwaltung wenden, während dies in den griechischen Städten bei den Positionen der Akteure der Fall ist, die sich an die breite Öffentlichkeit wenden, in der Regel während des Wahlkampfs oder während einer Debatte über ein umstrittenes Projekt.

Darüber hinaus kann ein weiterer Mechanismus als „**framing**“ bezeichnet werden. Der Effekt, der durch diesen Mechanismus erfasst wird besteht darin, dass die *Wahrnehmung und Bewertung der Welt entsprechend einer vorher festgelegten Relevanz einer konkreten politischen Entscheidung, die einen spezifischen „frame“ setzt, bestimmt (d.h. gerahmt) wird.* Dieser Mechanismus manifestiert sich, wenn es eine *unhinterfragte Orientierung von Handlungen* (und insbesondere Entscheidungen) an einem solchen „frame“ gibt. Ergänzt wird ein solches Verhalten durch eine kontinuierliche (Selbst-)Erklärung und damit Stabilisierung einer *bestimmten Art und Weise des Umgangs mit Herausforderungen* sowie mit *Prioritäten* in Bezug auf Innovationen. Letzteres wird in der unhinterfragten Ausrichtung bestimmter Maßnahmen in Bensheim (siehe unten) mit dem Verweis darauf deutlich, eine Stadt zu bleiben, die einerseits ein Ort mit einer florierenden Wirtschaft ist, und andererseits ein Ort, an dem man mit vollem Herzen sagen kann: „Hier bin ich zu Hause!“ Die (Selbst-)Erklärung und damit Stabilisierung einer bestimmten Art und Weise des Umgangs mit Herausforderungen, die sich aus diesem besonderen Mechanismus ergeben, drückt sich vor allem darin aus, dass dies als Selbstverständlichkeit gilt.

Ein Mechanismus, durch den ein bestimmtes lokales Verständnis dessen, was getan werden kann und soll vor Infragestellung geschützt wird, kann als **Immunisierung** bezeichnet werden. Eine solche Immunisierung erfolgt in der Regel unter Verweis auf den *Status als Vorbild* für andere (Städte), der mit der Behauptung verbunden wird, dass dieser Status in Frage stehe,

wenn man den eingeschlagenen Weg verlassen würde. Darüber hinaus kann die Bezugnahme auf *Entscheidungen anderer öffentlicher Einrichtungen*, insbesondere höherer Regierungsebenen und die damit verbundene Einschränkung des kommunalen Handlungsspielraums immunisierend wirken. Dies gilt insbesondere für Entscheidungen anderer öffentlicher Instanzen über finanzielle Mittel.

Schließlich gibt es einen Mechanismus, der als „**issue relabeling**“ (Umettiketieren) bezeichnet werden kann. Dieser Mechanismus impliziert eine Aufwertung einer Maßnahme (einer Innovation), indem sich auf ihre positiven Auswirkungen auf andere Politikbereiche bezogen wird. In den Protokollen der griechischen Stadträte taucht dieser Mechanismus recht häufig auf, um die positiven Auswirkungen der jeweiligen politischen Entscheidung auf andere politische Ziele hervorzuheben und so zu versuchen, die Unterstützung eines breiteren Spektrums von Interessengruppen zu gewinnen. Innovationen im Kulturbereich, die in den Zusammenhang mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Stadt (von der Ansiedlung von Unternehmen bis zur Anziehung von Touristinnen und Touristen) gestellt werden, können als Beispiel für diesen Mechanismus angeführt werden. Dies war offensichtlich der Fall in *Kassel* („Dokumenta“), aber auch in *Kalamata* (Tanzfestival) und *Thessaloniki* (im Hinblick auf die Hervorhebung des multikulturellen Erbes der Stadt). Ein „issue relabeling“ kann aber auch in eine andere Richtung erfolgen, nämlich insofern, als Maßnahmen in anderen Politikfeldern aufgewertet werden, indem man ihren Beitrag zu den im jeweiligen Kontext angestrebten Innovationen hervorhebt.

Neben dieser Skizze der kommunikativen Mechanismen ist Folgendes hervorzuheben: Im Zuge der Herausbildung, Stabilisierung und Veränderung eines bestimmten Verständnisses, warum Innovationen machbar und wünschenswert sind, spielen die einzelnen Mechanismen eine spezifische Rolle. So kann die *Beobachtung anderer* zur Entwicklung eines *Bezugspunktes* für die weitere Kommunikation beitragen, der wiederum die Grundlage für ein effektives *Framing* ist und der Mechanismus der *Immunisierung* hat nur dann einen Sinn, wenn sich ein bestimmtes Verständnis dafür herausgebildet hat, was getan werden kann und soll, das vor Infragestellung geschützt werden muss. Darüber hinaus kann der Mechanismus des „*issue relabeling*“ von *Themen mit Bezugspunkten und/oder Framing verbunden sein*. Dies impliziert auch die Tatsache, dass sich der proportionale Beitrag der verschiedenen kommunikativen Mechanismen im Laufe des Innovationsprozesses verändert.

Diese Kommunikationsmechanismen können jedoch nicht ohne weiteres auf die gleiche Weise in jeder Stadt angewandt werden – auch wenn sie sich andernorts als erfolgreich für die Innovation erwiesen haben. Entscheidend ist vielmehr, dass diese Mechanismen mit lokal vorherrschenden Erzählungen über die jeweilige Stadt verknüpft werden müssen. Diese Erzählungen stellen spezifische Argumentationslinien dar und vermitteln gleichzeitig den Eindruck von Klarheit, Stabilität und Ordnung. Solche Erzählungen – Narrative – sind Ausdruck eines bestimmten Selbstbildes der Stadt bzw. ihrer Bewohnerinnen und Bewohner – und damit ein wesentlicher Aspekt lokaler Identität. Um als Erzählung überzeugend zu sein (zumin-

dest für diejenigen, die sie sich gegenseitig erzählen), müssen sie einen bestimmten Handlungsstrang haben. Ein Handlungsstrang ergibt sich aus einer bestimmten Mischung der folgenden Elemente, die Erzählungen inhärent sind.

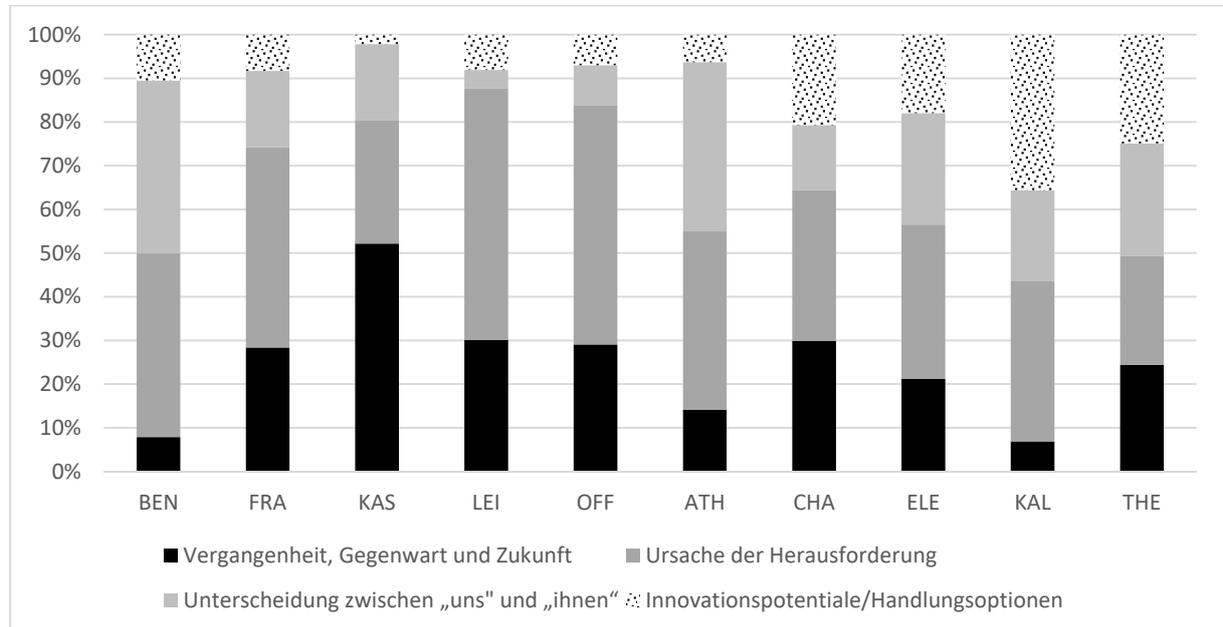
- Um eine plausible Geschichte über Innovationschancen zu erzählen, muss die **Ursache der Herausforderung** (einschließlich der Zuweisung von Verantwortung für relevante Probleme), die durch die geplante Innovation angegangen werden soll, nachvollziehbar sein. Der Fall von *Thessaloniki* zeigt beispielsweise, dass eine Kombination aus introvertierter Stadtpolitik, veralteter Wirtschaftsstruktur und Finanzkrise eine Herausforderung darstellte, die durch eine neue extrovertierte Ausrichtung der Stadt und eine neue Konzentration auf dynamische Wirtschaftssektoren wie High-Tech-Parks und Städtetourismus angegangen werden konnte. Das neue Etikett einer extrovertierten, „kosmopolitischen Stadt“ war ausschlaggebend für die Bewältigung der wahrgenommenen Herausforderungen und die Herbeiführung von Veränderungen durch Innovationen, die durch ein neues Bild der Stadt, das von immer mehr Menschen geteilt wird, vorangetrieben wurde.
- Eine plausible Geschichte über Innovationen impliziert in der Regel, dass **Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft** in einem überzeugenden Zusammenhang gestellt werden. Konkret bedeutet dies, dass aktuelle Aktivitäten zur Erreichung eines bestimmten Ziels in der Zukunft dann überzeugend sind, wenn darauf verwiesen werden kann, dass das Gleiche oder Ähnliches in der Vergangenheit in der betreffenden Stadt bereits funktioniert hat. Gelungene Innovationen in *Offenbach* waren möglich, weil Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in einer besonderen Weise diskursiv aufeinander bezogen worden sind. Es wird argumentiert, dass Offenbach immer eine Stadt von Zugezogenen war – zumindest seit sich die Stadt im 17. Jahrhundert für hugenottische Geflüchtete öffnete. Durch das Bild einer „Arbeiterstadt“ wurde diese Tradition im 19. und 20. Jahrhundert fortgesetzt und die neue Rolle als „arrival city“ stellte eine positive Annäherung an die Tatsache dar, dass Offenbach eine Stadt ist, die als Drehscheibe für Migration im Großraum Frankfurt/Rhein-Main fungiert.
- Narrative leben von einer **Unterscheidung zwischen „uns“ und „ihnen“**. Dies ist oft mit Konflikten innerhalb der Gemeinschaft oder zu anderen (wie übergeordneten Regierungen oder anderen Städten) und mit Handlungshindernissen verbunden, die Innovationen im Wege stehen können. Förderlich für die Innovation ist jedoch die identitätsstiftende Wirkung dieser Unterscheidung („wir sind die Innovatoren und die anderen sind Nachzügler“) und die weit verbreitete Einstellung, dass man als lokale Akteure oder als lokale Gemeinschaft zusammenstehen muss, um Verbesserungen durch Innovationen zu erreichen oder zu erhalten. Dies bedeutet, dass eine Gemeinschaft als „wir“ den anderen als „sie“ gegenübergestellt wird. Dies ist häufig der Fall bei Umweltinnovationen, die mit traditionellen Vorstellungen von „Wachstum“ konfrontiert sind, oder bei innovativen Maßnahmen zur Förderung der Integration von Eingewanderten und zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit (z. B. in Athen), oder bei der

Entscheidung für eine bestimmte Form von Tourismus, die dem Massentourismus gegenübergestellt wird (z.B. in Chania).

- Eine innovationsfördernde Erzählung muss relevante **Innovationspotentiale und mögliche Handlungsoptionen** aufzeigen. Mit anderen Worten, eine Erzählung zielt darauf ab zu verdeutlichen, dass eine bestimmte Innovation in einer bestimmten Stadt machbar ist, weil die erforderlichen *Handlungsmöglichkeiten* bereits vorhanden sind oder sich das notwendige *Potenzial* entwickeln kann. Ein Narrativ muss folglich in überzeugender (und glaubwürdiger) Form mögliche *Handlungsoptionen* aufzeigen. Dies war offensichtlich in Athen der Fall gewesen, wo das übersehene Potenzial der Zivilgesellschaft und der Bürgerinitiativen von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern der Stadt koordiniert und weiter mobilisiert wurde, um eine Reihe von sozialen Herausforderungen und Problemen anzugehen, die sich nach dem Ausbruch der Finanzkrise dramatisch verschärft hatten (Arbeitslosigkeit, Verarmung, Obdachlosigkeit ...).

Diese vier Elemente von Erzählungen werden je nach Kontext gemischt, um ein bestimmtes Erzählmuster zu erzeugen. Wie die Ergebnisse des CICI-Projekts zeigen, waren die Erzählmuster, die in den zehn untersuchten Städten verwendet wurden, in jeder dieser Städte unterschiedlich.

**Abbildung 2: Anteil der einzelnen Dimensionen von Narrativen, die in den Korpora der Städte gefunden wurden**



Quelle: Eigene Berechnung und Zusammenstellung. Die Prozentangaben beziehen sich darauf, welchen Anteil die einzelnen Elemente von Narrativen am kodierten Auftreten aller dieser Dimensionen in dem Dokumentenkorpora der jeweiligen Stadt hatten.

Erhebliche Abweichungen zwischen den verschiedenen Städten wurden auch in Bezug auf die Verwendung der kommunikativen Mechanismen festgestellt. Bei letzterem gibt es jedoch einen erkennbaren Zusammenhang mit den nationalen Kontexten: Dies gilt vor allem für die Beobachtung anderer (hoch bei den analysierten deutschen Städten, niedrig bei den analysierten griechischen Städten) und das Framing (niedrig bei den analysierten deutschen Städten, hoch bei den analysierten griechischen Städten). Dies könnte ein Zeichen für die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen sein, in die die Städte eingebettet sind.

Die Städte in Deutschland genießen ein hohes Maß an Autonomie. Sie gestalten und kontrollieren ihre Verwaltungsstruktur, entscheiden über eigene politische Maßnahmen, erheben in hohem Maße eigene Einnahmen und verfügen über einen erheblichen Personalbestand. Infolgedessen ist es in Deutschland weit verbreitet, dass Städte mit anderen Städten verglichen werden; in gewisser Weise werden deutsche Städte häufig als in einem harten Wettbewerb befindlich wahrgenommen – in Bezug auf Bevölkerung, Ressourcen, Ansiedlung von Industrien/Arbeitgebern, Wohlbefinden der Bürgerinnen und Bürger, Luftqualität, Verkehrsmanagement und verschiedene andere Indikatoren.

Griechische Städte hingegen sind in hohem Maße von staatlichen Zuweisungen abhängig und ihre Eigenmittel sind kaum mit der Ansiedlung großer und mittlerer Unternehmen verbunden. Eine lokale Gewerbesteuer wurde in Griechenland nicht eingeführt und auch die lokalen Steuern im Bereich des Tourismus wurden in den letzten Jahren minimiert. Daher haben die griechischen Gemeinden keine Anreize, Investitionen und Unternehmen anzulocken. Sie sind eher an kleinen lokalen Unternehmen interessiert, die meist den lokalen Wählerinnen und Wählern gehören und einen kleinen aber nicht zu vernachlässigenden Anteil an kommunalen Eigenmitteln erbringen, vor allem im Tourismus und bei Einkaufszentren. Schließlich ist es auch wichtig zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeiten für Raumplanung, Umweltschutz und Wirtschaftsförderung der regionalen und staatlichen Verwaltung zugewiesen sind, während die Funktionen der Kommunen sich auf eine beratende und/oder ergänzende Rolle in diesen Politikfeldern beschränken. Daher kommt es für griechischen Kommunen nicht darauf an, sich mit anderen Städten zu vergleichen und sich möglichst von dort zu beobachtenden Erfolgen inspirieren zu lassen.

Sowohl in den griechischen als auch in den deutschen Fallstädten wurde jedoch deutlich, dass eine beliebige Geschichte nicht ausreicht, um eine lokale Entscheidung über Innovation zu ändern oder aufrechtzuerhalten. Nur wenn die kommunikativen Mechanismen genutzt werden und eine Geschichte über Innovation zu einem lokal vorherrschenden Erzählmuster passt, wird ein strategischer und tatsächlicher Wandel möglich. Wenn dies der Fall ist, können die lokalen Akteure davon überzeugt werden, der neuen Erzählung zu folgen, wie man in einem bestimmten lokalen Kontext innovativ sein kann.

## 5. Was können wir von den untersuchten Städten lernen?

Im Folgenden wird kurz veranschaulicht, was für die ausgewählten Städte als dominante lokale Erzählungen identifiziert wurde, die Diskussionen über Innovation leiten. Da das, was in einer Stadt als machbare und sinnvolle Innovation angesehen wird, das Ergebnis von Auseinandersetzungen um Ideen in der lokalen Gemeinschaft ist, ist es wichtig, dominante lokale Narrative zu identifizieren, die diese Auseinandersetzungen beeinflussen. Dies ist besonders wichtig für lokale Akteure, die wissen müssen, was und wie sie sich äußern müssen, damit ihre Ideen akzeptiert werden. Erfolgreiche Akteure – insbesondere Politikerinnen und Politiker – wissen dies entweder oder tun es intuitiv. Und Außenstehende, die sich erfolgreich in solche lokale Auseinandersetzungen einmischen wollen, sollten zunächst genau zuhören und herausfinden, was gesagt werden sollte und wie man es sagt, um verstanden und akzeptiert zu werden.

Für *Bensheim* bedeutet dies, dass die Frage „Wie wird man zu einem attraktiven Standorte für globale Unternehmen, wie z.B. eine Europazentrale von Suzuki, TE Connectivity und Dentsply Sirona?“ nur vor dem Hintergrund beantwortet werden kann, dass die Menschen (Einheimische wie auch einige für die Entwicklung der Stadt relevante externe Beobachtende) davon überzeugt sind, dass Bensheim eine wirtschaftlich florierende Stadt ist und bleiben sollte, in der sich die Menschen zu Hause fühlen. Diese vorherrschende Vorstellung, die durch die Erzählung über die Stadt reproduziert wird, hat zu der Überzeugung geführt, dass die Kommune ein aktiver Grundstückseigentümer sein muss, der Immobilien nur nach klaren, durch politische Entscheidungen festgelegte Regeln an Unternehmen verkauft. Darüber hinaus konnte die Kommune als aktive Immobilieneigentümerin auch Unternehmen im gemeindeeigenen Gewerbegebiet das anbieten, was Unternehmen allein nicht entwickeln können – wie zum Beispiel Kindertagesstätten, Sport- und Fitnesszentren oder ein Hotel.

Dasselbe kann man von *Chania* lernen. Für die Beantwortung der Frage „Wie kann man die Charakteristika der Stadt erhalten und sicherstellen, dass kleine Hotels dominieren (von netten, aber einfachen bis hin zu teuren „Boutique“-Hotels in ehemaligen Palästen) – statt großer Hotels wie in den Nachbarstädten?“ war es entscheidend, eine dominante lokale Erzählung zu entwickeln und zu reproduzieren, die betont, dass es wichtig ist, die Lebensbedingungen zu verbessern und den alten Stadtkern intakt zu halten, weil dies die Attraktivität der Stadt für den Tourismus und damit die wirtschaftliche Grundlage für das Wohlergehen aller Einwohnerinnen und Einwohner sichert. Und um den Charakter der Stadt (als „Kreuzungspunkt der Kulturen“) zu erhalten, wurde ein Verkehrsmanagementsystem eingeführt, das es ermöglicht, den Autoverkehr aus der Altstadt zu verdrängen und ausgedehnte Fußgängerzonen in der Altstadt zu schaffen. Auf der Grundlage dieses gemeinsamen Verständnisses dessen, was für das Wohl aller Einwohnerinnen und Einwohner zu tun ist, konnte die Stadtverwaltung auch das Image der Stadt in Bezug auf Sauberkeit und als Vorreiterin in Umweltfragen durch die Schaffung eines Recyclingsystems verbessern.

*Leipzig* präsentiert einen Fall, der nicht nur gut zeigt, wie ein Plot einer dominanten lokalen Erzählung geschaffen, sondern auch aktiv genutzt wurde. Der Plot der vorherrschenden lokalen Erzählung konzentriert sich auf den Begriff der *Leipziger Freiheit* und das Bild einer „cool kid town“. In der Vorstellung von der Leipziger Freiheit werden Vergangenheit, Gegenwart

und Zukunft narrativ miteinander verknüpft – nicht nur im Hinblick auf die lange Geschichte einer kosmopolitischen Handelsstadt, sondern auch auf die Rolle der Stadt in der „friedlichen Revolution“ von 1989 und die experimentelle soziale und politische Atmosphäre der Zeit danach. Das mit diesem Begriff verbundene Stadtbild wurde nicht nur im Leipziger Stadtmarketing bis 2017, sondern auch im Rahmen der neueren städtischen Wohnungspolitik gezielt eingesetzt.

*Kalamata* ist ein weiterer Fall, in dem eine dominante lokale Erzählung aktiv genutzt wird. Dieses Narrativ entstand in den achtziger Jahren, nach einer erfolgreichen Reaktion auf ein verheerendes Erdbeben, die landesweit und international Beachtung fand. Die fast vergessene Provinzstadt nutzte diese positive Öffentlichkeitswirkung, um eine dynamische und innovative Kulturpolitik in Gang zu setzen und sich einen Platz im Kreis der Städte zu erobern, die international renommierte Festivals veranstalten. Mit einer international ausgerichteten, integrativen und partizipativen Kulturpolitik gelang es der Stadt, sich als eine Hochburg der zeitgenössischen europäischen Tanzkultur zu profilieren. Dieses Kapital wurde zur Förderung des Tourismus und lokaler Produkte von hoher Qualität eingesetzt; darüber hinaus bildete es die Hauptargumente für den Versuch Kalamatas, Kulturhauptstadt Europas für 2021 zu werden.

Die dominanten lokalen Erzählungen mit ihren Kernbegriffen können jedoch nicht nur bewusst für innovative politische Maßnahmen genutzt werden. Eine dominante lokale Erzählung mit ihren Kernbegriffen kann auch absichtlich verändert werden, um Innovationen zu fördern. Dies zeigt das Beispiel *Offenbach*. Offenbach galt und gilt als „Problemkind“ oder „Insel der Armut“ in der wirtschaftlich florierenden Rhein-Main-Region um Frankfurt. Die meisten sozialen Probleme der Stadt hängen damit zusammen, dass Offenbach die höchste Quote (rund 62%) an Einwohnerinnen und Einwohnern mit Migrationshintergrund in Deutschland hat. Interessanterweise ist es Offenbach gelungen, das negative Image einer Einwanderungsstadt in ein positives Image zu verwandeln – nämlich in das einer „arrival city“. Die damit zusammenhängende vorherrschende lokale Erzählung, die die Entscheidung über Innovationen in letzter Zeit bestimmt, lässt sich wie folgt zusammenfassen: Offenbach mag nicht perfekt sein, aber die Stadt erfüllt eine entscheidende Rolle innerhalb der Metropolregion Rhein-Main. Offenbach ist eine „arrival city“, der Ausgangspunkt für Integration der Region, wenn nicht gar Deutschlands. Es muss aber nicht nur eine authentische Geschichte sein, die zu den prägenden Merkmalen der Stadt passt, sondern sie muss auch durch entsprechende Ergebnisse untermauert werden. Und solche Ergebnisse können durch Innovation erzielt werden. Entsprechend gilt Offenbach als Vorreiterin bei der Integration von Migration, der lokalen Arbeitsmarktpolitik und von Verwaltungsreformen. Erwähnenswert ist schließlich, dass der Imagewandel Offenbachs als „arrival city“ auch durch den Verweis auf die Vergangenheit der Stadt ermöglicht wurde, da Offenbach seit dem 17. Jahrhundert, als sich die ersten Hugenotten in Offenbach niederließen und die Stadt zum ehemaligen Zentrum der Lederindustrie in Deutschland machten, arbeitssuchende Zugewanderte und Flüchtende auf der Suche nach einem Platz zum Leben aufnahm.

Die Stadt *Elefsina* am Stadtrand von Athen hatte eine ruhmreiche Vergangenheit als wichtiges kulturelles und religiöses Zentrum in der Antike. Aber nach dem Zweiten Weltkrieg wurde sie

zum Symbol für bedenkenlose Industrialisierung und Umweltkatastrophen. Elefsina wurde in Griechenland als „das verwundete Kind des 20. Jahrhunderts“ beschrieben, das auch schon vor der Finanzkrise von 2008 mit Deindustrialisierung, hoher Arbeitslosigkeit und Verarmung zu kämpfen hatte. Dennoch verfolgte die Stadt einen innovativen Ansatz zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts und des Umweltschutzes durch Zusammenarbeit und Vernetzung sowohl mit privaten Unternehmen als auch mit der lokalen Zivilgesellschaft. Darüber hinaus hat sie sich bemüht, sich in eine Stadt zu verwandeln, die Dienstleistungen und kulturelle Entwicklung fördert und es schließlich schaffte, im Jahr 2021 Kulturhauptstadt Europas zu werden.

In ähnlicher Weise konnte *Kassel* sein Image durch eine neue Erzählung verändern. Zum einen wurde und wird betont, dass Kassel eine oft unterschätzte Stadt voller Kontraste und Brüche ist, die auf den zweiten Blick viel zu bieten hat. Zum anderen wird durch die nun in der Stadt vorherrschende Erzählung betont, dass Netzwerke eine Schlüsselrolle in der Entwicklung der Stadt spielen. Dies ermöglicht es nicht nur externen Beobachtende (einschließlich Forschende, die die Entwicklung der Stadt untersuchen), sondern vor allem den lokalen Akteuren Antworten auf die Frage zu finden: „Wie ist es möglich, dass eine abgehängte Stadt wie ein ‚Phönix aus der Asche‘ aufersteht“? Für die lokalen Akteure war es zunächst wichtig zu erkennen, dass die Stadt nach der deutschen Wiedervereinigung und der EU-Osterweiterung von einer peripheren Lage (am ehemaligen „Eisernen Vorhang“) in das geographische Zentrum des Kontinents gerückt worden war – was die Stadt für die Ansiedlung von Unternehmen (insbesondere aus dem internationalen Speditionsbereich) interessant machte. Darüber hinaus wurden Mitglieder und Absolvierende der örtlichen Universität als Potential entdeckt, denen durch den Science Park Kassel Entwicklungsmöglichkeiten geboten wurden. Dies geschah im Rahmen der Entwicklung und Stärkung offener, aber dennoch zielgerichteter Netzwerke (sog. Clusterinitiativen), in denen Akteure aus Wirtschaft, Forschung und lokaler, aber auch regionaler Politik zusammenarbeiten.

*Athen* ist ein weiteres Beispiel, von dem man lernen kann, wie man nicht nur das Bild der Stadt aus der Perspektive ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, sondern vor allem die politische Praxis verändern und Innovationen hervorbringen kann. Dieser Fall macht aber auch deutlich, dass es nicht nur darum geht, die Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik aufgrund der Finanzkrise zu verändern. Der Fall zeigt, dass es auf Akteure (einen neuen Bürgermeister mit einer neu gegründeten politischen Organisation) ankommt, die das Narrativ verändern, welches in der städtischen Gesellschaft über die Stadt erzählt wird. Der neue Bürgermeister und die neu gegründete politische Organisation mit dem Namen „Dikaioma Stin Poli“, was „Recht auf die Stadt“ bedeutet und impliziert, dass sich die Stadtverwaltung für ihre Bürgerinnen und Bürger und deren Ideen öffnen sollte, konnten in Athen eine neue Erzählung schaffen – nämlich dass die Stadt einen partizipatorischen Ansatz verfolgt und auf Zusammenarbeit setzt, um Herausforderungen flexibel und innovativ zu begegnen. Darüber hinaus wird betont, dass Athen nicht nur über historisches und symbolisches Kapital verfügt, sondern auch über viel Humankapital, das in allen möglichen internationalen Netzwerken aktiv ist. Auf der Grundlage dieses neuen Verständnisses des Innovationspotenzials der Stadt wurde es möglich, eine Stadt zu werden, die bisher ungenutztes Wissen und ungenutzte Kapazitäten anzieht und als Motor von Kreativität wirkt, der selbst in harten Krisenzeiten Innovationen

auf den Weg bringt. Der Bürgermeister betonte: „Die parteipolitisierte Stadt konzentrierte sich auf klientelistische Praktiken. Der städtische öffentliche Dienst war introvertiert und bürgerschaftlichen Aktivistinnen und Aktivisten gegenüber feindselig eingestellt. Das haben wir geändert. Ich habe persönlich versucht, auf die Menschen zuzugehen, um Anregungen aus dem bürgerschaftlichen Bereich zu erhalten. Wir haben gemeinsam verschiedene Arten von Plattformen und Organisationen aufgebaut, um unsere Kräfte zu bündeln. Die Stadt hat eine dynamische strategische Vision, die offen genug gewesen ist, um ein breites Spektrum von Anregungen zu integrieren. Ich war beeindruckt von der Vielfalt und Originalität der Ideen und Aktivitäten, die es in Athen bereits gab, die aber nicht erkannt wurden und manchmal einfach nur vor sich hin flackerten, weil ihnen jede Art von institutionalisierter Anerkennung und Unterstützung gänzlich vorenthalten wurde.“

Etwas Ähnliches geschah in *Thessaloniki*. Auch in diesem Fall gelang es dem neuen Bürgermeister und seinen Anhängerinnen und Anhängern, einer neuen Erzählung zum Durchbruch zu verhelfen. Die neue Erzählung lief auf Folgendes hinaus: Provinzialität entspricht nicht dem Charakter von Thessaloniki. Die Wiederentdeckung des multikulturellen Erbes war eine Möglichkeit, die Stadt als offen und kosmopolitisch neu zu profilieren und damit eine Zukunftsperspektive in einer globalisierten Welt zu finden. Auf der Grundlage dieser breit geteilten Erzählung war es möglich, ein multikulturelles Erbe in die Identität der Stadt zu integrieren, das es ermöglicht, Verbindungen mit der multiethnischen Diaspora der Stadt herzustellen und Thessaloniki als traditionell kosmopolitische Stadt neu zu profilieren, was wiederum entscheidend für die Attraktivität der Stadt für Tourismus, Veranstaltungen und Unternehmen war. Ein ortsansässiger Geschäftsmann drückte es so aus: „Wir haben dieses berühmte touristische Kleinod namens Chalkidiki gleich um die Ecke, aber nur sehr wenige Touristinnen und Touristen haben unserer Stadt einen Besuch abgestattet. Das änderte sich, als wir für Jüdinnen und Juden, Türkinnen und Türken und unsere nördlichen Nachbarinnen und Nachbarn attraktiv wurden. Wir sind gut darin, Veranstaltungen zu organisieren, und jetzt haben wir unsere Innovationszentren erweitert und mehrere IT-Unternehmen, auch aus Israel, angezogen“.

Lokale politische Führung kann auch für Innovationen in Städten wie *Frankfurt* relevant sein. Das heißt, in einem Fall, in dem auf der einen Seite die Erzählung vorherrscht, dass die Stadt ein schnelllebiger Ort ist, der sich vorwärts bewegen will, weil die Stadt sich schnell verändert und sich an globale Trends anpasst, so dass Innovationen eher eine Notwendigkeit als eine Nebenwirkung sind. Auf der anderen Seite ist Frankfurt ein Fall von einer lokalen Gemeinschaft, die sich um sich selbst kümmert und nicht auf Initiativen aus dem Rathaus wartet. Aber auch unter solchen Bedingungen ist politische Führung gefragt – insbesondere wenn es darum geht, eine Innovation zu etablieren, die Bestand haben soll. Das zeigt der Frankfurter GrünGürtel, der mit rund 8.000 Hektar etwa ein Drittel der Fläche der Stadt ausmacht. Tom Koenigs, der von 1989 bis 1999 Umweltdezernent der Stadt Frankfurt am Main war, bezeichnete die innerstädtischen Grünflächen Frankfurts als unumstrittenes Charakteristikum der Stadt, das nach Ansicht der breiten Öffentlichkeit erhalten und möglichst erweitert werden sollte. Obwohl er eine wichtige Rolle bei der Entstehung des GrünGürtels spielte, betonte er: „Ich habe ihn nicht erfunden, aber ich habe ihn durchgesetzt und viele Menschen dafür begeistert.“ Vor allem aber war er es, der diese Innovation durch strenge rechtliche Regelungen

zu schützen half – nämlich durch die so genannte GrünGürtel-Verfassung, die durch einstimmigen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung geschaffen wurde. Sie legt die Ziele und Grenzen des GrünGürtels sowie die Verpflichtung der Stadtverordnetenversammlung fest, alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherung dieser Fläche zu ergreifen. Diese Verpflichtung beinhaltet, dass im Falle eines Ratsbeschlusses über die Nutzung von Teilen des GrünGürtels für andere Zwecke (Straßen usw.) dem GrünGürtel eine in Größe und Art gleichwertige Fläche hinzugefügt werden muss. Doch obwohl der Frankfurter GrünGürtel eine Erfolgsgeschichte ist, muss „ständig dafür gesorgt werden, dass dies in den Köpfen der Menschen bleibt. Eine große Stärke des GrünGürtels als nie endendes Programm, als Herausforderung, als Vision und Verpflichtung ist die intensive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger“ – wie der heutige Leiter der Projektgruppe GrünGürtel in einem Interview betonte. Das heißt, es muss durch kontinuierliche öffentliche Debatten sichergestellt werden, dass der Erhalt und möglichst auch der Ausbau des GrünGürtels ein entscheidender Bezugspunkt für politische Entscheidungen in Frankfurt ist.

### **Weiterführende Literatur**

- Braun-Thürmann, H. 2005. Innovation. Bielefeld: transcript Verlag.
- Egner, B, H. Heinelt, N-K. Hlepas (Hrsg.) 2021. Bedingungen lokaler Innovationen. Zur Bedeutung von kommunikativen Mechanismen und lokalen Narrativen, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Geißel, B. 2009. "How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the Local Level in Germany." *German Politics and Society* 27 (4): 51–71. doi:10.3167/gps.2009.270403.
- Heinelt, H. 2019. Challenges to Political Decision-making. Dealing with Information Overload, Ignorance and Contested Knowledge. London/New York: Routledge.
- Mulgan, G., S. Tucker, A. Rushanara, B. Sanders. 2007. *Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. Oxford: Oxford Said Business School.
- Ostrom, E., R. Gardner, R., J. Walker. 1994: *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.