

A woman is shown in profile, wearing VR goggles. Her hands are raised, interacting with a complex digital network of white lines and nodes that overlays the scene. The background is a vibrant blue with glowing light trails and particles, suggesting a futuristic or virtual environment. The overall aesthetic is high-tech and immersive.

# Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper | #4

Deutschland transformieren:  
Missionsagenturen als innovativer Baustein  
zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher  
Herausforderungen

### **Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft**

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Teilhabe produktiv miteinander zu verbinden – das ist der Kerngedanke und das Erfolgsrezept der Sozialen Marktwirtschaft. Doch der Klimawandel und die Begrenzung natürlicher Ressourcen, ein abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial, Globalisierungsprozesse und der digitale Wandel setzen unser bisheriges Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell unter Druck. Damit die Soziale Marktwirtschaft auch für künftige Generationen ein verlässliches Leitbild bleibt, müssen wir sie zu einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft transformieren.

Ein zentraler Ansatzpunkt unserer Arbeit ist hierbei die Innovations- und Gründungsdynamik als essenzielle Grundlage von Wettbewerbsfähigkeit, Wohlstand und gesellschaftlicher Entwicklung. Nur durch eine Steigerung dieser Dynamik wird es möglich sein, den heutigen Wohlstand zu erhalten und unsere Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig und zukunftsfähig zu gestalten. Wir erarbeiten forschungsbasierte Konzepte und handlungsorientierte Lösungen, um Innovation und Gründung zu fördern – und diese in den Dienst der Nachhaltigkeitstransformation zu stellen.

Weiterführende Informationen zu unserer Arbeit:  
[Innovations- und Gründungsdynamik stärken](#)

# Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

## Focus Paper | #4

### Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen

Ralf Lindner<sup>1</sup>  
Florian Wittmann<sup>1</sup>  
Thomas Jackwerth-Rice<sup>1</sup>  
Stephanie Daimer<sup>1</sup>  
Jakob Edler<sup>1,2</sup>  
Daniel Posch<sup>3</sup>



# Inhalt

<b>Executive Summary</b>	<b>6</b>
■ <b>1. Gesellschaftlichen Herausforderungen durch systemische Lösungen begegnen</b>	<b>9</b>
■ <b>2. Missionsorientierung als transformative Politik</b>	<b>12</b>
■ <b>3. Missionsorientierte Politik umsetzen – strukturelle Hemmnisse in Deutschland</b>	<b>14</b>
■ <b>4. „Mission possible“: Wie Missionsagenturen transformative Politik in Deutschland voranbringen</b>	<b>17</b>
4.1. Warum eine Missionsagentur?	17
4.2. Funktionsanforderungen	18
4.3. Struktur, Kompetenzen und institutionelle Einbettung	20
4.4. Notwendige Fähigkeiten einer Missionsagentur	22
4.5. Die Etablierung einer Missionsagentur	28
■ <b>5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen</b>	<b>30</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>32</b>
<b>Acknowledgements/Danksagung</b>	<b>34</b>
<b>Impressum</b>	<b>35</b>

---

# Executive Summary

*Dieser Diskussionsbeitrag regt einen institutionellen Paradigmenwechsel auf dem Feld der transformativen, missionsorientierten Politik an, der bislang wenig diskutiert wurde: die Einrichtung einer fachlich spezialisierten Agentur als zentraler „Mission owner“, der eine federführende und umfassende Steuerung transformativer Missionen sicherstellt, die quer zu etablierten Politikfeldern liegt. Eine solche Missionsagentur, die im Bereich des Bundeskanzleramts angesiedelt ist, würde im Rahmen ihres Mandats als eigenständiger Akteur die Mission über den gesamten Missionszyklus begleiten und mitgestalten.*

- Unsere Gesellschaft ist mit enormen Herausforderungen konfrontiert, an deren Bewältigung nicht nur das Wohlergehen aktueller, sondern auch künftiger Generationen hängt. Klimawandel, demographische Entwicklung oder die Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen sind durch herkömmliche Politikansätze kaum bewältigbar. Daher bedarf es einer stärker transformativen Ausrichtung der Politik.
- In vielen Industrieländern findet sich eine stärkere Hinwendung zu transformativen Ansätzen, wie der „missionsorientierten Politik“ statt, die einen sektor- und ressortübergreifenden Ansatz verfolgt. Auch in Deutschland ist eine Orientierung in diese Richtung erkennbar, wie beispielsweise der Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung zeigt.
- Allerdings stellt der Wandel hin zu einer stärker transformativ ausgerichteten Politik die etablierten Strukturen und Handlungsmuster vor grundlegende Herausforderungen. Zu diesen

zählen unter anderem 1) der politikfeld- und sektorübergreifende Anspruch, 2) die Notwendigkeit, (auf den ersten Blick) widerstreitende Handlungsanforderungen miteinander zu vereinen, und 3) das Spannungsverhältnis zwischen klarer Zielformulierung und sich erst im Zeitverlauf erschließenden Lösungswegen.

- Das politisch-administrative System Deutschlands ist nur unzureichend auf diese Anforderungen vorbereitet. Zu den zentralen strukturellen Barrieren, die eine transformative, missionsorientierte Politik in Deutschland behindern, zählen unter anderem 1) die stark ausgeprägten Ressortegoismen, die die konstruktive Zusammenarbeit über Sektorgrenzen hinweg erheblich erschweren, 2) Defizite bei der Stakeholder-Aktivierung sowie 3) die bestehenden intraorganisationsfunktionslogiken der Ministerialverwaltung.
- Vor diesem Hintergrund regt dieses Diskussionspapier einen institutionellen Paradigmenwechsel an: die Einrichtung einer fachlich spezialisierten „Agentur“ mit Verantwortlichkeit für die umfassende Steuerung einer transformativen Mission, welche quer zu etablierten Politikfeldern liegt.
- Dieses bis dato im deutschsprachigen Raum noch nicht diskutierte Modell einer Missionsagentur, die Strategieführerschaft und Ownership für die Mission übernimmt, Akteure für die Umsetzung mobilisiert und eine reflexive Missions-Governance herstellt, erscheint besonders geeignet, die Voraussetzungen für gelingendes,

transformatives politisches Handeln zu schaffen. Dieser Diskussionsbeitrag skizziert einen Rahmen für einen möglichen Lösungsansatz, dessen detaillierte (rechtliche) Ausgestaltung vom jeweiligen Kontext abhängig ist.

- Es wird angeregt, dass dieser *institutionalisierte Change Agent* als eigenständiger Akteur im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts als zentraler „mission owner“ mit Verantwortlichkeit für eine bestimmte Mission agiert. Dies würde die hohe politische Priorität der Mission unterstreichen und die Bearbeitung der Mission der Ressortkonkurrenz entziehen. Voraussetzungen hierfür sind eine ausreichende Budgetausstattung sowie hinreichende Handlungsmöglichkeiten für zentrale Bereiche der jeweiligen Mission.
- Die Stärke der Missionsagentur ergibt sich vor allem aus dem Zusammenspiel von Fachexpertise, Prozesskompetenz, guter Vernetzung, einem klaren politischen Mandat und der Verpflichtung gegenüber dem Missionsziel. Die Rolle der Missionsagentur geht dabei klar über die des Koordinators hinaus. Ein wesentlicher Aspekt für die Entfaltung einer politischen Bindungswirkung ist ein jährlicher Fortschrittsbericht, welcher im Kabinett behandelt werden sollte.
- Der Missionsagentur kommt im Laufe des Missionszyklus eine Reihe verschiedener Aufgaben und Funktionen zu:
  - \_ Alle Phasen der Mission – von der Formulierung bis hin zur Umsetzung – aktiv begleiten, Fortschritte monitoren und die Erkenntnisse laufend in die Missionsimplementierung einfließen lassen.
  - \_ Die Umsetzung der für die Mission zentralen Politikinstrumente federführend übernehmen.
  - \_ Den eingesetzten Instrumentenmix laufend weiterentwickeln.
  - \_ Problemorientierte, sektorübergreifende experimentelle Ansätze entwerfen, umsetzen und skalieren.
  - \_ Relevante Stakeholder und deren Ressourcen über alle Phasen der Mission hindurch einbinden bzw. mobilisieren.
  - \_ Impulse für den öffentlichen Diskurs geben.
- Zu den zentralen Fähigkeiten, die eine Missionsagentur zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigt, gehören die fachliche und methodische Gestaltung von Missionsprozessen, die gezielte Integration, Vernetzung und Mobilisierung aller relevanten Akteure sowie kontinuierliches Lernen und Weiterentwicklung der Mission.
- Die Aufgaben der Missionsagentur sind unter anderem durch methodisch bzw. problemorientierte thematisch spezialisierte Organisationseinheiten mit einer heterogenen Belegschaft aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu erreichen.
- Das vorgeschlagene Governance-Modell könnte im Hinblick auf die folgenden Aspekte einen Mehrwert gegenüber dem Status quo bieten:
  - \_ Eine thematisch spezialisierte Missionsagentur kann dazu beitragen, Koordinations- und Ownership-Probleme zu reduzieren und eine Engführung auf einzelne Sektorpolitiken zu verhindern.
  - \_ Durch die Schaffung eines problemorientierten Zugangs innerhalb einer neu gegründeten Agentur können Pfadabhängigkeiten sowie die politische Konkurrenzlogik zwischen den Ministerien bei Missionen überwunden werden.
  - \_ Indem experimentelle Ansätze der Verantwortlichkeit der Missionsagentur zugeordnet werden, können diese nicht nur gestärkt und damit Politiklernen gefördert, sondern auch die tendenziell strukturkonservativen Ministerialstrukturen entlastet werden.
- Das Modell der Missionsagentur stellt kein Allheilmittel zur Überwindung der vorhandenen strukturellen Probleme dar, sondern eignet sich insbesondere für Missionen mit transformativem Charakter, die quer zu etablierten Politikfeldern liegen. Dies ist beispielsweise bei der Trans-

formation hin zu einer Kreislaufwirtschaft der Fall, da hier ein besonders hoher Bedarf an Koordination und Zusammenarbeit bislang weitgehend unverbundener Sektorpolitiken und Akteure besteht. Auch wäre es denkbar, einzelne der von uns vorgeschlagenen Funktionalitäten zur Neukonfiguration der innovationspolitischen Governance-Landschaft auch abseits der Etablierung einer Missionsagentur zu erwägen und so auf eine stärkere Missionsorientierung hinzuwirken.

- Die Auswahl der zu bearbeitenden Mission – mitsamt der übergeordneten Ziele – muss das Ergebnis eines politischen Prozesses sein (Kodifiziert beispielsweise im Koalitionsvertrag). Eine Missionsagentur kann ergo erst nach erfolgter Auswahl der grundsätzlichen Thematik sowie nach der Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen gegründet werden. Eine führende Rolle sollte die Missionsagentur spätestens bei der Operationalisierung und Spezifizierung der Ziele einnehmen.
- Es wird angeregt, die skizzierte Agenturlösung zunächst für die Umsetzung einer Mission zu pilotieren und diesen Umsetzungsprozess wissenschaftlich zu begleiten. Dieser Ansatz böte die Möglichkeit zum politischen Lernen, sowohl für die konkret verfolgte Mission als auch für weitere potenzielle Missionsagenturen.



# 1. Gesellschaftlichen Herausforderungen durch systemische Lösungen begegnen

Deutschland, Europa und die Welt stehen vor enormen gesellschaftlichen Herausforderungen, von deren Bewältigung nicht nur das Wohlergehen aktueller, sondern auch künftiger Generationen abhängt. Die größte Herausforderung stellt der Klimawandel dar. Dieser kennt weder nationale noch sektorale Grenzen. Wenn es der Weltgemeinschaft nicht gelingt, ihre Art zu leben in nahezu allen Bereichen zeitnah umzustellen, ist die Existenz allen Lebens bedroht. Derartige Herausforderungen sind durch herkömmliche politische Ansätze kaum zu bewältigen. Stattdessen sind grundlegende Systemtransformationen in zentralen Sektoren und Politikfeldern erforderlich.

Das Konzept der Missionsorientierung rückt deshalb in der wissenschaftlichen und politischen Debatte immer stärker in den Vordergrund. Dabei wird die Diskussion oft auf eine Änderung der Forschungs- und Innovationspolitik reduziert, auch wenn angesichts der Komplexität der Probleme eine breitere Perspektive notwendig ist. Eine moderne Innovationspolitik ist auch Transformationspolitik, die Innovationspolitik mit anderen Politikansätzen eng verzahnt. Missionsorientierte Politik soll damit sektorübergreifend Akteure auf die gemeinsame Bewältigung gesellschaftlicher Probleme ausrichten.

Beispiele für Missionsorientierung sind auf europäischer Ebene der European Green Deal sowie die EU-Missionen im Forschungsprogramm *Horizon Europe*. Mit ihnen hat die Europäische Kommission ambitionierte, transformative Programme initiiert.

Auch in Deutschland ist eine Orientierung hin zu einer stärker formativ ausgerichteten Politik zu erkennen, die über einen inkrementellen Wandel des Status quo hinausgeht. So wurde im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung eine Weiterentwicklung des missionsorientierten Ansatzes in der Hightech-Strategie vereinbart (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021). Diese im November 2022 noch in der Entwicklung befindliche Strategie deutet mit dem Namen „Zukunftsstrategie“ ein ganzheitlicheres Verständnis von Veränderungsprozessen an, welches über einen engen Technologiefokus hinausgeht. Daneben belegen auch die Schaffung einer Agentur für Sprunginnovationen (SprinD) im Jahr 2019, die Initiierung der Allianz für Transformation im Bundeskanzleramt und die Bestrebungen zur Gründung einer Deutschen Agentur für Transfer und Innovation (DATI) den Wunsch, umfassende und richtungweisende Veränderungsprozesse anzustoßen. Ähnliches ist auch auf Landesebene beobachtbar. So hat sich die aktuelle nordrhein-westfälische Landesregierung vorgenommen, die Einrichtung einer Transformationsagentur zu prüfen (CDU und Bündnis 90/Die Grünen 2022: 43).

Der Wandel hin zu einer stärker transformativ ausgerichteten Politik stellt allerdings die etablierten Strukturen und Handlungsmuster vor grundlegende Herausforderungen (Lindner et al. 2021: 12 ff.; vgl. hierzu Kapitel 2). Das betrifft unter anderem die signifikant erhöhten Koordinationsanforderungen, die die Bearbeitung quer zu etablierten Politikfeldern liegender Probleme mit sich bringt. Ein weiteres

Kennzeichen transformativer Ansätze ist die Notwendigkeit zur produktiven, ko-kreativen Interaktion mit heterogenen Stakeholder-Gruppen (ebd.)

Solch ein fundamentaler Wandel – hin zu politikfeldübergreifendem Handeln – stellt jedes gewachsene politisch-administrative System vor große Herausforderungen, so auch das deutsche. Welche strukturellen Hindernisse der Umsetzung einer transformativen, missionsorientierten Politik in Deutschland im Wege stehen, wird in Kapitel 3 dieses Diskussionspapiers erörtert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen eine Neuausrichtung auf eine transformative, missionsorientierte Politik und deren konkrete Umsetzung in Deutschland gelingen kann. Dieses Diskussionspapier leistet einen Beitrag zu dieser aktuellen Debatte, indem es eine innovative institutionelle Lösung zur Überwindung bestehender Hindernisse skizziert und einen Impuls gibt, um missionsorientierte Politik in Deutschland neu zu denken: die Schaffung einer im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selbstständig agierenden und thematisch spezialisierten Missionsagentur, die eine federführende Rolle für eine ausgewählte Mission übernimmt und im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts angesiedelt ist.

Dabei verstehen wir den Begriff der „Agentur“ als Chiffre für eine tatsächlich umfassend neue institutionelle Lösung, wie sie international in verschiedenen Kontexten unter dem Begriff der „agency“ diskutiert wird (Breznitz, Ornston und Samford 2018; Kattel, Drechsler und Karo 2022). Während die Expertenkommission Forschung und Innovation zu Recht davor warnt, Agenturlösungen als ein „Allheilmittel“ zu sehen (Expertenkommission Forschung und Innovation 2022: 35), bietet der gezielte Einsatz eines *institutionalisierten Change Agents* die Chance, bestehende Systemdefizite zu überwinden, Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen, die Kräfte verschiedener Akteure auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten und gleichzeitig die notwendigen Kapazitäten und Fähigkeiten für eine stärker transformativ ausgerichtete Politik bereitzustellen. Transformativer

Wandel impliziert eine systemische Herangehensweise und die Einbindung neuer Akteurskonstellationen, die in dieser Form von sektoralen Politiken bislang nur unzureichend mitgedacht werden. Eine thematisch und auf die Unterstützung einer Mission spezialisierte Missionsagentur mit einer zeitgemäßen agilen Arbeitsweise böte im Gegensatz zur Weiterentwicklung bestehender organisationaler Lösungen einen Mehrwert weit über das Aufbrechen etablierter Handlungsmuster hinaus. Dies veranschaulichen wir am Beispiel der Kreislaufwirtschaft als einer Herausforderung mit Missionscharakter.

### **Wandel verantwortlich, proaktiv und gemeinsam mit den relevanten Stakeholdern voranbringen**

Mit dem in diesem Diskussionspapier vorgestellten Ansatz skizzieren wir das bis dato im deutschsprachigen Raum noch nicht diskutierte Modell einer im Rahmen ihres Mandats selbstständig agierenden Einrichtung im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts, welche das fachliche Know-how, die Ressourcen, aber auch das klare Mandat besitzt, um die von der Politik ausgewählte und definierte Mission aktiv im Zusammenspiel mit Bundesministerien und weiteren Stakeholdern weiterzuentwickeln und zu gestalten. Mittels regelmäßiger Berichtspflichten zur Umsetzung der Mission leistet die Agentur einen Überblick über den Missionsfortschritt und die eigene Tätigkeit; die abgeleiteten Handlungsempfehlungen bieten zudem die Grundlage für die politische Rückbindung an das Handeln einzelner Ministerien.

Die hier vorgeschlagene Lösung geht bewusst über die Rolle eines Forschungs- und Innovationsförderers hinaus. Sie unterscheidet sich auch grundlegend von Agenturen, wie sie bei klassischen Missionen wie die Mondlandung oder andere Technologieprojekte zum Einsatz kamen (Robinson und Mazzucato 2019). Zudem verkörpert die vorgeschlagene Lösung bewusst keinen (staats)dirigistischen Ansatz, sondern stellt die Mobilisierung verschiedener Stakeholder und die gemeinsame Problemlösungsperspektive in den Vordergrund. Durch ihre Struktur und Arbeitsweise soll sie die Marktkräfte stärken

und konstruktiv einbinden, beteiligten Stakeholdern Orientierung geben und damit effektives staatliches Handeln bei der Verwirklichung der jeweiligen Mission befördern.

In dem vorliegenden Diskussionspapier beschreiben die Autor:innen die notwendigen Funktionen, Fähigkeiten sowie die institutionelle Einbettung einer solchen Missionsagentur. Darüber hinaus stellen sie auch erste Überlegungen dazu an, wie der Weg zur Etablierung der Agentur ausgestaltet werden sollte. Denn neben dem dezidierten politischen Willen, bestehende Handlungsmuster und -strukturen durch die Einrichtung eines *institutionalisierten Change Agents* zu ändern, ist ein schrittweises Vorgehen und stetes Lernen erforderlich. Schließlich braucht es hierfür nicht nur geeignete Arbeitsmodi und Routinen innerhalb der neu gegründeten Organisation. Auch die Interaktion mit bestehenden Akteuren des politisch-administrativen Systems erfordert Anpassungen. Die Autor:innen plädieren deshalb dafür, die skizzierte Agenturlösung zunächst für die Umsetzung einer Mission – unter wissenschaftlicher Begleitung – zu pilotieren. Dieser Ansatz böte die Möglichkeit zum politischen Lernen – sowohl für die konkret verfolgte Mission als auch für weitere potenzielle Anwendungsfälle. Beispielsweise könnten einzelne der von uns vorgeschlagenen Funktionalitäten zur Neukonfiguration der innovationspolitischen Governance-Landschaft auch abseits der Etablierung einer Missionsagentur dienlich sein. So wäre es denkbar, einzelne Funktionalitäten im Zuge der konkreten Ausgestaltung der von der Bundesregierung angekündigten Deutschen Agentur für Transfer und Innovation (DATI) umzusetzen und dieser so eine gewisse missionsorientierte Ausrichtung zu verleihen.

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung einer Missionsagentur – z. B. deren Rechtsform und rechtliche Ausgestaltung – wird in diesem Diskussionspapier nicht tiefergehend thematisiert. Dies rührt zum Ersten daher, dass die passenden Antworten auf derartige Fragen aus vertieften Analysen erwachsen müssen, die den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würden. Zum Zweiten stellt die konkrete Ausgestaltungsform auch das Ergebnis politischer

Aushandlungsprozesse dar und hängt stark von der zu erfüllenden Mission bzw. dem zu lösenden Problem und dessen Kontext ab. Dieses Diskussionspapier zielt daher vielmehr darauf ab, eine konkrete, umsetzungsorientierte Debatte anzustoßen mit Blick auf die notwendigen institutionellen Veränderungen für eine ernst gemeinte und Erfolg versprechende Missionspolitik in Deutschland und die politischen und institutionellen Herausforderungen, die es hierzu noch zu bewältigen gilt. Die dabei identifizierten Herausforderungen können den Ausgangspunkt für weitere Analysen und Konkretisierungen bilden.

## 2. Missionsorientierung als transformative Politik

Missionsorientierte Politik nimmt gesamtgesellschaftliche Probleme zum Ausgangspunkt und fördert gemeinschaftliches, koordiniertes Handeln unterschiedlicher Akteure zur Problembewältigung. Dieses Kapitel zeigt auf, für welche Problemlagen sich der Ansatz der Missionsorientierung eignet und welche Anforderungen dieser für die Politikgestaltung mit sich bringt.

Unser Verständnis missionsorientierter Politik orientiert sich an der Definition von Lindner et al. (2021), die bei Missionen als sektor- und ressortübergreifendem Ansatz den transformativen Charakter in Zielsetzung und Herangehensweise hervorheben:

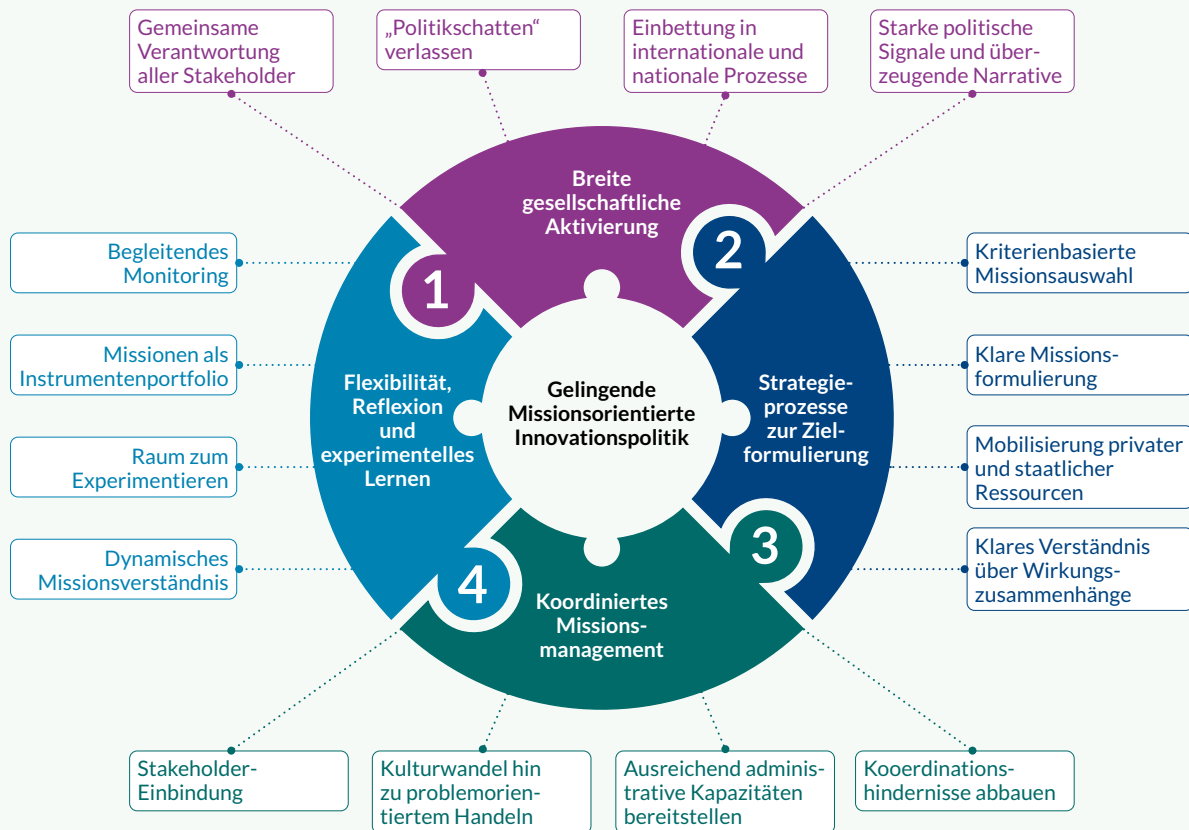
*„Wir verstehen Missionsorientierte Innovationspolitik als einen sektor- und fachressortübergreifenden Ansatz, um über die Generierung und Anwendung von Wissen und Innovation ambitionierte und klar formulierte Ziele zu erreichen, die drängende gesellschaftliche Herausforderungen betreffen. Die Ziele müssen eindeutig sowie mess- und überprüfbar definiert sein und innerhalb eines verbindlichen Zeitrahmens umgesetzt werden. Nur wenn Missionen neben der Generierung von Wissen und Innovation auch auf Verhaltens- und Strukturveränderungen abzielen, liefern sie Beiträge zu umfassenden Systemtransformationen. Praktiken, Akteure und Institutionen müssen infolge der Transformationen neu konfiguriert werden“ (Lindner et al. 2021: 7).*

Die besondere Herausforderung für Missionen liegt neben dem sektorübergreifenden Anspruch in der Existenz widerstreitender Handlungsanforderungen: Während Missionen einerseits auf ein klares Ziel ausgerichtet sein sollten, ist der Weg zur Zieler-

reichung oftmals unklar und kristallisiert sich erst im Laufe des Prozesses heraus (Wanzenböck et al. 2020). Es braucht daher eine Kombination aus einerseits klarer Direktionalität und Kontinuität sowie andererseits Raum für Experimente und das Ausprobieren verschiedener Lösungsansätze. Deterministische Roadmaps und mechanistische Ansätze werden den besonderen Anforderungen von transformativen Missionen hingegen nicht gerecht.

Zudem stehen Missionen im Spannungsverhältnis einer Top-down- vs. Bottom-up-Logik. Einerseits sind Ownership und klare Signale seitens der beteiligten staatlichen Akteure wichtige Erfolgsvoraussetzungen für Missionen (Lindner et al. 2021). Andererseits stellt die Mobilisierung möglichst vieler unterschiedlicher (nationaler, regionaler und/oder lokaler) Akteure für ein gemeinsames Ziel eine notwendige Bedingung für transformative Veränderung dar. Regierungsinterne Aushandlungsprozesse müssen also mit der Fähigkeit kombiniert werden, relevante Akteure – bspw. durch geeignete Beteiligungsprozesse – zu mobilisieren und deren Ressourcen (organisatorisch, finanziell und diskursiv) effektiv einzubinden. Ob und inwiefern relevante Akteure bereit sind, sich an der Erfüllung einer Mission zu beteiligen, hängt unter anderem stark von der gesellschaftlichen Legitimität der Mission ab. Deshalb müssen sich politische Entscheidungsträger:innen einer öffentlichen Debatte über Zielrichtung sowie über Wege zur Zielerreichung stellen und mit unterschiedlichen Stakeholdern ein gemeinsames Missionsverständnis entwickeln. Dies muss geschehen, ohne dabei die ambitionierten Ziele der Mission durch Partikularinteressen zu verwässern.

ABBILDUNG 1 **Zentrale Bausteine für eine gelingende missionsorientierte Innovationspolitik**



Quelle: Lindner et al. 2021: 10–11

| BertelsmannStiftung

Missionsorientierte Politik ist – wie diese Ausführungen zeigen – vergleichsweise voraussetzungsreich und anspruchsvoll. Angesichts der hohen Anforderungen an die Art der Politikgestaltung gilt es klarzustellen, dass der missionsorientierte Ansatz nicht für jedes Problem geeignet ist. Der Fokus von Missionen sollte primär auf den drängenden gesellschaftlichen Herausforderungen liegen, die eines transformativen Wandels und damit eines kollektiven Handelns aller beteiligten Akteure bedürfen (Lindner et al. 2021; Janssen et al. 2020).

Auch wenn es kein allgemeingültiges Erfolgsrezept für transformativen Wandel gibt, so können doch einige grundlegende Ansatzpunkte für eine erfolg-

reiche Umsetzung missionsorientierter Politik genannt werden. Lindner et al. (2021) haben vier zentrale Bausteine identifiziert: 1) eine breite gesellschaftliche Aktivierung, 2) umfassende Strategieprozesse zur Zielformulierung von Missionen, 3) ein koordiniertes und ressourcenmäßig gut ausgestattetes Missionsmanagement sowie 4) ein flexibler, reflexiver Ansatz, der experimentelles Lernen befördert (vgl. Abbildung 1). Diese Ansatzpunkte bilden die Grundlage für die weiteren Überlegungen des vorliegenden Papiers.

### 3. Missionsorientierte Politik umsetzen – strukturelle Hemmnisse in Deutschland

Zwar wird die Notwendigkeit für ein stärker transformatives Handeln allgemein erkannt, allerdings erscheinen die gegenwärtigen politisch-administrativen Strukturen und Prozesse in Deutschland nur bedingt geeignet, den Anforderungen für eine transformative Politikgestaltung gerecht zu werden. Auf systemischer Ebene lassen sich insbesondere drei eng miteinander verwobene Problembereiche identifizieren:

#### (1) Koordinationsdefizite

Eines der größten Hindernisse der deutschen Politik im Hinblick auf missionsorientiertes und transformativ ausgerichtetes, politisch-administratives Handeln besteht in der unzureichenden Koordination über Sektor- und Ressortgrenzen hinweg (vgl. auch OECD 2022: 330). Als wesentliche Ursache für die mangelhafte Koordination zwischen Ministerien gilt das stark ausgeprägte Ressortprinzip, welches den einzelnen Bundesministerien jeweils eigene Verantwortungsbereiche zuweist (Art. 65 GG). Dies, meist verstärkt durch den in Deutschland üblichen Koalitionsparlamentarismus, führt zu Ressortwettbewerb, Abgrenzung und Silobildung.

Damit stehen Politikgestaltung und Umsetzung insbesondere dann vor erheblichen strukturellen Barrieren, wenn mehrere Zuständigkeitsbereiche betroffen sind und eine integrativ-übergreifende Herangehensweise an Probleme angezeigt ist. Statt der – nicht nur im bundesdeutschen System – zu beobachtenden „negativen Koordination“ (Scharpf 2000), die sich weitgehend auf formalisierten Informationsaustausch beschränkt, ist ein Modus der Zu-

sammenarbeit erforderlich, der von einer gemeinsamen Perspektive der beteiligten Ressorts auf das zu bearbeitende Policy-Problem (sog. „positive Koordination“) getragen wird (Lindner 2012).

Eine unmittelbare Folge der identifizierten Koordinationsdefizite sind Schwächen bei der übergreifenden Strategieentwicklung, in deren Rahmen überhaupt erst gemeinsame Problemlösungsperspektiven entwickelt und Zielvorstellungen vereinbart werden (Warnke, Priebe und Veit 2022). Ergo laufen Ansätze für transformative Politik Gefahr, stark aus der Perspektive der einzelnen Fachpolitiken und ihrer Communities heraus diskutiert zu werden. Daraus erwachsen eher fragmentierte Einzellösungen, anstatt breite Lösungsansätze anzustreben, welche gezielt das Zusammenspiel verschiedener Politikfelder, Akteure und Instrumente befördern. Derartige politikfeldübergreifende Policy-Mixes werden beispielsweise vom Rat für Nachhaltige Entwicklung sowie von weiteren Beratungsgremien der verschiedenen Ressorts der Bundesregierung in einem gemeinsamen offenen Brief gefordert (Schnappauf et al. 2022).

Ein Ansatzpunkt zur Überwindung von Ressortegoismen und damit zur stärkeren Integration von Fachpolitiken liegt in der Stärkung der politischen Führung der übergeordneten Ebene, da es unterhalb der Kabinettsebene bzw. des Kanzleramts an wirksamen Mechanismen hierfür mangelt. Allerdings hatte Fritz W. Scharpf bereits in der „klassischen“ Koordinationsliteratur festgehalten, dass vorausschauende Planung nur mit positiver Koordination gelingen könne. Diese dürfte aber zu voraussetzungsreich

sein, um unter gegebenen Bedingungen der Ministerialverwaltung zu gelingen (Scharpf 1973: 75).

Diese ausgeprägten Koordinationsschwächen konnten auch bei der Gestaltung und Umsetzung der Hightech-Strategie 2025 (HTS 2025) beobachtet werden. Trotz des Anspruchs der Bundesregierung, eine gemeinsame Strategie zu formulieren, war die Umsetzung der Missionen im Rahmen der HTS 2025 stark durch Kompetenzabgrenzungen zwischen den Ressorts geprägt (Breitinger et al. 2021; Roth et al. 2021). So weist auch die Expertenkommission Forschung und Innovation (2021: 49) darauf hin, dass die bestehenden Organisationsstrukturen den „Koordinations-Anforderungen“ von Missionen entgegenstehen. In der Konsequenz ist es bei der Mehrzahl der Missionen daher nicht gelungen, Zielsetzungen in konkrete Handlungsansätze zu übersetzen und Ownership bzw. ein gemeinsames Problemverständnis unter den beteiligten Akteuren zu entwickeln (Roth et al. 2021).

## (2) Organisationsstrukturelle und -kulturelle Defizite

Ein weiterer zentraler Defizitbereich, eng verwoben mit den zuvor genannten Aspekten, liegt in den intraorganisationalen Funktionslogiken der Ministerialverwaltungen. Sowohl die Struktur als auch die Organisationskultur stellen große Hürden dar, um das vorhandene fachliche, kreative Potenzial auszuschöpfen. Zu den strukturellen Herausforderungen zählen etwa Anreizsysteme, die karriere- statt ergebnisorientiert sind, und strenge Hierarchien. Als kulturelle Hemmnisse können unter anderem stark formalisierte Verfahren der Kommunikation und der Entscheidungsfindung, Personalführung und die Abwesenheit einer „Fehlerkultur“ genannt werden. In Summe ist es so schwierig, Transformationsprozesse anzustoßen und sich stärker an partizipativen und experimentellen Ansätzen zu orientieren.

Die Anforderungen, die sich im Kontext einer transformativen Politik ergeben, stehen oftmals im Widerspruch zu den traditionellen Leitbildern in der Verwaltung (Braams et al. 2021). Dementsprechend

sind die Ministerialverwaltungen oftmals nicht in der Lage, die Rolle eines *Change Agents* auszufüllen, der Veränderungen innerhalb und außerhalb der eigenen Organisation anstößt.

Auch diese strukturelle Schwäche trat im Zuge der Umsetzung HTS 2025 zutage. So erscheint der selbstgesteckte Anspruch der HTS 2025, eine lernende Strategie zu sein (vgl. BMBF 2018: 61), allenfalls teilweise realisiert. Zwar wurde mit dem High-Tech Forum auf übergreifender Ebene ein Expertengremium etabliert, die Rolle von Lernprozessen und Vorausschau insbesondere auf der Missionsebene blieb allerdings unklar. Auch eine übergreifende Evaluation der HTS 2025 fand bislang nicht statt (Roth et al. 2021).

## (3) Defizite bei der Stakeholder-Aktivierung

Ministerialverwaltungen unterhalten traditionell vielfältige Beziehungen zu Stakeholder-Gruppen, nicht zuletzt zu den Bürger:innen und zur allgemeinen Öffentlichkeit. In den letzten Jahrzehnten haben sich zudem die Formen dieser Austauschbeziehungen ausdifferenziert und sind mit zahlreichen partizipativen Formaten angereichert worden. Allerdings beschränken sich all die unterschiedlichen Ausprägungen der Interaktion zwischen Ministerialverwaltung und Außenwelt zumeist entweder auf die rechtlich vorgesehenen Verfahren im Rahmen von Verwaltungsakten (wie die Beziehung zwischen Fördergeber und nehmer), haben primär konsultativen Charakter oder erfüllen lediglich Informationsfunktionen.

Erfolgreiche transformative Politik setzt hingegen die intensive Einbindung der jeweils relevanten Stakeholder-Gruppen und verschiedener Fachpolitiken voraus. Einbindung ist dabei vor allem in Sinne von Ko-Kreation und „Aktivierung“ zu verstehen, die sich über sämtliche Phasen einer Mission von der Formulierung bis zur Umsetzung erstreckt. Idealerweise geht die Aktivierung qualitativ deutlich über konsultative Beiträge hinaus und zielt nicht zuletzt auch auf die Übernahme einer ver-

bindlichen Teilverantwortung für den Missionserfolg ab (Lindner et al. 2021).

Auch bei der Umsetzung der HTS 2025 konnten derlei Mängel hinsichtlich der Stakeholder-Einbindung beobachtet werden. So wurde das Potenzial von Missionen im Sinne einer breiten Mobilisierung relevanter Stakeholder, die sowohl zur Entwicklung von Lösungsstrategien beitragen als auch aktiv Ressourcen zur Problemlösung einbringen könnten, kaum genutzt (Roth et al. 2021).

Die genannten Defizite finden auch in der aktuellen OECD-Analyse der deutschen Innovationspolitik ihren Niederschlag. So empfiehlt die OECD ausdrücklich die Einbeziehung unterrepräsentierter Gruppen, ein agiles und experimentell ausgerichtetes Handeln im Hinblick auf den privaten Sektor sowie marktschaffende Ansätze (OECD 2022: 19–29).

Bekanntlich wurde im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung eine Weiterentwicklung des missionsorientierten Ansatzes vereinbart, was auch von der EFI (Expertenkommission Forschung und Innovation 2021) bzw. dem Hightech-Forum (2021: 4) gefordert wurde. Während die Umbenennung von „Hightech-Strategie“ in „Zukunftsstrategie“ ein breiteres Innovationsverständnis signalisieren könnte, sind Details zur Zukunftsstrategie bislang unklar. Erste Signale lassen allerdings keine grundlegenden Veränderungen in Richtung eines ressortübergreifenden Ansatzes oder innovativer und offener Prozesse der Strategieentwicklung erwarten.



## 4. „Mission possible“: Wie Missionsagenturen transformative Politik in Deutschland voranbringen

### 4.1. Warum eine Missionsagentur?

Die Defizitanalyse des vorangegangenen Kapitels weist auf tiefliegende strukturelle Hindernisse im politisch-administrativen System bei der Umsetzung einer transformativen, missionsorientierten Politik hin. Vor dem Hintergrund einer Debatte über geeignete Governance-Modelle für erfolgreiche transformative, missionsorientierte Politik schlagen die Autor:innen dieses Diskussionsbeitrags vor, die Einrichtung eines *institutionalisierten Change Agents* als Alternative zu den bestehenden Strukturen in den Blick zu nehmen. Wenngleich Agenturlösungen generell als eine Option für missionsorientierte Politik angesehen werden, ist deren Ausgestaltung immer kontextspezifisch zu denken (vgl. Breznitz, Ornston und Samford 2018 für eine erste Diskussion). In Deutschland wurden die Möglichkeiten neuer Governance-Strukturen und Missionsverantwortlichkeiten bislang nicht systematisch diskutiert.

Die Neugründung einer Agentur verspricht insbesondere im Hinblick auf die folgenden Problembe- reiche einen substantziellen Mehrwert:

- 1) Überwindung von Pfadabhängigkeiten bei der Missionsumsetzung durch die Schaffung eines problem-orientierten Zugangs, der es der Missionsagentur erlaubt, etablierte Denk- und Handlungsmuster zu überwinden.
- 2) Verhinderung von unklaren Verantwortlichkeiten durch die Schaffung eines Change Agents, der federführend die Mission vorantreibt, deren

Fortschritt erfasst und als zentrale Schnittstelle zur breiten Einbindung und Mobilisierung von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft dient.

- 3) Stärkung von experimentellen Komponenten (und deren potenzieller Hochskalierung) bei der Umsetzung von Missionen durch Zuordnung der Verantwortlichkeit zur Missionsagentur und damit Entlastung risikoaverser Ministerialstrukturen.

Wenngleich die konkrete Ausgestaltung und das Aufgabenspektrum einer Agentur von der jeweiligen Missionsformulierung und dem spezifischen Kontext abhängt, ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene Lösung für bestimmte Problem- und Akteurskonstellationen geeigneter erscheint, Impulse und Zielbeiträge zu leisten und den Transformationsprozess zu beschleunigen: Erstens bietet eine Missionsagentur insbesondere dann einen Mehrwert gegenüber bestehenden Strukturen, wenn sie Missionen mit einem transformativen Anspruch zum Gegenstand hat, d. h. eine umfassende systemische Änderung anstrebt und damit den Rahmen reiner Forschungs- und Innovationspolitik (FuI-Politik) verlässt (Wittmann et al. 2021a). Die mögliche Beteiligung von Akteuren reicht dabei von Forschung und Innovation über industrielle Prozesse bis hin zu Endverbrauchern und der Zivilgesellschaft. In der Konsequenz ist ein breiter Mix an Forschung, Regulierung, Anreizsetzung, Information etc. notwendig, um die angestrebten Transformationen zu erreichen. Für rein technisch orientierte Missionen, die den „klassischen“ Missionen gleichen (Moonshot, Concorde etc.), erscheint das Verhältnis

von Nutzen zu Aufwand durch die Schaffung neuer Strukturen weniger vorteilhaft.

Zudem eignet sich nicht jede Herausforderung für missionsorientierte Politikansätze (Lindner et al. 2021). Eine Missionsagentur, wie sie hier skizziert wird, erscheint vor allem dann angezeigt, wenn das zugrunde liegende Problem quer zu etablierten Ministerialstrukturen und Sektoren liegt, wie z. B. in den Bereichen der Nachhaltigkeit, des Klimawandels, des demographischen Wandels oder der Gesundheit. In diesem Fall könnte eine Missionsagentur dazu beitragen, Ressortkonkurrenz und Koordinationsprobleme zu überwinden sowie zwischen unterschiedlichen Stakeholdern mit verschiedenen Zugängen und Handlungsansätzen zu einer Problematik zu vermitteln. Demgegenüber verfügt eine Mission, deren Schwerpunkt im Tätigkeitsbereich eines einzelnen Ministeriums liegt, potenziell über einen klaren „mission owner“ und hat einen vergleichsweise geringen Bedarf an Koordination über verschiedene Politikfelder hinweg, da Diskussionsprozesse internalisiert werden. Grundsätzlich lassen sich solche querliegende Problemstrukturen für alle geplanten Zukunftsfelder der geplanten Zukunftsstrategie<sup>1</sup> identifizieren. Ein Beispiel hierfür wäre der Fall der Kreislaufwirtschaft, der sich als eine der Antworten auf die globale Herausforderung der Nachhaltigkeit in das Handlungsfeld „Ressourcenbewusstes Wirtschaften, saubere Energie und nachhaltige Mobilität“ einfügen würde. Gegen Ende dieses Kapitels veranschaulichen die Autor:innen anhand dieses Beispiels kurz die mögliche Rolle und notwendigen Fähigkeiten einer Missionsagentur bei der Bearbeitung dieser Herausforderung.

Des Weiteren ergeben sich auch Grenzen bezüglich der Granularität und Zeithorizonte von Missionen. Das vorgeschlagene Modell wird insbeson-

dere für mittelfristige Zielsetzungen als relevant erachtet, die nur über mehrere Legislaturperioden erreicht werden können. Während kurzfristige Zielsetzungen im Konflikt mit den Aufbauprozessen einer Missionsagentur stehen, werfen langfristige Zielsetzungen wie die Energiewende die Frage auf, ob dafür nicht eine grundsätzliche Restrukturierung von Akteurskonstellationen besser geeignet erscheint. Analog dazu erscheinen weder kleinteilige noch extrem breitgefaste Missionen geeignet, um durch eine einzelne Missionsagentur bearbeitet zu werden, im Falle von letzterem ist u. U. der Aufbau mehreren Missionsagenturen in Betracht zu ziehen, deren Rollen und Verhältnis zueinander gesondert geklärt werden müssen.

## 4.2. Funktionsanforderungen

In diesem Abschnitt werden die Funktionen und Aufgaben des vorgeschlagenen *institutionellen Change Agents* thematisiert. Ein klares Verständnis hiervon ist entscheidend, um schließlich notwendige Fähigkeiten und Kompetenzen bestimmen zu können. Wichtig ist dabei auch zu berücksichtigen, unter welchen Bedingungen eine solche neue institutionelle Lösung einen Mehrwert gegenüber dem Status quo leisten kann.

Aus den bekannten Anforderungen an transformative Missionen und den bisherigen Erfahrungen mit missionsorientierter Politik in Deutschland und international (vgl. etwa Larrue 2021; Janssen 2020; Roth et al. 2022) lassen sich vier zentrale, größtenteils interdependente Funktionsanforderungen ableiten, die von einer Missionsagentur erfüllt werden sollten.

### Strategieführerschaft – Ziele formulieren und in Handlungsanweisungen übersetzen

Wesentliche Voraussetzung für gelingende Missionen sind umfassende und systematische Prozesse zur Missionsformulierung, zur Entwicklung eines wirkungsorientierten Missionsdesigns sowie zur De-

1 Die Zukunftsstrategie beinhaltet die folgenden Zukunftsfelder: Ressourcenbewusstes Wirtschaften, saubere Energie und nachhaltige Mobilität; Klimaschutz und Bewahrung der Artenvielfalt (Biodiversität); Gesundheitsversorgung für alle verbessern; Technologische Souveränität Deutschlands und Europas sichern und Potenziale der Digitalisierung nutzen; Weltraum und Meere nachhaltig nutzen; Gesellschaftliche Resilienz, Diversität und Zusammenhalt stärken.

definition geeigneter Governance-Mechanismen zur Umsetzung und Steuerung von Missionen (Roth et al. 2022). Eine Missionsagentur muss, aufbauend auf den politischen Vorgaben zum Rahmen einer Mission, daher in der Lage sein, entsprechende Strategieprozesse zu konzipieren und unter intensiver Beteiligung der relevanten Stakeholder durchzuführen (ggf. mit externer Unterstützung). Die Strategieprozesse dienen zum einen dazu, die Mission gemeinsam mit den beteiligten Akteursgruppen auszuformulieren und mittels überprüfbarer Ziele zu konkretisieren. Zum anderen zielen sie darauf ab, ein gemeinsames Problem- und Verantwortungsbewusstsein zu erzeugen. Im Zuge dessen gilt es auch, „strategische Intelligenz“ – in Form von Policy-Analysen, Vorausschau, Folgenabschätzung etc. – zu mobilisieren und aktiv in den laufenden Prozess einzubringen.

### „Mission ownership“ – Missionen verantwortlich umsetzen

Eine Missionsagentur muss die Rolle des zentralen Missionsverantwortlichen übernehmen, der sich für die Erfüllung der Mission in der Hauptverantwortung sieht und durch die Phasen von Missionsformulierung, Missionsdesign und Missionsimplementierung führt. Eine solche Rollendefinition, die auch als „transformation enabler“ oder Change Agent verstanden werden kann, gilt es nicht nur nach innen – als Selbstverständnis der Agentur – zu etablieren. Auch und vor allem muss dieses Verständnis nach außen an die an der Umsetzung der Mission beteiligten bzw. von der Umsetzung betroffenen relevanten Partner:innen glaubhaft vermittelt werden. Mit einer klaren Zuständigkeit für die betreffende Mission sowie einem glaubwürdigen Anspruch als Vordenker und Treiber ebendieser Mission kann die Missionsagentur unklare Verantwortlichkeiten und Ressortkonkurrenz – wie sie bei ressortübergreifenden Aufgabenverteilungen zu beobachten sind – überwinden und den Anspruch an eine konstruktive Zusammenarbeit einlösen. Auf dieser Grundlage kann sie als glaubwürdiger Ansprechpartner für verschiedene Sektoren und Ressorts wahrgenommen werden und kann als Vermittler zwischen un-

terschiedlichen Interessen fungieren. Gleichzeitig wäre sie das „Gesicht“ einer Mission und würde sich als solches auch in die öffentliche Debatte einbringen und damit die Sichtbarkeit und Diskussion der Thematik prägen.

### Aktivierung der Stakeholder und Einbindung in die Umsetzung

Die kontinuierliche wie intensive Einbindung aller relevanten Stakeholder-Gruppen ist für den Erfolg von Missionen essenziell. Welche Akteure als relevant erachtet werden, hängt vom jeweiligen Missionskontext ab. Zentral ist jedoch, dass auch Akteursgruppen außerhalb etablierter Strukturen eingebunden werden und Beteiligung *breiter gedacht wird*. Soll missionsorientierte Politik gelingen, endet sie nicht etwa nach der Durchführung von Strategieprozessen zur Zielbestimmung oder nach der Ausgestaltung des Missionsdesigns. Transformation erfordert breite Unterstützung und Mitwirkung von Stakeholdern von der Zielformulierung bis einschließlich der Umsetzung. So können die Fachexpertise relevanter Akteure auch während der Umsetzungsphase einer Mission produktiv genutzt und engmaschige Rückmeldungen zu aktuellen Entwicklungen gewährleistet werden.

Eine weitere, über diese Form der Einbindung hinausgehende Aufgabe eines *institutionalisierten Change Agents* betrifft die Notwendigkeit, privatwirtschaftliche Akteure für den Missionserfolg zu aktivieren, etwa indem verbindliche Investitionszusagen oder andere Beiträge zur Transformation eingeholt werden. Eine Missionsagentur muss daher neben der prinzipiellen Bereitschaft zur engen, in vielen Fällen ko-kreativen Interaktion mit unterschiedlichen Akteursgruppen geeignete partizipative Verfahren beherrschen und diese auch transparent und glaubwürdig durchführen können.

Eng verbunden mit der Aktivierung der Stakeholder sind Aufgaben im Bereich der öffentlichen Kommunikation, wie z. B. die aktive Beteiligung an den relevanten (politischen) Diskursen rund um die Mission, ebenfalls von einer Missionsagentur zu leisten.

## Reflexive Missions-Governance für lernende Missionen

Transformative Missionen weisen in der Umsetzungsphase eine hohe Komplexität und Dynamik auf. Kontinuierlich aus den unmittelbaren Erfolgen und Misserfolgen im Umsetzungsprozess zu lernen und dieses Wissen laufend in die weitere Implementierung einzubringen, ist entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung von transformativen Missionen. Folglich ist es geboten, die Fortschritte einer Mission – mitsamt ihren Teilbereichen – laufend zu monitorieren. Gleichzeitig sollten auf Grundlage dieser Feedbackprozesse Anpassungen des Umsetzungsprozesses vorgenommen werden, um diesen ständig weiterzuentwickeln. Dies schließt explizit das Ausprobieren neuer Lösungswege und das Zulassen experimenteller Ansätze ein. Gerade im Fall hochkomplexer transformativer Missionen, bei denen Unklarheit bzgl. des Problemverständnisses oder möglicher Lösungswege herrscht, kann es sinnvoll sein, missionsbezogene Policy-Experimente oder Piloten durchzuführen, um Erkenntnisse über die Wirkung bestimmter Maßnahmen zu gewinnen (Expertenkommission Forschung und Innovation 2021: 52).

### 4.3. Struktur, Kompetenzen und institutionelle Einbettung

#### Eine operativ selbstständige Agentur im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts

Kernmerkmal der vorgeschlagenen Missionsagentur ist deren operative Selbstständigkeit im Rahmen des politisch definierten und rechtlich abgesteckten Mandats einer Mission als zentraler „mission owner“. Sie sollte den ministeriellen Ressortgrenzen entzogen und im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts angesiedelt sein, dem gegenüber die Missionsagentur mit jährlichen Fortschrittsberichten rechen-schaftspflichtig ist. Die Missionsagentur könnte in ihrer Tätigkeit von einem Beirat unterstützt werden, deren Mitglieder aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft berufen werden.

Dieses Design hat mehrere Vorzüge und trägt zur Erfüllung der skizzierten Funktionsanforderungen bei:

Erstens stellt die Schaffung einer ausgegliederten Missionsagentur mit hoher politischer Aufhängung ein glaubwürdiges Signal für die hohe politische und gesellschaftliche Relevanz der Mission dar (Lindner et al. 2021: 19), welche Kontinuität über einzelne Legislaturperioden hinweg erlaubt. Die Mission, vorangetrieben von der Agentur als „mission owner“, kann als gemeinsames Projekt der gesamten Bundesregierung wahrgenommen werden. Ferner erwächst aus der hohen politischen Aufhängung auch ein starkes Mandat zur Stakeholder-Einbindung.

Zweitens erlaubt eine Ansiedlung im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts die Positionierung der Missionsagentur als neutraler Vermittler, der nicht einem einzelnen Ressort zugeordnet ist. Damit wird die Mission insofern „entpolitisiert“, als diese nicht der Federführung eines einzelnen Ministeriums und damit einer bestimmten Partei zugeordnet ist. Um zugleich eine breite Unterstützung der Agenturleitung durch die Parteien einer Regierungskoalition sicherzustellen, erscheint ein Verfahren zur einvernehmlichen Bestellung dieser Position angeraten.

Anstatt Missionen in die etablierten Logiken von Sektorpolitiken zu zwingen, bietet das vorgeschlagene Modell einer Agentur die Chance, Missionen von den Herausforderungen ausgehend neu zu denken und etablierte Handlungsmuster im Sinne einer problemorientierten Governance aufzubrechen. Ein problemorientierter Zugang kann Offenheit in Bezug auf verschiedene Herangehensweisen (Innovationsförderung, Verbesserung von Rahmenbedingungen, Regulierung, Transferaktivitäten etc.) sicherstellen. Dies trägt dazu bei, die häufig beobachtete Problematik zu überwinden, dass missionsorientierte Politiken als reine Forschungs- und Innovationspolitiken betrieben werden, was die Mobilisierung von Stakeholdern aus anderen Sektoren und Fachpolitiken erschwert (Roth et al. 2021).

## Zwischen Mandat, Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip

Die effektive Einbettung einer Missionsagentur in das bestehende politische Institutionensystem mit dem ausgeprägten Ressortprinzip und den etablierten Handlungspraktiken und Kompetenzzuordnungen stellt eine besondere Herausforderung dar. Zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen erfordert es aber neben dem politischen Willen auch Anpassungen in den Interaktionsmodi, deren konkrete Ausgestaltung jedoch vom jeweiligen Missionskontext und den beteiligten Akteuren abhängig ist.

Die vorgeschlagene Missionsagentur agiert in einem Spannungsverhältnis zwischen der Selbstständigkeit im Rahmen des ihr gewährten Mandats, der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und der Ressorthoheit einzelner Ministerien. Aus diesem Grund wird dem vorgeschlagenen institutionalisierten Change Agent eine starke Rolle als Prozesskoordinator mit hoher inhaltlicher Kompetenz zugeschrieben, welcher auf eine Koordination der beteiligten Akteure hinwirkt, zwischen unterschiedlichen Stakeholdern vermittelt und dabei – in einem klar definierten Kernbereich – eigene Maßnahmen umsetzt.

Um eine Erfüllung der zuvor skizzierten Anforderungen sicherzustellen, sollte eine Einengung der Missionsagentur auf eine reine Koordinationsrolle verhindert werden. Neben einem langfristigen Budget und geeigneter Personalausstattung, erfordert dies auch ausreichende Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten. Für den Kernbereich an zentralen Politikmaßnahmen einer Mission (etwa wesentliche Fördermaßnahmen, Infrastrukturinvestitionen) ist ein Modus zu finden, der sicherstellt, dass die Missionsagentur auch unter Wahrung des Ressortprinzips hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten besitzt (z. B. durch bedingte Delegation von Teilen des Missionsbudgets an Ministerien, geteilte Verantwortlichkeiten bei ausgewählten Politikinstrumenten, Ko-Finanzierungsmechanismen etc.). Angesichts der Zentralität der jeweiligen Mission wird daher neben der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die

Missionsagentur auch zu prüfen sein, inwiefern die Reallokation von Budgets notwendig ist.

Auch über den Kernbereich an Maßnahmen hinaus ist es erforderlich, eine engere Interaktion zwischen Ministerien im Kontext der Mission zu erzielen. Neben der Entwicklung kooperationsfördernder Anreizsysteme könnte insbesondere ein gemeinsamer Aushandlungsprozess der Ministerien über umzusetzende Maßnahmen eine zentrale Rolle spielen. Dies könnte unter Leitung des Bundeskanzleramts erfolgen. Integratives Handeln kann – abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Agentur – z. B. auch durch entsprechende Änderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bzw. der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) verankert werden.

Die Bindungswirkung einer Agentur kann zudem durch die jährlichen Fortschrittsberichte zur Mission gestärkt werden. Diese sollten nicht nur veröffentlicht werden, sondern eine Stellungnahme der beteiligten Ministerien bzw. eine Behandlung im Kabinett erfordern.

## Kompetenzen und Aufgaben einer Missionsagentur

Als institutionalisierter Change Agent, der den gesamten Prozess von Missionsformulierung, -design und Implementierung begleitet und vorantreibt, erfüllt die Missionsagentur im Zeitverlauf eine Reihe verschiedener Rollen und Funktionen. Zu den zentralen Aufgaben einer Missionsagentur könnten dabei im Zeitverlauf insbesondere die in Abbildung 2 dargestellten Aspekte gehören.

Neben der Rolle als „Moderator“ (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.5 zum Aufbau der Missionsagentur), in dessen Folge die politisch gesetzten Missionsziele unter Stakeholder-Einbindung weiter spezifiziert und operationalisiert werden, kommt der Missionsagentur insbesondere beim Missionsdesign und bei der Implementierung eine zentrale Rolle zu. Aufbauend auf einer Analyse des Policy-Mixes gehören zu den Verantwortlichkeiten beim Missionsdesign ins-

ABBILDUNG 2 **Zentrale Aufgaben einer Missionsagentur im Zeitverlauf**

Funktionsanforderung	Missionsformulierung	Missionsdesign	Missionsimplementierung
„Mission owner“	Organisation/ Unterstützung des Formulierungsprozesses	Zielgerichteten Instrumentenmix entwickeln	Missionsfortschritte öffent- lich machen. Daraus Hand- lungsbedarfe ableiten; „Missionsnarrativ“ prägen
<b>Strategieführerschaft</b>	Konkretisierung/ Operationalisierung der Missionsziele	Instrumenten Mix weiterentwickeln	Mission und ihre Ziele evaluieren bzw. weiter- entwickeln; Maßnahmen und Handlungs- bereiche identifizieren
<b>Aktivierung der Stakeholder</b>	Mobilisierung etablierter und neuer Akteure; Prozess der gemeinsamen Zielformulierung	Beiträge heterogener Akteursgruppen einholen; Bottom-up Dynamiken fördern	Impulse für die öffentliche Debatte geben und gemein- sam mit Stakeholdern kommunizieren
<b>Reflexive Missions-Governance</b>	„Strategische Intelligenz“ für systemische Perspektive sicherstellen	Passfähigkeit von neuen/bestehenden Maßnahmen mit Missionszielen überprüfen	Missionsfortschritt konti- nuierlich analysieren und monitoren; Komplementäre Maßnahmen umsetzen und experimentelle Ansätze weiterentwickeln

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

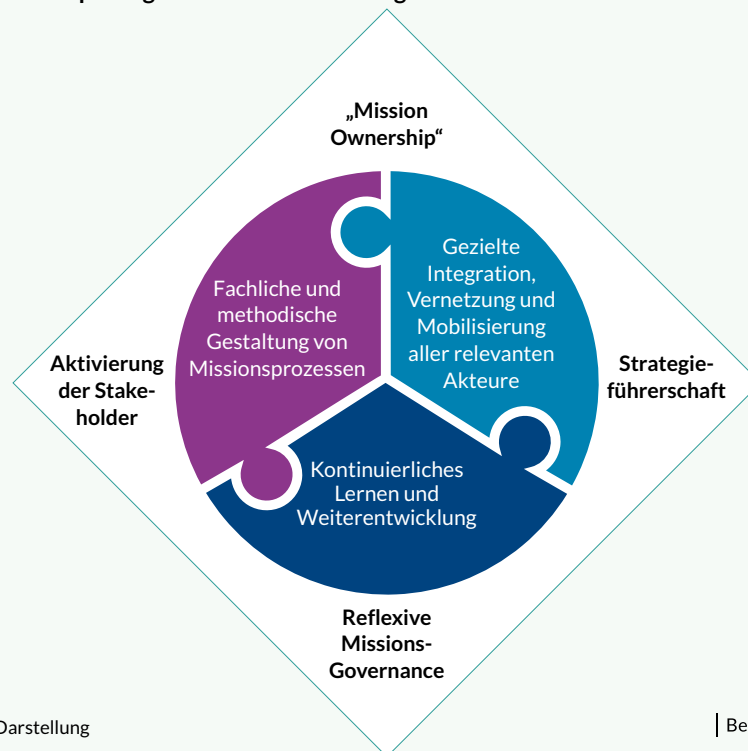
besondere die Mobilisierung verschiedener Ressourcen auf das Missionsziel hin, was auch die Schaffung von Anreizsystemen für öffentliche und private Akteure durch die Missionsagentur beinhaltet. Im Rahmen der Implementierung kommt der Missionsagentur neben der Außenkommunikation und der Weiterentwicklung der Mission auf Basis eines kontinuierlichen Fortschrittmonitorings, das aktuelle Defizite und Handlungserfordernisse identifiziert, insbesondere eine Rolle in der Adressierung von „transformation system failures“ zu (vgl. hierzu Weber und Rohrer 2012). Ein wichtiger Aspekt in diesem Kontext könnten problemorientierte und sektorübergreifende experimentelle Ansätze sein, wodurch die häufig strukturkonservativen Ministerialstrukturen entlastet würden (vgl. auch Braams et al. 2022). Gegenüber einer Verteilung von solchen experimentellen Ansätzen auf verschiedene Akteure böte die Konzentration der Verantwortlichkeit bei der Missionsagentur die Chance, einen strukturierteren und systematischeren Ansatz zu verfolgen, in dessen Rahmen Lehren für die Weiterentwicklung der Mission abgeleitet werden können.

#### 4.4. Notwendige Fähigkeiten einer Missionsagentur

Mit Blick auf die Frage, wie eine Missionsagentur in das bestehende Institutionengefüge eingebettet werden kann, muss geklärt werden, welche Fähigkeiten eine solche Agentur einbringen sollte, um die Funktionsanforderung zu erfüllen. In Anlehnung an vorliegende Forschungen schlägt dieses Kapitel drei Hauptfähigkeiten einer missionsorientierten Politik vor, die letztendlich in konkreten Organisations- und Führungsroutinen der Agentur verankert sein sollten (vgl. Kattel und Mazzucato 2018; McLaren und Kattel 2022; Karo 2018). Angesichts der Einbettung in ein System mit starker Ressortautonomie versetzen erst diese Fähigkeiten die Missionsagentur in die Lage, als zentraler und gestaltender Akteur agieren zu können.

Wie Abbildung 3 zeigt, erachten wir drei Fähigkeiten als zentral: 1) fachliche und methodische Gestaltung von Missionsprozessen; 2) gezielte Integration, Vernetzung und Mobilisierung aller relevanten Akteure und 3) kontinuierliches Lernen und Weiterentwicklung.

ABBILDUNG 3 Hauptfähigkeiten einer Missionsagentur



### 1) Fachliche und methodische Gestaltung von Missionsprozessen

Eine erste Voraussetzung für gelingende Missionen ist die Fähigkeit, verschiedene Perspektiven fachlich zu integrieren und ein kollektives Verständnis von Missionen zu entwickeln. Damit geht die Rolle einer Missionsagentur deutlich über die eines reinen Prozessdienstleisters hinaus. Vielmehr muss sie als aktiver Gestalter von Missionsprozessen, Impulsgeber für die Mission/gesellschaftliche Debatte und mögliche Verwirklichungsstrategien im öffentlichen Raum sowie letztlich Kernverantwortlicher für ein überzeugendes Missionsnarrativ agieren können. Die Agentur wirkt damit also sowohl nach innen, also in die Regierungsarbeit hinein, wie auch nach außen, also auf die Vorstellungen und Erwartungen weiterer potenzieller Stakeholder. Die Außenwirkung der Agentur beinhaltet auch, die Dynamik der öffentlichen Debatte rund um konkrete Missionen

zu beeinflussen. Um dies bewerkstelligen zu können, ist es erforderlich, dass sowohl eine systematische Datenerhebung zum Problemgegenstand der Mission als auch die damit verbundene Analyse und Reflexion Teil der täglichen Arbeit der Agentur sind. So wird sie als „honest broker“ wahrgenommen, der aufgrund seiner fachlichen Expertisen in Fragen der Realisierung von Missionsprozessen zwischen verschiedenen Ressorts und Stakeholdern vermitteln kann. Neben der bewussten Auslagerung dieser Verantwortlichkeit an einen im Rahmen seines Mandats eigenständigen Akteur außerhalb der Ministerien spielt die Personalpolitik der Agentur dabei eine zentrale Rolle. Die Autor:innen erachten es als zentral, diese Fähigkeit in fachlich gemischten Teams zu verankern, die einzelne soziotechnische Problemstellungen in ihrer ganzen Breite bearbeiten und sich nicht auf einzelne Technologien oder Sektoren konzentrieren. In diesen Teams sollten daher gezielt breite analytische Fähigkeiten aufgebaut werden,



die über rein ökonomische und sektorspezifische Analysen hinausgehen und auch die nötigen Lern- und Transformationsprozesse erfassen, die durch die Bearbeitung von Missionen ausgelöst werden.

Zweitens umfasst diese Fähigkeit, dass die Agentur nicht singulär als inhaltlicher Vordenker und Gestalter der jeweiligen Debatte in der Öffentlichkeit agiert, sondern dieses Gestaltungswissen für sämtliche Missionsprozesse schrittweise und in enger Abstimmung mit den relevanten Stakeholdern aufbaut. Eine zentrale Verantwortung der Agentur besteht folglich darin, auch divergierende Sichtweisen auf den Problemgegenstand sowie die möglichen Lösungsstrategien zusammenzubringen, denkbare Kompromisse auszuloten und diese kollektiven Analyse-, Reflexions- und Aushandlungsprozesse methodisch anzureichern. Die Agentur sollte beispielsweise gezielte Methoden der Strategischen Vorausschau oder des „horizon scanning“ nutzen, um die Missionsentwicklung mit zusätzlichem Input zu versorgen. Diese Fähigkeit stützt sich also nicht auf das „Abgreifen“ von Inputs verschiedener Stakeholder, sondern auf die Erzeugung eines gemeinsamen Problem- bzw. Lösungsverständnisses von Stakeholdern aus der Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Aus diesem Grund sollte eine konsequent problem- und lösungsorientiert arbeitende Agentur über methodisch spezialisierte Querschnittseinheiten verfügen (Monitoring/Evaluation, Stakeholder-Beteiligung, Policy Analyse, Foresight), die abhängig von den jeweiligen Bedarfen Missionsprozesse mit zusätzlichem Orientierungswissen unterstützen können (vgl. dazu auch die Empfehlungen in Weber et al. 2021: 145).

## **2) Gezielte Integration, Vernetzung und Mobilisierung aller relevanten Akteure**

Das Gelingen einer Mission basiert nicht auf dem Agieren eines einzelnen Akteurs, sondern vielmehr auf dem Zusammenwirken verschiedener Akteure im Rahmen eines institutionalisierten Ökosystems, das rund um konkrete Missionen entsteht und dessen Etablierung durch die Agentur gezielt gefördert wird. Diese

Fähigkeit meint daher, das Zusammenwirken verschiedener Akteure mit Blick auf die Formulierung, das Design und die Implementierung auf Dauer zu stellen und durch gemeinsame Formate eine hohe Verbindlichkeit zu erzeugen. Die Agentur wird hier in einem Spannungsfeld agieren müssen: Einerseits müssen die Orientierung auf das gemeinsame Missionsziel, der Impuls für verschiedene Zielbeiträge, die Bewertung des Fortschritts und gegebenenfalls notwendige Justierungen an der Umsetzung von Missionen top-down erfolgen. Andererseits sollten die Eingriffe in den Missionsprozess immer darauf abzielen, Bottom-up-Dynamiken und marktseitige Beiträge verschiedener Stakeholder aufzugreifen und zu befördern.

Diese Fähigkeit befördert also die Entwicklung eines diversen Ökosystems rund um eine konkrete Mission. Im Zentrum eines solchen Ökosystems stünden dann zunächst die wichtigsten Akteure aus Politik und Verwaltung, also Bundeskanzleramt, Ministerien und ihre nachgelagerten Behörden und Förderbanken, wie die KfW. Darüber hinaus treffen hier regelmäßig weitere öffentliche und private Stakeholder einschließlich der jeweils relevanten Gebietskörperschaften zusammen, deren Beiträge den Missionsprozessen eine höhere Legitimität und Wirkungskraft verleihen. Hierzu zählen Unternehmen sowie Forschungseinrichtungen, Verbände oder Vertreter:innen von NGOs und sozialen Initiativen.

Im Kern impliziert diese Fähigkeit, dass die Agentur in der Lage ist, die potenziell sehr heterogenen Sichtweisen und Interessen der Stakeholder in die Ausformulierung, Ausgestaltung und Umsetzung einer Mission einzubinden und Koalitionen rund um die Mission bis zu deren Verwirklichung zu schmieden. Die Agentur agiert daher in vielerlei Hinsicht als Netzwerkorganisation. Dies ist umso wichtiger, da sie erst durch Vernetzung die Voraussetzungen dafür schafft, ein breites Verständnis für den Problemgegenstand gewinnen und geeignete Lösungsstrategien entwickeln zu können.

Eine unter der Federführung der Missionsagentur erstellte Missionserklärung könnte dann den Zusammenhalt des Ökosystems stärken, indem sich alle



*Das Beispiel der britischen UKRI (UK Research and Innovation) zeigt, dass die gesellschaftliche Heterogenität, die solche Ökosysteme für Missionsprozesse ausmacht, auch in den Strukturen der Agentur abgebildet sein sollte. Durch die Besetzung der Agentur mit Personal auch aus der Industrie, Wissenschaft und dem zivilgesellschaftlichen Bereich (und nicht nur aus der Verwaltung) kann die Ansprache der industriellen Stakeholder besser gelingen und ein höheres Commitment erreicht werden (Breitinger et al. 2021: 59).*

beteiligten Stakeholder und Unterstütz:innen der Mission zu den Zielen bekennen, ihre Beiträge spezifizieren und in einer gemeinsamen Erklärung dokumentieren. Regelmäßige Austauschformate zur Diskussion des Missionsfortschritts mit den verschiedenen Stakeholdern und weiteren Unterstützern der Mission würden zudem auch die Bottom-up-Dynamik stärken, weil hierdurch Interaktionen zwischen verschiedenen Stakeholdern gefördert würden. Auch könnten so öffentlich sichtbare Referenzpunkte für die Missionsaktivitäten entstehen, die wiederum weitere Stakeholder zur Teilnahme motivieren würden. Für diese Fähigkeit kommt der Missionsagentur auch zugute, dass sie aufgrund ihrer Fachkenntnis des Transformationsfelds leichter unterrepräsentierte bzw. nur lose bzw. nicht organisierte Stakeholder identifizieren und einbinden kann, um eine Vereinnahmung der Mission durch besser organisierte Interessen zu verhindern.

Über die Schaffung eines Ökosystems hinaus sollte die Agentur auch enge Netzwerke zu Personen der täglichen Regierungs- und Verwaltungsarbeit pflegen. Hierzu wird vorgeschlagen, dass die beteiligten Ministerien ausgewählte Fachexpert:innen für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren an die Agentur abordnen. Nach der Rückkehr in das jeweilige Ministerium könnten diese Mitarbeiter:innen auf der Ministerialseite eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der jeweiligen Mission einnehmen und das neu erlernte fachliche- und methodische Know-how in die Ministerien tragen. Gleichzeitig müsste sichergestellt werden, dass dieses Modell einen Anreiz für hoch qualifizierte Kandidat:innen darstellt, eine Tätigkeit in der Missions-

agentur anzustreben und diese als möglichen Karriere-sprung in der weiteren Laufbahn zu nutzen.

### 3) Kontinuierliches Lernen und Weiterentwicklung

Neben der Gestaltung eines kollektiven Verständnisses und der Vernetzung im Ökosystem der Mission muss eine Agentur auch aktiv zur Missionsumsetzung beitragen. Die Missionsagentur sollte sich dabei nicht als reiner Dienstleister oder Koordinator, sondern als aktiver Motor der Missionsumsetzung begreifen, der flexibel auf Anpassungsbedarfe reagiert und entsprechende Impulse für die Weiterentwicklung der Mission liefert.

Eine besondere Herausforderung stellt vor diesem Hintergrund die Tatsache dar, dass sich Missionen im Zeitverlauf wandeln (Janssen et al. 2020). Dies bedeutet, dass sich auch eine Missionsagentur im Zeitverlauf ändern, d. h. die bis dato avisierten (Zwischen)Ziele und gewählten Instrumente ggf. anpassen muss. Während die Beteiligung von Stakeholdern in der Anfangsphase eines Missionsprozesses einen Arbeitsschwerpunkt der Organisation darstellen sollte, um den inhaltlichen Input und die Legitimität der gewählten Strategien und Instrumente auf eine breitere Basis zu stellen, sollten Stakeholder-Beteiligungen in späteren Phasen des Missionsprozesses genutzt werden, um Ressourcen für die Umsetzung zu mobilisieren oder den Missionsfortschritt kritisch zu reflektieren. Dementsprechend muss eine Missionsagentur in der Lage sein, kontinuierlich die Entwicklung von Missionen zu analysieren, die eigenen Fähigkeiten zu hinterfragen und so anzupassen, dass sie die Entwicklung der Mission unterstützen kann.

Zusätzlich zur bereits skizzierten Rekrutierungspolitik aus verschiedenen Ressorts als Voraussetzung für eine systemische Perspektive erfordert diese Fähigkeit auch die Verankerung einer Kultur des institutionellen Lernens und der Bereitschaft, verschiedene Instrumente und Lösungsansätze intern auszuprobieren und deren Resultate ergebnisoffen zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen.

## Missionsagentur - Praxisbeispiel Kreislaufwirtschaft

### - Rolle -

#### Strategieführerschaft

- Operationalisieren der gemeinsam mit den relevanten Stakeholdern formulierten Ziele einer „Mission Kreislaufwirtschaft“ und Übersetzen dieser Ziele in konkrete Handlungsanforderungen
- Aufbauen von strategischer Intelligenz, z. B. in Form von Policy-Analysen oder Folgenabschätzung
- Kontinuierliches Weiterentwickeln des bestehenden Policy-Mixes zur Zielerreichung sowie laufendes Evaluieren der Fortschritte

Die transparente Missionsformulierung schafft ein gemeinsames Problem- und Lösungsverständnis. Die Definition konkreter, überprüfbarer Ziele wird zur Grundlage der Missionsumsetzung. Je nach Umsetzungsfortschritten entwickelt die Missionsagentur den strategischen Ansatz fort.

#### Problemorientierte Organisationsstruktur unterstützt durch methodische Querschnittseinheiten

Die Organisationsstruktur der Missionsagentur ist auf die Lösung der spezifischen Herausforderung ausgerichtet. Dies spiegelt sich in einer entsprechenden Aufgliederung in thematische, für die Problemlösung zentrale Organisationseinheiten mit diversem Personalprofil (vgl. Spalte rechts) wider, wie etwa

- (industrielle) Produktionsprozesse
- Abfallmanagement und -wirtschaft
- Produktdesign, z. B. im Bereich Konsumgüter
- Konsummodelle
- Trenderkennung, wie z. B. Verbraucherschutz oder soziale Innovation

Durch ihre Organisationsstruktur ist die Missionsagentur in der Lage, etablierte Denkmuster aufzubrechen, die Herausforderung holistisch zu adressieren und dadurch wirksame Struktur- und Verhaltensveränderungen einzuleiten.

### Thematischer Fokus mit Missionscharakter

Ausgangspunkt: Definition einer Mission im Bereich Kreislaufwirtschaft durch die Bundesregierung als Herausforderung,

### - Strukturmerkmale -

#### Interdisziplinäres und sektorübergreifendes Personalprofil

Die Bearbeitung eines Querschnittsthemas wie Kreislaufwirtschaft bedarf umfassender Expertise aus verschiedenen Handlungsfeldern und Wissenschaften. Diese Expertise muss technologische Fragen, jedoch auch sozial- und geisteswissenschaftliche Bereiche abdecken. Die Rekrutierung sollte daher bspw. erfolgen aus

- Ingenieurwissenschaften (mit Umweltfokus), Politik- und Sozialwissenschaften
- der Verwaltung der beteiligten Ministerien (ggf. als zeitlich begrenzte Abordnung von Fachexpert:innen mit Anreiz als Karrieresprung); und explizit auch aus Industrie und Wissenschaft
- Für gewisse Bereiche ist zudem eine weitere dezidierte fachliche Unterstützung angeraten, z. B. im Feld der Stakeholder-Einbindung oder der Vorausschau.

Das fachlich breite Personalprofil ermöglicht es, komplexe sozio-technische Problemstellungen in ihrer ganzen Breite zu bearbeiten und bei der Mobilisierung bzw. Aktivierung von Stakeholder-Gruppen ein höheres Commitment zu erreichen.

### Mission Ownership

- Spezifizierung und Operationalisierung der Missionsziele
- Entwickeln eines zielgerichteten Instrumentenmixes gemeinsam mit Stakeholdern aus Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft; dieser umfasst unter anderem Forschungsaktivitäten, Regulierungen oder Anreizsetzungen
- Publikation des Missionsfortschritts und Hinweise auf (neue oder veränderte) Handlungsbedarfe

Als „transformation enabler“ bzw. Change Agent übernimmt die Missionsagentur Verantwortung für die Missionsumsetzung und treibt diese als Vordenker voran. Dabei vermittelt sie zwischen verschiedenen (auch divergierenden) Interessen und fungiert als Ansprechpartner für relevante Stakeholder.

- Rolle -

### Thematischer Fokus mit Missionscharakter

- die quer zu verschiedenen Politikfeldern – wie etwa Nachhaltigkeit, Umweltpolitik, Industriepolitik – liegt,
- die verschiedene Stakeholder-Gruppen – Industrie, Verwaltung, Wissenschaft Gesellschaft – umfasst und
- die große wirtschaftliche Potenziale birgt und deren Bearbeitung im gesellschaftlichen Interesse liegt

### Reflexive Missions-Governance

- Identifizieren, Etablieren und Analysieren verschiedener Experimentierräume, wie z. B. dezentraler Aufbereitungsanlagen für den Testbetrieb neuer Lösungen
- Schließen von Lücken im Policy-Mix: Finanzielle Förderung von vielversprechenden Lösungsansätzen auf höheren Entwicklungsstufen knapp unterhalb der Marktreife
- Identifizieren von Problembereichen und Herausforderungen sowie Ableiten von Handlungsempfehlungen im Rahmen eines jährlichen Fortschrittsberichts zur Mission, z. B. in Form von Mindestzielen, Standards oder notwendigen Maßnahmen für die weitere Umsetzung

Im Sinne eines systematischen Politiklernens betreibt die Missionsagentur ein laufendes Monitoring der Fortschritte und passt die Strategie auf dieser Basis an. Dadurch ist sie in der Lage, der hohen Komplexität und Dynamik von Missionen konstruktiv zu begegnen. Zudem engagiert sie sich für das Ausprobieren neuer Lösungen.

### Stakeholder-Beteiligung

- Analysieren der bestehenden Akteurslandschaft, um breiten Prozess der gemeinsamen Missionsverwirklichung zu ermöglichen
- Koordinieren und Mobilisieren der beteiligten Stakeholder und stetes Interagieren mit diesen:
- Als „mission owner“ ist die Missionsagentur der zentrale Träger der Transformation im Bereich Kreislaufwirtschaft und bildet als solcher die Schnittstelle zwischen verschiedenen Bundesministerien (insbesondere BMUV, BMBF, BMWK, BMEL, BMWWSB) und Stakeholdern aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft (vgl. acatech, CEID und SYSTEMIQ 2021: 72)
- Dabei berücksichtigt die Missionsagentur vor allem auch bislang fehlende Akteure, wie etwa Nutzer:innen ressourcenintensiver Produkte
- Zudem gewährleistet sie die Verknüpfung mit und Einbindung von bereits vorhandenen Aktivitäten und Plattformen im Bereich der Kreislaufwirtschaft (z. B. NaRes – Nationale Plattform für Ressourceneffizienz, Circular Economy Initiative Deutschland etc.)
- Sie gibt Impulse für die öffentliche Debatte, bspw. durch regelmäßige Events und Kampagnen mit Stakeholdern zu Teilaspekten der Mission

Als „Netzwerkorganisation“ fördert die Missionsagentur mittels Top-down- und Bottom-up-Ansätzen das Zusammenwirken und die Partizipation verschiedener Akteure. Das für die konkrete Mission nötige (institutionalisierte) Ökosystem baut sie (mit anderen) auf und stetig weiter aus. Die Verknüpfung stärkt die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit und erhöht die Unterstützung für die Mission von der Formulierung bis zur Umsetzung.

### 4.5. Die Etablierung einer Missionsagentur

Ausgangspunkt einer Mission stellt deren Auswahl und Definition im demokratischen Entscheidungsprozess dar, die den Rahmen für das Handeln der Missionsagentur vorgibt. Auf Basis eines klar artikulierten politischen Willens kann eine Missionsagentur mit der weiteren Präzisierung und Umsetzung der Mission beauftragt werden. Zur Entfaltung politischer Bindungswirkung, welche einen „buy-in“ der beteiligten Akteure befördert, erscheint idealerweise bereits eine Vereinbarung über die Schaffung einer Missionsagentur für eine bestimmte Mission bzw. ein Problemfeld bereits im Koalitionsvertrag und deren anschließende Einrichtung mittels eines Errichtungsgesetzes durch den Bundestag als der geeignete Weg.

Auf dieser Grundlage könnte eine Missionsagentur beim Prozess der Operationalisierung und Spezifizierung der Ziele eine führende Rolle übernehmen. Dies ist jedoch erst möglich, nachdem sich organisationsintern gemeinsame Arbeitsmodi herausgebildet haben. Es ist davon auszugehen, dass dies einige Zeit

in Anspruch nehmen wird, zumal der Aufbau einer Missionsagentur aufgrund deren thematischer Spezialisierung erst nach Auswahl des Problemfeldes, der Klärung ihres Mandats und der Festlegung ihrer rechtlichen Grundlagen begonnen werden kann. Nicht zuletzt deshalb sollte der Zeitraum, der für den gesamten Missionsformulierungsprozess eingeplant wird, nicht zu knapp bemessen sein. Die Entwicklung der Zielsetzungen einer Mission und deren Operationalisierung stellt schließlich eine entscheidende Phase dar, welche sowohl die Identifikation der Agentur mit den Zielen gewährleistet als auch den Grundstein für die gesellschaftliche Legitimität einer Mission legt.

In den Dialog mit unterschiedlichen Stakeholdern zu gehen und mit ihnen an einem gemeinsamen Missionsverständnis bzw. gemeinsamen Zielen zu arbeiten, stellt eine der wesentlichen Aufgaben in der Anfangsphase dar. Daher wird eine Missionsagentur im Anfangsstadium neben der fachlichen Expertise insbesondere Fähigkeiten zur effektiven Einbindung verschiedener Stakeholder-Gruppen aufweisen müssen. Sie agiert somit eher als „Moderator“, der den Formulierungsprozess begleitet. Im weiteren

ABBILDUNG 4 Entwicklung der Kompetenzen der Missionsagentur im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Zeitverlauf würde sich das Profil der Missionsagentur dahingehend ändern, dass Aspekte wie der Aufbau eines Monitoringsystems und die Analyse der Missionsfortschritte an Bedeutung gewinnen. Im Einklang damit käme es zum Ausbau der fachlichen Expertise, aber auch zu einem besseren Verständnis was die Umsetzung missionsorientierter Politik betrifft(vgl. Abbildung 4).

Die skizzierte Lösung sollte zunächst für die Umsetzung einer Mission als „Testlauf“ eingesetzt werden. Diese sollte bei gleichzeitiger wissenschaftlicher Begleitung der Umsetzung erfolgen. Zwar wird der Zeitraum einer Legislaturperiode nicht ausreichend sein, um die Missionsagentur zur Gänze zu evaluieren, gleichwohl lassen sich aus dem Umsetzungsprozess Hinweise auf Verbesserungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten gewinnen.

Der Lernprozess findet dabei auf mehreren Ebenen statt. Erstens auf der Ebene der Missionsagentur, der interne Arbeitsprozesse, Einbindung Stakeholder, Governance-Arrangements im weiteren Ökosystem, die Interaktion mit Ministerien etc. beleuchtet. Auf dieser Ebene lassen sich auch Schlussfolgerungen für weitere künftige Missionen ableiten, die andere Herausforderungen adressieren. Andererseits findet Lernen im Kontext des Instrumenteneinsatzes statt. Dies beinhaltet Einsichten für die Adaption des Instrumentenmixes, die Identifikation vielversprechender Ansätze mit dem Potenzial zur Hochskalierung.

## 5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die drängendsten Herausforderungen unserer Zeit lassen sich durch aktuelle politische Handlungsmuster in den bestehenden Strukturen kaum bewältigen. Ein grundlegender Wandel im Handeln unterschiedlicher Sektoren und Politikfelder ist geboten, um den gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen und dem Bedarf nach transformativem Wandel gerecht zu werden.

Der Wandel hin zu einer stärker transformativ ausgerichteten Politik stellt die etablierten Strukturen und Handlungsmuster in Deutschland allerdings vor grundlegende Herausforderungen. Die Strukturen, Prozesse und Kapazitäten der bundesdeutschen Ministerialverwaltungen sind gegenwärtig allenfalls bedingt dafür geeignet, komplexe Systemtransformationen erfolgreich zu initiieren und umzusetzen. Zu den zentralen strukturellen Barrieren, die eine transformative, missionsorientierte Politik in Deutschland behindern, zählen das stark ausgeprägte Ressortprinzip, welches die konstruktive Zusammenarbeit über Sektorgrenzen hinweg erheblich erschwert, das Fehlen einer gemeinsamen Problemlösungsperspektive sowie die bestehenden intra-organisationalen Funktionslogiken der Ministerialverwaltung.

Dieses Diskussionspapier regt daher an, diese strukturellen Defizite in bestimmten Konstellationen mittels einer institutionellen Innovation zu adressieren: Eine spezialisierte Missionsagentur kann bei entsprechender Ausgestaltung die Voraussetzungen für gelingendes transformatives politisches Handeln schaffen.

Unsere zentralen Überlegungen und Vorschläge, die jedoch im Falle einer praktischen Umsetzung weiterer kontextspezifischer und formaler Präzisierung bedürfen, lauten:

- Die Gründung einer Missionsagentur (oder im Falle der erfolgreichen Pilotierung auch mehrerer Agenturen für verschiedene Missionen) bietet einen Mehrwert für die Bearbeitung von Problemstellungen, die quer zu etablierten Verwaltungs- und Ministerialstrukturen liegen und transformativen Wandels bedürfen. Dies ist beispielsweise bei der Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft der Fall, da hier ein besonders hoher Bedarf an Koordination und Zusammenarbeit bislang weitgehend unverbundener Sektorpolitiken und Akteure besteht. Für andere Konstellationen erscheint der Mehraufwand, der sich durch eine Missionsagentur ergibt, nicht geeignet.
- Eine im Rahmen ihres Mandats selbstständige und thematisch spezialisierte Missionsagentur im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts könnte einen Beitrag dazu leisten, Koordinations- und Ownership-Probleme zu reduzieren und eine Engführung auf einzelne Sektorpolitiken zu verhindern, bestehende Pfadabhängigkeiten durchzubrechen und die Umsetzung von Missionen der politischen Konkurrenzlogik zwischen den Ministerien zu entziehen.
- In dem vorgeschlagenen Modell stellt die Missionsagentur den zentralen Akteur dar, der die Konkretisierung der Missionsziele unterstützt,

deren Umsetzung verantwortlich aktiv begleitet und Impulse für deren Weiterentwicklung gibt. Insbesondere für den inhaltlichen Kernbereich ist eine Mission mit entsprechenden Ressourcen, Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten auszustatten, die auch bestehende Budgetverteilungen hinterfragen.

- Neben dem aktiven Management der Mission und dem Monitoring des Missionsfortschritts kommt der in diesem Papier skizzierten Agentur eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung, Umsetzung und Bewertung von experimentellen Ansätzen zu. Letztere erlauben es, Unsicherheiten im Missionsprozess zu reduzieren sowie Hinweise auf eine Richtung der Weiterentwicklung der Mission und ihrer Governance zu liefern. Voraussetzung dafür ist die Schaffung von organisationalen Bedingungen, die Lernen und Reflexivität befördern.
- Kernelemente der Arbeitsweise der Missionsagentur wären dabei thematisch orientierte Arbeitseinheiten, die durch methodische Querschnittseinheiten unterstützt werden. Die Belegschaft der Missionsagentur ist dabei bewusst heterogen zusammengesetzt. So sollte sich das Stammpersonal aus den Bereichen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft rekrutieren.
- Die Stärke eines solchen *institutionalisierten Change Agents* ergibt sich vor allem aus dem Zusammenspiel von Fachexpertise, Prozesskompetenz, guter Vernetzung, einem klaren politischen Mandat und der Verpflichtung gegenüber dem Missionsziel. Ein wesentlicher Aspekt für die Entfaltung einer politischen Bindungswirkung ist ein jährlicher Fortschrittsbericht der Agentur, welcher mitsamt den darin enthaltenen Ergebnissen und konkreten Handlungsempfehlungen im Kabinett behandelt werden sollte.
- Gleichzeitig sollte die Missionsagentur als Hauptansprechpartner für die Mission nach außen und als „Netzwerkorganisation“ fungie-

ren. Dies umfasst unter anderem den Auf- und Ausbau eines (institutionalisierten) Ökosystems rund um die Mission und die Einbindung aller relevanter Stakeholder in deren Ausformulierung, Ausgestaltung und Umsetzung. Ebenso sollte die Missionsagentur proaktiv den gesellschaftlichen Diskurs zur Missionsthematik adressieren. Der in diesem Diskussionspapier vorgeschlagene institutionalisierte Change Agent verkörpert also einen vermittelnden, mobilisierenden und befähigenden Akteur, der eine integrative Wirkung auf das soziotechnische System ausübt.

- Da der Aufbau einer Missionsagentur nur im Anschluss an die Festlegung einer Mission stattfinden kann, ist dem gesamten Prozess der Missionsformulierung (einschließlich Operationalisierung und Spezifizierung) hinreichend Zeit einzuräumen. Der Aufbau einer Missionsagentur muss breit in einer Koalitionsregierung abgestimmt und aufgrund des Querschnittscharakters über viele Ressorts der Regierung von allen Regierungsparteien mitgetragen werden. Dies kann zu jeder Zeit innerhalb einer Legislaturperiode geschehen. Idealerweise findet eine solche Verankerung schon in einem Koalitionsvertrag ihren Ausdruck und wird dann durch entsprechende Gesetzgebung realisiert.

---

# Literaturverzeichnis

- acatech, CEID – Circular Economy Initiative Deutschland und SYSTEMIQ (2021). „Circular Economy Roadmap für Deutschland“. [https://doi.org/10.48669/ceid\\_2021-3](https://doi.org/10.48669/ceid_2021-3) (Download 11.10.2022).
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018). „Forschung und Innovation für die Menschen“. Die Hightech-Strategie 2025. Bundesministerium für Bildung und Forschung – Referat 113 Grundsatzfragen der Innovationspolitik. Berlin. <https://www.hightech-strategie.de/files/HTS2025.pdf> (Download 1.12.2019).
- Braams, Rik B., Joeri H. Wesseling, Albert J. Meijer und Marko P. Hekkert (2021). „Legitimizing transformative government“. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 39. 191–205. DOI: 10.1016/j.eist.2021.04.004.
- Braams, Rik B., Joeri H. Wesseling, Albert J. Meijer und Marko P. Hekkert (2022). „Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks“. *Science and Public Policy* Artikel scac037. DOI: 10.1093/scipol/scac037.
- Breitinger, Jan C., Jakob Edler, Thomas Jackwerth-Rice, Ralf Lindner und Daniel Schraad-Tischler (2021). *Good-Practice-Beispiele für missionsorientierte Innovationsstrategien und ihre Umsetzung. Ergebnispapier 1: Innovation for Transformation – Wie die Verbindung von Innovationsförderung und gesellschaftlicher Problemlösung gelingen kann.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie\\_NW\\_Good-Practice-Beispiele\\_fuer\\_missionsorientierte\\_Innovationsstrategien\\_und\\_ihre\\_Umsetzung\\_2021.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_NW_Good-Practice-Beispiele_fuer_missionsorientierte_Innovationsstrategien_und_ihre_Umsetzung_2021.pdf) (Download 26.8.2021).
- Breznitz, Dan, Darius Ornston und Steven Samford (2018). „Mission critical: the ends, means, and design of innovation agencies“. *Industrial and Corporate Change* (27) 5. 883–896. DOI: 10.1093/icc/dty027.
- CDU, und Bündnis 90/Die Grünen (2022). „Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN. 2022–2027“. [https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag\\_CDU-GRUeNE\\_Vorder-und-Rueckseite.pdf](https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag_CDU-GRUeNE_Vorder-und-Rueckseite.pdf) (Download 28.9.2022).
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2021). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021.* Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2021/EFI\\_Gutachten\\_2021.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2021/EFI_Gutachten_2021.pdf) (Download 12.5.2021).
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2022). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022.* Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2022/EFI\\_Gutachten\\_2022.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2022/EFI_Gutachten_2022.pdf) (Download 28.9.2022).
- Hightech-Forum (Hrsg.) (2021). *zusammen.wachsen.gestalten. Ergebnisbericht Hightech-Forum 2019–2021.* Berlin. [https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum\\_ergebnisbericht\\_2021.pdf](https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum_ergebnisbericht_2021.pdf) (Download 26.8.2021).
- Janssen, Matthijs (2020). Post-commencement analysis of the Dutch ‚Mission-oriented Topsector and Innovation Policy‘ strategy. Utrecht University – Copernicus Institute of Sustainable Development. Mission-Oriented Innovation Policy Observatory (MIPO). Utrecht. <https://www.uu.nl/sites/default/files/Post-commencement%20analysis%20of%20the%20Dutch%20Mission-oriented%20Topsector%20and%20Innovation%20Policy.pdf> (Download 29.4.2021).
- Janssen, Matthijs, Jonas Torrens, Joeri Wesseling, Iris Wanzenböck und James Patterson (2020). „Mission-oriented innovation policy observatory“. Position paper. Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University. Utrecht. <https://www.uu.nl/sites/default/files/MIPO%20position%20paper%20-%20v21-05-2020.pdf> (Download 2.11.2020).
- Janssen, Matthijs J., Jonas Torrens, Joeri H. Wesseling und Iris Wanzenböck (2021). „The promises and premises of



- mission-oriented innovation policy—A reflection and ways forward“. *Science and Public Policy* 48 Artikel 3. 438–444. DOI: 10.1093/scipol/scaa072.
- Karo, Erkki (2018). „Mission-oriented innovation policies and bureaucracies in East Asia“. *Industrial and Corporate Change* (27) 5. 567–881.
- Kattel, Rainer, Wolfgang Drechsler und Erkki Karo (2022). *How to Make an Entrepreneurial State. Why Innovation needs Bureaucracy*. New Haven CT: Yale University Press.
- Kattel, Rainer, und Mariana Mazzucato (2018). „Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector“. *Industrial and Corporate Change* (27) 5. 787–801. DOI: 10.1093/icc/dty032.
- Larrue, Philippe (2021). *The design and implementation of mission-oriented innovation policies. A new systemic policy approach to address societal challenges*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 100. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/3f6c76a4-en>
- Lindner, Ralf (2012). „Cross-sectoral coordination of STI-policies: governance principles to bridge policy-fragmentation“. *Innovations Systems Revisited – Experiences from 40 years of Fraunhofer ISI research*. Hrsg. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Stuttgart. 275–289.
- Lindner, Ralf, Jakob Edler, Miriam Hufnagl, Simone Kimpeler, Henning Kroll, Florian Roth, Florian Wittmann und Merve Yorulmaz (2021). „Missionsorientierte Innovationspolitik. Von der Ambition zur erfolgreichen Umsetzung“. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe. Policy Brief, 02-2021. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy\\_brief\\_missionsorientierung.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy_brief_missionsorientierung.pdf) (Download 28.9.2021).
- McLaren, Julie, und Rainer Kattel (2022). „Policy capacities for transformative innovation policy: A case study of UK Research and Innovation“. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series, IIPP WP 2020-04. [https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett\\_public Purpose/files/policy\\_capacities\\_for\\_transformative\\_innovation\\_policy\\_rainer\\_mclaren\\_1.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/bartlett_public Purpose/files/policy_capacities_for_transformative_innovation_policy_rainer_mclaren_1.pdf) (Download 11.10.2022).
- OECD (2022). *OECD-Berichte zur Innovationspolitik: Deutschland 2022. Agile Ansätze für erfolgreiche Transformationen*. Paris: OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9d21d68b-de> (Download 18.10.2022).
- Roth, Florian, Ralf Lindner, Miriam Hufnagl, Florian Wittmann und Merve Yorulmaz (2021). *Lehren für künftige missionsorientierte Innovationspolitiken. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zur deutschen Hightech-Strategie – Band 1*. Hrsg. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/2021/HTS2025\\_Begleitforschung\\_Band\\_1\\_deutsch.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/2021/HTS2025_Begleitforschung_Band_1_deutsch.pdf) (Download 4.10.2022).
- Roth, Florian, Florian Wittmann, Miriam Hufnagl und Ralf Lindner (2022). „Putting Mission-Oriented Innovation Policies to Work: A case study of the German High-Tech Strategy 2025“. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Discussion Papers Innovation Systems and Policy Analysis, 75. Karlsruhe.
- Scharpf, Fritz W. (1973). *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Schnappauf, Werner, Imme Scholz, Veronika Grimm, Monika Schnitzer, Achim Truger, Volker Wieland, Anna-Katharina Hornidge, Gesine Schwan, Karen Pittel, Sabine Schlacke, Daniela Jacob, Mark Lawrence und Christa Liedtke (2022). „Offener Brief: Den Weg in eine nachhaltige Zukunft frei machen“. Rat für Nachhaltige Entwicklung. 014.10. Berlin.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021). „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (Download 28.9.2022).
- Wanzenböck, Iris, Joeri H. Wesseling, Koen Frenken, Marko P. Hekkert und K. Matthias Weber (2020). „A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space“. *Science and Public Policy* (47) 4. 474–489. DOI: 10.1093/scipol/scaa027.
- Warnke, Philine, Max Priebe und Sylvia Veit (2022). *Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung*. Unter Mitarbeit von Kerstin Cuhls. Karlsruhe. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2059788/500a83030f58becb1cdb55763a73beb4/2022-07-08-studie-strategische-vorausschau-data.pdf?download=1> (Download 29.9.2022).
- Weber, Matthias, Peter Biegelbauer, Christoph Brodnik, Bernhard Dachs, Carsten Dreher, Martina Kovač, Elina Pulekova, Doris Schartinger und Carsten Schwäbe

(2021). *Agilität in der F&I-Politik: Konzept, Definition, Operationalisierung*. Hrsg. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI). Studien zum deutschen Innovationssystem, 8-2021. Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Studien/2021/StuDIS\\_08\\_2021.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Studien/2021/StuDIS_08_2021.pdf) (Download 26.8.2021).

- Weber, Matthias, und Harald Rohrer (2012). „Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change“. *Research Policy* (41) 6. 1037–1047.
- Wittmann, Florian, Miriam Hufnagl, Ralf Lindner, Florian Roth und Jakob Edler (2021a). „Governing varieties of mission-oriented innovation policies: A new typology“. *Science and Public Policy* (48) 5. 727–738. DOI: 10.1093/scipol/scab044.
- Wittmann, Florian, Miriam Hufnagl, Florian Roth, Merve Yorulmaz und Ralf Lindner (2021b). „From mission definition to implementation: Conceptualizing mission-oriented policies as a multi-stage translation process. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI“. Discussion Papers Innovation System and Policy Analysis, 71. Karlsruhe. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ci/innovation-systems-policy-analysis/2021/discussionpaper\\_71\\_2021.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ci/innovation-systems-policy-analysis/2021/discussionpaper_71_2021.pdf) (Download 30.8.2021).

## Acknowledgements/ Danksagung

Dieser Diskussionsbeitrag profitierte von Gesprächen des Autor:innenteams mit Prof. Rainer Kattel, PhD (University College London), Prof. em. Dr. Wilfried Erbguth (Universität Rostock), Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf (Universität Potsdam), Prof. Dr. Sylvia Veit (Universität Kassel), Matthias Graf von Kielmansegg (Vodafone Stiftung Deutschland) sowie mit Dr. Katrin Ostertag (Fraunhofer ISI), die wertvolle Hinweise leisteten. Für konstruktives Feedback und weitere wertvolle Hinweise danken wir zudem Dr. Marc Bovenschulte (VDI/VDE-IT), Barbara Diehl (SPRIN-D), Prof. Dr. Hans-Hennig von Grünberg (Universität Potsdam), Prof. Dietmar Harhoff, Ph.D. (Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb), Dr. Muriel Helbig (TH Lübeck), Dr. Pascal Hetze (Stifterverband für die deutsche Wissenschaft), Prof. Dr. Katharina Hölzle (Universität Stuttgart, Fraunhofer IAO), Dr. Thomas Koenen (BDI), Dr. Andreas Rickert (Phineo gAG), Dominic Schwickert (Das Progressive Zentrum), Dr. Judith Terstriep (Institut Arbeit und Technik), Prof. Dr. Frank Ziegele (Centrum für Hochschulentwicklung).

Die beschriebenen Vorschläge stellen dabei die Überlegungen des Autor:innenteams dar und repräsentieren daher nicht notwendigerweise die Ansichten und Aussagen der Gesprächspartner:innen.

---

## Impressum

© **Dezember 2022**  
**Bertelsmann Stiftung, Gütersloh**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
www.bertelsmann-stiftung.de

### Verantwortlich

Dr. Daniel Schraad-Tischler  
Dr. Jan Breitingner

### Autor:innen

Dr. Ralf Lindner  
Dr. Florian Wittmann  
Dr. Thomas Jackwerth-Rice  
Dr. Stephanie Daimer  
Prof. Dr. Jakob Edler  
Daniel Posch, MSc

### Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

### Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

### Bildnachweise

Seite 1 © Tierney – stock.adobe.com  
farblich bearbeitet

Empfohlene Zitierweise: Lindner, R.; Wittmann, F.; Jackwerth-Rice, T.; Daimer, S.; Edler, J. ; Posch, D. (2022): Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen. Bertelsmann Stiftung, Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #4, Gütersloh.

DOI 10.11586/2022146

### Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Daniel Schraad-Tischler | Director  
Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 5241 81-81240  
[daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de](mailto:daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Jan C. Breitingner | Senior Project Manager  
Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 5241 81-81328  
[jan.breitingner@bertelsmann-stiftung.de](mailto:jan.breitingner@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de/innovation](http://www.bertelsmann-stiftung.de/innovation)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)