

# Mission Possible: Ansätze für eine effektive Steuerung transformativer Politik in Deutschland

Focus Paper #26



© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Januar 2025

#### Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh

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

#### Verantwortlich

Jan Breiting

Daniel Schraad Tischler

#### Autoren

Florian Wittmann

Andreas Hummler

Daniel Posch

Ralf Lindner

#### Mitarbeit

Réka Bátor

Nele Weiblen

#### Zitationshinweis

Wittmann, F., Hummler, A., Posch, D., Lindner, R. (2025). Mission Possible: Ansätze für eine effektive Steuerung transformativer Politik in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Focus Paper #26

#### Layout

Paul Feldkamp

#### Bildnachweis

© alones - stock.adobe.com

DOI [10.11586/2024175](https://doi.org/10.11586/2024175)

# Mission Possible: Ansätze für eine effektive Steuerung transformativer Politik in Deutschland

Focus Paper #26

Dr. Florian Wittmann\*

Dr. Andreas Hummler\*

Daniel Posch, MSc. \*\*

Dr. Ralf Lindner\*

\* Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung

\*\* Bertelsmann Stiftung

# EXECUTIVE SUMMARY

Missionsorientierte Politik hat sich in den letzten Jahren zunehmend in der politischen Praxis etabliert. In zahlreichen OECD-Ländern wie auch auf EU-Ebene werden inzwischen Initiativen umgesetzt, die einer missionsorientierten Logik folgen. Auch in Deutschland hat man im Zuge der Hightech-Strategie-2025 bereits einen ersten Umsetzungsversuch gewagt. Dieser wurde im Rahmen der „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ des BMBF (2023) durch die Einführung sogenannter „Missionsteams“ weiterentwickelt.

Im Vergleich zu etablierten Ansätzen ist missionsorientierte Politik jedoch sehr voraussetzungsreich. Deren erfolgreiche Umsetzung erfordert die Herausbildung neuer Koordinations- und Handlungsmuster. In diesem Kontext ist im politischen Diskurs die Frage nach geeigneten Steuerungsstrukturen als zentrale Gelingensbedingungen für Missionen in den Fokus gerückt – zumal die bisherigen Erfahrungen aus der politischen Praxis in Deutschland zeigen, dass das bestehende politisch-administrative System strukturelle Barrieren aufweist, welche eine effektive Umsetzung von Missionen behindern.

## Institutionelle Innovation ist angezeigt

Aktuell werden verschiedene institutionellen Innovationen als Alternativen zum Status quo diskutiert. Diese basieren teilweise auf Empfehlungen von Beratungsgremien der Bundesregierung oder auch Forschungsinstitutionen bzw. sind teilweise schon (in Deutschland oder Nachbarländern) in der Umsetzung. All diese Ansätze eint die Erwartung an eine verbesserte Steuerung und Umsetzung von Missionen, gleichwohl unterscheiden sie sich in Bezug auf Schwerpunkt und Grad der Veränderungen von aktuellen Strukturen erheblich.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche der institutionellen Neuerungen tatsächlich für den deutschen Kontext geeignet wären, um die bestehenden Probleme zu adressieren, und welche Herausforderungen jeweils damit verbunden sind.

Die vorliegende Arbeit greift diese Fragestellungen auf und wird auf fünf ausgewählte Lösungsansätze näher eingehen. Diese nehmen entweder eine prominente Position in der deutschen Debatte ein oder stellen im Ausland genutzte Lösungen dar, die potenziell für den deutschen Kontext übertragbar erscheinen. Konkret handelt es sich um folgende fünf institutionellen Innovationen:

- Missionsteams wie sie im Rahmen der Zukunftsstrategie der Bundesregierung umgesetzt werden (BMBF 2023a). Ähnlich gelagerte Bemühungen dazu finden sich auch in den sogenannten Transformationsteams der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2022).
- Die durch die EFI angeregten Erweiterung der Missionsteams durch einen hochrangig verankerten Regierungsausschuss für Innovation und Transformation (EFI 2023)
- Formen der Stakeholder-Governance, wie sie in Belgien bzw. den Niederlanden praktiziert werden, und welche niederschwellig bereits in Deutschland im Rahmen der Nationalen Dekade gegen Krebs (NDK) umgesetzt wurden
- Missionsministerien mit der Bündelung von missionsrelevanten Zuständigkeiten in einem Ministerium, bspw. im österreichischen Klimaschutzministerium oder dem geänderten Ressortzuschnitt des deutschen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) durchgeführt.
- Missionsagenturen als fachlich spezialisierte organisationale Lösung zur Bearbeitung ausgewählter Missionen, wie sie vom Fraunhofer ISI im Rahmen einer Studie der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagen wurden (Lindner et al. 2023).

Anders als in bisherigen Veröffentlichungen werden diese Lösungsansätze erstmals systematisch aus einer vergleichenden Perspektive analysiert. Dabei erfolgt eine Bestandsaufnahme der Stärken, Schwächen und

potenziellen Herausforderungen. Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungen werden erstmals vor dem Hintergrund der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen für transformatives Politikhandeln in Deutschland berücksichtigt.

Die Analyse basiert auf der Auswertung wissenschaftlicher Literatur sowie Expert:inneninterviews mit Akteuren, die im Kontext entsprechender Governance-Strukturen aktiv sind bzw. diese beforschen. Den zentralen Referenzpunkt stellt dabei das aktuell etablierte Modell der interministeriellen Koordination dar, d. h. der interministeriellen Koordination über interministerielle Arbeitsgruppen, Staatssekretärsrunden etc., vor dessen Hintergrund die möglichen Veränderungen durch entsprechende institutionelle Innovationen vergleichend bewertet werden.

Um einen systematischen Vergleich zu ermöglichen wurden zwei generelle Betrachtungsebenen gewählt. Erstens wird die Funktionserfüllung - das heißt inwiefern die verschiedenen Lösungsansätze die Anforderungen transformativen Politikhandelns erfüllen können - genauer unter die Lupe genommen. Zweitens gilt es, die dieser Funktionserfüllung gegenüberstehenden Kosten abzuwägen, die mit den verschiedenen Steuerungsmodellen einhergehen. (Für methodische Details siehe Abschnitt 2.1)

## Unterschiedliche Governance-Lösungen im Vergleich

- Die Arbeitsweise der 2023 im Rahmen der Zukunftsstrategie der Bundesregierung etablierten „Missionsteams“ ist auf interministerielle Koordinationen ausgelegt. Zudem verfügen sie über keine dezidierten Ressourcen. Diese Governance-Lösung unterscheidet sich vom klassischen Modus der Ressortkoordination durch eine stärkere Institutionalisierung der Kooperation in Form von interministeriellen Teams auf der Arbeitsebene, die die beteiligten Ressorts zur Steuerung zusammenbringen sollen. Zentrale Schwächen dieses Ansatzes wurden bereits Anfang 2024 von der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) herausgearbeitet. Bspw besteht das Risiko eines Auseinanderdriftens der strategischen Ausrichtung der Missionen einerseits und deren Umsetzung andererseits, wobei die strategische Koordination innerhalb der Missionsteams daran scheitern dürfte, dass die Implementierung einzelner Maßnahmen weiter allein durch die einzelnen Ministerien erfolgt. Darüber hinaus wird die fehlende Handlungsautonomie der Missionsteams sowie das unzureichende Missionsbudget als Hemmnisse für den Erfolg hervorgehoben. Auch die Schaffung eines klaren und gemeinhin sichtbaren Mission Ownerships wie auch die Mobilisierung weiterer Stakeholder erscheinen durch diese Governance-Lösung nur begrenzt möglich. Ergo stellen die Missionsteams auf Ebene der Funktionserfüllung keine signifikante Verbesserung im Vergleich zum Referenzszenario dar. Dafür halten sich die Kosten in Grenzen.
- Die **Erweiterung der Missionsteams durch einen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation**, wie durch die EFI (2023) vorgeschlagen, versucht die Schwächen der Missionsteams v. a. auf der Strategieebene zu adressieren. Neben der Aufwertung der Missionsteams durch die direkte Einbindung der Staatssekretär:innen als Mitglieder und der Schaffung eines dezidierten Missionsbudgets sieht der Vorschlag die Einrichtung eines übergeordneten Regierungsausschusses für Innovation und Transformation vor, der beim Bundeskanzleramt angesiedelt sein soll. Dadurch erwartet man sich eine Steigerung der Verbindlichkeit sowie Verdichtung der strategischen Koordination. Im Vergleich zum Referenzszenario der interministeriellen Koordination kann dadurch insbesondere in Bezug auf die Strategieführerschaft eine deutliche Verbesserung hinsichtlich der der Funktionsanforderung erwartet werden. Darüber hinaus würde die Schaffung eigener Missionsbudgets die Missionsteams mit Handlungsautonomie ausstatten. Gleichwohl bleiben die Probleme einer starken Innenorientierung in Bezug auf Stakeholder-Mobilisierung, die mangelnde Verankerung einer stärkeren Reflexivität und eine weiterhin eher unklar definierte Mission Ownership bestehen. Analog zu den Missionsteams scheint diese erweiterte und gestärkte Version grundsätzlich mit vergleichsweise geringen Kosten und Zeitaufwand umsetzbar.
- Im Gegensatz zu den Missionsteams (mit oder ohne Regierungsausschuss), die auf eine Modifikation bestehender Strukturen setzen, erscheint der Ansatz einer **fachlich spezialisierten Missionsagentur**, als deutlich weitergehend. Eine neu geschaffene

Organisation fungiert gemäß dem Vorschlag von Lindner et. al (2023) als fachlich kompetenter Impulsgeber nach innen und außen, der die Umsetzung einer bestimmten Mission über den gesamten Prozess begleitet, unterstützt und überwacht sowie Debatten zur Weiterentwicklung anstößt. Zu den potenziellen Stärken einer Missionsagentur gehört insbesondere die Schaffung eines klaren Mission Owner mit starkem Mandat und Legitimation, welcher voll und ganz auf die Funktionserfüllung ausgelegt ist und zusätzliche Möglichkeiten in Sachen Stakeholdermobilisierung bietet. Eine solche Agentur kann zudem auf Basis einer konkreten Problemstellung aufgebaut werden und sich im Laufe der Missionsumsetzung weiterentwickeln. Ein mögliches Hemmnis könnte allerdings ein begrenztes Verständnis von Verwaltungsprozessen oder gar eine Abkopplung zwischen Mission(sagentur) und ministeriellen Akteuren darstellen. Außerdem erfordert der Ansatz eine kontext- und fallspezifische Entwicklung des Mandats sowie der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens, der die Missionsagentur umgibt. Es ist davon auszugehen, dass der erfolgreichen Gründung und Aktivität ein zeit- und ressourcenintensiver Prozess vorausgehen.

- Die politische Praxis in den Niederlanden und Belgien zeigt, dass eine direkte Einbindung der wesentlichen Stakeholder auf allen Ebenen der Missionsgovernance möglich ist. Diese Einbindung geht über bloße Konsultationsformate (wie bspw. einen Expertenbeirat) hinaus und gewährt den Stakeholdern mindestens partiellen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse. Der zentrale Akteur:innenkreis - je nach Themenfeld und Akteursstruktur - geht also über Ministerien und politische Entscheidungsträger:innen hinaus. Man spricht in diesem Zusammenhang von „**Stakeholder-Governance**“-Strukturen. Dies könnte theoretisch im Bereich Mobilisierung/-Beteiligung zu einer grundlegenden Änderung der bisherigen Praxis führen und ein breiteres Commitment erzeugen. Aber auch mit Blick auf die Strategiefähigkeit sowie auf die Reflexivität sind hier Verbesserungen gegenüber dem Status quo zu erwarten. Eine wesentliche Herausforderung dieses Lösungsansatzes dürfte in der Auswahl der Zusammensetzung der Stakeholder sowie in der Repräsentation unorganisierter Interessen bestehen. Aus der Einbeziehung einer größeren Zahl von unterschiedlichen Akteuren resultiert eine relativ hohe

institutionelle Komplexität. Hieraus können Kosten vergleichsweise hohe Kosten erwachsen, vor allem in Form verlängerter Aushandlungsprozesse, welche wiederum eine rasche Umsetzung erschweren. Es scheint plausibel, dass Aufbau und Ausgestaltung entsprechender Strukturen zeit- und diskussionsintensiv sind.

- Die Veränderung des Zuschnitts einzelner Ministerien und damit die mögliche **Einrichtung eines ‚Missionsministeriums‘** bezeichnet eine weitere – in der Praxis bereits erprobte institutionelle Lösung zur Implementierung missionsorientierter Politik. Neben der Schaffung eines sichtbaren und eindeutigen Mission Owner mit klarem Mandat zur Bearbeitung einer Mission mit hoher Umsetzungskompetenz und Ressourcenausstattung können auch positive Effekte bei der Strategiefähigkeit erwartet werden, da die politische Priorisierung mit einem klaren Mandat zur weiteren Umsetzung einhergeht. Demgegenüber stehen nur geringe bis keine Veränderungen zum etablierten Modus von interministerieller Koordination in Bezug auf die Stakeholder-Mobilisierung, die Reflexivität sowie die Gesamtkapazität zur Missionsumsetzung. Schließlich handelt es sich im Wesentlichen um eine Reorganisation bestehender Strukturen. Besonders Änderungen in der Arbeitskultur sind dabei erst längerfristig zu erwarten und von verschiedenen Kontextfaktoren (ideologische Distanz, Ausmaß und Art der zu integrierenden Abteilungen in das jeweilige Ministerium) abhängig. Zudem ist davon auszugehen, dass die inhaltliche Integration und die Internalisierung der neuen Ausrichtung potenziell aufwendig, zeitintensiv und mit zusätzlichen (indirekten) Kosten verbunden sind. Auch wenn die Änderungen formal rasch vonstatten gehen.

### **Inkrementelle Änderungen allein scheinen ungeeignet**

Jede der untersuchten institutionellen Innovationen weist mit Blick auf die Funktionserfüllung unterschiedliche Stärken und Schwächen auf. Ebenso variieren die politischen und ökonomischen Kosten, welche mit der Implementierung der einzelnen Steuerungsmodellen einhergehen.

Es gilt jedoch hervorzuheben, dass inkrementelle Änderungen – wie beispielsweise die derzeit im Rahmen der Zukunftsstrategie umgesetzten Missionsteams – für sich allein ungeeignet erscheinen, den gestiegenen Anforderungen an transformatives Politikhandeln gerecht zu werden und die bestehenden Handlungsstrukturen nachhaltig zu verändern.

So tragen etwa die Missionsteams weiterhin viele Probleme der interministeriellen Koordination in sich. Auch wenn der Versuch einer stärkeren Institutionalisierung der Kooperation in die richtige Richtung weist, erscheinen die initiierten Maßnahmen nicht ausreichend, um die bestehenden strukturellen Transformationshindernisse in Deutschland zu überwinden (Verwaltungskultur, Silodenken etc.) und (besonders längerfristig) die entsprechenden Handlungskapazitäten aufzubauen.

Der Fokus auf Missionsteams kann zwar eine temporäre Zwischenlösung darstellen. Allerdings sollte die bewusste Entscheidung für transformatives Politikhandeln eng mit einer Diskussion über eine entschiedene und zielgerichtete Weiterentwicklung der institutionellen Lösungen hin zu einer deutlich verbesserten Steuerung und Umsetzung einhergehen.

Ohne eine solche Weiterentwicklung und den Aufbau entsprechender Kapazitäten bleibt transformative Politik Wunschdenken, die nicht über die Formulierungsebene hinauskommt.

### **Grundlegende Änderung der bisherigen Praxis: Zweckdienlich aber auch kostenintensiv**

Demgegenüber schneiden Missionsagentur, Formen von Stakeholder-Governance oder Missionsministerien in der Summe besser bei der Funktionserfüllung ab. Dies liegt vor allem daran, dass diese Lösungen insbesondere in den Bereichen Mission Ownership, Strategieführerschaft und teilweise auch Akteursmobilisierung/Reflexivität eine Verbesserung gegenüber bestehenden Strukturen versprechen.

Die Implementierung ebendieser institutionellen Innovationen bedarf jedoch deutlich mehr Zeit und dürfte höhere direkte wie auch indirekte Kosten verursachen. Eine verbesserte Funktionserfüllung geht daher mit höheren Umsetzungskosten und größerem Aufwand

(besonders in der Planungs- und Umsetzungsphase) einher.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass es keine einheitliche und allumfassende Lösung gibt, die für die Bearbeitung von verschiedenen Missionen im selben Ausmaß geeignet ist. Vielmehr gilt es zu fragen, unter welchen Rahmenbedingungen die Schwächen einzelner Lösungsansätze weniger relevant sind und gleichzeitig spezifische Stärken der Ansätze von besonderem Vorteil erscheinen.

### **Unterschiedliche Governance-Strukturen für verschiedene Kontexte**

Deshalb nehmen die Autoren in einem zweiten Schritt eine differenzierte Analyse vor, inwiefern die jeweiligen Stärken/Schwächen der zu Beginn genannten Lösungsansätze vor dem Hintergrund verschiedener zentraler Governance-Herausforderungen zur Geltung kommen.

Untersucht wurde die Eignung institutioneller Innovationen im Kontext von drei exemplarischen Teilproblemen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz, nämlich

1. die Dekarbonisierung der Stahlindustrie,
2. Schnittstellen der Energiewende zu anderen Sektoren sowie
3. die Reduktion der Anzahl an Krebserkrankungen.

Diese Auswahl basiert einerseits darauf, dass die Teilprobleme sowohl in den Strategiedokumenten der Bundesregierung als auch in der öffentlichen Debatte eine zentrale Rolle spielen. Andererseits unterscheiden sie sich hinsichtlich der Akteursstruktur und thematischer Breite.

Wie aus den Fallbeispielen – im Detail - ersichtlich wird, ergeben sich daraus auch unterschiedliche An- und Herausforderungen für die Governance.

## Akteursstruktur und thematische Breite sind entscheidend

Beispielsweise zeigte sich, dass die Fähigkeit eines „Missionsministeriums“ zur Stakeholder-Mobilisierung vergleichsweise begrenzt ist. Für die Dekarbonisierung der Stahlindustrie dürfte dies allerdings kein allzu großes Hindernis darstellen. Schließlich hat man es bei der Bearbeitung dieses Teilproblems mit einer relativ überschaubaren Akteurslandschaft zu tun Angesichts der deutlich komplexeren Akteurslandschaft (Versäulung, unorganisierte Interessen) wäre diese Limitierung im Bereich der Krebsbekämpfung ein maßgebliches Ausschlusskriterium.

Ein anderes Beispiel umfasst die thematische Reichweite, die durch die jeweiligen Lösungen sinnvoll abgedeckt werden kann. Diese erscheint etwa beim Missionsministerium als deutlich begrenzter als etwa im Fall einer Missionsagentur oder der Meta-Koordination durch einen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation.

## Trade-Off zwischen Funktionserfüllung und (Zeit-)Aufwand

Abgesehen von der jeweiligen Akteurskonstellation und der Strukturierung des zu bearbeitenden Themenfelds ist die Berücksichtigung des politischen Kontexts entscheidend für die Wahl der Governance.

Beispielsweise kann eine „auf dem Papier optimale Lösung“ aufgrund politischer Gelegenheitsfenster oder einer durch exogene Schocks steigenden Dringlichkeit des Problems ungeeignet sein, um die bestehenden Herausforderungen zu bewältigen.

Ansätze, die einen institutionellen Paradigmenwechsel vorschlagen, erscheinen zwar grundsätzlich geeigneter, um den geänderten Anforderungen an ein missionsorientiertes Politikhandeln gerecht zu werden. Allerdings besteht bei der Entscheidung über ihre Umsetzung ein Trade-off zwischen einer verbesserten Funktionserfüllung einerseits und dem erforderlichen Zeit- und Ressourcenaufwand sowie der Anlaufdauer andererseits

So wurde etwa anhand des Fallbeispiels der klimaneutralen Stahlherstellung deutlich, dass ein langwieriger institutioneller Aufbau- bzw. Änderungsprozess vor

dem Hintergrund der Dringlichkeit der entsprechenden Fragen nicht den politischen Handlungsrealitäten gerecht wird. In einem solchen Kontext kann es sinnvoll sein, sich für eine Second-Best-Option zu entscheiden, selbst wenn eine bestimmte institutionelle Lösung auf dem Papier besser geeignet erscheint.

## Was das für die künftige Ausgestaltung missionsorientierter Politik bedeutet

Die untersuchten institutionellen Lösungen adressieren die zentralen Anforderungen an die Umsetzung missionsorientierter Politik in unterschiedlichem Ausmaß. Gleichwohl ist zu betonen, dass es nicht die eine „ideale“ Governance-Struktur gibt, welche für alle Arten von Missionen gleichermaßen geeignet erscheint.

Vielmehr ist vor dem Hintergrund der jeweiligen Akteurskonstellation, der Strukturierung des Themenfelds und des politischen Kontexts und der darauf aufbauenden Missionsformulierung (sofern bereits erfolgt) eine Abwägung zu treffen, inwiefern sich die jeweiligen Vor-/Nachteile der entsprechenden Lösung manifestieren. Der Schlüssel für gelungene Governance-Strukturen liegt also in der kontextsensitiven Ausgestaltung.

## Für den deutschen Kontext lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

### 1) „Über Missionsteams hinausgehen“ und gezielte Kombination verschiedener Lösungen andenken

Die „Missionsteams“ waren ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings erscheinen die initiierten Maßnahmen nicht ausreichend, um die bestehenden strukturellen Transformationshindernisse in Deutschland zu überwinden (Verwaltungskultur, Silodenken etc.) und (besonders längerfristig) die entsprechenden Handlungskapazitäten aufzubauen. Deshalb gilt es über eine zielgerichtete Weiterentwicklung nachzudenken.

Die vorliegende Analyse konzentrierte sich auf die Vor- und Nachteile unterschiedlicher institutioneller Lösungen. **Für die praktische Politikgestaltung kann jedoch auch eine (sequenzielle) Kombination verschiedener Elemente denkbar bzw. sinnvoll sein. Etwa um die verschiedenen Stärken von Ansätzen gezielt**

miteinander zu kombinieren oder mögliche Schwachpunkte zu kompensieren.

Dies gilt insbesondere für die Problematik zeitintensiver Aufbauprozesse bei Strukturen wie der Stakeholder-Governance oder einer Missionsagentur, die mit dem Risiko verbunden sind, dass das Momentum einer Mission schwindet, bevor erste Änderungen sichtbar und spürbar werden. Ein geänderter Ressortzuschnitt und damit die stärkere Verankerung einer Thematik in einem Missionsministerium könnten in Kombination mit einer Missionsagentur oder Co-Governance dazu beitragen, die Komplexität der Governance-Strukturen zu reduzieren.

Andererseits könnten etwa Missionsteams eine Brücke darstellen, um den längerfristigen Aufbau einer Missionsagentur vorzubereiten und damit in der Anfangsphase einer Mission das Handlungsvakuum zu füllen, das sich durch den Aufbauprozess einer Agentur ergibt. Ähnliche Erfahrungen sind auch aus den Niederlanden im Kontext der Transformationsteams zu beobachten, wo zentrale Steuerungsstrukturen erst im Zeitverlauf und mit der Etablierung einer klaren Zielsetzung eine stärkere Rolle einnehmen konnten

## 2) Steuerungslösungen auf die Mission und ihre Spezifika zuschneiden und laufend weiterentwickeln

Ebenso wie die im Rahmen der Missionsformulierung nötigen Aushandlungsprozesse an die jeweiligen Akteurskonstellationen sowie die politischen Kontexte angepasst werden sollten, muss auch die institutionelle Lösung auf die Mission und ihre Spezifika zugeschnitten werden.

Entscheidend für die Entwicklung und Auswahl geeigneter institutioneller Strukturen ist ein genaues Verständnis der zentralen Governance-Anforderungen, der Zielsetzungen einer Mission, der Handlungsspielräume und des spezifischen Missionskontexts. Die jeweilige institutionelle Lösung muss dabei sowohl zu den Zielsetzungen der entsprechenden Mission als auch deren Akteurs- und Problemstruktur passen. Es gibt folglich keine Universallösung für die Governance, welche mit der Erwartung gleichwertiger Ergebnisse für verschiedene Missionen genutzt werden kann. **Auf den letzten Seiten des vorliegenden Papiers finden interessierte Leser:innen eine tabellarische Übersicht, die zeigt, für welche Problemstellungen die hier**

analysierten institutionellen Lösungsansätze besonders oder nur wenig geeignet erscheinen.

Zudem sollte die Entwicklung der Governance-Strukturen als fortlaufender Prozess verstanden werden, der im Zeitverlauf Veränderungen unterliegt und sich parallel zu den Missionen weiterentwickeln kann.

## Institutionelle Innovationen sind notwendig aber nicht hinreichend für gelingende Missionen

Ungeachtet der unterschiedlichen Vorzüge und kontextspezifischen Erfordernisse gilt es zu beachten, dass die hier diskutierten institutionellen Ansätze nur einen Baustein von mehreren für das Gelingen transformativer Politik darstellen.

Beispielsweise braucht es auch eine **hinreichende politische Priorisierung und Unterstützung**. Dies ist eine erfolgskritische Voraussetzung, **ohne die jede institutionelle Lösung zu scheitern droht**. Zudem **vermag keine institutionelle Struktur, die Defizite in Aushandlungs- und Missionsformulierungsprozessen zu kompensieren**. Die Diskussion zur Entwicklung geeigneter Governance-Strukturen für missionsorientierte Politik sollte daher in einem breiteren Diskurs über geeignete Rahmenbedingungen für die Umsetzung der jeweiligen Mission eingebettet sein.

Gleichzeitig gilt es aber auch, die **bestehende Praxis kritisch zu hinterfragen, wonach die Gültigkeit von Missionen stark an Legislaturperioden gekoppelt ist** und damit institutionelle Änderungen a priori nahezu ausgeschlossen scheinen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Institutionelle Reformen als Voraussetzung für gelingende missionsorientierte Politik in Deutschland</b>	<b>11</b>
1.1 Überblick und Problemgegenstand	11
1.2 Strukturelle Hindernisse einer missionsorientierten Politik in Deutschland	12
1.3 Warum neue institutionelle Lösungen notwendig erscheinen	13
1.4 Welche Lösungsansätze aktuell debattiert werden bzw. denkbar sind	14
1.5 Ausblick	15
<b>2. Unterschiedliche institutionelle Innovationen im Vergleich</b>	<b>16</b>
2.1 Stärken und Schwächen neuer institutioneller Lösungen	16
2.1.1 Missionsteams	17
2.1.2 Missionsteams mit Regierungsausschuss für Innovation und Transformation	18
2.1.3 Stakeholder-Governance	19
2.1.4 Missionsministerium	20
2.1.5 Missionsagentur	22
2.2 Vergleich verschiedener Lösungsansätze	25
<b>3. Kontextspezifische Eignung</b>	<b>26</b>
3.1 Dekarbonisierung der Stahlindustrie	26
3.2 Energiewende	28
3.3 „Krebs bekämpfen“	30
<b>4. Diskussion und Ausblick</b>	<b>32</b>
4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	
4.2 Funktionsfähige Governance-Strukturen zur Missionsumsetzung – Wo und wie ansetzen?	33
<b>5. Literatur</b>	<b>36</b>

# 1. Institutionelle Reformen als Voraussetzung für gelingende missionsorientierte Politik in Deutschland

## 1.1 Überblick und Problemgegenstand

In den vergangenen Jahren ist das Konzept von Missionsorientierung – auch vor dem Hintergrund der wachsenden gesellschaftlichen Herausforderungen – endgültig in der politischen Praxis angekommen. Zahlreiche Länder, darunter auch Deutschland, setzen auf die Umsetzung missionsorientierter Ansätze (vgl. Kuittinen et al. 2018a; 2018b; Larrue 2021).

Gleichzeitig stellt die Umsetzung dieser ressort- und sektorübergreifenden Politikansätze weiterhin eine große Herausforderung in der Praxis dar. Schließlich ist die Herausbildung neuer Koordinations- und Handlungsmuster erforderlich. In diesem Kontext ist die Frage nach geeigneten (institutionellen) Steuerungsstrukturen (Governance) als zentrale Gelingensbedingungen für Missionen (Janssen et al. 2021; Lindner et al. 2021b) in den Fokus gerückt – zumal die bisherigen Erfahrungen (vgl. Abschnitt 1.2 bzw. Lindner et al. 2023) zeigen, dass die bestehenden Strukturen in Deutschland tiefverwurzelte Probleme aufweisen, welche einer effektiven Umsetzung von Missionen und anderen transformativen Politiken entgegenstehen. Auch im Rahmen der aktuellen Zukunftsstrategie der Bundesregierung ist die Wahl geeigneter Governance-Strukturen ein wichtiges Thema (EFI 2024).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass verschiedene institutionelle Innovationen als Alternativen zum Status quo diskutiert werden (vgl. Abschnitte 1.3 und 1.4). Diese basieren teilweise auf Empfehlungen von Beratungsgremien der Bundesregierung oder auch Forschungsinstitutionen bzw. sind teilweise schon (in Deutschland oder Nachbarländern) in der Umsetzung. Zwar eint all diese Ansätze die Erwartung an eine verbesserte Steuerung und Umsetzung von Missionen, gleichwohl unterscheiden sie

sich in Bezug auf Schwerpunkt und Grad der Veränderungen von aktuellen Strukturen erheblich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche der institutionellen Neuerungen tatsächlich für den deutschen Kontext geeignet wären, um die bestehenden Probleme zu adressieren, und welche Herausforderungen jeweils damit verbunden sind.

Dieser Beitrag greift diese Fragestellungen auf und soll als Orientierungshilfe für politische Entscheidungsträger: innen wie auch für Akteure, die mit der Umsetzung von Missionen betraut sind, dienen. Das vorliegende Fokuspapier

- betrachtet erstmals die bislang nur isoliert diskutierten Lösungsansätze aus einer vergleichenden Perspektive und unternimmt eine **systematische Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen** sowie möglicher Herausforderungen. Dabei werden im Gegensatz zu ländervergleichenden Studien (Breznitz, Ornston und Samford 2013; Janssen et al. 2023a; 2023b) explizit die jeweiligen Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungen vor dem Hintergrund der spezifischen institutionellen und politischen Kontextbedingungen für transformatives Politikhandeln in Deutschland berücksichtigt.
- nimmt eine **differenzierte Analyse vor, inwiefern die jeweiligen Stärken/Schwächen der neuen Lösungsansätze vor dem Hintergrund verschiedener zentraler Governance-Herausforderungen** (Mobilisierung nicht staatlicher Akteure, Koordination über Sektorgrenzen hinweg, Versäulung Akteursstrukturen) in zentralen gesellschaftlichen Problembereichen (Klimaneutral Industrie, Energiewende, Gesundheit) zur Geltung kommen. Für die jeweiligen Konstellationen werden im Anschluss daran geeignete Governance-Lösungen identifiziert.

- **zielt darauf ab, Klarheit über die Handlungsoptionen im deutschen Kontext zu schaffen**, und zeigt **potenzielle Stellschrauben** sowie Ansatzpunkte auf, um so Entscheidungsfindungsprozesse zu unterstützen. Auf Basis der Analysen werden in weiterer Folge **Hinweise bzw. Handlungsoptionen für die (Weiter-)Entwicklung von Governance-Strukturen abgeleitet, die einer erfolgreichen missionsorientierten Politik in Deutschland dienlich sein können.**

## 1.2 Strukturelle Hindernisse einer missionsorientierten Politik in Deutschland

Deutschland gehörte mit der Formulierung von zwölf Missionen im Rahmen der 2018 verabschiedeten Hightech-Strategie 2025 zu den europäischen Vorreitern in puncto missionsorientierter Politik. Gleichzeitig trat im Zuge des ersten Implementierungsversuches eine Reihe struktureller Barrieren zutage, wie z. B. die unzureichende Koordination zwischen Ministerien, fehlende Direktionalität durch unklare Missionsziele sowie eine unzureichende Personalausstattung (Roth et al. 2021).

Diese Vorreiterposition erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Umsetzung der im Jahr 2023 verabschiedeten Zukunftsstrategie als gefährdet. Einerseits betont die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2024: 25) in ihrem aktuellen Gutachten, „dass die Bundesregierung in neue Richtungen denkt und die anstehenden Transformationen prinzipiell richtig angeht“. Andererseits wird auf die Problematik eines „Schlingerkurses“ hingewiesen, der sich aus der fehlenden Abstimmung der verschiedenen Teilelemente der Strategie und der beteiligten Akteure ergibt. Im Einklang damit betonte auch der EFI-Vorsitzende, Uwe Cantner, dass eine Überwindung des Silodenkens eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von missionsorientierter Politik in Deutschland sei.<sup>1</sup>

Angesichts der wachsenden gesellschaftlichen Herausforderungen steigt der Bedarf an transformativen Politikansätzen. Zudem erachtet mittlerweile eine Vielzahl von Expert:innen aus Wissenschaft und politischer Praxis die Verknüpfung verschiedener Politikfelder,

Akteure und Handlungsebenen zunehmend als dringlich. (vgl. bspw. OECD 2022: 330). Die bestehenden Strukturen scheinen allerdings wenig geeignet zu sein, um den neuen Anforderungen an ein stärker ressort- und sektorübergreifendes, reflexives und partizipatives Politikhandeln (Lindner et al. 2021b) gerecht werden zu können. Vielmehr ist im deutschen Kontext auf tiefverwurzelte strukturelle Probleme hinzuweisen (Lindner et al. 2023), wie sie bereits in verschiedenen Kontexten der Politikumsetzung in Deutschland beobachtet wurden:

- **Koordinationsdefizite:** Statt Synergien zwischen verschiedenen Ressorts und Sektoren zu ermöglichen, stellen übergreifende Politiken wie Missionen oft nur eine Umsetzung des kleinsten gemeinsamen Nenners dar oder werden von den Ministerien als Vorrechte einzelner Ressorts begriffen und dementsprechend gegen eine Beteiligung weiterer Akteure verteidigt (vgl. etwa Hustedt und Veit 2014). Wie für andere Kontexte beschrieben, scheitert der Wunsch nach politikfeldübergreifendem Handeln daher an Ressortegoismen, Silobildung, ministeriellen Eigeninteressen und unterschiedlichen Problemzugängen (vgl. etwa Veit 2010). Das Resultat ist oftmals eine „negative Koordination“ (Scharpf 2000) der beteiligten Ministerien, welche sich auf die Reduktion von negativen Auswirkungen auf die beteiligten Akteure begrenzt.
- **Organisationsstrukturelle und -kulturelle Defizite:** Die etablierten administrativen Handlungsweisen stehen oftmals in Spannungsverhältnissen zu den Anforderungen transformativen Handelns (Braams et al. 2022) und erfordern eine stärkere Ausrichtung auf Agilität (Weber et al. 2021). Eine stärker transformative und damit auch eine missionsorientierte Politik wird dadurch, selbst bei politischer Priorisierung, von verwaltungsinternen Routinen und Anreizsystemen blockiert, welche etwa dem Bedarf nach höherer Reflexivität und dem Ausprobieren verschiedener Lösungsansätze zuwiderlaufen.
- **Defizite bei der Stakeholder-Aktivierung:** Missionsorientierte Politik erfordert eine umfassende Mobilisierung und Einbindung von verschiedenen Stakeholdern. Die bisherige Praxis beschränkt sich jedoch meist auf konsultative Elemente (Wittmann

<sup>1</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/innovationspolitik-zukunftsstrategie-der-forschungsministerin-erntet-wenig-begeisterung-/28767380.html>.

ABBILDUNG 1: Phasen der Umsetzung von Missionen  
(Darstellung aus Roth et al. 2021)



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

et al. 2024) und verliert dabei aus dem Blick, dass eine gelungene Umsetzung missionsorientierter Politik die Einbindung weiterer Akteure und derer Ressourcen erfordert (Lindner et al. 2021b).

### 1.3 Warum neue institutionelle Lösungen notwendig erscheinen

Vor diesem Hintergrund erscheint ein „weiter so“ zunehmend ungeeignet, den wachsenden Herausforderungen und den gestiegenen Handlungsanforderungen an eine transformative bzw. missionsorientierte Politik zu begegnen. Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Debatte liegt ein besonderer Fokus zunehmend auf den Strukturen zur Steuerung und Umsetzung von Missionen (Janssen et al. 2021) sowie der Rolle von „Mission Ownern“ als den zentralen koordinierenden Missionsakteuren, wie z. B. federführenden Ministerien (Lindner et al. 2021b; 2023). Während die Missionsformulierung einen ersten zentralen Schritt für gelingende Missionen darstellt,<sup>2</sup>

spielen die Governance-Strukturen insbesondere für die Phasen von Missionsdesign und Missionsimplementierung eine zentrale Rolle für gelingende Missionen (vgl. Abbildung 1).

Diese Diskussion um die Notwendigkeit institutioneller Innovationen manifestiert sich auch in aktuellen Gutachten, etwa der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2024), welche weitere institutionelle Neuerungen als Voraussetzungen für eine umfassende Politikgestaltung anmahnt. Neben den neuen Zielsetzungen ergeben sich auch umfangreiche Anforderungen an die beteiligten Akteure und damit neue Formen der Politikgestaltung und -vermittlung. Bislang zeigen sich die beteiligten Akteure in Deutschland und darüber hinaus in Bezug auf Umsetzungsstrukturen, aber auch Handlungsroutinen und Prozesse nur als begrenzt wandlungsfähig (Larrue 2021; Roth et al. 2021). Dementsprechend erscheint es fraglich, ob inkrementelle Änderungen der bestehenden Strukturen ausreichend sind, um zu einer neuen Art der Politikgestaltung zu kommen.

<sup>2</sup> Vgl. hier auch die kürzlich erschienene Studie des Fraunhofer ISI im Auftrag der Bertelsmann Stiftung zur praktischen Umsetzung von Missionsformulierung (Wittmann et al. 2024),

Aus diesem Grund hat sich der Fokus der Debatte zunehmend weg von rein intern orientierten Anpassungsprozessen und allgemeinen Gelingensbedingungen für Missionen (Lindner et al. 2021b) hin zu institutionellen Innovationen gewandelt, die die bestehenden Strukturen ergänzen bzw. teilweise ersetzen. (Lindner et al. 2023). So hat auch im deutschen Kontext eine lebhafteste Debatte zu verschiedenen neuartigen Ansätzen (vgl. Abschnitt 1.4) zur gezielten Weiterentwicklung bestehender Strukturen an Fahrt aufgenommen mit dem Ziel, durch das Einbringen neuer institutioneller Elemente die Rahmenbedingungen für transformative Politik zu verbessern und die vorhandenen Herausforderungen zu adressieren.

## 1.4 Welche Lösungsansätze aktuell debattiert werden bzw. denkbar sind

In den letzten Jahren widmete sich der deutsche Wissenschafts- und Politikbetrieb verstärkt der Frage nach geeigneten institutionellen Innovationen zur Bewältigung komplexer gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen. Die Form der bis dato präsentierten Vorschläge reicht dabei von wissenschaftlichen Studien über Zeitungsartikel bis hin zu Debattenbeiträgen auf (Fach-)Veranstaltungen.

Gleichzeitig werden andere Lösungsansätze hierzulande bereits in der Praxis erprobt (Missionsteams) oder in Nachbarländern teilweise schon (mit Erfolg) praktiziert. Während all diese Lösungen an unterschiedlichen Punkten ansetzen bzw. unterschiedliche Schwerpunkte setzen, eint sie der Fokus auf den zentralen Akteur der jeweiligen Mission (Mission Owner) als zentrale Stellschraube.<sup>3</sup>

Im Rahmen dieses Fokuspapers werden fünf ausgewählte Lösungsansätze näher diskutiert. Diese nehmen entweder eine prominente Position in der deutschen Debatte ein oder stellen im Ausland genutzte Lösungen dar, die potenziell für den deutschen Kontext übertragbar erscheinen. Konkret werden die folgenden fünf Lösungsansätze näher analysiert:

- Missionsteams wie sie im Rahmen der Zukunftsstrategie der Bundesregierung umgesetzt werden (BMBF 2023a). Ähnlich gelagerte Bemühungen dazu finden sich auch in den sogenannten Transformationsteams der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2022).
- Die durch die EFI angeregten Erweiterung der Missionsteams durch einen hochrangig verankerten Regierungsausschuss für Innovation und Transformation (EFI 2023)

TABELLE 1: Übersicht über verschiedene institutionelle Lösungen

	Missions-teams	Missionsteams mit Regierungsausschuss	Stakeholder-Governance	Missionsministerium	Missionsagentur
Formulierung		(X)	(X)		(X)
Design	X	X	X	X	X
Implementierung	X	X	X	X	X
Handlungslogik	Institutionalisierter Austausch zwischen Ministerien	Unterstützung Entscheidungsfindung durch hohe politische Priorisierung	Intersektorale Co-Governance mit starker Stakeholderbeteiligung	Bündelung ministerialer Verantwortlichkeiten	Autonomer Impulsgeber
Fokus <sup>1</sup>	Ministeriale Koordination	Ministeriale Koordination	Beteiligung Stakeholder	Ministeriale Koordination	Beteiligung Stakeholder

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch (Janssen et al. 2023).

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Die Missionsgovernance in einem breiteren Verständnis könnte auch weitere Akteure umfassen, die durch die entsprechenden Aktivitäten im Rahmen einer Mission angesprochen/mobilisiert werden (Mission Arena). Angesichts der zentralen Rolle der Mission Owner, liegt der Fokus dieser Analyse aber auf dem engeren Verständnis.

- Formen der Stakeholder-Governance, wie sie in Belgien bzw. den Niederlanden praktiziert werden, und welche niederschwellig bereits in Deutschland im Rahmen der Nationalen Dekade gegen Krebs (NDK) umgesetzt wurden
- Missionsministerien mit der Bündelung von missionsrelevanten Zuständigkeiten in einem Ministerium, bspw. im österreichischen Klimaschutzministerium oder dem geänderten Ressortzuschnitt des deutschen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) durchgeführt.
- Missionsagenturen als fachlich spezialisierte organisationale Lösung zur Bearbeitung ausgewählter Missionen, wie sie vom Fraunhofer ISI im Rahmen einer Studie der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagen wurden (Lindner et al. 2023).

Im Anschluss daran wird in Kapitel 3 die kontextspezifische Eignung dieser Lösungsansätze anhand von drei ausgewählten Teilproblemen (Klimaneutrale Industrie, Energiewende, Krebs) diskutiert und herausgearbeitet, welche Lösungsansätze hier jeweils besonders vielversprechend erscheinen. Kapitel 4 fasst die zentralen Erkenntnisse des Fokuspapiers zusammen. Dies umfasst auch praxisorientierte Hinweise zur Ausgestaltung der Governance missionsorientierter Politik in Deutschland.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, setzen diese Lösungsansätze an unterschiedlichen Governance-Herausforderungen an bzw. verfolgen unterschiedliche Handlungslogiken (institutionelle Integration, Hierarchisierung, Stakeholder-Integration) um eine missionsorientierte Politik zu stärken. Während alle Lösungsansätze einen Fokus auf die Schritte des Missionsdesigns und der Missionsformulierung legen, können die Missionsteams mit einem Regierungsausschuss für Innovation und Transformation, die Stakeholder-Governance sowie die Missionsagentur unter bestimmten Gegebenheiten bereits im Missionsformulierungsprozess eine Rolle spielen. Letztere beiden Lösungen weisen zudem einen breiteren Fokus auf, indem sie über das Thema der interministeriellen Koordination hinausgehen.

## 1.5 Ausblick

Das nachfolgende Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Stärken und Schwächen der hier vorgestellten institutionellen Lösungsansätze. Sie werden im Rahmen einer Synthese anschließend systematisch mit Blick auf ihre potenzielle Funktionserfüllung, die Anforderungen an missionsorientierte Politik sowie aus der Perspektive möglicher Kosten und Herausforderungen verglichen.

## 2. Unterschiedliche institutionelle Innovationen im Vergleich

---

### 2.1 Stärken und Schwächen neuer institutioneller Lösungen

Der nachfolgende Abschnitt skizziert überblicksartig die zentralen Vor- und Nachteile der jeweiligen neuen institutionellen Lösungen in Form von SWOT-Analysen. Diese basieren auf der Auswertung wissenschaftlicher Literatur zu diesen Lösungen in verschiedenen Ländern. Ergänzend dazu wurden Expert:inneninterviews mit Akteuren, die im Kontext entsprechender Governance-Strukturen aktiv sind bzw. diese beforschen, geführt.<sup>4</sup> Den zentralen Referenzpunkt stellt dabei das aktuell etablierte Modell der interministeriellen Koordination dar, d. h. der interministeriellen Koordination über interministerielle Arbeitsgruppen, Staatssekretärsrunden etc., vor dessen Hintergrund die möglichen Veränderungen durch entsprechende institutionelle Innovationen vergleichend bewertet werden. Während SWOT-Analysen grundsätzlich offen für verschiedene Aspekte der unterschiedlichen institutionellen Lösungen sind, werden auf Basis der Literatur zwei generelle Betrachtungsebenen gewählt, um einen systematischen Vergleich zu ermöglichen:

- Dazu gehört erstens die Ebene der Funktionserfüllung, d. h. inwiefern die verschiedenen institutionellen Lösungen die neuen Anforderungen, die sich aus transformativer/missionsorientierter Politik erfüllen;
- Zweitens gilt es, die dieser Funktionserfüllung gegenüberstehenden Kosten abzuwägen, die mit den verschiedenen Steuerungsmodellen einhergehen.

Aufbauend auf Lindner et al. (2023: vgl. hierzu auch ähnlich Janssen et al. 2023a; 2023b) wird das Ausmaß der Funktionserfüllung unterschiedlicher institutioneller Lösungsansätze entlang der folgenden Leitfragen bewertet:

- Trägt die gewählte Lösung zur Stärkung einer Strategieführerschaft bei, d. h. werden die Fähigkeiten gestärkt, kohärente und klare Zielsetzungen der Mission zu entwickeln?
- Gibt es einen klaren Mission Owner, der die Missionen nach innen und außen glaubwürdig vertreten kann?
- Sind die Strukturen geeignet, weitere Stakeholder (und deren Ressourcen) für die Mission zu mobilisieren?
- Ist die gewählte Lösung förderlich für einen reflexiven Ansatz, der ein kontinuierliches Monitoring und die Weiterentwicklung der Zielsetzung und eingesetzten Mittel erfordert?

Zur Bewertung bzw. Gegenüberstellung der politischen und ökonomischen Kosten unterschiedlicher Lösungsansätze werden dagegen die nachfolgenden Kriterien herangezogen:

- Wie schnell steht die institutionelle Lösung bei Bedarf zur Verfügung? Wie lange dauern Aufbauprozesse?
- Hat die jeweilige Lösung das Potenzial, die Umsetzung einer Mission über mehrere Legislaturperioden zu begleiten?
- Welche direkten (materiellen) und indirekten (z. B. Effizienzverluste, politische Konflikte etc.) Kosten sind mit der institutionellen Lösung verbunden?

Diese beiden Betrachtungsebenen, d. h. die Frage nach der Funktionserfüllung und den gegenüberstehenden Kosten, bieten einen ersten Ansatz zur Systematisierung der spezifischen Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungen.

<sup>4</sup> Die Gespräche wurden unter Wahrung der Vertraulichkeit geführt, daher erfolgt keine Nennung der Gesprächspartner.

Diesem grundlegenden Ansatz folgend werden in den kommenden Abschnitten zunächst die zusammenfassenden Einschätzungen beider Betrachtungsebenen für die jeweiligen institutionellen Neuerungen im Detail vorgestellt, mit dem Status quo der interministeriellen Koordination abgeglichen und in SWOTs zusammengefasst. Anschließend werden die Ergebnisse in einer vergleichenden Übersicht (vgl. Abschnitt 2.2) zusammengeführt und diskutiert.

### 2.1.1 Missionsteams

Die Missionsteams, wie sie im Rahmen der Zukunftsstrategie der Bundesregierung etabliert wurden (BMBF 2023a), unterscheiden sich vom klassischen Modus der Ressortkoordination durch eine stärkere Institutionalisierung der Kooperation in Form von interministeriellen Missionsteams auf der Arbeitsebene, die die beteiligten Ressorts zur Steuerung zusammenbringen sollen. Zusammengesetzt aus Referatsmitarbeiter:innen der von einer Mission betroffenen Bundesministerien werden die Teams von zwei bis drei Ministerien koordiniert, welche den jeweils größten Fachbezug

aufweisen. Auf strategischer Ebene werden die Missionsteams dabei von Missionspaten aus dem Forum „#Zukunftsstrategie“ begleitet.<sup>5</sup>

Die Arbeitsweise der Missionsteams ist auf interministerielle Koordination ausgelegt. Zudem wurden ihnen keine dezidierten Ressourcen zu Verfügung gestellt. Ergo ist dieser Lösungsansatz primär als Formalisierung/Fortschreibung etablierter Praktiken zu bewerten, dessen Neuheitsgrad begrenzt sowie die daraus resultierende politische Verbindlichkeit vergleichsweise schwach ausgeprägt sind. Aus diesem Grund erscheint dieser Lösungssatz vielfach unzureichend, die bestehenden grundlegenden Koordinations- und Entscheidungsprobleme in einem geeigneten Umfang zu adressieren. So hat die EFI berechtigterweise auf das Risiko eines Auseinanderdriftens der strategischen Ausrichtung der Missionen einerseits und deren Umsetzung andererseits hingewiesen, wobei die strategische Koordination innerhalb der Missionsteams daran scheitert, dass die Implementierung einzelner Maßnahmen weiter allein durch die einzelnen Ministerien erfolgt (EFI 2024). Weiterhin streicht die EFI die fehlende Handlungsautonomie der Missionsteams und

#### Strengths

- Stärkere Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen den Ressorts
- Kurzfristige und flexible Umsetzbarkeit
- Geringe Kosten

#### Weaknesses

- Fokussierung auf interne Abstimmungsprozesse, kein zusätzlicher Kapazitätsausbau für die Rolle des Mission Owner
- Erhöhte Governance-Komplexität durch Schaffung zusätzlicher Koordinationsgremien
- Geringe Verbindlichkeit durch unklares Mandat/ fehlende Eigenmittel

#### Opportunities

- Entwicklung eines gemeinsamen, ressortübergreifenden Problem- und Handlungsverständnisses
- Flexibilität in Bezug auf inhaltliche Änderungen
- Aufbauen auf bestehenden/etablierten thematischen Netzwerken
- Potenziell hohe Umsetzungskompetenz und Ressourcenverfügbarkeit

#### Threats

- Abkopplung von strategischen Entscheidungsprozessen
- Begrenzte politische Priorisierung und fragliche Sicherstellung von Kontinuität

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

<sup>5</sup> Das Forum #Zukunftsstrategie besteht aus 21 Vertreter:innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und fungiert als zentrales Beratungsgremium der Zukunftsstrategie, das einerseits Impulse zu missionsübergreifenden Querschnittsthemen gibt, andererseits aber auch die einzelnen Missionen auf strategischer und fachlicher Ebene unterstützt.

das mangelnde Missionsbudget als Hemmnisse für den Erfolg der Missionsteams heraus (EFI 2024). Auch die Schaffung eines klaren und gemeinhin sichtbaren Mission Ownerships wie auch die Mobilisierung weiterer Stakeholder erscheinen hiermit nur begrenzt möglich.

Durch diese Einschränkungen und Hindernisse stellen die Missionsteams auf Ebene der Funktionserfüllung keine grundlegenden Veränderungen im Vergleich zum Referenzszenario von interministerieller Koordination dar, zumal ein zusätzlicher Kapazitätsaufbau fraglich bleibt. Zwar ist der Aufbau zusätzlicher Umsetzungs-kompetenz und der Entwicklung eines ressortübergreifenden Problemverständnisses innerhalb der Missionsteams dabei nicht komplett ausgeschlossen. Ob und inwieweit dies gelingt, dürfte jedoch stark von der Zusammensetzung, der individuellen Kompetenz und der Motivation der abgestellten Mitarbeiter:innen abhängen.

Der zentrale Vorteil dieser institutionellen Lösung liegt im vergleichsweisen geringen Kostenaufwand. Begründet werden kann dies durch die relativ geringen Hürden bei der Einführung von Missionsteams sowie der Nutzung bestehender Strukturen, die auch mit einer gewissen Flexibilität angepasst werden können.

Während die Missionsteams nur in stark begrenztem Ausmaß die zusätzlichen Anforderungen an missionsorientierte bzw. transformative Politik erfüllen, erscheint die kurzfristige Reaktionsfähigkeit als ein zentraler Vorteil dieses Ansatzes.

## 2.1.2 Missionsteams mit Regierungsausschuss für Innovation und Transformation

Die Erweiterung der Missionsteams durch einen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation, wie durch die EFI (2023) vorgeschlagen, versucht die Schwächen der Missionsteams v. a. auf der Strategieebene zu adressieren. Vorschlägen werden dabei u. a.:

- eine Aufwertung der Missionsteams durch direkte Einbindung der Staatssekretär:innen als Mitglieder,
- die Schaffung von dedizierten Missionsbudgets sowie
- eine Steigerung der Verbindlichkeit und Verdichtung der strategischen Koordination durch die Schaffung

### Strengths

- Hohe politische Priorisierung und höhere Sichtbarkeit durch Regierungsausschuss und Einbindung Staatssekretäre
- Stärkere Institutionalisierung der Zusammenarbeit der Ressorts
- Erhöhte Handlungsautonomie durch eigenes Budget der Missionsteams
- Kurzfristige und flexible Umsetzbarkeit

### Weaknesses

- Fokussierung auf interne Abstimmungsprozesse, kein zusätzlicher Kapazitätsausbau für die Rolle des Mission Owners
- Erhöhte Governance-Komplexität durch Schaffung zusätzlicher Koordinationsgremien
- Erhöhte politische Priorisierung und gemeinsame Missionsbudgets verlängern die Aushandlungsprozesse

### Opportunities

- Gemeinsames Budget als Grundlage für Entwicklung eines gemeinsamen Handlungsbewusstseins
- Möglichkeit zur strategischen Steuerung und Koordination verschiedener Missionen

### Threats

- Abkopplung von strategischer und Umsetzungsebene durch Breite der Themen des Regierungsausschusses

eines übergeordneten Regierungsausschusses für Innovation und Transformation, welcher wiederum beim Bundeskanzleramt angesiedelt sein soll.

Die erhöhte politische Priorisierung und die hochrangige Aufhängung sollen zu einer besseren Kooperation zwischen den beteiligten Ministerien führen. Gleichzeitig würden die Missionsteams durch die direkte Einbindung der Staatssekretär:innen als Mitglieder an Entscheidungskompetenz gewinnen. Verglichen zum Status quo interministerieller Koordination kann dadurch insbesondere in Bezug auf die Strategieführerschaft eine deutliche Verbesserung hinsichtlich der Funktionsanforderung erwartet werden. Darüber hinaus würde die Schaffung eigener Missionsbudgets die Missionsteams mit Handlungsautonomie ausstatten. Gleichwohl bleiben die Probleme einer starken Innenorientierung in Bezug auf Stakeholder-Mobilisierung, die mangelnde Verankerung einer stärkeren Reflexivität und eine weiterhin eher unklar definierte Mission Ownership bestehen.

Ein herausstechendes Merkmal ist aber die Möglichkeit zu einer Art der Meta-Governance von Missionen, die insbesondere das Zusammenspiel und die Nutzung von Synergien zwischen verschiedenen Missionen ermöglicht. Der Regierungsausschuss wäre geeignet, auf das Zusammenspiel verschiedener Missionen bzw. möglicher Problempunkte einzuwirken, anstatt diese als isolierte Einheiten zu betrachten, wenngleich die thematische Breite hier ein Risiko für die Bearbeitung darstellen kann.

Analog zu den Missionsteams scheint diese erweiterte und gestärkte Version grundsätzlich mit begrenzten Kosten und Zeitaufwand umsetzbar. Es ist jedoch davon abhängig, dass dieser Ansatz umfassendere politische Aushandlungsprozesse vor der erfolgreichen Implementierung erfordert. Schließlich sind zentrale Aspekte wie die gemeinsamen Missionsbudgets oder auch die Verbindlichkeit des Regierungsausschusses für Innovation und Transformation samt Themenzuschnitt zu klären, deren langfristige Stabilität zumindest unsicher ist.

**Während die Autonomie und Handlungsfähigkeit der Missionsteams durch den ergänzenden Regierungsausschuss für Innovation und Transformation und die gestärkte Rolle der Staatssekretär:innen zunehmen, bleiben weiterhin Probleme bei der Stakeholder-Mobilisierung, Mission Ownership und reflexiven Politikumsetzung bestehen.**

## 2.1.3 Stakeholder-Governance

Die Motivation hinter der Schaffung einer Stakeholder-Governance liegt in der potenziell sehr hohen, direkten Einbindung von Stakeholdern als Akteure in der Umsetzung einer Mission und damit einer Erweiterung des Akteurskreises über Ministerien und politische Entscheidungsträger:innen hinaus. Während dieses Modell im Ausland bereits vielfach praktiziert wird (u. a. Niederlande, Belgien), gibt es im deutschen Kontext mit der Nationalen Dekade gegen Krebs (NDK) lediglich erste vorsichtige Umsetzungsversuche in einem begrenzten Rahmen.

Obwohl die konkrete Struktur dieser institutionellen Lösung im Einzelnen variiert, zeichnet sie sich immer durch eine direkte Einbindung von Stakeholdern auf allen Ebenen der Missionsgovernance aus. Diese Einbindung geht über bloße Konsultationsformate (wie bspw. einen Expertenbeirat) hinaus und gewährt den Stakeholdern mindestens partiellen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse. Die stärkere Einbeziehung von Stakeholdern wie Industrievertreter:innen und/oder zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen einer Co-Governance der Mission weist insbesondere im Hinblick auf die Mobilisierungsfähigkeit deutliche Vorteile in der Funktionserfüllung gegenüber dem etablierten Modus interministerieller Koordination auf. Je nach Ausprägung reicht der Einfluss der Stakeholder dabei von Missionsformulierung und -design (Nationale Dekade gegen Krebs) bis hin zur gemeinsamen Umsetzung einschließlich Ressourcenbereitstellung (wie bei den „Top Sektoren“ in den Niederlanden).

Auch mit Blick auf die Strategiefähigkeit und Sichtbarkeit eines Mission Owner (in Form des Koordinationsgremiums) sowie auf die Reflexivität sind hier Verbesserungen gegenüber dem Status quo zu erwarten. Dieser Ansatz hat das Potenzial, die Legitimität der Missionsumsetzung zu erhöhen, die Ressortkonkurrenz durch die Einbindung eines Akteurs mit breiter Repräsentation abzuschwächen und eine Einbindung breiterer Perspektiven zu ermöglichen.

Ein mögliches Hindernis kann in diesem Kontext allerdings ein unklares Mandat der Stakeholder-Governance darstellen, bspw. wenn parallel etablierte Governance-Strukturen existieren und die entsprechenden Befugnisse und Aufgabenbereiche nur unklar voneinander getrennt werden. Ein potenzieller Schwachpunkt

<p><b>Strengths</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfassende Einbindung und Mobilisierung von Stakeholdern</li> <li>• Unmittelbare Einbeziehung der Perspektiven betroffener Akteure</li> <li>• Abschwächen der Ressortkonkurrenz durch die Einbeziehung neutraler, dritter Akteure</li> </ul>	<p><b>Weaknesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenziell langwierige Aushandlungs- und Konsensfindungsprozesse insbesondere aufgrund der größeren Zahl an Akteuren</li> <li>• Schwierigkeit unorganisierte Interessen zu betei- ligen bzw. repräsentative Stakeholder für diese zu Identifizieren</li> </ul>
<p><b>Opportunities</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erzeugung von Verbindlichkeit und Anreizschaffung für Stakeholder (Ressourcenmobilisierung)</li> <li>• Stabilisierung der Missionsziele durch Stabilitätsin- teresse insb. wirtschaftlicher Stakeholder</li> <li>• Erhöhte gesellschaftliche Akzeptanz und Schärfung Zielsetzungen durch Stakeholderperspektiven</li> </ul>	<p><b>Threats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko der Dominanz einzelner (gut organisierter) Interessensgruppen</li> <li>• Gefahr der Verfestigung bestehender Strukturen bzw. Verwässerung der Zielsetzung durch starke Stakeholder mit spezifischen Interessen</li> <li>• Unklare Verantwortlichkeiten zwischen/innerhalb von institutionellen Lösungen können ein Hindernis für Stakeholdermotivation/-beteiligung sein</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

der Stakeholder-Governance ist zudem deren relativ hohe institutionelle Komplexität, die aus der Einbeziehung einer größeren Zahl von unterschiedlichen Akteuren mit (potenziell) geringer Governance-Erfahrung resultiert. Hieraus können Kosten erwachsen, besonders in Form verlängerter Aushandlungsprozesse, welche wiederum eine rasche Umsetzung der Lösung für drängende Probleme erschweren. Der vergleichsweise lange Aushandlungsprozess birgt jedoch auch das Potenzial, den Fortbestand dieses Lösungsansatzes über eine einzelne Legislaturperiode hinaus zu sichern, und kann als stabilisierendes Element gegenüber sich verändernden politischen Gleichgewichten wirken

Eine der zentralen Herausforderungen dieses Lösungsansatzes besteht in der Auswahl der Zusammensetzung der Stakeholder sowie in der Repräsentation unorganisierter Interessen. Diese sollten so ausgewählt werden, dass dabei die Dominanz einzelner starker/ gut organisierter Akteure beim Agendasetting vermieden und das Blockieren von Lösungspfaden verhindert werden kann.

**Die Schaffung von Stakeholder-Governance-Strukturen könnte im Bereich Stakeholder-Mobilisierung/-**

**Beteiligung zu einer grundlegenden Änderung der bisherigen Praxis führen und ein breiteres Commitment erzeugen. Der Aufbau und die Ausgestaltung entsprechender Strukturen sind aber zeit- und diskussionsintensiv.**

## 2.1.4 Missionsministerium

Die Kernidee der Veränderung des Zuschnitts einzelner Ministerien und damit der Schaffung eines zentralen Ministeriums zur Missionsumsetzung („Missionsministerium“) liegt in der Erwartung an eine bessere Koordination und Integration von Regierungshandeln begründet, die bestehende Ressortegoismen und Abstimmungsprobleme integriert. Dieser Lösungsansatz setzt damit auf gezielte Veränderungen der zentralen ministeriellen Koordinationsstrukturen, indem Aushandlungsprozesse internalisiert werden. Zudem ist damit die Erwartung verbunden, dass durch das Aufbrechen von etablierten Verwaltungsstrukturen auch neue Zugänge zu Themen gefunden werden können, anstatt diese entlang bestehender Kompetenzen zu denken (Marsh, Smith und Richards 1993).

Aus Sicht der Funktionsanforderungen für eine missionsorientierte Politik ergeben sich mehrerlei positive Effekte. Neben der Schaffung eines sichtbaren und eindeutigen Mission Owner mit klarem Mandat zur Bearbeitung einer Mission mit hoher Umsetzungs-kompetenz und Ressourcenausstattung können auch positive Effekte bei der Strategiefähigkeit erwartet werden, da die politische Priorisierung mit einem klaren Mandat zur weiteren Umsetzung einhergeht. Allerdings entsteht an dieser Stelle das Risiko, dass es mit der zentralen Verantwortung eines Akteurs zu einer abnehmenden Kooperationsbereitschaft anderer Ressorts an Schnittstellenthemen kommt. Ebenso entsteht das Risiko, dass dieser Akteur als zentrale Projektionsfläche für die jeweilige Mission anfälliger für öffentliche Kritik wird. Demgegenüber stehen nur geringe bis keine Veränderungen zum etablierten Modus von interministerieller Koordination in Bezug auf die Stakeholder-Mobilisierung, die Reflexivität sowie die Gesamtkapazität zur Missionsumsetzung, da es sich im Wesentlichen um eine Reorganisation bestehender Strukturen handelt. Besonders Änderungen in der Arbeitskultur sind dabei erst längerfristig zu erwarten und von verschiedenen Kontextfaktoren (ideologische

Distanz, Ausmaß und Art der zu integrierenden Abteilungen in das jeweilige Ministerium) abhängig.

Während die formelle Änderung der Strukturen auf dem Papier relativ zügig erfolgen kann, ist eine solche Anpassung stark abhängig von politischen Opportunitäten/Machtverhältnissen (Sieberer 2015) und erfordert langfristige Entwicklungsprozesse. Zudem können bei komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen die notwendigen ministeriellen Zuständigkeiten unter Umständen nicht von Anfang an klar abgegrenzt werden. Schließlich ist vor allem in den früheren Phasen der Missionsumsetzung meist unklar, welche Aspekte mit welchen Mitteln konkret bearbeitet werden sollen und welche Befugnisse bzw. Ressourcen dafür benötigt werden. Fragen die beantwortet werden müssen sind etwa: Ist eine stärkere Verschränkung von Forschungs- und Investitionsförderung ausreichend, oder müssen parallel noch regulative Aspekte adressiert werden? Neben anfänglichen Effizienzverlusten stellt auch eine wachsende Ressortgröße potenziell ein zunehmendes Steuerungsproblem dar, welches sich negativ auf die zu erwartenden Kosten, in Form bspw. zusätzlicher Abstimmungsschleifen oder eines

#### Strengths

- Reduktion von Abstimmungsbedarfen und Ressortkonkurrenz
- Politisches Signal für die hohe Relevanz der Thematik
- Aufbrechen etablierter (Macht-)Strukturen und Möglichkeit zur Neu-Strukturierung von Themenfeldern
- Klarerer Mission Owner mit hoher Umsetzungs-kompetenz und Ressourcenausstattung

#### Weaknesses

- Erhöhte Kosten in Anfangsphase (Produktivitätsverlust, Findungsprozesse etc.)
- Wachsende Ressortgröße und -heterogenität als Steuerungsproblem
- Fortbestand ministerialer Logik führt zu keiner erleichterten Stakeholdermobilisierung/-beteiligung
- Reorganisation bestehender Strukturen statt Erweiterung der Kapazitäten und Fähigkeiten für transformative Politikgestaltung
- Abhängigkeit von politischen Möglichkeitsfenstern und Machtverhältnissen

#### Opportunities

- Etablierung einer umfassenden zentralisierten Problemperspektive
- Langfristige Missionsbearbeitung durch eine Hand, wenn die neue Ressortstruktur über mehrere Legislaturperioden hinweg verstetigt wird

#### Threats

- Zentraler Mission Owner als Hindernis zur Kooperation mit anderen Ministerien
- Ein erweitertes Ministerium wird zum Fokus für politische und öffentliche Kritik
- Kontinuität bestehender ministerialer Logik/langsame interne Wandlungsprozesse
- Größenverhältnisse und ideologische Distanz als Hindernis für Herausbildung eines neuen gemeinsamen Verständnisses

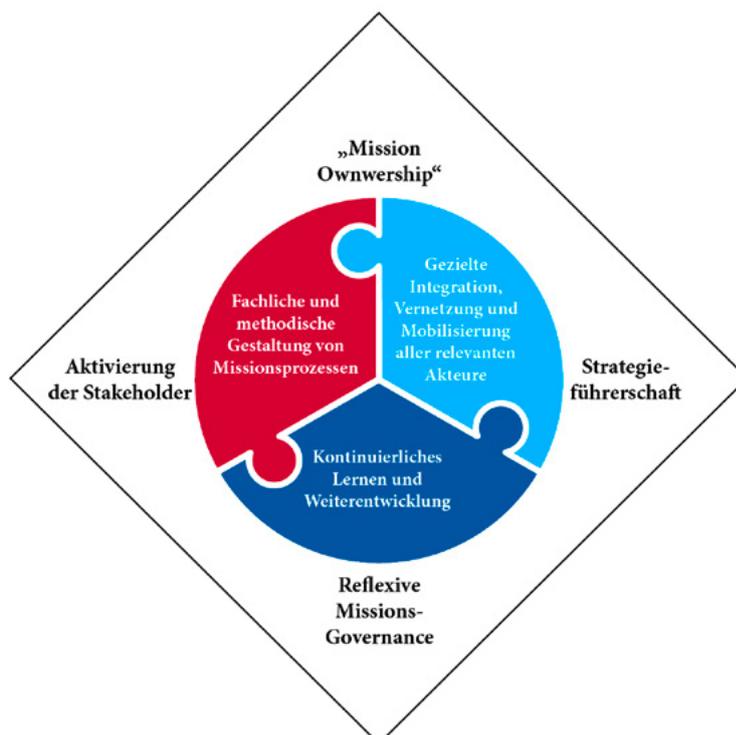
wachsenden Koordinationsbedarfes, dieser Lösung auswirken kann. Im Gegensatz zu anderen Lösungen mit Fokus auf die interministerielle Koordination erscheint diese Lösung allerdings verhältnismäßig stabil – insbesondere, wenn sich der Zuschnitt über mehrere Legislaturperioden behauptet. Gleichzeitig hat dieser Lösungsansatz das Potenzial, einen starken Mission Owner mit starkem Mandat und hoher Kompetenz- und Ressourcenausstattung in der Politiklandschaft so zu verankern, dass ein Akteur geschaffen wird, der die strategische Ausrichtung einer Mission über lange Perioden hinweg sicherstellen kann.

Die Schaffung von Ministerien im Einklang mit den Zielsetzungen einer Mission (Missionsministerien) bietet die Chance, Koordinationsprozesse zu internalisieren und einen zentralen Mission Owner mit hoher Sichtbarkeit und klarem Mandat zu schaffen. Während die Änderungsprozesse formal schnell stattfinden, sind die inhaltliche Integration und die Internalisierung der neuen Ausrichtung potenziell aufwendig, zeitintensiv und mit zusätzlichen (indirekten) Kosten verbunden.

## 2.1.5 Missionsagentur

Im Gegensatz zu den Missionsteams (mit oder ohne Regierungsausschuss), die auf eine Modifikation bzw. Ergänzung bestehender Strukturen setzen, erscheint der Ansatz einer Missionsagentur, wie in Lindner et al. (2023) beschrieben, als deutlich weitergehend. Schließlich nimmt er gezielt eine neue organisationale Lösung in Form einer dedizierten für die Missionserfüllung verantwortlichen Organisation in den Blick, die bewusst mit den bestehenden Strukturen bricht. Die zentrale Rolle einer Missionsagentur ist dabei die eines fachlich kompetenten Impulsegebers nach innen und außen, der die Umsetzung einer bestimmten Mission über den gesamten Prozess begleitet, deren Umsetzung unterstützt und überwacht, aber auch Debatten zur Weiterentwicklung anstößt. Während dieser Typ bislang noch nicht in dieser Form im deutschen Kontext in der Praxis umgesetzt wurde, lassen sich bspw. aus den Erfahrungen der niederländischen Transformationsteams (Government of Netherlands 2017), die analog zur Missionsagentur einerseits als Impulsegeber für die Regierung fungieren sollen, andererseits bestehende Stakeholder dafür mobilisieren, erste Lehren für die Umsetzung ziehen.

ABBILDUNG 2: Hauptfähigkeiten einer Missionsagentur



Zu den potenziellen Stärken einer Missionsagentur gehört insbesondere die Schaffung eines klaren Mission Owner mit starkem Mandat und Legitimation, welcher voll und ganz auf die Funktionserfüllung ausgelegt ist. Er agiert nach innen wie außen als zentraler Ansprechpartner der jeweiligen Mission (Lindner et al. 2023). Anstatt von bestehenden Strukturen definiert zu sein, kann eine solche Agentur auf Basis der konkreten Problemstellungen innerhalb einer Mission aufgebaut werden und sich im Laufe der Missionsumsetzung weiterentwickeln. Darüber hinaus eröffnet eine Missionsagentur auch neue Möglichkeiten bei der Mobilisierung weiterer Stakeholder außerhalb etablierter Strukturen. Da durch die Agenturlösung bestehende Strukturen nicht mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden und gezielt neue Fähigkeiten und Netzwerke bei der Rekrutierung berücksichtigt werden können, welche langfristig auch in die beteiligten Ministerien ausstrahlen können (Personenmobilität), erlaubt dieser Ansatz den Aufbau wichtiger, zusätzlicher transfor-

mativer Kapazitäten für die Missionsumsetzung, etwa für das Monitoring transformativer Politiken oder der Einbindung und Moderation verschiedener Stakeholder-Interessen.

Ein mögliches Hemmnis könnte allerdings ein begrenztes Verständnis von Verwaltungsprozessen oder gar eine Abkopplung zwischen Mission(sagentur) und ministeriellen Akteuren (vgl. etwa Wiarda 2023 oder Schwaag-Serger zitiert in Merx et al. 2019: 37) darstellen. Zusätzlich kann eine zu hohe politische Priorisierung den faktischen Möglichkeitsraum für Experimente einschränken (Breznitz et al. 2013; 2018). Schließlich können potenziell Probleme dadurch entstehen, dass Missionsagenturen zwar Themen im Rahmen ihres Mandats verfolgen, aber nur ein begrenztes Verständnis für die Schnittstellen zu angrenzenden Themenfeldern entwickeln. Im ungünstigsten Fall könnte dies zu Konkurrenzdenken oder Redundanzen führen. . Gleichzeitig ergibt sich eine Reihe von poten-

#### Strengths

- Schaffung eines klaren Mission Owners mit starker Legitimation
- Reduktion von Ressortkonkurrenz durch Schaffung eines „neutralen“ Akteurs außerhalb der Ministerienlogik
- Neue Zugangswege bei Mobilisierung weiterer Stakeholder durch breites Mandat der Missionsagentur
- Kapazitäts- und Ressourcenaufbau im Themenfeld der Mission durch neue Strukturen

#### Weaknesses

- Aufbau einer Missionsagentur erfolgt teilweise parallel zur Missionsumsetzung, was in initialen Effizienzverlusten und erhöhten Kosten resultieren kann
- Notwendigkeit zur Entwicklung rechtlich funktionierender Lösungen vor dem Hintergrund der kontextspezifischen Anforderungen einer Missionsagentur
- Evtl. begrenzte Eigenmittel, um eigenständig nachhaltige Umsetzungsimpulse zu geben

#### Opportunities

- Bruch mit etablierten Themenverantwortungen und problemorientierter Ausgangspunkt
- Etablierung einer systemischen Problemperspektive durch gezielte Rekrutierung aus verschiedenen Bereichen (Verwaltung, Wissenschaft, Gesellschaft, Wirtschaft etc.)
- Verankerung einer systemischen Perspektive und Kapazitätsaufbau über Missionsagentur hinaus durch Personenmobilität
- Hohe Reflexivität und Wandelbarkeit der Missionsagentur parallel zu Entwicklungen der jeweiligen Mission

#### Threats

- Zentraler Mission Owner als Hindernis zur Kooperation mit bzw. zwischen Ressorts
- Fehlendes Verständnis über ministerielle Prozesse und Handlungslogiken durch breite Rekrutierung Mitarbeitender in Missionsagentur
- Abkopplung von ministeriellen und politischen Handlungslogiken
- Hohe politische Priorisierung als Hindernis für Experimentation
- Konkurrenz/fehlende Beachtung Schnittstellen bei Existenz mehrerer Missionsagenturen

ziellen Hindernissen und Kostenfaktoren. Dazu gehört insbesondere das Simultanitätsproblem beim Aufbau der Agentur, da Strukturen parallel zur Missionsumsetzung entwickelt werden müssen. Zudem erfordert der Ansatz eine kontext- und fallspezifische Entwicklung des Mandats und damit auch der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens, der die Missionsagentur umgibt. Wie der Fall der Agentur für Sprunginnovationen (SprinD) verdeutlicht, ist nicht auszuschließen, dass der erfolgreichen Gründung und Aktivität ein zeit- und ressourcenintensiver Prozess vorausgeht. Dies könnte wiederum die Missionsbearbeitung langfristig bremsen (vgl. EFI 2023).

Mit Blick auf die Potenziale einer Missionsagentur gilt es hervorzuheben, dass diese die langfristige und kontinuierliche Bearbeitung einer Mission auch über

mehrere Legislaturperioden gewährleisten und vorantreiben könnte. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine entsprechende rechtliche Einbettung und Sicherstellung einer hinreichenden Ressourcenausstattung. Ist dies gegeben, wäre eine etablierte Missionsagentur in der Lage, ihre Vorteile auszuspielen und eine Mission mit wachsenden Kompetenzen, Netzwerken und Legitimität gezielt zu lenken und sich flexibel an sich verändernde Kontexte anpassen.

**Eine Missionsagentur schafft einen klaren Mission Owner mit starkem Mandat und Legitimation, welcher voll auf die Funktionserfüllung ausgelegt ist und nach innen wie außen als zentraler Ansprechpartner der jeweiligen Mission agiert. Gleichzeitig ist der Aufbau einer Missionsagentur ein zeit- und ressourcenintensiver Prozess.**

TABELLE 2: Vergleich der verschiedenen institutionellen Lösungen

	Missions-team	Missionsteams mit Innovationsrat	Stakeholder-Governance	Missionsministerium	Missions-agentur
Mobilisierung Akteure	(-)	(-)	+	-	+
Mission Ownership	0	(+)	+	+	+
Strategieführerschaft	-	(+)	(+)	+	(+)
Reflexivität	-	-	0	(-)	+
Reaktionsgeschwindigkeit/Verfügbarkeit	(+)	0	-	(-)	-
Stabilität/Kontinuität	(-)	0	+	+	+
Direkte und indirekte Kosten	-	(-)	(+)	0	+

Legende: - sehr gering; (-): gering 0: mittel/neutral (+): hoch + sehr hoch

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.2 Vergleich verschiedener Lösungsansätze

Tabelle 2 fasst die Kernerkenntnisse der SWOT-Analysen der jeweiligen institutionellen Lösungen zusammen und liefert eine erste vergleichende Einordnung in Bezug auf die oben genannten Bewertungsdimensionen. Hierfür wurden die detaillierten Erkenntnisse aus den SWOT-Analysen an den in Abschnitt 2.1 erläuterten inhaltlichen Kategorien gespiegelt und so eine annäherungsweise Einschätzung für die jeweiligen Dimensionen erzielt.

Dabei fällt unmittelbar ins Auge, dass moderate Änderungen wie die Missionsteams nur eine begrenzte Verbesserung der Funktionserfüllung gegenüber dem Referenzfall „klassische interministerielle Koordination“ aufweisen. Hier stellt sich also die Frage, inwiefern solche Ansätze geeignet sind, um den umfassenden Anforderungen an missionsorientierter Politik gerecht zu werden. Demgegenüber schneiden Missionsagentur, Formen von Stakeholder-Governance oder Missionsministerien in der Summe besser bei der Funktionserfüllung ab. Dies liegt vor allem daran, dass diese Lösungen insbesondere in den Bereichen Mission Ownership, Strategieführerschaft und teilweise auch Akteursmobilisierung/Reflexivität eine Verbesserung gegenüber bestehenden Strukturen versprechen. Gleichzeitig verdeutlicht die Analyse jedoch, dass die Implementierung ebendieser institutionellen Innovationen deutlich mehr Zeit bedarf und höhere

direkte/indirekte Kosten verursacht. Eine verbesserte Funktionserfüllung geht daher mit höheren Umsetzungskosten und größerem Aufwand (besonders in der Planungs- und Umsetzungsphase) einher.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass es keine einheitliche und allumfassende Lösung gibt, die für die Bearbeitung von verschiedenen Missionen im selben Ausmaß geeignet ist. Vielmehr ist zu fragen, unter welchen Rahmenbedingungen die Schwächen einzelner Lösungsansätze weniger relevant sind und gleichzeitig spezifische Stärken der Ansätze von besonderem Vorteil erscheinen.

Vor diesem Hintergrund betrachtet das nachfolgende Kapitel verschiedene gesellschaftliche Herausforderungen und mögliche Missionen, um anhand dieser ein besseres Verständnis zu erzielen, unter welchen Bedingungen die verschiedenen institutionellen Lösungsansätze ihre Stärken (oder Schwächen) ausspielen können.

**Es gibt keine allumfassende Lösung, die für die Bearbeitung verschiedener Missionen gleichermaßen geeignet ist. Vielmehr gilt es zu fragen, unter welchen Rahmenbedingungen die Schwächen einzelner Lösungsansätze weniger relevant sind und gleichzeitig spezifische Stärken der Ansätze von besonderem Vorteil erscheinen.**

TABELLE 2 a

Gesellschaftliche Herausforderung	Klimaneutrale Wirtschaft	Nachhaltiges Energiesystem (Energiewende)	Gesundheit
Teilproblem/ Beispielhafter Einflussbereich einer Mission	Dekarbonisierung Stahlindustrie	Schnittstelle zu anderen Bereichen/ Sektoren (Digitalisierung, Mobilität, Wärme)	Reduktion von Krebserkrankungen
Zentrale Governance Herausforderungen	Koordination staatlicher Akteure, Mobilisierung nicht-staatlicher Akteure	Koordination Akteure über Sektorgrenzen hinweg	Starke Versäulung von Zuständigkeiten zwischen Versorgung und Forschung
Vielversprechende Lösungsansätze	Missionsministerium Stakeholder-Governance	Missionsagentur Missionsteams mit Regierung für Innovation und Transformation	Missionsagentur Stakeholder-Governance

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

## 3. Kontextspezifische Eignung

---

Wie Forschung zur institutionellen Ausgestaltung von Innovationsagenturen gezeigt hat, gibt es kein Patentrezept für das Institutionendesign (Bound und Glennie 2016); Breznitz, Ornston und Samford 2018). Vielmehr liegt der Schlüssel für gelungene Governance-Strukturen in der kontextsensitiven Ausgestaltung begründet, die auf die jeweiligen Begebenheiten im Innovationsökosystem eingeht. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der folgende Abschnitt die Eignung verschiedener institutioneller Innovationen im Kontext von drei exemplarischen Teilproblemen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz, nämlich

1. die Dekarbonisierung der Stahlindustrie,
2. Schnittstellen der Energiewende zu anderen Sektoren sowie
3. die Reduktion der Anzahl an Krebserkrankungen.

Diese Teilprobleme lassen sich den Bereichen Nachhaltige Wirtschaft, Nachhaltiges Energiesystem und Gesundheit<sup>6</sup> zuordnen, die wiederum in den Strategiedokumenten der Zukunfts- bzw. Hightech-Strategie 2025 der Bundesregierung (BMBF 2018; 2023b) eine prominente Rolle einnehmen. Gleichzeitig unterscheiden sich die hier betrachteten Teilprobleme in Bezug auf Akteursstruktur und Themenbreite (vgl. Tabelle 2a), sodass sich daraus durch unterschiedliche Governance-Herausforderungen ergeben. Der Vergleich dieser exemplarischen Governance-Herausforderungen erlaubt ein besseres Verständnis davon, unter welchen Bedingungen einzelne Lösungsansätze besonders geeignet erscheinen.

### 3.1 Dekarbonisierung der Stahlindustrie

Um die Treibhausgasneutralität Deutschlands bis 2045 bei gleichzeitigem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, entsteht für die deutsche Wirtschaft und Politik ein zunehmender Handlungsdruck. Als einer der CO<sub>2</sub>-intensivsten Industriezweige Deutschlands ist die Klimaneutralität der Stahlherstellung dabei ein zentraler Aspekt dieser gesellschaftlichen Herausforderung (KEI 2023; UD 2023).

Um dieses Ziel zu erreichen, muss eine Vielzahl an Maßnahmen zur Umsetzung und Implementierung bereits existierender technischer Lösungen, u. a. erneuerbare Energien, Wasserstoff, Carbon Capture and Storage“ (CCS) und Carbon Capture and Usage (CCU) (Leeson et al. 2017; Otto et al. 2017; Ras et al. 2019; Wietschel et al. 2020), koordiniert und beschleunigt werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass diese innerhalb der Wertschöpfungskette nur mit variierender Effizienz und unternehmerischen Kosten angewandt werden können (Limbers et al. 2023).

Erschwerend kommen dabei wichtige Abwägungen die Umweltsicherheit dieser technischen Lösungen betreffend (BUND 2024) sowie die Einbettung in den bestehenden nationalen und internationalen Politikrahmen (bspw. der Zukunftsstrategie der Bundesregierung, dem Handlungskonzept Stahl, den Klimaverträgen des BMWK oder auch durch Förderungen aus dem EU-Innovationsfonds) hinzu. Letztlich müssen auch besonders Arbeitnehmervertretern eine Rolle im Rahmen der grundlegenden, aber sozial akzeptablen Transformation dieses Industriesektors innehaben.

Entsprechend hat eine Mission auf diesem Gebiet die zentrale Aufgabe, gezielte und abgestimmte Maßnahmen zu implementieren, die eine harmonisierte

<sup>6</sup> Wie in Wittmann et al. (2024) dargelegt, sind gesellschaftliche Herausforderungen nur der Ausgangspunkt für die Missionsformulierung und sollten nicht in ihrer Gesamtheit mit Missionen gleichgesetzt werden – vielmehr stellen Missionen eine spezifische Auswahl/Priorisierung von ausgewählten Teilaspekten dar. Vor diesem Hintergrund werden innerhalb der jeweiligen Herausforderung ausgewählte Teilprobleme beschrieben, die den Ansatzpunkt für eine konkrete Missionsformulierung und damit den möglichen Einflussbereich einer Mission darstellen könnten.

Dekarbonisierung der Stahlindustrie bei gleichzeitigem Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit und dem Schutz von Arbeitsplätzen ermöglichen. Zentrale Faktoren innerhalb der Maßnahmenstruktur einer Mission zur klimaneutralen Stahlindustrie können dabei besonders Anreizsysteme (bspw. Subventionen oder andere fiskalische Lenkungsmaßnahmen) sowie stabile rechtliche Rahmenstrukturen für Produzenten sein, die Investitionen in die Dekarbonisierung attraktiv und planbar machen.

Vorteilhaft für eine Mission mit dem Ziel der Klimaneutralität der Stahlindustrie ist dabei die aufgrund einer hohen Marktkonzentration auf Produzentenseite und zentral organisierten Arbeitnehmervertretern (hauptsächlich durch die IG Metall) relativ überschaubare Anzahl an relevanten Stakeholdern (Küster-Simic, Knigge und Schönfeldt 2020). Zusätzlich zu den relevanten politischen Akteuren (im Speziellen das BMWK, BMUV und BMBF) müssen aber besonders mit Blick auf (zivilgesellschaftliche) Umweltschutzorganisationen noch zusätzliche gesellschaftliche Stakeholder berücksichtigt werden.

Angesichts dieser überschaubaren Akteurs- und Stakeholder-Zahl bei gleichzeitig hohem Umsetzungsdruck, diese Transformation einzuleiten, scheinen ein Neuzuschnitt von Ministerien oder eine Form der Stakeholder-Governance besonders für die Rolle des Mission Owner geeignet. Weniger relevant als Governance-Ansatz für dieses Gebiet scheinen die Missionsagentur und die eher auf strategischer Ebene aktiven Missionsteams (mit oder ohne Regierungsausschuss für Innovation und Transformation), deren Mehrwehrt angesichts des starken Umsetzungsfokus einer Mission auf diesem Gebiet fraglich ist.

### Lösungsoption 1: Missionsministerium

Durch eine Anpassung der Ressortzuständigkeiten zwischen den verschiedenen betroffenen Ministerien könnten die Verantwortlichkeiten mitsamt dem Wissen für die Regulierung, die Überwachung und Anreizsetzung über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg in einer Hand gebündelt werden. Während breitere Themengebiete einen zentralen Akteur ggf. dabei überlasten würden, erlaubt die hohe Konzentration der Stakeholder im Kontext der Dekarbonisierung der Stahlindustrie die Verankerung eines starken Mission

Owner in Form eines Missionsministeriums, der die Kapazität hat, eine Mission über alle Missionsaspekte und Maßnahmen zu begleiten.

Gleichzeitig werden durch die Ansiedlung an einem Ministerium als dediziertem Mission Owner die hohe Relevanz der Mission signalisiert und der Abstimmungsbedarf zwischen bislang getrennten Ressorts reduziert. Zusätzlich entsteht dadurch ein politisch potenter Ansprechpartner mit hoher Legitimität und Handlungskompetenz für das stark konzentrierte Feld der Stakeholder innerhalb der Stahlindustrie. Monitoring sowie Anreizsetzung liegen somit in einer „ressourcenstarken Hand“.

Letzteres ist insbesondere bezüglich der notwendigen unternehmerischen Skalierung und wirtschaftlichen Erprobung (traditionell Aufgabengebiet des BMWK) von Innovationen, wie bspw. Carbon Capture oder alternativen Produktionsverfahren (meist Subjekte der Fördermaßnahmen des BMBF), in diesem Missionskontext von großem Vorteil.

Nachteil dieses Ansatzes ist der hohe (zeitliche) Aufwand, der notwendig wäre, um Forschungs- und Investitionsförderung in einem Missionsministerium zu integrieren und die Arbeitsläufe zu verzahnen. Dies ist jedoch im Falle eines, potenziell über Jahre andauernden, Strukturwandels innerhalb eines klar umrissenen Sektors wie der Stahlindustrie weniger problematisch, da ein Missionsministerium hierdurch gemeinsam mit dem Fortschritt der Mission zusammenwachsen kann. Vorausgesetzt der Transformationsprozess selbst kann zügig angestoßen werden.

Allerdings gilt es zu beachten, dass gewisse Ressortzuständigkeiten existieren, bspw. fiskalische Lenkungsmaßnahmen betreffend (bspw. großzügig Abschreibungssätze beim Einsatz neuer Verfahren), welche tiefgehend in anderen Ministerien (BMF) verankert sind und nicht ohne Weiteres an ein Missionsministerium übertragen werden können.

### Lösungsoption 2: Stakeholder-Governance

Die angesichts der Akteurs- und Stakeholder-Konstellation attraktivste Alternative für eine Missionssteuerung auf diesem Gebiet ist eine Form der Stakeholder-Governance. Im Vergleich zu Konstellationen mit einer

## Steckbrief: Klimaneutrale Stahlherstellung

<b>Aufgabe der Mission:</b>	Beschleunigung Wandlungsprozess
<b>Einbezug Gesellschaft:</b>	Gering-Mittel
<b>Zentrale staatliche Akteure:</b>	BMBF, BMWK, BMUV
<b>Komplexität der Altersstruktur:</b>	Geringe Komplexität durch wenige, zentrale Big-Player der Industrie, stark konzentrierte Arbeitnehmerinteressen
<b>Breite des Themengebietes:</b>	Relativ fokussiertes Themengebiet durch Fokus auf Umsetzung/Implementation von Lösungen innerhalb eines Sektors
<b>Zentrale Herausforderungen:</b>	Koordination staatlicher Akteure, Mobilisierung nicht-staatlicher Akteure
<b>Mögliche institutionelle Lösungen:</b>	Missionsministerium, Stakeholder Co-Governance

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Vielzahl an Stakeholdern erlaubt die begrenzte Anzahl relevanter Stakeholder in diesem Fall eine repräsentative Beteiligung an der Missionsgovernance mit vergleichsweise geringem Aufwand. Zudem könnte auch auf die bereits in der Umsetzung befindliche Initiative zu Klimaschutzverträgen des BMWK aufgebaut werden.

Dieser Governance-Ansatz hat den Vorzug, dass er in der Lage ist, das Know-how der Betroffenen direkt aufzunehmen, um damit verschiedene flexible und situationsbezogene Lösungswege gezielt zu implementieren und in einzelnen Maßnahmen umsetzen zu können. Dabei bietet sich auch die Chance, Wettbewerbsverzerrungen durch die Berücksichtigung spezieller unternehmerischer Umstände vorzubeugen und somit Anreize für eine beschleunigte Transformation hin zur klimaneutralen Produktion zu erhöhen. Die Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere Gewerkschaften, ermöglicht zudem eine sozialverträgliche Gestaltung der industriellen Transformation. Schlussendlich genießt ein solcher Prozess eine potenziell höhere öffentliche Aufmerksamkeit und Legitimität als klassische Top-down-Ansätze. Außerdem birgt der Einfluss von Akteuren ohne parteipolitisch motivierte Interessen das Potenzial, die inhärente Ressortkonkurrenz zwischen betroffenen Ministerien zu moderieren.

Nachteilig an diesem Vorgehen jedoch ist der potenziell lange Aushandlungsprozess bis zur Umsetzung. Da die Akteurslandschaft und die Lösungsoptionen in diesem Fall jedoch überschaubar sind, ist bei dieser institutionellen Lösung kein langwieriger Aufbauprozess zu erwarten.

**Um für die Dekarbonisierung der Stahlindustrie mit einer begrenzten Anzahl von beteiligten Akteuren zu**

**unterstützen, erscheinen die institutionellen Lösungen eines Missionsministeriums bzw. von Stakeholder-Governance als besonders geeignet.**

## 3.2 Energiewende

Während der Wechsel von einem auf fossilen Energieträgern basierten Energiesystem hin zu einem System erneuerbarer Energien stark durch Nachhaltigkeitsüberlegungen (Treibhausgasneutralität bis 2045) geprägt wird, spielen auch weitere Aspekte eine Rolle. Der Impuls für eine Energiewende hat seinen Ursprung zwar im Ausstieg aus der Kernenergie, die Thematik ist vor dem Hintergrund des russischen Angriffs auf die Ukraine allerdings auch mit Diskussionen um die künftige wirtschaftliche Entwicklung und Energiesouveränität Deutschlands verbunden (Bundesregierung 2023).

Obwohl das Ziel als solches weitestgehend unumstritten ist, ergeben sich in der Frage der richtigen Umsetzungen zahlreiche Diskussionspunkte. Dazu gehören u. a. der Mix an geeigneten Energiequellen und deren Umsetzbarkeit vor Ort, der Pfad und die Geschwindigkeit der Umstellungsprozesse, die geänderten Anforderungen, technologische Herausforderungen und Erfordernisse eines Systems flexiblerer Energieerzeugung sowie die Implikationen einer zunehmenden Verschränkung von Sektoren (Wärme, Mobilität) infolge einer zunehmenden Elektrifizierung und Digitalisierung. Das Themenfeld zeichnet sich folglich durch eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen und Zugängen aus. Sie wirken sowohl top-down als auch bottom-up an der Ausgestaltung dieser Prozesse mit und erscheinen für die Umsetzung relevant. Allerdings sind sie teilweise noch in bestehenden, getrennten Strukturen (Mobilität, Energie etc.) organisiert. Zentraler Ansatzpunkt für eine

oder mehrere Missionen im Bereich der Energiewende könnte dabei angesichts der heterogenen Akteurslandschaft insbesondere die Handlungsintegration verschiedener Sektoren und Akteursgruppen sowie die Moderation verschiedener Bedarfe sein, um in Richtung einer Beschleunigung der bestehenden Transformationsprozesse zu wirken (Wurm und Wittmann 2023).

Die Bündelung von Kompetenzen und der Ausbau des Wirtschaftsministeriums zum Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) stellt bereits einen Schritt zur Handlungsintegration in Form eines ministeriellen Neuzuschnitts dar. Dennoch ergibt sich insbesondere durch die Schnittstellen mit anderen Sektoren (Mobilität, Wärme) und offenen technologischen Herausforderungen die Frage, wie in diesen Bereichen eine weitere Beschleunigung der Umbauprozesse und eine bessere Politikintegration erreicht werden kann. In diesem Kontext stehen insbesondere die Lösungsansätze von Missionsagenturen und eines Regierungsausschusses für Innovation und Transformation als ergänzender Komplementär der Missionsteams als vielversprechende Ansätze hervor

### Lösungsoption 1: Missionsagentur

Eine Missionsagentur erscheint vor allem für Missionen an den Schnittstellen verschiedener Sektoren bzw. dem Übergang von Forschungspolitik zur Diffusion von Lösungen in die Anwendung als eine vielversprechende Lösung. Sie könnte einerseits als neutraler Akteur fungieren, der zwischen den Anforderungen verschiedener Akteure und den verantwortlichen Ministerien eine moderierende Rolle einnimmt, als „Übersetzer“ zwischen den verschiedenen fachlichen Logiken dient, aber gleichzeitig auch den Umsetzungsfortschritt erfassen könnte. Andererseits könnte eine Agentur auch dazu beitragen, entsprechende Schnittstellenkompetenz aufzubauen und diese damit langfristig auch in den betroffenen Ministerien zu verankern.

Aufgrund der stark koordinierenden und impulsgebenden Rolle würden auch die begrenzten Eigenmittel einer Missionsagentur nur wenig ins Gewicht fallen, da ein Gutteil der Funktion im Abgleich verschiedener Anforderungen und in der Impulssetzung läge. Zudem könnte gerade der Fokus auf ausgewählte Aspekte an der Schnittstelle auch die Chance bieten, im Rahmen von Pilotprojekten zuerst Teilbereiche in den Blick zu

nehmen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse dann auf andere Sektoren und Bereiche zu übertragen. Gleichzeitig könnten der begrenzte Fokus und der experimentelle Charakter auch potenziellen politischen Widerstand reduzieren.

### Lösungsoption 2: Innovationsteams mit Regierungsausschuss für Innovation und Transformation

Ein alternativer Ansatz könnte in der Einrichtung von Missionsteams ergänzt durch einen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation liegen, welcher die beteiligten Ministerien auf Kabinettsebene zusammenbringt. Im Gegensatz zu einer Missionsagentur liegt der Fokus dieses Ansatzes stärker auf der interministeriellen Koordination als auf deren Kooperation mit externen Stakeholdern.

Zu den zentralen Vorteilen dieses Vorgehens gehören insbesondere der einfachere Aufbau von Strukturen sowie die Fähigkeit zur Meta-Steuerung über verschiedene Sektoren und Themen hinweg. Eine derartige Lösung wäre insbesondere dann geeignet, wenn eine Vielzahl von Aspekten (oder gar Teilmissionen) gleichzeitig bearbeitet wird, die ansonsten ohne übergreifende Koordination bzw. im Rahmen einer inhaltlich überfrachteten Mission adressiert werden würde. Während bei einer Missionsagentur ggf. das Risiko besteht, dass eine „Kirchturmperspektive“ eingenommen wird und nur das eigene Thema ohne Berücksichtigung von Wechselwirkungen mit anderen Missionen/Themen umgesetzt wird (insbesondere, wenn diese an der Schnittstelle einzelner Themen angesiedelt ist), würde sich die Kombination aus Missionsteams und Regierungsausschuss dazu eignen, die vielfältigen Schnittstellen gezielt abzudecken.

Konkret könnte der Regierungsausschuss eine Steuerungsfunktion auf übergeordneter Ebene einnehmen, während die jeweiligen Missionsteams stärker themenfokussiert an einzelnen inhaltlichen Schnittstellen arbeiten. Diese Konstruktion würde auch eine beachtliche Flexibilität in Hinblick auf künftige Entwicklungen erlauben, da – je nach weiterer Entwicklung – zusätzliche Sektoren gezielt ergänzt werden könnten.

Ein weiterer Vorteil rührt daher, dass der Regierungsausschuss als zentrales Gremium für Lernprozesse fungieren könnte, welches auch in der Lage ist, einen

Ausgangspunkt für künftige Regierungskoalitionen darzustellen.

**Ergebnisse: Um das Zusammenspiel verschiedener Akteursgruppen und Politiksektoren im Rahmen der Energiewende zu unterstützen, bieten sich eine Missionsagentur oder Missionsteams in Kombination mit einem Regierungsausschuss für Innovation und Transformation an.**

### 3.3 „Krebs bekämpfen“

Im Bereich Gesundheit stellt die Bekämpfung des Anstiegs von Krebserkrankungen sowie ihrer Folgen eine der zentralen Herausforderungen dar, die in diversen Strategien auf nationaler (Hightech-Strategie 2025, Nationaler Krebsplan) und EU-Ebene (Combating Cancer) thematisiert werden. Über die grundsätzliche Relevanz der Herausforderung besteht weitgehende Einigkeit.

Die Aufgabe missionsorientierter Politik liegt in diesem Kontext vor allem in der Entwicklung geeigneter Lösungsansätze bzw. Lösungsperspektiven sowie dem Zusammenbringen verschiedener Akteursgruppen, um etablierte Politikbereiche (Forschungs- und Innovationspolitik sowie Gesundheitspolitik und Versorgung) besserer zu integrieren.

Was die Bearbeitung der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung „Krebs“ im deutschen Kontext betrifft, ist eine stark ausgeprägte „Versäulung“ zu beobachten. Ressortübergreifendes Handeln findet in den aktuellen Ansätzen nur begrenzt statt. Das Resultat lautet: diverse, parallel laufende Lösungsansätze ohne ressortübergreifende Handlungsintegration. So verfolgt das Bundesgesundheitsministerium mit dem Nationalen

Krebsplan einen versorgungsorientierten Ansatz, während die NDK mit dem BMBF in federführender Rolle eine davon unabhängige Forschungsstrategie definiert (NDK 2019). Eine Abstimmung zwischen den beiden Projekten erfolgt nicht

Gerade bei Themen, die quer zu etablierten Politikfeldern liegen und über die Bereiche von Gesundheit und Forschung hinausgehen (z. B. Regulation Arbeitsschutz, Prävention, Ernährung etc.), wäre jedoch ein abgestimmtes, ressortübergreifendes Handeln notwendig. Zu den zentralen Anforderungen für eine Mission in diesem Bereich gehören daher:

1. Die Koordination und Abstimmung von Forschungs- vs. Gesundheitspolitik unter Einbeziehung weiterer relevanter Ressorts.
2. Die Mobilisierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure sowie das Anstoßen breiterer gesellschaftlicher Debatten als wichtige Voraussetzungen für Verhaltensänderungen und eine gestärkte Verankerung von Krebsprävention im Alltag (Wittmann et al. 2020).

Vor diesem Hintergrund erscheinen deshalb insbesondere die Lösungsoptionen einer Missionsagentur bzw. einer intersektoralen Stakeholder-Co-Governance als geeignete Ansätze, um die zentralen Herausforderungen zu adressieren. Ein Neuzuschnitt von Ministerien bzw. Missionsteams in Kombination mit einem Regierungsausschuss für Innovation und Transformation erscheinen hingegen wegen des Querschnittcharakters der Problematik, der bestehenden Strukturen und der Notwendigkeit des Stakeholder-Involvements (über ministerielle Akteure hinaus) als weniger geeignet.

#### Steckbrief: Krebs bekämpfen

<b>Aufgabe der Mission:</b>	Handlungsintegration verschiedener Logiken (Behandlung, Prävention)
<b>Einbezug Gesellschaft:</b>	Sehr hoch
<b>Zentrale staatliche Akteure:</b>	BMG, BMBF
<b>Komplexität der Altersstruktur:</b>	Mittlere Komplexität durch Notwendigkeit sektorübergreifender Koordination und tlw. diffusen Stakeholdergruppen
<b>Breite des Themengebietes:</b>	Breites bzw. stark zwischen Sektoren versäultes Themengebiet
<b>Zentrale Herausforderungen:</b>	Dualismus Forschung vs. Prävention/Versorgung, STI-Trap, Verhaltensänderungen als wichtiger Hebel
<b>Mögliche institutionelle Lösungen:</b>	Missionsagentur, Stakeholder-Co-Governance

Quelle: Eigene Darstellung.

## Lösungsoption 1: Missionsagentur

Eine Missionsagentur könnte in diesem Kontext in mehrerlei Hinsicht einen Beitrag leisten. Erstens könnte sie als Impulsgeber einen breiten gesellschaftlichen Dialog linieren sowie eine stärker problemorientierte Perspektive vorantreiben. Als neuer, neutraler Akteur könnte die Missionsagentur glaubhaft zwischen verschiedenen Perspektiven (Forschung, Versorgung oder Prävention) agieren und bislang unorganisierte Interessen und Akteure mobilisieren.

Zweitens wäre eine Missionsagentur in der Lage, als Mission Owner eine Vermittlerfunktion zwischen bestehenden ministeriellen Strukturen einzunehmen und langfristig auch den Kompetenzaufbau ergänzend zu den jeweiligen Ministerien voranzutreiben.

Der erhöhte Zeitbedarf für den Aufbau einer Missionsagentur würde bei diesem auf eine langfristige Verzahnung angelegten Themenfeld dabei weniger stark ins Gewicht fallen. Im Gegensatz zur Dekarbonisierung der Stahlindustrie, bei der durch die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ein unmittelbarer Handlungsdruck besteht, die Transformation einzuleiten, sind Veränderungen im Bereich der Krebsbekämpfung nur langfristig erreichbar. Auch die ggf. begrenzten Eigenmittel einer Missionsagentur würden in diesem Kontext kein zentrales Hindernis darstellen. Während die Forschungsaktivitäten stark durch private Mittel getragen werden, finden Änderungen des Gesundheitsverhaltens hauptsächlich durch eine Kombination aus Anreizsetzung, gezielten Einzelkampagnen (etwa im Bereich Aufklärung über Prävention) und das Anschieben eines breiteren gesellschaftlichen Diskurses über eine gesündere Lebensweise statt. Hier kann eine Agentur als Mittler und Impulsgeber eine deutlich größere Rolle spielen als etwa in stärker wirtschaftlich motivierten Anwendungsfällen.

## Lösungsoption 2: Stakeholder-Governance

Ein potenzieller alternativer Ansatz ist die Entwicklung einer Co-Governance-Struktur, für die es mit der NDK bereits einen forschungsfokussierten Vorläufer gibt. Vorzug dieses Ansatzes wäre die starke Verankerung der Thematik in einem breiteren Akteurskontext. Dies würde sowohl das Einbringen von Expertise bereits im Formulierungsprozess ermöglichen als auch konkrete

Beiträge zur Zielerreichung durch (nichtstaatliche) Stakeholder erlauben.

Besonders die Möglichkeit, Stakeholder von Relevanz für die Präventionsthematik (bspw. Ärzterevertreter, Patientenvereinigungen etc.) als Multiplikatoren an Bord zu holen, eröffnet zusätzliche Handlungsspielräume für das Maßnahmendesign. Da die betroffenen Akteure direkt in das Missions- und Maßnahmendesign involviert sind, können weiterhin Anreize für gemeinsame Fortschritte in der Krebsvorsorge und -bekämpfung gesetzt werden. Die Einbeziehung von Stakeholdern mit ihrem problemorientierten Zugang kann dabei auch als Gegengewicht zu den etablierten Silostrukturen der Ministerien dienen. Während längerfristige Aushandlungsprozesse – analog zu einer verlängerten Aufbauphase bei einer Missionsagentur – kein zentrales Hindernis darstellen würden, erscheint die Lösung einer Co-Governance weniger geeignet, unorganisierte Interessen zu beteiligen. Im konkreten Fall wären dies ggf. verschiedene gesellschaftliche Gruppen (Patienten, Betroffene), die nur schwer erreicht werden können, während Akteure mit hohem Organisationsgrad die Diskussion potenziell dominieren. Ein weiteres Problem könnte sich je nach Zuschnitt auch aus widerstreitenden Interessen (z. B. Prävention vs. Behandlung) ergeben, die einer gemeinsamen Lösungsorientierung entgegenstünden. Hinzu kommt, dass aufgrund der gesellschaftlich schwer abgrenzbaren Problematik die Zahl der potenziellen relevanten Stakeholder relativ groß ist. Hier gilt es, bereits bei der Missionsformulierung abzuwägen, wie der Kreis der betroffenen Stakeholder abgegrenzt werden kann, sodass alle relevanten Stakeholder eingebunden werden können, ohne dass durch die Missionsumsetzung durch die Vielzahl der Perspektiven und langwierige Abstimmungsprozesse blockiert wird.

**Für eine verbesserte Handlungsintegration im Bereich der Krebsprävention und zur Überwindung der starken Versäulung zwischen Versorgung und Forschung eignen sich insbesondere die Lösungen einer Missionsagentur bzw. von Formen von Stakeholder-Governance.**

# 4. Diskussion und Ausblick

---

## 4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Rahmen dieses Beitrags wurden verschiedene institutionelle Lösungsansätze zur verbesserten Umsetzung missionsorientierter bzw. transformativer Politik im deutschen Kontext beleuchtet. Ausgangspunkt hierfür waren aktuelle Versuche der Umsetzung in Deutschland (Missionsteams), Good-Practice-Beispiele aus dem Ausland (Stakeholder-Governance, Fokussierung von ministeriellen Zuständigkeiten in einem zentralen „Missionsministerium“) sowie aktuelle Diskussionsvorschläge aus der Wissenschaft (Missionsteams mit Regierungsausschuss für Innovation und Transformation, Missionsagentur). In einem ersten Schritt wurden die verschiedenen Stärken und Herausforderungen dieser institutionellen Ansätze auf Basis wissenschaftlicher Literatur und Interviews zusammengetragen und im Rahmen von SWOT-Analysen systematisch aufbereitet.

Im Anschluss daran diskutierte das vorliegende Fokuspapier anhand von drei ausgewählten Teilproblemen aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen (Dekarbonisierung der Industrie, Energiewende, „Krebs bekämpfen“), inwieweit diese institutionellen Lösungen geeignet erscheinen, diverse Missionsbereiche möglichst effektiv zu adressieren. Ein besonderes Augenmerk lag hierbei auf den spezifischen Akteurskonstellationen der Teilprobleme und deren thematischer Breite.

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen aus dieser Betrachtung ziehen:

### 1) Transformatives Handeln erfordert neue institutionelle Lösungen

Inkrementelle Änderungen, wie etwa die Schaffung von Missionsteams in der aktuellen Form, scheinen für sich allein ungeeignet, den gestiegenen Anforderungen an transformatives Politikhandeln Rechnung

zu tragen und die bestehenden Handlungsstrukturen nachhaltig zu verändern. Wie das Beispiel der derzeit im Rahmen der Zukunftsstrategie umgesetzten Missionsteams zeigt, tragen diese weiterhin viele der Probleme der interministeriellen Koordination in sich (EFI 2024). Auch wenn der Versuch einer stärkeren Institutionalisierung der Kooperation in die richtige Richtung weist, erscheinen die initiierten Maßnahmen nicht ausreichend, um die bestehenden strukturellen Transformationshindernisse in Deutschland zu überwinden (Verwaltungskultur, Silodenken etc.) und (besonders längerfristig) die entsprechenden Handlungskapazitäten aufzubauen.

Während der Fokus auf Missionsteams alleine eine temporäre Zwischenlösung darstellen kann, sollte die bewusste Entscheidung für transformatives Politikhandeln eng mit einer Diskussion über eine entschiedene und zielgerichtete Weiterentwicklung der institutionellen Lösungen hin zu einer deutlich verbesserten Steuerung und Umsetzung einhergehen. Ohne eine solche Weiterentwicklung und den Aufbau entsprechender Kapazitäten bleibt transformative Politik Wunschdenken, die nicht über die Formulierungsebene hinauskommt.

### 2) Unterschiedliche Governance-Strukturen für verschiedene Kontexte

Wie die Analyse verdeutlicht, adressieren die einzelnen institutionellen Lösungen die zentralen Anforderungen an die Umsetzung missionsorientierter Politik in unterschiedlichem Ausmaß. Gleichwohl ist zu betonen, dass es nicht die eine „ideale“ Governance-Struktur gibt, welche für alle Arten von Missionen gleichermaßen geeignet erscheint. Vielmehr ist vor dem Hintergrund der jeweiligen Akteurskonstellation, der Strukturierung des Themenfelds und des politischen Kontexts und der darauf aufbauenden Missionsformulierung (sofern bereits erfolgt) eine Abwägung zu treffen, inwiefern sich die jeweiligen Vor-/Nachteile der entsprechenden Lösung manifestieren.

Für die in diesem Fokuspapier untersuchten Fallbeispiele – mit ihren spezifischen Kontexten – erscheinen unterschiedliche Lösungen als vielversprechend. Schließlich setzen ihre Stärken an unterschiedlichen Herausforderungen an.

Zwei entscheidende Dimensionen bei der Bewertung unterschiedlicher institutioneller Lösungen sind 1) deren Fähigkeit mit komplexen Akteurskonstellationen umzugehen sowie 2) die thematische Breite bzw. die „Breite der zugrunde liegenden Mission“.

Beispielsweise stellt die begrenzte Fähigkeit eines Missionsministeriums zur Stakeholder-Mobilisierung für die Dekarbonisierung der Stahlindustrie mit ihrer überschaubaren Akteurslandschaft kein Hindernis dar. Allerdings wäre diese Limitierung im Falle der Krebsbekämpfung mit einer deutlich komplexeren Akteurslandschaft (Versäulung, unorganisierte Interessen) ein zentrales Ausschlusskriterium. Ein anderes Beispiel umfasst die thematische Reichweite, die durch die jeweiligen Lösungen sinnvoll abgedeckt werden kann. So erscheint diese etwa beim Missionsministerium als deutlich begrenzter als etwa im Fall einer Missionsagentur oder der Meta-Koordination durch einen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation.

### 3) Trade-Off zwischen Funktionserfüllung und (Zeit-)Aufwand

Jene Lösungsansätze, die grundlegende institutionelle Änderungen vorschlagen, erscheinen grundsätzlich geeigneter, den geänderten Anforderungen an ein missionsorientiertes Politikhandeln (vgl. Abschnitt 1.2) Rechnung zu tragen. Gleichzeitig besteht in der Entscheidung über die Umsetzung ein Trade-Off zwischen verbesserter Funktionserfüllung einerseits und dem nötigen Zeit-/Ressourcenaufwand und der Anlaufdauer andererseits. In Abhängigkeit von politischen Gelegenheitsfenstern oder auch der Dringlichkeit der jeweiligen Probleme ist unter Umständen die institutionell optimale Lösung ungeeignet, die entsprechenden Herausforderungen zu adressieren. So wurde etwa anhand des Fallbeispiels der klimaneutralen Stahlherstellung deutlich, dass ein langwieriger institutioneller Aufbau- bzw. Änderungsprozess vor dem Hintergrund der Dringlichkeit der entsprechenden Fragen nicht den politischen Handlungsrealitäten

gerecht wird. In einem solchen Kontext kann es sinnvoll sein, sich für eine Second-Best-Option zu entscheiden, selbst wenn eine bestimmte institutionelle Lösung besser geeignet erscheint. Gleichwohl sollte der Verweis auf Schwierigkeiten nicht dazu dienen, von vornherein anspruchsvollere Lösungen aus der Entscheidungsfindung auszuschließen und sich auf den kleinstmöglichen Nenner zu fokussieren.

## 4.2 Funktionsfähige Governance-Strukturen zur Missionsumsetzung – Wo und wie ansetzen?

Aufbauend auf den Einsichten dieses Fokuspapiers lassen sich mehrere weitergehende Schlussfolgerungen bzw. Hinweise für die künftige Ausgestaltung von Governance-Strukturen von Missionen bzw. für die Umsetzung missionsorientierter Politik in Deutschland ableiten.

### 1) Institutionelle Lösungen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für gelingende Missionen

Ungeachtet der unterschiedlichen Vorzüge und kontextspezifischen Erfordernisse gilt es zu beachten, dass die hier diskutierten institutionellen Ansätze nur einen Baustein von mehreren für das Gelingen einer transformativen/missionsorientierten Politik darstellen (Lindner et al. 2021a).

Eine der Kernvoraussetzungen für eine gelingende transformative/missionsorientierte Politik ist eine hinreichende politische Priorisierung und Unterstützung (Lindner et al. 2021a). Dies ist eine erfolgskritische Voraussetzung für jede der vorgestellten Lösungen. Gleichmaßen kann die institutionelle Struktur Defizite in Aushandlungs- und Missionsformulierungsprozessen nicht kompensieren (Wittmann et al. 2021). Die Diskussion zur Entwicklung geeigneter Governance-Strukturen für missionsorientierte Politik im Allgemeinen wie auch im Speziellen sollte daher in einem breiteren Diskurs über geeignete Rahmenbedingungen für die Umsetzung der jeweiligen Mission eingebettet sein (Lindner et al. 2021b). Gleichzeitig gilt es auch, die bestehende Praxis kritisch zu hinterfragen, wonach die Gültigkeit von Missionen stark an

Legislaturperioden gekoppelt ist und damit institutionelle Änderungen a priori nahezu ausgeschlossen scheinen (vgl. hierzu auch EFI 2024: 30).<sup>7</sup>

## 2) Gezielte Kombination verschiedener institutioneller Lösungen als Möglichkeit zur Politikgestaltung

Während die Analyse auf die Vor- und Nachteile der jeweiligen institutionellen Lösungen fokussiert war, ist für die praktische Politikgestaltung auch eine (sequenzielle) Kombination verschiedener Elemente denkbar bzw. sinnvoll. Etwa um die verschiedenen Stärken von Ansätzen gezielt miteinander zu kombinieren oder mögliche Schwachpunkte zu kompensieren.

Dies gilt insbesondere für die Problematik zeitintensiver Aufbauprozesse bei Strukturen wie Stakeholder-Governance oder einer Missionsagentur, welche mit dem Risiko konfrontiert sind, dass das Momentum einer Mission schwindet, bevor erste Änderungen sichtbar werden. So könnte etwa ein geänderter Ressortzuschnitt und damit die stärkere Verankerung einer Thematik in einem Missionsministerium in Kombination mit einer Missionsagentur oder Co-Governance dazu führen, dass die Komplexität der Governance-Strukturen reduziert wird.

Andererseits könnten etwa Missionsteams eine Brücke darstellen, um den längerfristigen Aufbau einer Missionsagentur vorzubereiten und damit in der Anfangsphase einer Mission das Handlungsvakuum zu füllen, das sich durch den Aufbauprozess einer Agentur ergibt. Ähnliche Erfahrungen sind auch aus den Niederlanden im Kontext der Transformationsteams zu beobachten, wo zentrale Steuerungsstrukturen erst im Zeitverlauf und mit der Etablierung einer klaren Zielsetzung eine stärkere Rolle einnehmen konnten.

## 3) Missionsgovernance als fortlaufenden Lern- und Entwicklungsprozess verstehen

<sup>7</sup> Auch über konkrete institutionelle Designentscheidungen in Bezug auf den Mission Owner ergeben sich verschiedene Fragen der Abwägung, die auch in die entsprechenden Lösungen hineinwirken können. Ein prominentes Beispiel hier ist die Ansprache/Beteiligung von Stakeholdern. Werden gezielt Akteure angesprochen, die in der Thematik bereits sehr weit sind (Front-Runner), oder wird der Schwerpunkt auf eine Repräsentation bestehender Strukturen gelegt. Im Rahmen der Experteninterviews scheint in den Niederlanden einer der Faktoren für eine gelungene Umsetzung in dem Fokus auf zukunftsorientierte Akteure (sowohl innerhalb der jeweiligen Akteure wie Ministerien als auch von Akteuren allgemein) begründet zu sein, der es erlaubt hat, transformativere Ansätze zu entwickeln und diese dann auch in die jeweiligen Organisationen und darüber hinaus zu verbreiten.

Die Entwicklung von geeigneten Governance-Strukturen von Missionen stellt aus unserer Sicht keine einmalige Entscheidung dar, sondern sollte vielmehr als ein kontinuierlicher Lern- und Entwicklungsprozess verstanden werden, der im engen Austausch mit der jeweiligen Mission steht.

Für die Umsetzung bedeutet dies:

- Erstens sind stärker als bisher Fragen jenseits der inhaltlichen Auswahl von Missionen in den Vordergrund zu rücken. Vielmehr ist diese Diskussion eng mit den jeweils geeigneten Governance-Strukturen für die jeweilige Herausforderung zu verzahnen. Dabei sollte idealerweise bereits während der Missionsformulierung eruiert werden, wie die angestrebten Ziele erreicht werden können.
- Zweitens sollte die Entwicklung der Governance-Strukturen als fortlaufender Prozess verstanden werden, der im Zeitverlauf Veränderungen erfährt und sich parallel mit den Missionen im Zeitverlauf entwickeln kann. Das kontinuierliche Hinterfragen und Weiterentwickeln der Governance-Strukturen stellt in diesem Kontext ein zentrales Element dar, welches auch experimentelle Elemente beinhaltet kann. Umso wichtiger ist es, in diesem Zusammenhang die hohe politische Priorisierung und langfristige Orientierung auf Missionen aufrecht zu erhalten, um den nötigen Freiraum für die Entwicklung geeigneter Governance-Strukturen zu schaffen.

## 4) Identifikation zentraler Anforderungen als Ausgangspunkt für die Entwicklung geeigneter Steuerungslösungen von Missionen

Ebenso wie die im Rahmen der Missionsformulierung nötigen Aushandlungsprozesse an die jeweiligen Akteurskonstellationen sowie die politischen und sozialen Kontexte angepasst werden sollten (Wittmann et al. 2024), muss auch die institutionelle Lösung auf die Mission und ihre Spezifika zugeschnitten werden. Ent-

scheidend für die Entwicklung und Auswahl geeigneter institutioneller Strukturen ist ein genaues Verständnis der zentralen Governance-Anforderungen, der Zielsetzungen einer Mission, der Handlungsspielräume und des spezifischen Missionskontexts.

Die jeweilige institutionelle Lösung muss dabei sowohl zu den Zielsetzungen der entsprechenden Mission als auch deren Akteurs- und Problemstruktur passen. Es gibt folglich keine Universallösung für die Governance, welche mit der Erwartung gleichwertiger Ergebnisse für verschiedene Missionen genutzt werden kann.

Tabelle 3 skizziert auf Basis der Ergebnisse aus Kapitel 2 und 3, für welche Problemstellungen die einzelnen institutionellen Lösungsansätze als besonders bzw. nur wenig geeignet erscheinen. Diese Übersicht soll eine Orientierungshilfe für Policymaker darstellen, die bei der Identifikation vielversprechender bzw. beim Ausschluss weniger geeigneter Lösungen unterstützt.

TABELLE 3: Eignung institutioneller Lösungen

Institutionelle Lösung	Besonders geeignet für	Eher ungeeignet für
<b>Missionsteams</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erste Sondierung bzw. Zwischenschritt bei der Entwicklung von geeigneten Governance-Strukturen im Rahmen einer Mission</li> <li>• Baustein für die Missionsgovernance, der durch weitere Elemente ergänzt wird (z.B. Regierungsausschuss)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformatives Politikhandeln über Ressortgrenzen hinweg, das auf Politikintegration statt Politikkoordination abzielt</li> <li>• Missionen, die auf eine breite Stakeholder-Ressourcenmobilisierung abzielen</li> </ul>
<b>Missionsteams mit Regierungsausschuss</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordination mehrerer inhaltlich miteinander verbundener Missionen</li> <li>• Missionen mit Themenfeldern an der Schnittstelle verschiedener Ministerien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategien mit stark heterogenen Missionen, die nur geringe inhaltliche Berührungspunkte aufweisen</li> <li>• Transformatives Politikhandeln über Ressortgrenzen hinweg, welches auf Politikintegration statt Politikkoordination abzielt</li> <li>• Missionen, die auf eine breite Stakeholder- und Ressourcenmobilisierung abzielen</li> </ul>
<b>Missionsministerium</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration von Politikhandeln bei klar abgegrenzten Politikfeldern und einer begrenzten Anzahl von Stakeholdern</li> <li>• Missionen mit Fokus auf die beschleunigte Umsetzung von bereits identifizierten Lösungsansätzen bzw. diffusionsorientierten Ansätzen</li> <li>• Missionen mit starker Fokussierung auf einzelne Ministerien bzw. Instrumente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemstellungen, bei denen Lösungsansätze noch hinreichend vage/unklar sind und daher eine genaue Abgrenzung des Tätigkeitsfelds schwierig ist</li> <li>• Themen mit starkem Querschnittscharakter, die quer zu den Verantwortlichkeiten diverser Ministerien liegen</li> <li>• Missionen, die auf eine breite Stakeholder- Ressourcenmobilisierung abzielen</li> </ul>
<b>Stakeholder-Governance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missionen, die einen Schwerpunkt auf die Mobilisierung privater Ressourcen und Akteure setzen</li> <li>• Konstellationen, in denen die relevanten Stakeholder bereits in organisierten Strukturen (Verbände, etc.) ihre Interessen artikulieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akteurskonstellationen mit dominanten bzw. relevanten Einzelakteuren bzw. mit hohem Anteil an unorganisierten Interessensgruppen</li> <li>• Situationen mit hohem Handlungs-/Entscheidungsdruck, die unmittelbare Ergebnisse erfordern</li> </ul>
<b>Missionsagentur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gesellschaftliche Herausforderungen, die ein Aufbrechen etablierten Zuständigkeitsbereiche und Politikfelder für die Entwicklung neuer Herangehensweisen erforderlich machen</li> <li>• Herausforderungen mit explorativem Bedarf und Notwendigkeit umfassender Aushandlungsprozesse über Problemgegenstand bzw. Zielsetzung</li> <li>• Konstellationen, bei denen nicht apriori eindeutig ist, welche Stakeholder beteiligt werden bzw. relevante Gruppen nicht hinreichend organisiert sind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situationen mit hohem Handlungs-/Entscheidungsdruck</li> <li>• Missionen mit starkem Fokus auf einzelne Politikinstrumente bzw. geringer Anzahl beteiligter Akteure</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5. Literatur

---

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2018). *Forschung und Innovation für die Menschen. Die Hightech-Strategie 2025*. Berlin. <https://www.hightech-strategie.de/files/HTS2025.pdf> (Download 1.12.2019).

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2023a). *Umsetzung der Zukunftsstrategie Forschung und Innovation. Bericht der Bundesregierung*. Bonn/Berlin. [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/umsetzungsbericht\\_zukunftsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/umsetzungsbericht_zukunftsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Download 21.5.2024).

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2023b). *Zukunftsstrategie Forschung und Innovation*. Berlin. [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650\\_Zukunftsstrategie\\_Forschung\\_und\\_Innovation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650_Zukunftsstrategie_Forschung_und_Innovation.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (Download 1.4.2024).

Bound, Kirsten, und Alex Glennie (2016). *How Innovation Agencies Work: International lessons to inspire and inform national strategies*. London: Nesta. [https://media.nesta.org.uk/documents/how\\_innovation\\_agencies\\_work.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/how_innovation_agencies_work.pdf).

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* (49) 8. 905–914. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac037>.

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.

BUND (Hrsg.) (2024). „CCS (Carbon Capture and Storage). Falsche Weichenstellung verhindern!“. Berlin. [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/bilder/klimawandel/falsche-weichenstellung-vermeiden-standpunkt-ccs.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/bilder/klimawandel/falsche-weichenstellung-vermeiden-standpunkt-ccs.pdf) (Download 11.4.2024).

Bundesregierung (Hrsg.) (2022). „Grundsatzbeschluss 2022 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/2146150/e086ab67089cb16dca7533328d6f7e21/2022-11-30-dns-grundsatzbeschluss-data.pdf?download=1> (Download 24.7.2024)

Bundesregierung (Hrsg.) (2023). „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“. Berlin. [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650\\_Zukunftsstrategie\\_Forschung\\_und\\_Innovation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650_Zukunftsstrategie_Forschung_und_Innovation.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2023). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2023*. Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI\\_Gutachten\\_2023.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf) (Download 9.9.2023).

Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2024). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*. Berlin.

Government of Netherlands (Hrsg.) (2017). „National Agreement on the Circular Economy. Letter of intent to develop transition agendas for the Circular Economy together“. The Hague. <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/discussion-documents/2017/01/24/national-agreement-on-the-circular-economy/Letter+of+intent+to+develop+transition+agendas+for+the+Circular+Economy+together.pdf> (Download 6.9.2024).

Hustedt, Thurid, und Sylvia Veit (2014). „Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungs-koordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren“. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 20.6. 17–36.

- Janssen, Mathijs J., Iris Wanzenböck, Lea Fünfschilling und Dimitrios Pontikakis (2023). Capacities for transformative innovation in public administrations and governance systems: Evidence from pioneering policy practice. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/220273>.
- Janssen, Mathijs 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-Nr. 3. 438–444. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa072>.
- KEI – Kompetenzzentrum Klimaschutz in energieintensiven Industrien (Hrsg.) (2023). „Klimaneutrale Industrie“. <https://www.klimaschutz-industrie.de/themen/klimaschutz-in-der-industrie/> (Download 1.4.24).
- Kuittinen, Hanna, Frans Skov Kristensen, Antti Pelkonen, Janne Lehenkari, Arjen Goetheer, Frans van der Zee, Eva Arrilucea, Maximilian Unger, Andreas Türk, Wolfgang Polt, Robbert Fisher, Alberto Domini, Julien Chicot, Nikolay Terziev, Máté Vincze, Igor Taranic, Elissavet Lykogianni und Milica Misojic (2018a). Mission-oriented research and innovation. Assessing the impact of a mission-oriented research and innovation approach: Final report. Luxembourg: European Commission – Directorate-General for Research and Innovation.
- Kuittinen, Hanna, Maximilian Unger, Andreas Türk, Wolfgang Polt, Robbert Fisher, Alberto Domini, Arjen Goetheer, Janne Lehenkari, Antti Pelkonen, Eva Arrilucea, Frans Skov Kristensen, Julien Chicot und Frans van der Zee (2018b). Mission-oriented research and innovation. Inventory and characterisation of initiatives: Final report. Luxembourg: European Commission.
- Küster-Simic, André, Malte Knigge und Janek Schönfeldt (2020). „Struktur, Entwicklung und Zukunft der deutschen Stahlindustrie. Eine Branchenanalyse“. Working Paper Forschungsförderung (187), Juni 2020.
- Larrue, Philippe (2021). The design and implementation of mission-oriented innovation policies. A new systemic policy approach to address societal challenges. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/3f6c76a4-en>.
- Leeson, Duncan, Niall Mac Dowell, Nilay Shah, Camille Petit und Paul S. Fennell (2017). „A Techno-economic analysis and systematic review of carbon capture and storage (CCS) applied to the iron and steel, cement, oil refining and pulp and paper industries, as well as other high purity sources“. *International Journal of Greenhouse Gas Control* 61. 71–84. <https://doi.org/10.1016/j.ijggc.2017.03.020>.
- Lindner, Ralf, Jakob Edler, Miriam Hufnagl, Simone Kimpeler, Henning Kroll, Florian Roth, Florian Wittmann und Merve Yorulmaz (2021a). Mission-oriented innovation policy. From ambition to successful implementation. Hrsg. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy\\_brief\\_mission-oriented-innovation-policy.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy_brief_mission-oriented-innovation-policy.pdf) (Download 17.12.2021).
- Lindner, Ralf, Jakob Edler, Miriam Hufnagl, Simone Kimpeler, Henning Kroll, Florian Roth, Florian Wittmann und Merve Yorulmaz (2021b). Missionsorientierte Innovationspolitik. Von der Ambition zur erfolgreichen Umsetzung. Karlsruhe: Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. [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).
- Lindner, Ralf, Florian Wittmann, Thomas Jackwerth-Rice, Stephanie Daimer, Jakob Edler und Daniel Posch (2023). Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://doi.org/10.11586/2022146>.
- Marsh, Davis, Martin K. Smith und David Richards (1993). „Central Government Departments and the Policy Process“. *Public Administration* (71) 4. 567–594.
- Otto, Alexander, Martin Robinius, Thomas Grube, Sebastian Schiebahn, Aaron Praktiknjo und Detlef Stolten (2017). „Power-to-Steel: Reducing CO2 through the Integration of Renewable Energy and Hydrogen into the German Steel Industry“. *Energies* (10) 4. 451. <https://doi.org/10.3390/en10040451>.

- Ras, Kevin de, Ruben van de Vijver, Vladimir V. Galvita, Guy B. Marin und Kevin M. van Geem (2019). „Carbon capture and utilization in the steel industry: challenges and opportunities for chemical engineering“. *Current Opinion in Chemical Engineering* 26. 81–87. <https://doi.org/10.1016/j.coche.2019.09.001>.
- 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).
- Sieberer, Ulrich (2015). „Die Politik des Ressortzuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957–2013“. *Politische Vierteljahresschrift* (86) 1. 77–103.
- UD – Umweltdialog (2023). *Stahlindustrie: Dekarbonisierung wird Lieferketten bis 2050 neu definieren*. 26.10. <https://www.umweltdialog.de/de/umwelt/klimawandel/2023/Stahlindustrie-Dekarbonisierung-wird-Lieferketten-bis-2050-neu-definieren.php>
- Veit, Sylvia (2010). *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92191-4>.
- Weber, Matthias, Peter Biegelbauer, Christoph Brodник, Bernhard Dachs, Carsten Dreher, Martina Kovac, Elina Pulenkova, Doris Schartinger und Carsten Schwäb (2021). *Agilität in der F&I-Politik: Konzept, Definition, Operationalisierung*. Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Studien/2021/Stu-DIS\\_08\\_2021.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Studien/2021/Stu-DIS_08_2021.pdf) (Download 26.8.2021).
- Wietschel, Martin, Anke Bekk, Barbara Breitschopf, Inga Boie, Jakob Edler, Wolfgang Eichhammer, Marian Klobasa, Frank Marscheider-Weidemann, Patrick Plötz, Frank Sensfuß, Daniel Thorpe und Rainer Walz (2020). *Chancen und Herausforderungen beim Import von grünem Wasserstoff und Syntheseprodukten*. <https://doi.org/10.24406/PUBLICA-FHG-300634>.
- Wittmann, Florian, Miriam Hufnagl, Florian Roth, Merve Yorulmaz und Ralf Lindner (2021). *From mission definition to implementation: Conceptualizing mission-oriented policies as a multi-stage translation process*. Conference paper. Hrsg. Fraunhofer Institut. Karlsruhe.
- Wittmann, Florian, Andreas Hummler, Daniel Posch und Ralf Lindner (2024). *Missionen mit Wirkung: Ein Praxisleitfaden zur Formulierung erfolgreicher Missionen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://doi.org/10.11585/2024034>.
- Wurm, Daniel, und Florian Wittmann (2023). „Selecting transformative policies: Acknowledging situational differences for policy design“. *Mission-Oriented Innovation Policies for the Twin Transition*. Hrsg. Wuppertal Institute for Climate, Environment Energy. A CO:DINA research report. 32–46.



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
[bertelsmann-stiftung.de](http://bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Daniel Schraad-Tischler  
Director  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 172 24 22 592  
[daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de](mailto:daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de)

Daniel Posch  
Project Manager  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Phone: +49 172 24 22 592  
[daniel.posch@bertelsmann-stiftung.de](mailto:daniel.posch@bertelsmann-stiftung.de)