
IASS DISCUSSION PAPER

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, Mai 2018

Government Innovation Lab

**Ein Vorschlag zur Stärkung
der ministerienübergreifenden
Erschließung von Zukunftsthemen**

Jörg Mayer-Ries

Zusammenfassung

Grundlegende gesellschaftliche Fragen, komplexe systemische Risiken, umfassende Zukunftsentwürfe - sie finden nach Meinung vieler Beobachter keinen angemessenen Platz in der politischen Auseinandersetzung und noch weniger im Handeln von Regierung und politischer Administration. Das ist das Problem, von dem hier die Rede sein soll. Es gilt daher Herausforderungen mittel- und langfristiger Art gezielter und systematischer zu Themen politischer Strategieentwicklung zu machen - das ist die Aufgabe. Die Frage ist: Welche Formen politisch-administrativer Organisation und Vorgehensweise sind geeignet mit solchen Herausforderungen umzugehen und nachhaltige Lösungsansätze zu erarbeiten?

Ausgangsüberlegung hier ist es, dass über offene und innovative Suchprozesse effiziente und effektive Steuerungs- und Regierungsstrukturen identifiziert und initiiert werden können und sollten. Der vorliegende Beitrag begründet und skizziert einen Vorschlag für einen solchen offenen Suchprozess innerhalb des deutschen Regierungshandelns auf Bundesebene. Vorgeschlagen wird die Einrichtung eines „Government Innovation Lab(oratorium)s“ - als eine von mehreren Ressorts getragene Arbeitseinheit mit dem Auftrag, innovative abteilungs- und ressortübergreifende Kommunikations- und Kooperationsformen zu initiieren. "Lab" steht für den experimentellen und kollaborativen Ansatz, Innovation bezieht sich auf Organisation und Verfahren, Government adressiert den Innovationsimpuls in Richtung auf das Betriebssystem des Regierens selbst.

Der Vorschlag für ein solches „Lab“ ist bewusst als ein experimenteller Impuls für den Kreis der Bundesministerien und als Stärkung ressortübergreifender Koordination zu verstehen. Das „Lab“ fokussiert auf Anstöße für organisatorische Innovationen in frühen Phasen der Themenfindung und -strukturierung im politisch-administrativen Umgang mit neuen und noch schwer greifbaren Problemlagen. Der Vorschlag ist als Experiment auf starke Promotoren und unterschiedliche Anknüpfungspunkte angewiesen, setzt er doch an der vielfach als neuralgisch – d.h. schmerzhaft und kaum lösbar - wahrgenommenen Frage an, wie auf Seiten der Exekutive Komplexität zu organisieren sei.

Das hier vorgelegte Papier kann und soll nicht konkrete Optionen für die einzelnen Umsetzungsschritte, die Organisation, Steuerung und Vorgehensweise entwerfen, sondern bietet für weitere Sondierungsgespräche im Raum von Experten, Promotoren und Entscheidern eine Gesprächs- und Diskussionsgrundlage. Am Beginn steht die Frage des Umgangs mit komplexen Herausforderungen im Politik- bzw. Regierungsbetrieb und die zentrale Rolle von Kommunikation, Kooperation und Koordination für nachhaltige Lösungsansätze (Teil 1). Es folgen Überlegungen zur Anschlussfähigkeit von Innovationen im Regierungsbetrieb mit Blick auf eine Stärkung ressortübergreifender Koordination (Teil 2). Erläutert werden auf dieser Basis Grundidee und einzelne Stränge des angedachten „Government Innovation Lab“ (Teil 3), der Beitrag endet mit einem kurzen Ausblick (Teil 4).

Der Beitrag entstand unter anderem vor dem beruflichen Hintergrund des Autors in der Organisationsberatung und seit 2007 als Referatsleiter im Bundesumweltministerium. Der Beitrag gibt jedoch ausschließlich persönliche Überlegungen und Einschätzungen des Autors wieder.

Inhaltsverzeichnis

1.	Problemaufriss: Komplexe Herausforderungen und politische Administration	4
1.1	Kontext – Komplexe gesellschaftliche Herausforderungen	4
1.2	Fokus – Herausforderungen für die politische Administration ...	6
1.3	Ansatzpunkt – Kommunikation, Koordination, Organisation.....	8
1.4	Zwischenfazit	10
2.	Anknüpfungspunkte: ressortübergreifende Praxis und Innovationsansätze	11
2.1	Die Praxis ressortübergreifender Koordination.....	11
2.2	Wissenschaftliche Beiträge	13
2.3	Jüngere Innovationsansätze	14
2.4	Zwischenfazit	17
3.	Government Innovation Lab – Skizze für Aufgaben und Aufbau	18
3.1	Kerngedanke: Stärkung kooperativer Problemlösungsansätze	18
3.2	Aufgabe Vertrauensbildung – Austausch, Vernetzung, Capacity Building	20
3.3	Aufgabe Langfristdenken – Ressortübergreifende strategische Vorausschau	21
3.4	Aufgabe Systemdenken – Design von Verarbeitungsstrukturen für neue Themen.....	23
3.5	Aufgabe Mehrebenen-Denken – Stärkung globaler Verantwortung nationalen Handelns	24
4.	Schlussbemerkung: Perspektive	26
5.	Literatur	28
6.	Zum Autor	30

1. Problemaufriss: Komplexe Herausforderungen und politische Administration

„...solving the problems of the Anthropocene will require the creation and operation of innovative steering mechanisms that differ in important respects from those familiar to us from past experience“ (Oran Young, Governing Complex Systems, 2017, 3)

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen sind Defizite im Regierungshandeln bei der strategischen Erschließung langfristiger Herausforderungen, die mit hohen Unsicherheiten und zum Teil grundlegenden Konfliktpotenzialen einhergehen. Defizite, die sowohl in der breiten öffentlichen Diskussion, in fachlichen Kreisen als auch von den Verantwortlichen und Mitarbeitern im politisch-administrativen System selbst problematisiert werden.

Will man den Umgang mit solchen Herausforderungen im politisch-administrativen System verbessern, ist es hilfreich, drei Problemdimensionen zunächst getrennt zu betrachten, um sie besser aufeinander beziehen zu können: die Eigenart gesellschaftlicher Herausforderungen (wie etwa der Digitalisierung), die Eigenart von politisch-administrativen Systemen (wie etwa der Bundesministerien) als Mitverantwortlichen für Antworten auf diese Herausforderungen, und hier gesondert die Eigenart von Wissenstransfer- und Strategieprozessen in der politischen Administration (wie etwa dem Zusammenspiel interner und externer Expertise). Auf diese drei Problemdimensionen wird daher im Folgenden etwas genauer eingegangen.¹

1.1 Kontext – Komplexe gesellschaftliche Herausforderungen

Trotz des hohen Niveaus von Wohlstand und Fortschritt sind umfassende, drängende und strukturell grundlegende Herausforderungen auch für die deutsche Gesellschaft immens. Herrschende Wohlstands-, Wirtschafts-, Arbeits- und Konsummodelle samt zugehöriger Verhaltensmuster und Infrastrukturen werden durch soziale Umbrüche, massive und drängende Klima- und Umweltveränderungen sowie v.a. informations- und biotechnologische Umwälzungen massiv und durchaus auch kurzfristig in Frage gestellt. Systemwechsel werden u.a. für Verkehr, Landwirtschaft, Ernährung, Energie- und Gesundheitsversorgung propagiert, vielfältig ineinandergreifende technologische wie soziale, kulturelle und politische Aufgaben werden identifiziert. Reale Risiken und mögliche Umbrüche erzeugen ebenso diffuse wie tiefgreifende Ängste in breiten Teilen der deutschen Bevölkerung. So werden national wie global verursachte Gefährdungen für Grundwerte, Demokratie und Sicherheit des Zusammenlebens hierzulande, in Europa und weltweit konkret immer drängendere politische Themen.

Dabei sind in Deutschland - trotz immensen Wissens, ambitionierter Strukturen und Ziele sowie vielfältigen Engagements auf allen Ebenen - weiterhin nicht-nachhaltige Entwicklungspfade zu ver-

¹ Das Thema Digitalisierung soll im Folgenden immer wieder exemplarisch herangezogen werden, um das, was mit langfristigen komplexen Herausforderungen hier gemeint ist, veranschaulichen zu können.

zeichnen. Die Wirkungen dieser Pfade gehen neben einer Vielzahl der heutigen Einwohner Deutschlands zulasten gerade auch von Menschen außerhalb der Landesgrenzen und zulasten künftiger Generationen. Pointiert zusammengefasst: Die Wohlstandsentwicklung Deutschlands ist global (im sozioökonomischen Sinne), planetar (im physisch-ökologischen Sinne) und international (im politisch-kulturellen Sinne) nicht nachhaltig, d.h. langfristig ungesichert und unverantwortlich. Ihre globalen wie langfristigen sozialen, ökonomischen wie ökologischen Rahmenbedingungen und Wirkungen sind zu wenig im Blick.²

Auf eine Fülle von Herausforderungen wird also gesellschaftlich nicht adäquat reagiert. Das Handeln von Politik und Regierung trägt hierfür in besonderer Weise Verantwortung. Und diese politische, staatliche und öffentliche Verantwortung bezieht sich - bei allen kurzfristigen, nationalen und klar definierten Anforderungen - eben gerade auch auf die mittel- und langfristige Zukunft, auf das Wohl naher und ferner Nachbarn in der globalisierten Welt, auf in der Gegenwart und hierzulande schwach vertretene Interessen und auf schwer greifbare grundlegende Veränderungen in der Gesellschaft und ihren natürlichen, technischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Grundlagen.

Breit war daher auch die öffentliche Kritik an der mangelnden politisch-programmatischen Thematisierung von grundlegenden Zukunftsfragen im Vorfeld und während des Bundestagswahlkampfes und den nachfolgenden Sondierungs- und Koalitionsgesprächen der Parteien. Konkret wurden Analysen, Visionen, Strategien oder offene Debatten vor allem zu Fragen der Zukunft der digitalen Gesellschaft und zur Zukunft unseres demokratischen Systems angesichts von Migration, Neonationalismus und der Krisen der europäischen Gemeinschaft im Kommunikations- und Aushandlungsprozess politischer Akteure nachdrücklich vermisst.³ Umgekehrt wird mit Blick auf das Regierungshandeln der neuen Legislaturperiode in der Öffentlichkeit weiterhin und nun von den gestaltenden Akteuren in der Politik auch selbst gefordert, diesen Mangel gezielt anzugehen.⁴

Viele aktuelle wie mittel- und langfristige Herausforderungen für unsere Gesellschaft – so beispielsweise auch die Gestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung in Zeiten informationstechnologischer Dynamiken - können zu Recht als komplex – und damit mehr als kompliziert - beschrieben werden.⁵ Mit Blick auf politisches Handeln zeichnen sich komplexe Probleme durch hohe Konnektivität, Nicht-Linearität, Selbstrückbezüglichkeit, emergente Phänomene und Unvorhersehbarkeit aus. Sie sind daher auch mit beliebig großem Ressourceneinsatz nicht im klassischen Sinne „lösbar“. Diese Charakteristika können in einer ersten Annäherung an der zeitlichen, räumlichen und inhaltlichen Dimension von Problemen deutlicher werden.

So geht Digitalisierung - exemplarisch für viele andere maßgebliche gesellschaftliche Veränderungen - mit kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen einher, die direkt und indirekt voneinander abhängen, mal gegenseitig verstärkend, mal gegenseitig hemmend. Beschleunigte Entwicklungen durch massive Treiber machen Wünsche nach gebremstem Wandel obsolet. Neben diesen zeitlichen Aspekten zeichnet sich Digitalisierung auch durch die Vielzahl inhaltlicher Wechselwirkungen aus,

² So stellte die Bundesregierung 2017 mit voller Zustimmung des Parlaments in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie fest: „... auch in Deutschland sind wir an einigen Stellen noch zu weit von einem nachhaltigen Leben, Wirtschaften und Umgang mit unseren natürlichen Ressourcen entfernt. Aus der Agenda 2030 resultiert daher – wie für alle Staaten – auch für Deutschland ein Transformations-auftrag: Es geht darum, umfassende, beschleunigte Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft einzuleiten und voranzutreiben“ (Bundesregierung 2017, 23). S.a. die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung hierzu (Deutscher Bundestag 2017, 2)

³ Darüber hinaus wird seit längerem das Defizit an programmatischen Debatten etwa zur Zukunft des Wirtschaftens, der globalen Lebensgrundlagen, der Landwirtschaft, der Ernährung, des Verkehrs oder der Bildung beklagt.

⁴ Siehe beispielhaft: <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2017/wahlprogramme-die-zukunft-der-arbeit-ist-der-politik-egal/20335868.html>; oder <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-08/bundestagswahlkampf-deutsche-aussenpolitik-europapolitik-bundesregierung>.

⁵ Zur hilfreichen systemtheoretischen Unterscheidung einfacher, komplizierter, komplexer und chaotischer Zusammenhänge siehe Snowden 2007, zu Komplexitätsgrundlagen im politischen Kontext vgl. Young 2017

hinsichtlich betroffener Lebens- und Politikbereiche, physischen bis hin zu kulturellen Aspekten, in Form kausaler wie aber auch koevolutiver Zusammenhänge. Und schließlich sind auch räumliche Ebenen hier eng und wechselwirkend miteinander verschränkt, lokale, regionale, nationale und globale Aspekte von Digitalisierung etwa existieren parallel und interdependent.⁶

Mit der Komplexität vieler aktueller Herausforderungen geht einher, dass unsere Wahrnehmungs-, Entscheidungs- und Handlungsmuster grundlegend und in systemischem Umfang betroffen und in Frage gestellt werden. Dies adressieren die zunehmend breiter und intensiver geführten Debatten um die Notwendigkeit neuer transdisziplinärer Wissens-, Bildungs- und Erkenntnisformen, integrativer Management-, Governance- und Steuerungsansätze sowie von grundlegenden Transformationen und Strukturwandelprozessen in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen. Dabei handelt es sich durchaus nicht allein um Probleme, die erst auf lange Sicht einflussreich sein werden und angegangen werden müssen, sondern oftmals um drängende und massive Herausforderungen.

So gilt wiederum exemplarisch auch das Thema Digitalisierung als eines, dessen Dimensionen und Implikationen in ihrer Breite, Tiefe und Reichweite politisch als bislang besonders unzureichend aufgearbeitet sind. Allgemein als sehr verspätet kritisiert beginnt nun erst der informationstechnisch getriebene Wandel in breiterer Form Eingang in die bundespolitische Debatte und die politisch-administrative Bearbeitung zu finden, über die bisherigen Stichworte wie Breitbandausbau und E-Government und eher isolierte Aktivitäten in einzelnen Fach- und Politiksektoren hinaus.⁷

1.2 Fokus – Herausforderungen für die politische Administration

Politische Steuerungssysteme sind in unserem demokratischen System zuallererst dazu berufen, eben diese Herausforderungen im Blick auf das Gemeinwohl und das gesellschaftliche Ganze anzugehen und orientierend wie steuernd zu gestalten. Gleichzeitig gilt es zu betonen, dass die Steuerungssysteme der Gesellschaft nicht außerhalb dieser technischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Entwicklungsumbrüche der Gesellschaft stehen, insbesondere auch nicht das politische System. “Public organizations are increasingly confronted with a new generation of complex, or wicked, policy problems... . Policy issues ranging from food safety to counter-terrorism, climate change and migration have all come to be understood as interconnected, cross-cutting, multidimensional problem constellations rather than easily identifiable single issues with a clear territorial locus or causal origin” (Daviter 2016, 4). Demokratie, öffentlicher Raum und soziales Kapital werden sich allein schon durch informations-, kognitions- und biotechnologische Umbrüche grundlegend wandeln. Strukturell tiefgreifende wirtschaftliche, soziale und politische Dynamiken treten hinzu. Damit werden auch Märkte, Rechtssysteme, Organisationen und politisches Handeln zukünftig anders agieren müssen, um nachhaltige Lösungen zu generieren..

Das politisch-administrative System hat hier bereits über längere Zeit offensichtlich nicht nur nicht angemessen und ausreichend erfolgreich agiert, sondern seine Herangehensweisen auch selbst nicht adäquat reflektiert und modernisiert. Beklagt wird dies heute in Bezug auf eine Fülle von Einzelaspekten und -themen wie auch im weitesten und umfassenden Sinne des politischen Systems. Stichworte für Letzteres sind die Krise der Demokratie und demokratischer Institutionen, der Legislative und des Parlaments, der Parteien, des öffentlichen Raums, der Exekutive und Bürokratie, der öffentlichen Daseinsvorsorge, des Multilateralismus, der Mehrebenenpolitik und vieles andere mehr.

⁶ Konzepte wie Nicht-Linearität, Intertemporalität oder Generationengerechtigkeit adressieren vor allem die zeitliche Komplexitätsdimension, System-, Netzwerk-, Resilienz- und Transdisziplinarität vor allem die inhaltliche Dimension und Anthropozän, Glokalisierung bzw. Transnationalität betonen die räumliche Dimension.

⁷ Vgl. etwa Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017. Eine Diskursanalyse etwa der Entwicklung des Themas vom Beginn des Wahlkampfs 2017 bis hin zur Koalitionsverhandlung Anfang 2018 kann hier nicht geleistet werden, dürfte aber eine erstaunliche Dynamik nachweisen können.

Innerhalb des politischen Systems ist dabei der Bereich der Bundesregierung mit ihren umfangreichen und einflussreichen Steuerungsressourcen der Exekutive ein wesentlicher Teilbereich, auf den hier spezifischer fokussiert werden soll. An den politisch-administrativen Kernbereich der Ministerien inklusive Bundeskanzleramt richten sich ganz wesentlich die Erwartungen hinsichtlich des politischen Gestaltungsanspruchs, der Definition und Priorisierung von Themen, der strategischen Konzeption des Umgangs mit Herausforderungen und der effizienten wie effektiven Lösung von Problemen.

Die Organisationsstrukturen, wie sie für die politische Administration auf Bundesebene aktuell typisch sind, sind jedoch im Kern seit Jahrzehnten unverändert. Neue, langfristige und komplexe Herausforderungen werden in der disziplinär, sektoral und ressortgeprägten Regierungsarbeit überwiegend jeweils unter spezifischen fachlichen Blickwinkeln betrachtet, in der zeitlichen Perspektive einer Wahlperiode und auf den eigenen – vorrangig nationalen oder subnationalen - Interessenraum bezogen. Offene, kooperative Prozesse über Abteilungen und Ressorts hinweg sind eher die Ausnahme.⁸ Multidimensionale strukturelle Herausforderungen werden so zunächst in segmentierter Form und entlang den jeweils herrschenden Deutungslogiken, kaum aber systematisch umfassend und offen kreativ aufgegriffen werden. Der klassischen Logik politischer Kommunikation folgend wird zudem trotz unlösbarer Komplexität meist auf (kurzfristige) Machbarkeit abgehoben: Ungewissheiten bezüglich Chancen wie Risiken werden tendenziell eher ausgeblendet, Fehlertoleranzen kaum systematisch eingebaut und Fehler in der Regel kaum eingestanden.

Der Mangel an Verständigung zu übergreifenden gemeinsamen Leitideen und Programmatiken, die kurzfristig und isoliert erzeugten Interpretationen anstehender Herausforderungen und unangetastete Abteilungs-, Ebenen- und Ressortegoismen haben ihren Anteil daran, dass ein sehr hoher Anteil der Ressourcen für ressortinterne Abstimmungen zwischen Ressorts eingesetzt wird, häufig mit aufwändigen und schwer nachvollziehbaren Auseinandersetzungen um Details. Pfadabhängige Perspektiven blenden immer wieder Potenziale von Wissensträgern außerhalb wie innerhalb des politisch-administrativen Systems für die Erarbeitung von Orientierungs-, System- und Umsetzungswissen aus.

Die Dominanz kurzsichtigen reaktiven Handelns mit Fokus auf Legislaturperiode und nationale Reichweite, mangelnde Vorausschau auf Fern- und Nebenwirkungen, problem inadäquate Silostrukturen zwischen und innerhalb der Ressorts, hohe Reibungsverluste in intransparenten und durch sachfremde Aspekte bestimmten Entscheidungsprozessen, träge und langfristig ineffiziente Lösungsansätze - all dies sind häufige Kritikpunkte der allgemeinen Öffentlichkeit wie der Fachöffentlichkeiten. Angesichts oftmals außerordentlich mühsamer Fortschritte in Detailfragen dürfte – so die These aufgrund praktischer Erfahrungen - auch von innen, von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerialbürokratie etwa, Regierungsarbeit vielfach als dem wahrgenommenen Komplexitätsgrad und Problemdruck unangemessen, un-nachhaltig und wenig effizient erlebt werden.⁹

Die verbreitete Engführung der skizzierten Defizite auf ein "Bürokratieproblem" und dessen Lösung durch "Bürokratieabbau" leitet hier jedoch fehl, denn neben der zentralen Dimension der Organisation geht es hier auch um Fragen des politischen und institutionellen Rahmens, um Governance und soziales Kapital im öffentlichen Sektor (Jann 2014, Young 2017). Angemessener ist es in diesem Zusammenhang, die Aufgabe in einer offeneren wie stärkeren ressort- und zuständigkeitsübergreifenden Abstimmung politischen Handelns zu sehen. Der zentrale Hebel der besseren Kommunikation, Koordination und Kooperation wird seit langem und immer wieder benannt und eingefordert, wie in Abschnitt 2.2 noch detaillierter ausgeführt wird.

⁸ Vgl. hierzu die umfassende Kritik von Jann 2014.

⁹ Torfing 2017, 41

Die skizzierte Eigenart komplexer Probleme verweist darauf, dass Koordination sich nicht nur – horizontal – auf inhaltliche Querbezüge beschränken darf, was bereits schwierig genug zu operationalisieren ist. Sondern sie muss auch – vertikal - verschiedene Handlungsebenen und –räume miteinander verknüpfen und kurz-, mittel- und langfristige Handlungsperspektiven mit einander verzahnen. Es gilt die geforderte Multiperspektivität auf Problemlagen herzustellen und in operationale Formen, Verantwortlichkeiten und Ergebnisse zu überführen.¹⁰

Zudem soll hier festgehalten werden, dass Koordination für den erfolgreichen Umgang mit komplexen Problemen eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung darstellt. Dies ist auch damit begründet, dass Koordination, sobald sie organisatorisch konkret wird, nicht nur prozesstechnische Fragen berührt, sondern sowohl übergeordnet politisch-systemische wie individuelle und zwischenmenschliche Dimensionen: „Cross-sectoral issues by definition go beyond the portfolio of individual ministries or public agencies. Coordination across departments and with other organizations thus emerges as a core challenge for many public organizations, requiring the balancing of divergent organizational perceptions, priorities, and preferences. As such, coordination, therefore, has a uniquely political dimension. Existing patterns of authority and specialization are called into question. When competing political organizations vie over the right to shape complex policy and seek to control how problems are addressed, bureaucratic organizations easily turn into primary battlegrounds“ (Daviter 2016, 10).

Auf die Relevanz, aber auch die inhaltlich und zeitlich sehr begrenzte Wahrnehmung der notwendigen Organisations- und Koordinationsaufgaben verweist - wiederum exemplarisch - die intensive öffentliche Debatte, die um die organisatorische Verortung des Themas Digitalisierung in der neuen Bundesregierung geführt wurde. Sie führte dazu, dass nun wohl erstmals von allen Seiten attestiert wird, dass die Verortung des Themas im Ressortaufbau von größter Bedeutung sei. Vielfältige Vorschläge lagen dazu auf dem Tisch, die jedoch wenig konzeptionell schlüssig unterfüttert waren, so kam etwa auch der Vorschlag eines genuin und zentral zuständigen Digitalministeriums nicht zum Zuge. Aktuell bleibt die bisherige Verteilung von Zuständigkeiten auf mehrere Ressorts mit der Konzentration von Kompetenzen im Verkehrs- und Wirtschaftsministerium bestehen, die Einrichtung zahlreicher neuer Kommissionen für Querschnitts- und Einzelfragen ist geplant, im Bundeskanzleramt wurde parallel die Einrichtung einer Koordinierungsstelle mit Staatsministerin und einer neuen Unterabteilung zu Digitalisierungsfragen vollzogen.

1.3 **Ansatzpunkt – Kommunikation, Koordination, Organisation**

Nicht nur die Eigenart gesellschaftlicher Herausforderungen (1.1), sondern ihre Wechselwirkungen mit der Eigenart der darauf bezogenen politisch-administrativen Strukturen und den darin tätigen Menschen mit ihren spezifischen Interessen, Kompetenzen und Erfahrungen (1.2) machen also das hier adressierte Problem aus. Soll hierauf mit Anstößen zur Stärkung von Kommunikations- und Koordinationsstrukturen Einfluss genommen werden, ist als dritte Problemdimension die Eigenart von Prozessen des Wissenstransfers resp. der Politikberatung im politisch-administrativen System zu reflektieren. Denn die Bedingungen und Möglichkeiten, Wissen in (komplexe) politische Systeme zur Optimierung des Umgangs mit (komplexen) gesellschaftlichen Herausforderungen zu transferieren, sind selbst außerordentlich vielfältig und stark im Wandel begriffen.

Daten, Information, Wissen und daraus entwickelte Konzepte für den Umgang mit komplexen Problemen in der Regierungspraxis, wie sie hier entwickelt werden sollen, sind Gegenstand von "Politikberatungsprozessen" im weitesten Sinne. Doch Politikberatung ist kein linearer Prozess, in dem

¹⁰ Vgl. zur Gestaltung politisch-organisatorischer Prozesse insbesondere die dynamische Entwicklung von policy-design-Ansätzen, in denen u.a. Konzepte der Organisationsentwicklung, des public management, des klassischen und IT-basierten Designs ineinander greifen. Hierzu etwa Junginger 2017

abgeschlossene Wissensprodukte in politische Praxis transferiert, um dort (im Erfolgsfall) unverändert angewandt und administrativ umgesetzt zu werden. Dies soll an einigen wenigen Überlegungen zu Adressat; Gegenstand und Modus von Beratungsprozessen deutlich werden.

Betrachtet man etwa den Adressaten, hier also insbesondere einzelne Ministerien und ihre Gesamtheit, so sind diese nicht nur Nachfrager, sondern selbst die Anbieter von konzeptionellen Vorschlägen für Politik und Verwaltung. Die Fachabteilungen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesregierung fungieren als Schnittstelle auf diesem Markt - als Übersetzer von Erwartungen der politischen Sphäre einerseits und von Ergebnissen der beratenden Sphäre andererseits.¹¹ Egal woher konzeptionelle Vorschläge letztlich herrühren, die Verarbeitungsstrukturen in den Ministerien, die Akteure und Methoden haben gewichtigen Einfluss darauf, was davon die politischen Entscheidungen erreicht und wie. Die Aufgabe eines Umgangs mit neuen, schwer greifbaren Problemen setzt anschlussfähige Strukturen und Paradigmen innerhalb des Systems Exekutive voraus, um Anregungen hierzu dann auch von außen aufgreifen zu können. Daher besteht eine wichtige Herausforderung für innovative Impulse darin, innerhalb der Regierung ressortübergreifende Verfahren und Strukturen zu etablieren, die Komplexität erschließen und für politisches Handeln aufbereiten können und hierbei externe inhaltliche oder/und prozedurale Wissens- und Beratungsimpulse gezielt nachfragen oder Angebote aufgreifen können.

Bezüglich des Gegenstands von Politikberatung gilt generell, dass Problemlösungen nur einen von mehreren Bestandteilen relevanter politischer Prozesse darstellen, zu dem Inputs an Wissen erwartet wird. Die Praxis in politischen Administrationen spiegelt sich sehr gut in dem politikwissenschaftlichen Konzept der „multiple streams“, das drei Bereiche („streams“) als permanente, parallele und prinzipiell ebenbürtige Gegenstände politischen Handelns und Nachfrage nach Wissen und Beratung ansieht: a) das Identifizieren, Beschreiben, Setzen von Themen, b) die Bereitstellung von Problemlösungsoptionen und c) politische Entscheidungen.¹² Die Vorstellung in rationalen Modellen des Politikzyklus und der Politikberatung, dass Politik ausschließlich und vorrangig von Entscheidungen über Problemlösungen handelt und hierzu in zeitlich-linearer Abfolge und in eindeutig getrennten Prozessen von politischer und politikberatender Praxis Themen und Problemstellungen identifiziert, Lösungsoptionenerarbeitet und hierüber Entscheidungen fällt, geht weit an der Realität vorbei. Gerade der praktische Alltag der Wissensarbeit in Ministerialverwaltungen macht deutlich, dass das Framing und Setzen von Themen, die Aufbereitung von Lösungsoptionen und taktische bzw. strategische Gestaltungsvorschläge für das Wann und Wie von Entscheidungen gleichzeitig vorgehalten werden und meist sehr kurzfristig und situationsabhängig relevant und faktisch nachgefragt werden.

Wichtig hierbei ist: komplexe Herausforderungen sind zunächst nicht lösbar - und für Politik kann ein höherer Komplexitätsgrad taktisch wie strategisch durchaus auch Vorteile bieten¹³. Dennoch ist das Erkennen, Abgrenzen, Rahmen und Strukturieren von Themen und die Frage, wie sie einer Bearbeitung innerhalb der Regierung, im politischen System insgesamt und in gesellschaftlichen Debatten zugeführt werden können, eine höchst relevante Herausforderung für die Exekutive als politischer wie politikberatender Akteur.

¹¹ Die hybride politische, politikberatende und fachliche Funktion von „Fachbeamten“ und Organisationseinheiten in der Ministerialverwaltung und die Durchdringung von politischen bzw. parteipolitischen und fachlich-bürokratischen Logiken in den Arbeitsvollzügen der Ressorts ist ein kaum thematisiertes Feld der öffentlichen wie wissenschaftlichen Debatte.

¹² Das Konzept geht auf den Politikwissenschaftler Kingdon zurück (Kingdon 1984). Aktuell siehe hierzu Cairney 2015

¹³ Politische Akteure beschreiben Probleme durchaus fallweise auch als „komplex“ oder „komplexer als gedacht“, etwa um Situationen zu vermeiden, in denen Lösungsansätze mit erwarteten hohen politischen Kosten definiert, kommuniziert und umgesetzt werden müssten.

Betrachtet man schließlich neben Adressaten und Inhalten den Modus von Wissenstransferprozessen, so gestalten sich diese in der Praxis ebenso entsprechend vielfältiger und komplizierter als idealtypische Vorstellungen dies nahelegen. Wissensgenerierungs- und -transferprozesse werden heute nicht mehr linear gedacht im Sinne eines „truth-speaks-to-power“, sondern müssen als rekursives, höchst kompliziertes Zusammenspiel diverser Akteure mit Wechselwirkungen in verschiedensten Dimensionen von Macht, Wissen, Einstellungen, sozialen Konstellationen etc. verstanden werden.¹⁴ Auf diese wesentlich kompliziertere Realität verweisen auch die verschiedenen Diskussionsstränge, die sich mit inter- und transdisziplinärer Erkenntnisgewinnung, Politikberatung wissenschaftlicher wie nicht wissenschaftlicher Art und generell mit Innovationsprozessen als Kopplung von technischen, sozialen, kulturellen und organisationalen Teilprozessen befassen.¹⁵ Ohne eine adäquate Struktur und Auseinandersetzung innerhalb des Kreises der Ministerien wird die Aneignung („ownership“) von Einsichten und Vorschlägen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. deren Organisationseinheiten sehr erschwert, die durch unterschiedliche Denkschulen und Disziplinen, vor allem aber auch Ressortinteressen und parteipolitische Ausrichtungen ihrer jeweiligen Häuser geprägt sind. Der gemeinsame interne Umgang mit neuartigen Themen und Fragestellungen ist daher ein wichtiger wie schwieriger Prozess der Kommunikation und Ko-Produktion von politisch wertvollem Fachwissen, und vermutlich oft Vorbedingung für weitere Schritte, solche Themen politisch nachhaltig und erfolgreich zu erschließen.

1.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend soll festgehalten werden, dass die vielfache Klage über eine unzureichende politische Diskussion und inadäquate Bearbeitung komplexer langfristiger Probleme berechtigt ist - und dass dieses Defizit den gleichzeitig als gesellschaftlich und politisch verbindlich erklärten Leitzielen einer nachhaltigen Entwicklung nicht entspricht bzw. zu gegenwärtigen Krisenentwicklungen des politischen und demokratischen Systems beiträgt. Der thematisierte Mangel an Visionsfähigkeit und -kompetenz in der politischen Debatte, an einem Angebot an Leitprojekten und Zukunftsentwürfen seitens des politischen Systems, an Kohärenz und Nachvollziehbarkeit politischen Handelns ist enger denn je verknüpft mit konkreten Defiziten an Qualität, Effektivität und Effizienz aktueller politischer Vorhaben und an Konsistenz, Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz konkreter politischer Entscheidungen. Komplexität, Globalität und Langfristigkeit sind daher keine Themen zweiten Ranges weit hinter drängenden Sachfragen, sondern unmittelbar relevante Herausforderungen.

Das politisch-administrative System gerade auch der deutschen Ministerialverwaltung auf Bundesebene ist ein entscheidender Adressat und Teilbereich der Problem- und Defizitanalyse, aber auch relevanter Akteur für dessen Reflektion und Gestalter von innovativen Umgangsformen mit komplexen langfristigen Themenstellungen, um diese politisch bearbeitbar zu machen. Um über allgemeine Klagen, abstrakte Reformvorschläge und oberflächliche Veränderungen hinauszukommen, lohnt es sich unter anderem, die Strukturen und Abläufe innerhalb der Ministerialverwaltung gezielt in den Blick zu nehmen - Organisation und Kommunikation im Umgang mit Komplexität innerhalb der Exekutive zu fokussieren.

Fertige Modelle zu übertragen, einfache Lösungen durchzusetzen, grundsätzliche Strukturreformen einzufordern - all dies wird realistisch nicht praktikabel werden können. Zu suchen ist nach Rahmenbedingungen und Prozessen politisch-administrativer Praxis, in die ein innovativer Impuls eingebettet werden kann, der durch und mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerien selbst organisatorische und kommunikative Dynamik in der abteilungs- und ressortübergreifenden Diskussion und Bearbeitung komplexer langfristiger Entwicklungen entfaltet.

¹⁴ Vgl. hierzu Hustedt 2010

¹⁵ Als Stichworte seien hier die Konzepte von collaborative government und collaborative governance genannt sowie die Konzepte von co-evolution, co-production, co-creation und co-design. Vgl. hierzu Torfing 2017

2. Anknüpfungspunkte: ressortübergreifende Praxis und Innovationsansätze

Ergänzend zu vielfältigen Vorschlägen zur Förderung von Innovation und Transformation in der Gesellschaft zielt der Ansatz hier auf Innovation im politischen Raum, genauer im Bereich der nationalen Regierungsprozesse und -strukturen, der Organisation von Problemwahrnehmung und Problemlösung. Es geht um speziell um ressortübergreifende prozedural-organisatorische Aspekte, mit dem Ziel, über Innovationsimpulse für die fach-, sektor- und politikfeldübergreifende Kommunikation, Abstimmung und Kooperation mittelbar zu besseren inhaltlichen politischen Gestaltungsansätzen und Instrumenten des politischen Handelns in einzelnen Politikfeldern zu kommen.

Ein solcher Handlungsansatz erscheint vor dem Hintergrund der in Teil 2 skizzierten Problemlage naheliegend und begründet. Legitimiert wird er zudem durch die bereits erwähnten vielfachen, wenn auch meist eher unspezifischen Problemanzeigen von der breiten Öffentlichkeit bis hin zu Akteuren innerhalb der Bundesregierung und –verwaltung.

Er ist jedoch auch zeitgemäß, da die Dimension von (organisatorischen) Innovationen im strategischen Regierungshandeln bislang kaum adressiert wird, verglichen mit technischen Innovationen der Regierungsarbeit (etwa E-Government oder Verwaltungsreformen), mit Fragen der Innovationsförderung durch Government und Governance (etwa Frage staatlich finanzierter technologieoffener Innovationspolitik) oder der innovativen Weiterentwicklung einzelner Instrumente bzw. einzelner Gestaltungskonzepte spezifischer Politikfelder (etwa nudging-Ansätze in der Gesundheitspolitik). Zudem dienen die genannten Innovationsbestrebungen auf einer eher operativen Ebene dem Ziel besserer Gesetzgebung („better regulation“) und optimierter öffentlicher Dienstleistungen oft unter dem Leitbild des Bürokratieabbaus, nicht aber strategischen und konzeptionellen Politikentwürfen gegenüber neuen Herausforderungen.¹⁶

Welche Anknüpfungspunkte lassen sich aber in Theorie und Praxis, im nationalen oder auch internationalen Kontext identifizieren?

2.1 Die Praxis ressortübergreifender Koordination

Blickt man zunächst einmal auf die praktische Seite sektorübergreifender Koordination der deutschen Bundesministerien, so ist hier die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO, §§ 19-26) in der aktuellen Fassung von 2011 die einschlägige und auch einzige Grundlage. Sie ist auch heute vom Ressortprinzip der preußischen Verwaltungstradition geprägt, das in Artikel 65, Abs. 2 des Grundgesetzes garantiert ist. Eine nennenswerte Weiterentwicklung der klassischen for-

¹⁶ In einer praktisch wie theoretisch begründeten Kritik an der verwaltungspolitischen Reflektion herrschender Praxis – gerade auch mit Blick auf wachsende Komplexität, Unsicherheit und Konflikthaftigkeit von Themen – heißt es zusammenfassend: „Während also die Anforderungen wachsen, tritt die verwaltungspolitische Diskussion in Deutschland auf der Stelle oder ist sogar rückschrittlich“ (Jann 2014: 7).

malen Instrumente der Regierungskoordination in der GGO bzw. der einzelnen Ministerien ist auch in den letzten Legislaturen nicht festzustellen.¹⁷

Zentrales Instrument der Koordination ist die „Mitzeichnung“, d.h. die schriftlich dokumentierte Abstimmung von Vorhaben, für die in der Regel ein Ressort die federführende Zuständigkeit für Inhalt und Verfahren der Abstimmung innehat. Explizit „komplexe Aufgaben“, die zeitlich befristet „einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern“, kennt die GGO lediglich als Anlass für die Bildung von Projektgruppen innerhalb eines Ministeriums (§ 10 GGO). Ressortübergreifende Koordinatoren gibt es für diverse meist kontinuierliche Aufgaben (etwa Bürokratieabbau, Güterverkehr und Logistik), jedoch in der Regel nicht für aktuell debattierte Zukunftsfragen wie Energiewende, Mobilität, Zukunft Europas, Rechtspopulismus o.Ä.¹⁸

Ein für die ressortübergreifende Koordination übliches, wenn auch nicht häufiges Instrument, die sogenannten interministeriellen Arbeitskreise bzw. Ausschüsse (IMA), sind weder in der GGO noch andernorts hinsichtlich Standards der Einrichtung, Durchführung oder Qualitätskontrolle geregelt. Sie widmen sich in äußerst flexibler Form Themen höchst unterschiedlicher Natur, was Breite und Kontinuität angeht, etwa zu Verfassungsfragen, Geoinformationswesen, Klimaanpassungsstrategie, Rohstoffe, Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive oder dem Wissenschaftlichen Beirat für Globale Umweltveränderungen.

Sofern Änderungen in der Organisation des Regierungshandelns in Deutschland überhaupt thematisiert werden, geschieht dies meist fokussiert auf Anlässe wie Regierungswechsel und die Frage einzelner Ressortzuschnitte, fallweise, wenig konzeptionell und systematisch und in kurzlebigen öffentlichen Debatten. „Politik ist Organisation. Modernes oder besser gutes Regieren beruht entscheidend auf der organisatorischen Ausgestaltung von Regierung und Verwaltung. Die Entwicklung, das Design und die Steuerung dieser Organisationen und Institutionen sollten daher zentrale Anliegen einer jeden Regierung sein, werden aber gern ignoriert.“ (Jann 2014, 2).

Die Koalitionäre der letzten Bundesregierung hatten eine themenübergreifende Vereinbarung formuliert, die in Reaktion auf die öffentlichen Kritik an der fehlenden Zukunftsorientierung vorsah, Regierungspolitik strategisch und systematisch „vorausschauend“ auszurichten. Über die Formulierung des Bedarfs hinaus erlangte die Vereinbarung jedoch bislang keine signifikante regierungsinterne Bedeutung und Umsetzung und wird im aktuellen Koalitionsvertrag auch nicht aufgegriffen.¹⁹ Entsprechend blieb und bleibt etwa auch die aktuelle Debatte um die politisch-administrative Verortung des Digitalisierungsthemas ohne konzeptionelle und intensivere Erörterung der notwendigen Funktionalität einer Neuorganisation, die Vorschläge eines „Digitalministeriums“ oder einer „Digitalregierung“ bleiben dann ebenso vage wie umstritten.²⁰

¹⁷ Als Ausnahme kann ggf. die Einführung der verpflichtenden Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen und Verordnungen (§ 44, Abs.1 GGO) von 2009 gelten. Sie ist mittlerweile auch in der Praxis etabliert, der mangelhafte Vollzug ist seither aber immer wieder Anlass, auf Verbesserungen zu drängen, so zuletzt in der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2017, 41).

¹⁸ Die Liste Beauftragte, Bundesbeauftragte und Koordinatoren/Koordinatorinnen des Bundesministeriums des Inneren BMI zählt aktuell (15.2.2018) 32 Positionen: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/themen/ministerium/beauftragte-der-bundesregierung.html>

¹⁹ Im Koalitionsvertrag 2013, Kap. 5.2, S.151 heißt es: „Die Koalition macht es sich zur Aufgabe die Wirksamkeit des Regierungshandelns gezielt zu erhöhen und erarbeitet dazu eine ressortübergreifende Strategie ‚Wirksam und vorausschauend regieren‘.

²⁰ Vgl. Schäfer 2018. Analog wurde anlässlich des Starts der Energiewende immer wieder die Zersplitterung und Versäulung der energiepolitischen Kompetenzen angeprangert und ein eigenständiges Energieministerium propagiert. Ähnlich auch die Diskussion um ein Migrationsministerium im Gefolge der Migrationsdebatte nach 2016. Welche Bedeutung der im April 2018 neu eingerichteten Abteilung im Bundeskanzleramt zukommt, die Fragen der politischen Planung, Koordination, der Digitalisierung und des Themas "Wirksam Regieren" vereint, bleibt abzuwarten.

Auf generellerer Ebene, aber öffentlich weniger prominent, ist die Nachhaltigkeitsdebatte der Rahmen, die Defizite der Zersplitterung von Politik und Forderungen nach stärkerer Integration zu formulieren.²¹ Doch auch hier sind konkrete organisatorisch-institutionelle Vorschläge eher selten zu finden. Einzelne jüngere Entwicklungen wie etwa der bereits erwähnte interministerielle Arbeitskreis Nachhaltige Stadtentwicklung sowie Überlegungen zur ressortübergreifenden strategischen Vorausschau in der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie sind jedoch wichtige Anknüpfungspunkte, auf die im Zuge der Erläuterung des hier vorgestellten Vorschlags in Abschnitt 3 näher eingegangen wird. Letztlich konstatieren die regierungsverantwortlichen Akteure selbst, dass angesichts zukünftiger Herausforderungen ressortübergreifendes strategisches Arbeiten fehlt, um wirksam und vorausschauend regieren zu können.²²

2.2 Wissenschaftliche Beiträge

Wissenschaftliche Analysen zur ressortübergreifenden Koordination in der Bundesregierung sind ein insgesamt marginaler Bereich der Politik- und Verwaltungsforschung, andere Fachdisziplinen widmen sich dem Gegenstand nicht. „As many of the most pressing challenges facing public administrations today are thus perceived to require comprehensive responses that cut across established lines of sectoral policy and organizational responsibility, questions arise as to whether and how public administrations provide adequate organizational responses. While the nature of these challenges is now commonly acknowledged and increasingly well understood in abstract terms, public administration research is only beginning to study how they affect public organizations differently in specific organizational settings and given systems of governance” (Daviter 2016, 4)

Die wenigen Arbeiten mahnen die sektorübergreifende Koordination als wertvoll und dringend an, sie zeichnen ein nüchternes Bild des herrschenden Zustands der Kommunikation, Koordination und Kollaboration: „Im Bereich der politischen Steuerung sollte der ‚Instrumentenkasten‘ systematisch erweitert werden. Hierfür ist die Institutionalisierung von Lernprozessen über die Grenzen einzelner Ressorts zentrale Erfolgsvoraussetzung“ (Jann 2014, 3). Sie machen deutlich, dass die notwendigen Verfahren gezielt und umsichtig gestaltet werden müssen. So kommt etwa die einzige vergleichende Analyse zu Funktion und Erfolg interministerieller Ausschüsse seit 1968 (!) zu dem Schluss: „Whereas inter-ministerial working groups do indeed contribute to an increased mutual understanding of departmental views on policy problems, they do not ‘quasi-automatically’ result in positive coordination by their mere existence” (Radtke 2016, 78). Mangelnde Koordination oder Koordinationsprobleme müssen durchaus auch als Zeichen für Interessenkonflikte angesehen werden, umgekehrt ist bessere Koordination daher keine triviale Aufgabe und ihre Qualität schwer interessenunabhängig zu beurteilen (Hustedt et.al. 2014, 30f.).

Generell liefert Regierungs- und Exekutivforschung zu der hier im Vordergrund stehenden strategischen Regierungspolitik kein Orientierungswissen. So stellt Tils mit Blick auf den Mainstream fest: „Die Möglichkeiten einer nicht nur auf Erklärungswissen, sondern auch auf Orientierungswissen gerichteten Analyse ..., die Regierungen und Administrativakteuren strukturiertes und praktisch anschlussfähiges Wissen für ziel- und erfolgsorientiertes Handeln anbieten kann, sind noch weitgehend unerschlossen“ (Tils 2016, 237).

Die begrenzte verwaltungswissenschaftliche Literatur hierzu befasst sich eher losgelöst von politisch-konzeptionellen und strategischen Aspekten überwiegend mit spezifischen technischen Fragen vor allem im Bereich staatlicher Dienstleistungen, nicht aber mit den vielfältigen Prozessen strategischer Politikentwicklung in der Exekutive. Die unvergleichlich umfangreichere und oft dezidiert auf

²¹ Vgl. etwa Bundesregierung 2017

²² S. Koalitionsvertrag 2013, zitiert in Fußnote 20.

strategische und komplexe Herausforderungen ausgerichtete Forschung zu Organisations- und Strukturinnovationen im privatwirtschaftlichen Sektor bietet wiederum kaum Brückenschläge in den öffentlichen Sektor an.

Konzeptionelle Vorschläge und politik- und verwaltungswissenschaftlich begründete Ideen für das Design entsprechender prozeduraler oder organisatorischer Aspekte solcher Innovationsprozesse, um etwa die Energiewende oder aktuell die Digitalisierung im Regierungsapparat organisatorisch, administrativ und politisch in den Griff zu bekommen, fehlen weitgehend. Verwiesen wird jedoch in immer stärkerem Maße und aus verschiedensten Richtungen darauf, dass die Steuerung komplexer Herausforderungen nicht gelingen wird, wenn nicht neben dem regulatorischen Paradigma stärker normative, soziales Kapital bildende Elemente von Governance entwickelt und genutzt werden, etwa einzelnen Regeln und umsetzenden Organisationen übergeordnete Prinzipien, Ziele und Institutionen.²³

2.3 Jüngere Innovationsansätze

Beispiele für organisatorische Innovationen zum Umgang mit sektorübergreifenden, langfristigen und komplexen Problemlösungen finden sich vor allem bei einem Blick ins Ausland. Auch hier sind Innovationen in diesem Bereich nicht häufig, schmal ist ebenfalls die Literatur wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation hierzu. Eine zunehmend wichtige Rolle in der Konzeption und Umsetzung wie auch der Auswertung von Erfahrungen mit neuen Formen von Governmentansätzen zur Bearbeitung komplexer Themen spielen Akteure aus unterschiedlichen Bereichen der Politik-, Organisations- und Unternehmensberatung.

Nicht nur im Rahmen von Reformansätzen wie Re-Inventing Government und New Public Management haben in den letzten 15 – 20 Jahren u.a. die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Finnland, Dänemark oder Australien mit dem Verweis auf komplexe, langfristige und systemische Herausforderungen immer wieder organisatorisch-prozedurale Innovationen in ihren nationalen Regierungsstrukturen angestoßen, die man unter Versuchen eines Whole-of-government-Ansatzes als mehrere Ressorts übergreifende Integrationsansätze zusammenfassen kann.²⁴ Viele dieser Initiativen verband – trotz jeweils spezifischer Hintergründe und Absichten - der Versuch, durch dauerhafte oder bewusst zeitlich begrenzte Kopplung oder Zusammenführung von Ministerien komplexe Aufgaben besser angehen zu können.²⁵

Bislang entfalteten diese Versuche weitgehender neuer Ressortzuschnitte im Großen und Ganzen jedoch jeweils zu geringe strukturbildende Wirkungen und keine ausreichenden politischen Erfolge, um sie in ihrem jeweiligen Ursprungsland auf Dauer zu stellen bzw. national oder international als Modell zu transferieren, soweit die wenigen auswertenden Studien hier überhaupt ein Urteil zulassen. In Deutschland sind diese Ansätze bis heute weitgehend unbekannt bzw. kein Gegenstand einer öffentlich erkennbaren Debatte. Wie unter 1.2 ausgeführt, ist die Zusammenlegung oder Neuorgani-

²³ Vgl. politikwissenschaftliche Ansätze wie Young 2017, kognitions- und verhaltenswissenschaftliche Ansätze wie Kahnemann 2012, innovationstheoretische und organisationssoziologische Arbeiten wie etwa Laloux 2015

²⁴ Vgl. hierzu Christensen 2007 und Colgan 2014. Die britische Regierung prägte unter Premierminister Blair für die abteilungs- und ressortübergreifende Kooperation den Begriff des *joined-up-government*, andere Regierungen sprechen von *integrative* oder *coordinated government*. Dagegen zielt der Ansatz des *collaborative government* auf die Zusammenarbeit bei der Politikentwicklung von Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren. Vgl. hierzu etwa Torfing 2017. Diese Ansätze werden hier ausgeklammert, da solche Arrangements in Deutschland zum einen durchaus verbreitet und erfolgreich sind, andererseits hier explizit regierungsinterne organisatorische Innovationen im Vordergrund stehen sollen.

²⁵ Vgl. hierzu etwa die OECD Studie zum finnischen Public Governance System und seinen whole-of-government-Aspekten (OECD 2010).

sation von Ressorts in Deutschland eher die Ausnahme und höchst situations-, parteiinteressen- und personenbezogen. Ein konzeptioneller Vorstoß in dieser Richtung wird daher hier auch nicht weiter erwogen. Ganz unabhängig davon, wie die Versuche anderer Länder ihrem Ergebnis nach zu bewerten sind, sind sie jedoch als bewusste Innovation von Regierungsorganisation gedacht und zum Teil durchaus konzeptionell begründet und geplant. Wünschenswert wäre daher eine intensivere und breitere Auseinandersetzung mit diesen Strukturinnovationen. In diversen Bereichen einzelner Ressorts dürften wichtige Kenntnisse zu solchen Ansätze ausländischer Partnerregierungen vorliegen, allein diese zusammen zu bringen, wäre höchst aufschlussreich.

International vergleichend beleuchtet verstärkt die OECD praxisnah Organisation und Innovation im Regierungsbetrieb. Sie trägt die Erfahrungen ihrer Mitglieder systematisch zusammen und wertet sie nach best practice und Elementen für systematische Konzepte aus. Sie tut dies allerdings vor allem im wirtschaftspolitischen Interesse der Mitgliedsstaaten auf der Suche nach effizienten und wettbewerbs- wie innovationsförderlichen politischen Regulierungsansätzen internationale Erfahrungen.²⁶ Hier wie auch in weiteren Studien aus dem Umfeld von Politikberatung und Wissenschaft zeichnet sich eine in den letzten Jahren erstaunliche Dynamik organisatorischer Innovationen ab, die auf die Stärkung integrierter Politikansätze abzielen. Sie lösen sich dabei von dem Fokus auf die Reorganisation von Ressorts oder deren Gesamtkoordination, stellen allerdings aber auch im Zuge ihrer Entwicklung eher Aufgaben pragmatischer politischer Vorhaben und Projekte als strategischer Politikentwicklung in den Mittelpunkt.

Mehr oder weniger stark inspiriert von privatwirtschaftlichen Innovationsansätzen in Unternehmen vor allem auch der IT-Branche und um den explorativen, kommunikationsorientierten und flexiblen Charakter kenntlich zu machen, firmieren viele diese jüngeren Initiativen für Politik- und Regierungsinnovationen als Laboratorien (Labs).²⁷ Etabliert und einer breiteren Fachöffentlichkeit bekannt sind u.a. der Vorreiter vieler ähnlicher Organisationen, das ressortübergreifend organisierte Mindlab der dänischen Regierung, sowie das Policy Lab im Cabinet Office der britischen Regierung, das österreichische Government Lab und einige mehr.²⁸ Die Assoziation eines experimentellen, offenen, flexiblen und kollaborativen Raums für Diskussions- wie Entscheidungsprozesse, die mit dem Begriff "Labortorium/Lab" einhergeht, erscheint gerade auch für zahlreiche europäische Regierungen attraktiv und mit dem klassischen Regierungsverständnis vereinbar. Dies erscheint auch für den deutschen Kontext relevant.

Inhaltlich speisen sich diese neueren Initiativen vor allem aus dem Bestreben, koordinierte und kooperative Lösungen für Effizienz- und Effektivitätsdefizite staatlicher Dienstleistungen zu finden und für die Gestaltung und Optimierung von Digitalisierung im gesamten Aufgabenspektrum des staatlichen Sektors. Während manche dieser Einheiten vor allem die Evidenzbasierung von Politik durch ihre Aufgaben im Bereich von Umfragen, Tests politischer Instrumente etc. hervorheben, unterstreichen andere ihr Bemühen um die direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Erarbeitung politischer Vorhaben oder Optimierung öffentlicher Dienstleistungen.

Die ursprüngliche Intention war jedoch etwa im britischen Fall durchaus auf Strategieentwicklung gerichtet, aktuell spielen politisch übergeordnete Strategien zukünftiger Entwicklung vor allem im finnischen Ansatz einer "Plattform für Experimente" eine Rolle²⁹. Gerade diese strategische Dimen-

²⁶ Zu nennen ist hier v.a. die OECD-Initiative Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) der Abteilung Public Governance and Territorial Development (GOV), die 2016 ins Leben gerufen wurde, die mit Workshops und Konferenzen konzeptionelle Erkenntnisse wie praktische Vernetzung betreibt. Vgl. <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation> sowie OECD 2018.

²⁷ McGann 2018 berichtet von allein 60 Labs in Europa

²⁸ Einen Überblick bieten Tönurist 2017 und McGann 2018, betonen aber die insgesamt geringe Aufmerksamkeit der Politik- und Verwaltungswissenschaft gegenüber der beachtlichen Zahl und Dynamik dieser neuen Ansätze.

²⁹ Siehe Homepage der finnischen Regierung: <http://kokeilevasuomi.fi/en/frontpage>

sion bis hin zu Bezügen einer nationalen Nachhaltigkeitspolitik sind hier interessant. Die bislang fehlende Auswertung hierzu kann hier nicht geleistet werden, ein verstärkter internationaler Austausch auch unter Praktikern wäre jedoch vermutlich lohnenswert.

Ebenfalls von Interesse ist der Versuch vieler dieser neuen Arbeits- und Kommunikationsformate, auch innerhalb der politischen Administration anschlussfähig zu sein, um Innovationseffekte etwa in Richtung besserer Koordination auch dauerhaft zu sichern. Die Stärke der institutionellen und organisatorischen Einbindung in Regierungsstrukturen ist unterschiedlich stark, insgesamt gilt: "I-labs [Innovation-labs], although prominent in many modern public-management strategies, are yet far from becoming an organic part of the public sector and its change" (Tönurist 2017, 20). Auszuwerten wäre, unter welchen Bedingungen welche dieser Ansätze ihre Akzeptanz und Funktionsfähigkeit innerhalb der Ministerialverwaltung real einlösen bzw. ausbauen können.

Die bestehenden public sector innovation labs³⁰ sind mit der Orientierung auf Aufgaben der Regierung und im öffentlichen Sektor zu unterscheiden von sogenannten öffentlichen urban labs auf lokaler Ebene, auch wenn die Optimierung gerade auch kommunaler und bürgernaher Dienstleistungen in ihrem Fokus liegt.³¹ Mit privatwirtschaftlichen Labs teilen sie eine starke Affinität zu digitalen Technologien, deren Einsatz sie für ihre Arbeit, im öffentlichen Sektor und in der Gesellschaft insgesamt fördern und optimieren wollen. "Many of the tasks i-labs [Innovation-labs] carry out are directly or indirectly related to developing ICT-based solutions for the citizens as well as the public sector. As such, i-labs do represent an attempt to make sense of increasing external complexity that is related to rapid technological change in addition to fiscal and democratic challenges" (Tönurist 2017, 19). Diese Tendenz in der Ausrichtung stellt aus Sicht der hier thematisierten Problemstellung strategischer Politikentwicklung eine Verengung dar. Sowohl die praktischen Implikationen der Digitalisierung auf alle Politikfelder und auf die Formen zukünftiger Kommunikations- und Kooperationsmethoden auch innerhalb der politischen Administration werden jedoch jeden innovativen Vorschlag mitgestalten müssen.

Resonanz finden die public-sector-lab-Ansätze in Deutschland bisher vor allem in Beratungsunternehmen und bei einzelnen Interessierten aus der Verwaltungspraxis. Als Ausnahme ist so der öffentliche Aufruf einer Gruppe junger Parteifunktionäre zu lesen: „Wir fordern die Einsetzung von Ministerien auf Zeit. Nur so können Themen wie Demografie und Digitalisierung, Integration und Toleranz effektiv behandelt werden. Länder wie Dänemark und die Niederlande machen längst vor, wie das geht: Sie verfügen über Innovationslabore, in denen Politiker und Beamte verschiedener Ministerien ihre Aufgaben gemeinsam bearbeiten – und zwar mit Methoden des 21. Jahrhunderts, in interdisziplinären Teams.“³²

Interessant erscheinen diese Ansätze hier, da sich hierin eine Fülle innovativer inhaltlicher Zugänge zu politischen Themen und ein kreatives Spektrum administrativ kompatibler Strukturen und Prozesse zeigt, die in potenziell überschaubarer, gestaltbarer und anschlussfähiger Weise auf Kommunikation, Kooperation und Koordination im Betriebssystem von Regierung zielen. Das Potenzial liegt in der konkreten operativen Ausrichtung auf definierte Aufgaben, die durchaus auch für die politische Administration als Dienstleistung fungieren können. Damit sind auch der Ressourcenbedarf, Institutionalisierungsaufwand und weitere Akzeptanzhindernisse begrenzt.

³⁰ auch als public policy oder public innovation labs bezeichnet

³¹ Wie urban labs haben auch sogenannte Reallabore Konjunktur, sie sind – ebenfalls meist lokale oder regionale – neuartige forschungspolitische Arrangements entlang transdisziplinärer Konzepte. Vgl. hierzu jüngst GAIA 2018

³² Haan 2018

2.4 Zwischenfazit

Für einen praxisnahen Vorschlag, wie ein adäquater Umgang mit komplexen, langfristigen Herausforderungen innerhalb der Bundesregierung unterstützt werden kann, lassen sich nun folgende weitere Hinweise ziehen:

- Praxis und Wissenschaft bieten wenig robuste Anhaltspunkte und konzeptionelle Orientierung und Strukturmuster für einen innovativen Impuls. Jeder Vorschlag ist als zunächst eng begrenztes, jederzeit anpassungsfähiges und stufenweise ausbaufähiges Experiment mit Fehlertoleranzen und einer realistischen Wahrscheinlichkeit des Scheiterns anzugehen.
- Existierende politische Aufhänger, inhaltlich anschlussfähige Rahmungen, zeitlich günstige Handlungsfenster und niedrige organisatorische Schwellen sind als Anknüpfungspunkte für alle Beteiligten entscheidend.
- Im Kontext bereits festgelegter Regierungsstrukturen und –programme sind strukturbildende Innovationen der Prozesse und Organisation der politischen Verwaltung nur als Lernprozess in einer oder mehrerer Nischen, nicht als isolierte Entscheidung über eine größere Struktur wie etwa die Restrukturierung eines Ressorts denkbar.
- Wirkung und Erfolg eines Vorschlags wird stark von Personen abhängen, sowohl was die Legitimation und Unterstützung angeht, die aktive Initiative wie auch die Resonanz und Verbreitung. Einzelne Entscheidungsträger müssen daher als Kern organisatorischer Innovationen gewonnen werden. Bestehende Kompetenzverteilungen müssen genutzt, Ownership innerhalb des Ressortkreises gesichert werden.

3. Government Innovation Lab – Skizze für Aufgaben und Aufbau

3.1 Kerngedanke: Stärkung kooperativer Problemlösungsansätze

Vor dem in den Teilen 1 und 2 skizzierten Hintergrund wird im Folgenden der Vorschlag für eine regierungsinterne Arbeitsgruppe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus mehreren Ressorts auf Bundesebene entwickelt, die als Kern eines offenen, kreativen Denk- und Experimentierraums zur Erarbeitung strategischer Schritte im Umgang mit komplexen Herausforderungen fungieren - ein deutsches Government Innovation Lab. Ganz explizit zielt der Vorschlag auf eine Ansiedlung und personelle Untersetzung innerhalb des Ressortkreises und nicht auf eine externe – oder stark extern basierte - wissenschaftliche, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Beratungs- und Dienstleistungsstruktur. Das Lab arbeitet nicht-öffentlich an Leistungen, die allen Ressorts zur Verfügung stehen.

Die Arbeitsgruppe wird sich neben dem unmittelbaren ständigen Mitarbeiterstab in dem Design innovativer Kommunikations- und Kooperationsformate vor allem auf zeitweise Mitarbeit von interessierten Kolleginnen und Kollegen aus den Ressorts stützen, fallweise auch mit Vertretern aus Wissenschaft und Beratung sowie weiteren Wissensträgern kooperieren. Gestützt auf einen Auftrag aus Bundeskanzleramt und Ressorts arbeitet das Government Innovation Lab konkrete Vorschläge für überwiegend dialogische Formen der Erschließung, Strukturierung und Bearbeitung komplexer, langfristiger und grundlegender Herausforderungen innerhalb des politisch-administrativen Systems aus, setzt diese in Kooperation mit den Ressorts um und initiiert einzelne Vorhaben als Experimente ressortübergreifender Koordination.

Ziel ist es, von der Konstitution des Labs bis zum Transfer seiner Ergebnisse Ownership bei den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ihrer Ressorts zu generieren. Hierzu ist der politische Rückhalt durch das Bundeskanzleramt und der Auftrag als Kooperationsvorhaben innerhalb der Regierungsstrukturen durch den Beschluss mehrerer Ressortleitungen Voraussetzung. Hieran sollten das Bundesinnenministerium in der Zuständigkeit für die Bundesverwaltung sowie etwa das Forschungs-, Wirtschafts-, Umwelt- und Entwicklungsministerium beteiligt sein - der Vorschlag ist jedoch für alle denkbaren Ressortkooperationen offen.

Der Vorschlag versteht sich als ein inhaltlich, organisatorisch, finanziell und politisch überschaubarer Impuls, um mit einer ambitionierten, aber realistischen Perspektive auf Umsetzung wahrgenommen, diskutiert, angepasst und in der Praxis aufgegriffen werden zu können.

Der Begriff Government im Titel soll signalisieren, dass die Verankerung und Leistungsfunktion innerhalb klassischer Regierungsstrukturen ein Kernpunkt des Vorschlags ist. Hierbei sollen neben klassischen rechts- und verwaltungsförmiger Steuerungsmodi in der Regierungspraxis die Rolle von mentalen Rahmungen und Narrativen, persönlichen und fachlichen Netzwerken, Anreizstrukturen in

der Ministerialbürokratie, Designs von Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungssituationen etc. explizit adressiert und genutzt werden. Darüber hinaus ist zu betonen, dass regierungsexterne Expertise und Kooperationspartner schrittweise hinzugezogen werden sollten und das Vorhaben mit innovativen regierungsinternen Mechanismen letztlich Kooperations- und Steuerungsansätze über Ministerialverwaltungen hinaus initiieren und entwickeln will.³³

Der Begriff des Innovation Lab wird genutzt, da hier ganz bewusst - im Kontext von Ministerialbürokratie - neuartige Formen ressortübergreifender Kommunikation, Koordination und Kooperation entwickelt und ausprobiert werden sollen. Ziel ist es, entsprechend vorhandene Innovationspotenziale einzelner Personen und Teams in einzelnen Ressorts bzw. Einrichtungen der Bundesverwaltung zu identifizieren und in einem zunächst „regierungsinternen Raum“ zu bündeln. Das Vorhaben kann als soziale Innovation zur besseren Nutzung und Neubildung sozialen Kapitals in der politischen Verwaltung verstanden werden – und damit die erfolgsnotwendige institutionelle wie personenbezogene Qualität einer Innovation innerhalb der politisch-administrativen Organisation miteinfassen.

Es gilt, geeignete Innovationsansätze auch unterhalb bzw. oberhalb der Bundesebene und im nicht-staatlichen Bereich als Impulse heranzuziehen, Abläufe in der politischen Administration exemplarisch und experimentell zu verändern, aber perspektivisch auch nicht-staatliche Akteure und Steuerungsmechanismen in neuen Formaten der Kooperation und Koordination einzubinden.³⁴ Das Lab sollte kurzfristig und auf eine überschaubare Zeitspanne hin eingerichtet werden, als eindeutiger Beitrag für Aufgaben in der Legislaturperiode bis 2021.

Als Arbeitstitel des Vorschlags und der Arbeitsgruppe als Kern eines sich entwickelnden Innovationsraums wird „Government Innovation Lab“ gewählt, um an eine dynamische internationale Entwicklung neuer Politik- und Regierungsformen anzuschließen. Wie bereits existierende Public Sector Innovation Labs im europäischen und außereuropäischen Ausland, die organisatorisch regierungsintern oder regierungsnah angelegt sind, zielt auch das Government Innovation Lab auf ressortübergreifende, integrierte Ansätze im öffentlichen Sektor, allerdings im Unterschied zur dort priorisierten Optimierung von Dienstleistungen, Regulierungsleistungen oder internen Abläufen liegt hier der Fokus auf politischer Steuerung und Strategiebildung. Weiterer Fokus ist die Innovation von Politik- und Regierungshandeln als finaler Zweck, während Public Sector Innovation Labs andernorts dies meist eher als Mittel zum Zweck der Förderung von Innovation in Wirtschaft und Gesellschaft verstehen. Und schließlich sollen die Potenziale IT-basierter Methoden und Techniken auch in diesem Lab gezielt genutzt werden, es geht jedoch hier nicht wie in einer Vielzahl von Policy Labs vorrangig um die Digitalisierung des öffentlichen Sektors.

Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Austausch- und Kooperationsprozesse sukzessive in mehreren thematischen Richtungen zu initiieren bzw. zu fördern, dabei mit verschiedenen Formaten von Exploration, Kommunikation und Kooperation zu experimentieren und inhaltliche wie Verfahrensimpulse zu erarbeiten, die von einem, mehreren oder der Gesamtheit der Ressorts aufgegriffen und für politische Strategien, Vorhaben oder Arbeitsprozesse genutzt und politisch verantwortet werden.

Die Formate können frühestens im Zuge der generellen Mandatierung und konkreteren inhaltlichen Schwerpunktsetzung konkretisiert werden. Generell setzen die Arbeitsbedingungen in den Bundesministerien Rahmenbedingungen, mit denen es innovativ und kreativ umzugehen gilt. Andererseits

³³ Regieren ist heute weit über das klassische Regierungsverständnis hinaus als Governance-Problem zu verstehen, d.h. als wechselwirkende Konstellation von rechts-, hierarchie-, markt-, netzwerk- und verhandlungsbasierten Steuerungsformen (Heinze 2013, 61)

³⁴ Im Unterschied zur Ambition vieler Innovation Labs, wie sie McGann 2018 oder Tonerist 2017 beschreiben, geht es also hier nicht um das Ziel disruptiver Innovationen, die durch eine Ansiedlung außerhalb der Regierungsstrukturen ermöglicht werden sollen. Dennoch ist ein „sicherer Raum“ vertrauensvoller Zusammenarbeit als Voraussetzung für neues Denken zu entwickeln.

gibt es Erfahrungen mit abteilungs- und ressortübergreifenden Formen, an die angeknüpft werden kann und die es über das Lab zum Teil noch zusammenzutragen gilt. Elemente von Leitbild-, Strategie- und Programmprozessen in einzelnen Ressorts gehören hier ebenso dazu wie interministerielle Arbeitsgruppen oder einzelne ressortübergreifende Abstimmungsprozesse, die an die Thematik des Labs anschließen. Schließlich kann auf zahlreiche moderne Verfahren und auch technische Instrumente zurückgegriffen werden, die in vergleichbaren Plattformen oder zu ähnlichen Zielsetzungen erfolgreich genutzt werden bzw. mit denen andernorts ebenfalls experimentiert wird. Hierfür wird das Lab sicher auch auf externe Expertise zurückgreifen können und müssen.

Folgende thematische Richtungen der Aufgabenstellung werden als relevant, geeignet und anschlussfähig an politische Prozesse angesehen:

- Beginn und kontinuierliche Grundlage sind Austausch, Vernetzung und capacity building von Prozess-Innovations-Akteuren in der politischen Administration bezogen auf die Ziel- und Aufgabenstellung des Labs allgemein und die aktuellen thematischen Schwerpunkte des Labs (v.a. untere und mittlere Führungsebene). Wichtig ist der Austausch von Praktikern untereinander zu Erfahrungen und Erfolgsfaktoren fach- und ressortübergreifender und auf komplexe Herausforderungen bezogener Kommunikations- und Abstimmungsprozesse, unabhängig von Fachthemen;
- Als ein politikfeldübergreifender Themenschwerpunkt bietet sich die Förderung und Verstärkung einer ressortübergreifenden strategischen Vorausschau zur Identifizierung und Einordnung mittel- und langfristiger Herausforderungen an. Sie kann den einzelnen Ressorts wie der Gesamtheit der Bundesregierung zur Vorbereitung inhaltlicher strategischer politischer Arbeit sowie als Kompetenzaufbau in Methoden und Organisation von Foresight dienen (v.a. Forschungs-, Planungs- und Grundsatzreferate);
- Beide Ausrichtungen können die Aufgabe des Government Innovation Labs vorbereiten helfen, mit Formen einer ressortübergreifenden systemischen Erarbeitung neuer bzw. komplexer Themen zu experimentieren, um für wenige ausgewählte Themen eine geeignete Beschreibung und Vorschläge zur weiteren Bearbeitung und Aufgabenverteilung in der Regierung erarbeiten zu können. Diese ressortübergreifende regierungsinterne Kommunikation und Reflexion wird als notwendige Ergänzung von Sondierungen in und zwischen politischen Parteien und der Erörterung im Rahmen von wissenschaftlicher Politikberatung oder Austausch mit gesellschaftlichen Gruppen gesehen.
- Weitere innovative Kommunikations- und Kooperationsformate könnten mit Blick auf die Komplexitätsdimension insbesondere der räumlichen Verschränkung nationaler Politik abzielen. Zukünftig notwendig sind politische Gestaltungsansätze, die dem Leitprinzip der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gerecht werden, nachhaltige Entwicklungen jeweils politikfeld-, ziel- und sektorspezifisch nicht nur in Deutschland zu realisieren, sondern vor allem auch durch Deutschland, d.h. durch global verantwortliche Politikansätze quer durch alle Ebenen und Akteursgruppen. Zu ausgewählten Herausforderungen könnte das Lab Vorschläge für ressort- und ebenenübergreifende Formate für die Zusammenführung lokaler, nationaler bis hin zu internationalen Perspektiven erarbeiten.

3.2 Aufgabe Vertrauensbildung – Austausch, Vernetzung, Capacity Building

Fragen der Bewältigung komplexer Aufgaben aus Sicht und im Kreis der politischen Administration zu beantworten, wäre ein wichtiger Beitrag zu einem möglichst vielfältigen Wissen, das im Umgang mit komplexen Herausforderungen gefordert ist. Im Unterschied zu klassischer Weiterbildung oder

Beratung bleibt Expertise von außen (Parteien, Wissenschaft, Gesellschaft) bei der Idee des Government Innovation Lab im Hintergrund. Umgekehrt steht der strategische, konzeptionelle, methodische und prozedurale Austausch über Abteilungs- und Ressortgrenzen und damit auch fachliche Einzelperspektiven hinweg im Vordergrund.

Das Government Innovation Lab sollte zunächst einen Ort des Austauschs, einen Reflexions- und Erfahrungsraum für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb des ministeriellen Systems bieten, die persönlich motiviert und inhaltlich interessiert sind, komplexe politische Herausforderungen kooperativ anzugehen. Möglichkeiten eines systematischen Austauschs zu übergreifenden oder noch nicht bestimmten Ressorts zugeordneten Themen, von Praktikern im politisch-administrativen Raum und über Ressortgrenzen hinweg, gibt es auf Bundesebene bislang nicht.

Das Vorhaben ist neben einem Arbeitsstab für die Entwicklung wie die Verankerung und Umsetzung innovativer Initiativen darauf angewiesen, in verschiedenen Ressorts Personen und Netzwerke zu mobilisieren, die mit der Bearbeitung langfristiger Herausforderungen betraut sind, Problem- und Zielstellung des Labs teilen und nach Möglichkeit konkrete Erfahrungen in ressortspezifischen oder –übergreifenden Koordinationsprozessen haben. Fach- und ressortspezifisches Wissen und die Netzwerke der einzelnen Personen sowie ein vertrauensschaffender kontinuierlicher Austausch zwischen Vertretern verschiedener Abteilungen und Ministerien sind Voraussetzung, um innovative wie robuste Ergebnisse mit dem Lab zu erzeugen und die weitere Anwendung und Weiterentwicklung außerhalb des Labs zu ermöglichen.

Entsprechend geeignete Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gilt es über eine kriteriengeleitete Suche und fachlich interessante Angebote des Labs zu identifizieren und für den Austausch und die Unterstützung des Labs zu gewinnen:

- Hier kommen vor allem Verantwortliche für Grundsatz- und Planungsfragen, Koordinatorinnen von interministeriellen Ausschüssen und für Nachhaltigkeitsfragen, Forschungs- und Organisationsexperten infrage.
- Zunächst wird der Austausch über Problemlagen im Sinne anstehender Herausforderungen und gemachter Erfahrungen im Vordergrund stehen: Was sind laufende und kommende Themen? Welche Erfahrungen wurden mit sektor- und ressortübergreifenden Abstimmungsprozessen gemacht? Welche Defizite sind hier von Dauer, welche neu zu erwarten?
- Neben der Vorstellung internationaler und nationaler Erfahrungen mit Innovationsansätzen, wie sie dem Lab zugrunde liegen, könnten weitere Themen wie Foresight, Umgang mit Komplexität, moderne Formen der Politikberatung etc. geeignet sein, einen Kreis von kontinuierlich Interessierten und attraktives Capacity Building zu betreiben.
- Das zunächst ungewöhnliche Format des Labs erfordert, zusätzlich zu den ohnehin bestehenden Hürden einer ressortübergreifenden Herangehensweise, niederschwellig und ad personam vorzugehen. Wenngleich auch für die ersten Schritte das Commitment der jeweiligen Ressortleitungen Grundlage sein wird, sind die persönliche Motivation und freiwillige Mitarbeit Bedingungen für die Netzworkebildung.

3.3 Aufgabe Langfristdenken – Ressortübergreifende strategische Vorausschau

Strategische Vorausschau (engl.: strategic foresight) ist ein im forschungsstrategisch-technologischen, wirtschaftlichen und teilweise auch politischen Umfeld eingeführtes Instrument, um komplexe zukünftige Herausforderungen zu identifizieren, einzuordnen und zu strukturieren. Ziel ist die systematische Einbeziehung von Vorstellungen, Erwartungen und verschiedenen Wissensperspektiven bezüglich mittel- und langfristiger Entwicklungen und Zustände in die Formulie-

rung, Gestaltung und Umsetzung von strategischen Entscheidungen. Unter dem Eindruck neuer und massiver gesellschaftlicher, technologischer und politischer Dynamiken begannen etwa Großbritannien, die Niederlande, Finnland und andere Regierungen verstärkt strategische Vorausschau zu betreiben.³⁵ Ziel war es dabei unter anderem auch, hieraus direkt politische Strategien und geeignete politisch-administrative Bearbeitungsstrukturen abzuleiten.

Auch in Deutschland haben Zukunftsforschungs- bzw. Foresightkonzepte über den Militär- und Unternehmenssektor hinaus inzwischen an Aufmerksamkeit gewonnen. Im öffentlichen Sektor blieben aber die verschiedenen Instrumente strategischer Vorausschau wie die sogenannten Delphi-, Szenario- und Horizon-Scanning-Analysen vor allem auf die Forschungspolitik begrenzt. Entsprechend besitzen Bundesverteidigungsministerium und Bundesforschungsministerium hier die meisten Erfahrungen und Ressourcen, mittlerweile folgen einzelne andere Ressorts für ihr jeweiliges Politikfeld mit systematischeren Programmen (Umweltministerium und Umweltbundesamt) oder einzelnen Vorhaben (u.a. Auswärtiges Amt, Entwicklungs- und Innenministerium) nach. Bislang ist daher strategische Vorausschau weitgehend auf (getrennte) Ressortperspektiven begrenzt.³⁶

Impulse für zunächst einen ressortübergreifenden Austausch zu Methoden und Inhalten strategischer Vorausschau gibt es seit wenigen Jahren zum einen seitens der Akademie für Sicherheitspolitik des Bundes, aber auch etwa seitens des Bundesumweltministeriums und des Bundeskanzleramts.³⁷ Bisheriges Ergebnis dieser Bemühungen ist die Einrichtung eines „Diskussionsforums Foresight“, das unregelmäßig zu öffentlichen Expertenvorträgen einlädt und ein Weiterbildungsangebot in Foresight-Methoden, das bereits zahlreiche Ressortmitarbeiter wahrnehmen konnten. Dennoch fehlt in Deutschland ein systematischer und institutionell eingebetteter regierungsinterner und ressortübergreifender Prozess strategischer Vorausschau als Unterstützung mittel- und langfristiger strategischer Politik.³⁸

Dabei kann eine fachlich differenzierte und auf das Wissen der exekutiven wie auch legislativen Praxis gestützte ressortübergreifende Auseinandersetzung mit zukünftigen Trends, Ereignissen und Zuständen als eine wichtige Voraussetzung einer angemessenen Auffassung neuer Problemlagen sowie ihrer nachhaltigen politischen Beratung, Bearbeitung und Entscheidung gelten. Der Blick über den üblichen, zuständigkeitshalber fachlich festgelegten und zeitlich eng begrenzten Horizont eignet sich als Rahmen für eine offene und konstruktive Diskussion über Ressortgrenzen hinweg. Die Offenheit von Zukunft lässt weder sicheres Wissen noch klare Kompetenzverteilungen bezüglich kommender Herausforderungen zu, damit umzugehen legt eine ebenfalls offene Kommunikation zwischen verschiedenen Perspektiven nahe. Dies ist keine triviale Anforderung.

Der Bedarf ressortübergreifender und systematischer Vorausschau für die Gestaltung zukunftsverantwortlicher und –kompetenter Politik ist gerade im nachhaltigkeitspolitischen Diskurs deutlich geworden. Die Bundesregierung hat auch im Rückgriff auf allgemeinere Forderungen nach mehr Systemdenken, Kohärenz und Effektivität in der Politik diesen Bedarf aufgegriffen und in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 eine innovative Erweiterung der Governance-Struktur der Nachhaltigkeitspolitik beschlossen: „Um die Arbeit des Staatssekretärsausschusses weiter zu stär-

³⁵ Ihre Wurzeln hat strategische Vorausschau im Sinne einer systematischen Zukunftsforschung im militärischen und privatwirtschaftlichen Bereich.

³⁶ Mit dem Referat Zukunftsanalysen des Planungsamts der Bundeswehr verfügt das Bundesverteidigungsministerium wohl als einziges Ressort über eine spezifische Einheit für Foresight im Ressortkreis, Das Bundesumweltministerium hat mit ihrer Ressortforschungseinrichtung des Umweltbundesamts vor 10 Jahren begonnen, einen Schwerpunkt Foresight für breite Zukunftsanalysen aufzubauen, das Bundesforschungsministerium führt seit den 80er Jahren immer wieder Foresightprozesse zur Strukturierung seines Forschungsprogramms durch.

³⁷ Bundesakademie für Sicherheitspolitik, die zentrale Weiterbildungseinrichtung des Bundes für ressortübergreifende Sicherheitspolitik: Website <https://www.baks.bund.de/de/tags/strategische-vorausschau>

³⁸ Vgl hierzu auch die Analysen und Empfehlungen der Stiftung Neue Verantwortung (Brockmann 2013)

ken, erfolgt die Themensetzung der regelmäßigen Sitzungen künftig noch stärker mit Blick auf bestehende Herausforderungen bei der Umsetzung der SDGs und der Nachhaltigkeitsstrategie. Zusätzlich wird die Bundesregierung - in Umsetzung des Koalitionsvertrags von 2013 zum Thema 'Wirkksam und vorausschauend Regieren' (Kap. 5.2, S. 107) einen interministeriellen Arbeitskreis zum Thema „strategische Vorausschau“ einrichten, um den Staatssekretärsausschuss zu Chancen und Risiken mittel- und langfristiger Entwicklungen besser beraten zu können.“ (Bundesregierung 2017, 45).

Dieses Vorhaben kann auch über den nachhaltigkeitspolitischen Rahmen hinaus den Bedarf einer ressortübergreifenden strategischen Vorausschau bedienen. Es bietet sich für ein Government Innovation Lab die Aufgabe an, Vorschläge für geeignete innovative Formate und Vorgehensweisen des interministeriellen Arbeitskreises „strategische Vorausschau“ (IMA) auszuarbeiten. Zum einen ist die Ausgestaltung der Institution eines interministeriellen Arbeitskreises nicht geregelt (s. Abschnitt 2.1), zum anderen erfordert die Aufgaben- und Themenstellung dieses Arbeitskreises für ein erfolgreiches Arbeiten sicher einen offenen Lernprozess nicht nur was die Inhalte, sondern auch geeignete Formen der Kommunikation, Zusammenarbeit und Ergebnissicherung angeht.³⁹ Hier dürften klassische Verfahren von Ressortverhandlungen nur begrenzt fruchtbar sein, sowohl mit Blick auf die Themenagenda wie die Effekte der Beratungen gerade auch über Beschlussvorlagen für den Staatssekretärsausschuss hinaus. Das Government Innovation Lab könnte hier Verfahrensvorschläge aus dem breiten Portfolio von Szenarioprozessen entwickeln oder auch Simulationstechniken, wie sie international im Bereich der Politikentwicklung bereits Anwendung finden, in geeigneter Weise anpassen.

Der IMA sollte im Kern aus den Leitern der Planungsstäbe der Ressorts oder vergleichbar zuständigen Einheiten für die strategische Gesamtplanung bzw. auch der Koordination der Nachhaltigkeitspolitik der Ressorts gebildet werden.⁴⁰ Diese in der Regel qua Funktion durchaus stark auf die Ressort eigenständigkeit ausgerichteten Einheiten und Personen werden gegebenenfalls zunächst zurückhaltend auf eine solche Aufgabe reagieren. Als Impuls und Auftakt für die Bildung des IMA könnte eine Einladung an die Ressorts und ergänzend ihre wissenschaftlichen Beiräte zu einem Dialog dienen, die etwa durch die Akademie für Sicherheitspolitik und die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 erfolgt.

3.4 Aufgabe Systemdenken – Design von Verarbeitungsstrukturen für neue Themen

Als vertiefende weitere Aufgabe eines regierungsinternen Innovation Labs kann das Zuschneiden und Strukturieren eines Themas als Grundlage für Vorschläge zur politisch-administrativen Bearbeitung gesehen werden. Wie dargestellt, werden langfristige Entwicklungen und systemische Herausforderungen unzureichend adressiert. Defizite im Verlauf einer Legislatur werden dann zwar unter Umständen im Wahlkampf und im Zuge der Verhandlungen zur Regierungsbildung aufgegriffen. Zeitmangel, parteipolitische Profilierungsinteressen etc. erschweren es aber dort, neue Herausforde-

³⁹ Dabei sollte die Funktion des IMA den Ausgangspunkt für die Wahl eines geeigneten Designs bilden, das heißt die Aufgabe, in einem ressortübergreifenden Austausch- und Abstimmungsprozess auf die Neuausrichtung der Themensetzung und des Problemverständnisses des Staatssekretärsausschusses Nachhaltige Entwicklung und damit jedes einzelnen Ressorts hinzuwirken. Der IMA muss sich hierzu über Zukunftsentwicklungen austauschen, Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Nachhaltigkeitsaspekte und Prioritäten herausarbeiten, entsprechende Vorschläge für die Diskussion im Staatssekretärsausschuss bzw. anderweitige Vorschläge der Bearbeitung erstellen und einen Bericht zur Mitte und zum Ende der Legislatur erstellen

⁴⁰ Hierbei ist gemäß der gemeinsamen Geschäftsordnung der Ressorts nicht Vollständigkeit der Ressorts zwingend. Mitglieder der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit sind in der Regel hinzuzuziehen, da ebenfalls über sie in der Regel die Vorbereitung des Staatssekretärsausschusses Nachhaltigkeit läuft.

rungen systematisch und ihrem Komplexitätsgrad angemessen in politische Aufgaben mit klaren Konturen und offenen Fragen zu übersetzen, die dann auch die politische Herleitung und Entscheidung über sachlich angemessene Verantwortlichkeiten und strategische Ziele erlauben.

Ziel ist es daher, „wicked problems“ in einer Weise aufzubereiten, die in der fachlichen wie breiten öffentlichen Wahrnehmung als zukunftsfähig und nachhaltig akzeptiert und politisch-administrativ bearbeitbar wird. Das Lab könnte daher zunächst zu ein oder zwei ausgewählten Themenkomplexen Vorschläge für einen Scoping-, Framing- und Roadmapping-Prozess erarbeiten und diesen Prozess als ressortübergreifendes Vorhaben initiieren. Die Auswahl des Themas kann etwa aus dem Prozess der strategischen Vorausschau oder auch unabhängig davon durch ein gemeinsames Votum von mehreren Ressorts in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt resultieren.

Das Lab sollte ein innovatives Design für einen auf max. 12 Monate angelegten intensiven Arbeitsprozess entwickeln, in dem Mitarbeiter verschiedener Ressorts mit ausreichend fachlicher Breite ein gemeinsames Verständnis, Schwerpunkte und Prioritäten des Themas entwickeln, Optionen für die institutionelle Verankerung der Aufgaben formulieren sowie nach Möglichkeit Roadmaps wichtiger Zwischenziele und –schritte bis 2021 und 2030 erarbeiten. Hier kann zum einen die ressortübergreifende Erarbeitung alternativer themenspezifische Szenarien initiiert werden. Ebenso bietet sich an, durch gemeinsame Akteurs- und Trendanalysen, Folgenabschätzungen, Planspiele und Systemsimulationen sich ein besseres und gemeinsames Verständnis neuer Themenstellungen zu erarbeiten. Die Arbeit des Lab sollte verstanden werden als ein Schritt der Reflexion vor einer vorschnellen Zuordnung in die aktuelle Zuständigkeitslogik des Regierungsapparats.

Als Themenvorschläge seien hier eher zur Veranschaulichung der Aufgabe beispielhaft genannt:

- „Chancen der Digitalisierung für Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik und Hebel zur nachhaltigen Gestaltung der Digitalisierung“
- „Chancen neuer Biotechnologien für die Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik und Hebel zur nachhaltigen Gestaltung biotechnologischer Verfahren und Produkte“,
- „Politische Gestaltungsaufgaben angesichts der Entwicklung künstlicher Intelligenz“,
- „Herausforderungen, Konzepte und Initiativen für eine inklusive und aktive Demokratie“.

3.5 Aufgabe Mehrebenen-Denken – Stärkung globaler Verantwortung nationalen Handelns

Deutschland muss sich wie alle Industrieländer seiner historisch gewachsenen und zukunftsentscheidenden globalen Verantwortung stellen, dies macht die Bundesregierung politikfeldübergreifend in ihrer aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie im Kontext der neuen globalen Agenda 2030 sehr deutlich. Insbesondere formuliert sie daher als wichtige Dimension auch im eigenen Handeln „Maßnahmen durch Deutschland mit weltweiten Wirkungen, insbesondere Aktivitäten zugunsten globaler öffentlicher Güter“ - neben politischen Maßnahmen in Deutschland mit vorrangig nationaler Wirkung und Maßnahmen mit Deutschland zur Unterstützung anderer Länder.

Diese Ambition verlangt in der Umsetzung die Identifikation und die nachhaltige Gestaltung globaler Einflüsse auf deutsche Politik und vor allem der globalen Wirkungen von deutscher Politik, d.h. Kommunikation, Kooperation und strategische Konzepte über verschiedene Handlungs- und Politik-ebenen hinweg und in Verbindung nationaler mit internationalen Aspekten politisch-administrativen Tuns. Dies ist auch eine grundlegende Herausforderung an die Governance- und Organisationsstrukturen. Sie berührt letztlich auch Fragen der Koordination im national-europäischen Verhältnis oder

etwa im Verhältnis lokaler bzw. kommunaler und Bundespolitik.⁴¹

Zu konstatieren ist, dass die politische Administration das Sondieren von globalen und Mehrebenen-bezügen zumal von mittel- und langfristigen Fragestellungen intern zu wenig betreibt und noch weniger ressortübergreifend und systematisch. Entsprechend bleiben auch Potenziale für Dialog und Kooperation nach außen ungenutzt, wie etwa gemeinsame Initiativen für ein nachhaltigeres Handeln durch Deutschland mit Partnern anderer politisch-administrativer Ebenen, ein verstärkter europäischer und internationaler Austausch der Ressorts über Optionen und offene Fragen der Umsetzung globaler Verantwortung oder auch ressortübergreifend konzipierte Anstöße in Richtung global verantwortlichen Handelns gesellschaftlicher Akteure.⁴²

Ein Government Innovation Lab, so ein weitergehender und nun auch weitere Akteurskreise über die Ministerien umfassender Vorschlag, könnte im Auftrag von Konsortien mehrerer Bundesministerien innovative Formen ressortübergreifender Zusammenarbeit entwickeln, in denen Fragen globaler Verantwortung und Mehrebenen-Governance im Mittelpunkt stehen. Hierzu zählen etwa zur Umsetzung der aktuellen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dringend benötigte sektor- bzw. wertschöpfungskettenspezifische Politikansätze, die Erarbeitung von robusten Indikatoren und Monitoringmechanismen für bereits formulierte Nachhaltigkeitsziele oder Standards für eine Gesetzesfolgenabschätzung, die den oben skizzierten Anspruch nachhaltiger Politik durch Deutschland angemessen und effektiv überprüfen helfen.

Die vorrangig regierungsinterne Ausrichtung würde mit diesem Aufgabenfeld deutlich und gezielt aufgegeben werden, erarbeitete Vertrauensverhältnisse, fachlich-administrative Kompetenznetzwerke und bewährte Arbeitsmethoden aber in das erweiterte Aufgabenfeld aber als notwendige Erfolgsbedingung überführt werden können.

⁴¹ So ist z.B. auch die Aufgabe eines integrierten Ansatzes für eine nachhaltige Entwicklungspolitik für (territorial begrenzte) städtische und ländliche Räume im Kontext globaler und planetarer (entgrenzter) Wirkungsketten bislang ungelöst, so auch nach der vierjährigen Interimphase einer Fusion von Umwelt- und Stadtentwicklungsressort im BMUB. Vgl. hierzu auch Kowalczyk 2016.

⁴² So sind analog der Initiative zu *Chemie*³ der deutschen Chemischen Industrie als Option einer sektoralen Nachhaltigkeitsstrategie Ansätze in vielen weiteren Wirtschafts- oder Nachfragebereichen denkbar, interessierte und motivierte Akteure sowie Einzelinitiativen sind aber oftmals vorhanden, wie etwa das "Bündnis für nachhaltige Textilien" oder die "Initiative zu entwaldungsfreien Lieferketten" zeigen.

4. Schlussbemerkung: Perspektive

Der Vorschlag eines Government Innovation Lab ist bewusst als zeitlich, inhaltlich, finanziell und organisatorisch überschaubarer Impuls gestaltet. Für die Wahrnehmung, ernsthafte Diskussion und Prüfung der Machbarkeit werden zahlreiche kleinere und größere taktische Schritte, einzelne Personenkonstellationen, günstige zeitliche Möglichkeitsfenster und vieles mehr ineinandergreifen müssen. Ministerien als politische Bürokratien gelten gemeinhin nach außen und innen als Garanten für Ordnung, Vorhersehbarkeit und Stabilität. „This emphasis on stability fosters an organisational culture that is risk averse and resistant to experimentation (...). As a result, public sector organisations tend to favour incremental over radical or systemic changes, a propensity that is further intensified by their accountability to office holders and the associated political and media scrutiny that they are under ...”(Mc Gann 2018, 4).

Mit dem hier formulierten Beitrag, der die Einrichtung eines Government Innovation Lab als Problemlösungsansatz begründet, als zeitgemäß herleitet und inhaltlich wie strukturell skizziert, soll die Diskussion begonnen und die weitere Ausarbeitung angestoßen werden. Neben Anregungen aus Wissenschaft und Praxis wird es nun darum gehen, in Gesprächen im Ressortkreis mit Verantwortlichen auf Leitungs- und Fachebene sowie deren beratendem Umfeld Interessen, Anknüpfungspunkte, Chancen und Risiken zu sondieren. Ziel ist es, möglichst umgehend eine gemeinsame Vereinbarung und Beauftragung mehrerer Ressorts zu erreichen, mit einer überschaubaren engagierten Gruppe von Mitarbeitern, ausreichend Sachmitteln und geeigneten Räumen das Laboratorium zu starten.

Hierzu sind konkrete Optionen für Schritte, Struktur, Steuerung und Vorgehensweise des Labs als Entscheidungsgrundlage für die politisch und administrativ Verantwortlichen auszuarbeiten. Das hier vorgelegte Papier kann und soll dies nicht leisten, sondern bietet die für die nun anstehenden Sondierungsgespräche die hoffentlich hilfreiche Gesprächsgrundlage und gleichzeitig die Brücke zu möglichen inhaltlich wie strategisch hilfreichen Akteuren und Debatten. Der Vorschlag versteht sich daher auch als hiermit öffentlich zugängliches Element neben bereits laufenden oder sich abzeichnenden Initiativen und Entwicklungen, die sich gegenseitig ergänzen, nutzen, befruchten oder koevolutiv weiterentwickeln können.

Wichtig sind hier zunächst einmal Prozesse und Anknüpfungspunkte innerhalb einzelner Ressorts, die auf thematische Fragestellungen wie die hier aufgeworfenen gerichtet sind. Als ressortübergreifender Anschluss ist die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung hervorzuheben, die den Anspruch einer integrierten, kohärenten, systemisch, global und langfristigen Politik wie kein anderes politisches Vorhaben verkörpert und in der speziell der Impuls einer regierungsübergreifenden Vorausschau auf zukünftige Probleme institutionell und organisatorisch mit dem Lab verankert werden könnte.

Bislang erst ansatzweise ausgelotet ist dabei etwa das Potenzial der neugeschaffenen Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030, die die bundesdeutsche Politik beraten, aber auch Anregungen in die Wissenschaft einbringen soll. Geeignete Governanceformen für die Bewältigung nicht-nachhaltiger Herausforderungen sind ein geplanter Schwerpunkt der Arbeit (Wissenschaftsplattform 2017). Als Regierungsinitiative und Kooperationszusammenhang von Wissenschaft, Gesellschaft und Politik kann sie das Lab inhaltlich wie strategisch befördern.

Auch Wissensträger und beratende Akteure wie die zahlreichen wissenschaftlichen Beiräte und Kommissionen der Bundesregierung sind interessante Anschlussbrücken und Partner, um ein solches weitgehend regierungsinternes Lab ins Leben zu rufen und seinen Erfolg als wissenschaftlicher Sparrings- und Kooperationspartner zu sichern. Ebenso bieten die Aktivitäten der Bundesakademie für Sicherheitspolitik im Bereich des Kapazitätsaufbaus für ressortübergreifende Zukunftsforschung hier eine geeignete Basis für Synergieeffekte.

Der Vorschlag versteht sich aber auch - und dies sollte durch die Verweise und Überlegungen zu Problemlagen, praktischen Kontexten und theoretischen Konzepten deutlich und konkreter fassbar werden - als Element wesentlich grundlegenderer, strukturell weitreichenderer Veränderungsprozesse im politischen, administrativen, aber natürlich auch gesamtgesellschaftlichen Umgang mit Herausforderungen angesichts nicht-nachhaltiger Entwicklungen. Die Perspektive einer modernen, innovativen Governance komplexer Herausforderungen sind strukturelle Veränderungen auf Ressortebene und Gesamtregierungsebene, betreffen auch die Zusammenarbeit mit Parlament und Rechtsprechung, mit anderen Ebenen des politischen Systems, mit Bürgerinnen und Bürgern, gesellschaftlichen Kräften, mit Wissenschaft und Medien. Letztlich geht es, um abschließend das Eingangszitat von Oran Young nochmals aufzugreifen, um Demokratie im Zeitalter des Anthropozäns als alle gesellschaftlichen Bereiche prägendes Zeitalter.

5. Literatur

- Brockmann, Kathrin** et.al. (2013), Denken auf Vorrat – Strategische Vorausschau macht Deutschland fit für die Zukunft, Policy Brief 06/13 der Stiftung Neue Verantwortung, Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (Hrsg.) (2017), Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit** (Hrsg.) (2016), Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030, Berlin
- Cairney, P. and Jones, M. D.** (2016), Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? in: Policy Studies Journal, vol. 44, S. 37-58.
- Christensen, Tom; Laegreid, Per** (2007), The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: Public Administration Review, 67(6), S. 1059-1066
- Colgan, Anne; Kennedy, Lisa Ann; Doherty, Nuala** (2014), A Primer on Implementing Whole of Government Approaches, Dublin
- Daviter, Frank; Hustedt, Thurid; Korff, Valeska** (2016), Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy, in: dms – der moderne staat, 9. Jg., Heft 1, S. 3-14
- Die Bundesregierung** (2017), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2017), Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016, Drucksache 18/12742
- GAIA** (2018) - Special Issue S1/2018, Labs in the Real World: Advancing Transdisciplinarity and Transformations, München
- Haan, Yannick** et.al. (2018), Jetzt sind wir dran, ZEIT 08/2018, S. 53
- Heinze, Rolf G.** (2013), Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung, in: Korte (2013), S. 61–70
- Hustedt, Thurid; Veit, Sylvia; Fleischer, Julia** (2010), Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 19/2010, S. 15–21
- Hustedt, Thurid** (2014), Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie, in: dms - der moderne staat, Jg. 7, Heft 2, S. 311-330
- Hustedt, Thurid; Veit, Sylvia** (2014a), Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: der moderne staat (dms), Jg. 7, Heft 1, S. 17-36
- Jann, Werner; Wegrich, Kai** (2014), Modernes Regieren im 21. Jahrhundert. Eine verwaltungspolitische Agenda für Deutschland, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Junginger, Sabine** (2017), Transforming Public Services by Design. Re-Orienting Policies, Organizations and Services around People, London
- Kahnemann, Daniel** (2012), Schnelles Denken, langsames Denken, München
- Kingdon, John W.** (1984), Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston
- Korte, Karl-Rudolf; Grunden, Timo** (Hrsg.) (2013), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden
- Kowalczyk, Katrin; Mayer-Ries, Jörg** (2016), Nachhaltige Entwicklung vor Ort – Interministerieller Arbeitskreis des Bundes unterstützt nachhaltige Stadtentwicklung, Städtetag aktuell, Heft 8, S. 9-10
- Laloux, Frederic** (2015), Reinventing Organizations: ein Leitfaden zur Gestaltung sinnstiftender Formen der Zusammenarbeit, München
- Lenkungskreis Wissenschaftsplattform** (Hrsg.) (2017), Was die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 erreichen will, Potsdam, DOI: 10.2312/iass.2017.022
- Mayer-Ries, Jörg** (2010), Folgen für Andere, Folgen für Nachkommende - Thesen zu Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung, in: Stephan Hensel et.al. (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Frankfurt, S. 285-290

- Mayer-Ries, Jörg** (2012), Nachhaltigkeit als Leitidee für Innovations- und Transformationsprozesse, in: Gruber, Ludwig; Hake, Jürgen-Friedrich (Hrsg.), Grundlagen für die Transformation von Energiesystemen, Schriften des Forschungszentrums Jülich
- Mayer-Ries, Jörg** (2018), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, in: Wasser und Abfall, Heft 1-2
- McGann, Michael; Bloomkamp, Emma; Lewis, Jenny, M.** (2018), The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy, in: Policy Sciences, 9.3.2018, DOI: 10.1007/s11077-018-9315-7
- Mulgan, Geoff** (2008), The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good, Oxford
- Nanz, P., Renn, O., Lawrence, M. G.** (2017): Der transdisziplinäre Ansatz des Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS): Konzept und Umsetzung, in: GAIA, 26, 3, S. 293-296
- OECD** (2010), Public Governance Reviews: Finland, Paris
- OECD** (2018), Embracing Innovation in Government – Global Trends 2018, Paris
- Radtke, Ina; Thurid Hustedt; Klinnert, Anne** (2016), Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?, in: dms - der moderne staat, Jg. 9, Heft 1, S. 65-81
- Renn, Ortwin** (2008): Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World. London
- Schäfer, Ulrich** (2018), Deutschlands digitale Raumordnerin, SZ-Online vom 6.3.2018
- Schnurr, Maria; Glockner, Holger** (2016), Strategische Vorausschau in der Politikberatung, UBA-Texte 49/2016, Umweltbundesamt, Dessau
- Snowden, David; Boone, Mary** (2007), A Leader's Framework for Decision Making, in: Harvard Business Review, 85(11), S. 68-76
- Tils, Ralf** (2013), Strategisches Regieren: Möglichkeiten und Grenzen von Strategie im Regierungsprozess, in: Korte (2013), S. 229-238
- Tönurist, Piret, Rainer Kattel & Veiko Lember** (2017), Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?, in: Public Management Review 14.2.2017, DOI: 10.1080/14719037.2017.1287939
- Torfig, J.; Ansell, C.** (2017), Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance, in: Public Management Review, 19 (1), 37 -54
- Young, Oran** (2017), Governing Complex Systems. Social Capital for the Anthropocene, MIT Cambridge

6. Zum Autor

Jörg Mayer-Ries

ist seit 2007 Referatsleiter im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit in Berlin. Er studierte Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaften und schloss sein Studium als Diplomökonom mit volkswirtschaftlichem Schwerpunkt ab. Es folgte die Promotion am Lateinamerikainstitut der FU Berlin zum Dr. rer.pol. in Wirtschaftswissenschaften. Er arbeitete bis 1998 als Studienleiter für Wirtschafts-, Umwelt- und Nord-Süd-Fragen an der Evangelischen Akademie Loccum und bis 2007 als Seniorberater in einem mittelständischen Beratungsunternehmen für Organisations-, Kommunikations- und Strategieentwicklung. Seine Schwerpunkte der Arbeit im Ministerium sind unter anderem Fragen der Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft, der neuen Wohlstands- und Wachstumskonzepte und -Indikatoren, sowie die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsforschung und Politikberatung. Im Auftrag des BMU ist er bis Mitte 2018 als Senior Fellow am Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) und als Gastwissenschaftler des Potsdamer Instituts für Klimafolgenforschung tätig.



IASS Discussion Paper

Mai 2018

Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS)

Berliner Straße 130
14467 Potsdam
Tel: +49 (0) 331-28822-340
Fax: +49 (0) 331-28822-310
E-Mail: media@iass-potsdam.de
www.iass-potsdam.de

Autorenkontakt:

Jörg Mayer-Ries: joerg.mayer-ries@iass-potsdam.de

ViSdP: Prof. Dr. Patrizia Nanz, Geschäftsführende Wissenschaftliche Direktorin

DOI: 10.2312/iass.2018.007

