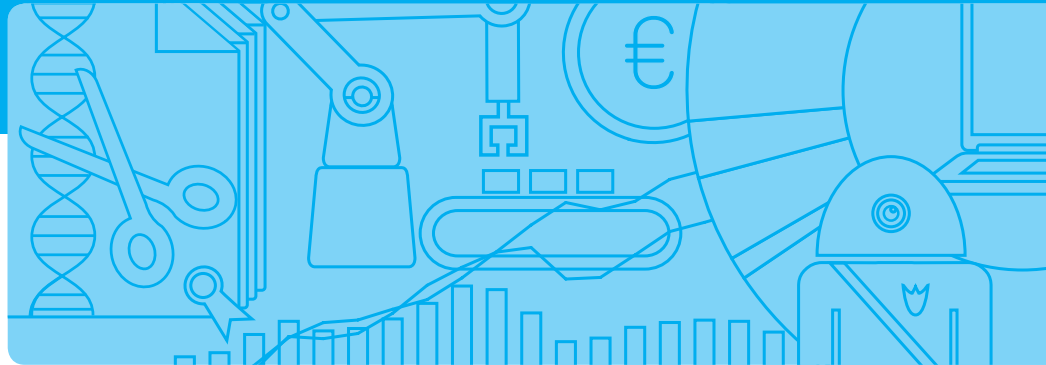


POLICY BRIEF | NR. 1-2023



Irene Bertschek, Guido Bünstorf, Uwe Cantner,
Carolin Häussler, Till Requate, Friederike Welter

Mit welchen Governance-Strukturen lässt sich die Agilität der missionsorientierten F&I-Politik steigern?

F&I-Politik steht vor komplexen Aufgaben

Berlin, 31. Mai 2023 – In ihrer Zukunftsstrategie Forschung und Innovation¹ bekennt sich die Bundesregierung zur Neuen Missionsorientierung.² Ihr Ziel ist es, notwendige Transformationsprozesse mit Hilfe der Neuen Missionsorientierung aktiv zu gestalten – so sollen etwa das Klima und die Biodiversität geschützt, eine ressourceneffiziente Industrie ermöglicht sowie die Potenziale der Digitalisierung genutzt werden. Die damit verbundenen Herausforderungen für Politik und Verwaltung sind mannigfaltig.

¹ https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/zukunftsstrategie/zukunftsstrategie_node.html

² Bei einer missionsorientierten F&I-Politik werden sogenannte Missionen formuliert, die konkrete Transformationsziele beinhalten und durch F&I-politische und dazu komplementäre politische Maßnahmen verfolgt werden. Vgl. EFI (2021: Kapitel B 1).

Zum einen sind Anreize für die Entwicklung und den Einsatz von vielfältigen technologischen sowie sozialen Innovationen zu setzen. Zum anderen ist der tiefgreifende Strukturwandel, den die Transformationsprozesse nach sich ziehen werden und bei dem es Gewinner und Verlierer geben wird, politisch zu begleiten. Durch die Vielfalt der Problemfelder und die Anzahl der zu involvierenden Akteure ist die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben deutlich höher, als sie es bei großen F&I-politischen Missionen der Vergangenheit war – wie etwa der US-amerikanischen Mondlande-Mission der 1960er Jahre. Während es damals um die Lösung überwiegend technologischer Probleme ging, ist heute ein Umbruch mit umfassenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen zu bewältigen.

Die bestehenden Governance-Strukturen brauchen eine Reform

In der politischen Debatte besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass F&I-politisches Handeln deutlich agiler³ und durchsetzungsstärker werden muss, um die Neue Missionsorientierung zum Erfolg zu führen. Allerdings wachsen die Zweifel, ob dies mit der bestehenden F&I-Governance gelingen kann.

Transformationen fallen nicht in den Aufgabenbereich eines einzelnen, sondern mehrerer Ressorts. Es ist deshalb zentral, dass sich die betroffenen Ressorts mit ihren Strategien und Maßnahmen im Sinne der Transformationsziele koordinieren. Die aktuellen Strukturen begünstigen jedoch ressortbezogenes Silodenken und hemmen somit agiles Politikhandeln. Daher gilt es, die Politikkoordination und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Politikfeldern durch eine Anpassung der F&I-Governance deutlich zu stärken. Die Expertenkommission stellt auf drei Ebenen Reformbedarf fest:

- Ebene der Strategiesetzung: Zwar hat die Bundesregierung in der laufenden Legislaturperiode bereits mehrere Strategien mit F&I-politischem Bezug beschlossen,⁴ jedoch sind diese noch zu wenig miteinander verzahnt, um gemeinsam zu den jeweiligen Missionen beizutragen. Nötig ist daher ein Format der interministeriellen Koordination, in dem die Bundesministerinnen und -minister in verbindlicher Weise einen übergeordneten Zielekanon zu innovations- sowie transformationsbezogenen Themen formulieren und einschlägige Strategien aufeinander abstimmen. Diese Regierungsaufgaben können weder im Rahmen der Kabinettsitzungen noch im Zuge der Ressortabstimmung geleistet werden.

- Ebene des Politikdesigns: Um die auf der Ebene der Strategiesetzung verabredeten Strategien mit Leben zu füllen, bedarf es der Entwicklung eines kohärenten, politikfeldübergreifenden Policy Mix. Er umfasst eine ressortübergreifende Koordination von Förderinstrumenten, rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Infrastrukturmaßnahmen und, darauf aufbauend, die Konzeption von Roadmaps mit kon-

³ Die Expertenkommission betont, dass agiles Handeln nicht nur heißt, flexibel und schnell auf Veränderungen zu reagieren. Vielmehr müssen Politik und Verwaltung auch langfristige Entscheidungen proaktiv vorbereiten, partizipativ gestalten und reflexiv umsetzen. Dabei ist eine Balance zwischen langfristiger Planung und kurzfristiger Anpassung zu finden. Vgl. EFI (2021: Kapitel B 1)

⁴ Vgl. z.B. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650_Zukunftsstrategie_Forschung_und_Innovation.pdf?__blob=publicationFile&v=4

kreten Meilensteinen. Bei bisherigen missionsorientierten Maßnahmen (etwa der HTS 2025) sind Abstimmungsprozesse dieser Art nicht systematisch und mit nur geringer Verbindlichkeit erfolgt.

- Ebene der Implementation: Bei der Implementation von Förderinstrumenten geht es um die Verwaltung und den sachgerechten Abfluss der Budgets, die Administration sowie das Monitoring und die Evaluation. Fehlende Agilität in Verbindung mit oftmals zu engen regulativen Rahmenbedingungen und fehlenden Entscheidungsspielräumen für die operativ tätigen Organisationen wird derzeit noch die Umsetzung von Förderinstrumenten behindert und unnötig verzögert.

Aktuelle Strukturen begünstigen ressortbezogenes Silodenken und hemmen agiles Politikhandeln.

Doch wo und wie sollte die F&I-Governance reformiert werden? Die Expertenkommission diskutiert verschiedene Optionen und benennt deren Vor- und Nachteile. Daraus leitet sie ihren Vorschlag für die Anpassung der bestehenden Governance-Struktur ab, die sie in Kurzform erstmals in ihrem Jahresgutachten 2023 vorgestellt hat.

Optionen für eine Reform der Governance-Strukturen

Etablierung einer Science-Advisor-Position im Kanzleramt

Um die Fachkompetenz in der F&I-Politik zu erhöhen und die strategische Ebene zu stärken, haben einige Länder wie etwa die USA, Großbritannien und Israel Gremien eingeführt, die die Regierung unmittelbar in Fragen zu Wissenschaft, Forschung und Innovation beraten. Diese Gremien sind, anders als in Deutschland, nicht als unabhängige externe Sachverständigenräte konzipiert, sondern fungieren als interne Beratungseinrichtungen der Regierung. Dies wird beispielsweise in den USA durch die Bezeichnung White House Office of Science and Technology Policy (OSTP) zum Ausdruck gebracht. Die

Einrichtung solch einer Science-Advisor-Position im Kanzleramt würde nach Auffassung der Expertenkommission das bestehende Problem einer unzureichenden interministeriellen Koordination jedoch nicht lösen. Ein Beratungsgremium – ob intern oder extern – hat kein politisches Mandat und fällt keine strategischen Entscheidungen. Auch bezweifelt die Expertenkommission, dass eine Science-Advisor-Position in Deutschland mit dem im Grundgesetz verankerten Ressortprinzip genauso wirkmächtig sein kann wie etwa in den USA. Dort ist das Präsidentenamt mit deutlich umfangreicheren Entscheidungsbefugnissen ausgestattet als das Amt des deutschen Bundeskanzlers.⁵

Nachteil der Bündelung von Politikfeldern ist, dass innerhalb eines Ressorts Komplexität steigt.

Bündelung innovations- und transformationsbezogener Politikfelder in einem Ressort

Eine Möglichkeit, die Governance-Strukturen an die wachsenden F&I-politischen Anforderungen anzupassen, ist die Bündelung innovations- und transformationsbezogener Politikfelder in einem Ressort. Diesen Weg beschreitet beispielsweise Österreich mit seinem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie.⁶ Durch solch ein „Superministerium“, das auf der Strategieebene, der Ebene des Politikdesigns und zum Teil auch auf der Umsetzungsebene agiert, werden Zuständigkeiten gebündelt und können Reibungsverluste, die durch eine unzureichende interministerielle Koordination und durch ressortbezogenes Silodenken entstehen, reduziert werden. Transformationsprozesse haben jedoch einen übergreifenden Charakter, sodass sich nie alle relevanten Politikfelder in einem Ressort zusammenführen lassen. Es bleiben, wenn auch in reduziertem Maße, nach wie vor Schnittstellen bestehen⁷ und damit sowohl auf der

⁵ Zudem besteht in den USA kein eigenes Ministerium für die Themenbereiche Wissenschaft, Forschung und Innovation.

⁶ <https://www.bmk.gv.at/>

⁷ So hat beispielsweise in Österreich das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie weiterhin größere Schnittstellen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft und dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Strategieebene als auch auf der Ebene des Politikdesigns die Notwendigkeit einer kontinuierlich und gut abgestimmten interministeriellen Koordination.

Ein weiterer Nachteil der Bündelung von Politikfeldern ist, dass innerhalb eines Ressorts die Komplexität steigt und die Abstimmungsprozesse anspruchsvoller werden. Das heißt, der Tanker droht schwerfälliger zu werden. So ist die Bildung von „Superministerien“ in Deutschland aufgrund der Größe der bestehenden Ressorts weniger praktikabel als in Österreich. Die Expertenkommission ist aber durchaus der Auffassung, dass die Ressortzuschnitte immer wieder im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit hinterfragt und angepasst werden sollten.

Einrichtung ressortübergreifender Missionsteams

Zur Umsetzung der Zukunftsstrategie Forschung und Innovation plant die Bundesregierung, ressortübergreifende Missionsteams einzurichten,⁸ was die Expertenkommission begrüßt. Aufgrund des politikfeldübergreifenden Charakters der in der Zukunftsstrategie genannten Missionen braucht es Einheiten, die einen kohärenten, politikfeldübergreifenden Policy Mix abstimmen. Jedoch weist die Expertenkommission darauf hin, dass es zu kurz greift, allein auf die Etablierung ressortübergreifender Missionsteams zu setzen, denn es bleiben weitere interministerielle Koordinationsanforderungen auf der Ebene der Strategiegesezung bestehen. Missionsteams setzen in erster Linie auf der Ebene des Politikdesigns an. Sie allein werden also nicht in der Lage sein, die verschiedenen innovations- und transformationsbezogenen Ziele und Strategien der Bundesregierung miteinander zu koordinieren.

Gründung von Missionsagenturen

Das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) und die Bertelsmann Stiftung haben im Dezember 2022 im Rahmen eines Diskussionsbeitrags ein Modell für Missionsagenturen vorgestellt.⁹ Diese Missionsagenturen sollen helfen, strukturelle Barrieren,¹⁰ die eine transformative, missionsorientierte Politik in Deutschland behindern, zu überwinden. Eine Missionsagentur soll gemäß dem vorge-

⁸ Vgl. Die Bundesregierung (https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650_Zukunftsstrategie_Forschung_und_Innovation.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutschland-transformieren>

¹⁰ Dazu zählen gemäß dem Beitrag die stark ausgeprägten Ressortegoismen, Defizite bei der Stakeholder-Aktivierung und die bestehenden intraorganisationalen Funktionslogiken der Ministerialverwaltung. Vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutschland-transformieren>

stellten Modell Strategieführerschaft und Ownership für eine zu definierende transformative Mission übernehmen, Akteure für die Umsetzung mobilisieren und eine reflexive Missions-Governance herstellen.¹¹ In dem Beitrag wird angeregt, dass solch eine Agentur eigenständig im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts agiert.

Die Expertenkommission befürwortet es, auch auf der Ebene der Implementation konkrete Missionen innerhalb der Governance-Struktur abzubilden und den entsprechenden Einheiten Spielraum für agiles Handeln zu gewähren. Jedoch kann das Modell der weitgehend von den Ressorts abgekoppelten Missionsagenturen das Problem der mangelnden interministeriellen Koordination nicht lösen.

Schließlich wären die Missionsagenturen bei der Abstimmung von F&I-Projekten und Fördermaßnahmen mit rechtlichen Rahmenseetzungen und Infrastrukturmaßnahmen weiterhin von der Unterstützung der Ministerien abhängig.¹² Bestehende Defizite auf der Ebene des Politikdesigns und auf der Ebene der Strategiesetzung blieben bestehen.

Vorschlag der Expertenkommission

Um dem ressortbezogenen Silodenken entgegenzuwirken und agiles Handeln zu befördern, müssen nach Einschätzung der Expertenkommission verschiedene strukturelle Anpassungen der bestehenden F&I-Governance-Strukturen miteinander kombiniert werden. Dabei sind sowohl die Ebene der Strategiesetzung als auch die Ebene des Politikdesigns und die Ebene der Implementation in den Blick zu nehmen. So könnte es funktionieren:

¹¹ Das Autorenteam spricht sich dafür aus, die von ihm angeregte Agenturlösung zunächst für die Umsetzung einer Mission zu pilotieren. Vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutschland-transformieren>

¹² Vgl. https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf, S. 27. Für eine Mission „Klimaneutraler motorisierter Individualverkehr“ beispielsweise werden auch Maßnahmen der CO₂-Bepreisung, eine komplementäre Reform von Steuern und Abgaben, der Aufbau einer Ladeinfrastruktur und der Ausbau erneuerbarer Energiequellen sowie Regelungen zum Datenaustausch autonom fahrender Autos benötigt. Hierzu sind vielfältige Maßnahmen sowie Gesetzesinitiativen der Ressorts erforderlich, die durch den Bundestag verabschiedet werden müssen.

Ebene der Strategiesetzung: Zukunftsausschuss

Die Bundesregierung richtet einen ständigen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation – kurz Zukunftsausschuss – ein, der die missionsbezogenen Fachpolitiken der unterschiedlichen Ressorts auf strategischer Ebene miteinander verzahnt.¹³ Der Zukunftsausschuss ist im Bundeskanzleramt verankert und wird durch den Kanzleramtschef geführt. Dem regelmäßig tagenden Ausschuss gehören diejenigen Ministerinnen und Minister an, deren Ressorts am stärksten mit missionsbezogenen Fragestellungen befasst sind. Andere Ministerien können je nach Mission hinzugezogen werden.

Der Zukunftsausschuss ist im Bundeskanzleramt verankert und wird durch den Kanzleramtschef geführt.

Ebene des Politikdesigns: Ressortübergreifende Missionsteams

Für die Umsetzung der Missionen werden zügig ressortübergreifende Missionsteams eingerichtet.¹⁴ Diese sind mit klaren Verantwortungsbereichen sowie ausreichenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet und binden die beteiligten Ressorts über die Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ein. Innerhalb der sechs in der Zukunftsstrategie als Missionen benannten Zielsetzungen werden jeweils mehrere handlungsleitende Teilmissionen benannt. Die Missionsteams entwickeln mit Blick auf die konkreten Transformationsziele Roadmaps und adjustieren die ergriffenen Maßnahmen auf Basis von Monitoring- sowie Evaluationsprozessen. Bei diesen Prozessschritten gehen die Missionsteams partizipativ vor, d.h. sie beziehen Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft, die verschiedenen föderalen Ebenen sowie die zuständigen Projektträger mit ein.

¹³ Vgl. hierzu und im Folgenden https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf, S. 22f.

¹⁴ Vgl. hierzu und im Folgenden https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf, S. 23 und 26f. Die Expertenkommission erachtet die sechs in der Zukunftsstrategie als Missionen benannten Zielsetzungen als zu breit, um handhabbar zu sein. Deshalb empfiehlt sie, innerhalb dieser übergeordneten Zielsetzungen jeweils mehrere handlungsleitende Missionen zu benennen und für diese Missionen Transformationsziele mit einem konkreten Zeitbezug zu formulieren.

Ebene der Implementation: Missionsbezogene Zuständigkeiten für F&I-Förderprogramme bei den Projektträgern

Die F&I-Förderprogramme für die einzelnen handlungsleitenden Teilmissionen werden jeweils bei einem Projektträger gebündelt. Zudem wird das Projektträgersystem reformiert, indem die Fördermittelverwendung stärker ergebnisorientiert gesteuert wird. Für ihre anspruchsvolle Aufgabe erhalten die ausgewählten Projektträger zusätzliche und auch experimentelle Spielräume. Die Beauftragung für die handlungsleitenden Teilmissionen, ebenso wie die Beauftragung der Projektträger außerhalb dieser Missionen, erfolgt durchgängig auf der Grundlage einer wettbewerblichen Vergabe. Bei den Zuschlagskriterien für die Vergabe ist unter anderem relevant, wie überzeugend die Konzepte der anbietenden Projektträger zur Nutzung zusätzlicher experimenteller Spielräume sind. Für ein agiles Fördermittelmanagement wird die bisherige enge Führung der Projektträger durch die zuständigen Ministerien durch eine ergebnisorientierte Steuerung der Fördermittelverwendung ersetzt.

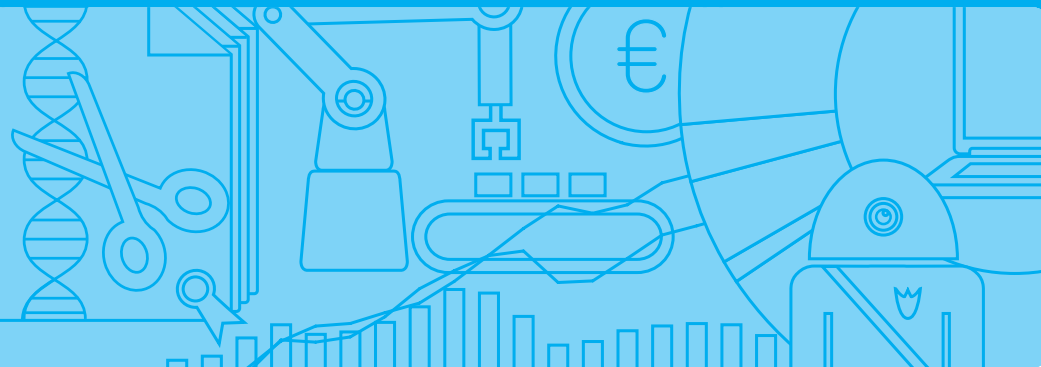
Rückkopplungsprozess zwischen den Ebenen

Eine Kultur des Politiklernens kann nur dann entstehen, wenn innerhalb der Governance-Struktur Rückkopplungsprozesse bestehen. Der Zukunftsausschuss berichtet regelmäßig und ergebnisorientiert dem Bundeskabinett und zudem dem Deutschen Bundestag. Die Missionsteams legen wiederum gegenüber dem Zukunftsausschuss Rechenschaft ab. Und die für die handlungsleitenden Missionen zuständigen Projektträger berichten den entsprechenden Missionsteams.

Einladung zur weiteren Diskussion

Die Expertenkommission legt mit ihrem Policy Brief einen weiteren Beitrag zur laufenden Diskussion um neue Wege und Governance-Strukturen in der F&I-Politik vor. Sie konkretisiert darin ihre Handlungsempfehlungen aus dem aktuellen Jahresgutachten 2023 und betont, dass eine Reform der F&I-Governance auf allen drei Ebenen ansetzen muss. Gleichzeitig nimmt die Expertenkommission zu den von verschiedenen Seiten vorgebrachten Anregungen und Kritiken Stellung. Konstruktive Kritik zum Konzept der Expertenkommission ist herzlich willkommen.

KONTAKT



Expertenkommission
Forschung und Innovation (EFI)

Ansprechpartner:
Dr. Helge Dauchert
Geschäftsstellenleiter
Pariser Platz 6 - 10117 Berlin

Tel: +49 (0) 30 322 982 562
Mail: helge.dauchert@e-fi.de
Web: www.e-fi.de

Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) mit Sitz in Berlin leistet seit 2008 wissenschaftliche Politikberatung für die Bundesregierung und legt dieser jährlich ein Gutachten vor. Zentrale Aufgabe der EFI ist es, die Stärken und Schwächen des deutschen Innovationssystems im internationalen Vergleich zu analysieren und auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen für die Forschungs- und Innovationspolitik zu entwickeln.