INSTITUT FÜR
INNOVATION UND
TECHNIK

Transformatives Regieren für systemischen Wandel:

Für eine neue Art der Politikgestaltung in Deutschland

Nick Wagner, Henriette Ruhrmann, Andrea Kölbel, Lisa Zoth, Andreas Sorge

Impressum

Herausgeber
Institut für Innovation und Technik (iit)
in der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH
Steinplatz 1
10623 Berlin
Tel.: +49 30 310078-111
Fax: +49 30 310078-216
E-Mail: info@iit-berlin.de
www.iit-berlin.de

Autor:innen
Nick Wagner, Policy Design
Henriette Ruhrmann, University College London (UCL)
Andrea Kölbel, Institut für Innovation und Technik (iit)
Lisa Zoth, Dark Horse Innovation
Andreas Sorge, PD – Berater der öffentlichen Hand

Layout
Poli Quintana

Bildnachweis
Adobe Stock/BazziBa

Stand Januar 2023
Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung 4.0 International zugänglich.
ISBN: 978-3-89-750250-5
DOI: 10.5281/zenodo.7675407

Zitiervorschlag
Wagner et al. (2023): Transformatives Regieren für systemischen Wandel. Für eine neue Art der Politikgestaltung in Deutschland, iit Berlin.

Inhalt

Abstract **4**

1 Regieren im Zeitalter systemischer Krisen und systemischen Wandels **5**

2 Leitideen des transformativen Regierens **6**

2.1 Warum eine neue Art der Politikgestaltung notwendig ist: aktuelle Herausforderungen 6

2.1.1 Herausforderungen der politischen Führung 6

2.1.2 Herausforderungen der politisch-administrativen Verwaltung 6

2.1.3 Herausforderung der wissenschaftlichen Politikbegleitung 7

2.2 Worauf transformatives Regieren aufbauen kann: Experimentierräume und Diskurse 8

2.2.1 Erfahrungen aus Experimentierräumen 8

2.2.2 Prinzipien transformativen Regierens 9

2.3 Wie transformatives Regieren gelingen kann: Der transformative Policy Cycle 10

2.3.1 Den transformativen Policy Cycle anwenden 10

2.3.2 Kulturellen und organisationalen Wandel beschleunigen 12

3 Quellen und Literatur **15**

Abstract

Die großen Herausforderungen unserer Zeit bedürfen eines proaktiven, gestaltenden Staates, der sich entschlossen der systemischen Krisen und dringend notwendigen Transformationsprozesse annimmt. An Missionen ausgerichtet, gilt es für Politik und öffentliche Verwaltung wirksame Interventionen mit gesellschaftlichen Partnern zu gestalten und effizient umzusetzen.

Mit dem *transformativen Policy Cycle* schlagen wir einen Prozess der agilen, evidenzbasierten und ko-kreativen Politikgestaltung vor. Dieser soll einen Beitrag dazu leisten, die verschiedenen bestehenden Lösungsansätze für den schwierigen Umgang mit Komplexität und systemischem Wandel zu integrieren. Diese neue Art der transformativen Politikgestaltung basiert auf einer vertieften Zusammenarbeit von Entscheidungs-, Planungs- und Konsultationsebene. Drei iterativ miteinander verzahnte Phasen ermöglichen es, (1) Probleme in ihrem systemischen Kontext zu verstehen und Missionen für staatliches Handeln zu definieren. Zur Erfüllung der Missionen werden (2) Wirkungsmodelle und Interventionen gestaltet und hinsichtlich ihrer Effekte und Akzeptanz getestet. Diese abgesicherten Interventionen gilt es (3) zu implementieren und hinsichtlich ihrer Wirkungen zu evaluieren. Die Wirkungsmessung erlaubt die Skalierung erfolgreicher Maßnahmen bzw. ein politisches Nachsteuern bei unzureichenden oder unerwünschten Effekten.

Angesichts teils existenzieller Krisen bedeutet diese Art des *transformativen Regieren*s Handlungsoptionen konsequent ex-ante und ex-post anhand festgelegter Kriterien evidenzbasiert zu bewerten. Auf dieser Grundlage kann ein demokratisch legitimierter Interessenausgleich stattfinden. Um *transformatives Regieren* zu ermöglichen, sollte politisch-administratives Führungspersonal die etablierten Prozesse der Politikgestaltung kritisch hinterfragen und mit Offenheit neuen Ansätzen gegenübertreten. Die gegenwärtigen Suchbewegungen hin zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit externen Partnern und zu neuen agilen Arbeitsweisen gilt es zu beschleunigen. Bestehende Satellitenlösungen innovativen Arbeitens sollten hinsichtlich einer Integration in die Kernorganisationen – auch im Sinne der Gestaltung eines Ministeriums für die Zukunft – entschlossen vorangetrieben werden, nicht zuletzt um auf unvorhergesehene systemische Krisen besser vorbereitet zu sein.

1 Regieren im Zeitalter systemischer Krisen und systemischen Wandels

Aktuell begegnen wir einer neuen Qualität politischer Herausforderungen: Aufgaben, deren Lösung in der Transformation gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Systeme liegt. Der Angriffskrieg von Russland auf die Ukraine demonstriert beispielhaft den engen systemischen Zusammenhang zwischen Sicherheits-, Energie- und Klimakrise (siehe auch Barnhoorn et al., 2022). Die Gleichzeitigkeit und Komplexität dieser gegenwärtigen, sich wechselseitig bedingenden und verstärkenden – und teils existenziellen – Krisen führen die etablierten Routinen und Instrumente der Politikgestaltung an ihre Grenzen. Politische Problemstellungen sind im Zeitalter multipler Krisen durch *wickedness* gekennzeichnet (Head, 2022; Rittel & Webber, 1973). Das heißt, sie sind von vielschichtiger Unsicherheit gekennzeichnet, unbeständig, komplex, multikausal, interdependent, mehrdeutig und aufgrund divergenter Standpunkte oft schwer zu lösen. Und dennoch sind Krisenbewältigung und systemischer Wandel eine notwendige gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die auch für die deutsche Regierung an oberster Stelle steht:

„Als größte Industrie- und Exportwirtschaft Europas steht Deutschland in den 2020er Jahren jedoch vor tiefgreifenden Transformationsprozessen im globalen Wettbewerb – von der Dekarbonisierung zur Einhaltung des 1,5-Grad-Pfads über die digitale Transformation bis hin zum demografischen Wandel."
(KoaV, 2021, S. 24)

Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse ist dabei von hoher Bedeutung. So galt der Umgang mit der Covid-19-Pandemie als „Stresstest für das Beratungssystem" (Molthagen-Schnöring & Wöpking, 2021). In Folge dessen drängen prominente Institutionen und Politiker:innen auf eine Neuausrichtung der wissenschaftlichen Politikberatung oder fordern ein eigenständiges Gremium zur Krisenberatung (Allianz der Wissenschaftsorganisationen, 2021; Deutscher Bundestag, 2022; Heilmann & Schön, 2020; JRC, 2022; Lauterbach, 2022; Schmutte & Kroemer, o. J.; Wissenschaftsrat, 2021). Jedoch gelten sowohl rein von Expert:innen getriebene Lösungen als auch administrative Routinelösungen bei der Bewältigung von *wicked problems* als nicht zielführend (Australian Public Service Commission, 2007; Head, 2008). Vielmehr bedarf es einer Anpassung unserer Verhaltens- und Arbeitsweisen, damit *transformatives Regieren* gelingt (Berr et al., 2022; Edler et al., 2022; Rückert-John et al., 2016). Die bisherigen Impulse einer Modernisierung des politisch-administrativen Betriebs haben jedoch nicht ausreichend zu Praktiken und Routinen geführt, die ermöglichen, systemische Herausforderungen sowohl ganzheitlich und wirksam zu lösen als auch effizient Leistungen zu erbringen. Wie also muss Politikgestaltung verändert werden, damit sie den spezifischen Anforderungen systemischer Herausforderungen genügt?

Mit diesem Beitrag richten wir uns an Entscheidungsträger:innen in Politik und öffentlicher Verwaltung. Wir diskutieren die Notwendigkeit und Funktionsweise einer transformativen Art der Politikgestaltung. Gleichzeitig möchten wir einen Beitrag zur Erweiterung des Diskurses zur Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit des Staates und der strategischen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung leisten. Beides sind zentrale Voraussetzungen dafür, systemische Krisen erfolgreich zu bewältigen. Im ersten Teil des Beitrags werden zuerst die Reibungspunkte traditioneller Prozesse der Politikgestaltung im Umgang mit systemischen Krisen vorgestellt. Außerdem wird betrachtet, nach welchen Prinzipien *transformatives Regieren* funktioniert und in welchen Experimentierräumen die Effektivität transformativer Prinzipien schon unter Beweis gestellt worden ist. Im zweiten Teil stellen die Autor:innen vor, wie diese transformativen Prinzipien entlang des gesamten *Policy Cycles* in die Politikgestaltung integriert werden können und welcher Rahmenbedingungen es hierfür bedarf.

Definition: Der *transformative Policy Cycle* ist ein Modell für politisch-administratives Handeln, das auf systemischen Wandel abzielt. Er ist gekennzeichnet durch (1) eine vorausschauende und missionsorientierte politische Führung mit dem Willen zur systemischen Veränderung, die sich in ihren Entscheidungen wissenschaftlicher und praktischer Evidenz verpflichtet, (2) sektoren-, ressort- und ebenenübergreifende Ko-Kreation entlang systemischer Problemlagen sowie (3) ex-ante und ex-post evidenzbasierte Bewertung politischer Interventionen. Dabei gilt es, Hebel und Anreize zu erkennen und zu nutzen, welche Verhaltensänderungen befördern, Wandel ermöglichen und beschleunigen. Im Kontext sich verengender Lösungsräume werden Interventionen priorisiert, welche die größte Wirksamkeit versprechen.

2 Leitideen des transformativen Regierens

Politikgestaltung im Zeitalter der Krisen bedarf eines neuen Ansatzes, der auf Wissen über die systemische Einbettung von Problemen sowie über Wirkungen von Interventionen basiert. Ist politisches Handeln dabei darauf gerichtet, einen systemischen Wandel zu erreichen, nennen wir dieses Handeln *transformatives Regieren*. Anwendungsbereiche dieser Art der Politikgestaltung sind demnach die notwendigen systemischen Transformationsprozesse unserer Zeit. Um systemischen Wandel zu ermöglichen, müssen politische Entscheidungsträger:innen diejenigen Hebel und Anreize kennen und nutzen, die Veränderung ermöglichen. Insbesondere während Krisen mit sich verengenden Lösungsräumen sind Interventionen zu priorisieren, welche die größte Wirksamkeit versprechen oder Veränderung beschleunigen. Hierzu bedarf es mit dem *transformativen Policy Cycle* eines systematischen Prozesses, der Elemente des *Systemic Designs*, der *Ko-Kreation* und der Wirkungsmessung von Interventionen integriert. Mit diesem neuen Prozess einher gehen erweiterte fachlich-methodische Anforderungen an das Personal auf Planungsebene sowie entsprechende innovations- und kollaborationsfördernde Strukturen in der Verwaltung. Es bedarf des politischen Willens, die notwendigen organisationsinternen und -übergreifenden Veränderungen anzustoßen und zu beschleunigen.

2.1 Warum eine neue Art der Politikgestaltung notwendig ist: aktuelle Herausforderungen

2.1.1 Herausforderungen der politischen Führung

Aktuelle wissenschaftliche Studien zeichnen übereinstimmend das Bild, dass gerade angesichts komplexer Problemlagen viele politische Entscheidungsträger:innen sich bei der Ausrichtung ihrer Politik eher von krisenhaften Ereignissen als von vorausschauenden Praktiken leiten lassen (z. B. OECD, 2022; Burrows & Gnad, 2018). Politisches Handeln erfolgt damit häufig unter großem Zeitdruck und ist mitunter zufallsgetrieben, wobei sich die Komplexität der Problemlagen lähmend auswirken kann (Hannon et al., 2022). Gegenüber neuartigen, schwer vorhersehbaren, dringlichen oder dynamischen Herausforderungen bleiben Regierungen im reaktiven Modus und somit ständig im Rückstand. Folglich erweisen sich auch nach Einschätzung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, 2022) reaktive Ansätze der Politikgestaltung als „zunehmend unzureichend".

Die mit systemischen Herausforderungen einhergehende Ungewissheit bezüglich ihrer Ursachen, der zu erwartenden Risiken oder der Effekte von Maßnahmen erschweren es politischen Entscheidungsträger:innen wirksame Interventionen – zumal innerhalb einer Wahlperiode – durchzusetzen oder führen gar zu Untätigkeit, bis negative oder krisenhafte Ereignisse eintreten und politisches Handeln erzwingen (OECD, 2022). Diese politische Vorsicht und rationale Strategie der Risikovermeidung hindert Regierungen schnell zu handeln, wenn dies notwendig wäre.

Stattdessen zeigt sich wiederholt politisches *cherry picking*, also die Beschränkung auf gut sichtbare, greifbare Teile komplexer Probleme. Die funktionelle Arbeitsteilung in Ressorts und Referate, ein ständiger politisch tagesaktueller Erfolgsdruck, aber auch Budgetierungsprozesse verstärken diesen Effekt und führen zu fehlenden ganzheitlichen und langfristigen Ansätzen der Problemlösung. Die öffentliche Erwartung oder die wahrgenommene Erwartung schneller politischer Erfolge kann zudem dazu führen, dass voreilig Maßnahmen ergriffen werden, selbst wenn die Ursachen und Wirkzusammenhänge unsicher sind. Diese voreiligen Maßnahmen können ideologisch begründet oder von divergierenden politischen Interessen getrieben sein (Head, 2008; OECD, 2022; Warnke et al., 2022).

2.1.2 Herausforderungen der politisch-administrativen Verwaltung

Politisch-administratives Handeln ist strukturell und prozessual nicht auf *wickedness* und systemische Herausforderungen eingestellt. Lösungen für systemische Krisen oder Transformationsprozesse liegen selten im Zuständigkeitsbereich einer einzelnen Organisation oder gar Organisationseinheit (Australian Public Service Commission, 2007). Sie erfordern eine sektoren-, ressort- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit. Mechanismen und Logiken der öffentlichen Verwaltung sind jedoch auf im Tagesgeschäft dienliche Spezialisierung und funktionale, teils kleinteilige, Arbeitsteilung statt auf Zusammenarbeit ausgerichtet.

Die funktionale Spezialisierung in der Verwaltung führt zu einer selektiven – und damit unzureichenden – Wahrnehmung, Eingrenzung und Bearbeitung komplexer Problemlagen. Negative Effekte der eigenen Intervention oder Wechselwirkungen können leichter übersehen oder nicht berücksichtigt werden. In Situationen großer Dringlichkeit führt diese Form der Arbeitsteilung zu einer hohen Arbeitsbelastung und Überlastung.[1]

1 So sprach der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Robert Habeck im Kontext der Energiekrise die Dauerbelastung einzelner Fachreferate an: „‚Die Leute, irgendwann müssen die auch schlafen und essen. (...) Es ist jetzt kein Scheiß, den ich erzähle: Die Leute werden krank. Die haben Burnout, die kriegen Tinnitus. Die können nicht mehr.' Es seien immer die gleichen Leute, die die Gesetze machten, weil das Haus so aufgebaut sei." (FAZ, 2022)

Ferner können Beiträge anderer Verwaltungseinheiten für Lösungsansätze oder Synergieeffekte nur schwer genutzt werden. Grund hierfür ist der als „negative Koordination" (Scharpf, 1973) bezeichnete Prozess der Entscheidungsfindung über Mitzeichnungsverfahren. Im zuständigen Fachreferat vorbereitete Entscheidungen werden hinsichtlich etwaiger negativer Auswirkungen durch andere Organisationseinheiten geprüft und ggf. Kompromisse gesucht (Bogumil & Jann, 2020, S. 138 ff. nach Warnke et al., 2022). Dies führt zu fehlenden fachübergreifenden, ganzheitlichen Lösungsansätzen und hohen Koordinierungsaufwänden, verschärft durch divergierende organisationale und parteipolitische Interessen, heterogene disziplinäre Prägungen sowie fehlende gemeinsame Denk- und Austauschräume (Head, 2008; Warnke et al., 2022).

Folge dieser Praktik sind ein „hoher Leidensdruck" in den Bundesressorts und eine „starke Suchbewegung" bezüglich kreativer und kollaborativer Arbeitsweisen (Warnke et al., 2022, S. 57). Die Etablierung horizontaler Strukturen soll die genannten Hemmnisse abschwächen und zu einem gemeinsam erarbeiteten Verständnis des Gesamtbildes beitragen. Verwaltungswissenschaftliche Forschungsarbeiten belegen, dass bisherige Versuche, das etablierte Ressortdenken durch interministerielle Arbeitsgruppen zu überwinden, noch zu kurz greifen (Radtke et al., 2016).

2.1.3 Herausforderung der wissenschaftlichen Politikbegleitung

Die erfolgreiche Bewältigung systemischer Krisen und systemischen Wandels ist abhängig davon, wie gut es Politik und Verwaltung gelingt, einerseits Daten und wissenschaftliche Erkenntnisse im Prozess der Politikgestaltung zu nutzen und andererseits Kenntnis über die Effekte und Wirkungen ihrer Interventionen zu erhalten (Bovenschulte et al., 2022). In Deutschland mangelt es jedoch zu oft an empirischen Daten, durch die die Lage und mögliche Folgen systematisch eingeschätzt und die Entscheidungsfindung erleichtert werden könnten (Kuhlmann et al., 2021; Molthagen-Schnöring & Wöpking, 2021; Weber, 2022).

Das Vertrauen in die Wissenschaft ist hoch (Riphahn & Schnitzer, 2022; Ruhrmann, 2022b) und Austausch mit der Wissenschaft wird systematisch von Abgeordneten und Ministerien unterstützt[2]. Trotzdem werden nach Einschätzung von Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach (2022, S. 57) wissenschaftliche Erkenntnisse und Evidenz in der Politikgestaltung „parteipolitisch eingefärbt, nicht verbindlich, meist unterdosiert, und (...) zu spät in den Gang der Gesetzgebung eingebracht". Wissenschaftliche Erkenntnisse „sickern" vielmehr zeitlich versetzt u.a. über Medien, Publikationen oder Anhörungen in politisch-administratives Handeln ein oder werden genutzt, um die Erreichung politisch vor-entschiedener Ziele instrumentell abzusichern oder Maßnahmen zu legitimieren (Wollmann, 2013, S. 10).

Dabei bieten Deutschlands plurales Wissenschaftssystem und die umfangreich ausgeprägte wissenschaftliche Beratungslandschaft gute Voraussetzungen, evidenzbasierte Maßnahmen zu entwickeln. Doch gerade in Situationen der Bedrohung, Unsicherheit und Dringlichkeit treten die der Zusammenarbeit inhärenten Spannungsverhältnisse verstärkt zutage (Berr et al., 2022). Kritisch ist insbesondere der knappe Zeitrahmen, in den sich wissenschaftliche Politikberatung oft fügt (Ruhrmann, 2022c; Weber, 2022; Wissenschaftsrat, 2021) sowie eine unzureichende „situations- und adressatengerechte" (Riphahn & Schnitzer, 2022; Wissenschaftsrat, 2021, S. 18) redaktionelle Aufbereitung der Erkenntnisse und Empfehlungen. Die insbesondere bei systemischen Herausforderungen notwendige interdisziplinäre Fundierung wissenschaftlicher Empfehlungen ist jedoch durch eine mangelnde Pluralität bei der Besetzung von vielen Kommissionen nicht gegeben. Vielmehr sind nur sehr wenige Wissenschaftler:innen an Beratungsprozessen beteiligt (Ruhrmann, 2022a; Wissenschaftsrat, 2021), sodass die Vielfalt an vertretenen Disziplinen und Positionen leidet.

Angesichts solcher Defizite werden Rufe nach einer neuen Form der wissenschaftlichen Politikberatung laut (Allianz der Wissenschaftsorganisationen, 2021; Berr et al., 2022; Deutscher Bundestag, 2022; Molthagen-Schnöring & Wöpking, 2021; Ronzheimer, 2022; Schmutte & Kroemer, o. J.). Auch bei der Nachbereitung von Interventionen können Evidenz und wissenschaftliche Erkenntnisse besser genutzt werden. Wirkungs- und Erfolgskontrollen[3] im Sinne einer wirtschaftlichen Bewertung von Interventionen sind zwar mit der Bundeshaushaltsordnung[4] im politisch-administrativen Handeln verankert. Aktuell fehlen jedoch oft soziale oder ökologische Kriterien in der Betrachtung (Brundtland Kommission des Deutschen Bundestags, 1998), die eine ganzheitliche Erfassung und Bewertung von Effekten ermöglichen. So lässt sich zwar eine „Expansion von Evaluationen"

2 Beispielsweise durch Fachabteilungen der Ministerien (für die Regierung), wissenschaftliche Beiräte in Ministerien, Sachverständigenräte der Bundesregierung, Kommissionen, individuelle Beratung, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, wissenschaftliche Beratungen in Gesetzgebungsverfahren (Lauterbach, 2022).

3 Hierzu zählen *ex ante* Evaluationen (z. B. in der Form der Gesetzesfolgenabschätzung), *ex post* Evaluationen (bspw. Wirkungsanalysen für alle bundesrechtlichen Regelungsvorhaben durch den Nationalen Normenkontrollrat (Nationaler Normenkontrollrat, 2023)) oder *begleitende* Evaluationen (z. B. als Auftragsforschung) (Wollmann, 2013).

4 Entsprechend Bundeshaushaltsordnung § 7 Abs. 2 sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hieraus leitet sich die Verpflichtung zu Evaluationen politischer Maßnahmen ab.

(Straßheim & Schwab, 2020) beobachten, jedoch bleibt diese eindimensional und betrachtet verengt finanzielle Effekte.

Ferner zeigen sich erhebliche Defizite bei der Verwendung der Erkenntnisse (Spiel & Bergsmann, 2009: 465 nach Wollmann, 2013; Veit, 2010 nach Warnke et al., 2022; Straßheim & Schwab, 2020). So zählt der Bundesrechnungshof für 2022 zahlreiche Beispiele auf, „in denen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes nicht zielgerichtet, ineffizient und wirkungsschwach war" (Bundesrechnungshof, 2022). Ebenso erfahren Wirkungsmodelle (Balthasar & Fässler, 2017) bei der Gestaltung von Strategien und Interventionen im politischen Prozess sowie bei der Überprüfung des Fortschritts und der Wirksamkeit politischer Maßnahmen noch zu wenig Aufmerksamkeit (DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e. V., 2020; Wessels, 2020). Es ist also zumindest fraglich, ob und in welchem Umfang die Ergebnisse von Evaluationen in Politik und Verwaltung für Informations-, Lern- und Steuerungsprozesse genutzt werden.

2.2 Worauf transformatives Regieren aufbauen kann: Experimentierräume und Diskurse

2.2.1 Erfahrungen aus Experimentierräumen

Gleichzeitig lassen sich im internationalen wie auch nationalen Kontext Suchbewegungen in Richtung innovations- und missionsorientierter, evidenzbasierter und agiler Ansätze der Politikgestaltung beobachten. Diese führen entlang der identifizierten Problemfelder zu einer Reihe konkreter Pilotvorhaben in der öffentlichen Verwaltung.

Suchbewegungen in Deutschland

Die im Jahr 2018 gestarteten Fellowship-Programme *Tech4Germany* bzw. *Work4Germany* stellen eine strategische Öffnung von Bundesministerien dar und ermöglichen es, externes Wissen für Innovationsprozesse und interne Veränderungsprozesse zu nutzen (DigitalService, 2022). In größerem Maße konnte die Bundesregierung 2020 über den Hackathon *#WirVsVirus* und 2022 mit dem Folgeprogramm *UpdateDeutschland* auf externe Wissensgeber:innen zurückgreifen (Bundesregierung, 2023b). Beide *Open-Social-Innovation*-Formate setzten auf agile Methoden und breite gesellschaftliche Beteiligung bei der Identifikation von Problemen und deren Bewältigung. Im Unterschied zu temporären Personalmaßnahmen und Sprint-Formaten ist die 2018 etablierte *Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft* des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als eigenständige, agile Organisationseinheit eher langfristig orientiert, bündelt ministeriumsinterne Prozesse und ermöglicht zugleich die Zusammenarbeit mit externen Wissensgeber:innen (BMAS, 2023). Kombiniert wird die offene Zusammenarbeit mit Wissenschaftler:innen und Bürger:innen mit prototypischen Tests von Politikalternativen im Politiklabor *Wirksam regieren* der Bundesregierung (Bundesregierung, 2023a).

Weitere konzeptionell-strategische Überlegungen skizzieren ein *Zukunftslabor* für die strategische Vorausschau (Warnke et al., 2022); die Digitalstrategie der Bundesregierung benennt ein *GovLabDE* zur Arbeit an ressortübergreifenden komplexen Projekten und in der Zukunftsstrategie Forschung und Innovation (BMBF, 2022) sind *Missionsteams* als agile, ressortübergreifende und themenspezifische Steuerungseinheiten vorgesehen. Im Jahr 2021 hat ein interdisziplinäres Team im Crisis Science Project für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) den Ansatz des *Crisis Science Hubs* zur verbesserten Krisenreaktion entwickelt (Berr et al., 2022). Eine vertiefende, ko-kreative Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung sollte dazu führen, dass ein gemeinsames Verständnis komplexer Krisenlagen erreicht und wissenschaftliche Expertise in politische Handlungsoptionen übersetzt werden kann (ebd.). Auf Landesebene bzw. kommunaler Ebene finden sich beispielsweise das *CityLAB Berlin* (CityLAB Berlin, 2023) als Innovationslabor für Stadtentwicklung und Digitalisierung sowie der Think & Do Tank *Neuland21* mit dem Fokus auf den zukunftssicheren ländlichen Raum (Neuland21, 2022). Beide Vorhaben sind öffentlich gefördert. Enger auf die Verbesserung der Datengrundlage und Datenkompetenzen für Entscheidungen und Verwaltungshandeln fokussiert sind die *Datenlabore* verschiedener Bundesministerien (Bundesregierung, 2022).

Suchbewegungen im Ausland

Deutschland schließt mit diesen Experimentierräumen zu vergleichbaren internationalen Entwicklungen auf. Beachtenswert ist das dänische *MindLab* (2002–2018), das erste ressortübergreifende Innovationslabor des öffentlichen Sektors (The GovLab, 2016). Im Vordergrund stand hier die Zusammenarbeit mit Bürger:innen als Nutzer:innen öffentlicher Services mit dem Ziel, diese anhand von Design-Methoden zu optimieren. Ebenso priorisiert das *Helsinki Design Lab* (Finnland) einen strategisch-systemischen Design-Ansatz (Helsinki Design Lab, 2013). Design und die Einbindung von Bürger:innen sind ebenso zentral im Policy Lab des Vereinigten Königreichs (Policy Lab, 2022), dem US-amerikanischen *Lab@OPM* (Lab@OPM, 2022) und dem Human Experience Lab in Singapur (Civil Service College Singapore, 2013). Im französischen Labor *La 27e Région* (Frankreich) liegt der Fokus auf erfahrbarer *action research* in multidisziplinären Teams mit Design-Expertise im Vordergrund (La 27e Région, 2022). Das österreichische Innovationslabor *GovLab Austria* fokussiert sich ebenfalls auf prototypisches Testen von innovativen Projekten (GovLab Austria, 2022). Mit der britischen *Evaluation Task Force* (Evaluation Task Force, 2023a) und dem *What Works Network* (Evaluation Task Force, 2023b) liegen ferner Referenzprojekte für eine Stärkung evidenzbasierter Entscheidungen im staatlichen Handeln vor.

Den genannten Beispielen ist gemein, dass sie ein neues Verständnis vom Prozess der Politikgestaltung beinhalten. Zentrales Merkmal ist dessen Öffnung für neue Wissengeber:innen in agilen Formen der Zusammenarbeit. Diese Öffnung erleichtert nicht nur neues Wissen aufzunehmen. Vielfältige Perspektiven stellen zudem sicher, bedarfsgerechte, besser akzeptierte Lösungen zu entwickeln. Indem politisch-administratives Personal mit vielfältigen Akteur:innen, agilen Methoden und in innovationsfördernden Räumen arbeitet, wird ein kultureller Wandel in Politik und Verwaltung eingeleitet, der langfristig dazu beiträgt, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit des Staates zu erhöhen.

2.2.2 Prinzipien transformativen Regierens

In Diskursen um die Modernisierung der Verwaltung, die Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors, die wissenschaftsbasierte Politikberatung oder die Missionsorientierung im Regierungshandeln werden Lösungsansätze für den Umgang mit *wickedness* und systemischen Herausforderungen genannt. In Lern- und Experimentierräumen konnten neue Praktiken der Politikgestaltung angewandt werden. Aus diesen Diskursen und Lernerfahrungen leiten wir zentrale Prinzipien des transformativen Regierens ab:

1. *Systemisch-ganzheitlich:* Die Bewältigung transformativer Krisen bedarf einer systemisch-ganzheitlichen Herangehensweise und Politikgestaltung, die Probleme nicht als Symptom in Isolation, sondern als Ausschnitt komplexer interdependenter Systeme mit vielschichtigen Ursachen versteht. Für die Verwaltungspraxis gewinnt so *Systems Thinking* als Methode zunehmend an Bedeutung (Government Office for Science, 2022).

2. *Missionsorientiert:* Angesichts systemischer Komplexität gilt es, große politische Ziele in Missionen zu übersetzen, anhand derer Fortschritt und die Wirkung politischer Maßnahmen messbar werden. Missionsorientierung in der Politik entstammt dem Diskurs zur Steuerung von Innovationsprozessen. Geprägt von Mariana Mazzucato zielt Missionsorientierung darauf ab, grundsätzlich unsichere und ergebnisoffene Innovations- und Wandelprozesse politisch zu steuern (EFI Commission, 2021; Kattel & Mazzucato, 2018; Mazzucato, 2018a, 2018a, 2018b).

3. *Vorausschauend:* Um den politischen Weg zum Erreichen von Missionen zu planen, ist Vorausschau unabdingbar. Es gilt, Bedarfe an partizipativem Austausch, Kollaboration und Evidenz zu planen, sodass Akteure frühzeitig und mit ausreichend Zeit in Prozesse eingebunden werden können. Methoden der strategischen Vorausschau (Foresight) erlauben es, statt einer reaktiven Bewältigung von Krisen Resilienz zu erreichen (Bovenschulte et al., 2021; Warnke et al., 2022; Wittpahl, 2022).

4. *Daten- und evidenzbasiert:*[5] Politikgestaltung gewinnt angesichts der aktuellen Krisen mit hohem wissenschaftlichem Informationsbedarf an neuer Bedeutung. 69 Prozent der Abgeordneten aus Bundes- und Landtagen erwarten einen wachsenden Bedarf an wissenschaftlicher Beratung für die politische Arbeit (Ruhrmann, 2022b). Diesen Trend sehen auch der Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Technologiefolgenabschätzung (Deutscher Bundestag, 2022) und das Joint Research Centre der EU Kommission (JRC, 2022). Im angloamerikanischen Raum hat der Diskurs der evidenzbasierten Politikgestaltung bereits eine vierzigjährige Tradition (Baron, 2018; Yanow, 2022). Es Bedarf in Zukunft einer stärkeren Einbindung zweier Arten von Evidenz, zum einen zum Vergleich von Handlungsoptionen (ex-ante Evidenz) und zum anderen zur Evaluation der Wirksamkeit des gewählten Handlungspfads (ex-post Evidenz).

5. *Partizipativ und kollaborativ:* Ebenso erfordert die systemische Natur der aktuellen Krisen die Akzeptanz und Einbindung vielfältiger Akteure im Rahmen von partizipativen und kollaborativen Prozessen. Hierbei bedarf es einer Kollaboration politischer Akteure über Ressortgrenzen hinweg, der Einbindung von Wissenschaftler:innen diverser Disziplinen, wirtschaftlicher Akteure sowie von Bürger:innen beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Organisationen, die die Anliegen verschiedener Bevölkerungsgruppen organisiert vertreten (Head, 2008). Kollaboration als Prinzip und Methode entstammt heute vor allem dem Diskurs um Innovationsprozesse und -politik (Carayannis & Campbell, 2009). Zunehmend werden neue analoge und digitale Kollaborationsmethoden für sektorübergreifenden Austausch entwickelt (Fraunhofer IAO Center for Responsible Research and Innovation CeRRI, 2023).

5 Auf EU-Ebene dreht sich der Diskurs eher um sogenannte evidenzinformierte statt evidenzbasierte Politikgestaltung. Damit wird den Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung Rechnung getragen: Selbst wenn ein bestimmtes Thema bereits gut erforscht ist, werden Entscheidungsträger:innen nie alle Fakten in Betracht ziehen und die langfristigen, teils auch nicht-intendierten Auswirkungen ihrer Entscheidung absehen können. Dafür sind die Probleme zu komplex, der aktuelle Erkenntnisstand häufig mehrdeutig und die Rahmenbedingungen zu unbeständig (JRC, 2022, S. 30–31).

6. *Agil und ko-kreativ:* Ein Schlüsselprinzip in der Bewältigung transformativer Krisen ist Agilität. Wegen der Unbeständigkeit und Unsicherheit sowie der sich schnell ändernden Informationslage (zum Beispiel im Kontext der COVID-19-Pandemie) ist es unabdingbar, agil und flexibel zu handeln. Agilität beschreibt hierbei das iterative Vorgehen im Verstehen von Problemen sowie der Entwicklung und des Testens von möglichen Lösungsansätzen. Zentral ist hierbei prototypisch die Akzeptanz und Wirkung von Maßnahmen zu testen und sie vor dem Hintergrund neuer Informationen anzupassen, bevor sie im großen Maßstab umgesetzt werden. Agile Methoden, wie Design Thinking, gewinnen in diesem Kontext an Bedeutung für Politik und Verwaltung (Bason, 2018; Kershaw et al., 2017). Werden relevante Stakeholder aktiv in diesen Prozess eingebunden und Wissen oder Lösungen gemeinschaftlich erarbeitet, spricht man von Ko-Kreation.

7. *Lern- und innovationsfähig:* Wichtige Erkenntnisse zur Wirkweise politischer Maßnahmen können stets dann erlangt werden, wenn Policy-Ansätze im Kleinen erprobt und daraus Lehren für die Systemebene gezogen werden können (Wittmayer et al. 2020). Empirische Analysen haben gezeigt, dass Experimentierräume, in denen ein Austausch ermöglicht und erste Lösungsansätze ausprobiert, ausgewertet und breit kommuniziert werden, ein zentraler Hebel für die Entfaltung von Wirkungen auf Gesamtsysteme sind. Sie demonstrieren, wie neue Praktiken Transformationszielen dienen, und tragen zur Verbreiterung der Akzeptanz bei (z. B. Wunder et al. 2019, S. 107-108). Erste Erfahrungen mit der Erprobung innovativer Technologien und Geschäftsmodellen können Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen gemeinsam mit Wissenschaft und Verwaltung in Reallaboren sammeln. Diese zeitlich und oft räumlich begrenzten Experimentierräume zielen auch darauf ab, staatliche Regeln und Vorgaben testweise zu öffnen und evidenzbasiert weiterzuentwickeln.

Prinzipien transformativen Regierens

- systemisch-ganzheitlich
- missionsorientiert
- vorausschauend
- daten- und evidenzbasiert
- partizipativ und kollaborativ
- agil und ko-kreativ
- lern- und innovationsfähig

2.3 Wie transformatives Regieren gelingen kann: Der transformative Policy Cycle

Um systemischen Wandel wirksam gestalten zu können, bedarf einer neuen Art der Politikgestaltung; einer die über vereinzelte und temporäre Beteiligungsformate und Experimentierräume hinausgeht. Mit dem Policy Cycle steht ein etabliertes Modell zur Beschreibung und Gestaltung politischen Handelns von Regierungen zur Verfügung. Der zyklische Prozess ist in spezifische Phasen unterteilt: Problemdefinition, Agenda Setting, Policy Entscheidung, Implementierung, Evaluation, Problem(re-)definition (Schubert & Klein, 2011). Dieser Prozess genügt jedoch den aktuellen systemischen Herausforderungen nicht mehr. Es gilt, den klassischen Policy Cycle neu zu denken, die Prinzipien *transformativen Regierens* in jede Phase zu integrieren und im Besonderen der Problemerkenntnis mehr Zeit und Aufmerksamkeit zu widmen. Diese lässt sich aufgrund der beschriebenen, oft herrschenden *wickedness* nicht mit den bisherigen Instrumenten bewältigen, sondern erfordert eine umfassende, multiperspektivische und kontinuierlich hinterfragende Betrachtung.

2.3.1 Den transformativen Policy Cycle anwenden

Der adaptierte Policy Cycle für transformative Politikgestaltung integriert die Anforderungen an eine zukunftsgerechte Politik in Zeiten großer systemischer Krisen und Transformationen (siehe Abbildung 1). Im Kern steht die enge Zusammenarbeit dreier **Ebenen der transformativen Politikgestaltung**, deren enge Verzahnung für unabdingbar ist:

- Planungsebene (zentrale Akteure: Fachreferate in Ministerien, Arbeitsgruppen in Parteien und Fraktionen)
- Entscheidungsebene (zentrale Akteure: Politische Spitze der Ministerien, Parteien, Abgeordnete)
- Konsultationsebene (zentrale Akteure: Nachgeordnete Behörden, Wissenschaftler:innen, Bürger:innen)

Die Zusammenarbeit der drei Ebenen entlang des Policy Cycle ist hierbei in drei grundlegende, iterativ miteinander verknüpfte **Phasen der transformativen Politikgestaltung** aufgeteilt:

1. Explorieren und Definieren: Problem und System verstehen und Mission definieren
2. Gestalten und Testen: Interventionen entwickeln und testen
3. Implementieren und Evaluieren: Interventionen umsetzen und evaluieren

Phase 1: Explorieren und Definieren

Die erste Phase des Explorierens und Definierens beginnt mit einer Handlungsnotwendigkeit, die gesellschaftlich und politisch wahrgenommen wird und auf die von Entscheidungs- oder Planungsebene reagiert wird. Die Entscheidungsebene formuliert eine parteiübergreifende Zukunftsvision und verpflichtet sich, politische Instrumente zum Erreichen der Vision evidenzbasiert auszuwählen. Die Planungsebene leitet in Zusammenarbeit mit der Konsultationsebene einen Prozess der offenen Exploration des Problems und Systems und schlägt politische Missionen vor, deren Wirkung empirisch messbar ist. Die Phase endet mit einer politischen Festlegung einer messbaren Mission durch die Entscheidungsebene.

In Phase 1 steht die *Entscheidungsebene* im Vordergrund. Für Entscheidungsträger:innen ist es zentral, dass in ihrem jeweiligen Handlungs- und Legitimationskontext ein breites Bewusstsein für die Handlungsnotwendigkeit und eine wünschenswerte Zukunftsvision entsteht. Wichtig ist hier, dass ein Konsens entsteht, sich als Handlungskoalition der Zukunftsvision zu verpflichten und die politischen Instrumente zu deren Erreichen evidenzbasiert auszuwählen. Entscheidungsträger:innen sollten hier voreilige Problemdefinitionen und sogenanntes Cherry-picking vermeiden und stattdessen eine Exploration des Problems und seiner zugrunde liegenden Ursachen ermöglichen.

Die *Planungsebene* arbeitet bei der Exploration eng mit der *Konsultationsebene* zusammen. Wissen und Perspektiven externer Wissensträger:innen können in diesem Öffnungsprozess aufgenommen werden, aber auch die Bedarfe der von Problem oder Intervention Betroffenen. So können Probleme und ihre systemische Einbettung besser verstanden und divergierende Interessen und Ziele frühzeitig gebündelt werden. Diese spezifische Form der ko-kreativen Wissensgenerierung und des gemeinsamen *Sensemakings* (Berr et al., 2022) geht über die ebenfalls nutzbaren Kompetenzen der verwaltungsinternen Fachreferate, parteiinterner Arbeitsgruppen, wissenschaftlicher Dienste oder von Sachverständigenanhörungen hinaus. Für diese Zusammenarbeit gilt es, ausreichende (zeitliche) Ressourcen bereitzustellen. Hilfreich sind hierbei Methoden des *Design und Systems Thinking*.

Auf Basis dieses ganzheitlichen Verständnisses zeigt die *Planungsebene* auf, mit welchen messbaren Missionen die wünschenswerte Zukunftsvision erreicht werden kann. Der *Entscheidungsebene* obliegt es, sich nach dem Öffnungsprozess auf eine umzusetzende (vorläufige) Mission zu einigen, diese in der politischen Agenda zu verankern und Handlungskoalitionen für den angestrebten Wandel aufzubauen. Idealtypisch erfolgt das Festlegen der politischen Mission vorausschauend und proaktiv, bevor Probleme sich zuspitzen oder Krisen auftreten.

Mit der Einigung auf eine politische Mission erfolgt der Schritt in die nächste Phase. Wichtig ist, dass im politischen Alltag die Phasen nicht linear aufeinander folgen. Mit *wickedness* gehen Ungewissheit und Komplexität einher, sodass kontinuierlich neue Erkenntnisse und Gegebenheiten entstehen. Hier gilt es auf allen Ebenen Offenheit und Flexibilität zu bewahren und gegebenenfalls die Exploration auszuweiten und die Mission anzupassen.

Phase 2: Gestalten & Testen

Die zweite Phase des Gestalten und Testen beginnt mit der messbaren politischen Mission, hinter der eine politische Handlungskoalition mit politischem Willen steht. Die Planungsebene entwickelt in Zusammenarbeit mit der Konsultationsebene ein Wirkungsmodell und den Möglichkeitsraum politischer Interventionen. Diese können evidenzbasiert (gegebenenfalls nach prototypischen Tests) anhand zuvor festgelegter Kriterien verglichen werden. Die Entscheidungsebene wählt entsprechend der bestehenden Machtverhältnisse im parteiübergreifenden Aushandlungsprozess eine (oder mehrere) Interventionen aus.

In Phase 2 steht die *Planungsebene* im Vordergrund. Ihre Arbeit beginnt damit, ein Wirkungsmodell mit einer messbaren Entwicklung hin zum Zielzustand aufzustellen. Gesucht werden hierbei politische Interventionen mit größtmöglicher (Hebel-) Wirkung. In diesem Öffnungsprozess gilt es, den Möglichkeitsraum für verschiedene Handlungsoptionen in Form von politischen Interventionen zu umreißen. Jede mögliche Intervention gilt es anhand festgelegter Kriterien zu vergleichen, unter anderem nach Effektivität, Machbarkeit, Kosteneffizienz sowie wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen. In diesem Öffnungsprozess kommen agile Methoden, wie zum Beispiel *Design Thinking,* zum Einsatz, um innovative Ansätze zu erleichtern. Ko-kreatives Vorgehen unter Beteiligung von Wissenschaftler:innen und anderen relevanten Stakeholdern der *Konsultationsebene* stellt sicher, dass Interventionen sowohl evidenzbasiert sind als auch akzeptiert werden. Bei unzureichender Datenlage oder Evidenz kann mit einer Grundannahme (*educated guess*) gearbeitet werden, die es in Folge durch Begleitforschung oder Reallabore zu überprüfen gilt.

Nach dem Öffnungsprozess für verschiedene mögliche Interventionen werden diese aufgrund der festgelegten Kriterien miteinander verglichen. Bei einer unzureichenden empirischen Datengrundlage werden Interventionen mit geringer Evidenz prototypisch getestet, um Hypothesen zu Wirkungszusammenhängen zu überprüfen. Dies erfolgt unter intensiver Mitwirkung der *Konsultationsebene.* Wobei Behörden beispielsweise Ein-

schätzungen zu praktischen Hürden und Machbarkeit liefern, Wissenschaftler:innen Begleitforschung ermöglichen oder Bürger:innen die gesellschaftliche Akzeptanz bewerten. Das iterative prototypische Testen findet seinen Abschluss in der evidenzbasierten Bewertung der Interventionen anhand der anfangs definierten Kriterien.

Oft werden verschiedene Interventionen in unterschiedlichem Umfang den einzelnen Kriterien gerecht – so könnte eine sehr kosteneffiziente Intervention problematische ökologische Auswirkungen mit sich bringen. Das Abwägen der Relevanz der einzelnen Kriterien obliegt der demokratisch legitimierten *Entscheidungsebene*. Hierbei stehen für verschiedene Parteien und Politiker:innen oft verschiedene Kriterien im Vordergrund – eine Partei kann beispielsweise Kosten und steuerliche Belastungen als entscheidungserheblich betrachten, während eine andere Partei die ökologischen Auswirkungen priorisiert. An dieser Stelle spiegeln sich im politischen Aushandlungsprozess so die Machtverhältnisse der Positionen und Parteien wider, die die Auswahl einer (oder mehrerer) Interventionen prägen.

Die nächste Phase wird eingeleitet mit der Auswahl einer (oder mehrerer) Interventionen durch die Entscheidungsebene. Die Auswahl erfolgt durch einen rechtswirksamen Beschluss oder ein Gesetz. Zentral ist hier, dass sich die Entscheidungsebene zur Auswahl einer (oder mehrerer) Interventionen auf Basis der in den prototypischen Tests generierten Evidenz verpflichtet hat.

Phase 3: Implementieren & Evaluieren

Die dritte Phase des Implementierens und Evaluierens beginnt mit der evidenzbasierten Auswahl einer (oder mehrerer) politischer Interventionen, die auf der Planungsebene entwickelt und getestet und von der Entscheidungsebene politisch getragen werden. Nachgeordnete Behörden auf der Konsultationsebene implementieren die ausgewählte(n) Intervention(en) und Wissenschaftler:innen und Bürger:innen teilen ihre Eindrücke mit der Planungsebene. Die Planungsebene aggregiert diese empirischen Daten in einer kriteriengeleiteten systematischen Evaluation. Auf Basis der Evaluation bewertet die Entscheidungsebene, ob die gewünschte Wirkung erreicht wurde oder eine Handlungsnotwendigkeit zum Nachsteuern durch einen neuen Zyklus vorliegt.

In Phase 3 steht die *Konsultationsebene* im Vordergrund, beispielsweise nachgeordnete Behörden, die die Intervention in der Praxis implementieren. Ebenso relevant sind Bürger:innen, die die Intervention direkt erfahren, und Wissenschaftler:innen, die die Implementierung forschend begleiten. Die *Planungsebene* übernimmt hierbei das Monitoring, das heißt, sie sammelt in enger Zusammenarbeit mit der *Konsultationsebene* systematisch empirische Daten zu Wirkungsindikatoren und beobachtet ergebnisoffen erwünschte und unerwünschte Auswirkungen.

Im Anschluss an diesen Öffnungsschritt fokussiert die *Planungsebene* die systematische Evaluation der empirischen Beobachtungen, um die Umsetzung der Maßnahmen und ihre Wirkungen hinsichtlich der definierten Mission zu beurteilen. Im Vordergrund stehen hierbei die Prüfung des Wirkungsmodells sowie die Beantwortung der Frage, ob die Intervention in Hinsicht auf alle weiteren relevanten Kriterien wie Kosteneffizienz und soziale und ökologische Auswirkungen im erwarteten Rahmen liegt. Anhand dieser Beurteilung kann bei unzureichendem Erfolg über Anpassungen bei Wirkungsmodell, Interventionen oder der Art und Weise der Umsetzung selbst nachgesteuert werden. Eine Evaluation kann ferner zur Re-Definition der Mission führen, z. B. wenn sich bisher übersehene Problemfelder auftun oder unerwünschte Nebeneffekte auftraten.

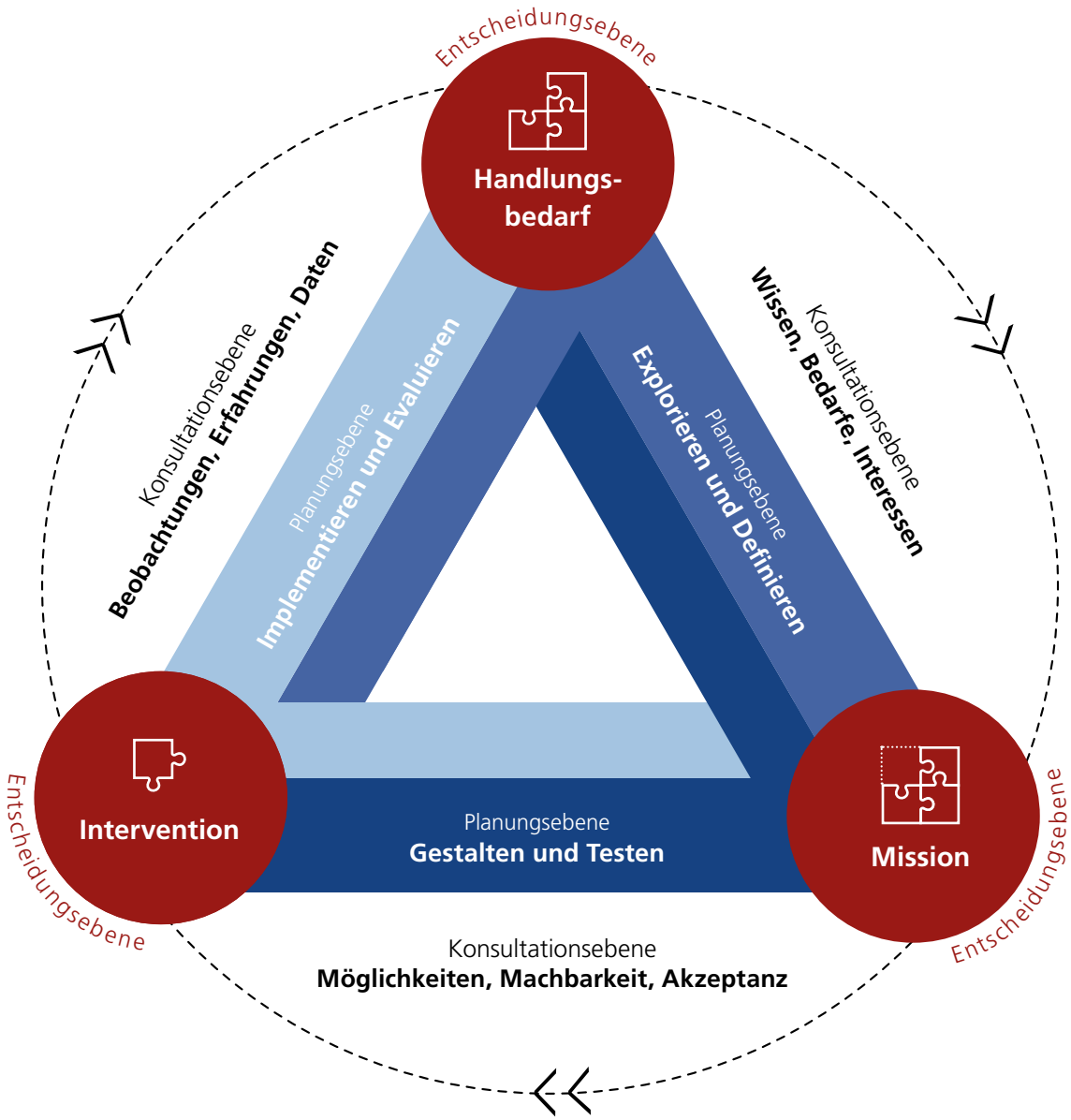
Im besten Fall wurde die gewünschte Wirkung erwartungsgemäß im Rahmen der erwarteten Kosten und sozialen und ökologischen Auswirkungen erreicht. Die Entscheidungsebene kann in diesem Fall die Interventionen skalieren und einen politischen Erfolg erzielen. Auftretende Hindernisse bei der Umsetzung gilt es auszuräumen und eintretende Veränderungen konsequent voranzutreiben und zu verankern (Kotter, 2016). Sollte die Wirkung hinter den Erwartungen zurückbleiben oder sollten sich finanzielle, soziale oder ökologische Auswirkungen anders entwickeln als erwartet, entsteht eine Notwendigkeit zum politischen Nachsteuern. Zentral sind hier eine konstruktive Fehlerkultur und entsprechende Lernfähigkeit. In diesem Fall beginnt die transformative Politikgestaltung von neuem entlang des *Policy Cycles*.

2.3.2 Kulturellen und organisationalen Wandel beschleunigen

Damit Politikgestaltung nach dem *transformativen Policy Cycle* in seiner vollen Wirkung zum Tragen kommen kann, bedarf es bestimmter Rahmenbedingungen. Grundsätzlich ist ein kultureller und organisationaler Wandel nötig, um die Innovations- und Transformationsfähigkeit in Politik und Verwaltung zu erhöhen. Dabei gilt es nicht die bewährten Strukturen und Prozesse aufzulösen, sondern vielmehr im Sinne einer organisationalen Ambidextrie (Beidhändigkeit) auf der einen Seite die Stabilität und den Output des politisch-administrativen Handelns im Sinne einer Exploitation sicherzustellen, während man parallel dazu auf der anderen Seite neue Bereiche für agiles und innovationsförderndes Arbeiten und Handeln im Sinne einer Exploration erschließt (O'Reilly & Tushman, 2008).

Damit Verwaltung und Politik zukunftsfähig bleiben, antizipativ planen und wirksam handeln können, müssen sie sich auch selbst

Abbildung 1: Transformativer Policy Cycle



immer wieder adaptiv an neue Gegebenheiten ihrer Umwelt anpassen (Dark Horse, 2023). Es bedarf also entsprechender Mindsets und neuer Arbeitsweisen, die elementar sind für die Schaffung von Innovationsräumen (Edler et al., 2022; Rückert-John et al., 2016), fern von formalen Dienstwegen und Hierarchiestufen. Zudem braucht es visionär denkende, lernbereite, kollaborativ handelnde und kreative Mitarbeiter:innen, die sektorenübergreifend und auf Augenhöhe nach agilen Methoden zusammenarbeiten.

Im Sinne dieser neuen Arbeitskultur wandelt sich ebenso das Führungsverständnis von einem Vorgesetzten-Dasein hin zu einem Selbstverständnis als Mentor:in und Moderator:in, das Intrapreneure in den eigenen Reihen erkennt, die Freiheit gibt, Probleme explorativ zu erforschen und spielerisch Lösungen dafür zu gestalten. Außerdem ist eine gewisse Risikoaffinität und Standfestigkeit notwendig, um Unsicherheiten während des Prozesses auszuhalten, Fehler nicht als Versagen, sondern als Lernabschnitte zu werten, und gelungene Ergebnisse involvierend zu kommunizieren.

Im Zusammenspiel dieser Arbeit an Organisationskultur und Mindset, der Identifikation interner und der Hinzugewinnung neuer Talente, dem Erwerb von agiler Methodenkompetenz und *transformativer Literacy* (Schneidewind, 2013) sowie der expliziten Schaffung von neuen Organisationseinheiten kann sich *transformatives Regieren* entfalten. Struktureller Rahmen für *transformatives Regieren* kann eine neu geschaffene Institution sein, die für zukunftsweisende Maßnahmen oder systemische Herausforderungen zuständig ist. So wurde im Jahr 2015 in Schweden ein Minister mit der zeitweiligen Verantwortung für künftige Herausforderungen betraut, während es in Finnland seit den 1990er Jahren einen parlamentarischen Ausschuss für die Zukunft gibt (Parliament of Finland, 2023). Die walisische Regierung hat 2016 einen eigenen Beauftragten für künftige Generationen ernannt (Hannon et al., 2022; The Future Generations Commissioner for Wales, 2023). Es ist an der Zeit für einen Diskurs zur Verankerung *transformativen Regierens* in Deutschland. Der *transformative Policy Cycle* bietet das grundlegende Modell für die politische Gestaltung von systemischem Wandel – die Integration seiner Prinzipien und Praktiken in den politisch-administrativen Alltag sind der nächste Schritt.

3 Quellen und Literatur

Allianz der Wissenschaftsorganisationen. (2021). Stellungnahme der Allianz der Wissenschaftsorganisationen zur Wissenschafts- und Innovationspolitik in der Legislaturperiode 2021–2025 [Stellungnahme]. https://www.wissenschaftsrat.de/download/2021/Allianz_PoPa_BT-Wahl_090621.html

Australian Public Service Commission (Hrsg.). (2007). Tackling wicked problems: A public policy perspective. Australian Public Service Commission.

Balthasar, A., & Fässler, S. (2017). Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen. LeGes, 2. https://leges.weblaw.ch/legesissues/2017/2/20172301-325.html

Barnhoorn, A., Krampe, F., Alfaro, E. S., Bell, N., McAllister, C., Maalim, H., Broek, E., Michel, D., Eklöw, K., Remling, E., Faller, J., Smith, E., Gadnert, A., Smith, D., Hegazi, F., Staudenmann, J. A., Cóbar, J. F. A., Kim, K., & Dabelko, G. D. (2022). Environment of Peace: Security in a New Era of Risk. SIPRI. https://www.sipri.org/publications/2022/other-publications/environment-peace-security-new-era-risk

Baron, J. (2018). A Brief History of Evidence-Based Policy. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 678(1), 40–50. https://doi.org/10.1177/0002716218763128

Bason, C. (2018). Design thinking in government. In Leading public sector innovation (second edition) (REV-Revised, 2, S. 171–190). Bristol University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv1fxh1w.16

Berr, K., Broer, I., Feldner, D., Harmsen, T., Schöppl, N., Sokolovska, N., Scherpenberg, C., Staemmler, J., Wagner, N., Walter, C., & Zoth, L. (2022). Der Crisis Science Hub: Krisenresilienz stärken durch systematische Zusammenarbeit von Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung. Institut für Innovation und Technik (iit). https://www.iit-berlin.de/wp-content/uploads/2022/04/2022-03-28_iit-Studie-CRISP-Paper_final_Titel.pdf

BMBF. (2022). Entwurfsfassung: Zukunftsstrategie Forschung und Innovation. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2022/zukunftsstrategie-fui.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bogumil, J., & Jann, W. (2020). Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung (3., vollständig überarbeitete Auflage). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28408-4

Bovenschulte, M. Ehrenberg-Silies, S., Goluchowicz, K. & Bogenstahl, C. (2021): Regierungs-Foresight – Stand und Perspektiven. https://www.iit-berlin.de/publikation/regierungs-foresight-stand-und-perspektiven/

Bovenschulte, M., Kölbel, A., Palzkill, M., Peters, R. (2022): Wie Datenpolitik dafür sorgen kann, dass Daten für politische Entscheidungen und Steuerung genutzt werden können [Positionspapier] https://vdivde-it.de/sites/default/files/document/holt-euch-eure-entscheidungsgrundlage-zurueck-05-2022.pdf

Brundtland Kommission des Deutschen Bundestags. (1998). Konzept Nachhaltigkeit vom Leitbild zur Umsetzung; Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt–Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages. Dt. Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit. https://d-nb.info/954484908/04

Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. (2023). Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft. https://www.denkfabrik-bmas.de/

Bundesrechnungshof. (2022, Juni 12). Bundesrechnungshof listet Mängel in vielen Bereichen auf. Bemerkungen 2022. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/-2022-Kurzmeldungen/-11-2022_bemerkungen/11-2022-bemerkung2022.html

Bundesregierung. (2022, Januar 27). Ein Jahr Datenstrategie der Bundesregierung. Die Bundesregierung informiert. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitaler-aufbruch/datenstrategie-2001284

Bundesregierung. (2023a). wirksam regieren–Mit Bürgern für Bürger. Die Bundesregierung informiert | Startseite. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren

Bundesregierung. (2023b). #WirVsVirus. #WirVSVirus. https://wirvsvirus.org/

Burrows, M. J., & Gnad, O. (2018). Between ‘muddling through’ and ‘grand design’: Regaining political initiative – The role of strategic foresight. Futures, 97, 6–17. https://doi.org/10.1016/j.futures.2017.06.002

Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2009). „Mode 3“ and „Quadruple Helix“: Toward a 21st century fractal innovation eco-

system. International Journal of Technology Management, 46(3/4), 201. https://doi.org/10.1504/IJTM.2009.023374

CityLAB Berlin. (2023). CityLAB Berlin. CityLAB Berlin. https://citylab-berlin.org/en/start/

Civil Service College Singapore. (2013, Juni 15). Public Managers as Innovators: In Search of Design Attitude. CSC. https://www.csc.gov.sg/articles/public-managers-as-innovators-in-search-of-design-attitude

Dark Horse. (2023). Dark Horse: Future Organization Playbook. Murmann Verlag. https://www.murmann-verlag.de/products/dark-horse-future-organization-playbook

DeGEval - Gesellschaft für Evaluation e.V. (2020). Stellungnahme des Vorstands zur Rolle von Evaluationen im Kontext der aktuellen pandemiebedingten Herausforderungen. https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/Positionspapiere/November_2020_-DeGEval__Vorstand_Stellungnahme_Evaluation_und_pandemiebedingte_Herausforderungen.pdf

Deutscher Bundestag. (2022, September 11). Wissenschaftliche Politikberatung ausweiten und stärken. heute im bundestag (hib). https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-920294

DigitalService. (2022, Mai 4). Work4Germany & Tech4Germany: Fellowship-Programme des Bundes starten mit Rekordbeteiligung in die neue Legislatur. DigitalService. https://digitalservice.bund.de/presse/pressemeldungen/pressemeldung-2022-projekte-work4germany-tech4germany

Edler, J., Ostertag, K., & Schuler, J. (2022). Die Rolle sozialer Innovationen im Rahmen staatlicher missionsorientierter und transformativer Innovationspolitik. https://publica.fraunhofer.de/handle/publica/429506

EFI Commission. (2021). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021. EFI. https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2021/EFI_Gutachten_2021.pdf

Evaluation Task Force. (2023a). Evaluation Task Force. GOV.UK. https://www.gov.uk/government/organisations/evaluation-task-force

Evaluation Task Force. (2023b, Januar 17). What Works Network. GOV.UK. https://www.gov.uk/guidance/what-works-network

FAZ. (2022, September 23). Habeck über sein Ministerium: „Es ist jetzt kein Scheiß, den ich erzähle: Die Leute werden krank". FAZ.NET. https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/robert-habeck-beschreibt-die-arbeitsbelastung-in-seinem-ministerium-18337025.html

Fraunhofer IAO Center for Responsible Research and Innovation CeRRI. (2023). Methoden und Tools. Fraunhofer IAO | Center for Responsible Research and Innovation CeRRI. https://www.cerri.iao.fraunhofer.de/de/tools.html

Government Office for Science. (2022, Mai 24). Introduction to systems thinking for civil servants. GOV.UK. https://www.gov.uk/government/publications/systems-thinking-for-civil-servants/introduction

GovLab Austria. (2022). Über uns | GovLabAustria. GovLab Austria. https://www.govlabaustria.gv.at/ueber-uns/

Hannon, C., Howell, R., & Smith, L. (2022, Dezember 7). Minister for the future: Introduction. Prospect Magazine. https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/minister-for-the-future-introduction

Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. Public Policy, 3.

Head, B. W. (2022). Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges. Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0

Heilmann, T., & Schön, N. (2020). Neustaat: Politik und Staat müssen sich ändern: 64 Abgeordnete & Experten fangen bei sich selbst an – mit 103 Vorschlägen (1. Auflage). Finanzbuch Verlag.

Helsinki Design Lab. (2013). About HDL - Helsinki Design Lab. HDL. http://helsinkidesignlab.rip/pages/about.html

JRC. (2022, Oktober 26). Launch event: Commission Staff Working Document on „Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research" | Knowledge for policy. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/event/launch-event-commission-staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member_en

Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. Industrial and Corporate Change, 27(5), 787–801. https://doi.org/10.1093/icc/dty032

Kershaw, A., Dahl, S., & Roberts, I. (2017). Designing for Public Services. Nesta, IDEO and Design for Europe. https://media.nesta.org.uk/documents/nesta_ideo_guide_jan2017.pdf

KoaV. (2021). Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1

Kotter, J. P. (2016). Leading change: Wie Sie Ihr Unternehmen in acht Schritten erfolgreich verändern (W. Seidenschwarz, Übers.). Vahlen.

Kuhlmann, S., Franzke, J., Dumas, B., & Heine, M. (2021). Daten als Grundlage für wissenschaftliche Politikberatung. https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/ls-kuhlmann/Politikberatung/Daten-Politikberatung-Kuhlmann-et-al-13-9-21.pdf

La 27e Région. (2022). Who we are | La 27e Région. La 27e Région. https://www.la27eregion.fr/en/la-27-quoi/

Lab@OPM. (2022). Lab • OPM. U.S. Office of Personnel Management. http://beta.opm.gov/about-us/

Lauterbach, K. (2022). Bevor es zu spät ist: Was uns droht, wenn die Politik nicht mit der Wissenschaft Schritt hält (1. edition). Rowohlt Berlin.

Mazzucato, M. (2018a). Mission-oriented research & innovation in the European Union. Publications Office of the European Union.

Mazzucato, M. (2018b). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. Industrial and Corporate Change, 27(5), 803–815. https://doi.org/10.1093/icc/dty034

Molthagen-Schnöring, S., & Wöpking, J. (2021). Gute wissenschaftliche Politikberatung nach der Pandemie: Zehn Empfehlungen. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18339.pdf

Nationaler Normenkontrollrat. (2023). Gesamtkonzept Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/ueber-uns/gesamtkonzept#tar-6

Neuland21. (2022, Februar 14). Über uns – Neuland21. Neuland21. https://neuland21.de/ueber-uns/

OECD. (2022). Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anticipatory-innovation-governance-model-in-finland_a31e7a9a-en

O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2008). Ambidexterity as a dynamic capability: Resolving the innovator's dilemma. Research in Organizational Behavior, 28, 185–206. https://doi.org/10.1016/j.riob.2008.06.002

Parliament of Finland. (2023). Committee for the Future. Parliament of Finland. https://www.eduskunta.fi:443/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx

Policy Lab. (2022). About Policy Lab—Policy Lab. Policy Lab. https://openpolicy.blog.gov.uk/about/

Radtke, I., Hustedt, T., & Klinnert, A. (2016). Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems? dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 9(1), Art. 1. https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/23641

Riphahn, R. T., & Schnitzer, M. (2022). Die Bedeutung wissenschaftlicher Evidenz für die Arbeit des Bundestags. Wirtschaftsdienst, 102(4), 270–272. https://doi.org/10.1007/s10273-022-3155-y

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, 4(2), 155–169.

Ronzheimer, M. (2022, November 14). Wissenschaft und Politik: Ruf nach nationalen Expertenpanels. Die Tageszeitung: taz. https://taz.de/!5889396/

Rückert-John, J., Jaeger-Erben, M., Schäfer, M., Scholl, G., & Gossen, M. (2016). Nachhaltiger Konsum durch soziale Innovationen – Konzepte und Praxis. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/nachhaltiger-konsum-durch-soziale-innovationen

Ruhrmann, H. (2022a). Der 1.000xTransfer Survey mit über 1.000 WissenschaftlerInnen in Deutschland. Transferwissenschaft. https://www.transferwissenschaft.de/2022/10/27/1000xtransfer-survey/

Ruhrmann, H. (2022b). Der 150xPolitikberatung-Survey mit über 150 Abgeordneten in Deutschland. Transferwissenschaft. https://www.transferwissenschaft.de/2022/11/16/150xpolitikberatung-survey/

Ruhrmann, H. (2022c). Wie können Parlamente technologischen Wandel mitgestalten? Transferwissenschaft. https://www.transferwissenschaft.de/2021/03/08/interviews-wissenschaft-politik/

Scharpf, F. W. (1973). Planung als politischer Prozess: Aufsätze z. Theorie d. planenden Demokratie (1. Aufl edition). Suhrkamp.

Schmutte, C., & Kroemer, H. K. (o. J.). Wissenschaft stärken: Wir müssen die Politikberatung neu aufstellen! FAZ.NET. Abgerufen 31. Januar 2023, von https://www.faz.net/aktuell/wissen/forschung-politik/wissenschaft-staerken-politikberatung-im-land-neu-aufstellen-17495548.html

Schneidewind, U. (2013). Transformative Literacy. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse verstehen und gestalten. Gaia: Ökologische Perspektiven in Natur-, Geistes- und Wirtschaftswissenschaften, 22, 82–86.

Spiel, C., & Bergsmann, E. (2009). Zur Nutzung der Evaluationsfunktion: Partielle Bestandsaufnahme und Pilotstudie in österreichischen und deutschen Bundesministerien. In T. Widmer, W. Beywl, & C. Fabian (Hrsg.), Evaluation: Ein systematisches Handbuch (S. 477–485). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91468-8_48

Straßheim, H., & Schwab, O. (2020). Politikevaluation und Evaluationspolitik. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 13(1–2020), 3–23. https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.05

The Future Generations Commissioner for Wales. (2023). Acting today for a better tommorrow. The Future Generations Commissioner for Wales. https://www.futuregenerations.wales/

The GovLab. (2016, März 7). MindLab: The evolution of a public innovation lab. The Govlab Blog. https://blog.thegovlab.org/post/mindlab-the-evolution-of-a-public-innovation-lab

Veit, S. (2010). Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92191-4

Warnke, P., Veit, S., & Priebe, M. (2022). Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung. Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI; Bundeskanzleramt. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2059788/500a83030f58becb1cdb55763a73beb4/2022-07-08-studie-strategische-vorausschau-data.pdf?download=1

Weber, I. (2022 19). #602—Ökonomin Isabella Weber über die Gaspreisbremse (T. Jung) [Interview]. https://jung-naiv.podigee.io/794-okonomin-isabella-weber-gaspreisbremse-gaspreis-gaskommission-preiskontrolle-china

Wessels, J. (2020). Verankerung von Evaluation in der Politik. Ergebnisse einer Befragung der Arbeitskreise der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. Zeitschrift für Evaluation, (02), 349–363. https://doi.org/10.31244/zfe.2020.02.10

Wissenschaftsrat. (2021). Impulse aus der COVID-19-Krise für die Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland [Positionspapier]. https://www.wissenschaftsrat.de/download/2021/8834-21.pdf?__blob=publicationFile&v=15

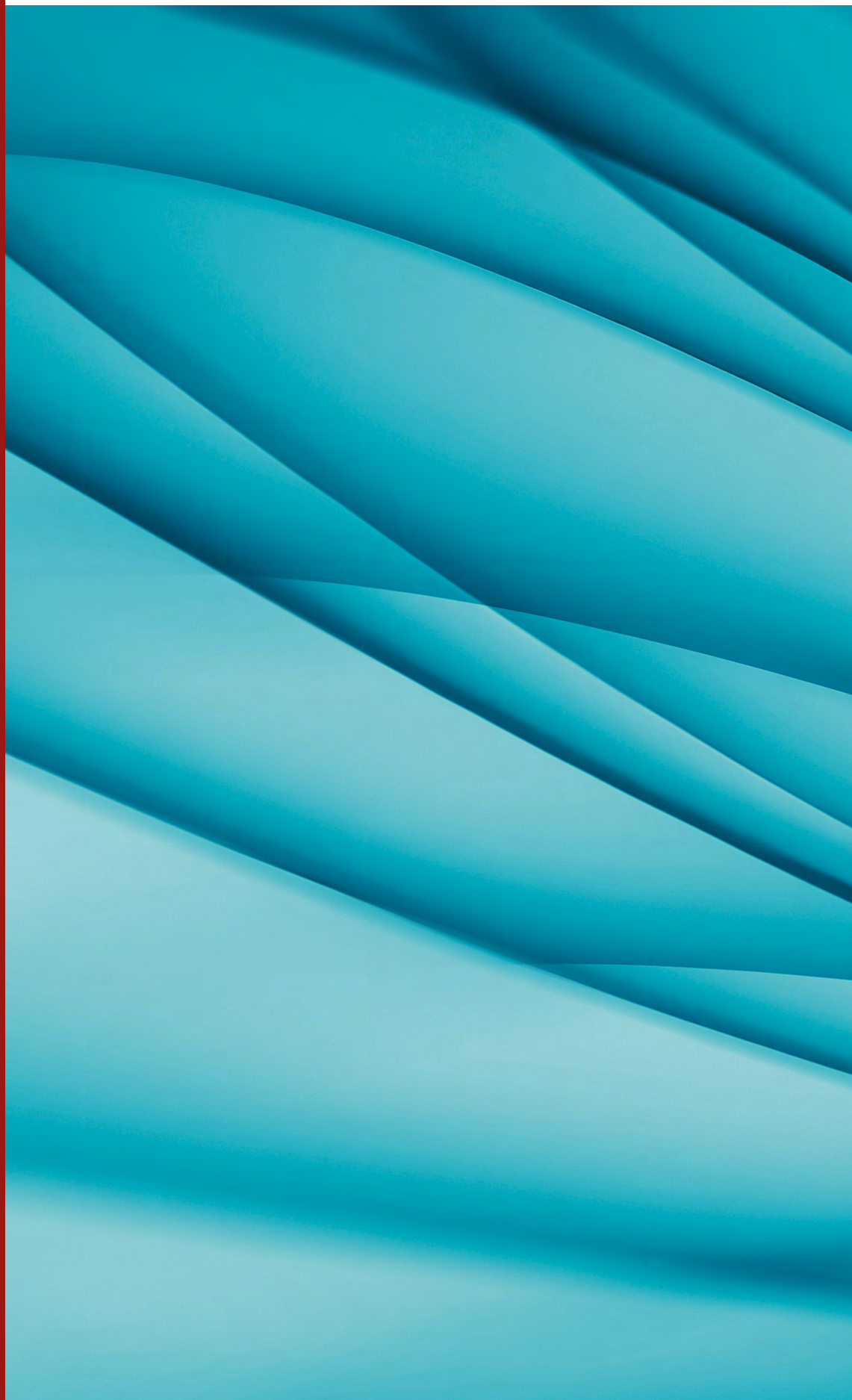
Wittmayer, J. M., et al. (2020). Beyond instrumentalism: Broadening the understanding of social innovation in socio-technical energy systems. Energy Research & Social Science 70, https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101689

Wittpahl, V. (Hrsg.) (2022). Resilienz. Leben – Räume – Technik. Springer Verlag.

Wollmann, H. (2013). Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. In S. Kropp & S. Kuhlmann (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (1. Aufl., S. 87–102). Verlag Barbara Budrich. https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0gcw

Wunder, S., Albrecht, S., Porsch, L., & Öhler, L. (2019). Kriterien zur Bewertung des Transformationspotentials von Nachhaltigkeitsinitiativen. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Forschungsdatenbank/fkz_3714_17_100_nachhaltiges_handeln_bf.pdf

Yanow, D. (2022). Evidence-based policy. In Britannica. https://www.britannica.com/topic/evidence-based-policy



ISBN: 978-3-89-750250-5