



Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung

Ort: Karlsruhe
Datum: Juni 2022

Status: Finale Fassung

Impressum

Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung

Projektleitung

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI

Breslauer Straße 48, 76139 Karlsruhe
Philine Warnke, philine.warnke@isi.fraunhofer.de

Verantwortlich für den Inhalt des Textes

Philine Warnke, philine.warnke@isi.fraunhofer.de
Max Priebe, max.priebe@isi.fraunhofer.de
Prof. Dr. Sylvia Veit, sveit@uni-kassel.de

Unter Mitarbeit von Kerstin Cuhls, kerstin.cuhls@isi.fraunhofer.de

Beteiligte Institute

Universität Kassel

Fachbereich 07 Fachgebiet Public Management
Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel
Prof. Dr. Sylvia Veit

Verfasst im Auftrag von

Bundeskanzleramt

Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

Bildnachweis

Deckblatt: [shutterstock.com/BAIVECTOR](https://www.shutterstock.com/BAIVECTOR)

Zitierempfehlung

Warnke, Philine; Priebe, Max; Veit, Sylvia (2021): Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung.

Veröffentlicht

Juni 2022

Hinweise

Dieser Bericht einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Die Informationen wurden nach bestem Wissen und Gewissen unter Beachtung der Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis zusammengestellt. Die Autorinnen und Autoren gehen davon aus, dass die Angaben in diesem Bericht korrekt, vollständig und aktuell sind, übernehmen jedoch für etwaige Fehler, ausdrücklich oder implizit, keine Gewähr. Die Darstellungen in diesem Dokument spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des Auftraggebers wider.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung für Entscheidungsträger:innen.....	1
2	Vorgehen.....	9
3	Wissenschaftliche Grundlagen	11
3.1	Einleitung.....	11
3.2	Literaturreview	11
3.2.1	Institutionalisierung.....	11
3.2.2	Planungsdiskurse / Verwaltungskoordination	13
3.2.3	Gesetzesfolgenabschätzung und Sustainability Impact Assessment	15
3.2.4	Wicked Problems und Missionsorientierte Politik.....	16
3.2.5	Change-Management	17
3.2.6	Aufmerksamkeitssteuerung in Organisationen.....	18
3.2.7	Institutionalisierung strategische Vorausschau	19
3.3	Fazit und Hypothesen	22
3.3.1	Zieldimensionen und Institutionalisierungsmaßnahmen.....	22
4	Internationale Perspektive.....	24
4.1	Vorgehen	24
4.2	Ergebnisse	25
4.2.1	Kanada	25
4.2.2	Finnland.....	29
4.2.3	Vereinigtes Königreich	38
4.2.4	Spanien.....	41
4.2.5	Singapur	42
4.2.6	Europäische Union.....	44
4.3	Schlussfolgerungen für Deutschland	47
5	Nationaler Status-Quo.....	50
5.1	Vorgehen	50
5.1.1	Interviews.....	50
5.1.2	Interviewleitfaden.....	50
5.1.3	Auswertung der Interviews	51
5.2	Ergebnisse	52
5.2.1	Entwicklung von SV in der Bundesregierung	52
5.2.2	Status Quo Institutionalisierung SV.....	53
5.2.3	Barrieren vorausschauender Politik.....	59
5.3	Fazit.....	63

6	Aufgaben- und Funktionsspektrum Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln	64
6.1	Vorgehen und Use Cases.....	64
6.2	Ergebnisse	65
6.2.1	Erwartungen an die Verankerung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln	65
6.2.2	Aufgabenspektrum einer Strategischen Vorausschau im Regierungshandeln.....	67
6.2.3	Organisatorische Verankerung in der Regierung	79
6.3	Fazit.....	83
7	Institutionalisierung Strategischer Vorausschau in das Regierungshandeln: Ziele, Wege und Optionen	86
7.1	Vorgehen	86
7.2	Ziele und Funktionen einer Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln..	86
7.3	Vorgehen bei der Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln.....	88
7.4	Kernelemente einer Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln	89
7.5	Optionen: Gesamtkonzepte für eine Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln	92
7.5.1	Option 1 Verteilte Strategische Vorausschau.....	92
7.5.2	Option 2 Zentralisierte Strategische Vorausschau	97
7.5.3	Option 3 Transformative, integrierte Strategische Vorausschau	102
7.6	Vergleichende Übersicht der Optionen	109
7.7	Schlussfolgerungen zur Institutionalisierung Strategischer Vorausschau in das Regierungshandeln	111
8	Literaturverzeichnis	113
9	Abbildungsverzeichnis.....	118
10	Abkürzungsverzeichnis.....	120
11	💡 Kurzes Glossar der verwendeten Begriffe aus der Strategischen Vorausschau	122
12	Annex	124

1 Zusammenfassung für Entscheidungsträger:innen

Zentrale Empfehlungen

Um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden, muss eine Regierung die Institutionalisierung Strategischer Vorausschau (SV) ambitioniert vorantreiben. Auf Basis der geführten Interviews in allen Ressorts der Bundesregierung, der Analyse internationaler Erfahrungen und der Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft verweist die Studie auf Elemente, die in jedem Fall umgesetzt werden sollten, um die Zukunftsfähigkeit der Regierungsarbeit zu stärken:

Dazu gehören:

- die verstärkte Koordination der SV Aktivitäten innerhalb der Bundesregierung,
- die Durchführung von ressortübergreifenden Prozessen der strategischen Vorausschau für herausragende Zukunfts- und Transformationsthemen, z.B. im Rahmen missionsorientierter Politikansätze,
- Etablierung von Mechanismen der Integration von SV Ergebnissen in Entscheidungsprozesse und konkrete Politikmaßnahmen,
- die Einrichtung eines regierungsübergreifenden  Horizon Scannings¹,
- der Ausbau der SV Kapazitäten (strukturell, personell, kulturell) in allen Ressorts und im Bundeskanzleramt,
- eine breite Kompetenzentwicklung in SV Methoden und Kooperationstechniken,
- die Qualitätssicherung von SV Ansätzen in der Regierung,
- verstärkte Interaktion mit der nationalen und internationalen SV Landschaft.

Zur unmittelbaren Umsetzung können insbesondere beitragen:

- die Verankerung der Nutzung Strategischer Vorausschau in einer regierungsweiten Vereinbarung,
- die Benennung eines verantwortlichen Gremiums für die Umsetzung der Vereinbarung,
- die zeitnahe Vereinbarung erster konkreter Themen für ressortübergreifende SV Prozesse,
- die kontinuierliche Weiterentwicklung der Institutionalisierung von SV in einer breiten Führungskoalition.
- die Einrichtung eines gemeinsamen Zukunftslabors innerhalb der Regierung.

Um nachhaltig Wirksamkeit zu entfalten, müssen diese Elemente in ein **Gesamtkonzept für SV Institutionalisierung** eingebunden werden, um so ein funktionierendes und auf Dauer tragfähiges SV-Ökosystem zu schaffen. **Als besonders wirkungsvolle Umsetzungsform** kristallisiert sich die Einrichtung eines **gemeinschaftlich von den Ressorts gesteuerten regierungsübergreifenden Zukunftslabors** heraus, das SV Prozesse und -Produkte in hoher Qualität für alle Ebenen der Ministerialverwaltung bereitstellt und diese regelmäßig in Kabinettsitzungen und -klausuren einspeist.

Langfristig ist zur Verankerung von vorausschauendem Regierungshandeln ein Wandel der Arbeits- und Denkkultur der Verwaltung notwendig. Der dazu notwendige Kulturwandel muss auch Veränderungen in den Karrierestrukturen und -anreizen umfassen.

¹ Das Symbol  verweist auf das Glossar, in dem ausgewählte Begriffe Strategischer Vorausschau eingeführt werden.

Strategische Vorausschau für Erneuerung, Transformation und Generationengerechtigkeit

Es besteht heute weitgehende Einigkeit darüber, dass Politik es sich zur Aufgabe machen muss, Gerechtigkeit und Freiheit generationsübergreifend zu sichern. Eine Stärkung vorausschauender und vorsorgender Regierungsführung fordern nicht nur Gerichte und soziale Bewegungen weltweit ein. Auch viele politische Akteure innerhalb und außerhalb der Bundesregierung verlangen eine **Stärkung der Kapazitäten für langfristiges Denken und Handeln**, um den großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser gerecht zu werden.

Angesichts der zunehmenden Vernetzung, Geschwindigkeit und Komplexität globaler Systeme stellt eine solche vorausschauende und vorsorgende Regierungsführung hohe Anforderungen an den Regierungsapparat. Sie erfordert eine ausgeprägte Aufmerksamkeit für Signale beginnender Veränderungen, eine Kultur des Hinterfragens von Zukunftsannahmen, ein systematisches Aufbrechen von Wahrnehmungsfiltren (Zukunfts Biases) und die konsequente Einübung horizontaler und systemischer Denkweisen.

Die Strategische Vorausschau (SV) bietet eine Fülle von Ansätzen zur strukturierten Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen, die unsere Fähigkeiten des kompetenten Umgangs mit Komplexität und Unsicherheit systematisch stärken.

Dennoch werden aufgrund unzureichender Institutionalisierung bislang viele Chancen vertan. Die Potenziale bleiben ungenutzt, weil Kapazitäten und Kompetenzen, Reflexionsräume und Mechanismen zum Einspeisen der Ergebnisse in das Regierungshandeln fehlen. **Es bleibt allzu oft bei der bloßen Vorausschau. Die Verknüpfung von SV mit strategischer Politikformulierung und politischer Planung bleibt meist aus.**

- Wie kann es gelingen, die Ansätze der Strategischen Vorausschau in die Regierungsarbeit zu integrieren?
- Wie kann sichergestellt werden, dass SV Ergebnisse auch tatsächlich einen Mehrwert für Entscheidungs-, Rechtssetzungs- und Strategieprozesse bieten und effizient in diese überführt werden?
- Wie können Perspektiven über Ressortgrenzen und Silos hinweg zusammengeführt werden?
- Wie kann aber auch erreicht werden, dass nicht nur einzelne große Strategien, sondern auch die tägliche Regierungs- und Verwaltungsarbeit mit ihrer Vielzahl von Beobachtungen, Beurteilungen, Priorisierungen und Entscheidungen von SV Prozessen profitiert, dass Vorausschau nicht nur ad-hoc stattfindet, sondern in die DNA der Verwaltung eingebaut wird?

Diese Fragen nach den Gelingensbedingungen vorausschauender Regierungsführung und vorausschauenden Verwaltungshandelns stellen sich für jedes historisch gewachsene Regierungssystem auf eigene Weise. In dieser Studie wurden daher die Bedingungen für eine erfolgreiche Institutionalisierung Strategischer Vorausschau spezifisch für die deutsche Bundesregierung untersucht.

Dazu wurde eine umfangreiche Interviewstudie mit 30 Ministerialbeamt:innen aus allen Ressorts der Bundesregierung (je Ressort ein Interview auf St/AL-Ebene und mindestens eines auf Fachebene) sowie mit SV Expert:innen in Wissenschaft und Wirtschaft durchgeführt. Zudem wurden die Vorausschau-Systeme in den Regierungen von Finnland, Kanada, UK, Singapur,

Spanien und der EU Kommission anhand von Experteninterviews mit den Akteuren und Literaturrecherche analysiert. Als Basis für die Untersuchung wurden wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Verwaltungs- und Politikwissenschaft ausgewertet.

Verwaltungsstrukturen und -routinen hemmen vorausschauende Regierungsführung

Die geführten Interviews zeigen: **Eine stärkere Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau findet breite Unterstützung in den Ressorts.** Allerdings werden Ansätze vorausschauender Regierungsführung bislang durch verschiedene Barrieren gehemmt.

Zuvorderst steht das **Silodenken**, das Austausch und Absprache zwischen den Verwaltungseinheiten stark begrenzt. Dies wird verstärkt durch einen Mangel an Gelegenheiten zum offenen Austausch jenseits formaler Abstimmungsprozesse und Machtstrukturen sowie die zum Teil geringe Kenntnis der Arbeitsweisen anderer Abteilungen und Ressorts.

In der Verwaltungswissenschaft gilt die „**negative Koordination**“, also **die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner über formale Mitzeichnungsprozesse, als prägend** für den Prozess der Politikentwicklung und Gesetzesvorbereitung in der deutschen Ministerialverwaltung. Dagegen ist „**positive Koordination**“, die frühzeitige und kontinuierliche Zusammenarbeit verschiedener Akteure in Prozessen der Politikentwicklung mit dem Ziel der Entdeckung von Synergieeffekten und einer möglichst effektiven und nachhaltigen Problemlösung, nur in seltenen Fällen möglich.

Zudem führen fragmentierte Strukturen verbunden mit dem starken Hierarchieprinzip in der Verwaltung zu einer unvollkommenen Wahrnehmung von Problemlagen (selektive Perzeption). Diese vertikale Logik wird realen Problemen, die sich zunehmend in horizontalen Ketten entwickeln und fachübergreifende bzw. systemische Lösungsansätze erfordern, nicht gerecht.

Eine weitere Barriere ist die **Gegenwartsfixierung** durch Verhaftung im Tagesgeschäft und Fokus auf Medienresonanz sowohl bei politischen Entscheidungsträger:innen als auch in der Ministerialbürokratie. Die Bereitschaft, sich mit Risiken und negativen Entwicklungen auseinanderzusetzen sowie Nichtwissen offen einzugestehen, ist gering.

Auch der Führungsstil ermutigt nicht überall unbequeme Fragen und neue Ideen, feste Karrierewege stehen vorausschauenden Denkweisen teils entgegen. Daher konstatiert die Studie, dass die Arbeits- und Denkkultur in der Verwaltung zu wenig Raum für das Reflektieren von Alternativen, Analysieren von Konflikten und Hinterfragen von Annahmen lässt.

Schließlich besteht ein Engpass zwischen der Generierung von Zukunftswissen und dem Ein Speisen in die Umsetzung. Dieses **Umsetzungsdefizit** von Strategischer Vorausschau liegt teilweise im mangelnden Zusammenspiel von leitenden und operativen Einheiten begründet, es besteht jedoch auch eine tiefergehende **Schwierigkeit, von bewährten Mustern abzuweichen und neue Ansätze zu erproben.** Dies führt zu einer geringen Nachfrage nach Zukunftsperspektiven sowohl von der Leitung als auch von den operativen Einheiten in den Fachabteilungen der Bundesministerien.

Strategische Vorausschau als Wegbereiter für horizontale, systemische Perspektiven

Die Studie zeigt klar, dass eine Institutionalisierung Strategischer Vorausschau dazu beitragen kann, viele der genannten Barrieren vorausschauender Regierungsführung zu überwinden.

SV kann Wegbereiter sein für eine vorsorgende, innovative und transformative Politik, die schwelende Themen und Krisen frühzeitig erkennt und proaktiv aufgreift und auch komplexe Querschnittsherausforderungen kompetent adressiert. Die erfolgreichen Beispiele aus dem Ausland verweisen ebenso wie die Erfahrungen unserer Interviewpartner:innen und die Hinweise aus der Theorie auf eine Reihe von Potenzialen:

In Prozessen Strategischer Vorausschau können aus vielfältigen Zukunftsbeobachtungen, Zukunftswünschen und Zukunftserwartungen Grundlagen für zukunftsorientierte Entscheidungen und Strategien entwickelt werden. Basierend auf einem soliden Fundament wissenschaftlicher Erkenntnisse aus Komplexitäts-, Kognitions-, Innovations-, Organisations- und nicht zuletzt Zukunftsforschung **können Prozesse Strategischer Vorausschau kooperative, missionsorientierte Formen der Strategieentwicklung maßgeblich unterstützen.**

Ein aktuelles Beispiel ist die Zukunftskommission Landwirtschaft, der es 2021 gelang u.a. mithilfe eines strukturierten Szenarioprozesses sich trotz konträrer Positionen der beteiligten Interessengruppen aus Zivilgesellschaft, Landwirtschaft und Politik auf einen wünschenswerten Zielkorridor für die Landwirtschaft in 2030 zu verständigen. In der „AG Zukünfte“ diskutierten Menschen mit ganz verschiedenen Hintergründen und jeden Alters kontrovers aber konstruktiv und mit großem Engagement. Viele bewerteten den SV Prozess als Bereicherung und wünschten sich die Ausweitung auf die gesamte Kommission. Zwei Ministerien mit sehr unterschiedlichen Zugängen zu der Thematik (BMEL und BMU) setzten den Prozess gemeinsam auf.

Institutionalisierte SV generiert systematisch zukunftsorientierte Perspektiven, speist diese kontinuierlich in die Ministerialverwaltung ein und unterstützt diese dabei, solche Erkenntnisse selbst zu gewinnen. Ein solches „Denken auf Vorrat“ umfasst eine breite Palette von Elementen. Ein wichtiger Bestandteil ist die **Früherkennung im Sinne eines kontinuierlichen Horizon Scannings**, die Hinweise auf beginnende Entwicklungen, neue Chancen und Risiken sowie mögliche Disruptionen und Krisen liefert. Über eine sorgfältige Pflege von Schnittstellen der SV zu den operativen sowie strategischen Ebenen der Regierung kann erreicht werden, dass diese Zukunftsperspektiven in konkrete Politikentwicklung einfließen.

Weiterhin schafft eine gelungene institutionalisierte SV **Freiräume für innovative Formen der Zusammenarbeit über die Grenzen von Politikbereichen** hinweg. Dabei entsteht Wissen, das über die Summe aller einzelnen Erkenntnisse in den Ressorts hinauswächst. **Synergieeffekte werden aufgedeckt und horizontale, systemische Perspektiven gestärkt.** Besonders langfristige und transformative Politikansätze können frühzeitig über SV Prozesse koordiniert werden.

Eine institutionalisierte **SV stärkt die Verwaltungsakteure in einem kompetenten Umgang mit Wandel, Komplexität und Unsicherheit.** Dazu gehört eine Sensibilisierung für die Möglichkeit unerwarteter, disruptiver Entwicklungen und systemischer Risiken sowie für blinde Flecken und WahrnehmungsfILTER. Durch kontinuierliches Hinterfragen von Zukunftsannahmen und deterministischen Denkmustern wird eine offenere und reichhaltigere Perspektive auf die Handlungsmöglichkeiten in der Gegenwart eröffnet.

Schließlich fördert die Strategische Vorausschau eine reflektierte Risikokultur und ermutigt experimentelle Politikansätze.

Status Quo zeigt viele Anknüpfungspunkte, aber noch wenig Integration

Die Analyse des Status Quo zeigt **eine Reihe hochentwickelter SV Ansätze in einigen Ressorts und nachgeordneten Behörden der Bundesregierung** wie etwa im AA, BMAS, BMBF, BMU/UBA, BMVg/Planungsamt und BMZ. Zudem verweist die unverändert große Nachfrage nach der 2016 vom Bundeskanzleramt initiierten Weiterbildung „Methodenseminar Strategische Vorausschau“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) auf einen zunehmenden Kompetenzaufbau in der gesamten Regierung und nachgeordneten Behörden.

Schließlich hat der 2019/2020 begonnene Aufbau von SV Kapazität im Bundeskanzleramt den Austausch zwischen den SV Aktivitäten der Ressorts deutlich verbessert und zu ersten übergreifenden Überlegungen geführt. Insbesondere der vom BKAm koordinierte **„Ressortkreis Strategische Vorausschau“**, in dem alle Ressorts vertreten sind, stellt aus Sicht aller Interviewpartner:innen einen erheblichen Fortschritt dar.

Dennoch fehlt ein ressortübergreifender SV-Ansatz, ein politisch-strategisches Mandat und die Integration von Ergebnissen in die Entscheidungsfindungsprozesse. Es gibt weder ressortübergreifende SV Prozesse zu wesentlichen Zukunfts- bzw. Transformationsthemen noch eine Basis oder einen Rahmen für die gemeinsame Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen über alle Politikbereiche hinweg. Darüber hinaus fehlt es überwiegend an hochqualifiziertem SV Personal im BKAm und in den Ressorts.

Erfolgsbeispiele im Ausland verdeutlichen Nachholbedarf Deutschlands

Der Blick ins Ausland zeigt viele Ansätze zur Institutionalisierung von SV, die auch vielversprechend für Deutschland sind. So existieren in den untersuchten Ländern **Kanada, Singapur, Finnland, Spanien, UK und auf EU-Ebene SV-Teams innerhalb der Regierung**, die erfolgreich die strategische Arbeit vieler Regierungseinheiten unterstützen, SV Produkte und Materialien in hoher Qualität bereitstellen, intensive Kompetenzbildung betreiben und auch koordinierende Funktionen übernehmen.

So arbeitet in **Kanada** der ressortübergreifende Think Tank „Policy Horizons Canada“ allen Ministerien und dem Premierminister zu, produziert hochwertige Analysen und Szenarien auf Grundlage von SV-Methoden und unterstützt Regierungseinheiten bei der Strategieentwicklung. Ganz ähnlich arbeitet in der **EU Kommission** das „Competence Centre Foresight“ in SV Prozessen sowohl mit einzelnen oder mehreren Generaldirektionen (DGs) als auch für die zentrale Ebene.

In **Finnland** arbeiten die Ministerien, koordiniert vom Prime Ministers Office, in übergreifenden Prozessen Strategischer Vorausschau zusammen und veröffentlichen langfristige Berichte zur Zukunft des Landes. Dabei werden Bürgerinnen und Bürger im ganzen Land breit einbezogen. In allen untersuchten Ländern bieten die regierungseigenen SV Einheiten maßgeschneiderte Weiterbildungen und landesspezifische Unterstützungsmaterialien für SV Prozesse an.

Institutionalisierung mit Augenmaß

Um die oben beschriebenen Potenziale dauerhaft zu erschließen, ist eine angemessene Einbettung der Strategischen Vorausschau in Routinen, Strukturen und Kultur der Ministerialverwaltung notwendig. **Dabei muss eine zu starre Formalisierung vermieden werden, um die für SV so wichtige Offenheit und Flexibilität für neue Perspektiven nicht zu verbauen.**

Auf Basis der geführten Interviews und internationaler Erfahrungen verweist die Studie auf einige Elemente, die in jedem Fall umgesetzt werden sollten, um die Zukunftsfähigkeit der Regierungsarbeit zu stärken. Dazu gehören:

- die verstärkte Koordination der SV Aktivitäten innerhalb der Bundesregierung,
- die Durchführung von ressortübergreifenden Prozessen der strategischen Vorausschau für herausragende Zukunfts- und Transformationsthemen, z.B. im Rahmen missions- orientierter Politikansätze,
- Etablierung von Mechanismen der Integration von SV Ergebnissen in Entscheidungsprozesse und konkrete Politikmaßnahmen,
- der Ausbau der SV Kapazitäten (strukturell, personell, kulturell) in allen Ressorts und im Bundeskanzleramt,
- die Einrichtung eines regierungsübergreifenden  Horizon Scannings,
- eine breite Kompetenzentwicklung in SV Methoden und Kooperationstechniken,
- die Qualitätssicherung von SV Ansätzen in der Regierung,
- verstärkte Interaktion mit der nationalen und internationalen SV Landschaft.

Jedes dieser Elemente ist für sich genommen sinnvoll. Um nachhaltig Wirksamkeit zu entfalten, müssen sie jedoch in ein Gesamtkonzept für SV Institutionalisierung eingebunden werden, um so ein funktionierendes und auf Dauer tragfähiges Gesamt-Ökosystem zu schaffen.

Drei Optionen für eine ganzheitliche Institutionalisierung

Die Studie skizziert **drei Optionen für eine ganzheitliche Institutionalisierung Strategischer Vorausschau**. Der Kapazitätsaufbau in den Ressorts und das Ausrollen der BAKS Weiterbildung ist in allen drei Optionen vorausgesetzt. Jede Option adressiert die erarbeiteten Anforderungen in verschiedenem Maße und auf verschiedene Weise:

Option 1 Verteilte Strategische Vorausschau: Dezentrales Modell mit Koordinationseinheit im Bundeskanzleramt

Diese Option beschreibt eine inkrementelle Fortführung des bisherigen Institutionalisierungsansatzes mit einer überwiegend dezentralen Steuerung der SV Aktivitäten der Bundesregierung. Der Kapazitäts- und Kompetenzaufbau in den Ressorts wird fortgesetzt und gleichzeitig die koordinierende Rolle der SV-Einheit im Bundeskanzleramt weiterentwickelt. Gemeinsame SV Prozesse werden bottom-up durch die Ressorts durchgeführt.

Eine kleine Einheit im Bundeskanzleramt (4-5 Mitarbeitende) betreibt primär SV Arbeit für das eigene Haus, entwickelt den Austausch der Ressorts über den Ressortkreis SV weiter und pilotiert ein  Horizon Scanning System.

Der schon bestehende Ressortkreis Strategische Vorausschau bleibt als administratives Gremium zum Austausch zwischen den Ressorts über die operative Arbeit bestehen, erhält aber eine stärkere Rolle und Sichtbarkeit.

**Option 2 Zentralisierte Vorausschau:
Zentralmodell mit SV-Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt**

Diese Option betont die Notwendigkeit der Etablierung einer regierungsinternen Federführung für eine transformative Strategische Vorausschau. Sie beinhaltet eine starke zentrale Steuerung Strategischer Vorausschau durch das Bundeskanzleramt. Der Fokus liegt hier auf transformativen Querschnittsthemen wie Klimaschutz und Nachhaltigkeit, Digitalisierung sowie Außen- und Sicherheitspolitik.

Eine starke SV-Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt (10-15 Mitarbeitende) treibt aktiv übergreifende SV Prozesse in diesen Themenbereichen voran und implementiert ein intensives themenspezifisches  Horizon Scanning, das den Ressorts zugänglich ist.

Befunde werden im Ressortkreis regelmäßig diskutiert, aber auch auf hoher Ebene u. a. im Kabinett präsentiert. Die Einheit erarbeitet und kommuniziert SV Qualitätsstandards und fördert ein gemeinsames Verständnis zentraler SV Konzepte innerhalb der Regierung. Sie vernetzt sich stark mit SV Akteuren im In- und Ausland.

**Option 3 Transformative, integrierte Strategische Vorausschau:
Zukunftslabor der Bundesregierung**

In dieser Option wird regierungsübergreifende Strategische Vorausschau über die Einrichtung eines regierungsinternen SV-Think Tanks (Arbeitstitel „Zukunftslabor“) institutionalisiert. Das Zukunftslabor bildet den Kern eines kreativen Denk- und Experimentierraums zur Stärkung kooperativer transformativer Problemlösungsansätze in der gesamten Bundesregierung.

Die 20-40 Mitarbeitenden stammen mehrheitlich aus den Ressorts, die jeweils ein bis zwei geeignete Mitarbeiter:innen des höheren Dienstes für ein bis drei Jahre hierhin abordnen. Sie arbeiten mit Fellows zusammen, die aus Wissenschaft und Praxis rekrutiert werden und ausgewiesene SV Methodenkenntnisse einbringen.

Das Zukunftslabor betreibt kontinuierliche Strategische Vorausschau zu ressortübergreifenden Zukunftsthemen. Es führt ein themenübergreifendes  Horizon Scanning durch und erstellt speziell an die Bedarfe der Regierung angepasste SV Materialien. Es liefert regelmäßig Beiträge für Sitzungen und Klausuren des Kabinetts und unterstützt die Ressorts nach Bedarf mit SV Prozessen und Methodenberatung. Das Zukunftslabor wird kooperativ gesteuert, ist aber in seiner Arbeit unabhängig. Es interagiert intensiv mit der nationalen und internationalen SV Landschaft und entwickelt und kommuniziert Standards und Qualitätskriterien für die SV der Regierung.

Regierungseigenes Zukunftslabor verspricht besonders hohen Mehrwert

Eine vergleichende Bewertung der Optionen ergibt für alle drei eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum Status Quo. Das höchste Potenzial für eine Adressierung der identifizierten Anforderungen besteht jedoch bei Option 3, dem Zukunftslabor.

Indem dieses Modell die Vorteile der beiden anderen Optionen – breite Akzeptanz bei den Ressorts (Option 1) und eine starke Integration fragmentierter Perspektiven (Option 2) – kombiniert, hat es die größte Chance, die vorausschauende Regierungsführung deutlich voranzubringen.

Im Erfolgsfall wird diese Innovation erheblich dazu beitragen, die Kosten zu senken, die durch Reibungsverluste in den jetzigen wenig zukunftsgerichten fragmentierten Strukturen entstehen.

Umsetzung erfordert klaren Prozess und Führungskoalition

Um den beschriebenen Veränderungsprozess erfolgreich anzustoßen, bedarf es eines **grundsätzlichen politischen Willens der Bundesregierung**. Dieser muss in einem wirksamen Prozess mit klaren Verantwortlichkeiten münden. Ein wichtiger Startpunkt ist hier die **Aufnahme von Strategischer Vorausschau in eine regierungsweite Vereinbarung**. Dies wird – unabhängig von dem präferierten Institutionalierungsmodell – als realistischster Weg gesehen, um über die vorhandenen ressortspezifischen SV Aktivitäten hinauszugehen und insbesondere ressortübergreifende SV Aktivitäten zu fördern.

Themen für erste gemeinsame SV Prozesse sollten möglichst rasch nach der Regierungsbildung festgelegt werden. Zur Umsetzung der übergreifenden SV Projekte und für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Institutionalisierung Strategischer Vorausschau ist **eine breite Führungskoalition unerlässlich**. Diese muss sich in formalen Strukturen niederschlagen. In jedem Fall sollte der Ressortkreis SV eine zentrale Rolle spielen. Dieser könnte durch einen Kreis von Staatssekretär:innen oder Unterabteilungsleiter:innen ergänzt werden. Schließlich wird, insbesondere in Option 2 und 3 der Chef/die Chefin des Bundeskanzleramts eine wichtige Rolle spielen.

Langfristig ist zur Verankerung von vorausschauendem Regierungshandeln ein **Wandel der Arbeits- und Denkkultur** der Verwaltung notwendig. Der dazu notwendige Kulturwandel kann nicht allein über Weiterbildung vorangetrieben werden, sondern muss auch Veränderungen in den Karrierestrukturen und -anreizen umfassen, da diese aktuell stark vom Silodenken und der Gegenwartsfixierung geprägt sind.

2 Vorgehen

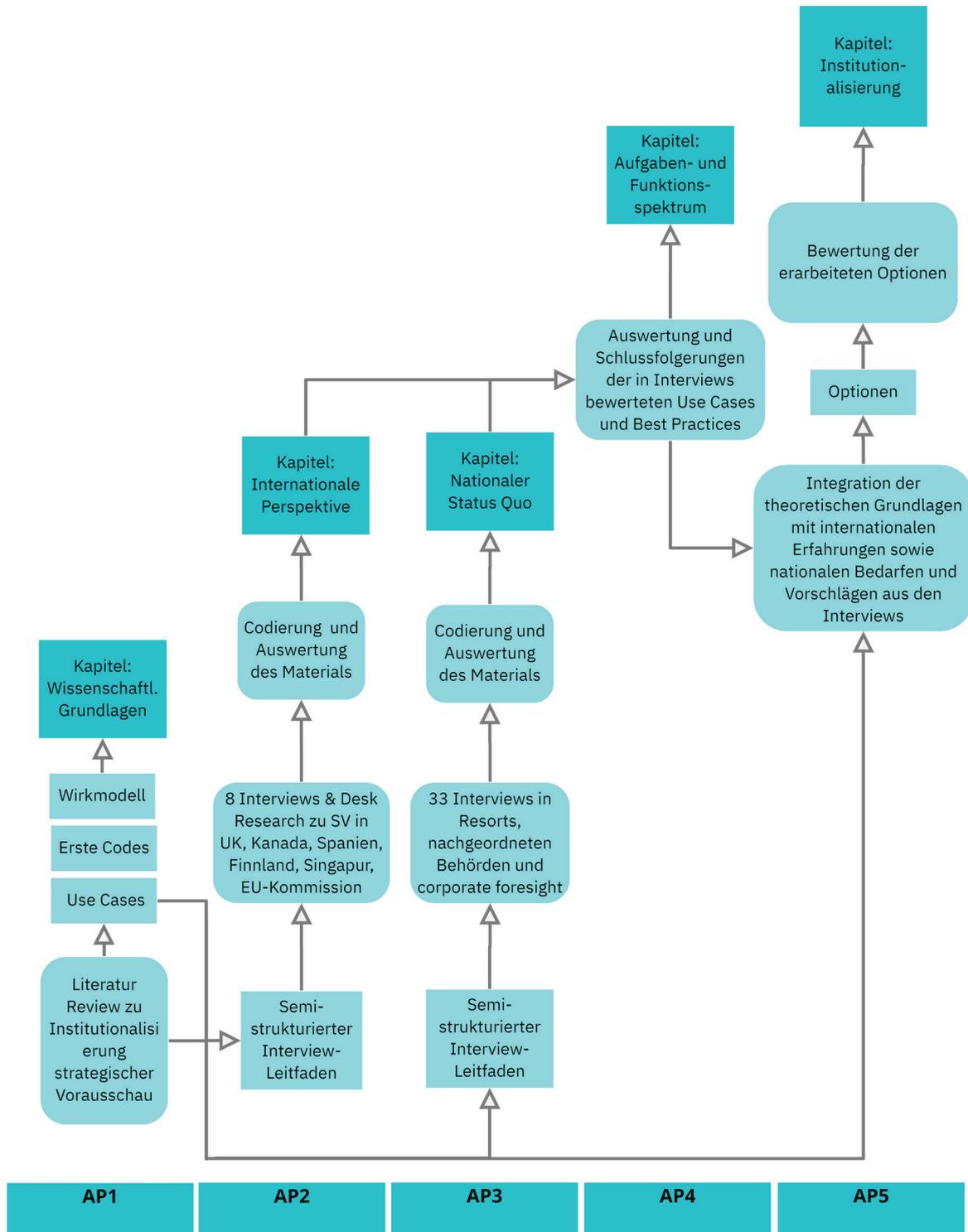
Die hier präsentierten Erkenntnisse basieren auf der qualitativen Auswertung und Verdichtung von Aussagen, die in einer umfangreichen Interviewstudie mit Regierungsbeamt:innen gewonnen wurden. Diese Interviews dienten der Erfassung des Status Quo sowie der Bedarfsanalyse mithilfe von konkreten Beispielen einer Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln („Use Cases“). Darüber hinaus wurde die Studie durch ein wissenschaftlich-theoretisches Fundament gestützt, welches eine übergreifende Interpretation des Materials ermöglichte. Ergänzend wurde die Studie von Desk Research begleitet.

Im Arbeitspaket 1 wurde zunächst der wissenschaftliche Diskurs zu Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln untersucht und ein Wirkmodell entworfen. Im Kapitel Wissenschaftliche Grundlagen werden die Erkenntnisse aus diesem Arbeitspaket dargestellt und erste Use Cases skizziert. Davon ausgehend wurde in den Arbeitspaketen 2 und 3 eine Auswahl von Interviewpartner:innen getroffen sowie Leitfäden entwickelt. Nach Durchführung von insgesamt 41 leitfadengestützten Interviews mit Verantwortlichen für Strategische Vorausschau im Ausland (AP2) und in allen Ressorts der Bundesregierung sowie einzelner Akteure aus nachstehenden Behörden, Wissenschaft und Corporate Foresight (AP3), wurde das Material transkribiert und codiert.

In dem Kapitel Internationale Perspektiven werden die Erkenntnisse aus den Interviews mit Regierungsbeamten aus dem Vereinigten Königreich, Kanada, der EU Ebene und Finnland dargestellt und durch flankierende Rechercheeinsichten zu diesen Ländern sowie zusätzlich zu SV in Spanien, Singapur. In dem Kapitel Nationaler Status Quo wird der in den Interviews erfasste Ist-Zustand der Institutionalisierung von SV im deutschen Regierungshandeln beschrieben.

Das Kapitel 6 beschreibt das Aufgaben- und Funktionsspektrum einer institutionalisierten Strategischen Vorausschau das sich aus den Befunden ergibt. Abschließend werden die Erkenntnisse aus allen Kapiteln zusammengezogen und drei Institutionalisierungs-Optionen vorgestellt.

Abbildung 1: Skizze des Studiendesigns



3 Wissenschaftliche Grundlagen

3.1 Einleitung

Strategische Vorausschau (SV) ermöglicht Entscheidungen und Strategien, die den großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser gerecht werden. Grundlage ist ein bewusster Umgang mit Zukunft beim Handeln in der Gegenwart (Futures Literacy, Miller 2018). Dazu bietet Strategische Vorausschau eine Vielzahl von Ansätzen, mit deren Hilfe sich Gruppen ganz verschiedener Art und Größe strukturiert mit möglichen oder wünschenswerten Zukünften auseinandersetzen können. Diese strukturierenden SV Zukunftsdialog Formate helfen zum einen dabei, die vielfältigen Einzelperspektiven zu „kollektiver Intelligenz“ und ganzheitlichen Systembildern zusammenzuführen. Zum anderen zwingen sie uns, Vereinfachungen zu hinterfragen, die wir im Alltag verwenden, um Entscheidungen treffen zu können, die aber der Unsicherheit von Zukunft nicht gerecht werden und somit dazu führen, dass wir den Wandel komplexer Systeme unter- oder überschätzen und sowohl Chancen als auch Risiken nicht adäquat wahrnehmen.

Unter vorausschauender Regierungsführung (Anticipatory Governance) verstehen wir die Einbettung solcher Auseinandersetzungen in sämtliche Aspekte des Regierungshandelns (OECD 2019), wie sie in immer mehr Ländern weltweit vorangetrieben wird (School of International Futures 2021). Dies erfordert ein Überdenken der bestehenden Prozesse und Strukturen innerhalb der Regierung, darunter insbesondere neue Formen der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit und der systematischen Einbeziehung vielfältiger Akteursgruppen.

Diese Studie untersucht die Erfolgsbedingungen für eine solche Institutionalisierung strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung.

Angesichts zunehmend komplexer Herausforderungen und eines gesteigerten Verantwortungsbewusstseins für die Langzeitfolgen politischen Handelns besteht heute weitgehende Einigkeit darüber, vorausschauende Regierungsführung stärken zu müssen. Wie aber kann eine Institutionalisierung konkret aussehen? Welche Aspekte müssen dabei bedacht werden? Welche wissenschaftlichen Diskurse können Anhaltspunkte geben?

Um diesen Fragen nachzugehen, werfen wir zunächst einen Blick auf Diskurse aus den Politik-Management- und Verwaltungswissenschaften und fassen diese mit Hinblick auf Ansätze für gelingende Institutionalisierung von Prozessen in der Regierungsführung zusammen. Daran anschließend ergänzen wir die Schlüsse aus der allgemeinen Betrachtung mit einer Zusammenschau von Studien, die sich direkt mit der Institutionalisierung strategischer Vorausschau im Regierungshandeln befassen. Abschließend integrieren wir die Befunde und skizzieren auf dieser Basis erste Hypothesen über mögliche Interventionslogiken zur Institutionalisierung von SV in der Bundesregierung, die dann im weiteren Verlauf der Studie durch Interaktion mit den Akteuren überprüft und weiterentwickelt werden.

3.2 Literaturreview

3.2.1 Institutionalisierung

In den Sozialwissenschaften gibt es ein unterschiedlich enges bzw. weites Begriffsverständnis von Institutionen. Fasst man den Begriff der Institution eng, so bleibt er auf Regelsysteme beschränkt. Als solcher umfasst er „zwar nicht nur formale rechtliche Regelungen, sondern auch

informelle Regelungen, soziale Normen, Konventionen oder Erwartungen. Gleichzeitig umfasst dieser Institutionenbegriff aber nicht auch Mythen oder unhinterfragte Praktiken des Alltagslebens.“ (Jacobi 2007, S. 9). Der weite Institutionenbegriff, der auch unhinterfragte Praktiken des Alltagslebens umfasst, ist typisch für den soziologischen Neo-Institutionalismus (Hall und Taylor 1996, S. 14f.). Scott (2008), ein wichtiger Vertreter des soziologischen Neo-Institutionalismus, unterscheidet Institutionen nach ihrer Hauptfunktion. Die handlungsregelnde Kraft von Institutionen, d.h. wie sie wirken, entfaltet sich demnach über drei unterschiedliche Mechanismen (auch: „Säulen“).

- „Regulative Institutionen generieren Handlungen via explizit formulierter Regeln und Gesetze.“ (Senge 2006, S. 38). Die regulative Säule umfasst somit formal fixierte Regeln, die festlegen, welche Aufgaben und Kompetenzen Organisationsmitglieder haben und wie sie sich verhalten müssen, wenn Sie keine Sanktionen befürchten wollen. Beispiele hierfür sind Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Geschäftsverteilungspläne, Organisationspläne oder Tätigkeitsbeschreibungen. Rechtliche und formal-organisatorische Aspekte gehören in diese Kategorie.
- „Normative Institutionen generieren Handlungen über Normen und Werte.“ (Senge 2006, S. 38). Die normative Säule umfasst also die in der Regel nicht schriftlich festgelegten Vorstellungen angemessenen Verhaltens in einer Organisation, d. h. die Normen und Werte, die ausdrücken, „welches Verhalten als wünschenswert und gut oder auch als abzulehnen und schlecht anzusehen ist“ (Senge 2006, S. 38). Obwohl diese Regeln häufig einen informellen Charakter haben, sind sie trotzdem sehr stabil und prägend für das Verhalten der Organisationsmitglieder. Sie werden befolgt, weil der von anderen Akteuren ausgeübte Erwartungsdruck hoch ist, oder weil die Normen und Werte internalisiert wurden.
- „Kognitive Institutionen beziehen sich auf die Art und Weise, wie die empirische Wirklichkeit erfahren wird.“ (Senge 2006, S. 39). Die kognitive Säule bezieht sich demnach auf allgemein anerkannte Tatsachen sowie Annahmen und Vorstellungen über soziale Zusammenhänge, die bewirken, dass „Handlungen routinemäßig, selbstverständlich und quasi-automatisch“ (Senge 2006, S. 39) ablaufen. Kennzeichnend für die kognitive Säule ist, dass diese Merkmale von den Akteuren so stark verinnerlicht wurden, dass diese nicht mehr hinterfragt werden und zu routineartigen Handlungsmustern führen.

Der Begriff der Institutionalisierung beschreibt aus dieser Perspektive einen Prozess, durch den bestimmte (regulative) Verpflichtungen und normative Vorstellungen einen regelähnlichen Status in sozialen Überlegungen und Handlungen erhalten.

Für die Entwicklung von Handlungsoptionen und Modellen zur Institutionalisierung von SV innerhalb der deutschen Bundesregierung lassen sich daraus drei wesentliche Dimensionen ableiten. Dies ist erstens die regulative Dimension, die sich in den Aspekt der **rechtlichen Institutionalisierung** (Wie wird SV in schriftlichen Regularien wie etwa der GGO verankert? Etc.) und der **organisatorischen Institutionalisierung** (Wer ist im Rahmen von SV für welche Aufgaben zuständig? Welche hierarchischen Zugriffsrechte und Beziehungen bestehen zwischen den verschiedenen Akteuren? Etc.) untergliedern lässt. Die zweite und dritte Dimension – **normative und kognitive Institutionalisierung** – bezieht sich auf normative und kognitive Institutionen (Welche Routinen stehen der SV Anwendung entgegen und welche Ansatzpunkte gibt es für einen längerfristig anzustrebenden Kulturwandel? Welche Kompetenzen benötigen Fachreferent:innen in den Bundesministerien, um SV Erkenntnisse nutzen zu können? Welche Weiterbildungsangebote sind nötig? Etc.).

3.2.2 Planungsdiskurse / Verwaltungskoordination

Um Optionen für die Institutionalisierung von SV herauszuarbeiten, ist ein Blick auf den Planungsdiskurs in der frühen BRD hilfreich. Die Zeit zwischen 1963 und 1973 wird von Zeithistoriker:innen heute als „Planungsdekade“ (Ruck 2020) oder Phase der „Planungseuphorie“ (Jann 2009) eingeordnet. Planung wurde als „Schlüsselbegriff der Zukunft“ (Kaiser 1965, S. 7) betrachtet und auch der Begriff der „Vorausschau“ war damals bereits präsent. Kritiker:innen äußerten vor allem demokratietheoretische Bedenken, wenn „technokratische Expertenzirkel (...) ihre Gestaltungsansprüche und -konzepte nicht im diskursiven Wettstreit um gesellschaftliche Unterstützung, sondern durch apodiktische Beschwörungen vorgeblicher Sachlogiken meinen hinreichend legitimieren zu können“ (Ruck 2020, S. 80). Der wesentliche Unterschied zwischen dem damaligen Planungsdiskurs und der heutigen SV Debatte ist, dass Planung stark auf die Entwicklung eines rationalen Zukunftsentwurfes auf Basis allen verfügbaren Wissens fokussierte, während SV heute gleichzeitig bescheidener und offener die strukturierte Auseinandersetzung mit komplexen Zukünften meint. Trotz dieser begrifflichen Abgrenzung ist davon auszugehen, dass die Gründe, die zum Scheitern der Planungsansätze führten, auch für die heutige Institutionalisierung von SV relevant sind. Ein Kernelement der Planungsdekade war beispielsweise die ressort- und länderübergreifende Aufgabenplanung. Das Bundeskanzleramt sollte hierbei eine zentrale Rolle spielen. Nach heutiger Einschätzung scheiterte dieser Ansatz „an einer Überschätzung der technisch-administrativen Kapazitäten, an mangelnder Einsicht in die Beharrungskraft der hergebrachten Verwaltungsstrukturen und -routinen“ (Ruck 2020, S. 83) sowie an der Unterschätzung politischer Interessen sowie von Ressortegoismen (siehe auch Süß 2004). **Um praktikable und erfolgversprechende Vorschläge zur Institutionalisierung von SV zu entwickeln, müssen diese grundlegenden Hürden deshalb mitgedacht werden.**

Dabei ist die Einsicht hilfreich, dass etablierte Strukturen und Routinen in der Verwaltung bestimmte Funktionen erfüllen und deshalb nicht ohne Weiteres verändert oder gar abgeschafft werden können, gleichzeitig aber Dysfunktionen mit sich bringen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die in der Ministerialbürokratie vorherrschende „**selektive Perzeption**“ (Simon 1947) als typische Dysfunktion der im Grunde funktionalen Spezialisierung des Personals in Ministerialverwaltungen. Damit ist gemeint, dass sich jede Verwaltungseinheit auf ihren eigenen Zuständigkeitsbereich konzentriert. Probleme außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches werden kaum wahrgenommen und für nicht wichtig gehalten (Bogumil und Jann 2020, S. 138). Diese Beschreibung ist sicher zugespitzt, weist aber auf eine typische Problematik hin: Aufgrund der „selektiven Perzeption“ werden mögliche negative Folgewirkungen des eigenen Handelns in anderen Bereichen oft nicht erkannt und interdependente Probleme in funktional gegliederten Regierungsorganisationen tendenziell nur unzureichend bearbeitet (ebd.).

Eine weitere Dysfunktion, die sich aus der teils recht kleinteiligen funktionalen Arbeitsteilung und Spezialisierung in der Bundesverwaltung – die bereits von Max Weber als typisches Merkmal bürokratischer Organisationen beschrieben wurde – ergibt, ist die „**negative Koordination**“ (Scharpf 1973). Negative Koordination liegt per Definition dann vor, wenn Entscheidungen in der zuständigen Einheit so weit wie möglich selbständig vorbereitet werden. Andere betroffene Einheiten werden zu einem späten Zeitpunkt, typischerweise mit dem Instrument der Mitzeichnung (Bogumil und Jann 2020, S. 138ff.), einbezogen. Es wird also lediglich abgeklärt, ob andere Einheiten aufgrund negativer Auswirkungen auf den eigenen Bereich Einwände haben. Ist dies der Fall, wird ein Kompromiss gesucht (Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner). Im Rahmen der negativen Koordination spielt die Frage, ob andere Einheiten

etwas zur Lösung des behandelten Problems beitragen können oder ob Synergieeffekte zu Maßnahmen anderer Verwaltungseinheiten existieren, keine Rolle (ebd.).

Wenngleich diese idealtypische Beschreibung der negativen Koordination sehr zugespitzt ist und die komplexe Realität der Regierungskoordination nicht abbilden kann, ist das Konzept dennoch hilfreich, um grundsätzliche Hürden für Ansätze einer rationalen, wissensbasierten, integrierten Politikgestaltung – und damit für Ansätze wie SV – zu verstehen. Seitdem die im Zuge der o.g. Planungseuphorie 1969 eingesetzte wissenschaftliche Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ ihre umfassenden Studien zur Bundesministerialverwaltung abgeschlossen hat, gilt die „negative Koordination“ aus wissenschaftlicher Sicht als Standardverfahren der Koordination in der Bundesministerialverwaltung und ist somit auch prägend für den Prozess der Politikentwicklung und Gesetzesvorbereitung in der Ministerialverwaltung (Veit 2010).

Der Gegenentwurf zur „negativen Koordination“ ist die „positive Koordination“. Dabei handelt es sich um die frühzeitige und kontinuierliche Zusammenarbeit verschiedener Akteure in Prozessen der Politikentwicklung mit dem Ziel der Entdeckung von Synergieeffekten und der Entwicklung von aus einer Problemlösungsperspektive möglichst effektiven und nachhaltigen Policies. Folgewirkungen verschiedener Handlungsalternativen auf alle berührten Bereiche finden dabei Berücksichtigung. Damit werden hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitung in den einbezogenen Einheiten gestellt, es entstehen also hohe Koordinationskosten (Hustedt und Veit 2014, S. 24). Fritz W. Scharpf hat „positive Koordination“ als Voraussetzung vorraus-schauender Planung formuliert (Scharpf 1973, S. 95), gleichzeitig sieht er in den hohen Anforderungen positiver Koordination eine wesentliche Restriktion für ihr Gelingen: „(...) alles spricht darum aber auch dafür, daß (sic!) jedenfalls die Politikplanung sich sehr rasch mit der Überforderung jeder Informationsverarbeitungskapazität durch übergroße Komplexität konfrontiert sehen wird“ (ebd., S. 95).

Daraus ergibt sich, dass die Stärkung „positiver Koordination“ von zentraler Bedeutung ist, um SV im Regierungshandeln zu institutionalisieren. Allerdings hat sich die „negative Koordination“ u. a. deshalb als Standard-Koordinationspraxis in der Ministerialverwaltung etabliert, weil sie eine Einbeziehung vieler Akteure und Interessen in Entscheidungsprozesse ermöglicht, ohne zu viele Ressourcen zu binden. Negative Koordination ist weniger aufwändig als positive Koordination. Es sind deutlich weniger Interaktionen zwischen den Akteuren erforderlich und die Wahrscheinlichkeit, dass eine mehrheits- oder konsensfähige Lösung (also „Kabinettsreife“) erzielt werden kann, ist recht hoch. Es wäre deshalb unrealistisch anzunehmen, dass sich „negative Koordination“ komplett durch eine „positive Koordination“ ersetzen lässt. **Realistischer erscheint die gezielte Etablierung positiver Koordinationsprozesse für besonders wichtige Politikvorhaben (selektiver Ansatz),** wobei „Faktoren wie die Persistenz organisationaler Eigeninteressen und selektiver Perzeptionen, Koordinationskosten, divergierende parteipolitische und sektorspezifische Präferenzen sowie die Anreizstrukturen institutioneller Arrangements wie das Ressortprinzip“ (Hustedt und Veit 2014, S. 24) berücksichtigt werden müssen. **Zentral bei der Institutionalisierung der SV wird es somit sein, Akteure mit möglicherweise konfligierenden Interessen zu identifizieren und proaktiv einzubeziehen.** Auch Akteure mit ähnlich gelagerten Aufgabengebieten wie der Nationale Normenkontrollrat, der BND und die BAKS sollten nach Ihrer Wahrnehmung befragt werden.

3.2.3 Gesetzesfolgenabschätzung und Sustainability Impact Assessment

Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) verfolgt das Ziel, im Rechtsetzungsprozess auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (z. B. der Auswertung von Statistiken oder der Befragung von Normadressaten) verschiedene Regelungsoptionen sowie deren intendierte und nicht-intendierte Folgen zu analysieren. Regierung und Parlament soll damit eine bessere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden (Jantz und Veit 2019). In Deutschland wird die GFA von den die Gesetzgebung vorbereitenden (federführenden) Ministerien durchgeführt, während andernorts – etwa auf EU-Ebene – auch eine Vergabe an Externe nicht unüblich ist.

Die GFA (Darstellung der Gesetzesfolgen, d.h. der beabsichtigten Wirkungen und der unbeabsichtigten Nebenwirkungen) wurde in Deutschland auf Bundesebene erstmalig im Jahr 2000 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert, später kamen Regelungen zur Bürokratiekostenabschätzung (2006), Nachhaltigkeitsprüfung (2009) und Messung des Erfüllungsaufwandes (2011) hinzu. Die Anwendungspraxis zeigt, dass die GFA häufig nur formal oder mit erheblichen Defiziten behaftet realisiert wird, dass ihre Durchführung meist erst spät im Rechtsetzungsprozess erfolgt und dass ihre Ergebnisse eher der Rechtfertigung bereits getroffener Entscheidungen denn einer offenen Diskussion von verschiedenen Entscheidungsoptionen dienen (Veit 2010). Symptomatisch hierfür ist die übliche Angabe auf dem Gesetzesvorblatt zum Punkt Alternativen, der in aller Regel mit „keine“ beantwortet wird.

Die Gründe hierfür sind vielfältig: die Dominanz von Interessen und Verhandlungen in der Politikformulierung, politischer Zeitdruck, methodische Schwierigkeiten bei der Entwicklung fundierter ex ante Prognosen spielen eine Rolle. Der wesentlichste Punkt ist, dass eine umfassende GFA nur schwer in das existierende System der Gesetzesentwicklung zu integrieren ist, da die Debatte über Gesetzesfolgen im Rahmen der Ressortabstimmung dezentral und methodisch inkohärent durch verschiedene Ministerien erfolgt. Im internationalen Vergleich bestätigt sich, dass die Umsetzung und Nutzung der GFA in hohem Maße vom institutionellen Kontext abhängig ist (Staronova 2010; Dunlop und Radaelli 2018).

Ähnliche Erkenntnisse liegen auch zur Institutionalisierung von Sustainability Impact Assessment oder Nachhaltigkeitsprüfungen vor. Die zentrale Herausforderung besteht stets darin, dass die politikfeldübergreifende und wissensbasierte Perspektive dieser Analysetools in einem Spannungsfeld zur funktional gegliederten Regierungsorganisation, dem Ressortprinzip und der Zuständigkeitsabgrenzung steht. IT-gestützte Systeme wie beispielsweise eNAP (Tool zur Elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung) haben sich als hilfreich erwiesen, um den Ministerien die Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen zu erleichtern (Wanckel 2019) – ob sie die Relevanz der Ergebnisse dieser Prüfungen erhöht haben, ist aber fraglich.

Da SV genau wie die GFA oder die Nachhaltigkeitsprüfung einen integrierten Ansatz verfolgt, der notwendigerweise in einem Spannungsverhältnis zum Ressortprinzip und zum Ziel der Interessenaushandlung und Kompromissfindung durch etablierte Koordinationsinstrumente steht, sind für die Institutionalisierung von SV auch ähnliche Herausforderungen zu erwarten.

3.2.4 Wicked Problems und Missionsorientierte Politik

„Wicked problems“ sind gesellschaftliche Probleme und Bedarfe mit hoher Komplexität. Zentral sind dabei nach Danken et al. (2016, S. 18) insbesondere drei definitorische Elemente von „wicked problems“: (1) deren Unlösbarkeit bzw. chronischer Charakter, (2) die Notwendigkeit der Zusammenarbeit verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessen und (3) die unvollständige und umstrittene Wissensbasis, die sich in Konflikten bei der Problemdefinition sowie in oft stark umstrittenen Ansichten bezüglich der Implikationen und Folgen des Problems niederschlägt. Gerade im Umgang mit „wicked problems“ ist Strategische Vorausschau ein wichtiger Ansatz, auch weil diese Verwaltungen unter Veränderungsdruck setzen (Daviter et al. 2016, S. 5).

Die Schaffung flexiblerer Organisationsstrukturen sowie veränderter Anreizstrukturen in Ministerien und nachgeordneten Behörden wird dabei als ein geeigneter Ansatz zum besseren Umgang mit „wicked problems“ beschrieben (Alford und Head 2017). Als besonders wichtig für einen adäquaten Umgang mit „wicked problems“ gilt darüber hinaus die ebenen-, ressort- und sektorenübergreifende Zusammenarbeit (Danken et al. 2016, S. 18), da „wicked problems“ nicht nur häufig eine globale, Landesgrenzen überschreitende Komponente haben, sondern typischerweise auch traditionelle Grenzen der Politikfelder – und damit auch die etablierten Ressortgrenzen – überschreiten. Eine derartige Zusammenarbeit stellt etablierte bürokratische Organisationen – wie schon beschrieben – vor erhebliche Herausforderungen, da die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Form einer „positiven Koordination“ nicht nur vergleichsweise aufwändig ist (Christensen et al. 2007), sondern auch in Konflikt mit Organisationsegoismen und dem Ressortdenken steht.

Diese strukturellen Hindernisse durch organisationsübergreifende Partnerschaften und verbesserte Koordination zu überwinden, ist eine zentrale Idee der Debatten um joined-up oder whole-of-government (siehe z. B. Kavanagh und Richards 2001). In der deutschen Ministerialbürokratie sind z. B. interministerielle Arbeitsgruppen ein typischer Versuch, eine bessere Koordination von Querschnittsthemen zu erreichen. Forschungsergebnisse von Radtke et al. (2016) zeigen jedoch, dass auch innerhalb dieser Foren häufig das etablierte Ressortdenken dominiert. Strukturelle Maßnahmen führen also nicht automatisch zu verbesserter Koordination. Dies lenkt den Blick auf einen weiteren wichtigen Faktor, nämlich die Merkmale und Kompetenzen des Personals. Als wichtige Kompetenz gilt u. a. die Fähigkeit, den Grad der vorliegenden Problemkomplexität zu bewerten und Strategien zum Umgang mit diesem Problem zu entwickeln, die nicht dem Standardvorgehen entsprechen (Alford und Head 2017, S. 409), da etablierte Standard-Problemlösungs- und Entscheidungsfindungsroutinen im Umgang mit „wicked problems“ nicht erfolgversprechend erscheinen (Daviter 2017).

Ein wichtiger Punkt ist, dass in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass sich „wicked problems“ nicht quasi-automatisch durch mehr oder bessere wissenschaftliche Evidenz lösen lassen (z. B. Weingart 1999), denn „in most cases of complex or contentious policy problems, equally compelling evidence in support of competing perspectives can be produced“ (Daviter 2017). Für Entscheidungsträger:innen in Politik und Verwaltung ist es im Umgang mit „wicked problems“ deshalb bedeutsam, erstens ein **Bewusstsein für die sozialen Prozesse der Herstellung von (wissenschaftlichem oder Experten-) Konsens in hoch umstrittenen Problemfeldern sowie für die politische Nutzung von Wissen** (Daviter 2015) zu **entwickeln** und zweitens einen kompetenten Umgang mit der nicht durch „mehr Expertise“ aufzulösenden Konflikthaftigkeit des Feldes zu finden. **Deshalb werden Verhandlungskompetenzen und Konfliktmanagementtechniken** (z. B. Mediation, siehe u. a. Laws et al. 2014)

sowie Kommunikations- und Dialogfähigkeit als wichtig erachtet, um die für „wicked problems“ zentrale Aufgabe der komplexen und konfliktbehafteten Zusammenarbeit mit vielfältigen Akteuren erfüllen zu können.

Im Zusammenhang mit SV erscheint es wichtig, Fortbildungsprogramme nicht einseitig auf SV methodische Kompetenzen auszurichten, sondern auch die hier genannten Kompetenzen zu vermitteln.

Ein Politikansatz zum Umgang mit „wicked problems“, der in der Politik zunehmend an Relevanz gewinnt, ist die „**Missionsorientierung**“ (Mazzucato 2021). Dieser ursprünglich aus der Innovationspolitik entstandene Ansatz umfasst die Bündelung von Kompetenzen und Wissen verschiedener Bereiche, um „wicked problems“ zu adressieren. Strategische Vorausschau Prozesse, in denen Stakeholder gemeinsam die Ziele umfangreicher Transformationen definieren und die Fortschritte kontinuierlich reflektieren, sind ein elementarer Bestandteil der missionsorientierten Politik. Ein wichtiger Aspekt der Missionsorientierung ist die führende Rolle des öffentlichen Sektors bei der Verfolgung der Missionen. Die Institutionalisierung Strategischer Vorausschau kann die Verwaltung in die Lage versetzen die dazu notwendige systemische und vorausschauende Perspektive einzunehmen.

3.2.5 Change-Management

Sowohl in der politikwissenschaftlichen Literatur als auch in der Literatur zu Change-Management wird darauf hingewiesen, dass der wahrgenommene Problemdruck nicht nur wesentlich für die Initiierung einer Veränderung, sondern auch für die Unterstützung des Veränderungsprojektes durch die Mitarbeiter:innen ist. Wenn der Problemdruck nicht unmittelbar spürbar ist, dann ist es von zentraler Bedeutung, den **Problemdruck und damit die Veränderungsnotwendigkeit überzeugend zu vermitteln und negative Konsequenzen im Falle eines Beharrens auf dem Status Quo klar und deutlich aufzuzeigen**. Für die Institutionalisierung von SV ist dies ein relevanter Punkt, da SV sonst von den Ressorts möglicherweise nicht ernst genommen würde.

In diesem Zusammenhang weist die Change-Management Literatur (Kotter 2011) darauf hin, dass die **Entwicklung einer klaren Vision** als Ziel des Veränderungsprozesses und die wiederholte Kommunikation dieser Vision in den verschiedenen Phasen des Veränderungsprozesses essentiell sind. Insbesondere ist es wichtig, dass Führungskräfte die Vision unterstützen. **Die Etablierung einer „Führungskoalition“ mit Akteuren aus verschiedenen Ressorts erscheint wichtig, um dieses Ziel zu erreichen** (Cuningham und Kempling James S. 2009).

Da Veränderungsprozesse nicht nur Chancen mit sich bringen, sondern auch Risiken beinhalten und auch negative Konsequenzen mit sich bringen können, ist die **Kommunikation zwischen den Promotor:innen des Reformprojektes und den Betroffenen von zentraler Bedeutung**. Relevant erscheint in diesem Zusammenhang die Literatur zum Thema Change Communication. Für die Identifikation mit einem Reformprojekt ist es wichtig, **Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen. Dies gilt insbesondere auch für diejenigen, welche sich (zunächst) als Kritiker:innen des Reformprojektes positionieren**.

Ausgehend vom **Promotorenmodell** ist im Veränderungsprozess (ergo: bei der Institutionalisierung von SV) zu beachten, dass vier grundlegende Aufgaben oder Funktionen wahrgenommen werden: (1) hierarchische Durchsetzung der Reform (Machtpromotor), (2) inhaltliche Be-

gleitung der Reform (Fachpromotor), (3) Projektmanagement (Prozesspromotor) und (4) Netzwerkarbeit, Motivationsförderung und Konfliktmanagement (Beziehungspromotor) (Witte 1999).

Wichtige Aspekte für die Institutionalisierung der SV sind die Etablierung einer Führungskoordination, die Kommunikation einer klaren Vision und des Problemdrucks, die Einbeziehung von Betroffenen und die Wahrnehmung der Funktionen nach dem Promotorenmodell.

3.2.6 Aufmerksamkeitssteuerung in Organisationen

In der managementorientierten Organisationsforschung ist die bewusste Steuerung der Aufmerksamkeit (Attention) einer Organisation ein zentrales Thema, denn mangelnde Aufmerksamkeit führt aus Sicht der Management Forschung dazu, dass wichtige Entwicklungen verpasst werden und die Organisation ihre Ziele verfehlt (Schoemaker und Day 2020). Dabei richtet sich die Forschung insbesondere auf die selektive Wahrnehmung der Peripherie – also des Bereiches außerhalb des eigentlichen Schwerpunktes der Organisation, der in der Regel nur unscharf wahrgenommen wird. Eine gute Wahrnehmung der Peripherie benötigt andere Ressourcen und Fähigkeiten als die Beobachtung des zentralen Handlungsbereichs. Daher sind dezidierte Anstrengungen nötig, um diesen „Peripherieblick“ zu stärken. Dabei geht es nicht nur um Wahrnehmungen von Signalen am Rande der aktuellen Beobachtungsradius, sondern auch darum, wie die Beobachtungen interpretiert werden und wie mit mehrdeutigen Beobachtungen umgegangen werden kann (Schoemaker 2019, 3). Jede Organisation muss eine geeignete Balance zwischen Aufwendungen für die Wahrnehmung der Peripherie und der Konzentration auf ihren zentralen Tätigkeitsbereich finden. **Dazu wird die Organisation als soziales System betrachtet, in dem soziale Mechanismen und eingeübte Routinen die Wahrnehmung und Weiterleitung von Informationen strukturieren.**

„To redirect our attention, we must view organizations as complex social systems with imperfect incentives, multiple layers of filters and career risks, managed by people with flawed judgments, biases, and limited perspectives. Such intellectual honesty is a precursor to managing organizational attention and reducing collective blind spots. (Schoemaker 2019, 2).

Auf der Basis dieses Verständnisses will man die sozialen Netzwerke innerhalb der Organisation so gestalten, dass die Wahrnehmung der Peripherie gestärkt wird. Folgende Ansätze werden dazu in der Literatur diskutiert:

- Systematische Untersuchung vergangener Fehleinschätzungen, um zu erkennen, ob bestimmte Typen von Umfeldentwicklungen vernachlässigt werden.
- Identifizierung von Bereichen der Organisation, die notwendiges Wissen aus sozialen Gründen nicht erreicht (Structural holes) und Bereichen, die Informationen erhalten aber aus sozialen Gründen nicht teilen (Black holes).
- Einräumen von Freiraum zur Beschäftigung mit strategischen Themen insbesondere für die Leitung.
- Einrichten kleiner Teams die speziell darauf ausgerichtet sind, Annahmen zu hinterfragen und die Peripherie zu beobachten (Red Teaming).
- Identifizierung und Adressierung von organisationalen Blindspots, wie z.B.:
 - Messenger Bias: Soziale Vorurteile sowohl gegenüber externen (in-group Mechanismen) als auch gegenüber internen Quellen (Konkurrenzmechanismen).

- Hierarchie-Blockaden (Vorgesetzten wird nur weitergeleitet was sie vermeintlich hören möchten).
- Confirmation Bias (nur was schon bekannt ist, wird wahrgenommen).
- Framing, z. B. Dominanz der Bedrohungsperspektive führt zur Unterschätzung von Chancen.
- Mentale Modelle und Heuristiken, die Wahrnehmung einschränken.

Ein weiteres zentrales Konzept in diesem Zusammenhang ist die „Aufnahmefähigkeit“ (Absorptive Capacity) der Organisation d. h. die Fähigkeit neues Wissen aufzunehmen und zu verarbeiten. Diese Forschungsperspektive weist vor allem darauf hin, dass **das vorhandene Wissen entscheidend mitbestimmt, welches neue Wissen aufgenommen werden kann**. So werden etwa mangelnde Vielfalt interner mentaler Modelle, Kompetenzen und Kulturen als Ursachen dafür gesehen, dass viele Organisationen, die in gewohnter Umgebung gut funktionieren, nicht in der Lage sind, angemessen auf Paradigmenwechsel und Schocks zu reagieren. Als Maßnahmen zur Stärkung der Absorptive Capacity wird die bewusste Erhöhung der Vielfalt mentaler Modelle hervorgehoben. Daneben wird die Nutzung von Szenarien zur Beobachtung des Umfelds (z. B. in Kombination mit Dashboards) vorgeschlagen (Ramírez et al. 2013). Die Szenarien fungieren als eine Art Anker für die Peripheriebeobachtung. Sie ermöglichen es insbesondere zweideutige Signale schneller einzuordnen und Beobachtungen zu bündeln. Dies dient auch zur Reduzierung der Ablenkung durch ungenaue Signale („Noise“) (Kahneman et al. 2016).

Bei der Institutionalisierung von SV insbesondere der kognitiven Säule spielen die sozialen Prozesse in der Organisation eine wesentliche Rolle und sollten daher als Ansatzpunkt für eine Aufmerksamkeitssteuerung einbezogen werden. Das durch SV generierte Wissen kann als Ankerpunkt für eine differenziertere Beobachtung des Umfelds fungieren.

3.2.7 Institutionalisierung strategische Vorausschau²

Konkrete Überlegungen zur Institutionalisierung von SV in Regierungen finden sich in einigen Publikationen politischer Institutionen auf internationaler (OECD (Tönurist und Hanson 2020; Tesh 2016), UNESCO (Miller 2018)) und europäischer Ebene (European Commission 2020; Wilkinson 2017; School of International Futures 2021). Zudem haben sich einige deutsche und internationale Stiftungen und Think Tanks mit vorausschauender Regierungsführung auseinandergesetzt (Stiftung Neue Verantwortung SNV Serie Government Foresight (Buehler et al. 2013), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) (Brozus 2018), Rockefeller Foundation (Fuerth 2009; Fuerth und Faber 2012; Fuerth und Ronis 2020). Ein Großteil der Literatur beruht auf der Analyse konkreter Länderbeispiele auf der Basis von Interviews und Textanalysen (Bsp. Boston 2016a), Großbritannien (ebd.), Finnland (ebd.), Israel (Bsp. Shoham 2011), Singapur (Brockmann 2013) und Kanada (Bsp. Calof und Smith 2010, OECD 2019). Einige Beiträge beruhen unmittelbar auf langjähriger Praxiserfahrung in der Regierungsarbeit wie etwa (Fuerth und Faber 2012), die einen konkreten Vorschlag für den Aufbau einer Foresight-Einheit in der US Regierung unterbreiten. Shlomo Shoham argumentiert aus seiner Erfahrung als Leiter der Commission for Future Generations der israelischen Knesset (Shoham 2011). Die Arbeit „Governing for the Future“ (2016) von Jonathan Boston beruht auf der eingehenden Evaluation des Foresight-Programmes des „Government Office for Science“ der britischen Regierung.

² Die zahlreichen sozialwissenschaftlichen und historischen Arbeiten, die sich mit der Auswirkung von Zukunftsvorstellungen auf das Handeln in der Gegenwart auseinandersetzen, werden hier nicht behandelt. Für einen aktuellen Überblick vgl. Oomen et al. 2021.

Alle Quellen betonen zwei Aspekte der vorrausschauenden Regierungsführung; zum einen die Fähigkeit des Systems SV Analysen und -Prozesse **nachzufragen und deren Ergebnisse aufzunehmen** und zum anderen die Fähigkeit, **SV Interventionen in guter Qualität und Wirksamkeit zu generieren**. Im Einzelnen sind folgende zehn Elemente einer gelungenen Institutionalisierung Strategischer Vorausschau in einer Regierung in der Mehrzahl der Studien aufgeführt:

- 1) Wertschätzung von SV Kompetenz als karriererelevante Qualifizierung und Zugang zu entsprechenden Weiterbildungsangeboten.
- 2) Existenz einer SV-Einheit mit ausreichender, geschützter Kapazität, klarem Mandat, die zentral auf hoher Ebene angesiedelt ist, unabhängig agieren kann und folgende Funktionen ausfüllt: Zusammenführung & Koordination der SV Aktivitäten der Regierung, Schnittstelle zu anderen Einheiten, SV Interventionen in guter Qualität auf Anforderung, eigenständiges Einspeisen von Themen.
- 3) Selbstverständliche Nutzung von SV Ergebnissen (aus internen und externen SV Quellen) auf allen Ebenen der Ministerialbürokratie (individuell und ggf. in Kooperation).
- 4) Regelmäßige Nutzung von SV Methoden auf allen Ebenen der Ministerialbürokratie darunter
 - Systematisches Verfolgen „früher Signale“ von Wandel, Wahrnehmung von neuen Phänomenen und Paradigmenwechseln
 - Erarbeitung langfristiger Konsequenzen von Entscheidungen
 - Ausloten alternativer Entwicklungspfade und Handlungsoptionen
 - Aufdecken von Chancen und Risiken sowie Übersetzung in Handlungsbedarf (insbesondere die Stärkung der Chancenperspektive wird hier oft betont)
 - Ansprechen von unbequemen/verdrängten Themen

Dies insbesondere zur:

- a. Planung wichtiger Initiativen (individuell und ggf. in Kooperation)
- b. ressortübergreifenden Strategiebildung (positive Frühkoordination)
 - Zugriff auf SV Interventionen und Informationen in hoher Qualität.
 - Existenz eines Netzwerkes von Akteuren aus verschiedenen Gruppen in der Regierung, das bestehende SV Ansätze integriert und weiterentwickelt.
 - Einbettung von SV Elementen in Verwaltungs-Routinen (z. B. Memoranden, Entscheidungsvorlagen).
 - Eine Kultur des offenen Hinterfragens von Zukunftsannahmen, Zulassen unbequemer Fragen und Ausräumen von Blindspots, Anerkennung von Unsicherheit und Berücksichtigung langfristiger Konsequenzen.
 - Gute Verbindungen der SV in den öffentlichen Diskurs und die Medienlandschaft.
 - Einbettung in ein internationales Netzwerk von SV Akteuren.
 - Existenz von Instrumenten zur Adressierung von Erkenntnissen aus SV; auch solche die mit Unsicherheit behaftet sind, beispielsweise in der Form von experimentellen Projekten und kollektivem Sense Making.

Aus diesen aus der Literatur abgeleiteten, idealtypischen Charakteristika für eine gelungene Institutionalisierung von SV ergeben sich drei große Handlungsbereiche, unter denen vielversprechende Vorgehensweisen gebündelt werden können: Stärkung der **Nachfrage nach und**

der Aufnahmefähigkeit für SV, Aufbau von **Kapazität** zur Generierung von SV und **Einbettung** der SV in Politikprozesse. Für alle drei Bereiche existieren in den gesichteten Studien konkrete Vorschläge (vgl. Tabelle 1.)

Tabelle 1: Ansätze zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau im Politiksystem

Vorgeschlagene Ansätze zur Institutionalisierung von SV
<p>Kapazitätsaufbau: (Shoham 2011; OECD 2019; Buehler et al. 2013; Fuerth und Faber 2012) Schaffung von SV Kapazität/Institutionen in der Regierung z.B. Aufbau einer unabhängigen zentral und hoch angesiedelten SV-Einheit in der Regierung mit klarem Mandat mit inhaltlicher Unabhängigkeit trotz Zugang zur Leitungsebene, Abgrenzung zum operativen Geschäft sowie Ressort- und sektorübergreifender Kooperation. Ergänzung um eine weitere „Übersetzungseinheit“, die zentrale Akteure motiviert, strategische Vorausschau zu nutzen („assimilation unit“ nebst „content unit“ nach Shoham 2011) (Fuerth und Faber 2012, S. 16)</p>
<p>Stärkung von Nachfrage/Aufnahmefähigkeit: Schaffung von Nachfrage nach SV Ergebnissen und -Prozessen auf hoher Ebene (Boston 2016b, S. 391–393; OECD 2019; Shoham 2011) z.B. durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbindliche Selbstverpflichtungen („commitment devices“ nach Boston 2016) • Parlamentarische Kontrolle • Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Medien – Beispiel: Government Reports on the Future in Finnland, EU Strategic Foresight Report (Boston 2016; Shoham 2011) • Aufbau einer internationalen Plattform für SV Kooperation (Shoham 2011; Fuerth und Faber 2012) • Kulturwandel, Weiterbildung, Lernprozesse (Miller 2018; Fuerth und Faber 2012; Brozus 2018)
<p>Einbettung in Politikprozesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gute Abstimmung mit Politikzyklus, Nutzung von Zeitfenstern (OECD 2019) • Einbettung in existierende Koordinationsmechanismen • In Beziehung setzen der SV zu etablierten Prozessen und Organen z. B. Geheimdienstliche Aufklärung (Fuerth und Faber 2012, S. 12), ex-ante impact assessment / Folgenabschätzung (EU) • Spezifische Instrumente zur Umsetzung von SV Themen (z.B. experimentelle Instrumente) (Fuerth und Faber 2012; Tönurist und Hanson 2020)

Die kurze Übersicht bestehender Literatur, die sich mit der Frage nach der Institutionalisierung SV im Regierungshandeln beschäftigt, zeigt, dass Vorschläge vor allem vor dem Hintergrund des internationalen Vergleichs her abgeleitet werden. Dabei betonen viele Autor:innen, dass SV Modelle sich nicht beliebig replizieren und transferieren lassen, da sie letztlich in politisch-administrative Systeme eingebettet werden müssen, die aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung, geschichtlichen Genese und kulturellen Prägung spezifische Anforderungen an eine Institutionalisierung von SV herantragen. Zudem weisen einige Studien darauf hin, dass die Einschätzungen der Expert:innen, wie eine Institutionalisierung vorangetrieben werden sollte,

sich oft unvereinbar gegenüberstehen (Buehler et al. 2013). Umso wichtiger erscheint es daher, Hypothesen abzuleiten, die in den Akteursinterviews spezifisch für die Situation in Deutschland überprüft und angepasst werden können.

3.3 Fazit und Hypothesen

In diesem vorerst letzten Schritt wird ein Fazit aus der Sichtung der Literatur vorgenommen, anhand dessen Hypothesen für die Entwicklung des Interviewleitfadens abgeleitet werden. Diese Hypothesen beschreiben mögliche Wirkungszusammenhänge zwischen Ansätzen der Institutionalisierung von SV und gelungener Verankerung von SV im Regierungshandeln.

3.3.1 Zieldimensionen und Institutionalisierungsmaßnahmen

Eine gelungene Institutionalisierung strategischer Vorausschau umfasst rechtliche, organisatorische sowie kognitiv/kulturelle Aspekte. Zentrale Kennzeichen einer gelungenen Verankerung auf allen drei Ebenen könnten sein:

- 1) SV Erkenntnisse und -Interventionen **werden den Regierungsakteuren in hoher Qualität bereitgestellt.**
- 2) Die **SV Struktur wird regierungsübergreifend weiterentwickelt.** Es besteht keine thematische Engführung oder politische Vereinnahmung.
- 3) SV wird selektiv zur **positiven Koordination** besonderer Vorhaben genutzt.
- 4) **SV Methoden und -Erkenntnisse** werden auf allen Ebenen selektiv zur Vorbereitung von Entscheidungen und Maßnahmen **genutzt, einige Elemente davon auch ressortübergreifend** (z.B. Szenarien, Radar).
- 5) Die SV Prinzipien Hinterfragen von Zukunfts-Annahmen, systemisches Denken, Langfristigkeit und Denken in Alternativen sind in der **Arbeitskultur der Bundesministerialverwaltung** verankert und genießen eine hohe Wertschätzung.

Diese Zielzustände könnten durch folgende Institutionalisierungsmaßnahmen auf allen drei Ebenen vorangetrieben werden:

- c. **Aufbau einer SV-Einheit** mit einer organisatorischen Einbettung, die bestmögliche breite Akzeptanz genießt und über ausreichend unabhängige Ressourcen verfügt. Funktionen sind Zusammenführung & Koordination der SV Aktivitäten der Regierung, Schnittstelle zu anderen Einheiten, SV Unterstützungsleistungen in guter Qualität auf Anforderung, eigenständiges Einspeisen von Themen.
- d. Etablierung einer „**Führungskoalition**“ mit Akteuren aus verschiedenen Ressorts zur Koordination der SV Struktur.
- e. Etablierung eines **Übersetzungs-Mechanismus** von SV Erkenntnissen in die Politikbereiche.
- f. **Internationale Vernetzung** der SV Struktur mit ähnlichen Strukturen in anderen Ländern.
- g. **Etablierung direkter Kontakt- und Kommunikationswege** der SV zu Medien und Zivilgesellschaft.
- h. Gestaltung des **Veränderungsprozesses** nach dem Promotorenmodell des Change-Managements:
 - **Partizipationsmöglichkeiten** für Kritiker:innen und Akteure mit ähnlichen Funktionen, wie NKR und BND,
 - Deutliches **Leitungscommitment**,

- Ausformulierung und kontinuierliche Kommunikation einer **klaren Vision** für die SV in die Verwaltung hinein,
 - Analyse und Adressierung der **sozialen Dynamiken** der Aufmerksamkeitssteuerung in der Verwaltung,
 - Erzeugung von **Problemdruck** über Herausstellen von Herausforderungen, die durch SV besser und in positiver Koordination zu adressieren sind (wicked problems).
- i. **Regulative Einbettung** der SV Funktionen in Berichtspflichten, Entscheidungsvorlagen, Mitzeichnung und Geschäftsordnungen (GGO).
 - j. **Wertschätzung der SV Kompetenz** von Ministerialbeamt:innen in Karrierewegen. SV Kompetenzen werden bei Einstellungsverfahren und Beförderungsentscheidungen berücksichtigt.
 - k. Stärkung der **Koordinationskompetenz** über Weiterbildung wie Mediation und Konfliktmanagement.
 - l. Breite **SV Kompetenzentwicklung in der gesamten Verwaltung**, ausgewiesene SV Brückenköpfe in den Ressorts.

4 Internationale Perspektive

4.1 Vorgehen

Ziel der internationalen Untersuchung war es, Beispiele gelingender Institutionalisierung von SV zu dokumentieren und aus dem Material Schlussfolgerungen für den deutschen Kontext zu ziehen. Eine vergleichende Perspektive wurde dabei nicht eingenommen. Auf Basis des Literaturreviews und in Absprache mit dem Auftraggeber wurde zunächst eine Länderauswahl getroffen. Die Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln Kanadas, Finnlands und des Vereinigte Königreichs wurden schwerpunktmäßig untersucht. Ebenso wurden Spanien und Singapur betrachtet sowie die EU-Kommission ergänzend als supranationales Beispiel herangezogen. Die Ergebnisse beruhen auf Desk Research, der Analyse von Sekundärliteratur und acht Interviews mit Vertreter:innen von SV Regierungseinheiten aus Kanada, dem Vereinigten Königreich und Finnland.

Abbildung 2: Skizze des Studiendesigns (AP2)



Die Ergebnisse aus AP1 und der Auswertung der Literatur in AP2 legte die Grundlagen für die Erstellung länderspezifischer Interviewleitfäden. Interviewt wurden leitende aktive und ehemalige Regierungsbeamt:innen, die strategische Vorausschau-Prozesse in ihren Regierungen verantworten sowie weltweit Organisationen zu SV Fragen beraten und Personen mit zentralen Rollen im jeweiligen SV System.

Die Interviews wurden entlang der in AP1 erarbeiteten Dimensionen von Institutionalisierung ausgewertet. Erkenntnisse aus Desk Research und Interviews wurden im Bericht gegliedert nach den Punkten Entwicklung von SV in der jüngeren Geschichte und Status Quo. Abschließend wurden Schlussfolgerungen für Deutschland abgeleitet.

Da SV in jedem der untersuchten Länder in jeweils spezifische politisch-administrative Systeme eingebettet ist, die aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung, geschichtlichen Genese und kulturellen Prägung besondere Anforderungen an eine Institutionalisierung herantragen, sollten diese Schlussfolgerungen nicht als Erfolgsbedingung für die Institutionalisierung strategischer Vorausschau in der deutschen Bundesregierung missverstanden werden. Auch ein Vergleich dieser Systeme wäre nur sehr begrenzt möglich. Vielmehr helfen die Schlussfolgerungen dabei, die für den deutschen Kontext entwickelten Institutionalisierungsoptionen um Beispiele gelingender Praxis zu ergänzen.

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Kanada

4.2.1.1 Entwicklung von SV in der Regierung

Die Institutionalisierung von Foresight in der Regierung begann in Kanada in den 1990er Jahren. Keimzelle war der Regierungs-Think Tank „Policy Research Initiative“ (PRI), in dem seit 1996 Forschungsprojekte zu regierungsübergreifenden Themen durchgeführt wurden. Der Think Tank war zunächst innerhalb der Regierung als Teil des Privy Council Office (PCO) dem Sekretariat des Kabinetts angesiedelt. Die/der Leiter:in („Clerk“) des PCO ist auch Vize-Premierminister:in und zugleich Chef:in der Verwaltung. Die Ansiedlung des Think Tanks innerhalb des Kabinettssekretariats führte jedoch laut Interviewpartner dazu, dass die Wissenschaftler:innen mit Aufgaben des Tagesgeschäftes okkupiert wurden, so dass man sich im Jahr 2000 entschloss, PRI als unabhängige Organisation außerhalb der Regierung weiterzuführen. Die formale Aufsicht wurde zunächst vom PCO geführt und ging dann 2006 an das (heutige) Ministerium für Arbeit und Soziales über, wo auch das Budget zugeordnet ist. Gesteuert wird die Arbeit von einem Aufsichtsgremium (Steering Committee), dem die Vizeminister aller Ministerien angehören. Diese Struktur besteht bis heute. Seit 2008 begann der Think Tank Vorausschau-Prozesse durchzuführen und firmiert seit 2010 offiziell als „Foresight Center“ unter dem Namen Policy Horizons Canada (PHC). In dieser Formation hat PHC mittlerweile über mehrere Regierungen hinweg Bestand. Zeitweise wurden auch Projekte der Politikunterstützung durch Ansätze aus der Verhaltensforschung („behavioral insights“) in PHC integriert aber dann wieder in eine andere Regierungseinheit überführt.

4.2.1.2 Status Quo von SV in der Regierung

PHC hat mittlerweile um die 40 Mitarbeiter:innen davon ca. 20 mit einem expliziten Foresight-Hintergrund. Weitere MA haben Kompetenzen in Design Thinking und Kommunikation zuletzt auch mit einem verstärkten Fokus auf die Erstellung von Videos, das Medienteam umfasst 4 Personen. Etwa die Hälfte der MA sind reguläre Regierungsbeamte.

PHC ist über das Privy Council Office (PCO) und insbesondere den „Clerk“ sowie das Steering Committee der „Deputy Minister“ (vergleichbar Staatssekretärskreis) auf sehr hochrangiger Ebene in die Regierungsarbeit eingebunden. Das Steering Committee wird gemeinsam von dem Deputy Minister des Arbeitsministeriums und einer Person des PCO geleitet, das Reporting geht offiziell an den Arbeitsminister. Die Agenda wird mit dem Steering Committee gemeinsam entwickelt, dabei besteht jedoch laut Interview eine hohe Offenheit für Vorschläge von Seiten PHCs. Abgesehen von der Steuerung der Agenda durch das Komitee arbeitet PHC unabhängig, die Veröffentlichungen werden nicht redigiert. Es wird explizit gekennzeichnet, dass es sich um keine Regierungspositionen handelt. Die Ergebnisse gelten auch nicht als Empfehlungen, sondern als Basis für Entscheidungen und Strategieentwicklungen. In der Regel enden die Reports mit „politikrelevanten Fragen“. Die strategischen Implikationen werden dann direkt mit den jeweiligen Einheiten diskutiert.

Das PHC Arbeitsprogramm ist grob in gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische (governance) Zukunftsthemen unterteilt, wobei der gesellschaftliche Bereich erst in 2019 gezielt verstärkt wurde.

Ist ein Thema in die Agenda aufgenommen, wird ein spezifisches Steering Committee von 3-4 Deputy Ministern zur Betreuung des Projektes eingerichtet. So wurden etwa in 2021 **Foresight-Projekte** zu den Themen „Zukunft der Wertschöpfung“³ und „Zukunft des Sense Makings“⁴ durchgeführt, weitere vertiefende Arbeiten zu Wertschöpfung und zu COVID19 laufen aktuell. Diese regierungsübergreifenden Projekte laufen oft mehrere Jahre und haben einen großen Umfang, so werden mehr als 300 Interviews mit Akteuren aus Kanada durchgeführt, um deren Systemverständnis zu erfassen.

Laut Interview arbeitet die Foresight-Gruppe gleichermaßen für alle Ministerien und hat über die Jahre in allen Ressorts exzellente Kontakte auf allen Ebenen aufgebaut. Eine entscheidende Rolle bei der **Einspeisung der Ergebnisse in die Regierungsarbeit** spielt der „Clerk“ und das gesamte Privy Council Office (PCO). Insofern steht und fällt die Wirksamkeit mit seinem/ihrem Engagement das aber bisher, laut Interview, überwiegend hoch war. Die Nachfrage nach den Interventionen von PHC ist in der Regierung sehr hoch (laut Interview 1-2 Anfragen pro Tag aus den Ressorts) und kann nicht von PHC abgedeckt werden. Einige Ministerien in Kanada haben eigene Foresight-Kapazitäten, darunter die Steuerbehörde, das Gesundheits-, das Außen- und das Verteidigungsministerium. PHC koordiniert aktuell den Aufbau eines Netzwerks dieser Akteure (School of International Futures 2021, S. 47).

Policy Horizons Canada hat offiziell drei Rollen:

- 1) Analyse des Umfelds von Politik, Erkennen heraufkommender Herausforderungen und Chancen.
- 2) Interaktion mit Verwaltungsmitarbeiter:innen um ihr Verständnis von Ergebnissen der Zukunftsforschung zu schärfen und damit ihre Entscheidungsfähigkeit zu verbessern.
- 3) Verbreitung von Foresight-Kompetenz in der gesamten Verwaltung.

Laut der Interviews liegt ein starker Fokus auf dem zweiten Bereich, das heißt der **Zukunftsorientierung der „mentalen Modelle“** in der Verwaltung durch unmittelbare Interaktion. So führt das Team beispielsweise auf sehr hoher Ebene Vorausschau Interventionen wie  Szenarioprozesse, System Mapping,  Futures Wheel und Annahmen Hinterfragung nach einer eigens entwickelten kaskadischen Vorgehensweise (Padbury 2020) durch. Anfängliche Vorbehalte seien inzwischen weitgehend zerstreut und die Wertschätzung für kreative Arbeitsformen gerade auf hoher Ebene sehr hoch.

Für den ersten Bereich liegt der Fokus laut Interview auf der Bereitstellung von Kontextwissen. Zusätzlich zu den konkreten großen, vom Steering Committee beauftragten **Foresight-Projekten**, wird kontinuierlich ein  **Horizon Scanning** betrieben. Dazu speisen die darauf spezialisierten Mitarbeiter:innen von PHC regelmäßig Beobachtungen von „Weak Signals“⁵ in einem festen Format als Blogpost⁶ ein (vgl. Abbildung 3). Nachdem die Sammlung zunächst vollständig offen durchgeführt wurde, ist man jetzt dazu übergegangen, die Weak Signals in die gleiche grobe Struktur wie die Projekte (Economic Futures, Social Futures, Governance Futures) einzuordnen, was laut Interview die Verarbeitung erleichtert hat. PHC führt das  Horizon Scanning weitgehend selbst durch, lädt aber externe Akteure, insbesondere aus der Verwaltung,

³ <https://horizons.gc.ca/en/2021/08/09/the-future-of-value/>

⁴ <https://horizons.gc.ca/en/2021/05/29/the-future-of-sense-making/>

⁵ Das PHC Verständnis von Weak Signals ist „Entwicklungen mit unbekannter Wahrscheinlichkeit aber potenziell disruptiven Auswirkungen, die oft ignoriert werden, da sie aus Orten kommen wo die „die Analysten nicht hinschauen“ Padbury 2020, S. 250.

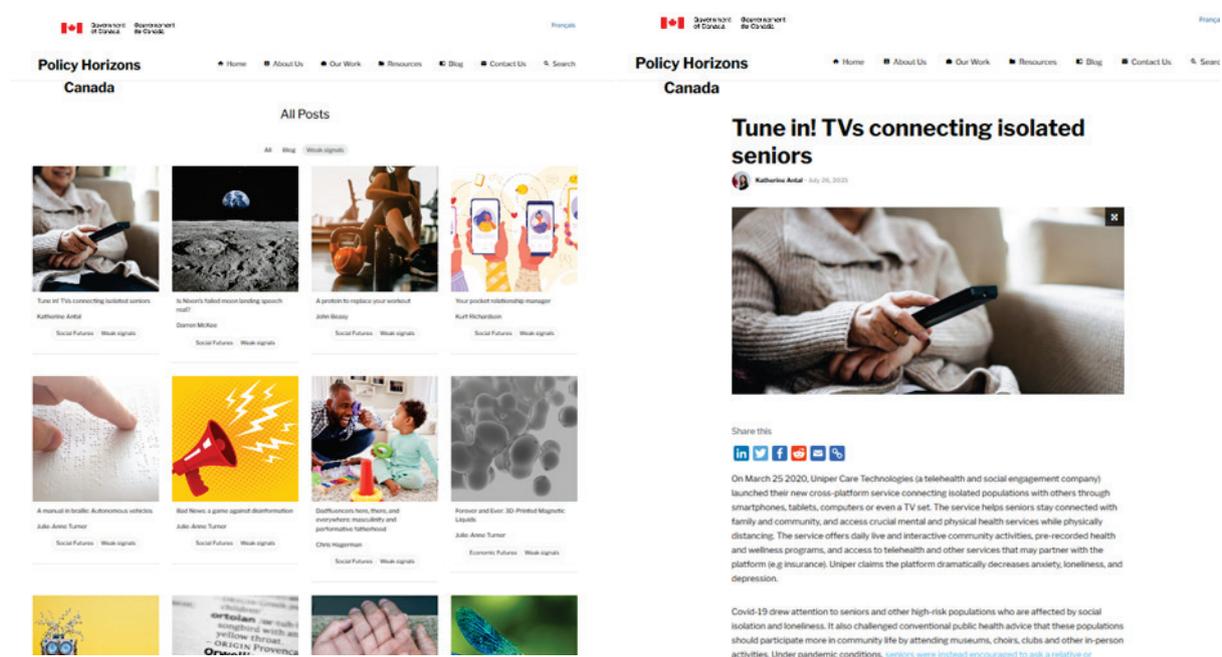
⁶ <https://horizons.gc.ca/en/blog/> Stand 02.11.2021.

regelmäßig ein, über die Signale zu reflektieren und dabei auch selbst weitere Beobachtungen einzuspeisen. Damit habe man, laut Interview, bessere Erfahrungen gemacht als mit einer unverbindlichen Einladung zu Beiträgen in den Blog. Neben dieser Nutzung in der Interaktion liefern die Signale Hintergrundmaterial für die großen Foresight-Projekte sowie für die Interventionen in der Regierungsarbeit und Inspiration für neu zu vertiefende Themen.

In dem dritten Tätigkeitsbereich den **Aufbau von Foresight-Kompetenz und Kapazität** sind vor allem zwei Aktivitätslinien zu nennen. Zum einen hat PHC über viele Jahre einen Fundus an Foresight-Materialien erstellt, der speziell auf die Bedarfe von Politik und Verwaltung zugeschnitten ist.⁷ Zum anderen wird eine Vielzahl

Abbildung 3: Im Vergleich Weak Signals

Links: PHC Weak Signals Blog und Rechts: Blogbeitrag  Weak Signal



von Weiterbildungsmaßnahmen in ganz verschiedenen Formaten angeboten. Darunter sind auch 3,5-stündige Kurzschulungen für sehr hohe Beamte mit hohem Anteil konkreten Arbeitens an deren spezifischen Themen sowie mehrmonatige Schulungsprogramme für alle Kolleg:innen.⁸ Laut Interview wurden schon mehrere tausend Verwaltungsmitarbeiter:innen geschult. In diesen Bereich gehören auch die monatlich stattfindenden „Horizon Talks“ mit Kurzvorträgen zu Zukunftsthemen und anschließender Diskussion.

PHC legt großen Wert auf die Erfassung des Impacts ihrer Tätigkeit. Laut Interview fließen allerdings Erkenntnisse aus den Foresight-Studien oft in die Politikentwicklung ein, ohne direkt zitiert zu werden. Die Arbeit an den mentalen Modellen wird als der größte, aber eben nicht unmittelbar sichtbare, Einfluss eingeschätzt.

⁷ <https://horizons.gc.ca/en/resources/> Stand 02.11.2021.

⁸ Zwei große Schulungsinitiativen Canada150 (2008) und Canada Beyond 150 (2017/18)

PHC arbeitet abgesehen von einigen sicherheitsrelevanten Aktivitäten in der Regel mit hoher Beteiligung von Stakeholdern und Öffentlichkeit. Aktuell wird versucht, die Beteiligung weiter auszudehnen und auch insbesondere marginalisierte Gruppen einzubeziehen. PHC organisiert jährlich eine Zukunftswoche in der Stakeholder aus Regierung, Gesellschaft und Wirtschaft im ganzen Land Beiträge zu einer Zukunftsdebatte leisten.⁹ Die Problematik möglicher Fehlinterpretationen von Foresight-Studien, insbesondere das Missverständnis von Szenarien als Vorhersage, wurde früh erkannt. Um ihr zu begegnen, wurde proaktiv mit führenden Medien gearbeitet, um ein Verständnis für die Natur von Foresight-Arbeiten zu wecken. Seitdem habe es keine Probleme in dieser Hinsicht gegeben. Die Regierung stellte sich auch bei kritischen Interventionen von Interessengruppen hinter das Team von PHC. Betont wurde, dass extreme Sorgfalt auf die sprachlich korrekte Präsentation von Zukunftswissen gelegt würde, um Fehlinterpretationen etwa als Vorhersage entgegenzuwirken.

4.2.1.3 Regulative Institutionalisierung

PHC ist über die Aufhängung am PCO in formale Reporting-Prozesse eingebunden. Unabhängig davon ist in Kanada jedes Department verpflichtet eine jährliche Risikoanalyse durchzuführen. Darin werden die Ergebnisse der Foresight-Analysen des PHC laut Interview häufig aufgenommen. Außerdem erarbeitet die Regierung in jeder Legislaturperiode ein Briefing für die kommende Regierung und zwar verschiedene Varianten für jede Partei. Auch hier fließe laut Interview die Arbeit von PHC häufig ein. Aktuell wird laut Interview diskutiert, ein Zukunftsreporting ähnlich dem Modell in Finnland einzuführen.

4.2.1.4 Kulturelle/Kognitive Institutionalisierung

Wie oben beschrieben, richtet sich die Arbeit von PHC sehr stark auf die kognitive Institutionalisierung von Foresight in der Regierung. Mehrfach wurde im Interview betont, man müsse „in die Köpfe“ der Regierungsbeamten gelangen. Ein Großteil der PHC-Arbeiten zielt, wie oben beschrieben, in diese Richtung. Betont wurde, dass die Offenheit dafür mit den Jahren immer größer geworden sei. Dennoch sei es noch ein langer Weg bis zur Etablierung einer Foresight-Kultur in der gesamten Regierung.

4.2.1.5 Lehren für eine gelingende Institutionalisierung SV in der deutschen Bundesregierung

Als Erfolgsbedingung für das kanadische Modell wurde vor allem die **stabile, sehr hohe Aufhängung in der Verwaltungshierarchie** benannt. Der **direkte Zugang zu den Ministerien** über das Steering Committee der Deputy Minister sowie die Einspeisung in das Kabinett über den Clerk wurden als entscheidend für den Erfolg angesehen. Auch der Schritt heraus aus der unmittelbaren Zugehörigkeit zur Regierung hin zu einem **unabhängigen Think Tank** wurde als notwendig hervorgehoben, um einen echten Mehrwert für die Verwaltung zu bieten, statt nur verlängerte Werkbank für jede Art von Forschungsbedarfen zu sein. Weiterhin wurde die **Möglichkeit des direkten Arbeitens mit den Regierungsbeamten** als erfolgskritisch angesehen. Betont wurde die Notwendigkeit zu einer großen Offenheit und Flexibilität, um auf die Bedarfe der Verwaltungsmitarbeiter:innen reagieren zu können. Dies wird ermöglicht durch die enge Interaktion mit dem Steering Board, auf deren expliziten Bedarf alle Aktivitäten beruhen.

⁹ <https://horizons.gc.ca/en/futures-week/#key-topics>

Dabei seien die Austauschprozesse wichtiger als die Produkte. Dennoch müssten auch diese in hohem Maße anschlussfähig an die tatsächlichen Fragen der Politik sein. Hier die optimale Form zu finden, sei ein ständiger Suchprozess. Wichtig sei es auch, aktuelle Ansätze aufzunehmen und moderne Kommunikationsmittel wie YouTube Videos einzusetzen.

4.2.2 Finnland

4.2.2.1 Entwicklung von SV in der Regierung

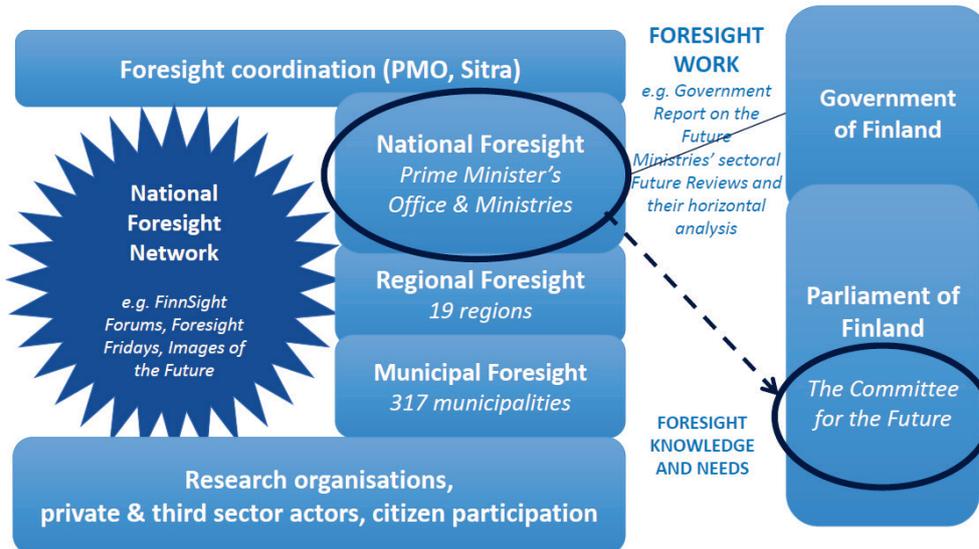
Finnland hat eine starke Tradition in Zukunftsforschung, die bis in die 1970er Jahre zurückreicht (Tapio und Heinonen 2018), wichtige Meilensteine waren die Gründung der „Finnish Society for Futures Studies“ (1980), des „Finland Futures Research Centre“ (1992), und die Gründung der Futures Society und der staatlich finanzierten „Akademie für Zukunftsforschung“ (1998) – ein Netzwerk von mittlerweile neun Universitäten. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise im Jahr 1990 begann das finnische Parlament auf Anregung der „Society for Futures Studies“ mit der Ausarbeitung neuer nationaler Strukturen und Prozesse für eine vorausschauende Regierungsarbeit. Seitdem ist das finnische Modell zum Vorbild vieler anderer Regierungen geworden (Heo und Seo 2021).

Das System besteht im Wesentlichen aus gut verankerten Elementen und ihrem Zusammenspiel mit einer stark ausgeprägten SV Landschaft außerhalb der Regierung. Zunächst kommt dem 1993 eingerichteten „Committee for the Future“ (CF) des Parlaments eine zentrale Rolle bei. Von vergleichbar hoher Bedeutung ist die „PMO Foresight Gruppe“, die im „Strategy Department, Policy Planning“ Team der Premierministerin angesiedelt ist. Diese Gruppe leitet wiederum zwei Foresight-Arbeitsgruppen: die eine setzt sich aus allen Minister:innen, die andere aus externen Expert:innen zusammen („Government Foresight Group“). Daneben stützt sich das finnische System jedoch maßgeblich auf die jahrzehntelange Tradition von Foresight in Wissenschaft und Wirtschaft. Zudem besteht ein breites Verständnis in der Bevölkerung, da die Thematik von der Grundschule an in den Bildungskanon integriert ist. Zudem wurde in den Interviews die hohe Bedeutung der zahlreichen Foresight-Akteure und Aktivitäten auf regionaler und lokaler Ebene hervorgehoben, da in Finnland viele Entscheidungen auf dieser Ebene getroffen würden. Dieses weitverzweigte Foresight-Ökosystem speist die Regierungsarbeit in Finnland über eine Vielzahl formaler und informeller Prozesse. Ein Schwerpunkt ist dabei traditionell die Erschließung von Innovationsfeldern für die finnische Wirtschaft, die besonders von dem finnischen Innovationsfond SITRA gefördert wird. Die verschiedenen Akteure der Regierung sind auch international aktiv so etwa im OECD und EU-Kontext. Laut (Heo und Seo 2021) umfasst der engere Kreis der aktiven Foresight-Community 700 Mitglieder aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. An vielen Zukunftsdebatten beteiligen sich unzählige Akteure¹⁰. Viele sehen diese Vielfalt als die eigentliche Stärke des finnischen Foresight-Systems, aber es gibt auch Hinweise auf Unübersichtlichkeit und Konflikte (School of International Futures 2021). Als Herausforderung wird vor allem die Einspeisung des exzellenten Foresight-Wissens in die tatsächliche Regierungsarbeit gesehen.

¹⁰ z.B. an der crowdgesourceten Debatte um Zukunftstechnologien des Radical Technology Inquirer mehr als 3000 Personen

4.2.2.2 Organisatorische Institutionalisierung

Abbildung 4: Übersicht der Foresight-Aktivitäten der finnischen Regierung¹¹



PMO Foresight Group

Auf hoher Regierungsebene werden die Foresight-Prozesse über das Büro der Premierministerin (PMO) koordiniert. Hier koordiniert eine sehr kleine Einheit (PMO Foresight Gruppe) die nationalen Foresight Aktivitäten und den Prozess des Zukunftsreportings im Dialog mit dem Parlament. In den Jahren 2016-2017 beauftragten alle 12 finnischen Ministerien die Generalsekretärin der PMO Foresight Gruppe mit der Durchführung eines umfassenden Vorausschauprozesses unter Einbeziehung der Staatssekretäre und der Exekutivmanagementteams der einzelnen Ministerien. In diesem Prozess entwickelte die Regierung erstmals den Zukunftsreport mit eigenen Kapazitäten in einem Team aus Vertreter:innen aller Ministerien. In vorangegangenen Legislaturperioden war diese Arbeit extern vergeben worden.

Ministerial Foresight Panel

Alle Ministerien sind verpflichtet, als Basis für das Zukunftsreporting ihre je eigenen Zukunftsreviews durchzuführen. Die PMO Foresight Gruppe integriert die Befunde und entscheidet auf dieser Basis welche Themen mit weiteren Vorausschau Prozessen vertieft werden. Jedes Ministerium hat laut Interviews ein eigenes Foresight-Netzwerk, die Ministerien sind aber auch untereinander gut vernetzt („Finnland ist klein, man kennt sich“).

Government Foresight Group ist eine Gruppe von 7 externen Foresight-Expert:innen aus Wissenschaft und Gesellschaft. Die Gruppe wird auf hoher Ebene vom PMO koordiniert, der Counsel vom CF ist ebenfalls Mitglied. Laut Interviews ist die Bedeutung dieser Gruppe jedoch nicht sehr hoch, sie fungiere vor allem als „Sparrings Partner“ für die PMO Gruppe, um Ideen zu testen und Wissen einzuspeisen. Ihre Funktion hänge stark vom jeweiligen Chairman aus dem

¹¹ Präsentation Sirkka Heinonen & Mikkel Knudsen INTRODUCTION TO FUTURES THINKING AND FORESIGHT SCOPING WORKSHOP 25TH FEBR 2021

PMO ab, der die Koordination innehat. Oft kommentieren sie Regierungsdokumente, wie etwa den Zukunftsreport informell, nähmen aber keine Regierungsperspektive ein.

Committee for the Future (CF)

Das CF ist ein regulärer Ausschuss des Parlaments, der ebenso wie alle anderen Ausschüsse 17 Abgeordnete aus allen vertretenen Parteien umfasst. Das CF hat einen eigenen Sekretär, dessen Aufgabe es ist, die Sitzungen vorzubereiten und die nötigen Informationen zu den Themen auf der Tagesordnung, zusammenzustellen.¹² Ein „Permanent Expert“ hält den Kontakt zu der Forschungslandschaft. Im Unterschied zu den anderen Ausschüssen arbeitet das CF auf der Basis eines Konsensprinzips. Zudem kann es als einziger Ausschuss seine Agenda weitgehend selbst gestalten und hat keine legislativen Aufgaben. Alle Abgeordnete des CF sind jedoch auch in anderen Ausschüssen aktiv und tragen so die Überlegungen weiter.

Tabelle 2: Übersicht Aktivitäten des Zukunftsausschusses in den letzten Jahren

Jahr	Ausschuss-Treffen	Mündliche Expert:innen Statements	Schriftliche Expert:innen Statements	Forschungsaufträge	Statements (zu anderen Ausschüssen)
2019	26 (davon 3 offen)	60	7	1	2
2020	15 + 16 virtuell (5 offen + 1 Experten Workshop)	53	158	6	5
2021 (bis Ende Mai)	1+28 virtuell (2 offen + 1 Experten Workshop)	103	59		5

Das CF betreibt ein Netzwerk aller Foresight-Akteure und hält neben den offiziellen Ausschusssitzungen regelmäßige auch offene Veranstaltungen in vielen verschiedenen, oft experimentellen Formaten.¹³ Zudem finanziert es Foresight-Projekte und Methodenentwicklung und veröffentlicht eigene Reports zu Zukunftsthemen. Die Abgeordneten tragen die Diskussion über die dort adressierten Zukunftsfragen in die breitere Öffentlichkeit. Vorrangiges Ziel des CF ist es, die Zukunftsfähigkeit des Landes zu stärken. Darunter fallen folgende Aufgaben (Hietanen 2018)¹⁴:

- Formale Reporting Aufgaben
 - Review des „Government Report on the Future“ im Namen des gesamten Parlaments, Erstellung des „Parliamentary Report on the Future“ mit Regierungsaufgaben und Verbesserungsvorschlägen zu dem Reporting-Prozess (Details siehe unten).
 - Review und Kommentierung des Reports zur Nachhaltigkeitsagenda 2030.

¹² Olli Hietanen der jetzige „Counsel“ war einer der Interviewpartner für diese Studie

¹³ oft wird in einem crowdsourcing Modus mit einem unbürokratischen Vergütungssystem für Einzelbeiträge gearbeitet

¹⁴ ergänzt durch persönliche Mitteilung

- Statement zu dem Jahresreport der Regierung und dem Haushalt (gleichermaßen wie alle Ausschüsse).
- Phänomene und Themen, die für die Zukunft Finnlands von Bedeutung sind, so früh zu erkennen, dass sie noch durch politische Entscheidungen beeinflusst werden können. Zur Erfüllung dieser Aufgabe konsultiert der Ausschuss jedes Jahr Hunderte von Expert:innen und kann bei Bedarf auch kleinere Untersuchungsprojekte in Auftrag geben (Eine Übersicht über aktuelle Aktivitäten und Themen siehe Tabelle 2 und Abbildung 5). Die Ergebnisse dieser Anhörungen und Untersuchungen werden in Form von Stellungnahmen und Berichten an die anderen Ausschüsse des Parlaments und die Regierung weitergeleitet. Der Ausschuss kommuniziert mit der Zivilgesellschaft, z.B. in Form von Seminaren. Ein besonderer Fokus ist die Früherkennung von Technologien und ihrer gesellschaftlichen Auswirkungen.
- Denkfabrik für das finnische Parlament, Innovationen für die Demokratie und die politische Entscheidungsfindung zu entwickeln. So wurde unter anderem ein virtueller Ausschuss entwickelt, die Bürger über digitale Plattformen in die Vorbereitung von Gesetzen einbezogen und neue, kreative Räume und dialogorientierte Arbeitsmodelle für das finnische Parlament entwickelt. Dadurch können in Zukunft z.B. Konsultationen mit Experten im Rahmen von Zukunftswerkstätten durchgeführt werden. Die neuen Räumlichkeiten ermöglichen auch den Einsatz von künstlicher Intelligenz zur Datenerfassung und -simulation sowie den Einsatz von Robotern und Augmented Reality in Telepräsenz-Tools. Kürzlich wurde ein KI-Tool zur Unterstützung der Parlamentsarbeit ausprobiert, was eine hohe Resonanz in der Öffentlichkeit auslöste.
- Entwicklung von Methoden von Strategischer Vorausschau und Zukunftsforschung sowie absichern einer hohen wissenschaftlichen Qualität. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss die Entwicklung diverser Foresight-Ansätze vorangetrieben. So etwa das Foresight-Tool Radical Technology Inquirer, Identifizierung ⚡Schwarzer Schwäne, dialektische Zukunftsstudien¹⁵ und schließlich die Nutzung fiktionaler Darstellungen wie Utopien und Dystopien, um die Grenzen des Möglichen auszuloten und die mit der Entwicklung verbundenen Ängste und Erwartungen zu skizzieren. Schließlich wurde die Möglichkeit, künstlerische Ansätze in der Zukunftsarbeit einzusetzen, untersucht.
- Internationale Zusammenarbeit mit den vielen ähnlichen Gremien z. B. in Estland, Ungarn, der Ukraine, Singapur, Südkorea, Chile, Uruguay und Schweden. Der Ausschuss für die Zukunft ist Mitglied des internationalen EPTA-Netzwerks (<http://www.eptanetwork.org>). Die EPTA (European Parliamentary Technology Assessment) der Organisation für parlamentarische Einheiten zur Technologiebewertung.

¹⁵ In der dialektischen Zukunftsforschung werden globale Ereignisabläufe als Trends und Antitrends sowie als Synthesetrends beschrieben, die aus der Spannung zwischen ihnen entstehen.

Abbildung 5: Themen des Ausschusses für die Zukunft in der aktuellen Legislaturperiode¹⁶

Themes emphasised by Committee for the Future 2019-2022

Cross-cutting themes	Framework conditions	Let's save the world!	Inclusion	Causes of ill-being	To keep in mind
Systemic thinking	Demography	Increasing the value added (in global value chains and business ecosystems)	Accessible, trust-based and participatory society	National health (food, exercise, culture, art, health technologies)	Cyber and hybrid threats
Physical and psycho-social resilience of the individual	Age dependency ratio	What would we do if carbon-neutrality had to be achieved by 202x?	Freedom of speech, opinion and conscience	National noncommunicable diseases in the past, now and in the future: e.g. depression, loneliness, mental illness (of youth) and technology-induced diseases	Finland to be leader of ethical evaluation of technologies: different applications of the same technology can lead to vastly different outcomes, depending on the underlying value base (c. f. the three paths characterized in CoF statement on AI: Chinese big brother approach, U.S. business-driven approach and EU citizen-based approach to AI development)
Micro-level human perspective	Employment and workforce	Social, societal and cultural innovations of sustainable growth, ecological rebuilding and paths of compensation	Democracy, means of participation, polarisation of political discussion,	Why wellbeing and ill-being are both on the rise? Can ill-being be reduced by increasing wellbeing? How is ill-being best reduced?	Development of human, homo humanus
Communicating hope, hopeful messages	Tax revenue and public expenditure	Genuine utilisation of radical technologies	Network power, centralised decision-making and broad participation	Investments on wellbeing and indicators of wellbeing	Dialogues on ethical arguments and utopia vs. dystopia thinking could be suitable for these themes.
Competences	The big picture and structure of national economy	The use of knowledge and AI in societal planning and decision-making	Internationalism vs. nationalism		
Regional, national and international perspectives	International political context (agreements etc)	Raising the creativity rate in society	Power to define future, democratisation of discussion on possible futures		
Novel methods and creative practises	Sustainable development/ climate targets and natural resources		Social justice and equality		
Global Summit for the closest counterparts of the Committee for the Future	Politics must follow these framework conditions or the conditions must be modified with game-changing innovations		Status of women and girls		
			Future of media		
			Digital inequality		
			Continuous learning and radical renewal of the learning system		

Nationales Foresight Netzwerk

Das PMO Office betreibt zusammen mit dem Finnischen Innovationsfonds (SITRA) das Nationale Foresight-Netzwerk und führt monatliche Treffen („Foresight-Freitage“) sowie verschiedene Veranstaltungen und Seminare durch. Das Netzwerk verbindet die „Government Foresight Group“ mit den zahlreichen Hubs in Wirtschaft und Wissenschaft im ganzen Land. Wichtige Akteure sind u.a. das „Finland Futures Research Centre“, die „Academy of Finland“, die „Futures Studies Society of Finland“ und das „FinnSight Netzwerk“ sowie die angewandte Forschungseinrichtung VTT. Alle diese Akteure betreiben Foresight-Forschung und Projekte sowohl in Konkurrenz als auch in Kooperation miteinander, aber letztlich alle mit dem Ziel, vielversprechende Zukunftsoptionen für Finnland aufzuzeigen. Das Foresight-Netzwerk wird laut Interviews als unverzichtbare Infrastruktur für den Regierungsforesight betrachtet. Die wissenschaftlichen Foresight-Studien und -Daten bildeten, so die einhellige Meinung, die Basis für die Arbeit aller Regierungsorganisationen von nationaler über regionaler bis hin zu lokaler Ebene. Hier wurden insbesondere die Rollen von „Finland Futures Research Centre“ und der „Finland Futures Academy“ hervorgehoben. Insbesondere letztere betreibt eine Vielzahl von Foresight-Projekten für die Regierung – häufig als Folgeaktivität von dem Zukunftsreporting, während erstere Pionierarbeit in Forschung und Methodenentwicklung leistete. Beide betreiben Foresight-Ausbildungsprogramme.

¹⁶ zur Verfügung gestellt vom Olli Hietanen

SITRA

SITRA ist ein finanziell und politisch unabhängiger Think Tank. Er ist dem Parlament unterstellt und hat den Auftrag, Forschung und Innovation zu finanzieren, seine eigene Arbeit zu leisten und der Regierung und anderen Akteuren Erkenntnisse über langfristige Entwicklungen zur Verfügung zu stellen. SITRA betreibt gemeinsam mit dem PMO das nationale Foresight-Netzwerk.

4.2.2.3 Regulative Institutionalisierung

Die Foresight Gruppe des PMO gibt alle vier Jahre (also einmal in der Legislaturperiode und in der Regel ein Jahr vor dem Ablauf) den „**Government Report on the Future**“ (GRF) heraus. Der GRF ist ein zentrales Element der formalen Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau in Finnland. Der Reporting-Prozess ist als Dialog zwischen PMO, Ministerien und Parlament unter Einbeziehung zahlreicher Stakeholder angelegt und läuft in mehreren Phasen ab. In der ersten Phase ernennt die Premierministerin eine Gruppe von Minister:innen, die für die Leitung der gemeinsamen nationalen Foresight-Aktivitäten verantwortlich ist. Die Gruppe erstellt in der ersten Phase 12 sektorale Zukunftsberichte in enger Interaktion mit den jeweiligen Stakeholdern aus Wirtschaft und Gesellschaft. Diese erste Phase wird als bottom-up Entwicklung vielfältiger Zukunftsbilder von Finnland und seinem Umfeld verstanden, das noch keiner politischen Beeinflussung unterliegt (Committee for the Future 2020). Aktuell umfasst diese Phase des Zukunftsreportings der Regierung einen Szenarioprozess „Finnland für zukünftige Generationen“ mit 50 Bürgerdialogen, die in Kooperation mit einer Stiftung (Timeout Foundation) durchgeführt wurden. Erstmals wurden aber auch große Teile des Reports von der Regierung selbst in einer Arbeitsgruppe mit Vertreter:innen aller Ministerien koordiniert vom PMO Office entwickelt.

Auf dieser Basis entscheidet das PMO Foresight Team, welche Themen durch weitere nationale Foresight-Prozesse in Phase 2 vertieft werden. Dies geht einher mit einer Schwerpunktsetzung im Regierungsprogramm. Die Ergebnisse beider Phasen bilden zusammen den Zukunftsreport der Regierung. Der Regierungsreport wird dann an das Parlament übergeben. Dieses verfasst dann als Antwort den „Parliament Report on the Future“, der laut Interview eine höhere Bedeutung als der Regierungsbericht hat.

Abbildung 6: Abfolge der finnischen Zukunftsreports von Regierung und Parlament¹⁷

Futures dialog

Government Report on the Future (*-marked are available in English)	Parliament Report on the Future (*-marked are available in English)
Solutions to the Transformation of Work (Part II, 2018)*	TuVM 1/2018 – VNS 5/2018 *
A shared understanding of the transformation of work (Part I, 2017)*	TuVM 2/2017 – VNS 6/2017*
Well-being through sustainable growth (2013)*	TuVM 1/2014 – VNS 7/2013 *
Government Foresight Report on Long-term Climate and Energy Policy: Towards a Low-carbon Finland (2009)*	TuVM 1/2010 – VNS 8/2009
Finland for people of all ages - Government report on the future: demographic trends, population policy and preparation for changes in the age structure (2004)	TuVM 1/2005 – VNS 8/2004*
Finland 2015: Balanced Development (2001)	TuVM 1/2002 – VNS 4/2001
Honest and courageous – a Finland of responsibility and competence (Part II, 1997)	TuVM 1/1998 – VNS 3/1997
Finland and the Future of Europe (Part I, 1996)	TuVM 1/1997 – VNS 3/1996
Government report on long-term futures (1993)	TuVM 1/1994 – VNS 3/1993



Dieser Reporting-Prozess hat auch die Funktion, Aufgaben für die nächste Regierung aufzuzeigen und so die Kontinuität in der Adressierung von Zukunftsherausforderungen über Legislaturperioden hinweg zu sichern. Das CF hat die Funktion diese Aufgaben an die nächste Regierung heranzutragen. Dazu werden in dem parlamentarischen Zukunftsreport „Statements“ und „Resolutions“ erarbeitet, die in Form einer laufenden Aufgabenliste der nächsten Regierung, dem PMO – oder je nach Auftragsvergabe – der Gruppe der Ministerien übergeben wird. Die Resolutions müssen verpflichtend abgearbeitet werden und werden erst von der Liste gestrichen, wenn sie vom Committee for the Future als „erledigt“ bezeichnet wurden. Solange bleiben sie als Aufgabe der Regierung bestehen. Damit erhält das Committee for the Future eine gewisse Macht und kann Themen über die Zeit hinweg transportieren. Laut Interview werden die Ergebnisse in den Ministerien in der Regel adressiert – meist, indem entsprechende angewandte Forschungsaufträge vergeben werden (Beispiel den Zustand der Straßen festzustellen). Allerdings wird auch berichtet, dass die Überprüfung der Erledigung oft wegen des allgemeinen und sektorübergreifenden Charakters der Resolutions schwierig sei (Koskimaa und Raunio 2020). Das CF gibt auch Empfehlungen zu der Weiterentwicklung des Zukunftsreportings ab. Die jetzige Vorgehensweise beruht auf seinem Vorschlag. Ein ähnlicher Prozess läuft auch zu der Agenda 2030 ab. Die Ernennung des CF zum zuständigen Ausschuss gilt als deutliche Stärkung der Stellung des CF im Parlament (Koskimaa und Raunio 2020). Laut Interview wird die Nachhaltigkeit als organischer Bestandteil der Zukunftsarbeit des Ausschusses aufgefasst.

¹⁷ zur Verfügung gestellt vom Olli Hietanen

4.2.2.4 Kulturelle/Kognitive Institutionalisierung

Der Ausschuss für Zukunftsfragen im finnischen Parlament hat eine sehr starke kulturelle Komponente. Die Abgeordneten gingen laut Interview gerne in dieses Gremium – und nehmen ihr neues Wissen mit in andere Aufgaben. Viele MP's sähen das Committee for the Future als den besten Teil ihrer Arbeit an, es gäbe mehr Zeit und mehr Freiheit als üblicherweise. Auch für junge und neue Abgeordnete gilt eine Tätigkeit in dem Ausschuss als gute Orientierung für die Parlamentsarbeit. Vier Premierminister waren zuvor im diesem Ausschuss tätig (Koskimaa und Raunio 2020), viele hatten ein hohes Standing auch innerhalb ihrer Partei und dadurch hohen Einfluss. Ein ehemaliger PM erklärte:

„[T]wo electoral terms in the Committee for the Future left a powerful mark on me. It affected my way of viewing societal challenges. It taught about future phenomena and significantly affected my political priorities in my subsequent tasks“ (ebd. S.16).

Die Arbeitsatmosphäre wird als kooperativ und konstruktiv beschrieben, alle schätzten die offenen Diskussionen und das Wissen, das man erwerbe, könne man in wieder anderen politischen Zusammenhängen nutzen. Im Gegensatz zu den anderen Ausschüssen gelänge es immer, sich auch über Parteilinien hinweg zu einigen (hier wurde der Vergleich zu Ligaspielen vs. Freundschaftsspielen gezogen). Die Hierarchie zwischen den Akteuren seien in der Gruppe wenig präsent. Allerdings sei dies in Finnland ohnehin nicht stark ausgeprägt. Die meisten Akteure trafen sich ohnehin auf einer anderen Ebene informell z.B. beim Abholen der Kinder aus denselben Kitas und Schulen.

Auch dadurch, dass der Ausschuss für die Weiterentwicklung der Arbeitsweise zuständig ist, wirkt er prägend auf die Politikkultur, indem er ein experimentelles Element hineinbringt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Zukunftsausschuss die finnische Politikkultur auch in die Regierung hinein beeinflusst, allerdings stärker auf indirektem Wege – über Personen und Diskurse – als über formale Prozesse. Ein wichtiges Bindeglied sind auch die sehr angesehenen wissenschaftlichen Akteure, die sowohl für den Zukunftsausschuss als auch für die Regierung (z.B. in der Government Foresight Group) tätig sind.

Die gemeinsame Arbeit von PMO Gruppe, Government Foresight Group und Ministerien an dem Zukunftsreport soll vor allem auch zu einer kulturellen Etablierung von Zukunftsdenken auf allen Ebenen beitragen.

Ein weiterer Aspekt kognitiver Institutionalisierung ist die sehr stark ausgeprägte Vorausschau Bildungslandschaft in Finnland. Laut Interviews und Literatur sei an jeder Universität und weiterführenden Schule „Futures thinking/literacy“ im Unterrichtsangebot und auch an Grundschulen seien Elemente von Zukunftsdenken in den Kanon integriert.

4.2.2.5 Lehren für eine gelingende Institutionalisierung SV in der deutschen Bundesregierung

In der Diskussion über den Vorteil des finnischen Foresight-Systems wird immer wieder die gesamtgesellschaftliche Funktion von Zukunftsdiskursen betont:

„The greatest benefit of foresight is not always the information gained, but rather the many-voiced social debate behind the foresight, which

builds political coherence and trust, increases commitment to joint action and reduces resistance to change. Participatory foresight also highlights tensions and confrontations in society in a democratic and constructive way.” (Committee for the Future 2020, S. 9)

Auch im finnischen Foresight-System wurde und wird jedoch auch immer wieder die Frage nach dem tatsächlichen Einfluss von Vorausschauaktivitäten auf Regierungsentscheidungen gestellt. Während die indirekte und kulturelle Wirkung der intensiven Foresight-Aktivitäten auf Politik allgemein anerkannt ist, wird die Aufnahme in Politikentscheidungen von einigen bezweifelt (Koskimaa und Raunio 2020, 15 f.). Insbesondere der Einfluss des CF auf andere Ausschüsse im Parlament und konkrete Gesetzgebungen wird eher gering eingeschätzt. Dagegen vermuten viele, dass die Arbeit der Ministerien in hohem Maße von Foresight-Prozessen, darunter den Arbeiten des CF, beeinflusst ist. Laut Interview sei auch vor allem auf regionaler und lokaler Ebene die Arbeit der Gemeinderäte stark durch Vorausschauprozesse geprägt. In den letzten Jahren wurden zwei Evaluationsstudien des finnischen Foresight-Systems durchgeführt.¹⁸ Beide Studien kommen laut Auswertung des CF zu dem Schluss dass:

„The challenge of foresight is not generating foresight knowledge, but rather using the foresight knowledge generated. International and also national foresight reports have been able to quite comprehensively anticipate the risks faced by Finland and the world in recent years, such as pandemics, major data breaches and social unrest. If anything, the problem has been that the foresight knowledge has not been found and exploited. Due to the special nature and concepts of foresight knowledge, the solution to the situation requires, according to the experts, increased foresight capability and futures literacy at different levels of government and other organisations, along with systematic gathering of foresight knowledge produced by different parties.” (Committee for the Future 2020, S. 5)

Damit bleibt auch aus der Sicht des CF selber **die Schnittstelle zu vorausschauender Politik die größte Herausforderung**. In einer kürzlich veröffentlichten Stellungnahme des CF zu dem EU Foresight-System heißt es:

„In the opinion of the Committee for the Future, the ultimate lesson of Finland’s national foresight is how to combine futures research, stakeholder involvement, strategic foresight and forward-looking policy.” (ebd. S. 8)

Diese Einschätzung wurde in den Interviews unterstrichen. Wichtig sei nicht nur die Erzeugung des vielen Wissens, sondern auch das richtige Wissen zur richtigen Zeit an den richtigen Ort zu bringen.

Unsere Interviewpartner betonten als Faktoren für den Erfolg des finnischen Systems die **breite Basis an „Foresight-Infrastrukturen“ – insbesondere die Forschungseinrichtungen und**

¹⁸ National Foresight in Finland 2020 (VN TEAS project) commissioned by the Government and ‘Tulevaisuustiedon lähteillä’ (‘At the source of futures knowledge’) commissioned by the Committee for the Future (TuVJ 6/2020).

deren wissenschaftliche Vorausschau-Ergebnisse, die schnell und unkompliziert an Regierungsakteure weitergegeben würden und allgemein zur Verfügung ständen. Weiterhin wurde die hohe **Diversität der in der Vorausschau engagierten Einrichtungen und Personen** auch hinsichtlich Alter, Geschlecht, kultureller und professioneller Hintergrund etc. als entscheidend für die Funktion des SV Ökosystems gesehen. **Diese Diversität aktiv zu fördern, zu nutzen und in Austausch zu bringen** sei zentrales Erfolgsrezept des finnischen SV Systems. Gleichzeitig wurde betont, dass in Finnland durch die langjährige Diskussionskultur weitgehende **Einigkeit über Begriffe und Konzepte der SV bestehe**. Dieses **gemeinsame SV Verständnis** über die verschiedenartigen SV Akteure hinweg ermögliche trotz aller Unterschiede ein effektives Einspeisen in die Regierungsarbeit. Betont wurde schließlich, dass das Modell Finnlands – insbesondere das stark formalisierte Reporting – spezifisch an die finnische Kultur angepasst und nicht unbedingt übertragbar sei. Einigkeit bestand aber, dass die **Existenz eines offiziellen Gremiums mit dem Auftrag SV voranzutreiben**, wie das finnische Committee for the Future, entscheidend für die Entfaltung des SV Ökosystems sei. Wichtig sei auch der Betrieb eines **Wissensmanagements** über eine wie auch immer geartete Zukunftsplattform, die verfügbare Ergebnisse für alle Akteure bereitstelle.

4.2.3 Vereinigtes Königreich

4.2.3.1 Entwicklung von SV in der Regierung

Die Ursprünge strategischer Vorausschau im Regierungshandeln des Vereinigten Königreichs lassen sich laut Studienlage bis in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückverfolgen. In der Literatur wird die **Schaffung politischer Planungseinheiten** in den 1960er und 70er-Jahren hervorgehoben: Die Einrichtung des UK Policy Planning Staff (UKPPS) und des Central Policy Review Staff (CPRS). Letztere gründet unter der Leitung des SV Pioniers Lord Rothschild einen strategischen Think Tank, der die Regierung direkt berät. 1983 wird der CPRS aufgelöst.

In den 1990er-Jahren wird laut der untersuchten Literatur zunächst die Einrichtung eines Vorausschau-Programms im Office for Science and Technology bekannt gegeben, das als Vorläufer des Foresight Teams im **Government Office Science (GO-Science)** gilt. Wenig später werden unter Tony Blair Einheiten für Innovation und strategisches Denken eingerichtet, von welchen zwei Einheiten zu der **Prime Minister's Strategy Unit (PMSU)** fusionieren. Laut Einschätzungen der Autor:innen aus den untersuchten Berichten bediente die PMSU zentrale Regierungsorgane des Vereinigten Königreichs routiniert mit strategischer Vorausschau, die über Legislaturperioden hinweg verschiedenste Entwicklungen mit Zeithorizonten von 10 bis zu 50 Jahren adressierte. Im selben Zeitraum wurde das ressortübergreifende  Horizon Scanning Centre (HSC) geschaffen, das als Resonanzraum und Netzwerk verschiedenste SV Aktivitäten in Austausch miteinander brachte (so u.a. Foresight Directorate, Research Councils, Government's Chief Scientific Adviser, Prime Minister's Strategy Unit, Future Security and Intelligence Outlook Network und Departmental Chief Scientific Advisers).

Mit dem Regierungswechsel in 2010 werden Budgets für SV gekürzt, die PMSU und weitere SV-Einheiten aufgelöst. Das Horizon Scanning Secretariat des Cabinet Office und HSC fusionieren 2014 zu dem Horizon Scanning Programme Team. Aus der Studienlage und den Interviews geht hervor, dass viele Beobachter:innen **Silodenken in den Ministerien** und **Diskontinuitäten** aufgrund wechselnder politischer Agenden dafür verantwortlich machen, dass SV seit Beginn der 2010er-Jahre auf nationaler Ebene an Bedeutung und Wirksamkeit verliert. Dem-

entsprechend wird kritisiert, dass SV-Einheiten lediglich als Echokammern für Regierungsmeinungen genutzt würden (The Science and Technology Select Committee zitiert in SOIF 2021, S. 99) und dass die Regierung die langfristigen Interessen der Nation unberücksichtigt lasse. Dahingegen wird in der Literatur auch angemerkt, dass die organisatorische und regulative Institutionalisierung von SV auf regionaler und lokaler Ebene durch wichtige Meilensteine vorangetrieben werde (bspw. Local Government Act, Scotland's Futures Forum und Well-being of Future Generations Act in Wales).

4.2.3.2 Status Quo von SV in der Regierung

Zum heutigen Zeitpunkt gibt es laut Studienlage und Interviews auf nationaler Ebene des Vereinigten Königreichs, trotz beachtenswerter Erfolge in der Geschichte, keine Institutionalisierung strategischer Vorausschau im Sinne eines langfristig angelegten, ressortübergreifenden Prozesses, der eine politische Wirksamkeit entfalten könnte. Nach Ansicht der Interviewten könnte der Bedeutungsverlust, den SV in der Regierung zuletzt erlitten hat, jedoch bald beendet sein. Zahlreiche Einheiten in unterschiedlichen Ressorts konnten sich auch in dieser Zeit weiter behaupten. In Literatur und Interviews werden vor allem die Futures Capability Einheit in GO-Science, das Futures Team des Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) sowie der Think Tank Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) des Ministry of Defense genannt.

Die vom Government Chief Scientific Adviser geführte **GO-Science Futures Capability Einheit** beschäftigt 6 Angestellte (1 head of futures, 3 team leader + 2 juniors) sowie wechselnd bis zu zwei Praktikant:innen. Einige Mitglieder der Einheit haben einen professionellen SV Hintergrund aus u.a. ihrer Erfahrung in der Privatwirtschaft. Darüber hinaus besteht ein Rahmenvertrag mit über 20 Firmen zur zusätzlichen Stärkung von SV Prozessen. Übergeordnetes Ziel der Einheit laut den Interviews sei die Beratung politischer Prozesse, der Aufbau von Fähigkeiten und die Bereitstellung von SV Produkten (bspw. Trend Deck oder Futures Toolkit). Praxisorientierte Weiterbildungen für Regierungsbeamt:innen auf operativer sowie leitender Ebene erfüllen laut einer Interviewpartnerin zwei Funktionen: (1) Quantität und Qualität von SV Prozessen stärken sowie (2) Sichtbarkeit und Nachfrage erhöhen. Eine Zusammenarbeit mit Parlament oder der Öffentlichkeit finde nicht statt. Im Moment gebe es kein Mandat, SV in der Regierungsarbeit zu berücksichtigen. Daher sei vor allem das Nutzen der soft power von Bedeutung, um Wirkung intern zu entfalten. Beispielsweise könne ein guter Pitch Permanent Secretaries und anderen Beamten in Leitungsfunktionen dazu veranlassen, SV Erkenntnisse zu berücksichtigen und weitere Analysen in Auftrag zu geben.

Abbildung 7: Portfolio des GO-Science Futures Teams¹⁹



Das **HMRC Futures Team** besteht seit 2015. Hier arbeiten vier Regierungsbeamt:innen und ein/e Praktikant:in (50% mit privatwirtschaftlichem Hintergrund, 50% aus der HMRC-Laufbahn). Dieses feste Team wird je nach thematischen Bedarfen ergänzt durch eine/n Kolleg:in, die oder der aus anderen Einheiten des HMRC für einen befristeten Zeitraum entliehen wird. Zentrale Aufgabe der Einheit ist das „future proofing“, was bedeutet, dass Vorhaben und Dienstleistungen der Regierung, legislative Vorhaben, politische Agenden und gesellschaftliche Entwicklungen auf ihre Implikationen für Steuereinnahmen hin analysiert werden (bspw. Zukunft der Tabak-, Alkohol- oder Kraftstoffsteuer in Anbetracht sich ändernder Konsummuster). Innerhalb des HMRC werden kurze gut aufgearbeitete Produkte aus SV Prozessen (hauptsächlich ⁴Horizon Scanning) in andere Einheiten gespielt. So hätten sich laut Interviewpartnerin informelle Routinen entwickelt. Die Zusammenarbeit mit dem Future Team sei unhinterfragter Standard im Haus und werde als notwendig wahrgenommen. Ferner genieße die Einheit eine hohe Unabhängigkeit und könne unangenehme Wahrheiten ansprechen (u.a. da es intern eine gute Reputation genieße und das HMRC keinem Minister unterstehe). Zentral für die positive Wahrnehmung sei nach Interview das internationale Netzwerk der Einheit (vor allem zu ähnlich gelagerten, steuerbehördlichen Einheiten in Kanada und Australien, USA darüber hinaus gute Kontakte zu OECD).

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass die Kenntnis der Interviewpartnerinnen zu SV-Einheiten und -Prozessen in anderen Ressorts sehr gering ausgeprägt ist. Deren Anzahl und Verortung, Arbeitsweisen und -ergebnisse oder Größe der Teams sind schlichtweg nicht bekannt. Mit Zuversicht blickten die interviewten Beamtinnen auf eine interministerielle Arbeitsgruppe, das **Heads of Horizon Scanning Network**. Das Netzwerk besteht aus etwa 300 Expert:innen und SV Praktiker:innen, der Regierung wovon ca. 100 an Treffen teilnehmen. Es versucht laut

¹⁹ Abbildung aus "A brief guide to futures thinking and foresight", S. 2: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/964195/A_brief_guide_to_futures_thinking_and_foresight.pdf. Stand: 02.11.2021.

Interviews alle SV Aktivitäten der Regierung, mit besonderem Fokus auf  Horizon Scanning, durch einen 2-stündigen Austausch einmal im Monat zu bündeln. Dabei würde zugunsten eines offenen Austauschs bewusst auf Briefings und formalisierte Strukturen verzichtet.

Darüber hinaus merkten die Interviewpartnerinnen an, dass die Personalfuktuation in ihren Häusern zugleich Risiko und Chance für eine Institutionalisierung von SV sei. Einerseits könnten so schnell SV Kapazitäten zerstört werden. Andererseits würde eine gut durchdachte SV kombiniert mit **robustem Wissensmanagement** neuen Mitarbeiter:innen schnell Orientierung geben und einen klaren Mehrwert bieten.

Technologisch-innovative Ansätze für ressortübergreifende SV, wie die  Forecasting-Plattform **Cosmic Bazaar**, wurden von den Interviewten als komplementäre Übung begrüßt. Seit dem Start der Website im April 2020 wurden mehr als 10.000 Prognosen von 1.300 Personen aus 41 Regierungsstellen und mehreren verbündeten Ländern abgegeben. Etwa 200 Personen bearbeiten regelmäßig anonym die 30-40 Fragen die zu jeder Zeit live sind. Laut Interviews existiert die Plattform parallel zu SV Strukturen und habe nur geringe Relevanz für SV Prozesse. Die Interviewten merkten an, dass die Institutionalisierung von SV sich durch Forecasting-Plattformen alleine nicht vorantreiben lasse.

4.2.3.3 Lehren für eine gelingende Institutionalisierung SV in der deutschen Bundesregierung

Gefragt nach den Gelingensbedingungen für Institutionalisierung von SV, wiesen die Interviewpartner:innen mit Verweis auf die Geschichte von SV im Vereinigten Königreich darauf hin, dass verwaltungsseitiges Interesse, fachliche Exzellenz und Budget allein nicht ausreichen, um SV erfolgreich im Regierungshandeln zu verankern, solange ad-hoc nach politischem Willen Einrichtungen auf- bzw. abgebaut werden. Daher sei es zentral für gelingende Institutionalisierung, unterschiedliche politische Agenden zu berücksichtigen und einen klaren Nutzen über partikuläre politische Ausrichtung hinweg zu beweisen. SV müsse daher **unabhängig von parteipolitischen Präferenzen Nachfrage erzeugen** können. Die angebotsseitige Institutionalisierung von SV könne schnell sichergestellt werden. Verstetigte Nachfrage bei hohen politischen Entscheidern sei jedoch mindestens genauso von Bedeutung. Eine Möglichkeit bestünde laut einer Interviewpartnerin darin, SV mit Konzepten und Argumentationslinien intergenerationaler Gerechtigkeit auszukleiden.

Speziell zu Institutionalisierung von SV im deutschen Kontext befragt, merkten die Interviewten an, dass die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts das Klimaschutzgesetz als in Teilen verfassungswidrig einzuordnen, international als wichtiges Signal wahrgenommen worden sei. Dies zeige, dass vorausschauende, intertemporale Politik über die nationalen Regierungen hinaus verhandelt wird. In diesem Zusammenhang unterstrichen die Interviewten, dass ihrer Einschätzung **nach SV Initiativen in den Bundesländern, dem Bundestag, der organisierten Zivilgesellschaft und breiten Öffentlichkeit** zuträglich für die Akzeptanz von SV und vorausschauender Politik seien könnten.

4.2.4 Spanien

4.2.4.1 Entwicklung von SV in der Regierung

Im Jahr 1978 gründete Asolfo Suárez eines der ersten SV-Regierungseinheiten im Ministerio de la Presidencia del Gobierno. Laut Quellenlage spielte die Einheit eine bedeutende Rolle in

der Transition in Spanien, der Übergangsphase vom Franquismus zu einer parlamentarischen Monarchie. Sie bearbeitete die Themenfelder Wirtschaft, Technologie und Verteidigung einem multidisziplinären Ansatz folgend. Sie bestand aus einem Beirat und einem Forschungszentrum und wurde von einem Direktor geleitet. 1982 wurde die Einheit aufgelöst. Strategische Vorausschau war dann in Spanien lange Zeit nur im Bereich Technologieförderung verbreitet und auch dort auf klassische Delphi-Umfragen beschränkt.

4.2.4.2 Status Quo von SV in Regierung

Im Januar 2020 wurde die **Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia** (Nationales Büro für Vorausschau und Strategie) im Presidencia del Gobierno de España eingerichtet. Ihre Aufgabe besteht laut Quellenlage darin, dem Priorisieren von kurzfristigen Interessen im spanischen politisch-administrativen System entgegenzuwirken und die Berücksichtigung der strategischen Interessen Spaniens (für einen Zeithorizont von 30 Jahren) in der Regierungsarbeit zu stärken. Die Einheit bereitet SV Berichte für die Presidencia del Gobierno vor und stellt den Ministerien technische Hilfestellung bereit, um vorausschauende, langfristige Politiken zu entwickeln und anticipatory governance auszubilden.

Die Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, die direkt dem Kabinettsdirektor im Rang einer Generaldirektion unterstellt und am Kabinettsbüro angesiedelt ist, besteht aus einer Forschungseinheit sowie einem Sachverständigenrat. Der Generalsekretär des Regierungspräsidiums beteiligt sich an der Förderung und Entwicklung der Funktionen der Einheit.

Mit dem nationalen **Zukunftsdialog, España 2050**, ergänzt die Einheit ihre SV Prozesse um einen Leitbildprozess für Spanien, der den Bürger:innen und den wichtigsten öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen, Universitäten, Think Tanks, NGOs, Stiftungen und Verbänden des Landes offensteht.

An der Erarbeitung der Zukunftsstrategie España 2050 waren 100 Forscher:innen verschiedener Disziplinen aus 30 Universitäten und Forschungseinrichtungen, 170 Institutionen aus Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, 18 Autonome Regionen beteiligt. Es wurden 50 konkrete Ziele für Spanien 2050 aufgestellt, die sich an den SDGs orientieren und Roadmaps mit 200 Politikmaßnahmen zur Erreichung der Ziele erarbeitet. Die Strategie wurde in Brüssel bei EU Kommissar Šefčovič von Diego Rubio, dem Leiter des Büros, gemeinsam mit Premierminister Pedro Sánchez präsentiert.

4.2.5 Singapur

Das **Centre for Strategic Futures (CSF)** ist eine seit den 1980ern in verschiedenen Formen bestehende Einheit in der Regierung Singapurs. Seit 2015 ist CSF Teil der Strategieguppe im Büro des Premierministers, die sich auf die strategische Planung und regierungsübergreifende Prioritätensetzung für die gesamte Regierung und die Entwicklung neuer Fähigkeiten im öffentlichen Dienst Singapurs konzentriert. CSF hat ca. 12 volle Mitarbeiter:innen und um die 20 Forschungsassistent:innen aus verschiedenen Universitäten (Centre for Strategic Futures 2019). Inzwischen haben auch mehrere Ministerien eigene Foresight-Kapazitäten.

Die Mission von CSF besteht darin, die Regierung Singapurs in die Lage zu versetzen, aufkommende strategische Herausforderungen zu meistern und potenzielle Chancen zu nutzen. Dies umfasst drei Aspekte:

- Aufbau von Kapazitäten, Mentalität, Fachwissen und Instrumenten für strategische Antizipation und Risikomanagement,

- Entwicklung von Einsichten in zukünftige Trends, Diskontinuitäten und strategische Überraschungen, und
- Vermittlung von Erkenntnissen an Entscheidungsträger für eine fundierte politische Planung.

Das CSF legt großen Wert auf Wirkung seiner Arbeit in der Politik und betreibt daher Projekte mit unterschiedlichen Zeithorizonten von relativ kurzfristig bis langfristig. (School of International Futures 2021). Das von der CSF entwickelte Instrument **Scenario Planning Plus** (SP+) steht allen Regierungsstellen zur Verfügung, um Szenarien zu entwickeln und Signale und Entwicklungen unterschiedlicher Natur (🔦Trends, 🔦Weak Signals, 🔦Wild Cards, 🔦Black Swans) sowie „emerging issues“ mit Relevanz für Singapur zu identifizieren. Ein weiteres Tool, das CSF bereitstellt, **Driving Forces of Change**, ist ein Set aus 18 Karten mit relevanten Veränderungstreibern für Singapur bis 2035 in den Bereichen Gesellschaft, Technologie, Wirtschaft und globales Umfeld, das von allen Einheiten als Grundlage für strategische Aktivitäten genutzt werden kann.²⁰ Die von CSF zur Unterstützung von Zukunftsprozessen angebotenen Workshops und Online-Tools werden sehr viel in Anspruch genommen. Auf diese Weise sind mehrere tausend Verwaltungsbeamte an Diskussionen um nationale Zukunftspfade involviert. CSF betreibt ein kontinuierliches 🔦Horizon Scanning und diskutiert die Ergebnisse breit in seinen Regierungnetzwerken. Identifizierte „emerging issues“ werden kontinuierlich an betroffene Regierungsstellen weitergeleitet.

Abbildung 8: Eine der von CSF erstellten 18 Karten zu Driving Forces of Change für Singapur (Bereich Wirtschaft)²¹



CSF bietet für die Regierungsbeamt:innen intensive Schulungen mit verschiedenen Schwerpunkten an (Futures Craft Kurs). Etwa 170 Verwaltungsmitarbeiter:innen durchlaufen jährlich diese Schulung. Zudem arbeitet CSF eng mit der Weiterbildungsstelle für den Public Sector zusammen (Civil Service College) und wirkt dort an den Führungsschulungen mit.

²⁰ Laut Maniam 2019 wurde das Spiel von mehr als 2000 Beamten gespielt, mehr als 8000 waren insgesamt am Szenarioprozess beteiligt.

²¹ <https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/csf-df-cards.pdf>

CSF betreibt das Strategic Futures Network (SFN), über das hohe Regierungsbeamte vierteljährlich zusammenkommen, um über wichtige Trends für Singapur zu diskutieren. Zusätzlich gibt es ein zweimonatliches Treffen, bei dem Beamte aus verschiedenen Bereichen der singapurischen Regierung zusammenkommen, um sich über laufende Projekte auszutauschen, Ideen zu bewerten und Bereiche für eine mögliche Zusammenarbeit zu prüfen.

Darüber hinaus betreibt CSF einen intensiven Wissenstransfer, indem es regelmäßig über negative und positive Erfahrungen mit SV Ansätzen und Weiterentwicklungen berichtet. Methodisch investiert CSF in den Einsatz und die Verbesserung von partizipativen Methoden zur Einbindung eines breiten Publikums, einschließlich des öffentlichen Dienstes und der Öffentlichkeit.

Laut School of International Futures (2021) schafft Singapur Anreize, vorausschauende Fähigkeiten auszubauen, u.a. durch Schulungen an der Hochschule und für den öffentlichen Dienst. SV Kompetenzen werden als Voraussetzung für eine Beförderung und langfristigen Erfolg im öffentlichen Dienst angesehen.

Gemeinsam mit dem „Sekretariat für nationale Sicherheitskoordinierung“ veranstaltet das CSF alle zwei Jahre die Foresight-Woche, um den Aufbau von Netzwerken und die Identifizierung neuer Themen zu unterstützen. Die jüngste Veranstaltung im Jahr 2019 umfasste das International Risk Assessment and Horizon Scanning Symposium (IRAHSS) mit dem Thema „The Futures Reimagined“ und die Foresight Conference mit dem Thema „Society 4.0“. CSF arbeitet intensiv mit Foresight-Expert:innen aus der ganzen Welt so etwa über ein Distinguished Visitors und ein PhD-Austauschprogramm.

4.2.6 Europäische Union

Strategische Vorausschau blickt in der Europäischen Union auf eine wechselvolle Geschichte zurück. Schon unter Jacques Delors, EU Kommissionspräsident von 1985-95 wurde 1989 die „Cellule de prospective“ eingerichtet, ein direkt bei ihm angesiedelter Zukunfts-Think Tank. Eine ähnliche Funktion wurde später vom Bureau des Conseillers de Politique européenne (BEPA) eingenommen.

Unter der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nimmt Strategische Vorausschau jetzt wieder eine sehr sichtbare Stellung in der **Europäischen Kommission** ein. Deren explizites Ziel ist es, Foresight in sämtliche Politikbereiche zu integrieren (Mainstreaming). Das beinhaltet folgende Aspekte:

- Strategic Foresight soll in alle wichtigen Politik-Initiativen integriert werden und wird zum festen Bestandteil der „Better Regulation Toolbox“ (z.B. für ex ante impact assessment). Ein Beispiel sind hier die Foresight-Szenarien für ländliche Gegenden²² (Bock und Krzysztofowicz 2021), die direkt in die Kommunikation der Langzeitvision für Ländliche Räume eingeflossen sind.
- Es werden regelmäßig Foresight-Prozesse durchgeführt – sowohl übergreifend in jährlichen Foresight-Reports als auch zu spezifischen Themen.
- Eine zukunftsorientierte Vorausschaukultur soll europaweit unterstützt werden.

²² <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125368> Stand: 02.11.2021.

Kommissions-Vizepräsident Maroš Šefčovič ist Kommissar für „Interinstitutional Relations and Foresight“. Zwei wichtige Bestandteile seiner Arbeit sind die Erstellung des jährlichen Foresight-Berichtes und die Organisation der Konferenz zur Zukunft Europas. Zwei Berichte sind bisher erschienen; der eine 2020 (European Commission 2020) fokussiert auf einer Analyse der Resilienz der EU. Dazu wurde ein Resilienz-Dashboard entwickelt, in dem alle Länder bewertet wurden und der Beitrag von SV zur Resilienzstärkung betont. Zudem wurden eine Strategic Foresight-Agenda skizziert – darunter die Generierung gemeinsamer Rahmenszenarien für die EU. Diese Agenda wurde im zweiten Report 2021 (European Commission 2021) aufgegriffen. Er fokussiert auf „Open Strategic Autonomy“ und stellt Szenarien der zukünftigen Stellung von Europa in der Welt vor. Zudem benennt er 10 Prioritäten für die EU Politik, die sich aus diesen Szenarien ableiten.

Abbildung 9: Beispielberichte des JRC Competence Centre Foresight

Links: Rural Areas 2040 Rechts: Strategic Foresight Report 2021



Die **Konferenz zur Zukunft Europas**: Dies ist eine mehrsprachige digitale Plattform, in der 800 zufällig ausgewählte Bürger:innen Empfehlungen zur Zukunft der EU in vier Themenfeldern erarbeiten. Die Ergebnisse sollen im April 2022 der neuen Präsidentschaft übergeben werden.

In 2020 wurde ein **EU weites Foresight Netzwerk** ins Leben gerufen: Die „Ministers for the Future“ treffen sich jährlich, jedes Land der EU hat ein Mitglied aus Staatssekretärs-Ebene benannt. Diese Gruppe soll die strategische Programm-Entwicklung der EU unterstützen. Eine größere Gruppe von Beamten aus allen Ländern arbeitet ihr zu.

Die Strategische Vorausschau ist auf EU-Ebene in mehreren Kontexten institutionell verankert: Auf höchster Ebene ist das der Kommissionspräsidentin direkt unterstellte **Generalsekretariat (A5 Foresight und Strategische Kommunikation)** für die Koordination des Foresight-Netzwerkes und die Erstellung des jährlichen Foresight Reports zuständig.

Das **Joint Research Centre** der Europäischen Kommission verfügt über die weitaus größte Foresight-Kapazität in der EU-Administration. Sie ist gebündelt im „**Competence Centre on Foresight**“²³, in dem 17 Personen Strategische Vorausschau Arbeit leisten. Diese Gruppe gilt aktuell als der wesentliche Akteur in der Umsetzung der EU Strategic Foresight Agenda. Im

²³ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight_en Stand: 02.11.2021.

ersten Foresight Bericht wird das JRC Foresight-Team explizit als wesentliche „In-house reource“ für strategische Vorausschau bezeichnet (European Commission 2020, S. 5).

Das Competence Centre Foresight soll die EU-Politikentwicklung in drei Aspekten unterstützen:

- zukunftsorientierten Input bereitzustellen,
- vorausschauende Kultur in der EU-Kommission zu entwickeln,
- Methoden der SV weiterzuentwickeln, so dass sie optimal für Entscheidungsfindung genutzt werden können.

Abbildung 10: JRC Competence Centre Foresight



Die Gruppe bietet den Kommissionsbeamt:innen eine breite Palette von Foresight-Services (Störmer et al. 2020), darunter ein „Megatrend Hub“ (eine kuratierte Liste mit 14 globalen Megatrends und Anleitungen für die Arbeit mit ihnen)²⁴, Unterstützung in „Horizon Scanning“ und ein Strategiespiel, mit dem Szenarien in Rollenspielen erfahrbar gemacht werden.²⁵

Daneben führt das CC Foresight auf Anfrage SV Prozesse in Kooperation mit den jeweiligen Fachabteilungen (Direktoraten) durch – zuletzt z.B. zum Thema „Farmers of the Future“²⁶ (Bock et al. 2020). Die DGs benennen dazu zu Beginn eines Prozesses ein festes Projektteam, das mit dem JRC Team zusammenarbeitet. Die Ergebnisse fließen laut Interview in die frühe Planung wichtiger Strategien ein. Darunter sind auch Prozesse, die gemeinsam von mehreren DGs beauftragt werden aber auch in den DG spezifischen Prozessen zieht das JRC Team stets weitere DGs hinzu. Laut Interview wächst die Nachfrage der DGs nach SV Prozessen und übersteigt oft die Kapazitäten der Gruppe. Zu kurz käme häufig die Interaktion mit der SV Forschungslandschaft und die eigene Forschungsagenda.

Schließlich wird ein regelmäßiger Newsletter (Foresight-ON) mit Befunden zu Entwicklungen mit möglichen Auswirkungen auf Europa zunächst an die Kommissionseinheiten verschickt und später veröffentlicht.²⁷

Das JRC CC Foresight trug auch maßgeblich zur Erstellung des jährlichen Foresight-Berichtes 2021 bei. Dieser Bericht mit Fokus auf „Offene Strategische Autonomie“ beruhte auf dem entsprechenden JRC Science for Policy Report (Cagnin et al. 2021). Laut Interview wird das CC Foresight ein Schulungsprogramm für die Mitarbeiter:innen der EC Services aufsetzen und auch das „Horizon Scanning“, das bisher projektbezogen durchgeführt wird, soll themenübergreifend ausgebaut werden.

²⁴ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en Stand: 02.11.2021.

²⁵ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/scenario-exploration-system-ses_en Stand: 02.11.2021.

²⁶ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122308> Stand: 02.11.2021.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/foresight-newsletters_en Stand: 02.11.2021.

Abbildung 11: JRC Competence Centre on Foresight Workshop zur Diskussion von  Megatrend Implikationen (Störmer et al. 2020)



Eine besondere Rolle spielt Strategische Vorausschau von jeher im Bereich der **Forschungs- und Innovationspolitik** der Europäischen Kommission. Dort wird Foresight insbesondere zur Vorbereitung des Förderprogramms (Horizon Europe) eingesetzt. Dazu besteht ein Netzwerk mit „Foresight Correspondents“ aus allen Bereichen der Generaldirektion für Forschung und Innovation. Ein weiterer Bereich mit hohen SV Anteilen ist die **Agrarpolitik**. Die Standing Committee on Agricultural Research (SCAR) hat eine lange Tradition von Foresight Aktivitäten²⁸.

Weiterhin ist auf EU-Ebene die **European Environmental Agency** zu nennen, die insbesondere im Bereich  Horizon Scanning aktiv ist²⁹ und schon 2001 mit dem bahnbrechenden Bericht „Late Lessons from Early Warnings“³⁰ zu den Gründen fataler Fehleinschätzungen Aufsehen erregt hat.

Ein weiterer Akteur der SV auf EU-Ebene ist das Europäische Parlament. Hier ist das **Strategic Foresight And Capabilities Unit** Teil des wissenschaftlichen Dienstes des EU-Parlaments (European Parliamentary Research Service EPRS). Diese Einheit unterstützt auch das Panel for the Future of Science and Technology (STOA) mit wissenschaftlicher Foresight Expertise (van Woensel 2021).

Ein übergreifender Zusammenschluss von EU Foresight-Akteuren ist das **European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS)**³¹. Es handelt sich um ein Kooperationsprojekt zwischen EU-Parlament und EU-Kommission mit mehreren weiteren EU-Einrichtungen³² um zusammen an mittel- und langfristigen Herausforderungen für Europa zu arbeiten. Wesentliche Aktivitäten waren bisher die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank von Vorausschau Studien ORBIS³³ und die Ausrichtung der jährlichen ESPAS-Konferenz. Im Vorfeld der Konferenz wurden Berichte mit Thesen zur zentralen Zukunftsherausforderungen für Europa erstellt (Gaub 2019).

4.3 Schlussfolgerungen für Deutschland

Im Kapitel wissenschaftliche Grundlagen wurden aus der Literatur und vorangegangenen SV Evaluationen und Ländervergleichen (Heo und Seo 2021; Fuerth 2009; Fuerth und Faber 2012; Boston 2016b) erste Schlussfolgerungen für Deutschland gezogen. Diese können jetzt anhand

²⁸ <https://scar-europe.org/index.php/foresight/documents> Stand: 02.11.2021.

²⁹ <https://op.europa.eu/s/sDF3> Stand: 02.11.2021.

³⁰ neue Ausgabe 2013 <https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2> Stand: 02.11.2021.

³¹ <https://espas.eu/about.html> Stand: 02.11.2021.

³² Europarat, European External Action Service, Europäische Investmentbank, Komitee der Regionen, European Economic and Social Committee, European Union Institute for Security Studies and the European Court of Auditors als Beobachter

³³ ORBIS <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/>

der vertiefenden Interviews ergänzt und verfeinert werden. Aus den geschilderten Schwierigkeiten und Erfolgen der untersuchten Länder kristallisieren sich folgende Erfolgsfaktoren für eine stabile Verankerung vorausschauender Politikansätze quer über die untersuchten Länder heraus:

- Existenz einer stabilen Einheit mit SV Kompetenzen, die:
 - auf hoher Ebene im Regierungssystem verankert ist (Spanien, Finnland, Singapur: Ansiedlung einer Gruppe direkt beim PMO, Finnland zusätzlich CF im Parlament, Policy Horizons Canada Ansiedlung beim Kabinettssekretär/Vizepremier (Clerk)),
 - unabhängig und außerhalb der Regierung arbeitet, aber gleichzeitig eine enge Anbindung an die Regierungsstrukturen unterhält (Policy Horizons Canada gemeinsames Steering Board aller Ministerien, Committee of the Future Finnland, JRC Competence Centre Foresight),
 - über feste informelle und formelle Wege zur Einspeisung ihrer Erkenntnisse in die Regierungsarbeit verfügt (Beispiel formell Resolutionen des Committee of the Future Finnland, informell Policy Horizons Canada über Clerk ins Kabinett aber auch unmittelbarer Zugang zu Regierungsbeamten auf allen Ebenen, UK informell über Heads of Horizon Scanning, JRC CC Foresight direkter Zugang Generaldirektorat),
 - ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung hat (entweder innerhalb einer Einheit (Kanada, Singapur, Spanien, EC JRC) oder guten Zugriff auf verteilte externe Ressourcen (Finnland, UK),
 - über Partei- und Ressortgrenzen hinweg Vertrauen genießt (Beispiel Policy Horizons Canada durch unabhängige Arbeit, Beispiel GOS UK über Science Advisor, Finnland Committee of the Future, durch parteiübergreifende Zusammensetzung, EC JRC als wissenschaftliche Einrichtung),
 - national und international mit anderen SV Akteuren vernetzt ist (Singapur, Finnland, Kanada, UK sind alle aktiv in internationalem Austausch).
- Existenz von Schnittstellenakteuren zwischen den Regierungsakteuren, der SV-Einheit und dem breiteren Foresight-Ökosystem (Beispiel Finnland Government Foresight Group, und Futures Academy, Kanada PHC Steering Komitee).
- Kompetenzstärkung SV innerhalb des Verwaltungssystems über maßgeschneiderte Weiterbildungen und geeignete Ressourcen, Wertschätzung von SV Kompetenz in den Karrieren (Beispiel intensive Trainingsprogramme in Singapur und Kanada, hohe Wertschätzung in Singapur, Toolkits in Kanada und UK, SP+ System in Singapur, Teil der Ausbildung in Finnland).
- Wissensmanagement über die vorliegenden Foresight-Erkenntnisse – darunter auch ein Horizon Scanning-System als gemeinsame Grundlage für SV Aktivitäten (Beispiel Kanada, Singapur und UK Horizon Scanning, Finnland Radical Technologies Scanning, EC im Aufbau).
- Austauschformate zwischen Regierungsakteuren auch auf hoher Ebenen (UK Heads of Horizon Scanning, Kanada Horizon Talks PHC Steering Komitee, Finnland Ministers Foresight Group, Singapur SFN Netzwerk, sandbox Treffen). Diese Struktur kann in Fällen wo 1. nicht erfüllt ist (Bsp. UK) die Funktion teilweise übernehmen.
- Gemeinsames Verständnis zentraler SV Konzepte (Finnland, Singapur durch explizite SV Methodenreflektion).

- Gesamtgesellschaftlicher Anspruch von SV. Dazu Stärkung eines breiten Zukunftsdiskurses in der Öffentlichkeit (Beispiel Spanien España 2050 als Katalysator eines breiten positiven Zukunftsdiskurses, Futures Week Kanada, Singapur Crowdsourcing und Zukunftsreporting Finnland, Aktive Zusammenarbeit mit Medien (Beispiel Kanada), wenig ausgeprägt in UK).
- Existenz eines lebendigen vielfältigen SV Ökosystems, auf das sich die Regierungsarbeiten stützen können (Beispiel Nationales Foresight Netzwerk Finnland).
- Starker Bezug auf die großen gesellschaftlichen Transformationsdiskurse, insbesondere Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeitsagenda (Beispiel Finnland CF ist auch verantwortlich für Agenda 2030 und sieht dies als Stärkung beider Aspekte, UK als Vorbedingung für parteiübergreifende Zustimmung).

5 Nationaler Status-Quo

5.1 Vorgehen

5.1.1 Interviews

Die **Erfassung des Status Quo** erfolgte über 30 Interviews mit Vertreter:innen aller Ressorts der Bundesregierung (darunter je eine Person AL oder Staatssekretär-Ebene) sowie aus nachgeordneten Behörden. Ergänzend wurden zwei Interviews mit Leitern der Foresight Abteilungen großer Unternehmen und ein Interview mit einem Vertreter einer Stiftung geführt. Es wurde darauf Wert gelegt, verschiedene Ebenen und Perspektiven abzudecken. Die Auswertung der Interviews ermöglicht eine detaillierte Darstellung des Status-Quo der Institutionalisierung strategischer Vorausschau auf hoher strategischer Ebene der Bundesregierung, wobei hier kein Anspruch auf eine vollständige Abbildung des gesamten Vorausschau-Ökosystems und aller diesbezüglichen Anstrengungen innerhalb der Ressorts und aller nachgeordneten Behörden geltend gemacht werden soll.

Die Interviews mit deutschen Regierungsbeamt:innen und Expert:innen aus dem übergreifenden deutschen SV Ökosystem zielten darauf ab, den Status Quo der Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln zu erfassen. Darüber hinaus sollten die gemachten Erfahrungen systematisch entlang der Institutionalisierungsdimensionen und konkreter Beispiele reflektiert werden.

Abbildung 12: Skizze des Studiendesigns (AP3)



5.1.2 Interviewleitfaden

Die Strukturierung des Interviewleitfadens basierte auf den in Kapitel 1 entwickelten Dimensionen der Institutionalisierung (Senge 2006). Der Begriff der Institutionalisierung beschreibt aus der entwickelten Perspektive einen Prozess, durch den bestimmte (regulative) Verpflichtungen und normative Vorstellungen einen regelähnlichen Status in sozialen Überlegungen und Handlungen erhalten.

Für die Erfassung des Status Quo der Institutionalisierung von SV innerhalb der deutschen Bundesregierung wurden wesentliche Dimensionen abgeleitet:

- 1) Die organisatorische Dimension bezieht sich auf Institutionalisierung in Form von Einheiten und Referaten, deren Netzwerke, Mandate und Ausstattung.
- 2) Die regulative Dimension bezieht sich auf Aspekte der rechtlichen Institutionalisierung in Geschäftsordnungen oder anderen formalisierten und rechtlich-bindenden Regelwerke.

- 3) Die kulturelle, normative und kognitive Institutionalisierung bezieht sich auf, Organisationskulturen sowie persönlichen Kompetenzen und Einstellungen.

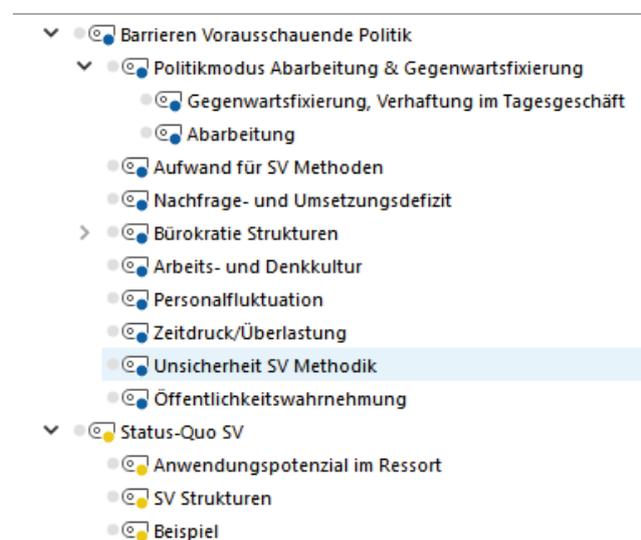
Der Interviewleitfaden wurde in Absprache mit dem Auftraggeber ausgearbeitet. Er wurde den Gesprächspartner:innen bereits vor dem Interview zur Verfügung gestellt. Einem semistrukturierten Interviewansatz folgend wurde während der Interviews in Abhängigkeit der Expertise und Erfahrung des Interviewten vertiefend auf Fragen eingegangen bzw. offene Nachfragen ergänzt. Die Fragen wurden nach der Reihenfolge des Leitfadens nach abgearbeitet, wobei Interviewte auch die Möglichkeit nutzten, auf Fragen vorzugreifen oder zu einem späteren Zeitpunkt erneut vertiefend aufzugreifen.

5.1.3 Auswertung der Interviews

Das Interviewmaterial wurde qualitativ in der Analysesoftware MaxQDA ausgewertet. Einem deduktiven Vorgehen folgend wurden Codes zur Analyse des Datenmaterials basierend auf der Sichtung des Interviewmaterials entwickelt. Zusätzlich wurden weitere Codes auf Grundlage der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur entwickelt, die zunächst zur Klassifikation und Zuordnung von Aussagen aus den Interviews dienen (vgl. Abbildung 13). Das Codesystem umfasst letztlich 65 Codes, die das Gegenüberstellen und Verdichten von Aussagen aus allen 33 Interviews ermöglichen.

In dem hier vorliegenden Bericht werden nun spezifisch die Befunde zu dem Status Quo der Institutionalisierung in den verschiedenen Dimensionen vorgestellt. Ein eigener Abschnitt widmet sich den Aussagen zu den im Status Quo bestehenden Barrieren für die Institutionalisierung. Bevor die Aussagen aus den Interviews in verdichteter Form zusammengefasst werden, soll kurz auf die frühe Geschichte der Institutionalisierung von SV in der Bundesregierung eingegangen werden, wie sie aus AP1 Grundlagen ersichtlich wurde.

Abbildung 13: Teilausschnitt des MaxQDA Codesystems zur Auswertung der Interviews



5.2 Ergebnisse

5.2.1 Entwicklung von SV in der Bundesregierung

Die Zeit zwischen 1963 und 1973 wird von Zeithistoriker:innen heute als „Planungsdekade“ (Ruck 2020) oder Phase der „Planungseuphorie“ (Jann 2009) eingeordnet. Auch die frühe Geschichte der Institutionalisierung strategischer Vorausschau fällt in diese Zeit. Der Studienlage (Steinmüller 2012; Kreibich 1991) zufolge kam es in den 1960er-Jahren erstmals zu einer Institutionalisierung von Zukunftsforschung. So gründeten Pioniere wie Robert Jungk, Ossip K. Flechtheim oder Rolf Kreibich und viele weitere erste Einrichtungen vor allem im außeruniversitären Forschungsbereich (bspw. das Institut für Zukunftsfragen oder das interdisziplinär ausgerichtete Zentrum Berlin für Zukunftsforschung). Mit Zukunftsstudien verfolgten diese Institute das Ziel Politik, Verwaltung, Forschung und Wirtschaft mit Orientierungs- und Entscheidungshilfen zu unterstützen. In dieser frühen Phase ihrer Institutionalisierung gewannen Zukunftsforschung und strategische Vorausschau schnell an Bedeutung. So findet in der Literatur Erwähnung, dass der Planungsstab des Bundeskanzleramts unter Willy Brandt Zukunftsforscher als Berater hinzuzog (Kreibich 1991, 85 f. nach Steinmüller 2012). Im Laufe der 1970er-Jahre attestieren Beobachter der Zukunftsforschung einen zunehmenden Bedeutungsverlust (Steinmüller 2012).

Abbildung 14: Institutionalisation SV in der Bundesregierung im Zeitverlauf



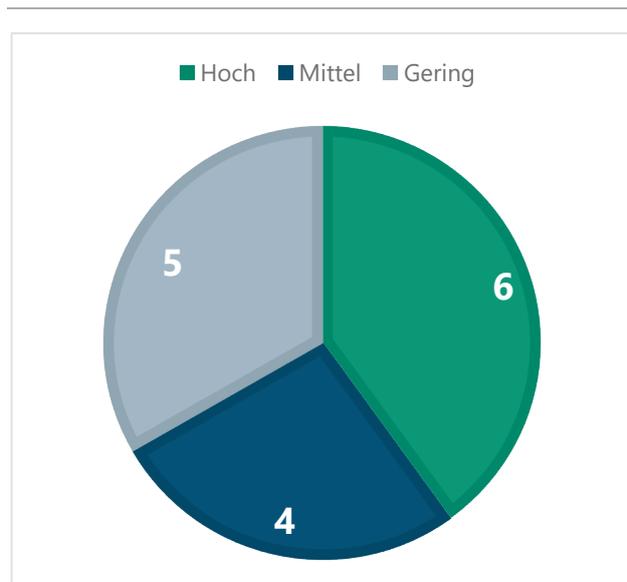
Erst zur Jahrtausendwende erhalten Zukunftsstudien wieder mehr Aufmerksamkeit. Eine Phase der Ausdifferenzierung, Verwissenschaftlichung und Institutionalisierung setzt ein. Strategische Vorausschau etabliert sich neben der Zukunftsforschung als Begriff und Forschungsfeld, der den bewussten Umgang mit Zukunft beim Handeln in der Gegenwart durch die strukturierte Auseinandersetzung mit komplexen Zukünften betont und sich vor allem an politische Akteure richtet (im Gegensatz zu corporate foresight). Methoden der SV werden international unter verschiedenen Labels (wie bspw. futures research, strategic foresight oder anticipatory governance) von Regierungen aufgegriffen. Auch in Deutschland beginnen Ministerien SV Prozesse und -Produkte in ihre Arbeit zu integrieren. 2013 bekennt sich die Bundesregierung auf Seite

151 des Koalitionsvertrags der 18. Legislaturperiode dazu, SV stärken zu wollen. Einen Überblick über diesen begonnenen Prozess der Institutionalisierung von SV im deutschen Regierungshandeln bietet der Zeitstrahl.

5.2.2 Status Quo Institutionalisierung SV

Die übergreifende Auswertung der Interviews deutet darauf hin, dass die Institutionalisierung von SV je nach Ressort unterschiedlich fortgeschritten ist. Abbildung 15 gibt einen Überblick über die Etablierung Strategischer Vorausschau in den befragten Ressorts. Diese sehr grobe Zuordnung beruht auf der Gesamteinschätzung der interviewten Personen. Eingeflossen sind dabei die Existenz etablierter Strukturen, Einheiten und Prozesse und die Verbreitung von SV Ansätzen in den strategischen Aktivitäten. Zu beachten ist, dass es sich um eine Einschätzung aus der Vogelperspektive handelt, die vor allem die Leitungsebene in den Blick nimmt und kein Anspruch besteht, die Vielzahl der Einzelaktivitäten insbesondere auch der vielen nachgeordneten Behörden widerzuspiegeln. Im Folgenden skizzieren wir die Befunde entlang der einzelnen Dimensionen von Institutionalisierung.

Abbildung 15: Etablierung von Strategischer Vorausschau in den Ressorts (inkl. BKAMt)



5.2.2.1 Organisatorische Institutionalisierung

Die Erkenntnisse aus der Interviewauswertung verdeutlichen, dass es kein einheitliches Modell der organisatorischen Institutionalisierung von SV in der deutschen Bundesregierung gibt. Vielmehr wird das stark ausdifferenzierte Zusammenspiel von nachfragender Leitungsebene, operativen Einheiten, nachgeordneten Behörden und externen Dienstleistern deutlich.

Unmittelbar innerhalb der Regierung widmen sich mehrere Einheiten explizit der Strategischen Vorausschau. In AA und BMVg sind jeweils mehrere Einheiten mit je spezifischen Aspekten von SV befasst. In BMBF und BKAMt besteht je ein Referat mit Zuständigkeit für die Strategische Vorausschau. Beim BKAMt umfasst dieses Referat auch die politische Planung, beim BMBF Partizipation und Bürgerforschung. Im BMBF betreiben zusätzlich eine Reihe von Referaten eigene SV Aktivitäten zur Orientierung ihrer Förderaktivitäten. Das BMAS hat 2018 eine eigene Organisationseinheit – die Denkfabrik „Digitale Arbeitsgesellschaft“ – gegründet, die einer Abteilung zugeordnet ist und zahlreiche Aktivitäten Strategischer Vorausschau durchführt. Das BMU betreibt SV in erheblichem Umfang über das Umweltbundesamt als nachgeordnete Behörde in enger Zusammenarbeit mit einem ressortinternen SV Netzwerk. Auch beim BMVg ist mit dem Planungsamt der Bundeswehr eine nachgeordnete Behörde ein zentraler SV Akteur. Das BMWi betreibt SV über ein Referat der Abteilung Wirtschaftspolitik. Im BMF in einer Reihe von Referaten der Abteilung für Grundsatzfragen und auch im BMI sind SV Methoden sporadisch in der Grundsatzabteilung angesiedelt. Diese Einheiten befinden sich alle „in

der Linie“, d.h. sie befinden sich in Fachabteilungen, in der Regel solchen, die sich mit grundsätzlichen oder strategischen Angelegenheiten befassen. Lediglich beim BMZ kommen SV Impulse gleichermaßen aus Stab und Linie.

Einheiten, die SV und vorausschauende Politik bereits jetzt unterstützen mit > 10 Personen gibt es neben AA (z.B. Bereich Preview mit 15 Personen) und im Referat Zukunftsanalyse am Planungsamt der Bundeswehr, in der Denkfabrik des BMAS, wo Strategische Vorausschau ein fester Bestandteil der Aktivitäten ist. Einige Ressorts insbesondere BMBF und BMU/UBA aber auch BMZ, BMWi und BMAS wenden erhebliche Sachmittel auf, um SV Prozesse extern zu vergeben. In zwei Ressorts (BMG, BMJV) nimmt der Koordinator für die Nachhaltigkeitsstrategie die Vertretung im Ressortkreis SV wahr. Zu diesem inneren SV Ökosystem der Regierung gehört noch die Bundesakademie für Sicherheitspolitik BAKS, die ein Kompetenzzentrum SV mit zunächst drei Mitarbeiter:innen aufbaut und das Methodenseminar Strategische Vorausschau in der Praxis für Mitarbeiter:innen aller Ressorts durchführt.

Schließlich wurde in den Interviews darauf hingewiesen, dass die Nachhaltigkeitsagenda 2030 in der ganzen Regierung in allen Ministerien auf je verschiedene Weise organisatorisch institutionalisiert wurde und wird und auch im Bundeskanzleramt auf hoher Ebene (direkt beim Chef des Bundeskanzleramts) angesiedelt ist. Da sich deren Aktivitäten ebenfalls auf langfristige Zukunftssicherung richten, sollte der Status Quo beider Prozesse zusammen betrachtet werden, um Konkurrenzen zu vermeiden und die erheblichen Synergien zu heben.

In den Interviews wurde immer wieder betont, dass die Einbindung in ein Netzwerk Vorausschau-orientierter Akteure innerhalb und außerhalb der Regierung elementar wichtig für den Erfolg der Regierungsaktivitäten sei. Entsprechend existiert schon jetzt ein **SV Ökosystem**, das in ständigem Austausch mit den Regierungseinheiten steht.

Eine Reihe von Ressorts arbeiten in engem Austausch mit festen Organisationen:

- Das Metis Institut für Strategie und Vorausschau an der Universität der Bundeswehr München mit seinen drei Mitarbeitern, arbeitet für die Abteilung Politik des BMVg in einem festen gemeinsam erstellten Jahresprogramm.
- German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) Führungsakademie HSU liefern ebenfalls Input für die SV am BMVg
- Umfrageinstitute, feste Wissenschaftsberatungen, Statistisches Bundesamt, Ressortforschungseinrichtungen und nachgeordnete Behörden
- Wirtschaftsforschungsinstitute (darunter eine Neugründung des BMF empirische Steuerforschung)

Auch mit einer Reihe internationaler Akteure besteht Austausch. Explizit erwähnt wurden:

- ESPAS European Strategy and Policy Analysis System
- EUISS European Union Institute for Security Studies
- BEPA Bureau of European Policy Advisers
- OECD Government Foresight Community (GFC)

Einen hinreichend strukturierten ressortübergreifenden Prozess zur Koordinierung von SV Aktivitäten gibt es, laut Einschätzung der Interviewpartner:innen, nicht. Folgende bestehende **Austauschformate**, in denen Akteure der Bundesregierung schon jetzt SV-artig zusammenarbeiten wurden jedoch erwähnt:

- Ressortkreis Strategische Vorausschau unter Federführung des Bundeskanzleramtes

- Das Methodenseminar Strategische Vorausschau der BAKS, das ein Forum zum Austausch zwischen den Ressorts bietet
- Der kleine und große Kreis Foresight der BAKS, in dem sich SV Akteure aus Politik, Wissenschaft Wirtschaft und Gesellschaft austauschen
- AG Krisenfrüherkennung (AG KFE), auf Basis Leitlinie Krisenprävention. Regelmäßiger, strukturierter Austausch zwischen AA (Federführung), BMZ, BMI, BMVg, BKAmT.
- Der SAR-Aufbaustab im BMI (MA aus BMI, AA und BMVg)
- Das Netzwerk „Strategie und Vorausschau“ der Abteilung Politik des BMVg bringt regelmäßig von Metis organisiert Expert:innen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen, um über sicherheitspolitische Themen mit hoher Zukunftsrelevanz zu diskutieren.
- Das EU Foresight-Netzwerk (Ministers of the Future) und das dazugehörige Foresight-Netzwerk auf "Sherpa-Ebene"

Institutionen die aus Sicht der Interviewten Beiträge leisten könnten und daher stärker in das entstehende Ökosystem eingebunden werden sollten sind:

- Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (StA NHK) unter der Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts, in dem alle Ressorts vertreten sind sowie die vorbereitende Arbeitsgruppe der zuständigen Unterabteilungsleiter (UAL-AG).
- Der Deutsche Bundestag als Ganzes sowie einzelne Abgeordnete
- Foresight Player einschließlich Corporate Foresight (Forschungsinstitute (ISI, IIT, IZT, PIK) und Beratungsunternehmen (ZPunkt, Prognos, Adelphi, Oxford Analytica)),
- Politische Stiftungen, Think Tanks, SWP, die Bertelsmann Stiftung, Mercator
- Wissenschaftliche Beiräte der Ministerien
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- BAST Bundesanstalt für Straßenverkehr
- Bundesrechnungshof
- Bundespräsidialamt
- Medien
- Breite Öffentlichkeit

5.2.2.2 Regulative Institutionalisierung

Die aktuelle regulative Institutionalisierung von SV wurde von den meisten Interviewten als gering eingeschätzt. Mehrfach wurde thematisiert, dass **einige der bestehenden formalen Prozesse Zukunftsdenken einschränkten**. So wurde hervorgehoben, dass Entscheidungsvorlagen keinen Raum ließen, Alternativen aufzuzeigen oder die insbesondere bei Doppelkopf-Vorlagen häufig erheblichen der Empfehlung vorausgegangenen Diskussionsprozesse zu skizzieren. In Gesetzesvorlagen die Angabe „keine Alternativen“ zuzulassen, wurde als „Kernfehler“ bezeichnet.

Ein Problem [...] ist, dass man keine Alternativen oder Begründungen in der Vorlage dokumentiert. Oft werden Entscheidungen getroffen ohne dass die Minister etwas über Alternativen wissen. Ein klares Votum ist wichtig aber Aufklärung über Alternativen muss sein. Da sagt jeder, die Zeit haben wir nicht aber das stimmt nicht. Es wird viel zu wenig darüber nachgedacht welche Alternativen wir haben.

Die bisherigen formalen Wege der Gesetzesfolgenabschätzung wurden überwiegend als wenig wirkungsvoll eingeschätzt. Auch die im Prinzip auf die Zukunft gerichteten Nachhaltigkeitsin-

dikatoren (eNAP) „leisten noch nicht was sie sollten“ und könnten durch gezielt auf Nachhaltigkeit gerichtete Methoden des Zukunftsdenkens ergänzt werden. Andererseits, so ein Interviewpartner, ließe sich die Erfahrung mit der Nachhaltigkeitsprüfung umgekehrt nicht auf SV übertragen, da diese sich nicht an einem festen Set an Indikatoren ausrichten sollte.

Dennoch gab es auch einige Berichte über **erfolgreiche formale Institutionalisierungen** von systematischer Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen:

Im AA wurden Versuche unternommen, vorausschauende Elemente in die Reporting Requirements zu integrieren. So wurde in den Politischen Halbjahresbericht, der auch den Abgeordneten zugeht, ein neues Kapitel Vorausschau aufgenommen. Auch in die diplomatischen Berichte wurden zukunftsorientierte Elemente verstärkt aufgenommen. Als entscheidend wurde hier aber eher das persönliche Briefing als die formalen Auflagen gesehen.

Am BMZ ist die formale Berichterstattung stark zukunftsorientiert, da sie sich auf die die SDGs und die Agenda 2030 richtet und aktuell auch 2050 in den Blick nimmt. Im Rahmen der Erarbeitung der BMZ-Berichte kommen daher vielfältige Ansätze der Strategischen Vorausschau zum Einsatz.

Im BMJV werden aktuell Leitlinien zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda 2030 erprobt. Diese umfasst für alle Bereiche und Tätigkeiten eine Reflektion der Nachhaltigkeitsimplikationen und deren Erfassung im Ressortbericht Nachhaltigkeit. Daher wird hier automatisch immer auch der Blick in die Zukunft thematisiert.

Ein sehr relevanter Hinweis aus den Interviews deutet auf eine noch weitreichendere Dimension regulativer Institutionalisierung hin: Das „Klima-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts gäbe der strategischen Vorausschau ein neues Gewicht im Regierungshandeln, indem es festlegte, dass, wenn Ziele für die Zukunft gesetzt würden, man auch darlegen müsse, wie diese erreicht würden, da sonst zukünftige Generationen belastet werden. Die dort gestärkten **Prinzipien der Intergenerationengerechtigkeit** und intertemporalen Freiheitssicherung hätten, so die Argumentation, das Potenzial weit über Klimaschutzgesetz hinaus den durch das Recht überprüften Politikstil zu ändern, indem die Frage nach der Zukunft in das Zentrum rückt.

5.2.2.3 Kulturelle/Kognitive/Normative Institutionalisierung

Die Einbettung von Zukunftsdenken in die Arbeitskultur und alltäglichen Routinen wurde von nahezu allen Interviewten als sehr wichtiges Element des vorausschauenden Regierungshandelns angesehen. So wurde etwa der Peter Drucker zugeschriebene und vielfach in der Organisationsentwicklung aufgegriffene Satz „Culture eats strategy for breakfast“ zitiert. Übereinstimmend wurde vorausschauende Arbeitskultur weiter gefasst als die Durchführung von SV Prozessen und Anwendung von SV Methoden. Häufig wurden Aspekte der Arbeitsweise, Zusammenarbeit, Arbeitsumgebung, Denkkultur und vor allem des Führungsstils von den interviewten Regierungsbeamten betont. Die Beurteilung des Status Quo variierte stark über die Ressorts hinweg. Insgesamt kristallisiert sich jedoch heraus, dass zwar einiges in Bewegung ist, jedoch weiter großer Handlungsbedarf besteht.

Folgende Aspekte wurden genannt:

Weiterbildung

Große Einigkeit besteht in der wichtigen Rolle des BAKS Methodenseminars, das bereits als Forum für den Austausch über die Arbeitskultur erste Veränderungen unterstützt. Viele Interviewte betonten, dass dieses Angebot bisher zu wenigen Personen offenstehe.

Ein weiteres hochrelevantes Kompetenzbildungsprojekt in diese Richtung wurde am BMU entwickelt. Das Curriculum „Transformatives Denken für transformative Politik“ soll dort demnächst von allen Mitarbeiter:innen – von der Sachbearbeiterin bis zur Ministerin – durchlaufen werden. Ziel ist die Förderung von transformativem politisches Denken in dem „man immer selber auch als Person gefordert wird“. Im Gegensatz zu reinen Methodentrainings wie Design Thinking oder Agilem Arbeiten wird hier insbesondere auch die normative Reflektion des „wo-für“ von transformativem politischen Handelns unterstützt. Hintergrund und Anstoß für dieses Projekt sei laut Interviews die Einschätzung, dass etablierte Verwaltungsroutinen („Häkchen setzen“) zukünftig immer weniger funktionieren würden und mit ständig neu auftauchenden Herausforderungen zu rechnen sei. Nachdem das Modell fertiggestellt wurde, steht eine Aufnahme in das Programm der BAKöV zur Debatte.

Neue Formen des (Zusammen)Arbeitens

Ein weiterer oft genannter zentraler Aspekt kultureller Institutionalisierung vorausschauenden Denkens sind kreative Arbeitsmethoden. Mehrfach wurde betont, Verwaltungsbeamte hegten den dringenden Wunsch, kreativ und vorausschauend zu arbeiten, und hätten auch die Fähigkeit dazu, wenn Ihnen nur der Freiraum dazu gegeben würde. Für die meisten Häuser wurde konstatiert, dass hier eine starke Suchbewegung begonnen hat. Viele berichteten über entsprechende Innovationen etwa in AA, BMU, BMVI, BMFSJ und BMZ.³⁴

Allerdings wurde bedauert, dass kreatives Arbeiten oft mit digitalen Arbeitsmethoden gleichgesetzt würde und auch von normativen und ethischen Überlegungen abgekoppelt würde. Schließlich wurde beobachtet, dass manchmal mit „Begriffen um sich geschmissen wird“, was zu Verunsicherung statt zu Kreativität führen würde.

Als zentraler Aspekt wurde der „Mut zu innovativen Zusammenarbeitskonzepten, bei denen das Wissen über die Summe aller einzelnen hinauswächst“ und die Notwendigkeit die „Schwarzintelligenz zu mobilisieren“, betont. Auch hier existieren in den Häusern erste Ansätze. Eine wichtige Rolle spielten hier auch die Räumlichkeiten, die – so das Plädoyer vieler – eine offene Bürokommunikation viel stärker befördern sollten, etwa durch offene Büroflächen oder speziell auf kreative Zusammenarbeit ausgerichtete Räume.

Als Vorbild für beide Aspekte wurde immer wieder die BMAS Denkfabrik genannt. Die große Nachfrage aus allen Ressorts nach Besuchen der Denkfabrik zeige, dass diese einen Nerv getroffen habe und ein hoher Leidensdruck bestehe. Aber auch andere Ressorts wie AA, BMI und BMFSJ experimentieren mit neuen Arbeitsformen. Allerdings wurde betont, dass ein solches Konzept auch „Atmen“ müsse, d.h. nicht nur eine elitäre Gruppe dürfe sie implementieren, sondern alle MA sollten zumindest zeitweise (etwa durch ein Entsendesystem) die Möglichkeit haben, hiervon zu profitieren. Die neue Kultur müsse nach und nach in das ganze Haus diffundieren. Bis das geschafft sei brauche es noch lange Zeit, so die Vermutung, und der Erfolg sei auch keinesfalls garantiert. Es bestehe kein Automatismus, dass jüngere MA diese Kultur in die Verwaltung hineinrügen, wenn sie dafür nicht Unterstützung bekämen.

³⁴ Diese Thematik wurde nicht in allen Interviews ausführlich behandelt

Denkkultur

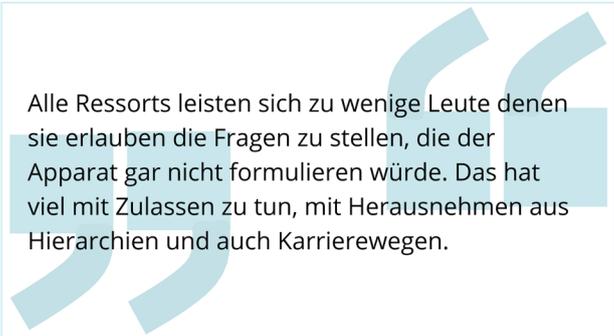
Eine Reihe von Aspekten der vorherrschenden Denkkultur wurden als relevant für vorausschauendes Regierungshandeln thematisiert.

Status Quo sei ein wenig kompetenter Umgang mit Unsicherheit und Nichtwissen. Der Anspruch, sei „immer Alles zu wissen“, Nichtwissen würde selten zugegeben und noch seltener festgehalten. Blinde Flecken wolle niemand wissen. Es falle oft schwer, die eigenen Annahmen zu revidieren, insbesondere ein Hinterfragen langjähriger Erfolgsrezepte würde als Tabubruch empfunden, obwohl durchaus zu überprüfen sei, ob diese z.B. angesichts demografischer Entwicklungen eventuell an Ihre Grenzen gerieten. Zudem wurde konstatiert, dass altes Wissen in der Verwaltung zu lange prolongiert würde, man zu häufig dächte „das war schon immer so“, und Erfahrungswerte zu lange in aktuelle Bewertungen hineinziehe.

Schwierig für SV Prozesse sei auch, dass aus Angst vor dem Scheitern oft keine Lernprozesse angegangen würden. Es falle vielen, insbesondere Vorgesetzten, schwer zuzulassen, dass ein Ergebnis nicht von vornherein feststeht. Offenheit, so die Argumentation, könne im Gesetzgebungsverfahren nicht mehr da sein, da die Auswirkungen enorm seien, in den vorausgehenden vorausschauenden Prozessen solle man sich aber diese Offenheit gönnen und auch Scheitern müsse möglich sein. Experimentelle Methoden seien aber oft nicht beliebt. Allerdings wiesen einige Befragte auf erfolgreiche Ansätze experimenteller Politikstile hin. So erfährt das am BMWi entwickelte Reallabor eine hohe Nachfrage in vielen Ressorts. Gleichzeitig wurde mehrfach angemerkt, dass im Ausland tätige Mitarbeiter:innen etwa im diplomatischen Dienst, in Abordnungen oder Entwicklungszusammenarbeit eine enorme Ressource für die zukunftsorientierte Denkkultur darstellten, da sie darauf geeicht sein, dass sich ihr Umfeld oft unerwartet und disruptiv verändere und mit anderen Augen auf Deutschland und sein Umfeld schauten.

Führungskultur & Karrierewege

Mehrfach wurde betont, dass der Wunsch nach kreativem Arbeiten in der Verwaltung groß sei, aber die Freiräume und Unterstützung von oben dafür fehlten. Viele sähen es nicht als ihre Aufgabe, „über gelbe Mappen hinauszudenken“, weil sie dazu nicht ermutigt würden. Es gäbe große Unterschiede im Selbstverständnis und zu wenig Diskussion darüber, was richtig sei.



Alle Ressorts leisten sich zu wenige Leute denen sie erlauben die Fragen zu stellen, die der Apparat gar nicht formulieren würde. Das hat viel mit Zulassen zu tun, mit Herausnehmen aus Hierarchien und auch Karrierewegen.

Viel hänge davon ab, wie das Führungspersonal konditioniert sei, z.B. sei im Militär der Bedarf nach „Fernlicht“ stark ausgeprägt. Was allerdings kreative und innovative Methoden betreffe, bestand weitgehend Einigkeit, dass die meisten Führungskräfte „da noch nicht weit genug“ seien. Der Privatsektor sei da weiter fortgeschritten, ebenso wie viele jüngere Mitarbeiter:innen aber man könne „nicht warten bis die alle Führungskräfte sind“.

Ob die aktuellen Karrierewege dies unterstützen, wurde in den Häusern sehr unterschiedlich beurteilt. Manche Befragte betonten, es würde „honoriert, wenn sich jemand über den zugewiesenen eigenen Bereich hinaus engagiert und interessiert (also z. B. auch für SV) und offen für neue Aufgaben ist.“ Andere bemerkten, in ihrem Haus würde SV als eine Zweibahn-Straße betrachtet, auf der nicht nur die Leitung, sondern jede:r einzelne über Handlungsoptionen nachdenke und sein Umfeld proaktiv vorausschauend beobachte. Wieder andere merkten an,

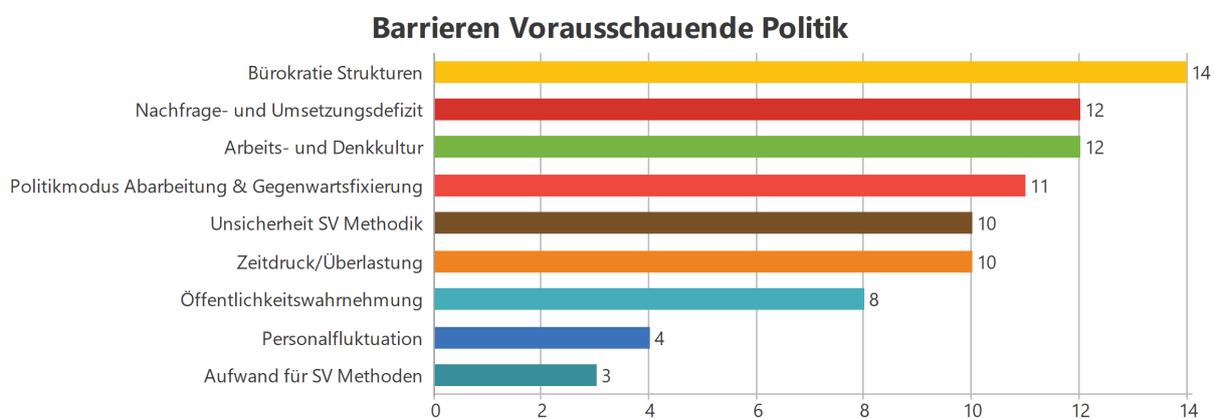
dass die zügige Bearbeitung des Dringlichen das oben auf dem Schreibtisch liege mehr honoriert würde, als die Bearbeitung des Wichtigen, das darunter im Stapel läge.

Öffentliche Wahrnehmung

Schließlich wurde bemerkt, dass eine Betrachtung des Status Quo der kulturellen Institutionalisierung von SV unbedingt auch den Bundestag und die gesamte Öffentlichkeit einbeziehen müsse. Der zukunftsorientierte Dialog zwischen Regierung, Parlament und Öffentlichkeit wurde als gering ausgeprägt bewertet.

5.2.3 Barrieren vorausschauender Politik

Abbildung 16: Anzahl der Interviewten, die diese Barrieren erwähnten (n=28)



Grundsätzlich schätzen die Interviewpartei:innen vorausschauende Politik als einen anstrengenswerten Zustand ein, gegenüber welchem sich auch andere relevante Akteure nicht sperren würden.

Die Auswertung des Interviewmaterials zeigt, dass viele der Barrieren, die einer stärkeren vorausschauenden Regierungsführung im Wege stehen, nach Einschätzung der Interviewten **der Struktur der Verwaltungsbürokratie** entspringen.

Die Auswertung belegt die aus AP1 gewonnene Hypothese, dass negative Koordinierung innerhalb der Ressortlogik einen übergreifenden Ansatz strategischer Vorausschau in seiner Wirkung hemmend gegenüberstehen würde. Die Interviewten unterstrichen unisono die Bedeutung von Silodenken, welches Austausch und Absprache zwischen Einheiten unterschiedlicher Ressorts stark begrenzt (insbesondere zwischen Ressorts, die anderer politischer Färbung angehören oder disziplinar stark anders geprägt sind).

Man schaut nicht auf das Ganze. Jeder sitzt in seinem Silo und behütet seine Haushaltstitel. ... Wir müssen raus aus der Mitzeichnung und hin zum gemeinschaftlichen Überlegen.

In den Verwaltungsstrukturen sei es darüber hinaus von äußerster Bedeutung, zuständigkeitsorientiert und entlang von Hierarchien Aufgaben zu bewältigen, wobei Legitimationsfragen (Federführung), Fragen zu Ownership und thematische Zuschnitte für SV Prozesse nicht hinreichend geklärt seien. Große Verwaltungsstrukturen seien, so der Tenor, nicht gut darin kreativ

zu sein und Ideen zu produzieren, sondern darin Verantwortlichkeiten zuzuordnen und Zuständigkeiten zu definieren. Das sei zwar gut für Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns aber schlecht für eine Öffnung der Denkräume.

Vorausschauende Überlegungen, so die Beobachtung, erstreckten sich stets über mehrere bestehende „Kleingärten“ hinweg, die jedoch alle von ihren jeweiligen „Pächter:innen“ gehegt und bewacht seien, die sich „nicht reinreden lassen wollen“. Die Vorausschau sei daher ein „König ohne Reich“ und müsse erhebliche Anstrengungen investieren, um die verschiedenen Kleingärtner:innen mit in das Boot zu holen. Aus einem einzelnen Kleingarten hinaus sei es nahezu unmöglich, dieses „ownership-Problem“ zu überwinden, es sei denn, es läge eine sehr starke Unterstützung von Seiten der Leitung vor. **Diese vertikale Logik sei besonders fatal da sich die realen Probleme zunehmend in horizontalen Ketten entwickelten und fachübergreifende Lösungsansätze erforderten.** Besonders die großen zukünftigen, neuen Herausforderungen, die auf uns zukämen, ließen sich nicht in Verantwortungen und Zuständigkeiten aufteilen. Das System eigne sich für diese weniger denn je.

Als weitere Herausforderung komme noch hinzu, dass – insbesondere in Koalitionsregierungen – Regierungshandeln in der Regel konfliktives Handeln und keine „Think Tank-Arbeit“ sei. Schließlich müssten noch neben den Parteilinien die Länderinteressen in Betracht gezogen werden. Diese komplexe Gemengelage mache strategisches Regierungshandeln in Deutschland besonders schwierig. Ganz neue Ansätze könnten daher kaum von innen heraus entwickelt werden, sondern würden besser von außen an die Regierung herangetragen. Gelänge es allerdings die Vielfalt der Perspektiven zu erschließen, sei in ihr auch eine große Chance zu sehen. Oftmals wurde bemerkt, dass Länder mit stärker zentralistischen Systemen nicht unbedingt besser dastünden was strategische Ausrichtung betreffe.

Eine Barriere zur Überwindung dieser Strukturen sei der Mangel an Gelegenheiten zum offenen Austausch jenseits formaler Abstimmungsprozesse und Machtstrukturen und die geringe Kenntnis der Arbeitsweisen anderer Abteilungen und Häuser. Hier wurde von vielen der Ressortkreis SV und die BAKS-Schulung als wichtige Ausnahmen genannt.

Die Etablierung horizontaler Strukturen, die diese Barrieren abmildern und Freiräume für einen gemeinsamen Blick auf das Gesamtbild und neue Perspektiven ermöglichen, wurde daher immer wieder als hochdringliche Anforderung an vorausschauendes Regieren hervorgehoben.

Es wurde betont, dass das Ressortprinzip, wie es im Grundgesetz verankert ist, es durchaus zulässt, stärker koordinierende begleitende Prozesse zu etablieren. Die strategische Vorausschau wurde als große Chance für eine solche Struktur gesehen. Dabei sei es aber unerlässlich, die operative Ebene von Beginn an einzubeziehen, denn sonst sei eine Ablehnung vorprogrammiert. Zudem sei es elementar, dass der gemeinsame Mehrwert für alle klar gegeben sei („1+1=3“).

Hiermit zusammen hängt auch der **Politikmodus** darunter insbesondere der Modus des **Abarbeitens des Koalitionsvertrags**, der von manchen als „Korsett“ empfunden wird, aber auch die rein operative Auffassung von politischer Planung als zeitlich angeordnete Vorhabensplanung, die keinen Bezug zu externen Ereignissen habe.³⁵ Das Hinunterdelegieren von Aufgaben

³⁵ Allerdings wurde von sehr erfahrenen Kolleg:innen auch angemerkt, dass in Zeiten ohne detaillierten Koalitionsvertrag ein großes Misstrauen zwischen den Koalitionspartnern die Sacharbeit erschwerte.

und Prioritäten, die sich aus dem Koalitionsvertrag ableiten, sei bestimmend für das Tagesgeschäft. Wenn strategische Vorausschau auch ein wichtiger Bestandteil der gesamtpolitischen Betrachtung sei, so würde sie jedoch dadurch lediglich als zusätzliche Übung neben den operativ relevanten Aufgaben wahrgenommen.

Gründe hierfür umschrieben die Interviewten mit Begriffen wie „**Gegenwartsfixierung**“, „**Ad-hocokratie**“ und „**Dringlichkeitstyannei**“. Insbesondere die Spitzenpolitik sein stark im Tagesgeschäft und der Medienresonanz verhaftet. SV Prozesse seien daher oft nicht attraktiv für die hohe Ebene, wenn nicht unmittelbar der Nutzen für das Tagesgeschäft ersichtlich würde. Da Aufmerksamkeit ein extrem knappes Gut sei, wurde bezweifelt ob sich Spitzenpolitiker:innen gerade mit Szenarien auseinandersetzen würden. Der Blick in die Zukunft würde als Luxus und nice to have statt als must have gesehen. Dieser Gegenwartsfixierung etwas entgegenzusetzen, wurde als eine zentrale Funktion strategischer Vorausschau angesehen.



SV ist auch ein Weg um aus der Dringlichkeitsfalle öffentlicher Verwaltung (das Dringende liegt oben auf, das Wichtige unten drunter, insbesondere an der Spitze der Häuser) zu kommen. Indem man SV-Übungen regelmäßig, verpflichtend organisiert, schafft man sich ein Instrument der Dringlichkeitstyannei etwas entgegen zu setzen.

Angemerkt wurde weiterhin, dass, wie oben schon andiskutiert, die **Arbeits- und Denkkultur** wenig Offenheit für Nichtwissen und Alternativen habe bis hin zu den formalen Prozessen in denen zu wenig Raum für das Aufzeigen von Alternativen, Nachhalten von Konflikten und Hinterfragen von Annahmen sei. Von vielen werden die Angst vor Kontrollverlust und Vorbehalte gegenüber experimentellen Methoden mit unsicherem Ausgang konstatiert.

Zudem bestehe teilweise eine Abneigung dagegen, sich mit Gefahren und negativen Entwicklungen auseinanderzusetzen sowie Nichtwissen offen einzugestehen. Im Gegensatz zu anderen Ländern sei eine vorausschauende Denkkultur und Risikokultur in Deutschland wenig ausgeprägt. Allerdings wurde auch argumentiert, dass ein Ausblenden von Komplexität auf operativer Ebene notwendig sei, um die Sachaufgaben zu bewältigen.

Schließlich wurde betont, dass Umgangsweisen mit Komplexität und Unsicherheit, bis hin zur höchsten Ebene, auch von individuellen Affinitäten abhängen. Andere merkten an, dass es Sache des Führungsstils sei, unbequeme Fragen und neue Ideen zu ermutigen. Oft wurde betont, dass feste Karrierewege eine wesentliche Barriere für vorausschauende Denkweisen darstellen. Gerade auf hoher Ebene seien oft eher politische Denkweisen dominant. Diese seien auch ausschlaggebend für die Besetzung von Posten. Die Interviews zeigen aber deutlich, dass hier auch in den Ressorts unterschiedliche Kulturen vorherrschen.

Umsetzungseingpass

Eine insbesondere von erfahrenen SV Kolleg:innen aus Ressorts mit hohem SV Etablierungsgrad häufig genannte Barriere für weitere Verbreitung ist der Engpass zwischen der Generierung von Zukunftswissen und dem Einspeisen in die Umsetzung. Viele argumentierten, dass es kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit gäbe.

Dafür wurden vielfältige Ursachen genannt. Einerseits spielten strukturelle Gründe im Zusammenspiel zwischen Stab und operativen Einheiten eine Rolle, die durch kluge Einbeziehung aller Stakeholder adressiert werden können (siehe oben).

Daneben wurde jedoch eine tiefergehende Schwierigkeit konstatiert, von bewährten Denkpfeifen, Vorgehensweisen und Politikansätzen abzuweichen und neue Ansätze zu erproben, wenn

dies die Ergebnisse der SV nahelegten. Insbesondere im Bereich Außenpolitik sei die Neigung gering proaktiv Strategien zu entwickeln („we'll cross the bridge when we get to it“). Die Bereitschaft auch ohne volles Wissen zu Handeln und den Pfad dann immer wieder zu überprüfen sei gering.

Dies führe zu einer geringen Nachfrage sowohl von der Leitung als auch von Seiten der operativen mit Umsetzung befassten Einheiten. Diese könnten nur durch eine grundsätzliche Hinwendung zu präventiver Politik gestärkt werden.

Eine weitere mit der Umsetzung zusammenhängende Herausforderung sei es, dass eine Verwaltung immer frühzeitig die strukturellen Implikationen (Budget, Zuständigkeiten etc.) klären müsse, was bei einer Vorausschau mit unsicheren Ergebnissen per Definition schwierig sei. Auch müsse die Granularität der Ergebnisse passfähig zu den operativen Einheiten sein, so dass diese etwas damit anfangen können.

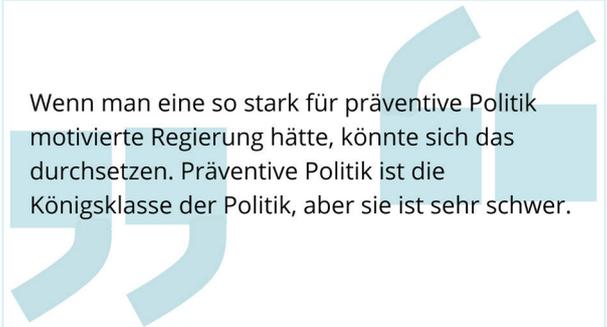
Fast durchgehend wurde die **Nachfrage der Leitung** nach alternativen Politikansätzen und zwar von der Ebene der Kanzler:in bis hin zur AL-Ebene als unerlässliche Vorbedingung für eine erfolgreiche SV benannt.

Eine oft erwähnte Barriere ist auch die Sorge vor dem **Umgang der Öffentlichkeit mit unbequemen Ergebnissen**; insbesondere Szenarien mit geringer Wahrscheinlichkeit und negativen Konnotationen würden oft falsch im Sinne von Vorhersagen oder sogar erwünschten Situationen interpretiert. Dies führe dazu, dass viele Regierungsakteure vor solchen Ansätzen zurückschreckten. Hier brauche es eine Bewusstseins-schärfung der Öffentlichkeit. In anderen Ländern wie Frankreich und USA sei es eher üblich Szenarien öffentlich zu verhandeln.

Weiterhin wurde von vielen Befragten, als sehr wichtiger hemmender Faktor **Zeitdruck und Überlastung** genannt. Die Mitarbeiter:innen bräuchten Freiraum für SV, so die Argumentation, den sie nicht hätten, wenn sie schon mit anderen Aufgaben komplett ausgelastet seien. Notwendig seien daher mehr personelle Ressourcen.

Schließlich wurde als Barriere eine noch **unzureichend verbreitete Kenntnis von SV Methoden** und daraus folgend eine hohe Unsicherheit und viele Vorbehalte genannt. Manche Befragte schlussfolgerten, die SV habe in der Verwaltung ein Image- und Akzeptanzproblem. SV werde als unseriös wahrgenommen und löse sogar Aversionen aus. Daher sei es entscheidend, das BAKS Methodenseminar breiter anzubieten, über das Instrumentarium aufzuklären, einen breiten Diskurs anzuregen und für Strategische Vorausschau „Werbung zu machen“.

Einige Interviewpartner:innen, insbesondere aus dem Bereich der Außenpolitik, wiesen auch darauf hin, dass die **Fluktuation im Personal** das Halten von SV Erkenntnissen und Expertise erschwere. Wissensmanagement sei daher umso wichtiger. Schließlich wurde angemerkt, dass SV Methoden ressourcenintensiv seien und vor allem der **hohe Aufwand** für die Steuerung der Prozesse in der Kritik stünde.



Wenn man eine so stark für präventive Politik motivierte Regierung hätte, könnte sich das durchsetzen. Präventive Politik ist die Königsklasse der Politik, aber sie ist sehr schwer.

5.3 Fazit

Die Auswertung der Interviews zeigt eine große Vielfalt vielversprechender Keimzellen eines wachsenden SV Ökosystems in der deutschen Regierung und der sie umgebenden Akteurslandschaft. Gleichzeitig spiegeln sich viele der in der Verwaltungswissenschaft benannten Herausforderungen wie die „selektive Perzeption“ und „negative Koordination“ (Bogumil und Jann 2020) in den Interviews deutlich wider. Diese Rahmenbedingungen im politisch-administrativen System Deutschlands sind für eine gelingende Institutionalisierung strategischer Vorausschau zu beachten (Hustedt und Veit 2014). SV muss für diese Praxis tauglich gemacht werden. Wenn der Anspruch ressortübergreifender SV nach Meinung der Interviewten auch einige Ansätze zur Überbrückung dieser Barrieren bietet, so hängt deren erfolgreiche Institutionalisierung zunächst von einer realistischen Einbettung in das System ab. In den Interviews wurden zahlreiche Vorschläge gemacht wie dieser Wandel gelingen könnte und auch die Literatur zur Verwaltungsinnovation gibt einige Hinweise. Diese Lösungsansätze für eine Überwindung der Barrieren und erfolgreichen Verankerung vorausschauenden Regierungshandelns greift das folgende Kapitel auf.

6 Aufgaben- und Funktionsspektrum Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln

6.1 Vorgehen und Use Cases

Um die Bedarfe an die Institutionalisierung strategischer Vorausschau möglichst konkret zu erfassen, wurde auf Basis der Theoriegrundlagen und erstem Feedback aus dem Ressortkreis Strategische Vorausschau, in dem alle Ressorts der Bundesregierung vertreten sind, ein Satz von sieben „Use Cases“ entwickelt (Abbildung 17).

Die Use Cases beschreiben konkrete Elemente einer Einbettung strategischer Vorausschau in das Regierungshandeln. Sie wurden bewusst zunächst skizzenhaft gehalten, um Freiraum für eine offene Reflektion verschiedener Varianten im Interview zu lassen.

Abbildung 17: Use Cases Übersicht



Die Use Cases decken in ihrer Gesamtheit alle drei zentralen Dimensionen der Institutionalisierung ab:

- Organisatorische Institutionalisierung (Use Cases A, B, C, D, E)
- Kulturelle/Kognitive Institutionalisierung (Use Case F)
- Regulative Institutionalisierung (Use Case G, C)

Die Auswertung der nationalen Interviews ermöglicht eine detaillierte Erfassung der Bedarfe und Bewertung der Use Cases auf hoher strategischer Ebene der Bundesregierung. Es besteht kein Anspruch auf eine vollständige Abbildung aller einzelnen Bedarfe innerhalb der verschiedenen Einheiten der Ressorts und der nachgeordneten Behörden.

In den nationalen Interviews mit den Ressorts wurden diese Use Cases systematisch bewertet, verfeinert und ergänzt. Die Interviews wurden transkribiert, codiert und anonymisiert ausgewertet.

Während in Kapitel 5 die Aussagen zu Status Quo und Barrieren vorausschauenden Regierungshandelns ausgewertet wurden, stehen hier nun die Bewertung der Use Cases und die daraus hervorgehenden Anforderungen an die Institutionalisierung sowie die Aussagen zur organisatorischen Verankerung von SV in der Regierung im Mittelpunkt. Die Ergebnisse werden durch Erkenntnisse aus den internationalen Interviews zu Erfahrungen aus dem Ausland (vgl. Kapitel 4) ergänzt. In Kapitel 6 werden dann die Erkenntnisse aller Auswertungen zu möglichen Optionen der Institutionalisierung zusammengefasst.

6.2 Ergebnisse

6.2.1 Erwartungen an die Verankerung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln

Von der Einbettung strategischer Vorausschau erwarten sich die Akteure einen signifikanten Beitrag zur Überwindung der Barrieren vorausschauenden Regierungshandelns, die in Kapitel 5 ausführlich geschildert wurden.

Abbildung 18: Anzahl der Interviewten mit diesen Erwartungen an SV im Regierungshandeln

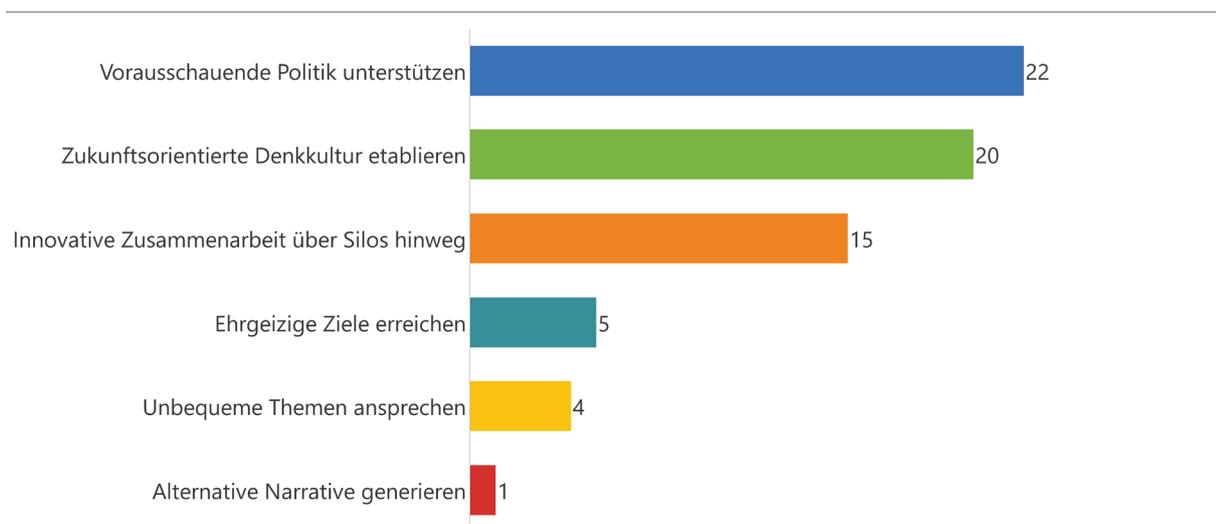


Abbildung 18 gibt einen Überblick über die geäußerten Erwartungen an die Institutionalisierung von SV in stark zusammengefassten Kategorien. An oberster Stelle erhoffen die Interviewpartner:innen **eine Stärkung vorausschauender Politik**, mit langfristigen, robusten, proaktiven und präventiven Strategien, die auch in die Umsetzung gelangen. Insbesondere wurde ein Bedarf nach langfristigen Planungshorizonten für umfangreiche Vorhaben mit ehrgeizigen Langfristzielen wie der Nachhaltigkeitsstrategie und den Sustainable Development Goals (SDGs) hervorgehoben. Eine Erarbeitung **klarer Ziele** und **konkreter Beiträge zu deren Erreichen**, wurden als zentrale Erwartungen artikuliert. Vorhaben und Schwerpunktsetzungen, die über eine Legislaturperiode hinausgehen, sollten durch die Integration aller Stakeholderperspektiven und anhand von evidenzbasierten Zielen und Annahmen vorangetrieben werden

und nicht auf Ad-hoc-Schätzungen beruhen. Eine solche Langfristspektive würde laut Einschätzung der Interviewten dazu beitragen, das Fahren auf Sicht, die Gegenwartsfixierung und das Gejagt sein von Krise zu Krise zu überwinden. Ziel müsse es sein, vor die Welle zu kommen und besser auf Krisen vorbereitet zu sein. Indem man SV Übungen regelmäßig verpflichtend organisiere, schaffe man sich ein Instrument, das der Dringlichkeitstyrannie entgegen kann. Die aktuell statischen rein rollierenden Vorhabensplanungen, die der Umsetzung des Koalitionsvertrages dienen, würden durch dynamische Strategien ersetzt, die es erlaubten auf externe Entwicklungen zu reagieren. Auf diese Weise würde das „Denken auf Vorrat“ zu einer besseren Krisenfestigkeit beitragen

Eine weitere Erwartung an SV, die deutlich aus der Analyse des Interviewmaterials hervorgeht, bezieht sich auf die Schaffung einer **zukunftsorientierten Denk- und Arbeitskultur**.

So wurde angeführt, dass Strategische Vorausschau a) die Fähigkeit stärken, Wandel wahrzunehmen und einzuschätzen, b) für die Möglichkeit disruptiver und unerwarteter Entwicklungen sensibilisiere, c) den kompetenten Umgang mit Komplexität, Risiko und Unsicherheit stärken und d) dabei unterstütze, neue Denkräume zu öffnen. Ein solches „Gehirnjogging“ helfe, mentale Modelle für den Umgang mit Komplexität zu trainieren – sowohl auf Ebene der gesamten Organisation, ihrer Einheiten als auch der einzelnen Mitarbeiter:innen. Für solche gedankliche Übungen brauche es dringend geschützte Räume. Die Interviewten argumentierten weiter, dass SV mit ihren multiperspektivischen Methoden helfe, mit dem Denken aus den eigenen Strukturen herauszukommen, tote Winkel auszuleuchten und blinde Flecken aufzudecken. Viele betonten, dass dazu nicht nur die „schwachen Signale“ gehörten, sondern auch das **Aufzeigen offensichtlicher aber verdrängter, unbequemer Themen (Tabus)**. Auf diese Weise würde eine reflektierte Risikokultur in der Verwaltung entwickelt sowie vorhandenes Engagement und Expertise der Mitarbeiter:innen aktiviert.

Strategische Vorausschau wird auch als ein Rahmen gesehen, in dem die Fähigkeit zur **kreativen Entwicklung neuer Lösungsansätze** gestärkt werden kann und auch Freiräume für experimentelle Vorgehensweisen entstehen.

In sehr vielen Interviews wird ein starker Bedarf nach innovativen Konzepten der Zusammenarbeit über die Grenzen von Politikbereichen, Ressorts oder auch Abteilungen hinweg artikuliert. Neue Formen der horizontalen Koordination „bei denen das Wissen über die Summe aller einzelnen hinauswächst“ würden dringend benötigt. Denn nur durch Politikstrategien, die mehr als die Summe der Einzelperspektiven sind – so die Argumentation vieler Interviewpartner:innen – könne man den komplexen Herausforderungen der Zukunft gerecht werden.

Effektive Strategien müssten das Gesamtbild in den Blick nehmen und auf eine ganzheitliche Lösung hinarbeiten, statt nur eine Vielzahl von (ressort-eigenen) Detaillösungen aufzulisten. Insbesondere bei komplexen und qualitativ neuen Themen funktionieren das Standardverfahren des Sammelns von Einzelperspektiven nicht mehr. SV könne helfen, die dringend benötigte ressortübergreifende gemeinsame Lagebeurteilung zu ermöglichen. Gleichzeitig habe SV großes Potenzial auch für schon laufende Strategien, die Schnittstellen zu anderen Bereichen und Lücken aufzuzeigen.

Ein Forum und Instrumentarium für eine solche **positive Koordination** (vgl. Kapitel 1) zu bieten und **Freiräume** dafür zu schaffen, ist eine sehr dringliche Erwartung an Strategische Vorausschau. Die interviewten Regierungsbeamten betonten, dass schon der offene Austausch mit anderen Ressorts jenseits von „Mitzeichnungsunden“ und offiziellen Anlässen einen großen Mehrwert darstelle. SV habe hier derzeit nahezu ein Alleinstellungsmerkmal.

Dabei verwiesen die Interviewpartner:innen darauf, dass die **Pandemieerfahrung** die Notwendigkeit zu kollektiven und kreativen Problemlösungsprozessen nochmals verdeutlicht hätte, da viele etablierte Politikansätze und Verwaltungsroutinen neu gedacht werden mussten. Wenn man in Szenarien gedacht hätte, Ziele und Zielkonflikte offengelegt hätte, und einen regierungsübergreifenden geschützten Reflexionsraum zur Verfügung gehabt hätte, so die Argumentation, hätte man besser verschiedene Perspektiven und Wissen zusammentragen und reagieren können sowie Fehler wie eindimensionale Bewertungen vermieden.

Aus all diesen Gründen betrachtet die Mehrheit der Interviewten SV als unverzichtbarer Bestandteil vorausschauender und vorsorgender Politik, die einen maßgeblichen Beitrag zur Adressierung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen und Transformationen des 21. Jahrhunderts leisten kann.

6.2.2 Aufgabenspektrum einer Strategischen Vorausschau im Regierungshandeln

Dieser Abschnitt legt dar, wie die oben geschilderten Anforderungen konkret durch Strategische Vorausschau-Elemente adressiert werden könnten. Dazu fassen wir die Argumente der Akteure entlang der oben skizzierten „Use Cases“ zusammen.

6.2.2.1 Überblick Bewertung der Use Cases

Abbildung 19: Bewertung der Use Cases in den nationalen Interviews

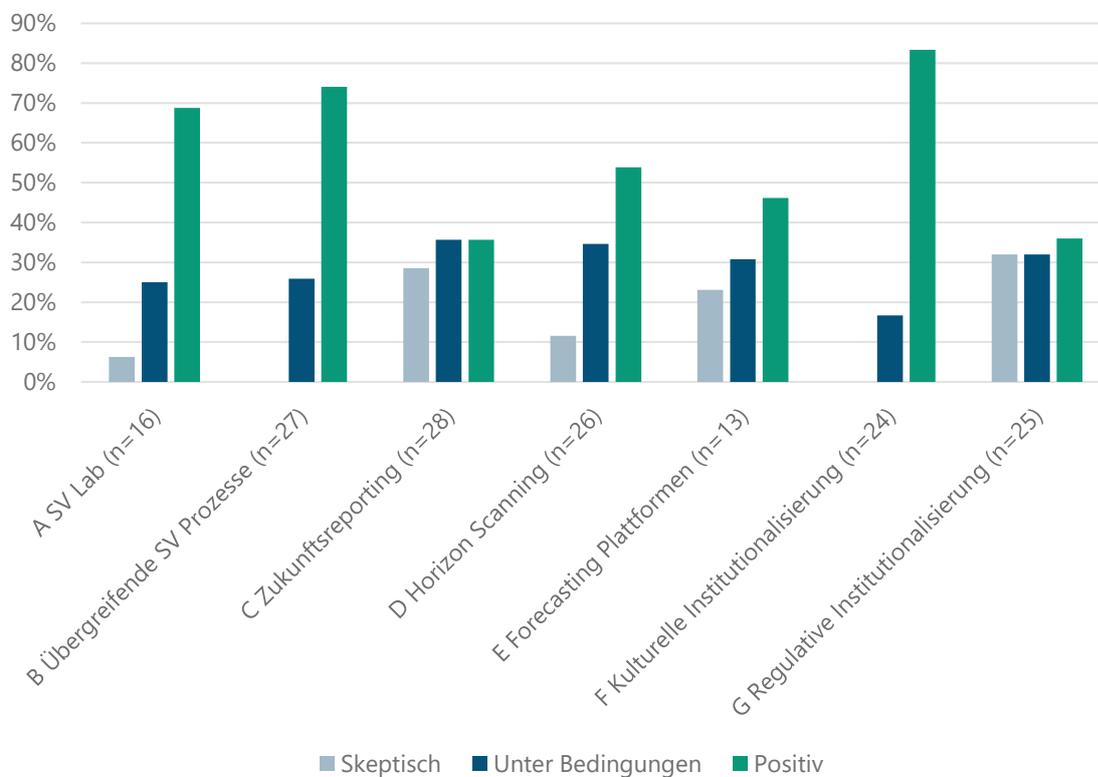


Abbildung 19 gibt einen Überblick über die Bewertungen der Use Cases durch die Interviewpartner:innen. Als besonders wünschenswert bewertet wurden die kulturelle Institutionalisierung (Use Case F) sowie die ressortübergreifenden SV Prozesse für strategisch besonders

relevante Vorhaben (Use Case B). Besondere Skepsis bestand bei Use Case G der regulativen Institutionalisierung. Für alle Use Cases gab es jedoch einzelne Stimmen, die sie abweichend bewerteten. Use Case A (das SV Lab/Think Tank) kam erst im Laufe der Interviewreihe dazu, wurde aber von da an sehr positiv bewertet. In vielen Fällen wurde Zustimmung unter zusätzlichen Bedingungen geäußert. Generell wurde oft vorgeschlagen, die Ansätze in kleinem Rahmen pilothaft auszuprobieren, dann anzupassen und bei Erfolg auszurollen. Viele sahen ein Spannungsfeld zwischen Institutionalisierung und Flexibilität und verwiesen auf die Gefahr, durch übertriebene Formalisierung die durch SV eröffneten Freiräume für experimentelle Ansätze zu gefährden.³⁶ Institutionalisierung von SV müsse somit mit äußerster Behutsamkeit vorangetrieben werden. Nicht zuletzt müsste auch das vielfältige SV Ökosystems außerhalb der Regierung mit Think Tanks, Universitäten, Stiftungen, NGOs, Verbänden und Akteuren des Corporate Foresight gestärkt werden sowie der Bundestag und die breite Öffentlichkeit einbezogen werden.

Im Folgenden diskutieren wir die Bewertungen der einzelnen Use Cases im Detail. Dabei werden kursorisch Referenzen zu den internationalen Fallbeispielen eingefügt. Die Details zu diesen Fallbeispielen finden sich in Kapitel 4.

6.2.2.2 Use Case A - SV Think Tank

Zustimmung

Dieser Use Case wurde im Verlauf der Interviews entwickelt, da er von drei Vertretern aus verschiedenen Ressorts unabhängig voneinander in ähnlicher Weise unterbreitet wurde. Von dort an wurde er von den anderen Interviewten durchweg positiv beurteilt und unter verschiedenen Titeln diskutiert ("SV-Think Tank", "SV-Lab", "Zukunftsrat", "SV-Arbeitsstab", "Strategierat", "Zukunftslaboratorium").



Kanada: Policy Horizons Canada ist ein Think Tank mit einer ähnlichen wie der hier beschriebenen Struktur. Die MA bestreiten ein Horizon Scanning, Trainings und Workshops sowie regelmäßige Interventionen auf höchster Ebene und führen SV Projekte zu wichtigen Zukunftsthemen für Kanada durch. Die Agenda wird jährlich gemeinsam von allen Ministerien über ein Steering Board, festgelegt. Bei der Umsetzung besteht jedoch vollständige Freiheit.

Kern des Vorschlags ist die Gründung eines regierungseigenen Think Tanks für Strategische Vorausschau.³⁷ Dieser sollte aus 20-40 Personen bestehen. Diese sollten zur Hälfte aus den Ressorts stammen, die je 1-2 „Top-Leute“ dort für 2-4 Jahre abstellen; die andere Hälfte würde von Expert:innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft gebildet.³⁸ Kenntnisse und Fähigkeiten dieses Teams umfassten u.a. spezifische Fachexpertise und SV Methodenkenntnis sowie Erfahrung mit Ergebniskommunikation an die Leitungsebene der Bundesregierung, ggf. darüber hinaus an Politik und Öffentlichkeit.

Diese Gruppe sollte, dem Vorschlag der Interviewten folgend, gezielt Themen bearbeiten, die über eine Legislaturperiode hinausgehen, die weniger „politischen Zündstoff“ in sich bergen, da sie sonst automatisch in die Regierungsarbeit eingriffen und auf negative Reaktionen wegen

³⁶ Vgl. hierzu die Überlegungen in 3.2.3

³⁷ Vgl. auch Government Innovation Lab Mayer-Ries 2018.

³⁸ Nach diesem Prinzip wurde auch die BMAS Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft aufgebaut.

Zuständigkeitsüberschreitungen stießen. Auf diese Weise würde die Ressortkonkurrenz zum Wohle aller genutzt. Langfristig sei die Einbeziehung des Bundestags in die Diskussionsprozesse wünschenswert. Der Think Tank würde SV Produkte erstellen, zu denen alle Ressorts beitragen und die Themen (wenn nicht geheimhaltungsbedürftig) in den öffentlichen Diskurs bringen. Als Beispiel wurden neben dem finnischen Zukunftsreport etwa der kürzlich von Spanien vorgelegte Bericht „España 2050“ genannt, aber auch die vom US amerikanischen National Intelligence Council alle vier Jahre vorgelegten Szenarien zur Weltlage „Global Trends 2040“³⁹. Dieser Think Tank sollte neben einem solchen modifizierten Zukunfts-Reporting (Use Case C) auch das  Horizon Scanning (Use Case D) durchführen sowie die ressortübergreifenden Prozesse (Use Case B) begleiten. Der Think Tank für Strategische Vorausschau sollte regelmäßig im Kabinett vortragen und sein Input fester Bestandteil der Kabinettsklausuren sein (z.B. nach 1,5 Tagen Standardprogramm ein offenerer und kreativer Zukunftsslot). Eine solche Einspeisung könne, so die Überlegung der Interviewten, in hoher Qualität nur durchgehalten werden, wenn es eine Einheit gäbe, die dahintersteht und das Recht auf den Input hat. Diese Slots führten dann automatisch zu vorbereitenden Aktivitäten in den Häusern, so dass SV Elemente organisch in die Arbeitsprozesse aufgenommen würden.



UK: Dort wurde schon in den 2000er-Jahren ein monatlicher Slot für freie zukunftsorientierte Debatten im Kabinett eingeführt. Da es aber keine feste Zuständigkeit für den Input gab, schlief das Format wieder ein.

Die Interviewpartner:innen schätzten diesen Use Case, da er die dringend benötigten Begegnungsräume für Akteure aus den verschiedenen Bereichen der Regierungsarbeit, jenseits formaler Prozesse und offizieller Anlässe, bieten könnte. Laut einem Interviewpartner zeige die Pandemieerfahrung, dass man Fehler hätte vermeiden können, wenn es einen geeigneten, regierungseigenen Raum zu Vorausschau und Reflektion unterschiedlicher Perspektiven gegeben hätte. Nicht nur die Wissenschaft, so sein Plädoyer, sondern auch die Bundesregierung müsse nachdenken dürfen.

Zudem wurde argumentiert, dass es einem „neutralen“ Think Tank besser gelingen würde ressortübergreifende horizontale Perspektiven zu etablieren als dem Bundeskanzleramt, das oft aus parteipolitischen Gründen einer bestimmten „Seite“ zugeordnet würde und so auch bei bestem Willen nicht von allen gleichermaßen als Moderator anerkannt werden würde.

Bedenken

Bedenken wurden gegenüber einer direkten Überführung schon existierender Einheiten, wie der BMAS-Denkfabrik oder des Aufbaustabs Strategie-, Analyse- und Resilienz-Zentrum (SAR) des BMI, in diesen Think Tank geäußert. Das sei zwar theoretisch sinnvoll, würde aber in der Praxis zu einem Akzeptanzproblem bei den anderen Ressorts führen. Dennoch könne man von diesen Beispielen lernen und vieles übernehmen. Schließlich wurde die Problematik der Abordnungen aus den Ressorts angesprochen. Hier bestehe die Gefahr, dass gerade nicht „Top-Leute“ geschickt würden. Abordnungen würden oft mit Skepsis beäugt. Aus ähnlich strukturierten Vorgängerprojekten (bspw. BMAS-Denkfabrik oder BMVg Cyber Innovation Unit) seien Lehren zu ziehen. Wichtig sei daher sehr hohes Backing und Prestige des Think Tanks. Die Zeit dort dürfe keinen Knick in der Beförderungsleiter verursachen – sondern im Gegenteil – karriereförderlich sein, damit die entsprechenden Personen auch motiviert für diesen Einsatz seien.

³⁹ <https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>

Erfolgsbedingungen

Der Think Tank wäre formal beim Kanzleramt angesiedelt, aber räumlich getrennt in einem modernen, kreativitätsfördernden, offenen Bürosetting, das auch Möglichkeiten für informelle Begegnungen und Austausch schafft.

Die Einheit müsste nach Ansicht der Interviewten gemeinsam von allen Ressorts gesteuert werden. So ließe sich etwa über einen Staatssekretärsausschuss das thematische Profil und Arbeitsprogramm gemeinsam aushandeln. Im Gegensatz zu anderen Ländern mit Mehrheitswahlrecht und Präsidialsystemen kann so etwas nach Meinung der Interviewten in Deutschland nur funktionieren, wenn der Think Tank als gemeinsame Bemühung verstanden wird (nicht nur der Ressorts, sondern auch der Regierungsparteien). Bei einer vollständigen Unabhängigkeit würde die Übersetzung in politische Entscheidungsprozesse nicht funktionieren. In der Durchführung der SV Projekte sollte die Gruppe jedoch freie Hand haben, wobei die Relevanz für politisches Handeln zu überprüfen und nachzuweisen sei. Die politische Ebene müsse über die Veröffentlichungen mitentscheiden können, damit auch rein interne Prozesse und die Behandlung sicherheitskritischer Themen möglich sind. Es müsse genau abgewogen werden, welche Prozesse intern durchgeführt werden (u.a. aus Geheimschutzgründen) und welche Prozesse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Zusätzlich sei die internationale Vernetzung des Labs wichtig für den Erfolg.

Neben der gemeinsam ausgehandelten Agenda von Aufgaben für die Ressorts müsse der Think Tank über ausreichend freie Ressourcen für grundlegende Arbeiten und experimentelle Projekte verfügen.

6.2.2.3 Use Case B ressortübergreifende Prozesse der strategischen Vorausschau

Zustimmung

Dieser Use Case fand quer über alle Ressorts große Zustimmung. Betont wurde als Nutzen die Möglichkeit, für besonders relevante Vorhaben des Koalitionsvertrages frühzeitig langfristige Strategien zu entwickeln, ohne dass sie unmittelbar in eine Zuständigkeitslogik geraten. Gleichzeitig wurde der Lernprozess insbesondere für die weniger SV erfahrenen Ressorts betont. Eine solche positive Lernerfahrung könnte auch die Basis für weitere Schritte wie das Zukunftsreporting (Use Case C) bilden. Die Vorgehensweise könnte als eine Form moderner Verwaltungsarbeit etabliert werden und die Möglichkeit bieten, eine größere Flexibilität in den dominanten Politikmodus der Abarbeitung des Koalitionsvertrags zu bringen. Entscheidend für den Erfolg ist jedoch aus Sicht der Interviewten die Auswahl und der Zuschnitt der Themen, der Modus ihrer Festlegung sowie der politische Wille (vgl. unten Umsetzungsbedingungen).

Bedenken

Grundsätzliche Bedenken wurden nicht geäußert, aber immer wieder Herausforderungen benannt. So wurde auf einen Zielkonflikt verwiesen, da ein solcher Vorausschau-Prozess für die akut brennenden Themen am notwendigsten sei, aber gerade hier keine



Kanada: Der Think Tank Policy Horizons Canada war zunächst innerhalb der Regierung angesiedelt. Dort wurden die Mitarbeiter:innen jedoch immer wieder für andere Aufgaben herangezogen, so dass sich die SV-Arbeit nicht entfalten konnte. Die jetzige Aufhängung als unabhängiger Think Tank wird als deutlich zielführender gesehen.

Zeit und Ruhe sei, diese Prozesse durchzuführen. Daher würden viele Strategien eher „ad-hoc aus dem Boden gestampft“. Langfristig wäre allerdings zu hoffen, dass durch diese Vorgehensweise solche Themen rechtzeitig, "bevor sie brennen", angegangen werden. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass viele Akteure in der Verwaltung den mit SV Prozessen verbundenen Aufwand kritisch sehen.

Erfolgsbedingungen

Die Verankerung des Use Cases sollte nach einhelliger Meinung der Interviewten im Koalitionsvertrag stattfinden. Unterschiedliche Auffassungen gab es, ob auch die ersten Themen dort schon festgezurr werden sollten. Die Mehrheit sah eine genaue Festlegung als Überforderung der Verhandlungen. Gleichzeitig wäre die rein methodische Verankerung „zu nackt“. Ein gewisses Framing, etwa die Charakterisierung der zu bearbeitenden Themen, sei wichtig. Ein konkreter Vorschlag war, erste Themen auf der ersten Kabinettsklausur festzulegen, da dort der Abstand zum Wahlkampf größer sei und auch schon klar sei, wie die Ministerien aussähen. Einigkeit herrschte wiederum, dass Flexibilität gewahrt werden sollte: viele Personen schlugen vor, zunächst sehr wenige oder sogar nur ein Thema festzulegen und dann nachzusteuern. Sobald die ersten Themen feststehen, sollte man jedoch schnell anfangen.

Wie oben schon angedeutet, schätzten die Interviewten Auswahl und Zuschnitt der Themen als kritischen Erfolgsfaktor ein. Betont wurde, dass der thematische und zeitliche Horizont weit über die aktuell laufenden Aktivitäten hinausgehen müsse. Freiheit, so die Argumentation, wäre gewonnen, wenn man außerhalb der Strukturen arbeite, die schon da sind. Kein Ressort dürfe schon vorab die eigene Position festgelegt haben, sonst lande man wieder bei der Ressortabstimmung im Sinne einer negativen Koordination. Gerade Themen mit zersplitterten und noch unklaren Zuständigkeiten böten die Chance, um miteinander informell zu arbeiten bevor die Themen in die Ressortlogik gehen (zum Beispiel in ressortübergreifenden Tandems). Dennoch wurde angemerkt, dass die Gefahr eines Zurückfallens in Partei- und Ressortlogiken über dem ganzen Prozess schweben würde. Daher sei die Rückführung in die Häuser vorab zu klären. Zu bedenkende Fragen wären dabei: Wer ist am Ende für die Umsetzung verantwortlich? Wer zeitigt Erfolge, wer schultert eventuelle Kritik? Wer stellt Mittel und Personen für den SV Prozess?

Einerseits muss ein ausreichender Abstand zu laufenden Aktivitäten gewahrt sein, gleichzeitig müssen die Themen aus Sicht vieler konkrete Implikationen für die aktuell laufende Legislatur haben, sprich: relevante Themen adressieren und auch Ergebnisse für die Umsetzung liefern.

Im Verlauf der Gespräche wurden einige Vorschläge für Themen gemacht, die sich für solche Prozesse eignen würden. Davon einige spontan, andere auf der Basis von Vorüberlegungen. Mit Abstand am häufigsten wurde das Thema Klimawandel genannt, von dem alle Ressorts massive Auswirkungen auf ihren Bereich erwarten. Weitere genannte Themen waren: One Health, Human Enhancement, Zukunft der Mobilität, Aufbau der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität, Zukunft der Verwaltung (mit Normenkontrollrat), Zukunft der Demokratie, Große Transformationsfragen, Lieferketten/Reshoring, außenpolitische Positionierung von Deutschland in der Welt, Post Corona, planetare Kippunkte.

Thematisiert wurde auch die zielführendste Anzahl der Prozesse. 8-10 Prozesse pro Legislatur wurden von vielen als zu viel angesehen, die meisten favorisierten 2-4 Themen oder sogar zunächst einen Piloten, diese dann aber mit vollem Einsatz. Andernfalls bestehe das Risiko der Überforderung und damit der Diskreditierung des gesamten Prozesses. Man sollte, so der Tenor vieler, die Erwartungshaltung nicht zu hoch hängen, das Ganze zunächst als Lernprozess sehen und Flexibilität zum Nachsteuern bewahren.

Als wichtiger Erfolgsfaktor auch für den Lernprozess wurde betont, dass die SV Methode sorgfältig an das jeweilige Thema anzupassen sei und man keinesfalls einen Standardprozess für alle Themen vorsehen sollte.

Ein Staatssekretärsausschuss allein wurde von der Mehrzahl der Befragten nicht als adäquater Weg gesehen um die ressortübergreifenden Prozesse zu begleiten, da sich hier zu schnell wieder das Zuständigkeitsdenken der Ressorts abbilde. Von einzelnen Interviewten wurde konstatiert, dass der Ressortkreis in seiner jetzigen Form nicht die Legitimation habe, die Themen zu entwickeln. Präferiert war allgemein eine Einigung auf Kabinettssebene. Überhaupt wurde betont, dass die Aktivität sehr hoch aufhängt sein und ein klares politisches Interesse aus der Koalition vorhanden sein müsse, damit die Ressorts den Prozess ernst nehmen, ihre „Top-Leute“ schicken und eine Wirkung erzielt wird.

Schließlich wurde davor gewarnt, dass zentrale Prozesse in Gefahr seien, sich von den Entscheidungsprozessen der Arbeitsebene abzukoppeln. Dies müsse durch Involvierung der Arbeitsebene auch in die Steuerung des Prozesses vermieden werden.

6.2.2.4 Use Case C Zukunftsreporting

Zustimmung

Dieser am Beispiel des finnischen Government Report on the Future entwickelte Use Case, fand nur bei sehr wenigen Interviewten uneingeschränkte Zustimmung. Oft ergaben sich jedoch nach eingehender Überlegung Varianten, die auch für Deutschland sinnvoll erschienen (siehe unten Implementierungs-Bedingungen).

 *Finnland: Der finnische „Zukunftsbericht der Regierung“ skizziert einmal in der Legislaturperiode wichtige Zukunftsthemen der Regierung. Er wird unter Mitarbeit aller Ressorts erarbeitet und dem Parlament überreicht. Dessen „Zukunftsausschuss“ antwortet mit einem „Zukunftsbericht des Parlamentes“ kurz vor Ende der Legislatur. Dieser zeigt Zukunftsaufgaben auf, die auch von folgenden Regierungen adressiert werden müssen, bis sie der „Zukunftsausschuss“ als erledigt ansieht.*

Ein Aspekt, der breite Zustimmung fand, war die Idee einer regelmäßigen Einspeisung von Zukunftsfragen auf Grundlage von Strategischer Vorausschau in die Kabinettsrunden und Kabinettsklausuren. Mehrfach wurde die Erwartung geäußert, dass ein solcher Prozess politisch-administrative Routinen schaffen würde. Denn die Minister:innen würden sich vorab über diese Themen durch ihre Ministerien unterrichten lassen. Insofern müsste sich jedes Ministerium mit den politisch relevanten Vorausschau-Fragen beschäftigen, so dass Strategische Vorausschau schließlich Teil eines politischen Prozesses würde. Hier wurde auch eine mögliche Verbindung mit den Überlegungen zur Sicherheitspolitischen Woche und zum Konzept eines Nationalen Sicherheitsrats gesehen. Eine weitere Parallele wurde auch zum Digitalkabinetts gezogen, in dem die Ressorts ebenfalls zu bestimmten Themen informiert werden, was zu einer Bewusstseins-schärfung geführt habe.

Darüberhinausgehend sahen einige Interviewte Use Case C mit der Frage nach Kommunikation mit dem Bundestag und der Öffentlichkeit verknüpft. So sei es wünschenswert, wenn ein Zukunftsreporting, das relevante Zukunftsszenarien, zentrale Herausforderungen und Lösungswege zusammenfasst, in einem Bericht der Bundesregierung an den Bundestag (einmalig pro Legislatur) bzw. eine öffentliche Rede der/s Bundespräsident:in fließe. So ließe sich dem Parlament und der Bevölkerung gegenüber darstellen, dass und wie die Regierung vorausschauend handelt.

Bedenken

Neben einigen Befürworter:innen gab es auch klar kritische Stimmen zu der Frage nach Kommunikation des Zukunftsreportings. So sei der Mehrwert für die Arbeit in den Ressorts zweifelhaft, insbesondere, wenn auch noch auf Feedback aus der Öffentlichkeit reagiert werden müsse. Diese Einschätzung steht in Verbindung mit der von den Interviewten wahrgenommenen Barriere beim Umgang der Öffentlichkeit mit unbequemen Ergebnissen (vgl. Barrieren Kapitel 3).

Das am häufigsten geäußerte Bedenken bezog sich auf eine mögliche Abschwächung des Berichts. Eine offizielle hoch aufgehängte Berichtsform würde zu einer Politisierung führen, die den Raum einer offenen Zukunftsdebatte einschränken würde. Unsicherheiten und unangenehme Fragen wie sie die SV typischerweise aufzeigt, würden keinen Platz darin finden. Jedes Ressort würde versuchen, seine Hauptbotschaften zu platzieren und die eigenen aktuellen Aktivitäten herauszustellen. Damit, so einer der Interviewten, lande man bei einem eher unspezifischen Regierungsbericht, bei dem „solange am Konsens geschliffen werde, bis nichts mehr drinstehe“. Auch wurde befürchtet, dass kein strategischer Mehrwert entstehen, sondern eher ein weiteres Sammelsurium von Einzelteilen, basierend auf zahlreichen Hausabfragen. Ein solches Reporting sei nur sinnvoll, wenn der Report auch gelesen würde und man bereit sei, daraufhin Änderungen vorzunehmen. So würden etwa die Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz oft in der Hierarchie versacken (das 2020 in der Pandemie berühmt gewordene Beispiel ist die Risikoanalyse Pandemie von BBK und RKI aus dem Jahr 2012). Neben Ressortkonkurrenzen würden auch parteipolitische Konfliktlinien wirksam werden, die durch Strategische Vorausschau nicht verschwinden. Es bestehe die Gefahr, dass das Reporting zum Opfer politischer Prozesse werde und über eine Einmischung unterschiedlicher Interessengruppen, die um Aufmerksamkeit kämpfen, politische Störgeräusche entstehen. Schließlich wurde befürchtet, dass sofort Instanzen auf den Plan treten würden, „die es besser wissen“.

Erfolgsbedingungen

Eine Reihe von Vorschlägen wurden gemacht, wie den Bedenken entgegengewirkt und wünschenswerte Aspekte des Zukunftsreportings sinnvoll umgesetzt werden könnten.

Mehrfach wurde argumentiert, dass das Zukunftsreporting erst der zweite Schritt sein könne. Zunächst müsse ein gemeinsames Verständnis in der Regierung geschaffen werden und ein Kulturwandel vollzogen werden. Erst wenn man eine interministerielle Ebene etabliert habe, die mit den Ressorts interagiere, könne es gelingen, dass die Reflexion nicht auf einzelne Häuser, sondern auf die interministerielle Perspektive zielt. Um Teil eines politischen Prozesses zu werden, müsse der Zukunftsreport allerdings im Koalitionsvertrag verankert werden. Wenn man sich regierungsseitig verständigt habe, dass das ein Thema sei, funktioniere auch die Einspeisung der Ergebnisse in die Häuser, so die Überlegung. Mehrere Interviewte äußerten, dass eine gemeinsame Risikolandkarte dringend erforderlich sei und ein solches Framing zielführender sein könnte als ein Reporting der Zukunftserwartungen.

Ein weiterer öfters genannter Punkt ist die Involvierung externer Akteure in das Zukunftsreporting. Eine solche Außenperspektive könnte aus Sicht einiger eher sinnvoll sein als ein Selbstreporting der Bundesregierung. Argumentiert wurde zudem, dass sich die Schlagkraft erhöhe, wenn das Reporting nicht primär vom Bundeskanzleramt erstellt würde, so dass alle Ressorts es auch annehmen könnten. Das BKAMt könnte es anstoßen, externe Wissenschaftler:innen es durchführen und jedes Haus müsse sich dazu verhalten, z.B. in Jahr 3 der Legislatur.

Schließlich wurde von einer Reihe von Personen aus verschiedenen Ressorts, die eine Einrichtung des SV-Think Tanks (Use Case A) befürworteten, die Ausführung des Zukunftsreports über diese Einrichtung empfohlen. Dieser SV-Think Tank müsse dann mit dem Kabinett und dem Bundestag arbeiten. Es sei wichtig, dass der Prozess von höchster politischer Ebene mitgetragen werde. Der Prozess müsse insofern gleichzeitig top-down und bottom-up herauswachsen.

Schließlich wurde als erster Schritt für die unmittelbare Zukunft vorgeschlagen, zunächst zu beginnen, indem Elemente von Strategischer Vorausschau in der jährlichen Regierungsklausur platziert werden. Dies könnte den Boden bereiten für eine schrittweise Integration von strukturierten Auseinandersetzungen mit Zukünften in den politischen Prozess und einer Etablierung eines sinnvollen Zukunftsreportings. Erfahrungen mit aktuellen SV Prozessen zeigten, dass auch Personen auf höchster Ebene solche kreativen Elemente positiv aufnahmen. Ein weiterer pragmatischer Vorschlag war es, einen übergreifenden Zukunftsreport zunächst aus den gemeinsamen Prozessen in Use Case C zu speisen und später dann, wenn alle Ressorts Kapazitäten aufgebaut hätten, aus den einzelnen Ressortprozessen zu generieren.

6.2.2.5 Use Case D Ressortübergreifendes Horizon Scanning

Zustimmung

Viele Interviewte mit Erfahrung in Strategischer Vorausschau bewerteten das  Horizon Scanning als den niedrigschwelligsten und einleuchtendsten Use Case. Innovative, technische Lösungen und gut bedienbare digitale Plattformen stünden zur Verfügung, um auch automatisierte Scanning-Verfahren umzusetzen. So wurde in Interviews darauf hingewiesen, dass beispielsweise Preview im AA bereits unter dem Label „Plain“ technische Lösungen für andere Ressorts bereitstelle oder auch das Future Analysis Cooperation Tool (FACT) des BMVg genutzt werden könne. Auch BMU und UBA arbeiten an einer Horizon Scanning Infrastruktur.

 *In Singapur werden auf der Basis des Horizon Scannings kontinuierlich „Emerging Issues“ mit Relevanz für Singapur identifiziert, aber auch „White Elephants“, also deutlich sichtbare aber verdrängte Themen.*

Dem  Horizon Scanning wurde das Potenzial zugeschrieben, ein Instrument für Transparenz- und Vertrauensbildung unter den Ressorts zu werden. Die Erfahrung, „dass wenn man selber mehr hineingibt, man auch mehr herausbekommt“, wurde als sehr wertvoll beschrieben. Auch wurde die Vermittlung der Ergebnisse an andere Referate im Haus („schaut mal hier drauf, ob wir das auf dem Schirm haben“) als einfacher als bei anderen „Vorausschau-Produkten“ wie etwa Szenarien beschrieben. Ein  Horizon Scanning wurde auch als attraktives Produkt für die Leitung und Entscheidungsträger:innen gesehen, da diese oft großes Interesse daran hätten „nicht überrascht zu werden“ und für eine große Palette von Themen offen seien. Allerdings sei dies sehr abhängig von der persönlichen Affinität der jeweiligen Leitungsperson.

Begrüßt wurde insbesondere auch die Auswertung von Quellen, die im politisch-administrativen Alltag sonst eher wenig beachtet würden wie Literatur, Kunst und Unterhaltung. Als positiver Effekt wurde zudem betont, dass durch die gemeinsame Reflektion der Vielfalt von Beobachtungen aus den verschiedenen Bereichen das Denken in horizontalen Ketten, die quer zu vertikalen Silos verlaufen, angeregt würde („Das BMG liest dann etwas über Versteppung“). Dies entspräche den realen Dynamiken eher als die Logik der Organigramme. Idealerweise, so eine geäußerte Hoffnung, könnte ein  Horizon Scanning dazu führen, dass „schwelende“ bzw.

an Relevanz gewinnende Themen nicht nur frühzeitig identifiziert werden, so dass die Leitung von ihnen nicht überrascht wird, sondern man sich auch eher ein Herz fasst, diese anzugehen.

Bedenken

Einige Interviewte konnten diesem Use Case eher wenig abgewinnen. Insbesondere ist es für diese Ressortvertreter:innen schwer vorstellbar, wie ein Einspeisen über die Regierung hinweg praktisch organisiert werden sollte. Befürchtet wird, dass hier ein hoher administrativer Aufwand entsteht und wenig kreative, bürokratische Routinen (Hausabfragen) entstünden. Auch wurde befürchtet, dass viele Ressorts zu sehr im Tagesgeschäft verhaftet seien und die Bereitschaft für ein kontinuierliches Einpflegen von Signalen nicht immer gegeben sei. Schließlich wurde gewarnt, dass bei einer rein internen Umsetzung die Auswahl dessen, was das  Horizon Scanning umfassen soll, politisch getroffen wird. Für das Kanzleramt würde es schwierig sein, eine neutrale Position einzunehmen.

Erfolgsbedingungen



In Kanada wird das HS von dem Team Policy Horizons Kanada durchgeführt. Ministerialbeamte werden regelmäßig in Workshops eingeladen, die Ergebnisse gemeinsam zu diskutieren, und auch eigene Beobachtungen einzuspeisen. Die Befunde aus den Horizon-Scans führen oft zu vertiefenden SV-Aktivitäten.



In Singapur finden sich vierteljährlich hohe Regierungsbeamte zusammen, um über die Ergebnisse des Horizon Scannings zu diskutieren.



in UK ist man bestrebt eine ähnliche Routine einzurichten („Heads of Horizon Scanning“).

In den Interviews wurde betont, dass Gelegenheiten das  Horizon Scanning zu nutzen, geschaffen werden müssten. Der Nutzungsweg und die „Abholpunkte“ müssten sehr gut herausgearbeitet werden und das Verfahren auch ggf. sehr klar an die Öffentlichkeit kommuniziert werden, sonst hieße es am Ende: „Das war doch im Horizon Scanning, warum wurde nichts unternommen?“. Gerade bei der Beobachtung von schwachen Signalen und mit Blick auf unwahrscheinliche Ereignisse stelle sich die Frage der Handlungsimplicationen. Nicht für jeden Extremfall können Res-

ourcen zur Vorbereitung oder Vorsorge eingesetzt werden, aber vielleicht sollten immerhin Pläne erstellt bzw. die fachlich zuständigen Stellen und Behörden frühzeitig über die Erkenntnisse informiert werden. Eine Einbeziehung externer Experten oder aber die konstante Zuarbeit an besonders hochrangige Personen, die viel Input erhalten, wurde vorgeschlagen. Auch in Hinblick auf die Interpretation der Signale wurde darauf hingewiesen, dass es eine besondere Fähigkeit brauche, um Korrelationen zu erkennen und Schlussfolgerungen zu ziehen. Es wurde geäußert, dass Einzelbeobachtungen weniger relevant seien, sondern eher Interesse an integrierten Beobachtungen von schwelenden Themen besteht.

Mehrfach wurde der Vorschlag gemacht, wegen der oben geschilderten Bedenken eher mit einem zentralen und ggf. auch extern erstellten  Horizon Scanning zu beginnen und dieses dann gemeinsam auszuwerten. Dies müsse, so eine Anmerkung, durch Kuratierung und Dienstleistungen (z.B. komfortable Kommentarfunktionen) „veredelt“ werden, um für alle attraktiv zu sein. Auch die Möglichkeit, auf Anfrage vertiefende Analysen anzufertigen, wurde als akzeptanzfördernd berichtet. Bei Erfolg könne das Ganze ausgerollt werden, und die Nachfrage zum Einspeisen würde in einer weiteren Phase automatisch steigen. Schließlich wurde



In Kanada wird Horizon Scanning nach einem anfänglich sehr breiten Ansatz jetzt in Themengruppen betrieben.

der Vorschlag gemacht, das  Horizon Scanning als Basis für andere SV Aktivitäten, z.B. das Zukunftsreporting (Use Case C), zu nutzen. Wichtig ist auch hier wieder, dass eine zentrale Stelle des Horizon Scannings keinen Anspruch erhebt, die identifizierten Felder auch automatisch zu bearbeiten.

Ein weiterer Vorschlag war, das Horizon Scanning thematisch einzugrenzen.

6.2.2.6 Use Case E Forecasting Plattform

Zustimmung

Positiv wurde von den Interviewten vor allem die technische Infrastruktur (offene Plattform) und die Einbindung von Schwarmintelligenz (tausende Beitragende) sowie das Aufdecken von blinden Flecken bewertet. Auch das spielerische Element des "Wettens" auf der Plattform wurde begrüßt. Schließlich wurde geäußert,

dass der Prozess der Fragengenerierung hilfreich für ein Ressort sein könnte, um auch unangenehme Fragestellungen anzusprechen. Aus wissenschaftlicher Sicht wurde die empirische Evidenz der Funktion dieser Plattformen begrüßt.



Im UK wird die Superforecasting-Plattform Cosmic Bazaar im Bereich der Außenpolitik genutzt um blinden Flecken der eigenen Aufklärung entgegen-

Bedenken

Größtenteils ließen die Interviewten diesen Use Case jedoch unkommentiert oder standen der Idee skeptisch gegenüber, da ein solches System anfällig für Kritik und Manipulation sei und dem Missverständnis von SV als Vorhersagemethodik Tür und Tor öffne. Für den Bereich der Forschung wurde angemerkt, dass hier spezielles Wissen kleiner Forschungscommunities notwendig sei, um qualifizierte Aussagen zu treffen, sodass weder Schwarmintelligenz noch Superforecasting-Eigenschaften hilfreich wären. Darüber hinaus hinterfragten einige der Interviewten, ob Forecasting-Ansätze auch über Vorausschau-Horizonte von ein bis zwei Jahren hinaus für mittel- und langfristige Betrachtungszeiträume geeignet seien.

Erfolgsbedingungen

Superforecasting wurde von den Interviewten als innovativer Ansatz mit guter Berechtigung für spezifische Politikfelder (vor allem Außen- und Sicherheitspolitik) angesehen. Für den Einsatz in der gesamten Regierungsarbeit sprachen sich nur wenige Interviewte aus, wobei es von Interesse sein könnte, ressortübergreifend die Fragen und Ergebnisse zu diskutieren. Einige sprachen sich dafür aus, das Tool zumindest in kleinem Rahmen zu testen und dann ggf. weiter auszubauen.

6.2.2.7 Use Case F Verankerung Zukunfts-Denken in der Arbeitskultur

Zustimmung

Aus der Analyse des Interviewmaterials geht hervor, dass sich viele Regierungsbeamte mehr offenen Austausch wünschen und SV Übungen als Möglichkeit sehen, diesen regelmäßig und abseits der Dringlichkeiten des Tagesgeschäfts zu organisieren.

Die Notwendigkeit eines Wandels von Arbeitskultur und Führungskultur wurde von fast allen Interviewten geteilt. Allerdings sah die Mehrzahl dies als relativ unabhängig von der Strategischen Vorausschau an. Dieser intendierte Wandel soll nach Ansicht der Interviewten vor allem durch weiterbildende Programme auf zwei Ebenen unterstützt werden: Leitende Beamte könnten u.a. Nachwuchs ermutigen, die bestehende Kultur zu hinterfragen, SV Prozesse anzustoßen und agile Methoden einzubringen. Darüber hinaus könnten auf Leitungsebene SV Prozesse bei Leistungsmessung von Beamten berücksichtigt werden und auch Prozesse positiv gewertet werden, die nicht unmittelbar zu Erfolgen führen (Fehlerkultur). Auf operativer Ebene sollte die Kenntnis von SV durch Weiterbildungen gestärkt werden (bspw. durch verstärktes Angebot der BAKS-Schulungen).

Als Anreiz für einen solchen Wandel in der Arbeitsweise der Bundesregierung wurde von Interviewten darauf hingewiesen, dass sich SV als glaubwürdiger, wissenschaftsbasierter Ansatz in Deutschland weiter entwickeln muss. Dementsprechend müssten Zukunftsforschung und strategische Vorausschau in der deutschen Wissenschaftslandschaft stärker gefördert werden.

Auch die Bedeutung der öffentlichen Wahrnehmung von SV für deren Institutionalisierung wurde von den Interviewten unterstrichen. So sollten SV Prozesse mit Öffentlichkeitsarbeit und -beteiligung flankiert werden, woran auch Medien und die organisierte Zivilgesellschaft mitwirken könnten. So ließe sich politische Teilhabe, Transparenz und Vertrauen herstellen.



In Finnland ist partizipative Vorausschau durch Bürgerkonsultationen ein zentraler Bestandteil des Zukunftsreportings und Impuls für das Regierungshandeln.



In Kanada wurde durch intensive Medienarbeit in großen Teilen der Bevölkerung ein Verständnis für die Beschäftigung mit unsicheren, negativ besetzten und spekulativen Zukünften geweckt und damit die Barriere der Angst vor öffentlicher Kritik abgemildert.

Bedenken

Als zentrale Barriere für Kulturwandel nannten die Interviewten die Überlastung mit dem Tagesgeschäft und einen Politikstil, der auf Abarbeitung des Koalitionsvertrags beruht und keine Zeit und keinen Raum für (neue) Themen jenseits des Koalitionsvertrags lässt. Generell sei Skepsis geboten, da große Verwaltungsstrukturen gut darin seien, Verantwortlichkeiten zuzuordnen und Zuständigkeiten zu definieren, und nicht darin, kreativ Ideen und Lösungen zu produzieren. Darüber hinaus wurde in einem Interview darauf hingewiesen, dass Begrifflichkeiten wie agiles Arbeiten oder Change-Management auf operativer Ebene als leere Worthülsen wahrgenommen werden könnten.

Erfolgsbedingungen

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass die kulturelle Institutionalisierung von SV und dem damit verbundenen Kulturwandel nur dann gelingen kann, wenn ein sachlicher Umgang auch mit politisch problematischen SV Erkenntnissen, mit der Öffentlichkeit, mit Nicht-Wissen, Widersprüchen und Misserfolgen gefunden wird. In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang wiederholt auf die Bedeutung von Weiterbildungen und Neueinstellung junger Mitarbeiter:innen hingewiesen.

6.2.2.8 Use Case G Regulative Institutionalisierung

Zustimmung

Einige Interviewte äußerten die Erwartung, dass eine Formalisierung von SV mit Verankerung in der GGO oder den Gesetzgebungsprozess (in ähnlicher Weise wie Gesetzesfolgenabschätzung) dazu führen könnte, dass Kenntnis über SV zunimmt und die Legitimation, sich mit SV zu beschäftigen, steige. Dadurch könnten Freiräume entstehen, SV im Alltagsgeschäft stärker zu priorisieren. Andere wandten wiederum ein, dass solche Freiräume trotz Formalisierung nur dann entstünden, wenn die Leitung diese aktiv schaffe und SV nachfrage.

Eine größere Offenheit herrschte jedoch für weniger strikte Formen der Einbettung in formale Prozesse. So wurde eine größere Varianz in Leitungsvorlagen und die Integration zukunftsorientierter Elemente wie etwa die explizite Nennung alternativer Annahmen begrüßt. Im Bereich des AA wurde eine Öffnung der Botschaftsberichte (DKOR) für „schwache Signale“ als Möglichkeit genannt.

Breite Zustimmung fand die Integration von SV in den Koalitionsvertrag als Form regulativer Institutionalisierung, die allerdings nicht Teil dieses Use Cases war.

Schließlich wurde angemerkt, dass durch das Verfassungsgerichtsurteil zum Klimagesetz mit der Betonung der Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung schon eine Form der regulativen Institutionalisierung von SV stattgefunden habe. Dieses Urteil wurde auch international stark wahrgenommen und von unseren Interviewpartnern in UK ebenfalls als Stärkung vorausschauender Regierungsführung und SV Institutionalisierung interpretiert.

Bedenken

Die Auswertung zeigt, dass die große Mehrzahl der Interviewten regulative Institutionalisierung als Gefahr für den gewünschten Kulturwandel und agile Arbeitsweisen betrachtet. Es wird befürchtet, dass die Verpflichtung zu SV Prozessen zu einer Verkümmern zu einem bloßen Abhaken führt, zudem ein negatives Image der SV erzeugt.

Erfolgsbedingungen

Darüber hinaus wendet ein Interviewpartner ein, dass zunächst belastbare Erfahrungen vorliegen müssen, bevor SV regulativ institutionalisiert werden kann.



EU: In ihren 2021 aktualisierten Leitlinien und ihrem Instrumentarium zur Besseren Rechtsetzung sieht die Kommission vor, die formelle Einbeziehung der strategischen Vorausschau in die Politikgestaltung zu stärken und dafür zu sorgen, dass bestehende und neue EU-Rechtsvorschriften zukunftsfähig sind.

6.2.3 Organisatorische Verankerung in der Regierung

6.2.3.1 Rolle Bundeskanzleramt

Abbildung 20: Anzahl der Interviewten, die diese Rolle für das Bundeskanzleramt nannten (n=29)

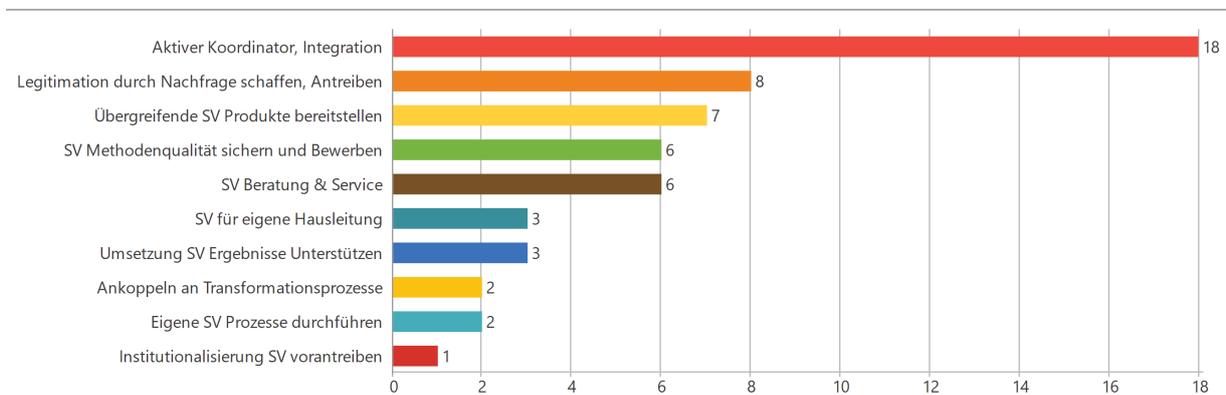
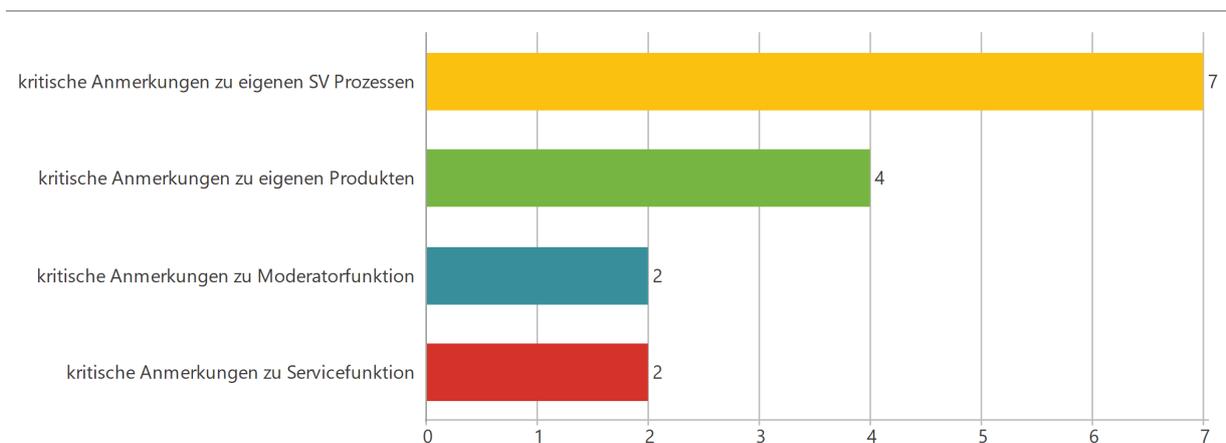


Abbildung 20 gibt einen Überblick über die Vorstellungen der Interviewten zur Rolle des Bundeskanzleramts in der Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau. Abbildung 21 zeigt die Anzahl der kritischen Anmerkungen zu den einzelnen Funktionen.

Abbildung 21: Anzahl der Interviewten die sich kritisch zu einigen Funktionen äußerten (n=29)



In den folgenden Abschnitten werden die Argumente für und wider die einzelnen Funktionen zusammengefasst.

Aktive Koordination: Strukturierten integrierenden Austausch verstärken

Unter den interviewten Regierungsbeamten bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass die Rolle des aktiven Moderators, die das Referat 611 des Bundeskanzleramts jetzt ausübt, weitergeführt und sogar ausgebaut werden soll. Der informelle Austausch im Ressortkreis Strategische Vorausschau wurde als sehr wertvoll bezeichnet. Allein schon deshalb, weil kaum andere Austauschmöglichkeiten zwischen Ressortvertreter:innen jenseits formaler Abstimmungsprozesse existierten. Die Kolleg:innen wünschen sich eine Fortführung und eine verstärkte Unterstützung bei der Strukturierung des Austauschs. Dabei sollten immer auch die jeweiligen Ziele

klar kommuniziert werden. Ebenfalls begrüßt wird ein systematischer Austausch von Dokumenten und Kontakten sowie ein Nachhalten und Aufzeigen von SV Aktivitäten im Ausland. Gleichzeitig wurde betont, dass der Ressortkreis SV in der aktuellen informellen Konfiguration kein Gremium für ressortübergreifende Strategieentwicklung oder Entscheidungen sein kann, weil die Mitglieder dort kein Mandat hätten, für das Ressort als Ganzes zu agieren. Was aber wiederum als Vorteil bezeichnet wurde, da ein viel offenerer Austausch möglich sei.

Manche der anderen Funktionen könnten auch durch andere Stellen wie die BAKS geleistet werden. Aber der persönliche Austausch auf Ebene der Ressorts sei am besten beim BKAm aufgehoben, da nur hier die Legitimation vorhanden sei. Mehrere Interviewte forderten, den Kreis auf weitere Regierungseinheiten, insbesondere die aktiven nachgeordneten Behörden auszuweiten und weitere Kreise zum Austausch mit anderen Akteuren anzuschließen.

SV Nachfrage Erzeugen

Sehr viele Interviewte unterstrichen, dass das Engagement des Bundeskanzleramts für Strategische Vorausschau den SV-Einheiten in den Ressorts in ihrem Tun den Rücken stärkt und Legitimation verleiht. Eine verstärkte Rolle als „Antreiber“ durch kontinuierliche Nachfrage nach SV Erkenntnissen wurde von vielen begrüßt. Manche äußerten, dass sie sich eine solche Nachfrage auch von den fachlich zuständigen Bereichen des BKAmts wünschten.

Unterstützung und Beratung von SV Aktivitäten

Eine Reihe von Ressortvertreter:innen äußerten Bedarf nach einer Beratung und Unterstützung bei SV Aktivitäten. Dies umfasse praktische Aspekte wie Ausschreibungsmodalitäten und Identifikation geeigneter externer Partner, aber auch die gemeinsame Diskussion der Methodendesigns und der Austausch von Ideen. Auch eine Handreichung zu der Anwendung der SV Methoden im Kontext von Regierungshandeln und Empfehlungen zur Gestaltung der Schnittstelle zur Umsetzung von SV Ergebnissen wurde als hilfreich begrüßt.

Es wurde jedoch auch betont, dass die Kolleg:innen nicht direkt in die Ressortprozesse einsteigen sollten, denn dies sei nicht Aufgabe des BKAmts. Auch müsse der Initiator immer das Ressort sein und die Motivation der eigene Nutzen. Dennoch würde auch hier das BKAm auf die genannten politischen Grenzen stoßen. Entlastung biete hier jedoch die Methodenschulung der BAKS. Je mehr Methoden- und Prozesswissen die Ressorts selber aufbauen, desto weniger muss das BKAm unterstützen

SV Qualitätssicherung und Aufklärung

Als eine wichtige Funktion einer zentralen Einheit wurde von einigen Interviewten die Sicherung der Qualität, Standards, Transparenz und Wissenschaftlichkeit der SV Methoden in der Regierung und eine kontinuierliche Methodenreflexion gesehen.

 *Finnland: Hier wurde das gemeinsame Verständnis zentraler Foresight Konzepte als wichtige Grundlage des Foresight Systems betont.*

Zudem wurde die konsequente Kommunikation der Potenziale von SV in alle Teile der Regierung hinein befürwortet. SV, so die Einschätzung, sei noch immer zu sehr ein Nischenthema und zu wenig bekannt und anerkannt – insbesondere auch auf den Leitungsebenen. „Werbung“ für SV durch das BKAm könne eine wichtige Hilfestellung beim Aufbau einer regierungsweiten SV Kultur sein.

SV Produkte und Prozesse

Viele Interviewte standen SV Produkten vom BKAmte zwar prinzipiell offen gegenüber, in der Regel wurde jedoch kein ausdrücklicher Bedarf danach artikuliert. Überwiegend war die Meinung, man habe ausreichend Input von Wissenschaft, Think Tanks und eigenen Einrichtungen. Es bestehe kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit. Geäußert wurde auch, dass selbst bei faktischer Neutralität der Produkte die Anerkennung bei allen Ressorts schwer zu erreichen wäre, da Aktivitäten des Kanzleramtes immer der jeweiligen Partei zugeordnet würden. Daher seien die knappen Ressourcen des BKAmtes besser genutzt, wenn man sie für die Generierung eigener Produkte für die eigene Hausleitung (Kanzler:in, ChefBK) und die Rollen als Koordinator und Impulsgeber fokussieren würde.

Eine Ausnahme stellen hier methodenorientierte Produkte wie die oben erwähnten SV Handreichungen dar, die von vielen positiv bewertet wurden. Auch ein vom BKAmte angestoßenes  Horizon Scanning als Grundlage für ressortübergreifenden Austausch wurde von Einigen mit den in dem entsprechenden Use Case geschilderten Rahmenbedingungen begrüßt. Skepsis wurde von einigen Interviewten gegenüber vom BKAmte gesteuerten, eigenen SV Prozessen geäußert. Hier würde man schnell in Ressortgefilde geraten, die SV am BKAmte sei ein „König ohne Reich“. In jedem Fall wurde die Erwartung geäußert, dass die jeweiligen Ressorts einbezogen werden, wenn die Thematik ihre Bereiche berührt, wenn das BKAmte mit einer guten Idee auf sie zukäme, würde man sich nicht verschließen. Einige Interviewte begrüßten allerdings SV Prozesse des BKAmtes, die sich auf die Zukunft Deutschlands insgesamt richteten.



Ähnliche Handreichungen, die speziell auf die Bedarfe der Verwaltung zugeschnitten sind bieten Policy Horizons Canada, CSF Singapur, UK GOS Team und EC JRC CC Foresight.

Begleitung der Use Cases B, C, D

Die übergreifende SV Prozesse (Use Case B), das Zukunftsreporting (Use Case C) und das  Horizon Scanning (Use Case D) könnten von dem SV Team des Kanzleramtes begleitet werden. Alle Aktivitäten, so der Tenor, hätten jedoch mehr Gewicht und Schlagkraft, wenn man sich in der Koalition darüber einigte und nicht eine Idee vom BKAmte dahinter stehe, da hier immer die politische Problematik aufkomme. Darüber hinaus befürchteten die Interviewpartner:innen, dass das Engagement einer zentralen SV-Einheit eine erhöhte Abkopplungswahrscheinlichkeit von den operativen Einheiten in den Ressorts zur Folge hätte.

Allerdings wäre es noch weniger denkbar einem einzelnen Ressort die Federführung zu übergeben (z.B. BMU für  Horizon Scanning oder BMAS oder BMI für den SV-Think Tank). Dies würde erst recht eine Schieflage erzeugen. Ein (allerdings als wenig realistisch eingeschätzter) Vorschlag war, dass das BKAmte einen SV Haushaltstitel verwaltet, an die Ressorts ausgibt, diese bei der Umsetzung unterstützt und dann in Jahr 2 gemeinsam ein erstes Zukunftsreporting aus den Prozessen entwickelt wird.

Randbedingungen

Wie die Ausführungen oben zeigen, wurde stark für eine weniger steuernde und mehr vermittelnde Rolle des BKAmtes in Sachen Strategische Vorausschau argumentiert.

Mehrere Interviewpartner:innen merkten jedoch an, dass die Aussagen zu dieser Thematik unter dem Vorbehalt wechselnder Randbedingungen unter einer neuen Kanzler:in und Kanzleramtsminister:in stehen. Sollte es dazu kommen, dass das BKAmte unter neuer Führung eine

stärker steuernde Funktion einnahme, könnten auch die Voraussetzungen für strategische Aktivitäten und die SV im Kanzleramt völlig andere sein. Dann würde in der Tat eine stärkere Kapazität zur Durchführung eigener Prozesse mit breiten Kompetenzen benötigt. Auch in dieser Kanzlerschaft habe es, insbesondere in Krisen und bei großen Transformationsprozessen, Beispiele für eine starke strategische Rolle des BKAmtes gegeben. Letztere könnte einen Referenzrahmen für die SV bilden. Wenn man allerdings die Prozesse stärker in das Kanzleramt hineinzöge, läge dort auch die Verantwortung und damit ein Risiko für Kanzler:in, das Ressortprinzip schaffe Distanz. Das Grundgesetz ließe eine solche stärker steuernde Funktion durchaus zu, wobei es eine Frage der politischen Präferenzen sei, dies auch umzusetzen.

6.2.3.2 Regierungsübergreifende Verankerung der SV

Folgende Bedarfe an die Verankerung von SV wurden geäußert:

1) Stärkung der dezentralen Kapazitäten in den Ressorts

Es besteht weitgehende Einigkeit, dass jedes Ressort selbst seine SV Kapazitäten stärken muss und dazu die passende Vorgehensweise finden sollte. Allein schon von der Thematik her ergeben sich unterschiedliche Bedarfe. So ist etwa für Außen- und Sicherheitspolitik die Umfeldbeobachtung sehr wichtig, während für andere stärker konkrete Vorhabenplanung im Vordergrund steht. Andere wieder sind stark durch die Verfolgung normativer Langfristziele (SDGs) geprägt. Schließlich wurde betont, dass jedes Ressort auch mit seinen eigenen Stakeholdern arbeiten müsse. Auch die optimale Ansiedlung der SV (Stab oder Linie) unterscheidet sich je nach Ausrichtung der Stäbe und Charakter der Grundsatzabteilungen. Nach Einschätzungen der Interviewpartner:innen könnte jede einzelne SV-Einheit drei Stoßrichtungen verfolgen: (1) nach Innen im eigenen Haus Erkenntnisse und Prozesse in operative Einheiten hineinragen, (2) Interaktion mit seinen Stakeholdern und (3) Vernetzung unter den Ressorts und einer zentralen Stelle. Eine solche Stärkung der Kapazität schaffe erst die Aufnahmefähigkeit für übergreifende Prozesse (Absorption Capacity). Der Kapazitätsaufbau in den Ressorts erfordere Personalaufwuchs für die Strategische Vorausschau (bspw. auch über interne Priorisierung) und Weiterbildung der Mitarbeiter:innen im Bereich der Methoden Strategischer Vorausschau. Kurzfristig könnte dieser Bedarf durch Bereitstellung von externen SV Dienstleistungen überbrückt werden (z.B. Pool externer Dienstleister mit Rahmenvertrag).

Eine Strategische Vorausschau der Bundesregierung sollte möglichst wenig zentralisiert sein, um einer Abkopplung zu operativen Einheiten in den Ressorts entgegenzuwirken. Vorausschau sei am wertvollsten, wenn sie sich eng an den operativen Einheiten, die die Ergebnisse umsetzen müssten, orientiere. Nutzer:innen müssten aber mitsteuern und gestalten können. Daher muss SV an der niedrigst-möglichen Ebene angesiedelt sein. Um Wirkung im Haus zu entfalten, müssen SV Themen dicht an Gestaltungsmacht sein und die richtige Granularität haben, so dass sie relevant für die Akteure in der Umsetzung sind.

2) Etablierung von Integrationsmechanismen

Es bestand Einigkeit, dass eine Koordination der SV Aktivitäten der Ressorts wünschenswert sei. Folgende Koordinationsstrukturen wurden diskutiert:

- Einrichtung eines von allen Ressorts getragenen Regierungs-Think Tanks Strategische Vorausschau mit explizitem Auftrag aus Koalitionsvertrag (vgl. Use Case A). Dieser Use Case traf auf breite Zustimmung.
- SV-Einheit als Teil eines nationalen Sicherheitsrates im BKAmt angesiedelt, mit Staatssekretär:in, der/die mit den Ressorts umgeht (vielleicht 20-25 Dienstposten, vielleicht aus

Ressorts oder direkt BKAmt). Mehrfach wurde hier die Sorge geäußert, dass nicht alle Ressorts gleichermaßen angesprochen würden.

- Verankerung auf Staatssekretärebene, die den operativen follow-up gewährleisten können. Hier wurden mehrfach Bedenken geäußert, dass eine zu rigide Formalisierung Flexibilität und Freiheit einschränken könnte. Eine Alternative wäre die Einrichtung eines Arbeitskreises auf UAL-Ebene unter Federführung des Bundeskanzleramtes oder aber eine Stärkung der Rolle des vom BKAmt koordinierten „Ressortkreis Strategische Vorausschau“.
- Direkte Koordination durch das BKAmt. Hier wurde wiederholt auf die Schwierigkeit verwiesen, dass das BKAmt in Koalitionsregierungen aufgrund der Parteizuordnung immer nur begrenzten Einfluss habe.

3) Schaffung eines SV Ökosystems über die Ressorts hinaus

- Stärkung der freien Landschaft von SV Akteuren (Think Tanks, Wissenschaft), Schaffung von Freiraum für diese Akteure. Als Vorteil wurde hier der Wegfall der Restriktionen von Auftrags-SV genannt, die immer politisch eingehegt werden müsse.
- Ausweitung des Ressortkreises auf mehr Regierungsakteure. Beispiel: Ressortkreis der Krisenplaner, hier sind immer wieder wechselnde Personen.

6.3 Fazit

Die Auswertung der Interviews zeichnet ein differenziertes Bild von einem möglichen Aufgaben- und Funktionsspektrum Strategischer Vorausschau in Deutschland und dem Veränderungsprozess auf dem Weg dorthin. Als wichtigster Beitrag der SV zu erfolgreichem Regierungshandeln wird die Schaffung **innovativer Formen von Zusammenarbeit an ganzheitlichen, langfristigen Lösungsansätzen quer zu existierenden Silos gesehen**. Daneben steht das **Training mentaler Modelle für einen besseren Umgang mit Unsicherheit, Wandel und Komplexität**. Beides dient der **besseren Erreichung ehrgeiziger Langfristziele** (z.B. im Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie) und der Unterstützung vorausschauender und vorsorgender Politik.

Vielversprechende Ansätze zur Institutionalisierung von SV sind insbesondere das breite Ausrollen von Weiterbildung für SV Ansätze und innovative Arbeitsmethoden, die Einrichtung eines gemeinschaftlich, von den Ressorts gesteuerten, Regierungs-Think Tanks, der SV Prozesse und -Projekte in hoher Qualität bereitstellt und regelmäßig in Kabinettsitzungen und -klausuren einspeist sowie die Verankerung der Nutzung Strategischer Vorausschau im Koalitionsvertrag und die Vereinbarung erster konkreter Themen für ressortübergreifende SV Prozesse im Rahmen der ersten Kabinettsklausur. Das BKAmt kann in diesem Prozess vor allem als Koordinator und Katalysator beitragen. Für einen gelingenden, regierungsweiten Prozess Strategischer Vorausschau in Deutschland bedarf es schließlich eines grundsätzlichen politischen Willens, SV auf- und auszubauen und die Ergebnisse operativ zu nutzen sowie einer klaren Kommunikation – sowohl nach innen als auch in die Öffentlichkeit.

In den Interviews wurde deutlich, dass die in der Literatur als „Standardkoordinationsform“ beschriebene „negative Koordination“ in der Ministerialverwaltung regelmäßig stattfindet und dass die involvierten Akteure deren Nachteile und Grenzen deutlich wahrnehmen. Da der Modus einer „negativen Koordination“ Politikergebnisse begünstigt, die aus einer Problemlösungsperspektive suboptimal sind („Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner“), werden andere Koordinationsansätze als eine Chance gesehen, komplexe Zukunftsfragen adäquat

anzugehen. Strategische Vorausschau wird deshalb von vielen Interviewpartner:innen mit der Erwartung verknüpft, eine „positive Koordination“ zwischen den Ressorts für ausgewählte, wesentliche Politikprobleme zu ermöglichen. Dass „positive Koordination“ nur für selektive Vorhaben umsetzbar ist und nicht als Vision einer neuen Standardkoordination innerhalb der Bundesregierung taugt, ist breiter Konsens.

In der Frage, wie eine „positive Koordination“ für ausgewählte Themen konkret erreicht und ausgestaltet werden könnte, gehen die Vorstellungen der Interviewpartner:innen auseinander. Dabei zeigen sich einige grundsätzliche Spannungslinien, die im Kapitel wissenschaftliche Grundlagen bereits angerissen wurden. Sehr deutlich wird das Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach einer stärkeren Institutionalisierung und Integration von SV in das Handeln der Bundesregierung einerseits und der vielfachen Ablehnung von Maßnahmen, welche die Autonomie der Ressorts einschränken könnten (z. B. stärker steuernde Rolle des Bundeskanzleramtes beim Thema SV), andererseits. Ein weiteres Spannungsfeld besteht zwischen Formalisierung als einem Element der Institutionalisierung von SV und der Wahrnehmung, dass eine Formalisierung quasi-automatisch Kreativität und ergebnisoffenes Arbeiten einschränke, die Arbeitsbelastung in den Referaten unnötig erhöhe und das Denken entlang von Ressort- und Parteiinteressen fördere.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma scheint das Herauslösen von SV Strukturen aus den Strukturen der Ministerialverwaltung und dem ministeriellen Tagesgeschäft zu sein, etwa durch die Etablierung eines SV-Think Tanks, der mit Mitarbeiter:innen der Ressorts und externen Expert:innen besetzt ist und organisatorisch unabhängig vom Bundeskanzleramt ist. Es ist deshalb wenig verwunderlich, dass dieser Use Case auf eine hohe Zustimmung stößt. Der Vorschlag erscheint auch deshalb attraktiv, weil eine neue Arena der Zusammenarbeit geschaffen wird, wo die beteiligten Akteure außerhalb der ihnen in formalen Prozessen der Ressortabstimmung oder in etablierten Gremien zugewiesenen Rollen agieren können. Ressortkonflikte werden damit nicht aufgelöst, aber zeitlich nach hinten verlagert. Ähnlich wie im Kommissionswesen in Schweden oder Norwegen wird zunächst offen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven mit Hilfe etablierter SV Methoden systematisch an einem Thema gearbeitet, bevor der stärker durch politische Verhandlungen und die Suche nach Kompromissen geprägte Prozess der Ressortabstimmung stattfindet. Eine Übersetzung von SV Erkenntnissen in konkrete Politik ist so für komplexe Zukunftsthemen, die immer einen ressortübergreifenden Charakter haben, wahrscheinlicher als bei ähnlich arbeitenden ressortinternen Einrichtungen.

Insgesamt bestätigen die Interviews, dass eine Institutionalisierung von SV eine Berücksichtigung der Rahmenbedingungen im deutschen Regierungssystem erfordert. Aufgrund des starken Ressortprinzips sind internationale Ansätze, die eine zentrale Steuerung durch die Regierungszentrale erfordern, nicht eins zu eins übertragbar. Berücksichtigt werden muss auch, dass Regierungen in Deutschland Koalitionsregierungen sind – die Rolle des Koalitionsvertrages für das politische Handeln der Regierung und die Bedeutung der Gremien zur Abstimmung der Zusammenarbeit zwischen den Koalitionspartnern sind zu beachten. Beide Faktoren – starkes Ressortprinzip und Koalitionsregierungen – legen Institutionalisierungsansätze nahe, die den etablierten Politikstil inkrementell und über einen längeren Zeitraum verändern. Flankierend zu den Maßnahmen einer organisatorischen und regulativen Verankerung von SV sind Maßnahmen, die auf persönliche Kompetenzen und einen schrittweisen Kulturwandel abzielen, von großer Bedeutung. Fortbildungen zu SV Methoden und zu Verhandlungs-, Konfliktmanagementtechniken und Führungsfragen sind dabei ein notwendiger, aber nicht hinreichender Baustein. Wesentlich ist darüber hinaus, dass entsprechende Kompetenzen bei der Besetzung von

Führungspositionen und Beförderungsentscheidungen Berücksichtigung finden und dass eine Arbeitskultur gefördert wird, in der die Auseinandersetzung mit strategisch wichtigen Fragen, mit komplexen und teils auch „unbequemen“ und stark konfliktbehafteten Themen hinreichend priorisiert wird. Hierzu gehört auch, dass nicht nur auf der Arbeitsebene, sondern auch auf den ministeriellen Leitungsebenen Kapazitäten und Freiräume sowie Strukturen für die Beschäftigung mit diesen Themen geschaffen werden und keine dauerhafte Priorisierung des Tagesgeschäfts stattfindet.

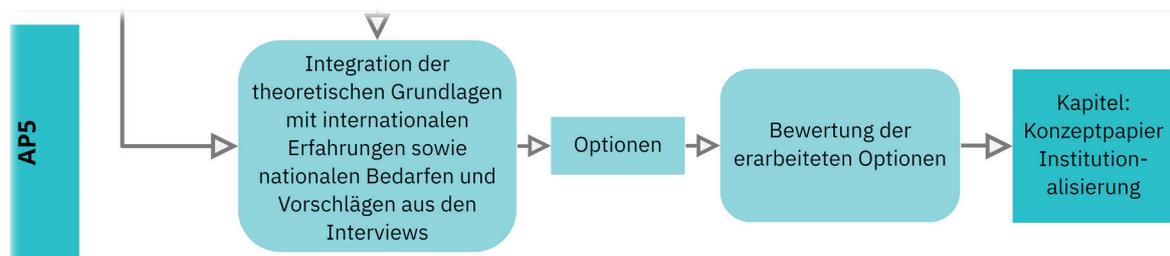
7 Institutionalisation Strategischer Vorausschau in das Regierungshandeln: Ziele, Wege und Optionen

7.1 Vorgehen

Die Ergebnisse beruhen auf einer Integration der theoretischen Grundlagen und Literaturlaufarbeit und den in den Interviews mit den Akteuren aus den Ressorts geäußerten Barrieren, Bedarfen und Vorschlägen, die in den vorangegangenen Kapiteln 3, 5 und 6 erläutert wurden. Eine besondere Rolle spielen dabei, die von den Interviewpartner:innen aus den Ressorts vorgenommenen Bewertungen der sieben „Use Cases“. Diese Ergebnisse werden flankiert mit den in Kapitel 4 vorgestellten internationalen Erfahrungen.

Im Folgenden stellen wir erst die Ziele der Institutionalisierung sowie einige grundlegende Überlegungen zu dem Vorgehen bei der Institutionalisierung vor und skizzieren dann mögliche Optionen für die Institutionalisierung Strategischer Vorausschau in einem Gesamtsystem. Abschließend werden die Optionen vergleichend dargestellt und bewertet.

Abbildung 22: Skizze des Studiendesigns (AP 5)



7.2 Ziele und Funktionen einer Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln

Als oberstes übergeordnetes Ziel der Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln ergibt sich die **Etablierung einer vorausschauenden und vorsorgenden Politik, die schwelende Themen frühzeitig erkennt und proaktiv aufgreift und komplexe Zukunftsherausforderungen kompetent adressiert** und damit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach Freiheitssicherung auch für zukünftige Generationen überzeugend nachkommt.

Dazu kann die Institutionalisierung von SV in der Regierung vier wesentliche Beiträge leisten:

- Schaffung innovativer Formen von Zusammenarbeit an ganzheitlichen, langfristigen Lösungsansätzen quer zu existierenden Silos,
- Breite Stärkung der Kompetenz im Umgang mit Unsicherheit, Wandel und Komplexität/Risikokultur von Einzelnen und Verwaltungseinheiten (Training mentaler Modelle),
- Öffnen von Denkräumen für neue (auch experimentelle) Politikansätze,
- Breite Bereitstellung von Zukunftsperspektiven (SV Produkte).

Um diesem Aufgabenspektrum gerecht zu werden, übernimmt eine institutionalisierte SV folgende Funktionen:

Institutionalisierte SV schafft Freiräume für innovative **Zusammenarbeit über die Grenzen von Politikbereichen hinweg**. Dabei entsteht Wissen, das über die Summe aller einzelnen

Erkenntnisse in den Ressorts hinauswächst. Synergieeffekte werden aufgedeckt und horizontale Perspektiven gestärkt. Konkret **initiiert und begleitet eine institutionalisierte SV ressortübergreifende Vorausschau-Prozesse**. Besonders langfristige und transformative Politikansätze werden frühzeitig über SV Prozesse koordiniert (selektive **positive Koordination**).

Institutionalisierte SV generiert zukunftsorientierte Perspektiven, **speist diese „SV Produkte“ kontinuierlich in die Regierungsarbeit ein und unterstützt die Verwaltungsmitarbeiter:innen dabei, solche Erkenntnisse selbst zu gewinnen**. Ein solches „Denken auf Vorrat“ umfasst eine breite Palette von Elementen. Ein wichtiger Bestandteil ist die **Früherkennung**. Diese liefert Hinweise auf beginnende Entwicklungen, „schwelende Themen“, aufkommende Chancen und Risiken sowie disruptive Potenziale (♣Wild Cards) und spricht dabei vor allem auch unbequeme und tabuisierte Themen an. Ein wichtiger Aspekt ist auch die Erarbeitung geeigneter Darstellungsformen wie Chancen- und Risikolandkarten oder Zukunftsradare, die die gemeinsame bereichsübergreifende Interpretation unterstützen. Andere Elemente sind Skizzen alternativer Zukunftspfade (♣Szenarien), geteilte Zielvorstellungen (♣Visionen), neue Narrative und robuste Langfriststrategien mit Beobachtungssystemen.

Damit die eingespeisten Zukunftsperspektiven Wirkung entfalten können, muss eine institutionalisierte SV die **Überführung in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse** im politisch-administrativen System absichern. Sie verfügt über Kanäle und Ressourcen, um die Anschlussfähigkeit zu administrativen und politischen Prozessen zu gewährleisten. Dazu gehört die zielgruppen- und bedarfsspezifische Aufbereitung der zukunftsorientierten Einsichten aus dem „Denken auf Vorrat“ und die Pflege der Schnittstellen in die operativen sowie strategischen Ebenen der Regierung sowie in die Öffentlichkeit.

Eine institutionalisierte SV stärkt durch gezielte Interventionen **die Verwaltungsakteure in einen kompetenten Umgang mit Wandel, Komplexität und Unsicherheit**. Dazu gehören auf der Wahrnehmungsseite eine Sensibilisierung für die Möglichkeit disruptiver und unerwarteter Entwicklungen, eine Schärfung des Bewusstseins für blinde Flecken und Wahrnehmungsfiler sowie das kontinuierliche Hinterfragen von Annahmen. Zum anderen beinhaltet es im Bereich der Lösungsentwicklung die Förderung einer reflektierten Risikokultur sowie die Ermutigung zu experimentellen Politikansätzen. Zentral für die Wahrung dieser Funktion sind verstetigte SV Interventionen auf allen Ebenen der Ministerialverwaltung zum Training der „mentalen Modelle“ sowie die Integration geeigneter Elemente in Verwaltungsroutinen.

Eng verknüpft damit ist die Funktion der breiten **Kompetenzentwicklung** in SV Methoden und Ansätzen in der Verwaltung. Dazu gehört auch die Etablierung von **Standards zur Qualitätssicherung** von SV Ansätzen und deren konsequente Kommunikation in die Regierung, um die Transparenz und Anerkennung von SV zu stärken.

Eine institutionalisierte SV in der Regierung muss in **Interaktion mit dem erweiterten SV Ökosystem** in Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft treten und zwar sowohl um deren Impulse aufzunehmen als auch um Fragen und Befunde einzuspeisen. Zudem fördert sie aktiv ein **geteiltes Verständnis wesentlicher Grundkonzepte der Strategischen Vorausschau** über die verschiedenen Akteure hinweg. Diese Funktion umfasst auch die Etablierung von **Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit**. Zudem steht die Regierungs-SV in einem engen **Austausch mit internationalen SV Netzwerken**.

Schließlich leistet eine institutionalisierte SV im deutschen Regierungshandeln die **Koordination von SV Aktivitäten** innerhalb der Bundesregierung und widmet sich der **kontinuierlichen Weiterentwicklung der Institutionalisierungsprozesse**, darunter dem Aufbau einer

gemeinsamen SV Infrastruktur, dem Testen neuer SV Ansätze und der Einbeziehung weiterer Organe wie dem Bundestag.

7.3 Vorgehen bei der Institutionalisierung von SV im Regierungshandeln

Um SV zu institutionalisieren, also zu einer regelmäßigen Anwendung von SV Methoden und politischen Auseinandersetzung mit SV Ergebnissen zu gelangen, wurde eine angemessene regulative und organisatorische Institutionalisierung als wesentlicher Erfolgsfaktor herausgearbeitet, da die damit verbundene politische Legitimation als wesentlich für die Überführung von SV Erkenntnissen in politisches Handeln betrachtet wird. Die **Aufnahme von SV in eine regierungsübergreifende Verabredung** wird dabei – unabhängig von dem präferierten Institutionalisierungsmodell – als realistischster Weg gesehen, um über die vorhandenen ressortspezifischen SV Aktivitäten hinauszugehen und insbesondere ressortübergreifende SV Aktivitäten zu fördern.

Organisatorische Maßnahmen, also die **Festlegung von Zuständigkeiten und Kompetenzen im Zusammenhang mit SV**, sind ebenso elementar und eng mit Entscheidungen über personelle Ressourcen und Budgetfragen verknüpft. Gleichzeitig ist bei der Einordnung und Bewertung der unterschiedlichen Institutionalisierungsoptionen zu berücksichtigen, dass eine organisatorische Institutionalisierung nicht zwingend dazu führt, dass SV auch Wirksamkeit entfaltet, da diese Frage eng an Prioritäten der politischen Leitung geknüpft ist. Organisatorische Maßnahmen, die vor allem einen Symbolcharakter haben, sind zu vermeiden. Formal-organisatorisch sind im Zusammenhang mit der Institutionalisierung von SV in der Bundesregierung die oben genannten Funktionen abzubilden, wobei für die konkrete Umsetzung jeweils verschiedene Varianten denkbar sind.

Während eine weiterführende Institutionalisierung von SV innerhalb der Bundesregierung die Voraussetzung dafür darstellt, über eine punktuelle Nutzung von SV Methoden und SV Ergebnissen im Rahmen von Einzelinitiativen hinauszukommen, besteht gleichzeitig die Gefahr, dass insbesondere Ansätze einer regulativen Institutionalisierung eine rein formale Erfüllung von SV Anforderungen ohne inhaltlichen Mehrheit mit sich bringen könnten. Die Erfahrungen mit der Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung, deren in der GGO verankerte Anforderungen vielfach durch eine rein formale Erfüllung ohne systematische Alternativenprüfung und Folgenanalyse formal-bürokratisch abgearbeitet werden, dienen hier als Negativbeispiel.

Es gilt also, eine Institutionalisierungsform zu finden, die zu einer regelmäßigen Nutzung von SV in der Politikentwicklung führt, ohne dass SV zu stark formalisiert und inhaltlich ausgehöhlt wird. Da SV Denkfreiheit erfordert, bieten Institutionalisierungsansätze, die (in einem ersten Schritt) eine ergebnisoffene Analyse außerhalb des Korsetts des bürokratischen Zuständigkeitsdenkens und der Ressortkonflikte ermöglichen, in dieser Hinsicht große Vorteile. Gleichzeitig ist (in einem zweiten Schritt) eine Verknüpfung mit politischen Entscheidungsprozessen innerhalb der Bundesregierung (ergo: mit der Spitze der Ministerialhierarchie) unerlässlich, um Wirksamkeit zu erzielen.

Diese **Anbindung an regierungsinterne Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse** bringt notwendigerweise mit sich, dass Interessen und Machtfragen relevant werden. Ein Grundhemmnis hierbei ist, dass die politische Profilierung mit SV Themen schwierig ist, da diese zukunftsgerichtet sind, während politische Entscheidungsträger auf aktuelle Herausforderungen reagieren (müssen) und deshalb stark von der Tagespolitik vereinnahmt sind.

Für die Bewertung der verschiedenen Institutionalisierungsoptionen spielen institutionelle Rahmenbedingungen und Restriktionen eine Rolle. Im deutschen Regierungssystem stellen insbesondere das **Ressortprinzip, das Kanzlerprinzip (Richtlinienkompetenz) und das Kabinettsprinzip** wesentlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit innerhalb der Bundesregierung dar. Das Ressortprinzip ist in Deutschland stark ausgeprägt und schlägt sich in der Praxis häufig in einem Silodenken nieder. Diese prägt nicht nur die inhaltliche Arbeit, sondern vielerorts auch **Karrierestrukturen und -anreize**. Ein SV Kulturwandel kann daher nicht allein über Weiterbildung vorangetrieben werden, sondern sollte auch Veränderungen in den Karrierestrukturen und –anreizen umfassen.

Aus den bisherigen Überlegungen kristallisieren sich Elemente heraus, die eine Institutionalisierung Strategischer Vorausschau in jedem Fall umfassen sollte, um die Zukunftsorientierung des Regierungshandelns zu stärken. Um ihre Wirkung jedoch voll und dauerhaft entfalten zu können, müssen diese Elemente in ein Gesamtkonzept eingebunden sein. Im Folgenden skizzieren wir auf der Basis der Ergebnisse unserer Untersuchung zunächst die einzelnen Elemente und dann drei Optionen für ein solches Gesamtkonzept der Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln.

7.4 Kernelemente einer Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln

Aus den Erkenntnissen ergeben sich folgende Kernelemente einer Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln. Diese Maßnahmen werden von der Theorie und den Interviews national und international breit gestützt.

Ausbau und Verstetigung bisheriger Ansätze

- Koordination und Zusammenführung der SV Aktivitäten der Ressorts durch Weiterführung und punktuelle Ausweitung der Treffen des Ressortkreises Strategische Vorausschau
- Ausbau der SV Kapazitäten in allen Ressorts und im BKAm
- Weiteres Ausrollen der von der BAKS durchgeführten Weiterbildung (Methodenseminar Strategische Vorausschau) und Ergänzung um Transformations- und Kooperationskompetenzen
- SV Qualitätssicherung, d.h. Vorantreiben eines gemeinsamen Verständnisses zentraler Konzepte der SV in der Regierung, Entwicklung und Kommunikation von transparenten Standards und Qualitätskriterien sowie Leitlinien für Methodenauswahl
- Interaktion mit Medien und Öffentlichkeit zum Thema Vorausschau.
- Weiterentwicklung des SV Methodenportfolios und Experimentieren mit neuen Ansätze.
- Unterstützung der SV Aktivitäten der Ressorts insbesondere bei der Methodenauswahl.
- Bereitstellung von flankierenden Materialien zur Durchführung von SV Prozessen.
- Verstärkte Vernetzung mit der SV Landschaft Wissenschaft und Praxis im In- und Ausland.



Spanien: An der Erarbeitung der Zukunftsstrategie España 2050 waren 100 Forscher:innen verschiedener Disziplinen aus 30 Universitäten und Forschungseinrichtungen, 170 Institutionen aus Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, 18 Autonome Regionen an 40 Tagen /September/November 2021) beteiligt.



Finnland: Das SV Ökosystem bestehend aus Akteuren in Wissenschaft, Gesellschaft und Wirtschaft und deren kontinuierlicher Austausch speist die SV Prozesse der Regierung.



Singapur: intensiver Austausch mit SV-Akteuren weltweit über Konferenzen und gezielte Programme.

Etablierung neuer Strukturen für regierungsübergreifende Zukunftsauseinandersetzungen

- Ressortübergreifende Vorausschauprozesse zu herausragenden Zukunftsthemen⁴⁰
- Einige wenige ausgewählte zukunftsrelevante Querschnittsthemen werden von mehreren oder allen Ressorts in strukturierten SV Prozessen bearbeitet. Dort wird ein gemeinsames Verständnis von Systemdynamik⁴¹ und Handlungsoptionen sowie ggf. eine gemeinsame Langfrist-Strategie entwickelt. Dabei kommen je nach Themengebiet verschiedene SV Methoden zum Einsatz, von Multi-Stakeholder  Szenarioprozessen über Zukunftskonferenzen mit Bürger:innen bis hin zu Strategieprozessen in kleinen ressortübergreifenden Gruppen.

Ein Bestandteil der übergreifenden Vorausschauprozesse kann die partizipative Entwicklung von ehrgeizigen Zielen („Missionen“) im Sinne missionsorientierter Politikansätze sein (Mazzucato 2021). Umgekehrt schließen missionsorientierte Politikansätze in der Regel partizipative Vorausschauprozesse als Zwischenschritt ein. Die Auswahl der Themen und die Einspeisung in die Umsetzung erfolgt je nach Option unterschiedlich, wird jedoch stets auf hoher politischer Ebene begleitet.

Die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen erfolgt in direkter Interaktion mit den jeweiligen operativen Einheiten. Ein Thema, das in mehreren Interviews genannt wurde, war der Klimawandel. Weitere beispielhaft genannte Themen waren Verwaltung der Zukunft, Deutschlands Rolle in der Welt, planetare Gesundheit, Human Enhancement, Künstliche Intelligenz, planetare Kipppunkte, Zukunft der Mobilität, Aufbau der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität, Zukunft der Demokratie, Lieferketten der Zukunft.

- Regierungsübergreifender  Horizon Scanning Prozesses

Den in den Interviews geäußerten Bedarfen und Bedenken folgend sehen alle drei Optionen vor, dass eine eigene Einheit die Generierung der Inhalte des Horizon Scannings übernimmt, die Interpretation („Sense Making“) aber regierungsübergreifend stattfindet. Dies dient insbesondere zu Identifizierung „schwelender Themen“ und „blinder Flecken“, etwa durch Erstellung einer gemeinsamen Risikolandkarte.

Regierungsübergreifendes Horizon Scanning aktiv oder im Aufbau in:



UK: Steuerbehörde HMRC



Kanada: Policy Horizons Canada (PHC)



Singapur: Centre for Strategic Futures



EU: JRC Competence Centre Foresight



Finnland: Verteiltes SV Netzwerk

⁴⁰ Vgl. Use Case B in Kapitel 6

⁴¹ Einflussfaktoren, Chancen, Risiken, mögliche Disruptionen, Spannungen, zu beobachtende Indikatoren ...

Langfristig ist die Einbeziehung von Verwaltungsmitarbeiter:innen aus allen Bereichen auch in das „Scouting“, also die Erfassung der Anzeichen, denkbar. Wichtig ist es, die erheblichen Vorarbeiten in mehreren Ressorts (UBA/BMU, AA, BMVg, BMAS, BMBF, BKAm) zu verknüpfen und den Austausch der Beobachtungen und Interpretationen quer über die Ressorts anzuregen.

Dauerhafte organisatorische, regulative und kulturelle Institutionalisierung

- Etablierung einer Schnittstelle zur Überführung von SV Erkenntnissen in Entscheidungen
- Integration von SV Ansätzen in organisatorische Routinen
- Kulturwandel durch regelmäßige SV Interventionen und Modifikation von Karrierestrukturen und Anreizen
- Ausweitung der Institutionalisierung auf immer weitere Elemente des politischen Systems wie etwa den Deutschen Bundestag und Stärkung der partizipativen Elemente



Finnland: Hier wird pro Legislaturperiode ein Zukunftsreporting zwischen Regierung und dem am Parlament fest verankerten Zukunftsausschuss (Committee for the Future) verhandelt. Dadurch bleiben langfristige Aufgaben auch über die Legislaturperiode hinweg für die nächste Regierung erhalten. Vor allem aber wird kontinuierlich ein landesweiter Diskurs über die Zukunft des Landes genährt, in dem zunehmend auch Bürgerinnen und Bürger involviert sind.

7.5 Optionen: Gesamtkonzepte für eine Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln

Im Folgenden beschreiben wir drei Optionen für ein Gesamtkonzept der Institutionalisierung Strategischer Vorausschau im Regierungshandeln. Alle drei Optionen adressieren die herausgearbeiteten Anforderungen, umfassen die einzelnen Elemente jedoch auf verschiedene Weise.

7.5.1 Option 1 Verteilte Strategische Vorausschau

Dezentrales Modell mit breitem Kompetenzaufbau in den Ressorts und koordinierendem Referat im Bundeskanzleramt

Option 1 ist eine inkrementelle Fortführung des bisherigen Institutionalisierungsansatzes mit einer überwiegend dezentralen Steuerung der SV Aktivitäten der Bundesregierung. Der Kapazitäts- und Kompetenzaufbau in den Ressorts wird fortgesetzt und gleichzeitig die koordinierende Rolle der SV-Einheit im Bundeskanzleramt weiterentwickelt.

In dieser Option wird in einer regierungsübergreifenden Vereinbarung, etwa einem Kabinettsbeschluss, der Wille zum Ausbau vorausschauender Ansätze als Arbeitsweise der Regierung betont. Zudem wird festgelegt, dass die Ressorts – soweit nicht schon vorhanden – interne Zuständigkeiten für SV definieren und ihre diesbezüglichen Kapazitäten in der laufenden Legislaturperiode weiter ausbauen. Weiterhin werden ein oder zwei konkrete ressortübergreifende SV Projekte zu zukunftsrelevanten Themen festgelegt, die innerhalb der Legislaturperiode von mehreren (oder allen) Ressorts gemeinsam wie oben beschrieben über SV Prozesse bearbeitet werden.

Organisatorische Institutionalisierung

Die Ressorts bauen bestehende Kapazitäten für SV weiter auf und aus. Ziel ist, dass in allen Ressorts ein Kapazitätsaufbau stattfindet, sodass eine von außen klar erkennbare Zuständigkeit für das Thema besteht (Abbildung von SV im Organigramm), das Thema ressortintern gut an die Hausleitung angebunden ist und personelle Kapazitäten und Kompetenzen zur Durchführung von SV Prozessen – ggf. in Kooperation mit anderen Ressorts – vorhanden sind. Ob die Zuständigkeit für SV ressortintern in Form einer Stabsstelle organisiert wird oder die Zuständigkeit in der Linie (z. B. in Grundsatz- oder Planungsabteilungen) verankert wird, liegt aufgrund des Ressortprinzips in der Entscheidungskompetenz der jeweiligen Minister:in und kann sich deshalb ressortspezifisch unterscheiden.



In Finnland verfügen alle Ministerien über eigenen SV Kapazitäten. Eine sehr kleine Gruppe bei der Premierministerin koordiniert die regierungsübergreifende Strategische Vorausschau in enger Interaktion mit Vertreter:innen aller Ministerien.

Wichtig ist in jedem Fall eine gute Anbindung der zuständigen Einheit in den Ressorts an die Ressortleitung. Diese politische Anbindung wäre für eine Stabsstelle formal-organisatorisch unmittelbar gegeben, kann aber auch in der Linie erreicht werden, beispielsweise indem die ressortinterne Einheit regelmäßig an die Ressortleitung berichtet. Die Leitungsanbindung

ist nicht nur wichtig, um ressortinterne SV Interventionen anzustoßen und umzusetzen, sondern auch, um die Ergebnisse dieser SV Interventionen in politische Entscheidungsprozesse einzuspeisen. Auch für die Planung ressortübergreifender SV Projekte ist ein guter Informationsfluss der ressortinternen zuständigen SV-Einheit zur Ressortleitung wichtig.

Die Durchführung von SV Projekten in den Ressorts erfolgt in enger Kooperation mit den Fachreferaten im Ministerium. Ggf. werden nachgeordnete Behörden in diese Arbeit eingebunden. Die Unterstützung durch nachgeordnete Behörden ist ressortspezifisch unterschiedlich ausgeprägt. Die in einigen Bundesministerien (etwa im BMU und im BMVg) bereits etablierten SV Arbeitsbeziehungen mit einer nachgeordneten Behörde werden fortgeführt und weiter ausgebaut.

Die ressortinterne Verankerung von SV wird ergänzt durch eine **leichte personelle Stärkung der bereits vorhandenen SV-Einheit im Bundeskanzleramt als dezidiertes Referat für Strategische Vorausschau mit 4-5 Mitarbeiter:innen** des höheren Dienstes. Die Einheit könnte in einer Abteilung oder in dem Stab angesiedelt sein.

Aufgabenverteilung

In dieser Option nutzen die Ressorts die zunehmend gestärkten SV Kapazitäten, um in ihrem Zuständigkeitsbereich SV Prozesse durchzuführen und SV Infrastrukturen aufzubauen, darunter etwa fachspezifische  Horizon Scanning Systeme, wie sie u.a. in AA und UBA schon existieren. Zudem führen sie die übergreifenden SV Prozesse, die ihren Zuständigkeitsbereich betreffen, gemeinsam durch und bringen sich aktiv mit eigenen Beiträgen in den Ressortkreis des Bundeskanzleramtes Strategische Vorausschau ein.

Das Referat Strategische Vorausschau im Bundeskanzleramt übernimmt SV bezogene Koordinations- und Beratungsaufgaben innerhalb der Bundesregierung. Es organisiert den Austausch zwischen den Ressorts und berät die Ressorts bei Bedarf in SV Fragen. Aufgabe des Referats ist es außerdem, ressortübergreifende SV Aktivitäten voranzutreiben. Diese können „Bottom-Up“ aus dem ressortübergreifenden Austausch über die geplanten SV Aktivitäten im Rahmen des Ressortkreises Strategische Vorausschau erwachsen.

Ein festes Element der Arbeit des Referats ist ein kontinuierliches  Horizon Scanning und die Organisation eines strukturierten Austauschs im Ressortkreis Strategische Vorausschau zur Bewertung des  Horizon Scannings und ihrer Implikationen. Insbesondere werden systematisch schwelende Themen identifiziert. Langfristziel ist es, dass auch die Ressorts Signale einspeisen und aus diesem Austausch neue übergreifende Prozesse organisch hervorgehen.

Weiterhin initiiert das SV Referat Pilotprojekte zum Testen weiterer SV Ansätze (z.B.  Forecastingplattform, KI-basiertes bzw. teilautomatisiertes Horizon Scanning), ggf. in Kooperation mit Einheiten, die in dieser Richtung schon aktiv sind (u. a. im AA, BMVg).

Eine SV bezogene Dienstleistungsfunktion für den Kanzler/die Kanzlerin gehört ebenfalls zu den zentralen Aufgaben der SV-Einheit im Bundeskanzleramt. Die Einheit kümmert sich daher darum, dass der Kanzler/die Kanzlerin zwecks Wahrnehmung seiner/ihrer Richtlinienkompetenz über wesentliche SV Vorhaben und Ergebnisse informiert ist. Insbesondere die Ergebnisse des  Horizon Scannings wie etwa die Liste der „schwelenden Themen“ und die gemeinsame Risiko- und Chancenlandkarte werden kontinuierlich an die Hausleitung kommuniziert. Dabei arbeitet die Einheit nicht nur angebots-, sondern auch bedarfsorientiert, d. h. sie führt auf Wunsch des Kanzlers/der Kanzlerin vorausschauende Analysen und Prozesse durch. Dies kann auch SV Prozesse zu fachübergreifenden gesamtdeutschen Themen umfassen, die dann



Singapur: Über das Strategic Futures Network (SFN) kommen hohe Regierungsbeamt:innen vierteljährlich zusammen, um über wichtige Trends für Singapur zu diskutieren, die vom Centre for Strategic Futures der Regierung identifiziert wurden.

mithilfe eines externen Dienstleisters durchgeführt werden. Hierfür verfügt das Referat über ein eigenes Budget.

Das Referat für Strategische Vorausschau im Bundeskanzleramt vernetzt sich aktiv in das SV Ökosystem etwa über Teilnahme an Konferenzen und internationalen Netzwerktreffen.

Serviceaufgaben für die SV-Einheiten in den Ressorts, aber auch für das Referat im Bundeskanzleramt, werden von einem internen Dienstleister wahrgenommen. Hierbei geht es einerseits um die Konzipierung und Durchführung entsprechender Fortbildungsangebote, andererseits um Serviceangebote für die Ressorts im methodischen Bereich (z. B. Unterstützung bei der Datenauswertung und Workshops) sowie die Organisation von Netzwerktreffen über den Ressortkreis hinaus. Zudem informiert der Dienstleister die SV Akteure in der Regierung regelmäßig über SV Aktivitäten im In- und Ausland, z. B. über einen Newsletter. Begleitend zu den Fortbildungen werden SV Schulungsmaterialien erarbeitet und zur Verfügung gestellt. Es liegt nahe, diese Aufgabe in der **Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)** an dem dort neu gegründeten Kompetenzzentrum „Strategische Vorausschau“ zu verankern, in den Interviews wurden hier deutliche Schnittmengen gesehen. Die BAKS, welche bisher hauptsächlich mit den im Bundessicherheitsrat vertretenen Ressorts verknüpft ist, würde hierfür ihren Adressatenkreis aktiv ausweiten.

Steuerung

Der schon bestehende **Ressortkreis Strategische Vorausschau** bleibt als administratives Gremium zum Austausch zwischen den Ressorts über die operative Arbeit bestehen, erhält aber eine **stärkere Rolle und Sichtbarkeit**, insbesondere mit Blick auf die Initiierung ressortübergreifender SV Projekte. Eine Variante wäre zudem, dass der Ressortkreis Strategische Vorausschau stärker formalisiert und in eine „Interministerielle Arbeitsgruppe Strategische Vorausschau“ umgewandelt würde. Die Treffen des Ressortkreises SV finden mindestens vierteljährlich statt und werden von dem SV-Referat im Bundeskanzleramt organisiert. Dazwischen finden Treffen mit spezifischen Fokusthemen statt, fallweise werden auch höhere Regierungsbeamte hinzugezogen.

Wie in den Interviews vorgeschlagen, wird der Ressortkreis bedarfsbezogen geöffnet, insbesondere für relevante nachgeordnete Behörden. SV Expert:innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft werden regelmäßig als Vortragende und Diskussionspartner:innen in den Ressortkreis eingeladen, um die regierungsinterne Perspektive durch externe Perspektiven und Impulse zu ergänzen. Grundsätzlich bleibt der Ressortkreis allerdings den Ressorts und dem Bundeskanzleramt vorbehalten, um strategische Fragestellungen regierungsintern erörtern zu können.

Kulturell-Kognitive Institutionalisierung

Mit Blick auf die Notwendigkeit einer normativen und kulturell-kognitiven Institutionalisierung wird die Strategie verfolgt, dass die Zuständigen in den Ressorts als „SV Botschafter:innen“ in die Fachabteilungen hineinwirken und dort u. a. für das ressortübergreifende SV Fortbildungsangebot werben und ggf. zusätzlich ressortspezifische Maßnahmen entwickeln, um SV Kompetenzen und ein Verständnis für die Notwendigkeit und Ziele von SV in der Breite zu stärken.

Grundsätzlich ist bei der Konzipierung des SV Fortbildungsangebotes zu beachten, dass – so die Ergebnisse der Literaturanalyse (siehe 3.4.2) – nicht nur SV Methodenkompetenzen vermittelt werden sollten, sondern insbesondere für das Ziel einer politischen Einspeisung von SV

Erkenntnissen und für komplexe ressortübergreifende Projekte auch Verhandlungskompetenzen und Konfliktmanagementtechniken sowie Kommunikations- und Dialogfähigkeit eine hohe Bedeutung haben. Dies gilt in besonderem Maße für die hier skizzierte dezentrale Umsetzung von SV.

Gute Ansätze existieren hierzu bereits, etwa das von BMU und Umweltbundesamt (UBA) jüngst entwickelte Fortbildungsmodul zu Transformationskompetenzen. Denkbar wäre auch, die Fortbildungsaufgaben auf verschiedene Akteure zu verteilen und diese anteilig an der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung (BAKÖV) anzusiedeln.

Regulative Institutionalisierung

Option 1 fokussiert insgesamt stark auf eine organisatorische Institutionalisierung, d. h. die strukturelle Verankerung von SV in der Regierungsorganisation. Gleichzeitig wird die prozessuale Verankerung eher offengehalten und davon ausgegangen, dass sich sinnvolle und zielführende Prozesse nach der Etablierung entsprechender organisationaler Zuständigkeiten und Kapazitäten und der Durchführung erster (Pilot-)Projekte entwickeln werden.

Vorteile und Chancen

- Keine großen politischen Konflikte und Ressortkonflikte zu erwarten, politisch relativ leicht durchsetzbar
- Kein „Bruch“ mit etablierten Strukturen und Rollen, Berücksichtigung des starken Ressortprinzips und dementsprechend hohe Akzeptanz durch die Ressorts
- Geeignet zur Berücksichtigung unterschiedlicher SV Bedarfe in den Ressorts
- Freiräume für Arbeiten jenseits der dominanten Logiken können geschaffen werden
- Pilotprojekte sind ohne große formale Einschränkungen realisierbar
- Flexible Arbeitsteilung zwischen SV-Referat im Bundeskanzleramt und BAKS Kompetenzzentrum

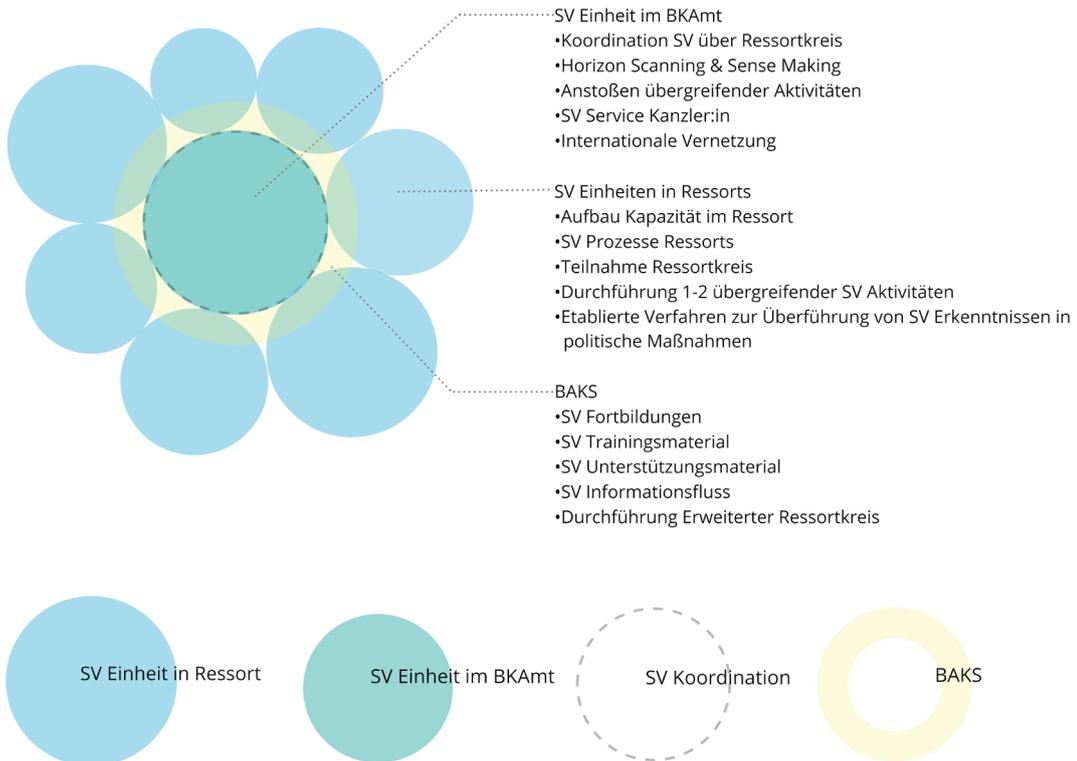
Nachteile und Risiken

- Grundlegender Kulturwandel ist mit dieser Strategie kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten
- Die Institutionalisierung wird in den Ressorts in sehr unterschiedlichem Maße fortschreiten
- Ressortübergreifende SV Prozesse werden tendenziell nur für konsensfähige (d. h. nicht unbedingt für die relevantesten) Themen durchgeführt
- Das  Horizon Scanning wird wegen der vielen Aufgaben des SV-Referats im BKAm nicht sehr intensiv durchgeführt werden können
- Das SV-Referat im BKAm könnte Schwierigkeiten haben, den sehr verschiedenen anspruchsvollen Aufgaben gerecht zu werden
- Keine Einbettung in politischen Auftrag, daher direkter Einfluss auf Entscheidungen erschwert
- Entwicklung in den Ressorts könnte stark auseinanderklaffen, je nach Affinität der jeweiligen Leitungen
- Emergenz eines gemeinsamen Grundverständnisses von SV ist unwahrscheinlich, da verschiedene SV Ökosysteme erhalten bleiben

Abbildung 23: Darstellung der regierungsinternen SV Akteure und deren Aufgaben in Option1

Option 1 Verteilte SV

Dezentrales Modell mit breitem Kompetenzaufbau in den Ressorts und koordinierender Geschäftsstelle am Bundeskanzleramt



7.5.2 Option 2 Zentralisierte Strategische Vorausschau

Zentralmodell mit SV-Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt

Option 2 beschreibt eine starke zentrale Steuerung Strategischer Vorausschau durch das Bundeskanzleramt. Der Fokus der SV liegt hier auf herausragenden Zukunftsherausforderungen und der Entwicklung ganzheitlicher, ehrgeiziger Missionen.

Ein regierungsinterner Beschluss legt hier neben der Stärkung von SV als Arbeitsmethode der Bundesregierung fest, dass ressortübergreifende SV Prozesse aufgesetzt werden, um herausragende transformative Langfristvorhaben zu bearbeiten. Dabei wird explizit auf die durch das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts gestärkten Prinzipien der intergenerationalen Gerechtigkeit und intertemporalen Freiheitssicherung Bezug genommen und die Verankerung der Federführung für SV im Bundeskanzleramt über den Querschnittscharakter von SV, die hohe Zukunftsrelevanz der Nutzung von SV und die verfassungsmäßig verankerte Richtlinienkompetenz der Bundeskanzler:in begründet.

Diese Option betont die Notwendigkeit der Etablierung einer regierungsinternen Federführung für eine starke transformative Strategische Vorausschau. Ausgehend von internationalen Erfahrungen mit der Institutionalisierung von Querschnittsthemen bietet sich die Regierungszentrale für eine solche Federführung an. SV ist ein Thema, welches für alle Fachressorts Relevanz besitzt. Obwohl das Bundeskanzleramt in Deutschland traditionell ressortfrei ist, d. h. keine Zuständigkeit für inhaltliche Themen besitzt, wurden in der Vergangenheit bereits Querschnittsthemen (Nachhaltige Entwicklung, Bürokratieabbau) federführend im Bundeskanzleramt verankert, um die entsprechenden Politikthemen voranzubringen. Auch die Zuständigkeit für SV könnte federführend im Bundeskanzleramt verankert werden und von der/dem Bundeskanzler:in im Zuge der Richtlinienkompetenz aktiv vorangetrieben werden. Parallel bauen auch in dieser Option die Ressorts eigene SV Kapazitäten auf.

Organisatorische Institutionalisierung

Das **Bundeskanzleramt** nimmt in Option 2 in Abgrenzung zu Option 1 nicht nur eine primär koordinierende, sondern auch eine **politisch steuernde Rolle** für das Thema SV innerhalb der



Singapur: Das Centre for Strategic Futures CSF mit ca. 12 Personen ist Bestandteil des Stabs (Strategiebüro) des Premierministers.



Spanien: Die Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, ist direkt dem Kabinettsdirektor im Rang einer Generaldirektion unterstellt und am Kabinettsbüro angesiedelt und besteht aus einer Forschungseinheit sowie einem Sachverständigenrat. Der Generalsekretär des Regierungspräsidiums beteiligt sich an der Entwicklung der Einheit.

Bundesregierung ein. Dies gilt insbesondere für herausragende transformative Langfristthemen mit Querschnittscharakter.

Die SV-Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt ist in diesem Modell aufgrund der umfangreicheren Aufgaben mit mehr personellen Ressourcen ausgestattet als bei Option 1 (10-15 Mitarbeiter:innen) und kann über ein eigen-

nes Budget (substanziell größer als in Option 1) auch externe Studien vergeben.

Einige der Mitarbeiter:innen stammen aus verschiedenen Bundesressorts. Diese Mitarbeiter:innen sollten das Methodenseminar der BAKS bereits durchlaufen haben und erhalten zu Beginn ihrer Tätigkeit weiterführende Zusatzschulungen im Bereich SV. An der Weiterentwicklung und Anwendung der SV Methoden beteiligen sich alle Teammitglieder gleichermaßen.

Inhaltlich wird abhängig von den konkret geplanten ressortübergreifenden SV Projekten eine themenbezogene Arbeitsteilung etabliert, d. h. die Mitarbeiter:innen der SV-Einheit fokussieren sich jeweils auf bestimmte transformative SV Themen.

Aufgabenverteilung

Die SV-Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt übernimmt wie in Option 1 Koordinations- und Beratungsaufgaben sowie die Organisation des Ressort austausches über den Ressortkreis. Darüber hinaus übernimmt sie – abweichend von Option 1 – auch stärker steuernde und inhaltlich-ausgestaltende Aufgaben. Sie ist für die Durchführung der regierungsübergreifenden SV Projekte verantwortlich und bindet die Ressorts hierbei ein.

Zudem widmet sich die SV Arbeitseinheit dem Aufbau einer ressortübergreifenden SV Infrastruktur. Dabei werden die bereits genutzten Systeme im Auswärtigen Amt, Verteidigungsministerium und Planungsamt der Bundeswehr sowie im Umweltministerium/Umweltbundesamt einbezogen.

Ein zentrales Element ist ein **koordiniertes  Horizon Scanning**. Dieses wird in verschiedenen Kontexten interpretiert und zusammen mit anderen Regierungseinheiten weiterverarbeitet. So entsteht etwa durch die Arbeit im Ressortkreis eine kontinuierliche **Liste schwelender Themen (emerging issues) und eine gemeinsame Risiko- und Chancenlandkarte**. Diese wird bei Bedarf durch ergänzende Studien unterfüttert.

Das  Horizon Scanning wird von der SV-Einheit im BK Amt selbst durchgeführt, mindestens zwei Personen widmen sich schwerpunktmäßig dieser Aufgabe, den transformativen Themenfeldern gilt besondere Aufmerksamkeit. Die Befunde werden im Ressortkreis regelmäßig diskutiert, aber auch auf hoher Ebene u. a. im Kabinett präsentiert. Akteure der Nachhaltigkeitsstrategie und Digitalisierungsstrategie erhalten gesonderte Auswertungen des  Horizon Scannings. Die Risikolandkarte wird im Bundessicherheitsrat eingespeist.

Eine weitere wichtige Funktion der SV-Einheit im Bundeskanzleramt ist die Absicherung der Methodenqualität und Transparenz sowie der Kriterien für die Methodenauswahl innerhalb der Bundesregierung. Weiterhin fördert die SV-Einheit im Bundeskanzleramt die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses zentraler SV Konzepte und informiert dazu innerhalb der gesamten Bundesministerialverwaltung. Dazu steht die Einheit in engem Austausch mit SV Akteuren im Ausland.

Es werden entsprechende Handreichungen und zielgruppengerechtes Material zur Unterstützung von SV Prozessen (z. B. Templates, Methodensteckbriefe) entwickelt. Ein Schwerpunkt liegt auf Methoden zur Begleitung von Systemtransformationen.

Weiterhin arbeitet die SV-Einheit an einer weiteren Institutionalisierung von SV in zukünftigen Legislaturperioden. Dazu werden eine an das deutsche System angepasste Form des Zukunftsreportings sowie ein Modus der Zusammenarbeit mit dem Bundestag entwickelt.

Schließlich beteiligt sich die SV-Einheit im Bundeskanzleramt intensiv an der Entwicklung der SV Landschaft in Deutschland, unterstützt die Netzbildung und bringt sich in Debatten ein. Es wird kontinuierlich daran gearbeitet die Vielfalt der Perspektiven und neusten Erkenntnisse zu SV einzubeziehen.

SV Supporttools für die Verwaltung



UK: Futures Toolkit mit SV Methodenset



Kanada: Foresight Learning Resources



Singapur: Driving Forces of Change



EU: Megatrends, Szenario Strategiespiel

Wie in Option 1 **bauen auch hier die Ressorts ihre SV Kapazitäten** aus und führen eigene SV Prozesse durch. Diese werden jedoch wesentlich stärker vom Bundeskanzleramt heraus koordiniert. Insbesondere für die transformativen übergreifenden SV Prozesse übernimmt das BKAm die Federführung. Die Ressorts bringen sich intensiv ein und entsenden Mitarbeiter:innen in die jeweiligen Projektteams. Das **SV Kompetenzzentrum der Bundesakademie für Sicherheitspolitik** übernimmt hier ähnlich wie in Option 1 die verstärkte Weiterbildung und Durchführung des erweiterten Ressortkreises. Bei der Entwicklung der SV Materialien bringt sich jedoch die SV Einheit des BKAmts sehr viel stärker ein als in Option 1. Auch in das Methodenseminar werden Aspekte aus den zentralen Prozessen eingespeist. Transformationskompetenzen werden in das Weiterbildungsprogramm integriert.

Steuerung

In der politischen Steuerung kommt der Spitze der Regierung eine prominentere Rolle zu als in den anderen Modellen. Alle wichtigen Entscheidungen zur SV Politik werden jedoch im Kabinett getroffen und im Rahmen der üblichen Abstimmungsverfahren zwischen den Ressorts und mit dem Bundeskanzleramt vorbereitet. Im Vergleich zu Option 1 nimmt das Bundeskanzleramt hier eine stärkere politisch steuernde Rolle für alle ressortübergreifenden SV Prozesse ein. Der Ressortkreis bleibt als administratives Gremium zum Austausch über die Entwicklungen in den Ressorts und zur Sicherstellung des Informationsflusses zwischen der SV-Einheit im Bundeskanzleramt und den Ressorts bestehen. Es wird darauf Wert gelegt, dass die Struktur den nötigen Freiraum für offenen Austausch und neue Perspektiven jenseits der großen Transformationsthemen bietet.

Die SV-Einheit im Bundeskanzleramt arbeitet in engem Kontakt mit anderen Regierungseinheiten, insbesondere den Akteuren zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und den Institutionen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (Bundessicherheitsrat, ggf. Nationaler Sicherheitsrat).

Die Förderung der internen Zusammenarbeit mit den für diese Themen zuständigen Einheiten ist ein wichtiges Element, um SV regierungsintern mit verwandten Themen zu verknüpfen, Synergieeffekte zu heben und Doppelarbeit zu vermeiden. Es besteht ein fester Modus zur Einspeisung von Erkenntnissen in die Arbeit des Kabinetts, insbesondere in Kabinettsklausuren.

Kulturelle Institutionalisierung

Um die kulturelle Institutionalisierung auch in den Ressorts zu fördern, werden durch die BAKS, die BAKÖV oder externe Anbieter ressortübergreifende Fortbildungen angeboten. Für die Einsteiger auf Referent:innenebene gehört ein SV Modul zum Standardprogramm. Auch die SV-Einheit beim Bundeskanzleramt bietet bei Bedarf Intensivschulungen oder „Briefings“, insbesondere für die Leitungsebene, an. Das von BMU und Umweltbundesamt (UBA) jüngst entwickelte Fortbildungsmodul zu Transformationskompetenzen wird in dieser Option mit den SV Schulungen verknüpft. Sinnvoll ist, wie bei Option 1, die Benennung von Ansprechpersonen für SV in den Ressorts („SV Botschafter:innen“).

Regulative Institutionalisierung

Initiiert durch die SV-Einheit des Bundeskanzleramtes wird mit neuen Formen regulativer Institutionalisierung experimentiert. Ein denkbarer ressortübergreifender regulativer Ansatz wäre

die Verpflichtung, bei der Vorbereitung strategischer Richtungsentscheidungen der Bundesregierung (etwa in Weiß/Grünbücher, Regierungsprogrammen, Leitlinien, Strategien) zu prüfen, ob ein SV Prozess einbezogen werden sollte.

Vorteile und Chancen

- Gesamtgesellschaftliche Perspektive kann hier stärker zur Geltung kommen
- SV kann als Motor für transformative Vorhaben wirken (z. B. Nachhaltigkeit, Digitalisierung)
- Emergenz eines gemeinsamen Grundverständnisses von SV ist möglich
- Regierungsübergreifende und konsistente SV Strategie hat bessere Umsetzungschancen, wenn es eine starke zentrale Zuständigkeit gibt
- Weitere regulative und organisatorische Institutionalisierung kann mit dem nötigen Prozesswissen „von innen“ vorangetrieben werden

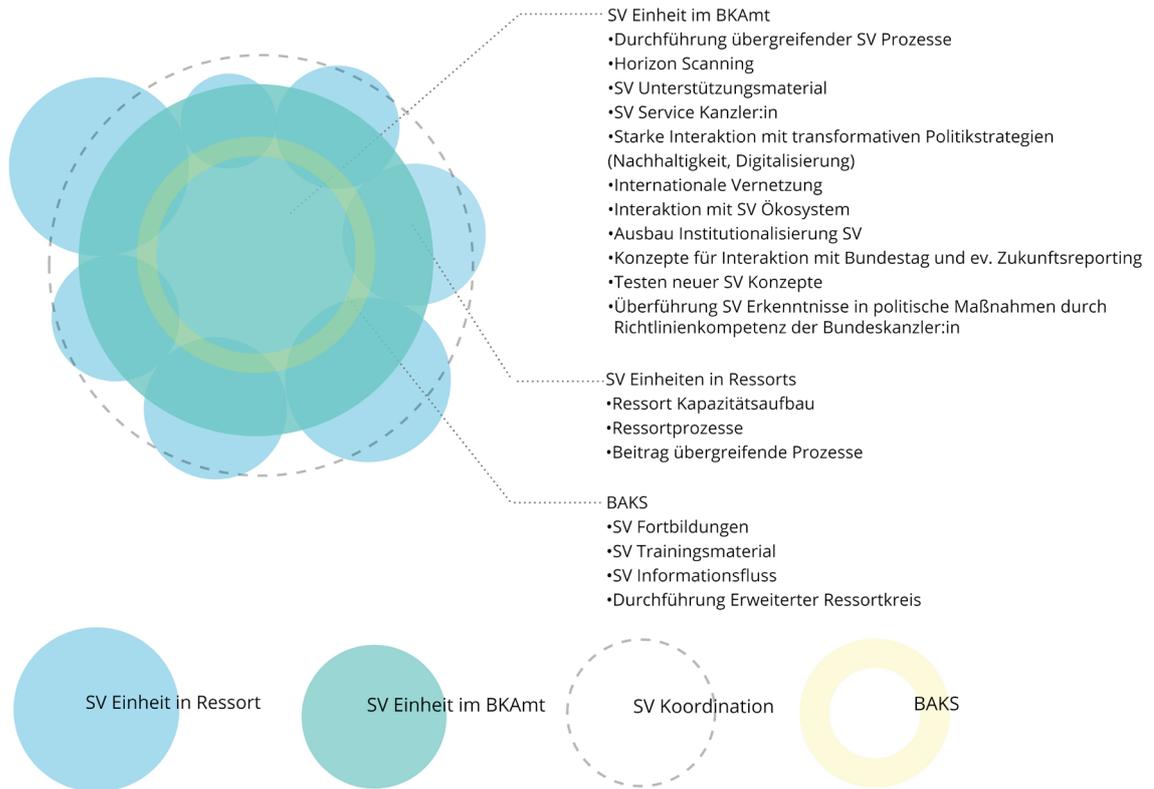
Nachteile und Risiken

- Gefahr einer erhöhten Abkopplung von den operativen Einheiten in den Ressorts wegen der zentralen Orientierung („not invented here Syndrom“)
- Zuständigkeitskonflikte mit einzelnen Ressorts wahrscheinlich
- Initiativen und Ideen aus dem Bundeskanzleramt laufen Gefahr, einer Partei zugeschrieben zu werden, ergo: mögliche Parteipolitisierung des Diskurses, ggf. ziehen sich Ressorts der Parteien zurück, die nicht den Kanzler/die Kanzlerin stellen
- Direkte Anbindung an das BKAmte erschwert Abkopplung von „Tagespolitik“, Gefahr der „Zweckentfremdung“ der SV Gruppe für kurzfristiges Troubleshooting (Bsp. Kanada, EU)
- Durch Einbindung in die Hierarchie und offizielle Wege eventuell weniger Freiraum für Hinterfragen von Annahmen, unkonventionelle Ideen und Ansprechen von Tabuthemen

Abbildung 24: Darstellung der regierungsinternen SV Akteure und deren Aufgaben in Option 2

Option 2 Zentralisierte SV

Zentralmodell mit SV-Arbeitsinheit im Bundeskanzleramt



7.5.3 Option 3 Transformative, integrierte Strategische Vorausschau

Zukunftslabor der Bundesregierung

In dieser Option wird regierungsübergreifende strategische Vorausschau über die Einrichtung einer regierungsinternen SV Think Tanks (Arbeitstitel „Zukunftslabor“) institutionalisiert.⁴² Das Zukunftslabor bildet den Kern eines kreativen Denk- und Experimentierraums zur Stärkung kooperativer zukunftsorientierter Problemlösungsansätze in der gesamten Bundesregierung.

Die Einrichtung des SV Zukunftslabors ist ein gemeinsames Projekt der gesamten Bundesregierung und ließe sich als solches zum Beispiel in einem Kabinettsbeschluss vereinbaren. Im Zukunftslabor arbeiten Mitarbeiter:innen aller Ressort gemeinsam an der Identifizierung und Einordnung zukünftiger Herausforderungen und der Erarbeitung strategischer Schritte im Umgang mit komplexen Herausforderungen. Dabei nutzen sie das volle SV Methodenspektrum und unterstützen den Kompetenzaufbau SV in der gesamten Bundesregierung.

Diese Option beinhaltet eine radikale Verwaltungsinnovation, indem innerhalb der Regierung Kapazität für die Verarbeitung von Komplexität aufgebaut wird, die dann allen Einheiten/Ressorts zur Verfügung steht. Dieses Modell integriert die Elemente einer dezentralen Steuerung (wie im Modell 1 vorherrschend) und einer zentralen Steuerung (wie im Modell 2 vorherrschend), um so die Vorteile beider Ansätze, sprich Akzeptanz in Ressorts einerseits, gemeinsame übergreifende Ziel und Agenda andererseits, zu verbinden.

Organisatorische Institutionalisierung

Der SV Zukunftslabor gehört formal zum Bundeskanzleramt, ist aber räumlich getrennt in einem modernen kreativitätsfördernden offenen Bürosetting untergebracht und in seiner Arbeit weitgehend unabhängig (vgl. unten Steuerung).

Die 20-40 Mitarbeiter:innen des Zukunftslabors stammen mehrheitlich aus den Ressorts, die jeweils ein bis zwei geeignete Mitarbeiter:innen des höheren Dienstes für 1-3 Jahre hierhin abordnen⁴³. Die Abordnung gilt als karriereförderlich, in etwa analog zu einer Abordnung an ein Spiegelreferat des Bundeskanzleramtes. Weitere interessierte Kolleg:innen können zeitweise und projektspezifisch eingebunden werden. Insbesondere die von einem behandelten Thema betroffenen operativen Ebenen werden von den Ressortvertreter:innen im Zukunftslabor intensiv einbezogen. Zusammen mit ihnen arbeiten Mitarbeiter:innen mit ausgewiesenen SV Methodenkenntnissen, Kompetenz in Verwaltungsinnovation sowie Expertise in Kommunikation und Digitalen Plattformen, die aus Wissenschaft und Praxis rekrutiert wurden. Diese sind



Kanada: Policy Horizons Canada (PHC) ist ein regierungseigener Think Tank mit ca. 40 Personen, der ausschließlich SV Projekte für die Regierung bearbeitet. PHC ist organisatorisch am Kabinettsbüro¹ aufgehängt und wird kooperativ von allen Ressorts gesteuert und genutzt. Daneben haben einige Ministerien in Kanada eigene Foresight Kapazitäten. PHC koordiniert den Aufbau eines Netzwerks dieser Akteure.



EU: Das JRC Competence Centre Foresight arbeitet mit 17 Personen Foresight Projekte für die Ministerien (DGs) (einzeln und gemeinsam) und stellt übergreifende Produkte wie einen kuratierten Satz von Megatrends mit Anleitung zur Nutzung Verfügung. Im Auftrag der zentralen Ebene (Generaldirektorat) unterstützt es das Zukunftsreporting.

⁴² Diese Option basiert auf Use Case A in Kapitel 6, der von mehreren Interviewpartnern vorgeschlagen und von vielen positiv bewertet wurde. Wesentliche Aspekte finden sich in Mayer-Ries, Jörg (2018): Government Innovation Lab: Ein Vorschlag zur Stärkung der ministerienübergreifenden Erschließung von Zukunftsthemen. IASS Discussion Paper, (Mai 2018)

⁴³ Z.B. aus Strategie, Grundsatz und Planungsabteilungen, Koordinator:innen interministerieller Ausschüsse etc. viele Zugänge sind denkbar, wichtig ist hohe Motivation und guter Zugang in das Haus sowohl zur Leitung als auch zur operativen Ebene.

zum Teil dauerhaft beschäftigt, zum Teil auch im Rahmen eines neuen Fellowships „Foresight4Germany“ (in Anlehnung an die bestehenden Fellowship-Programme der Bundesregierung Work4Germany und Tech4Germany). Projektweise werden weitere externe Wissensträger:innen einbezogen.

Neben dem Zukunftslabor gibt es weiterhin ressortspezifische SV Aktivitäten in den Ressorts und wie bisher eine kleine Einheit für SV im Bundeskanzleramt. Im Zukunftslabor wird eine ganz neue Form der konstruktiven vertrauensvollen Zusammenarbeit über Ressortgrenzen hinweg realisiert. Zudem wird eine neue Form der wissenschaftsbasierten Politikberatung etabliert, indem die Verwaltung selbst Kapazität zur Verarbeitung komplexer systemischer Fragestellungen aufbaut.

Aufgabenverteilung

Die Einheit im Bundeskanzleramt ist vorrangig für Zuarbeiten an den Kanzler/die Kanzlerin sowie den Austausch zwischen den SV Verantwortlichen der Ressorts zuständig und steht in engem Kontakt mit dem Zukunftslabor.

Das Zukunftslabor entwickelt spezifische SV Formate zur gemeinsamen Identifizierung, Einordnung und Adressierung zukünftiger Entwicklungen, insbesondere langfristiger komplexer Herausforderungen, und setzt diese Formate gemeinsam mit den Fachexpert:innen aus den jeweiligen Ressorts um. Dabei greift es zu einem Themen in sehr frühem Stadium auf, die noch keinem Ressort zuzuordnen sind, sodass eine Reflexion vor einer Überführung in die Ressortlogik ermöglicht wird. Zum anderen widmet es sich Themen, bei denen man bewusst entscheidet, sie aufgrund ihrer Zukunftsrelevanz und ihres Querschnittscharakters zunächst außerhalb der Ressortlogik zu bearbeiten, damit Alternativen offen durchdacht werden können.

Das Zukunftslabor bietet Praktiker:innen im politisch-administrativen Raum einen geschützten Freiraum zur vertrauensvollen, konstruktiven und ergebnisoffenen Zusammenarbeit jenseits formaler Mitzeichnungsrunden und alltäglicher „Dringlichkeitstyannei“ und erlaubt damit die „bessere Nutzung und Neubildung sozialen Kapitals in der Verwaltung“.⁴⁴ Zudem bildet das Zukunftslabor auch eine Schnittstelle für querliegende externe Impulse zu komplexen gesellschaftlichen Problemlagen, die die Verwaltung ansonsten wegen der Silostruktur nur schwer verarbeiten kann.

Der Schwerpunkt der Arbeit des Zukunftslabors liegt auf kooperativer Strategieentwicklung zur Vorbereitung von Entscheidungen und Maßnahmen. Damit untrennbar verknüpft ist jedoch die Weiterentwicklung der Formate, in denen eine solche kooperative Strategiearbeit stattfinden kann. Hier soll die schon existierende Erfahrung der Ressorts zusammengetragen und daran angeknüpft werden, um neue Verfahrensimpulse einzuspeisen. Dazu gehören auch Vorschläge für Weiterentwicklung von Verwaltungsroutinen (z. B. Öffnung von Vorlagen).

Das Zukunftslabor übernimmt eine Reihe konkreter SV Aktivitäten, die im Rahmen dieser Studie umrissen und in den Interviews gefordert wurden. Insbesondere führt das Zukunftslabor,

⁴⁴ Mayer-Ries, Jörg (2018): Government Innovation Lab: Ein Vorschlag zur Stärkung der ministerienübergreifenden Erschließung von Zukunftsthemen. IASS Discussion Paper, (Mai 2018) S. 19

 *Kanada: Alle großen SV Projekte von PHC werden von einer ressortübergreifenden Steuerungsgruppe begleitet. Diese mehrjährigen SV Projekte werden nur dann durchgeführt, wenn explizit Bedarf von mehreren Ressorts artikuliert wird.*

 *Kanada: PHC bietet unter den zahlreichen Weiterbildungsformaten auch ein 3,5h Intensivbriefing für ranghohe Beamte an.*

 *In Kanada führt der SV Think Tank PHC Interventionen wie etwa Szenario-Diskussionen, System Mapping, Futures Wheel und Annahmen-Hinterfragung mit Beamt:innen auf sehr hoher Ebene durch. Diese finden nach anfänglichen Vorbehalten inzwischen insbesondere auf hoher Ebene großen Zuspruch.*

begleitet durch eine Steuerungsgruppe (s. u.), die oben beschriebenen regierungsübergreifenden SV Prozesse durch. Zur Diskussion der strategischen Implikationen arbeitet das Zukunftslabor direkt mit den jeweiligen Gruppen in den Ressorts.

Zudem führt es das regierungsübergreifende „Horizon Scanning“ durch, speist die Befunde in eine ressortübergreifende Diskussion ein und entwickelt eine gemeinsame Aufbereitung, z. B. als Chancen- und Risikolandkarte. Dies geschieht einerseits in enger Zusammenarbeit mit dem BK Amt über den Ressortkreis SV aber auch über zusätzliche themenspezifische „Sense Making Workshops“ zu denen jeweils mehrere Ressorts eingeladen werden.

Das  Horizon Scanning wird im Zukunftslabor mit hoher Intensität betrieben. Neben einer festen Kerngruppe von Kolleg:innen, die sich dem themenübergreifenden „Scouting“ widmen, fokussieren

einige Personen auf die Beobachtung bestimmter Themengebiete.

Langfristig werden in zunehmenden Maße auch Personen aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung außerhalb des Zukunftslabors dazu eingeladen, ihre Beobachtungen in das  Horizon Scanning einzuspeisen.

Auch ein für das deutsche System geeignetes Format des Zukunftsreportings wird vom Zukunftslabor geprüft und gegebenenfalls schrittweise umgesetzt.

Das Zukunftslabor entwickelt SV Unterstützungs-Material, das spezifisch an die Bedarfe der Ressorts angepasst ist. Es baut zudem eine SV Infrastruktur auf (z. B. Website, Datenbank, Templates, Formate), die der gesamten Verwaltung zur Verfügung steht. Zudem werden Materialien entwickelt, die zusätzlich zu dem  Horizon Scanning einen Rahmen für Auseinandersetzung mit Zukunftsperspektiven in der gesamten Regierung sichtbar machen. Denkbar ist etwa ein Satz von  Megatrends oder Rahmenszenarien die regelmäßig gemeinsam reflektiert werden.

Weiterhin treibt das Zukunftslabor die Herausbildung von Qualitätsstandards und einem breit geteilten Verständnis wesentlicher SV Konzepte in der Verwaltung und dem SV Ökosystem voran.

Die Mitarbeitenden des Zukunftslabors stehen in engem Austausch mit Wissensträger:innen der SV im In- und Ausland. Sie sichten kontinuierlich relevante SV Aktivitäten im In- und Ausland, stellen diese zur Verfügung und weisen mögliche Interessenten darauf hin. Schließlich bietet das Zukunftslabor den Ressorts bei Bedarf die Unterstützung von SV Prozessen an und ergänzt die Weiterbildung der BAKS bei Bedarf durch maßgeschneiderte Trainings-Angebote, etwa für Führungskräfte.

Darüber hinaus fördern die Mitarbeiter:innen des Zukunftslabors zukunftsorientierte Denkweisen in der Verwaltung, indem sie auf Anfrage zielgerichtete Interventionen in die Verwaltungsroutinen vornehmen, wie etwa Moderation kurzer Zukunftsmodulare in Strategiesitzungen.

Steuerung

Das Zukunftslabor ist in seiner Arbeit weitgehend unabhängig und verfügt über ein eigenes Budget. Die Steuerung des Arbeitsprogramms erfolgt kooperativ über einen Staatssekretärsausschuss. Dort werden die Themen für die ressortübergreifenden SV Prozesse gemeinsam beschlossen.⁴⁵ Jedes größere SV Projekt wird durch eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe auf hoher Ebene begleitet. Damit ist abgesichert, dass für jedes größere SV Projekt ein expliziter Bedarf bei mehreren Ressorts vorliegt.



Kanada: PHC organisiert in Kanada jährlich eine Zukunftswoche, in der Stakeholder aus Regierung, Gesellschaft und Wirtschaft im ganzen Land Beiträge zu einer Zukunftsdebatte leisten.



Finnland: Das aktuelle Zukunftsreporting der Regierung, an dem auch alle 12 Ministerien beteiligt sind, umfasst einen Szenarioprozess „Finnland für zukünftige Generationen“ mit 50 Bürgerdialogen.



Spanien: An der Erarbeitung der spanischen Zukunftsstrategie España 2050 waren 100 Forscher:innen verschiedener Disziplinen aus 30 Universitäten und Forschungseinrichtungen, 170 Institutionen aus Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, 18 Autonome Regionen an 40 Tagen (September/November 2021) beteiligt.

Großer Wert wird auch auf die Einbeziehung der operativen Ebene schon in der Konzeption der Projekte gelegt. Ein erstes Pilotthema (z. B. wie häufig vorgeschlagen der Klimawandel) wird frühestmöglich ausgewählt. Mit zunehmender Etablierung speist das Zukunftslabor auch eigene Themenvorschläge ein, die sich etwa aus dem Horizon Scanning ergeben.

Mitglieder des Zukunftslabors tragen regelmäßig im Kabinett vor, sein Input ist fester Bestandteil der Kabinettsklausuren (z. B. nach 1,5 Tagen Standardprogramm für zwei Stunden ein offenerer und kreativer Zukunftsslot). Dadurch, dass mit dem Zukunftslabor eine feste organisa-



Unter Premierminister Tony Blair wurden im UK Routinen zur Auseinandersetzung mit Zukunftsthemen eingeführt, da es aber keine feste Zuständigkeit für den Input gab, schiefen viele der Ansätze wieder ein.

torische Einheit diesen Slot verlässlich und in hoher Qualität ausfüllt, wird verhindert, dass er im Tagesgeschäft untergeht. Die Slots im Kabinett führen zu vorbereitende Aktivitäten in den Ministerien. Auf diese Weise werden SV Elemente organisch in die Arbeitsprozesse der Häuser aufgenommen werden.

In der Durchführung der SV Projekte und der SV Grundlagenarbeit hat das Zukunftslabor freie Hand. Jenseits der großen SV Projekte besteht eine Vielzahl experimenteller Aktivitäten (z. B. neue Formen des Horizon Scannings, innovative Kreativmethoden, attraktive Reporting Formate, Einsatz automatisierter und KI gestützter SV Ansätze, Simulationen, testweise Nutzung einer Superforecasting Plattform).

Perspektivisch weitet das Zukunftslabor die kooperative SV Struktur auf weitere Organe insbesondere zum Bundestag aus. Auch die Interaktion mit nichtstaatlichen Akteuren und der Öffentlichkeit in partizipativen Formaten wird in kommenden Legislaturperioden nach und nach in die kooperativen SV Prozesse integriert. Innovative Formate wie etwa ein „Zukunftstag“ oder eine „Zukunftswoche“ werden geprüft und ggf. umgesetzt.

⁴⁵ Pro Legislaturperiode 2-3 Themen. Es könnte auch als Zwischenstufe ein Staatssekretärskreis eingerichtet werden, in vielen Interviews wurde dies aber skeptisch gesehen.

Die Berichte des Zukunftslabors werden veröffentlicht und durch intensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet, sofern keine wichtigen Gründe dagegensprechen. Strategische Implikationen für einzelne Politikbereiche werden im Anschluss an den Gesamtprozess direkt mit den entsprechenden Akteuren gemeinsam erarbeitet. Die Entscheidung über die Veröffentlichung der Ergebnisse einzelner SV Projekte wird in Abstimmung mit der Steuerungsgruppe gefällt. Teile der Arbeit des Zukunftslabors sind nicht öffentlich, um Freiraum für offenen Austausch auch über konfliktbehaftete Themen zu gewährleisten.

Kulturell kognitive Institutionalisierung

Wichtige Ansatzpunkte für die kulturell kognitive Institutionalisierung sind in diesem Modell die verschiedenen Fortbildungen, die SV Kompetenzen in der Breite vermitteln. Dabei wird ein weites Verständnis von SV Kompetenzen angelegt: Neben der Vermittlung von SV Methoden sind auch Maßnahmen zur Entwicklung von Transformationskompetenzen wichtig.

Fortbildungsangebote werden so gestaltet, dass ein schrittweiser Kompetenzaufbau über Basis- und Vertiefungsmodulen möglich ist. Diese Form der Kompetenzentwicklung wird als Personalentwicklungsmaßnahme gesehen und insbesondere von zukünftigen Führungskräften erwartet. Für erfahrene Führungskräfte werden speziell auf diese Zielgruppe zugeschnittene Fortbildungen angeboten, die mit Coachings kombiniert werden. Ziel ist hier vor allem, eine zukunftsorientierte Denkkultur, eine andere Fehlerkultur und eine Kultur des offenen Umgangs mit Nichtwissen zu fördern.

Neben der Fortbildungsoffensive sind veränderte Karrierestrukturen ein wichtiger Hebel für den Kulturwandel. Hierzu gehört die Förderung von Karrierepfaden, die nicht nur innerhalb einer Abteilung und innerhalb eines Ressorts stattfinden. Da dies Anstrengungen zur Etablierung einer ressortübergreifenden Personalpolitik erfordert, die in Deutschland institutionell nicht verankert ist, muss hier viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. Eine politische Priorisierung dieser Fragen durch die Minister:innen ist unabdingbar.

Eine wichtige Führungsaufgabe besteht weiterhin darin, auch über das Zukunftslabor hinaus jenseits der Dominanz des Tagesgeschäfts (Dringlichkeitstyannei) Zeit und Raum für den Austausch und die Auseinandersetzung mit zukünftigen Herausforderungen zu schaffen. Im Ergebnis wird SV Denken von einem Nischenprodukt zu einem unabdingbaren Bestandteil der Arbeit in allen Ressorts.

Vorteile und Chancen

- Zukunftslabor könnte Vorbild und Treiber für Kulturwandel in Ministerialverwaltung sein
- Anders als BK Amt kann das Zukunftslabor nicht einer Partei zugeordnet werden, daher bessere Voraussetzung für Kooperation, auch für Häuser mit unterschiedlicher politischer Leitung
- Einige ressortübergreifende SV Projekte werden mit hoher Wahrscheinlichkeit realisiert und haben eine hohe Sichtbarkeit
- Emergenz eines gemeinsamen Grundverständnisses von SV möglich
- Hohe Qualität und Eignung für Ressortbedarfe des generierten Materials (🌀Horizon Scanning, Risikolandkarte, 🌀Megatrends, Handreichungen) sehr wahrscheinlich
- Konsistentes Methodendesign und durchgehend hohe Qualität der Unterstützung der übergreifenden SV Prozesse

- Größere Offenheit auch für unbequeme Ergebnisse, da dem Zukunftslabor möglicherweise eher als der Regierung von der Öffentlichkeit Freiräume für unbequeme Wahrheiten zugestanden werden (Beispiel PHC in Kanada)
- Hohe Ownership der Ressorts über die gemeinsame Steuerung und eigenes Personal im Zukunftslabor
- Zukunftslabor kann als ein „Melting Pot“ die in der Bundesregierung seltene, aber sehr produktive Durchmischung von eigenen Mitarbeiter:innen der Bundesregierung und Externen ermöglichen.
- Stabilität über Regierungen hinweg. Vergleichendes Beispiel: Im UK wurde ein ausdifferenziertes SV Institutionensystem bei Regierungswechseln immer wieder zerrieben. Der unabhängige Regierungs-Think-Tank in Kanada hat schon seit mehreren Jahrzehnten über viele Regierungen hinweg Bestand.

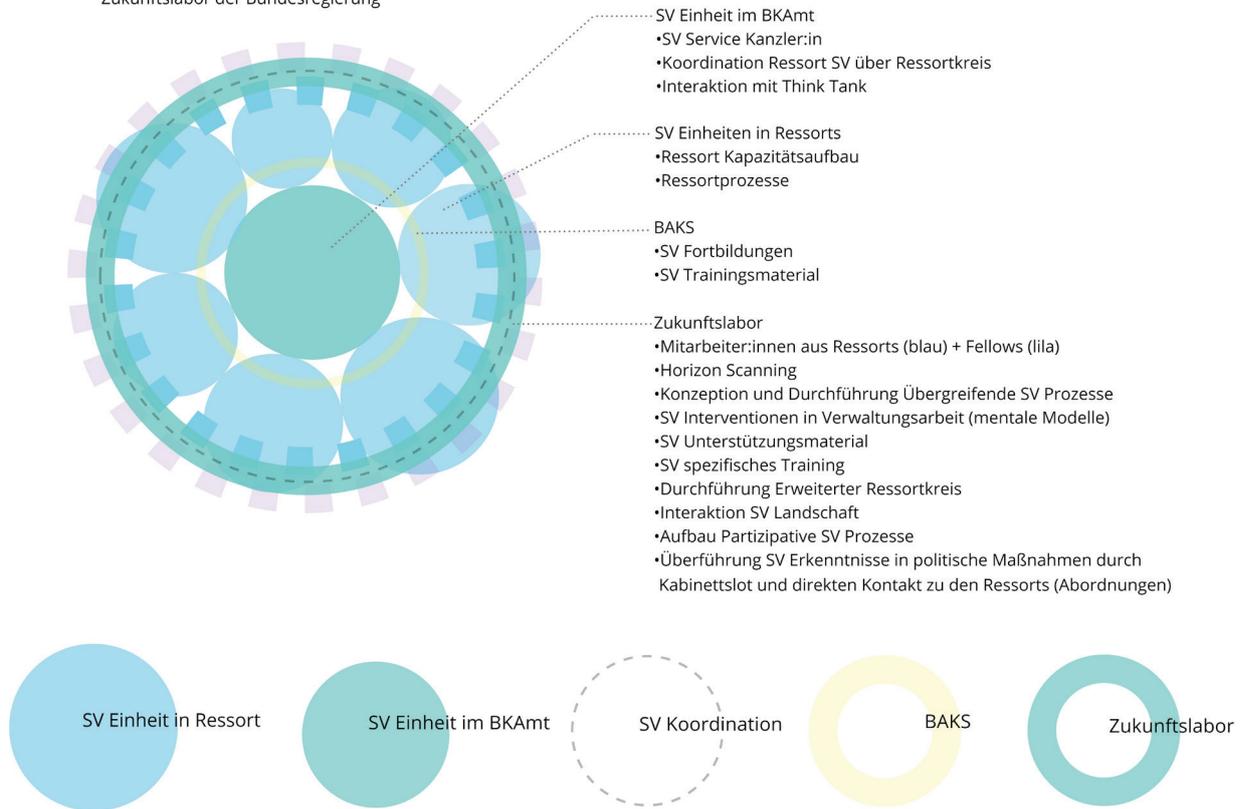
Nachteile und Risiken

- Je nach Thema sind Konflikte mit zuständigen Ressorts möglich
- Aufbau des Labors mit Zeit- und Koordinierungsaufwand verbunden
- Herausforderung für das Zukunftslabor, die Vielfalt der Fachthemen abzudecken?
- Überforderung und Instrumentalisierung des Zukunftslabors möglich, wenn Fachressorts diesen als Kanal in die Kabinettsklausur nutzen
- Abordnung könnte als Karrierebremse gesehen werden. Dies würde dazu führen, dass kein erstklassig geeignetes Personal abgeordnet wird.

Abbildung 25: Darstellung der regierungsinternen SV Akteure und deren Aufgaben in Option 3

Option 3 Transformative, integrierte SV

Zukunftslabor der Bundesregierung



7.6 Vergleichende Übersicht der Optionen

Die Tabelle unten zeigt im Überblick, auf welche Weise die verschiedenen Optionen die unter I.2 genannten Funktionen erfüllen. Die Grafik gibt eine erste Einschätzung darüber, wie stark der Zugewinn im Vergleich zum Status Quo in jeder Funktion im optimalen Fall sein könnte. Sie wurde vom Studienteam auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse aus Interviews und Literaturanalyse getroffen. Insbesondere bei der Beurteilung der „Überführung von SV Erkenntnisse in Entscheidungen“ bestehen hohe Unsicherheiten, da dies von vielen zusätzlichen Faktoren abhängt.

Dabei wird deutlich, dass alle drei Optionen einen erheblichen Fortschritt in der Erfüllung der Funktionen und damit der Zukunftsfähigkeit des Regierungshandelns bedeuten. Die Bewertung zeigt zunächst, dass das Zukunftslabor die größten Fortschritte verspricht, während Option 1 eher eine inkrementelle Weiterentwicklung bedeutet. Option 2 zeigt ebenfalls größere Verbesserungen, allerdings sind diese in einigen Themenschwerpunkten konzentriert und erstrecken sich weniger über die ganze Regierung. Schließlich muss dieser Bewertung eine Betrachtung der Risiken und des Aufwandes gegenübergestellt werden. Insbesondere Option 3 bedeutet eine erhebliche Verwaltungsinnovation, deren Erfolg an eine Reihe von Bedingungen geknüpft ist und die auch hohe Transaktionskosten mit sich bringt. Option 2 bedeutet eine veränderte Rolle des Kanzleramts und birgt das Risiko, dass einige Ressorts sich aus parteipolitischen oder fachlichen Gründen nicht angesprochen fühlen. Zudem kann in dieser Option die starke Top-Down Orientierung den oft betonten Freiraum und die Flexibilität von Vorausschau einschränken. Hier wiederum bietet Option 1 die größte Offenheit. Option 1 birgt auch wegen der inkrementellen Natur die geringsten Aufwände und Risiken in der Umsetzung, da kein großer Widerstand zu erwarten ist. Allerdings bleibt der Aufwand zur Koordination hier hoch, da keine horizontale Komponente in die Struktur eingezogen wird. Option 3 verbindet hier die Vorteile von 1 und 2: Wegen der gemeinsamen Steuerung des Zukunftslabors und der Mitarbeit aus allen Häusern kann hier eine ähnlich hohe Ownership wie bei Option 1 erreicht werden. Gleichzeitig bestehen gute Chancen auf eine deutliche Stärkung der gemeinsamen Agenda.

Abbildung 26: Bewertung des relativen Fortschritts der durch die Institutionalisierungsoptionen erreicht werden kann (Status Quo = Mittelpunkt)



Tabelle 3: Funktionserfüllung in den drei Optionen

Funktionen	Verteilte SV	Zentralisierte SV	Integrierte SV
Ressortübergreifende SV Aktivitäten Durchführung gemeinsamer Prozesse und Zusammenführung der Einzelprozesse	Durch Ressorts (bottom-up), lockere Zusammenführung über SV Ressortkreis	Stark von BKAm gesteuert, vor allem in herausragenden Zukunftsthemen	Durch Zukunftslabor kooperativ durchgeführt
SV Produkte ⚡ Horizon Scanning und weitere (z.B. Trendradar, ⚡ Umfeldszenarien, ⚡ Megatrends, ⚡ Wild Cards, ⚡ Black Swans etc.)	Durch Ressorts und BKAm je für Eigenbedarf, Horizon Scanning in geringem Maße durch BKAm	Durch Ressorts und BKAm für Eigenbedarf, in herausragenden Zukunftsthemen durch BKAm SV-Arbeitseinheit, intensiv betriebenes übergreifendes Horizon Scanning durch BKAm SV-Arbeitseinheit	Durch Ressorts und BKAm für Eigenbedarf, Für alle Ressorts und Gesamtregierung durch Zukunftslabor, Intensiv betriebenes Horizon Scanning durch Zukunftslabor Erstellung gemeinsamer Rahmenmaterialien durch Zukunftslabor
Überführung in Entscheidungen	Individuell in Ressorts über verstärkte Kapazitäten	Politisch gesteuert durch BKAm für die transformativen Themen, darüber hinaus durch Ressorts	Durch direkte Arbeit des Zukunftslabors mit operativer Ebene, über Kabinettsslots
SV Fortbildung/Kulturwandel SV und Kooperationskompetenzen	Fortbildung durch BAKS ev. unterstützt von BAKÖV	Fortbildung durch BAKS unterstützt durch BKAm SV-Arbeitseinheit und BAKÖV	BAKS unterstützt durch BKAm und Zukunftslabor, gezielte Interventionen durch Zukunftslabor
SV Qualitätssicherung Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses zentraler SV Konzepte und Standards	BKAm Referat unterstützt von BAKS	Kontinuierliche Weiterentwicklung durch BKAm SV-Arbeitseinheit, unterstützt von BAKS	Kontinuierliche Weiterentwicklung in Zukunftslabor in Abstimmung mit BAKS
Unterstützung Ressort SV Methodenberatung, Materialien, Hilfe bei Durchführung	Sporadisch durch BKAm Referat BAKS	Durch BKAm SV-Arbeitseinheit insbesondere für transformative Themen	Durch Zukunftslabor sehr intensiv nach Bedarf
Interaktion SV Landschaft Austausch SV Forschung und Praxis im In- und Ausland	Erweiterter Ressortkreis durch BAKS, Einzelaktivitäten durch BKAm und Ressorts	Durch BKAm SV-Arbeitseinheit und Ressorts	Erweiterter Ressortkreis durch Zukunftslabor, BKAm und Ressorts stark moderiert durch Zukunftslabor

7.7 Schlussfolgerungen zur Institutionalisierung Strategischer Vorausschau in das Regierungshandeln

Um strategische Vorausschau zu institutionalisieren, also zu einer regelmäßigen Anwendung von SV Methoden und politischen Auseinandersetzung mit SV Ergebnissen zu gelangen, ist eine angemessene Einbettung der Strategischen Vorausschau in Routinen, Strukturen und die Kultur der Verwaltung notwendig. Dabei muss aber mit großer Behutsamkeit vorgegangen werden, um nicht durch zu starre Formalisierung die für SV so wichtige Offenheit und Flexibilität für neue Perspektiven zu verbauen. Die Studie verweist auf einige Elemente, die in jedem Fall umgesetzt werden sollten, um die Zukunftsfähigkeit der Regierungsarbeit zu stärken. Dazu gehört:

- die verstärkte Koordination der SV Aktivitäten der Bundesregierung (Ausweitung des Ressortkreises),
- die Durchführung von ressortübergreifenden Prozessen für herausragende Zukunftsthemen wie insbesondere dem Klimawandel,
- die Einrichtung eines regierungsübergreifenden Horizon Scannings,
- der Ausbau der SV Kapazitäten in allen Ressorts und im Bundeskanzleramt,
- eine breite Kompetenzentwicklung in SV Methoden und Kooperationstechniken,
- die Qualitätssicherung von SV Ansätzen in der Regierung,
- eine verstärkte Interaktion mit der nationalen und internationalen SV Landschaft,

Diese Elemente sind jedes für sich sinnvoll, müssen jedoch, um nachhaltig Wirksamkeit zu entfalten, in ein Gesamtkonzept für SV Institutionalisierung eingebunden werden.

Die Studie skizziert **drei Optionen für eine ganzheitliche Institutionalisierung Strategischer Vorausschau**, die die genannten Anforderungen in verschiedenem Maße und auf verschieden Weise adressieren:

Eine vergleichende Bewertung der Optionen ergibt für alle drei eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum Status Quo. **Das höchste Potenzial für eine Adressierung der identifizierten Anforderungen besteht jedoch bei Option 3 dem gemeinschaftlich von den Ressorts getragenen Zukunftslabor**, das SV Prozesse und -Projekte in hoher Qualität bereitstellt und regelmäßig in Kabinettsitzungen und -klausuren einspeist. Indem dieses Modell die Vorteile der beiden anderen Optionen breite Akzeptanz bei den Ressorts (Option 1) und eine starke Integration fragmentierter Perspektiven (Option 2) kombiniert, hat es das größte Potential vorausschauende Regierungsführung deutlich voranzubringen. Es handelt sich jedoch um eine mutige Verwaltungsinnovation, die mit einem gewissen Risiko einhergeht und einigen Aufwand erfordert. Auf der anderen Seite **wird diese Innovation im Erfolgsfall erheblich dazu beitragen, die Kosten zu senken, die durch Reibungsverluste in den jetzigen fragmentierten Strukturen entstehen.**

Um den beschriebenen Veränderungsprozess erfolgreich anzustoßen, bedarf es schließlich eines grundsätzlichen politischen Willens von der Spitze der Bundesregierung. **Diese muss eine klare Vision einer vorausschauenden Regierungsführung verfolgen und sie immer wieder kommunizieren, sowohl nach Innen als auch in die Öffentlichkeit.** Die **Aufnahme von SV in eine regierungsweite Vereinbarung wird dabei – unabhängig von dem präferierten Institutionalisierungsmodell – als realistischster Weg gesehen**, um über die vorhandenen ressortspezifischen SV Aktivitäten hinauszugehen und insbesondere ressortübergreifende SV Aktivitäten zu fördern. Auf diese Weise könnten etwa die Themen für erste gemeinsame SV

Prozesse festgelegt werden. Zur Umsetzung der übergreifenden SV Projekte und für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Institutionalisierung Strategischer Vorausschau ist eine breite Führungskoalition unerlässlich. Dabei wird es auch darauf ankommen die SV Struktur effektiv mit anderen verwandten Governance-Strukturen insbesondere der Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen.

Langfristig ist zur Verankerung von vorausschauendem Regierungshandeln ein Wandel der Arbeits- und Denkkultur in der Verwaltung notwendig. Der dazu notwendige Kulturwandel kann nicht allein über Weiterbildung vorangetrieben werden, sondern muss auch Veränderungen in den Karrierestrukturen und –anreizen sowie des Führungsstils umfassen, da diese aktuell stark von dem Silodenken und der Gegenwartsfixierung geprägt sind.

Schließlich sollte der **Institutionalisierungsprozess ständig weitergeführt werden.** Entscheidend ist dabei eine breite Führungskoalition sowie ein offener lernender Prozess mit begleitender Beobachtung der Auswirkungen (Impact Assessment). Insbesondere diejenigen Elemente, die in unseren Interviews kontrovers beurteilt wurden wie etwa die „Superforecasting Plattform“ oder das „Zukunftsreporting“ sollten zunächst im kleinen Rahmen pilotiert und Schritt für Schritt angepasst werden. Aber auch die weithin begrüßten ressortübergreifenden SV Prozesse sollten sorgfältig beobachtet und basierend auf den Lehren aus dem ersten Prozess angepasst werden.

Entscheidend wird auch sein, dass die **Vereinbarung erster konkreter Themen für ressortübergreifende SV Prozesse zeitnah geschieht.** Konkrete Vorschläge für solche Themen könnten entsprechend der politischen Agenda des Koalitionsvertrages im Ressortkreis Strategische Vorausschau gemeinsam erarbeitet und in der ersten Kabinettklausur vereinbart werden.

8 Literaturverzeichnis

- Alford, John; Head, Brian (2017): Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. In: *Policy & Society* 36 (3), S. 397–413.
- Bock, Anne-Katrin; Krzysztofowicz, Maciej (2021): Scenarios for EU Rural Areas 2040. Contribution to European Commission's long-term vision for rural areas,. Hg. v. Publications Office of the European Union. Luxembourg (EUR 30755 EN).
- Bock, Anne-Katrin; Krzysztofowicz, Maciej; Rudkin, Jennifer; Winthagen, Vera (2020): Farmers of the Future. Hg. v. Publications Office of the European Union. Luxembourg (EUR 30464 EN). Online verfügbar unter <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122308>.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. 3rd ed. 2020. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Grundwissen Politik).
- Boston, Jonathan (2016a): Designing and Embedding a Strategic Foresight Capability. In: Jonathan Boston (Hg.): *Governing for the future. Designing democratic institutions for a better tomorrow*, Bd. 25. First edition 2017. Bingley: Emerald Group Publishing Limited (Public Policy and Governance, volume 25), S. 379–422.
- Boston, Jonathan (Hg.) (2016b): *Governing for the future. Designing democratic institutions for a better tomorrow*. First edition 2017. Bingley: Emerald Group Publishing Limited (Public Policy and Governance, volume 25).
- Brockmann, Kathrin (2013): Government Foresight/Integrating Foresight into Policy: Risk Assessment and Horizon Scanning in Singapore.
- Brozus, Lars (Hg.) (2018): Während wir planten: unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik ; Foresight-Beiträge 2018. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. (SWP-Studie,). Online verfügbar unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/58082>, zuletzt geprüft am 28.04.2021.
- Buehler, Ingmar; Döhrn, Julia; Brösamle, Klaus; Huber, Claudia K. (2013): Government Foresight in Deutschland. Ansätze, Herausforderungen und Chancen. Unter Mitarbeit von Stiftung Neue Verantwortung (SNV) (7). Online verfügbar unter https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/201304_impuls_nr_7_gf.pdf.
- Cagnin, Cristiano; Muench, Stefan; Scapolo, Fabiana; Störmer, Eckhard; Vesnic-Alujevic, L. (2021): Shaping and securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond. Hg. v. Publications Office of the European Union. Luxembourg (EUR 30802 EN,).
- Calof, Jonathan; Smith, Jack E. (2010): Critical success factors for government-led foresight. In: *Sci Public Policy* 37 (1), S. 31–40. DOI: 10.3152/030234210X484784.
- Centre for Strategic Futures (2019): Foresight. Tenth Anniversary Issue. Online verfügbar unter https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/CSF_Foresight_2019.pdf.
- Christensen, Tom; Fimreite, Anne Lise; Lægreid, Per (2007): Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations. In: *International Review of Administrative Sciences* 73 (3), S. 389–408.
- Committee for the Future (2020): Government report: Strategic foresight report from the Commission 2020 "Strategic Foresight – Charting the course towards a more resilient Europe"

For the. Statement of the Committee TuVL 3/2021 vp— E 130/2020 vp. Courtesy translation. Online verfügbar unter https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/TuVL_3_2021vp_E_130_2020_vp_EN_Final.pdf?csf=1&e=hCoNHg.

Cunnigham, Barton J.; Kempling James S. (2009): Implementing change in public sector organizations. In: *Management Decision* 47 (2), S. 330–344.

Danken, Thomas; Dribbisch, Katrin; Lange, Anne (2016): Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate. In: *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (1), S. 15–33.

Daviter, Falk (2015): The political use of knowledge in the policy process,. In: *Policy Sciences* 48 (4), S. 491–505.

Daviter, Falk (2017): Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems? In: *Public Policy and Administration* 34 (1).

Daviter, Falk; Hustedt, Thuriid; Korff, Valeska (2016): Contested Public Organisations: Knowledge, Coordination, Strategy. In: *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (1), S. 3–14.

Dunlop, Claire A.; Radaelli, Claudio M. (2018): The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies. In: *policy polit* 46 (2), S. 255–272. DOI: 10.1332/030557318X15230059735521.

European Commission (2020): COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL 2020 Strategic Foresight Report STRATEGIC FORESIGHT – CHARTING THE COURSE TOWARDS A MORE RESILIENT EUROPE COM/2020/493 final. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0493>.

European Commission (2021): COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL 2021 The EU's capacity and freedom to act COM/2021/750 final. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:750:FIN>.

Fuerth, Leon S. (2009): Foresight and anticipatory governance. In: *Foresight* 11 (4), S. 14–32. DOI: 10.1108/14636680910982412.

Fuerth, Leon S.; Faber, M. EvanH. (2012): Anticipatory Governance. Practical Updates. Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges. Online verfügbar unter <https://forwardengagement.org/anticipatory-governance/>, zuletzt geprüft am 27.04.2021.

Gaub, Florence (2019): Global Trends to 2030 Challenges And Choices for Europe. ESPAS European Strategy and Policy Analysis System.

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. 96/9. MPIfG Discussion Paper. Köln.

Heo, Kyungmoo; Seo, Yongseok (2021): Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. In: *Eur J Futures Res* 9 (1), S. 1–14. DOI: 10.1186/s40309-021-00179-y.

Hietanen, Olli (2018): Science and political decision-making – the Parliament of Finland’s Committee for the Future. Online verfügbar unter <https://vastuullinentiede.fi/en/reuse/science-and-political-decision-making-parliament-finlands-committee-future>.

Hustedt, Thurid; Veit, Sylvia (2014): Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. In: *dms* 7 (1), S. 17–36. DOI: 10.3224/dms.v7i1.16234.

Jacobi, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Online verfügbar unter http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAgsFs/FAgsF_47_Institutionalismus.PDF, zuletzt geprüft am 25.05.2015.

Jann, Werner (2009): Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 50 (3), S. 476–505.

Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2019): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In: Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, [Cham]: Springer; Springer Nature Switzerland AG (Springer reference live), S. 509–520.

Kahneman, D.; Rosenfield, Andrew M.; Gandhi, Linnea; Blaser, Tom (2016): NOISE: How to overcome the high, hidden cost of inconsistent decision making. In: *Harvard Business Review*.

Kaiser, Joseph H. (1965): Vorwort. In: Joseph H. Kaiser (Hg.): Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 7–9.

Kavanagh, Dennis; Richards, David (2001): Departmentalism and Joined-Up Government. Back to the future? In: *Parliamentary Affairs* 54 (1), S. 1–18.

Koskimaa, Vesa; Raunio, Tapio (2020): Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta. In: *The Journal of Legislative Studies* 26 (2), S. 159–179. DOI: 10.1080/13572334.2020.1738670.

Kotter, John P. (2011): Leading Change: Wie Sie Ihr Unternehmen in acht Schritten erfolgreich verändern. München: Vahlen.

Kreibich, Rolf (1991): Zukunftsforschung und Politik in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Schweiz. Weinheim: Beltz (ZukunftsStudien, 3).

Laws, David; Hogendoorn, Daniel; Karl, Herman (2014): Hot adaptation: what conflict can contribute to collaborative natural resource management. In: *Ecology and Society* 19 (2).

Maniam, Aaron (2019): Foresight for Governance in Singapore, 2019. Online verfügbar unter <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2019-05/CSF%20Sharing%20May%202019.pdf>.

Mayer-Ries, Jörg (2018): Government Innovation Lab: Ein Vorschlag zur Stärkung der ministerienübergreifenden Erschließung von Zukunftsthemen. Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) (IASS Discussion Paper). Online verfügbar unter https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item_3225888_5/component/file_3308889/content, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Mazzucato, Mariana (2021): Mission economy. A moonshot guide to changing capitalism. London: Allen Lane an imprint of Penguin Books. Online verfügbar unter <https://books.google.at/books?id=xyWyDwAAQBAJ>.

- Miller, Riel (Hg.) (2018): Transforming the future. Anticipation in the 21st century. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.4324/9781351048002>.
- OECD (2019): Strategic Foresight for Better Policies. Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures. Unter Mitarbeit von Joshua Polchar. Paris, zuletzt geprüft am 27.11.2020.
- Oomen, Jeroen; Hoffman, Jesse; Hajer, Maarten A. (2021): Techniques of futuring: On how imagined futures become socially performative. In: *European Journal of Social Theory*, 136843102098882. DOI: 10.1177/1368431020988826.
- Padbury, Peter (2020): An Overview of the Horizons Foresight Method: Using the "Inner Game" of Foresight to Build System-Based Scenarios. In: *World Futures Review* 12 (2), S. 249–258. DOI: 10.1177/1946756719896007.
- Radtke, Ina; Hustedt, Thuriid; Klinnert, Anne (2016): Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems? In: *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (1), S. 65–81.
- Ramírez, Rafael; Österman, Riku; Grönquist, Daniel (2013): Scenarios and early warnings as dynamic capabilities to frame managerial attention. In: *Technological Forecasting and Social Change* 80 (4), S. 825–838. DOI: 10.1016/j.techfore.2012.10.029.
- Ruck, Michael (2020): Planung - Prosperität - Partizipation. Planende Politikgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland. In: *INDES - Zeitschrift für Politik und Gesellschaft* (3), S. 77–88.
- Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Theorie).
- Schoemaker, Paul J. H. (2019): Attention and foresight in organizations. In: *Futures & Foresight Science* 1 (1), e5. DOI: 10.1002/ffo2.5.
- Schoemaker, Paul J. H.; Day, George S. (2020): Determinants of organizational vigilance: Leadership, foresight, and adaptation in three sectors. In: *Futures & Foresight Science* 2 (1). DOI: 10.1002/ffo2.24.
- School of International Futures (2021): Features of effective systemic foresight in governments around the world. Online verfügbar unter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985279/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf.
- Scott, Richard W. (2008): Institutions and Organizations: Ideas and Interests. 3. Aufl. Los Angeles: Sage.
- Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch), S. 35–47.
- Shoham, Shlomo (2011): Future Intelligence. 1. Auflage. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Simon, Herbert A. (1947): Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organisations. New York: The Free Press.

Staronova, Katarina (2010): Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. In: *Journal of Public Policy* 30 (1), S. 117–136.

Steinmüller, Karlheinz (2012): Zukunftsforschung in Deutschland - Versuch eines historischen Abrisses (Teil 1). In: *Zeitschrift für Zukunftsforschung* 1 (2012) (1), S. 6–19. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0009-32-34116>.

Störmer, Eckhard; Bontoux, Laurent; Krzysztofowicz, Maciej; Florescu, Elisabeta; Bock, Anne-Katrin; Scapolo, Fabiana (2020): Foresight – Using Science and Evidence to Anticipate and Shape the Future. In: *Science for Policy Handbook*: Elsevier, S. 128–142.

Süß, Winfried (2004): "Rationale Politik" durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966-1975. In: Stefan Fisch und Wilfried Rudloff (Hg.): *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 329–348.

Tapio, Petri; Heinonen, Sirkka (2018): Focused Futures from Finland. In: *World Futures Review* 10 (2), S. 111–135. DOI: 10.1177/1946756718754847.

Tesh, John (2016): Preparing governments for long term threats and complex challenges. Discussion Note. OECD. Paris (High Level Risk Forum Policy Seminar). Online verfügbar unter <https://www.oecd.org/gov/Preparing-governments-for-long-threats-and-complex-challenges.pdf>.

Tetlock, Philip E.; Gardner, Dan (2015): *Superforecasting. The art and science of prediction*. First paperback edition. New York: Broadway Books.

Tönurist, P.; Hanson, A. (2020): Anticipatory innovation governance: shaping the future through proactive policy making. OECD. Paris (OECD Working Papers on Public Governance, 44).

van Woensel, Lieve (2021): Evidence for policy-making Foresight-based scientific advice. EPRS | European Parliamentary Research Service. Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282021%29690529.

Veit, Sylvia (2010): *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*. Zugl.: Potsdam, Univ., Diss, 2009. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 16). Online verfügbar unter <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=751990>.

Wanckel, Camilla (2019): The electronic sustainability assessment tool eNAP - Increasing analytical capacities in sustainability impact assessments (SIAs)? A Case Study. Tagung der "Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft" der DVPW am 19./20.9.2019 in Speyer.

Weingart, Peter (1999): Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. In: *Sci Public Policy* 26 (3), S. 151–161. DOI: 10.3152/147154399781782437.

Wilkinson, Angela (2017): *Strategic Foresight Primer*. European Political Strategy Center. Online verfügbar unter https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/epsc_-_strategic_foresight_primer.pdf.

Witte, Eberhard (1999): Das Promotorenmodell. In: Jürgen Hauschildt und Hans Georg Gemünden (Hg.): *Promotoren*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 11–41.

9 **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Skizze des Studiendesigns.....	10
Abbildung 2: Skizze des Studiendesigns (AP2).....	24
Abbildung 3: Im Vergleich Weak Signals.....	27
Abbildung 4: Übersicht der Foresight-Aktivitäten der finnischen Regierung.....	30
Abbildung 5: Themen des Ausschusses für die Zukunft in der aktuellen Legislaturperiode	33
Abbildung 6: Abfolge der finnischen Zukunftsreports von Regierung und Parlament.....	35
Abbildung 7: Portfolio des GO-Science Futures Teams	40
Abbildung 8: Eine der von CSF erstellten 18 Karten zu Driving Forces of Change für Singapur (Bereich Wirtschaft)	43
Abbildung 9: Beispielberichte des JRC Competence Centre Foresight	45
Abbildung 10: JRC Competence Centre Foresight	46
Abbildung 11: JRC Competence Centre on Foresight Workshop zur Diskussion von Megatrend Implikationen (Störmer et al. 2020)	47
Abbildung 12: Skizze des Studiendesigns (AP3).....	50
Abbildung 13: Teilausschnitt des MaxQDA Codesystems zur Auswertung der Interviews.....	51
Abbildung 14: Institutionalisierung SV in der Bundesregierung im Zeitverlauf.....	52
Abbildung 15: Etablierung von Strategischer Vorausschau in den Ressorts (inkl. BKAm)	53
Abbildung 16: Anzahl der Interviewten, die diese Barrieren erwähnten (n=28)	59
Abbildung 17: Use Cases Übersicht.....	64
Abbildung 18: Anzahl der Interviewten mit diesen Erwartungen an SV im Regierungshandeln	65
Abbildung 19: Bewertung der Use Cases in den nationalen Interviews	67
Abbildung 20: Anzahl der Interviewten, die diese Rolle für das Bundeskanzleramt nannten (n=29).....	79
Abbildung 21: Anzahl der Interviewten die sich kritisch zu einigen Funktionen äußerten (n=29).....	79
Abbildung 22: Skizze des Studiendesigns (AP 5)	86
Abbildung 23: Darstellung der regierungsinternen SV Akteure und deren Aufgaben in Option1.....	96
Abbildung 24: Darstellung der regierungsinternen SV Akteure und deren Aufgaben in Option 2	101

Abbildung 25: Darstellung der regierungsinternen SV Akteure und deren Aufgaben in Option 3	108
Abbildung 26: Bewertung des relativen Fortschritts der durch die Institutionalisierungsoptionen erreicht werden kann (Status Quo = Mittelpunkt)	109

10 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AG KFE	Arbeitsgemeinschaft Krisenfrüherkennung
AP	Arbeitspaket
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BEPA	Bureau des Conseillers de Politique Européenne
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CF	Committee for the Future
ChefBK	Chef des Bundeskanzleramts
CPRS	Central Policy Review Staff
CSF	Centre for Strategic Futures
DCDC	Development, Concepts and Doctrine Centre
DKOR	Diplomatische Korrespondenz
eNAP	Digitales Tool zur Prüfung von Nachhaltigkeitsauswirkungen von Gesetzen
EPRS	European Parliamentary Research Service
EPTA	European Parliamentary Technology Assessment
ESPAS	European Strategy and Policy Analysis System
EU	Europäische Union
EUISS	European Union Institute for Security Studies
FACT	Future Analysis Cooperation Tool
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GFG	Government Foresight Group
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

GIDS	German Institute for Defence and Strategic Studies
GRF	Government Report on the Future
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs
HS	Horizon Scanning
HSC	Horizon Scanning Centre
IRAHSS	International Risk Assessment and Horizon Scanning Symposium
MA	Mitarbeiter:innen
MP	Ministerpräsident:innen
NKR	Normenkontrollrat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PCO	Privy Council Office
PHC	Policy Horizons Canada
PMSU	Prime Minister's Strategy Unit
PMO	Prime Minister's Office
PRI	Policy Research Initiative
SAR	Aufbaustab Strategie-, Analyse- und Resilienz-Zentrum (SAR) besteht aus Mitarbeiter:innen des AA, BMVg und BMI (Federführung)
SCAR	Standing Committee on Agricultural Research
SDGs	Sustainable Development Goals
SITRA	The Finnish Innovation Fund Sitra
SFN	Strategic Futures Network
SP+	Scenario Planning Plus
StA NHK	Staatssekretärausschuss für nachhaltige Entwicklung
STOA	Science and Technology Options Assessment
SV	Strategische Vorausschau
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UAL-AG	Unterabteilungsleiter
UBA	Umweltbundesamt
UKPPS	UK Policy Planning Staff
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VTT	Technical Research Centre of Finland

11 Kurzes Glossar der verwendeten Begriffe aus der Strategischen Vorausschau

Futures Literacy bezeichnet die Fähigkeit das Denken über die Zukunft bewusst zu nutzen, um besser mit der Unsicherheit komplexer Systeme umgehen zu können. Dazu gehört insbesondere ein Verständnis davon, wie die Erwartungen an Zukunft den Blick auf Gegenwart prägen aber auch die Fähigkeit diese Annahmen über Zukunft (anticipatory assumptions) systematisch zu reflektieren und sich andere Zukünfte vorzustellen. Eine von der UNESCO entwickelte Herangehensweise, um diese Fähigkeit auszubilden, ist das Futures Literacy Lab.⁴⁶

Futures Wheel ist eine graphische Methode, um direkte und indirekte Auswirkungen einer Entwicklung, also Fragen vom Typ „Was wäre wenn?“, zu durchdenken. Ausgehend von einem einzelnen möglichen Ereignis in der Zukunft werden zunächst die unmittelbaren und dann die weiteren Auswirkungen in einem Kreis aufgetragen. Die Methode wird oft eingesetzt, um erste Zukunftsüberlegungen in Gruppen zu strukturieren, z.B. als Auftakt einer  Szenarioentwicklung.

Horizon Scanning bezeichnet eine systematische Erfassung von Anzeichen für Wandel. Dies kann sowohl etablierte  Trends als auch erste frühe, noch unsichere Entwicklungen Weak Signals umfassen. Die Ansätze zum Horizon Scanning reichen von manueller Auswertung wenig beachteter „Randquellen“⁴⁷ bis zu automatisiertem KI gestützten Data Mining. In der Regel wird großer Wert auf die Diversität der Perspektiven von Quellen und einspeisenden Personen (Scouts) gelegt. Oft werden die „Signale“ nach verschiedenen Kriterien bewertet (z.B. Reichweite, Dynamik) und visuell aufbereitet (z.B. in Dashboards oder Trendradaren). Einige Regierungen (z.B. Kanada, UK, Singapur) führen solche Horizon Scans kontinuierlich durch und stellen sie breit in der Regierung zur Verfügung. In Deutschland betreibt z.B. das BMU ein intensives Horizon Scanning, um Entwicklungen mit Umweltauswirkungen frühzeitig zu identifizieren. Auch manche Unternehmen betreiben interne Horizon Scanning Netzwerke, in denen Beobachtungen ausgetauscht und diskutiert werden.

Prospektive Modellierung umfasst als Oberbegriff verschiedene datengestützte Modellierungsansätze, wie bspw. systemdynamische oder agentenbasierte Modellierung, die das Ziel verfolgen, zukünftige Entwicklungen von ausgewählten Faktoren innerhalb klar definierter Systemgrenzen zu simulieren.

Superforecasting Plattform, Forecasting Turniere oder **Prediction Markets** sind Plattformen, auf denen Einschätzungen über das Eintreffen bestimmter Ereignisse abgegeben werden. Studien (bspw. Tetlock und Gardner 2015) zeigen, dass sich aus dem Mittelwert sehr vieler Einschätzungen eine gute Genauigkeit ergibt. Gleichzeitig konnte in den Studien belegt werden, dass manche Personen („Superforecaster“) besonders hohe Trefferquoten erzielen. Einige Regierungen (USA, UK, Tschechien, Niederlande) nutzen solche „Superforecasting Netzwerke“ als Informationsquelle, z.B. als Ergänzung zur geheimdienstlichen Aufklärung und um blinde Flecken der Inhouse-Expertise zu vermeiden, aber auch um „Superforecaster“ zu identifizieren.

⁴⁶ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372349>

⁴⁷ z.B. aus Kunst und Literatur

Szenarioprozesse entwickeln denkbare Zukunftsbilder durch Bündelung und Strukturierung der Perspektiven von Akteuren mit möglichst unterschiedlichen Hintergründen. Dies können z.B. Situationen sein, auf die sich eine Gruppe einstellen sollte (Umfeldszenarien) oder ganze Veränderungsprozesse (Transformationsszenarien). Die Szenarioentwicklung ist ein sehr etablierter Ansatz der Strategischen Vorausschau. Entsprechend vielfältig sind die Vorgehensweisen. Dabei fließen häufig vorbereitende SV Analysen (z.B.  Horizon Scanning) ein. Ein in Deutschland gängiges Verfahren ist die Zerlegung eines Themas in einzelne Aspekte (Schlüsselfaktoren), die zunächst getrennt behandelt und am Schluss wieder zu konsistenten Zukunftsbildern zusammengesetzt werden.

Trends sind beobachtete Veränderungen im Zeitverlauf, von denen erwartet wird, dass sie sich eine Zeit lang fortsetzen werden. Ein **Megatrend** ist ein Trend, der sowohl robust in seinem Verlauf als auch tiefgreifend und weitreichend in seiner Wirkung ist. Verschiedene Zusammenstellungen von Megatrends (z.B. JRC Megatrend Hub umfassen Aspekte wie Urbanisierung und Klimawandel).

Visioning (oder Leitbild) Prozesse ermöglichen die Auseinandersetzung mit wünschenswerten Zukünften. Eine Vision soll einer Gruppe Orientierung und Motivation in der alltäglichen Arbeit bieten und den Zusammenhalt stärken. Sie beschreibt klar und inspirierend eine für alle Gruppenmitglieder wünschenswerte Zukunft. Dies umfasst - je nach Ausrichtung - innere Aspekte z.B. Formen der Zusammenarbeit oder aber nach außen gerichtete ehrgeizige Ziele, die die Gruppe erreichen möchte. Entsprechend reichen auch die Zielgruppen von dem engeren Kreis der Teammitglieder bis zu Akteuren der Außenwelt z.B. Kooperationspartner:innen. Methodisch kommt es bei Visioning Prozessen vor allem darauf an, einen Raum zu schaffen, in dem der offene Austausch über Wertvorstellungen angeregt wird, da Werte Diskurse in der alltäglichen Arbeit oft wenig präsent sind.

Weak Signals sind Beobachtungen, die Irritation auslösen und als Hinweis auf mögliche Veränderung interpretiert werden, ohne dass eine Aussage über die Wahrscheinlichkeit getroffen werden kann. Welche Weak Signals wahr- und ernstgenommen werden, hängt stark von den Filtern der beobachtenden Person/Organisation ab. Ein Weak Signal  Horizon Scanning zielt oft darauf ab, diese Filter zu erweitern und eine breitere Palette von Weak Signals in die Interpretation der Gegenwart einzubeziehen.

Wildcards sind vorstellbare aber zeitlich nicht einschätzbare Ereignisse, deren Auswirkungen das komplette betrachtete System erschüttern würden. Eine Wildcard widerspricht allgemeinen Erwartung und wird von den beteiligten Akteuren als nicht planungsrelevant erachtet und erfordert daher einen spezifischen Umgang in Foresight Prozessen.

Ähnlich gelagert ist das Konzept des **Schwarzen Schwans/Black Swans**, nur wird hier stärker der Aspekt betont, dass man sich diese Ereignisse aufgrund eines unzureichenden Verständnisses des Systems („Schwäne sind immer weiß“) nicht vorstellen kann, sie aber nach ihrem Eintreten in den Erwartungshorizont eingebaut werden.

Zukunfts-Biases sind Wahrnehmungsverzerrungen, die sich besonders in unserem Blick auf Zukunft bemerkbar machen, der durch Erfahrungen aus der Vergangenheit geprägt ist. Beispiele sind die weit verbreitete „End of History Illusion“ d.h. die Annahme, dass eine Entwicklung (z.B. der eigenen Persönlichkeit oder einer Technologie) weitgehend abgeschlossen ist sowie der Halo/Horns Effekt d.h. die Tendenz einzelne positive/negative Aspekte auf die Bewertung eines ganzen Systems zu übertragen.

12 Annex

Internationale Fallstudien Quellen und Interviewpartner:innen

Tabelle 4: Internationale Interviewpartner:innen

Finnland	Professor Toni Ahlqvist: Senior Mitglied der Government Foresight Group (GFG), Finland Futures Research Centre, University of Turku
	Olli Hietanen: Counselor des Committee for the Future des Finnischen Parlaments
	Jaana Tapanainen-Thiess: Chief Senior Specialist , Prime Minister's Office (PMO), Secretary General GFG (im Rahmen von OECD GFC Meeting)
Vereinigtes Königreich	Ruth Marshall, Head of Futures Capability, Government Office for Science
	Cat Tully, School of International Futures
	Sue Evans, Head of Futures HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs)
Kanada	Kristel Van der Elst, Director General
	Peter Padbury, Chief Futurist
Europäische Kommission	Fabiana Scapolo, Leiterin Competence Centre Foresight, Joint Research Centre (JRC) (Kurzinterview)

Tabelle 5 Quellen und Sekundärliteratur aus AP2

Übergreifend Finnland, Vereinigtes Königreich, Singapur, Kanada	Heo, Kyungmoo; Seo, Yongseok (2021): Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. In: Eur J Futures Res 9 (1), S. 1–14. DOI: 10.1186/s40309-021-00179-y.
	School of International Futures (2021): Features of effective systemic foresight in governments around the world. Unter Mitarbeit von Anne Bowers, Cat Tully, Iman Jamall, Mary Carenbauer, Peter Glenday and Ruth Beveridge
	Boston, Jonathan (Hg.) (2016): Governing for the future. Designing democratic institutions for a better tomorrow. First edition 2017. Bingley: Emerald Group Publishing Limited (Public Policy and Governance, volume 25).
Finnland	Koskimaa, Vesa; Raunio, Tapio (2020): Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta. In: The Journal of Legislative Studies 26 (2), S. 159–179. DOI: 10.1080/13572334.2020.1738670.
	Hietanen, Olli (2018): Science and political decision-making – the Parliament of Finland's Committee for the Future. Online verfügbar unter https://vastuullinentiede.fi/en/reuse/science-and-political-decision-making-parliament-finlands-committee-future . https://vnk.fi/en/foresight
	Committee for the Future (2021): Statement of the Committee TuVL 3/2021 vp– E 130/2020 vp. Government report: Strategic foresight report from the Commission 2020 "Strategic Foresight – Charting the course towards a more resilient Europe". Helsinki.
Singapur	https://www.csf.gov.sg/ Centre for Strategic Futures (2019): Foresight. Tenth Anniversary Issue. Online verfügbar unter https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/CSF_Foresight_2019.pdf
Spanien	https://www.espana2050.com/

Kanada	https://horizons.gc.ca/en/home/ Padbury, Peter (2020): An Overview of the Horizons Foresight Method: Using the „Inner Game“ of Foresight to Build System-Based Scenarios. In: World Futures Review 12 (2), S. 249–258. DOI: 10.1177/1946756719896007.
Spanien	https://www.espana2050.com/espana2050 https://second.wiki/wiki/oficina_nacional_de_prospectiva_y_estrategia#cite_note-2
Europäische Kommission	(European Commission 2020, 2021; Störmer et al. 2020; van Woensel 2021)

Leitfaden nationale Interviews (komprimiert)

Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung. Interviewleitfaden⁴⁸

Modul 1. Status Quo Strategische Vorausschau (SV)

- Was ist Ihre Perspektive auf SV?
- Wie sehen Sie den Stand SV in Ihrem Bereich?
- Was sind mögliche zukünftige Einsatzfelder in Ihrem Bereich?

Modul 2. Bedarfe, Optionen, Barrieren von SV Institutionalisierung

- Aus Ihrer Sicht: Was sind die Haupthemmnisse vorausschauenden Handelns in der politisch-administrativen Realität und wie könnte diesen begegnet werden?
- Welche Rollenverteilung zwischen zentralen (außerhalb des eigenen Ressorts) und dezentralen Einheiten (im eigenen Haus) wäre aus Ihrer Sicht am sinnvollsten, um Strategische Vorausschau in der Bundesregierung organisatorisch zu verankern?
- Was würden Sie von de/zentralen Unterstützungseinheiten erwarten?
- Wie müsste aus Ihrer Sicht die Schnittstelle von SV zur Umsetzung gestaltet sein?
- Mit welchen anderen Prozessen müsste die SV koordiniert sein?
- Wie könnte eine Institutionalisierung SV erreicht werden? Wer wären Treiber/Verbündete? Wer müsste überzeugt werden? Welche Barrieren könnte es geben?

Modul 3. Use Cases (Auswahl von 2-3 Fällen nach Interesse)

Wie beurteilen Sie folgende möglichen Elemente einer institutionalisierten SV („Use Cases“)?

- Ein ressortübergreifendes  „Horizon Scanning“ (vgl. Kasten 1)
- Regelmäßiges Zukunftsreporting der Regierung gespeist von allen Ressorts
- Ressortübergreifende SV Prozesse für strategisch besonders relevante Vorhaben
- Verankerung Zukunfts-Denken in der Arbeitskultur der Verwaltung
- Regulative Institutionalisierung (z.B. in GGO)
- Ressortübergreifende Nutzung von  Forecasting Plattformen/Prediction Markets (siehe Kasten 2)

⁴⁸ Der Leitfaden wurde jeweils angepasst an Ebene und Fachgebiet der Interviewpartner:innen

Kasten 1: Horizon Scanning

Unter „Horizon Scanning“ versteht man in der SV eine systematische Erfassung von Anzeichen für Wandel. Diese kann sowohl etablierte Trends als auch „schwache Signale“ für neue Entwicklungen umfassen. Die Erfassung kann durch verschiedene Ansätze erfolgen von manuellem scouting bis zum automatisierten Data Mining. Die Ergebnisse können bspw. in Berichtsform, in einer Datenbank oder auf einer digitalen Plattform dargestellt werden. In der Regel wird großer Wert auf die Diversität der Perspektiven von Quellen und einspeisenden Personen (Scouts) gelegt. Oft werden die „Signale“ nach verschiedenen Kriterien bewertet (z.B. Reichweite, Dynamik) und visuell aufbereitet (z.B. in Dashboards oder Trendradar). Einige Regierungen (z.B. Kanada, UK) führen solche Horizon Scans kontinuierlich durch und stellen sie breit in der Regierung zur Verfügung. In Deutschland betreibt z.B. das BMU ein intensives HS um Entwicklungen mit Umweltauswirkungen frühzeitig zu identifizieren.

Kasten 2: Forecasting Plattformen

Forecasting Turniere oder Prediction Markets sind Plattformen, auf denen Einschätzungen über das Eintreffen bestimmter Ereignisse abgegeben werden. Die Erfahrung zeigt, dass sich aus dem Mittelwert sehr vieler Einschätzungen eine gute Genauigkeit ergibt. Gleichzeitig erzielen manche Personen („Superforecaster“) besonders hohe Trefferquoten. Manche Regierungen (US, UK, Tschechien, Niederlande) nutzen solche „Superforecasting Netzwerke“ als Informationsquelle z.B. als Ergänzung zur geheimdienstlichen Aufklärung, um blinde Flecken der inhouse Expertise zu adressieren oder „Superforecaster“ zu identifizieren. Ein Beispiel ist die Cosmic Bazaar Plattform in Großbritannien. Seit dem Start der Website im April 2020 wurden mehr als 10.000 Prognosen von 1.300 Personen aus 41 Regierungsstellen und mehreren verbündeten Ländern abgegeben. Etwa 200 Personen bearbeiten regelmäßig die 30-40 Fragen die zu jeder Zeit live sind⁴⁹.

⁴⁹ <https://www.economist.com/science-and-technology/2021/04/15/how-spooks-are-turning-to-superforecasting-in-the-cosmic-bazaar>