

# Missionen mit Wirkung

Ein Praxisleitfaden zur Formulierung  
erfolgreicher Missionen

Focus Paper | #17

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

April 2024

### Herausgeber

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
www.bertelsmann-stiftung.de

### Verantwortlich

Dr. Daniel Schraad-Tischler  
Dr. Jan Breitingner

### Autoren

Dr. Florian Wittmann  
Dr. Andreas Hummler  
Daniel Posch  
Dr. Ralf Lindner

### Mitarbeit

Réka Bátor

### Zitationshinweis

Wittmann, F., Hummler, A., Posch, D., Lindner, R. (2024).  
Missionen mit Wirkung: Ein Praxisleitfaden zur  
Formulierung erfolgreicher Missionen.  
Bertelsmann Stiftung, Nachhaltige Soziale  
Marktwirtschaft Focus Paper #17.  
<https://doi.org/10.11586/2024034>

### Layout

Markus Diekmann

### Bildnachweis

© Ayesha - stock.adobe.com

DOI 10.11586/2024034

### Zum Papier

Dieses Focus Paper ist eine gemeinsame Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung und des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung ISI und erscheint im Rahmen des Projekts „Innovations- und Gründungsdynamik stärken“ der Bertelsmann Stiftung. Die vorgestellten Ansätze sowie Handlungsempfehlungen sollen einen Orientierungsrahmen für das Aufsetzen Missionsorientierter Politiken bieten und durch Folgestudien ergänzt werden.

### Über die Bertelsmann Stiftung

Mit ihren Projekten, Studien und Veranstaltungen regt die Bertelsmann Stiftung Debatten an und gibt Impulse für gesellschaftliche Veränderungen. Gemeinnützige Arbeit und nachhaltige Wirkung sind die Grundlagen ihres Handelns. Nachhaltig soll auch das Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell sein, welches in Deutschland verfolgt wird. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Teilhabe innerhalb planetarer Grenzen produktiv miteinander verbinden. Das ist der Kerngedanke der Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft. Einen zentralen Hebel hierfür stellt die Innovations- und Gründungsdynamik im Land dar. Nur durch eine Steigerung dieser Dynamik wird es möglich sein, den heutigen Wohlstand zu erhalten und unsere Wirtschaft und Gesellschaft ökologisch nachhaltig und zukunftsfähig zu gestalten.

# Missionen mit Wirkung:

Ein Praxisleitfaden zur Formulierung  
erfolgreicher Missionen

Focus Paper | #17

Dr. Florian Wittmann\*

Dr. Andreas Hummler\*

Daniel Posch\*\*

Dr. Ralf Lindner\*

\* Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung

\*\* Bertelsmann Stiftung

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
<b>1. Einleitung: Erfolgreiche Missionen formulieren</b>	<b>8</b>
<i>Grundsätze der Missionsformulierung</i>	10
<b>2. Zentrale Aspekte der Missionsformulierung</b>	<b>11</b>
2.1. Allgemeine Kriterien der Missionsformulierung	11
<i>Unterstützungstool zur Missionsformulierung</i>	17
<i>Formulierungshilfe für die Kernaussagen einer Mission</i>	18
<b>3. Missionsformulierungsprozess:     Zentrale Komponenten, Ablauf und Kontextbedingungen</b>	<b>19</b>
3.1 Zentrale Komponenten und Ablauf	19
3.2 Missionen im jeweiligen Kontext gestalten	22
3.3 Einfluss der Ausgangssituation auf den Formulierungsprozess	23
<b>4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen</b>	<b>27</b>
Executive Summary	29
Literatur	32

# Zusammenfassung

Missionsorientierte Politik hat sich in den letzten Jahren zu einem prominenten und viel diskutierten Ansatz entwickelt. In zahlreichen OECD-Ländern wie auch auf EU-Ebene werden inzwischen Initiativen umgesetzt, die einer missionsorientierten Logik folgen. Auch in Deutschland hat die Debatte um eine stärker transformativ ausgerichtete Politik Fahrt aufgenommen. Die Absicht und Empfehlung, missionsorientierte Ansätze verstärkt einzusetzen sowie weiterzuentwickeln, findet mittlerweile prominente Erwähnung im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung, in diversen Strategiepapieren deutscher Bundesministerien sowie im Gutachten der Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI). Im Zuge der Hightech-Strategie-2025 hat man hierzulande bereits einen ersten Umsetzungsversuch missionsorientierter Politik gewagt. Dieser wurde im Rahmen der „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ des BMBF (2023) weiterentwickelt.

## Transformative Politik ist sehr voraussetzungsreich

Im Vergleich zu etablierten Ansätzen ist missionsorientierte Politik ausgesprochen anspruchsvoll in der Umsetzung. Sie erfordert ein Abwägen zwischen Missionszielen, Steuerungsmechanismen und Anreizstrukturen, zu dem es bislang nur relativ wenig praktische Politik-erfahrung gibt.

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass Missionsorientierung in der Praxis mitunter als Label für bestehende Politikansätze gebraucht wird, ohne jedoch die Herangehensweise an die Politikgestaltung zu ändern. Noch häufiger ist aber der Fall, dass in bester Absicht versucht wird, missionsorientierte Politik zu implementieren, die erfolgreiche Umsetzung aber an fehlender gemeinsamer Orientierung der Akteure scheitert.

## Missionsorientierte Politik steht und fällt mit einer erfolgreichen Missionsformulierung

In Deutschland hat sich in den letzten Jahren eine intensive Diskussion zur Gestaltung sowie zu den Gelingensbedingungen und institutionellen Arrangements missionsorientierter Politik entwickelt. An konkretem Orientierungs- und Handlungswissen für die mit der Gestaltung und Umsetzung von Missionen betrauten Akteure mangelt es allerdings weiterhin. Das gilt vor allem für den ersten entscheidenden Schritt missionsorientierter Politik: die erfolgreiche Formulierung geeigneter Missionen.

Der Erfolg missionsorientierter Politiken steht und fällt mit diesem Schritt. Schließlich hat der Formulierungsprozess zur Aufgabe, die wesentlichen Akteure zu mobilisieren, die Legitimität der Mission von Beginn an sicherzustellen sowie hinreichende Orientierung für alle Beteiligten zu geben – sowohl bei der Auswahl geeigneter Instrumentenmixe und Steuerungsmodi als auch bei der späteren Umsetzung.

## Praxisleitfaden zur Formulierung erfolgreicher Missionen

Dieser Beitrag zielt darauf ab, politischen Akteuren, die einen Missionsformulierungsprozess designen, moderieren oder begleiten sollen, eine möglichst praxisnahe Hilfestellung zu bieten. Dies umfasst Antworten auf die Fragen, wie Missionen formuliert werden sollten, damit ihre Wirkung maximiert werden kann, und welche Anforderungen der Formulierungsprozess erfüllen sollte, damit die festgelegten Ziele handlungsleitend für die beteiligten Akteure werden.

Auf einige **zentrale Grundsätze**, die bei der Formulierung von Missionen zu sind, folgt eine kurze „**Checkliste für Praktiker:innen**“ sowie eine **Formulierungshilfe für die Kernaussage einer Mission**. Erstere soll Mis-

sionsverantwortlichen als Selbstreflexionstool dienen. Letztere kann als Orientierungshilfe dafür verstanden werden, wie die Kernaussage einer Mission aussehen kann.

Zudem **identifiziert** der vorliegende Beitrag **fünf zentrale Komponenten des Missionsformulierungsprozesses** und **beleuchtet die unterschiedlichen Entscheidungen**, welche **im Zuge der Prozessgestaltung** von den Missionsverantwortlichen getroffen werden müssen.

Sollen Formulierungsprozesse gelingen, müssen sie sich an den vorherrschenden Kontext anpassen. Deshalb werden zuletzt **unterschiedliche, archetypische Ausgangspunkte für Missionsformulierungsprozesse mitsamt den Rahmenbedingungen** und daraus abgeleiteten **Prioritäten skizziert**. Sie sollen **Hinweise** darauf liefern, welche **Schwerpunktsetzung und Aspekte** in der **jeweiligen Situation besonders zu berücksichtigen** sind.

## Grundsätze einer erfolgreichen Missionsformulierung

- Missionsformulierung erfordert einen Perspektivenwechsel und ein **Denken ausgehend von Problemen**. Damit einher geht ein **ressort- und sektorübergreifender Handlungsansatz**. Missionen mit transformativem Charakter können zumeist nicht erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie in einem starren Zuständigkeitskorsett stecken.
- Der **Prozess der Missionsformulierung** stellt einen Präzisierungsschritt dar, bei dem **realistische und handhabbare Zielsetzungen auf Basis spezifischer Probleme definiert werden**. Es gilt, Schwerpunkte zu setzen und ausgewählte Problemstellungen innerhalb gesellschaftlicher Herausforderungen zu priorisieren. Dazu gehört **explizit auszuweisen, welche konkreten Aspekte bearbeitet werden sollen**.
- **In puncto Ambitionsniveau** sollte eine *Philosophie des Pragmatismus* handlungsleitend sein. Ein überambitioniertes, potenziell unerreichbares Ziel oder auch ein zu knapp bemessener Zeithorizont bedrohen die Mobilisierungsfunktion und untergraben die Legitimität von Missionen. Der **Fokus sollte auf**

**Missionen mit gesellschaftlichem Transformationspotenzial** liegen.

- Transformative Missionen sind komplex, und ihre Umsetzung kann sich über **mehrere Legislaturperioden** erstrecken. **Zeitliche Zwischenziele** können dabei Orientierung geben und bei der konkreten Operationalisierung helfen.
- Am Ende des Formulierungsprozesses sollte allen Beteiligten ein klarer Handlungsauftrag kommuniziert werden können. Deshalb **braucht es inhaltlich abgestimmte und quantifizierbare Ziele**. Das wiederum ist eine **Voraussetzung für die Identifizierung geeigneter Handlungsinstrumente**.
- **Zeitliche Zwischenziele** erlauben es die **Mission weiter zu konkretisieren** bzw. Meilensteine zu definieren. Demgegenüber **ermöglicht die Festlegung von Unterzielen** – auf inhaltliche Teilaspekte – einen **zusätzlichen Schritt** von der Formulierung **hin zur konkreten Operationalisierung bzw zum Design der Maßnahme**
- Damit Missionen nicht zu einer losen Sammlung unverbundener Zielsetzungen verkommen, **sollte bei der Zielfestlegung** – vor allem mit Blick auf zeitliche Zwischen- und inhaltliche Unterziele – **auf deren enge inhaltliche Verknüpfung geachtet werden**.
- Der **Missionsformulierungsprozess** beschränkt sich nicht auf die Zielsetzung, sondern **bereitet die darauffolgenden Phasen des Instrumentendesigns wie auch der Implementierung vor**. Diese bauen auf einem gemeinsamen Verständnis von der Mission, einer gemeinsamen Ausrichtung und einer möglichst hohen Legitimität der Mission auf. **Folglich basiert der Missionsformulierungsprozess auf zeit- und diskussionsintensiven Entwicklungs- und Aushandlungsprozessen**.

## Essenzielle Komponenten des Missionsformulierungsprozesses

Eine ausformulierte Mission ist das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen verschiedenen Akteuren. Die Ausgestaltung sowie die Schwerpunktsetzung dieses Prozesses hängen von der jeweiligen Ausgangs-

situation bzw. dem Kontext ab. Ein „One size fits all“-Vorgehen existiert nicht.

Allerdings lassen sich auf Basis der bisherigen politischen Praxis und der Begleitforschung fünf zentrale Komponenten des Missionsformulierungsprozesses identifizieren. Die Berücksichtigung dieser Komponenten sollte es den verantwortlichen Akteuren erlauben, geplante bzw. bestehende Prozessarchitekturen kritisch zu hinterfragen, gezielt weiterzuentwickeln und dadurch Möglichkeitsräume zu nutzen. Die Komponenten umfassen:

1. **Rollen und Verantwortlichkeiten:** Wer ist verantwortlich? Welcher Akteur nimmt welche Rolle ein?
2. **Stakeholderbeteiligung:** Welche Akteure sollten aus welchen Gründen und wann einbezogen werden? Was ist deren Funktion während der Missionsformulierung?
3. **Aushandlungs- und Entscheidungsformate:** Welchen Regeln folgt die Aushandlung? Wie werden die Ziele kodifiziert, und wer entscheidet schlussendlich über die Missionsformulierung?
4. **Einbettung der Zielsetzung in den jeweiligen Kontext:** Wie verhalten sich die Missionsziele zum Status quo? Welche Ressourcen stehen zur Missionsumsetzung zur Verfügung?
5. **Bewertung der Plausibilität und Kohärenz der Missionsformulierung:** Sind die zentralen Anforderungen an die Missionsformulierung erfüllt? Woraus ergibt sich die Legitimation der Missionsformulierung? Bestehen Zielkonflikte mit anderen politischen Vorhaben oder Missionen?

## Die Kontextbedingungen beachten

Missionen und damit auch deren Formulierungsprozesse finden nicht in einem „politischen Vakuum“ statt. Vielmehr sind sie in bestehende politische Dynamiken und Entwicklungen eingebettet. Die Schwerpunktsetzung wie auch die An- und Herausforderungen für den Prozess ergeben sich aus dem gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Kontext. Dieser prägt den Möglichkeitsraum zur Formulierung von Missionen in Bezug auf mögliche Narrative, Akteursmobilisierung,

politische Durchsetzbarkeit etc. Die empirische Evidenz zeigt, dass sich **nur unter Berücksichtigung von Ausgangssituation und Kontext** ressort- und sektorübergreifend akzeptierte und unterstützte Missionen formulieren lassen.

Um hierbei Hilfestellung zu geben, skizziert das Papier eine Reihe von denkbaren archetypischen **Ausgangspunkten** für Missionsformulierungsprozesse. Sie stellen die Rahmenbedingungen eines Formulierungsprozesses dar und verweisen auf die unterschiedlichen Anforderungen an den Formulierungsprozess. Auch wenn sich die Realität deutlich komplexer darstellt, liefert diese Übersicht Hinweise darauf, **welche Aspekte in der jeweiligen Situation besonders zu berücksichtigen** und welche möglichen Herausforderungen im Rahmen des Missionsformulierungsprozesses zu beachten sind.

Beispielsweise können sogenannte „**übergeordnete Politikimpulse**“ einen Ausgangspunkt für die Entwicklung von Missionen bilden, indem sie **konkrete Zielsetzungen vorgeben**. Beispielhaft für diese Art des Missionszugangs sind etwa die Ziele des europäischen Forschungsrahmenprogramms Horizon Europe oder Treibhausgasreduktionsziele auf der Basis von Klimaschutzabkommen. Diese Art des Zugangs **erfordert eine besondere Übersetzungs- und Koordinationsleistung im Zuge des Formulierungsprozesses**.

## Design- und Implementierungsphase mitdenken

„Handlungsorientierung“ ist das zentrale Stichwort jedes erfolgreichen Missionsformulierungsprozesses. Am Ende sollte allen Beteiligten klar kommuniziert werden können, was in weiterer Folge zu tun ist. Ein optimal ausgestalteter Formulierungsprozess endet jedoch nicht mit der Formulierung einzelner Missionen, sondern nimmt bereits die **Umsetzung mitsamt dem nötigen institutionellen Arrangement** in den Blick. Dabei ist entscheidend, dass die jeweilige Steuerungslogik dem ressort- und sektorübergreifenden Charakter einer Mission gerecht wird.

# 1. Einleitung: Erfolgreiche Missionen formulieren

Missionsorientierte Politik hat sich in nur wenigen Jahren zu einem prominenten und viel diskutierten Ansatz entwickelt. In zahlreichen Ländern der OECD-Welt sowie auf EU-Ebene werden inzwischen missionsorientierte Politiken implementiert. Trotz oder gerade wegen des schnellen Aufstiegs des Konzepts fehlt es jedoch oft an Erfahrungen in der konkreten Ausgestaltung und praktischen Umsetzung. Zudem sind missionsorientierte Politiken im Vergleich zu etablierten Ansätzen – etwa im Bereich der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI-Politik) – ausgesprochen anspruchsvoll in der Umsetzung (Lindner et al. 2021). Sie machen ein vorsichtiges Abwägen zwischen Missionszielen, Steuerungsmechanismen und Anreizstrukturen nötig, zu dem es bislang nur relativ wenig praktische Politikerfahrung gibt.

## Missionsorientierung in Deutschland: Strategien vorhanden, doch es fehlt an Handlungswissen

Die Debatte um eine stärker transformativ ausgerichtete Politik, die auf mehr abzielt als eine inkrementelle Veränderung des Status quo, hat auch in Deutschland Fahrt aufgenommen. Dies gilt sowohl in wissenschaftlichen als auch in politischen Kreisen. So findet die Absicht und Empfehlung, missionsorientierte Ansätze verstärkt einzusetzen sowie weiterzuentwickeln, mittlerweile prominente Erwähnung im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung (SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP 2021), in einigen Positions- und Strategiepapieren deutscher Bundesministerien sowie im Gutachten der Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) (2023). Im Zuge der High-Tech-Strategie-2025 (HTS 2025) hat man hierzulande bereits einen ersten Umsetzungsversuch missionsorientierter Politik gewagt, der im Rahmen der „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ des BMBF (2023) weiterentwickelt wurde.

Vor diesem Hintergrund (Breitinger et al. 2021; Lindner et al. 2021; Roth et al. 2021) hat sich eine intensive Diskussion zur Umsetzung sowie zu den Gelingensbedingungen und institutionellen Arrangements mis-

sionsorientierter Politik in Deutschland entwickelt (Bohne, Hassel und Blaschke 2023; Breitinger et al. 2021; EFI 2022; 2023; Lindner et al. 2021; 2022). Während auf konzeptioneller Ebene bereits viele grundlegende Ansätze diskutiert wurden, fehlt es an möglichst konkretem Orientierungs- und Handlungswissen für die mit der Gestaltung und Umsetzung von Missionen betrauten Akteure. Das gilt vor allem für den ersten entscheidenden Schritt missionsorientierter Politik: die erfolgreiche Formulierung geeigneter Missionen.

Dieser Beitrag zielt daher darauf ab, Akteure, die mit der Ausgestaltung und Implementierung von Missionen betraut sind, praxisnahe Unterstützung für Prozesse der Formulierung und Gestaltung missionsorientierter Ansätze geben.

## Missionsformulierung weist der in Praxis oft Mängel auf

Während die Forderung von Mazzucato (2018) nach klaren und ambitionierten Zielsetzungen für Missionen weithin bekannt ist, bleibt die praktische Umsetzung dieser Prinzipien weiterhin eine Herausforderung. Wie eine OECD-Studie (Larrue 2021: 9) feststellt, entsprechen nur wenige aktuelle Vorhaben tatsächlich den Anforderungen einer Mission. Aus Sicht der Autoren ist daher statt einer effektiven Realisierung des Missionskonzepts in der Praxis gegenwärtig eher eine „Missions(in)flation“ zu beobachten. „Missionsorientierung“ wird hierbei oftmals als neues Label für bestehende Politikansätze gebraucht, ohne jedoch die Herangehensweise an die Politikgestaltung zu ändern. Somit ist in den meisten Fällen lediglich eine Fortführung der herkömmlichen Forschungs- und Innovationspolitik unter einer neuen Überschrift zu beobachten. Gerade in Hinblick auf Ambitionsniveau und Zielformulierung gilt, dass bislang nur wenige missionsorientierte Vorhaben die erwarteten Merkmale von Missionen aufweisen.

Dies ist insofern problematisch, als dass die Phase der Missionsformulierung aufgrund ihrer strukturierenden

Wirkung (Wittmann et al. 2021a; 2021b) eine zentrale Gelingensbedingung für missionsorientierte Politik bildet (Janssen et al. 2021; Lindner et al. 2021). Die Phase der Missionsformulierung (vgl. Abbildung 1) hat insbesondere die Funktion, die Mobilisierung der bzw. die Legitimität bei beteiligten Akteuren sicherzustellen und hinreichende Orientierung für die konkrete Ausgestaltung von Missionen mittels geeigneter Politikinstrumente zu geben. Ohne einen geeigneten Missionsformulierungsprozess fehlt dem nachfolgenden Missionsdesign (d. h. der Auswahl geeigneter Instrumentenmixe und Steuerungsmodi) und der Missionsimplementierung die Leit- und Orientierungsfunktion der übergeordneten Zielsetzung (Wittmann et al. 2021b). Dadurch wird die Direktionalität als zentraler Wesenskern missionsorientierter Politik geschwächt. Zudem steigt das Risiko, lediglich bereits etablierte Politikmuster und administrative Abläufe fortzuschreiben.

## Zwei Perspektiven auf die Formulierung erfolgreicher Missionen

Vor diesem Hintergrund bietet der vorliegende Beitrag Akteuren, die mit missionsorientierter Politik betraut sind, konkrete Unterstützung für die Missionsformulierung an. Hierzu werden zwei unterschiedliche Perspektiven eingenommen:

1. Zum Ersten werden praktische Hinweise für die Missionsformulierung gegeben, welche Akteure bei der Formulierung – insbesondere bei der Mo-

deration von Missionsformulierungsprozessen – unterstützen und dabei als Checkliste bzw. Orientierungshilfe dienen können:

- a. Wie müssen Missionen konkret formuliert sein, damit sie ihre Wirkung maximieren?
  - b. Was sind die zentralen Elemente und Anforderungen an die Formulierung von Missionen, sodass diese eine handlungsleitende Funktion und Orientierungshilfe für die Missionsumsetzung bieten können?
2. Zum Zweiten wird eine Perspektive eingenommen, die auf die teilweise sehr unterschiedlichen Ausgangs- und Kontextbedingungen von Missionen fokussiert und deren Auswirkungen und Notwendigkeiten auf den Missionsformulierungsprozess selbst berücksichtigt:
    - a. Was muss bereits bei der Missionsformulierung beachtet werden, um den jeweils unterschiedlichen Kontextbedingungen gerecht zu werden?
    - b. Welche Aspekte sind im jeweiligen Kontext zentral für das Gelingen des Formulierungsprozesses?
    - c. Worauf sollten also Missionsverantwortliche ihre besondere Aufmerksamkeit richten?

ABBILDUNG 1 Phasen der Missionsformulierung

	MISSIONSFORMULIERUNG	MISSIONSDESIGN	MISSIONSIMPLEMENTIERUNG
<b>Übersetzungsprozess</b>	Eingrenzung der gesellschaftlichen Herausforderungen auf Missionsziele	Wahl der Instrumente und Koordinationsstrukturen	Umsetzung der Instrumente, Koordinierung, Reflexivität
<b>Relevante Akteure</b>	Strategische Ebene (hochrangige Politik, öffentlicher Diskurs)	Operative Ebene der politischen Verwaltung	Ausführende Ebene von Verwaltungen, Projektträgern, usw.
<b>Verhandlungsthemen</b>	Umfang, Zielgerichtetheit, Ehrgeiz, transformatives Verständnis, Einbeziehung/Vertretung von Interessensgruppen bei der Formulierung von Aufgaben.	Akteure und Ressourcennobilisierung, Instrumentenmix (Arten, Akteure, Politikschichtung) Strukturen für Missionsmanagement/-überwachung	Governance-Strukturen für die Umsetzung der Instrumente, Koordinationsprozesse, Monitoring, Flexibilität und Lernen
<b>Herausforderungen</b>	Sicherstellung der Zielgerichtetheit, Legitimität und des Mobilisierungspotenzials der Mission	Zielgerichteter und spezifischer Instrumentenmix im Einklang mit den Missionszielen.	Solide und flexible Umsetzungs- und Lernprozesse.

## Grundsätze der Missionsformulierung

1. Missionen erfordern ein Denken ausgehend von **aktuellen relevanten Problemen** anstatt von bestehenden Maßnahmen und Aktivitäten. Während Missionen selbstverständlich auf bestehenden Aktivitäten aufbauen sollen und müssen, sollten Missionen nicht als bloße Zusammenfassung bestehender Politikinstrumente und Strategien fungieren. Sie müssen **politikfeldübergreifend gedacht und konzipiert** sein, d. h. Maßnahmen und Instrumente verschiedener Sektoren aufeinander abstimmen und bündeln.
2. Missionen sind nicht mit gesellschaftlichen Herausforderungen („societal challenges“) gleichzusetzen. Vielmehr stellen sie einen Präzisierungsschritt dar, bei dem realistische und **handhabbare Zielsetzungen** auf Basis spezifischer Probleme definiert werden.
3. Missionen müssen Schwerpunkte setzen und **ausgewählte Problemstellungen innerhalb gesellschaftlicher Herausforderungen priorisieren**. Sie müssen dabei explizit ausweisen, welche Aspekte der gesellschaftlichen Herausforderung bearbeitet werden. Es gilt, einen klaren Handlungsauftrag an die beteiligten Akteure zu kommunizieren.
4. Der Missionsformulierungsprozess beinhaltet zeit- und diskussionsintensive **Entwicklungs- und Aushandlungsprozesse**. Er beschränkt sich nicht allein auf die Formulierung einer prägnanten „Vision“ oder Zielsetzung, sondern bereitet bereits die Phasen des Missionsdesigns und der -implementierung vor.
5. Es gibt **kein standardisiertes Schema für den Missionsformulierungsprozess**. Schwerpunkte und Herausforderungen hängen vielmehr vom jeweiligen Zugang ab. Je nach Kontext ergeben sich daraus unterschiedliche Anforderungen an den Prozess.
6. Je nach Komplexität der Mission sollten **inhaltlich abgestimmte und quantifizierbare Ziele** festgelegt werden. Das stellt die Voraussetzung für die Identifikation *geeigneter Handlungsinstrumente* und der erfolgreichen Umsetzung von Lösungsansätzen dar.
7. Angesichts der Komplexität des Politikansatzes sollten Missionen Ziele setzen, deren Bearbeitung und Erreichung **mehrere Legislaturperioden** andauert. Dabei können **zeitliche Zwischenziele** Orientierung geben.
8. Bei der Formulierung zeitlicher Zwischenziele und inhaltlicher Unterziele muss auf deren **enge inhaltliche Verknüpfung** geachtet werden. Andernfalls drohen Missionen zu einer losen Sammlung unverbundener Zielsetzungen zu verkommen.

## 2. Zentrale Aspekte der Missionsformulierung

Die konkrete Formulierung einer Mission ist keinesfalls nur ein redaktioneller Akt oder rein formeller Startpunkt missionsorientierter Politik. Vielmehr begründet die Missionsformulierung das Verständnis, die Ausrichtung und die Legitimität einer Mission. Dementsprechend kommt der Ausgestaltung des Missionsformulierungsprozesses eine zentrale Bedeutung zu. Nicht zuletzt gilt es, bereits zu diesem Zeitpunkt relevante Akteure wie auch breite Teile der Bevölkerung einzubinden und zu Kooperation, Investitionen und Aktivitäten zu motivieren, die oftmals signifikant von deren bisherigen Verhaltensmustern und -logiken abweichen (Boon und Edler 2018; Mazzucato 2018).

### 2.1 Allgemeine Kriterien der Missionsformulierung

Soll eine Mission gelingen, muss deren Formulierung deutlich über eine reine Absichtserklärung hinausgehen sowie darauf abzielen, in einem relativ knappen Format eine Vielfalt von Akteuren anzusprechen, zu motivieren und zu inspirieren. Dies schließt eine weitere Spezifizierung und detaillierte Erläuterung der Mission im Rahmen von Begleitdokumenten nicht aus. Die schriftliche Darstellung des Kerns der Mission sollte jedoch für sich selbst aussagekräftig sein.

Diese Kernaussagen einer Mission sollten, in Anlehnung an Mazzucato (2018), gemäß folgender Grundsätze gestaltet werden:

1. ambitioniert und inspirierend, bei gleichzeitig hoher gesellschaftlicher Relevanz;
2. eine klare Richtung vorgehend, dabei messbar und zeitlich begrenzt sein;

3. ehrgeizig, aber realistische Ziele setzend;
4. Disziplin- und Sektorengrenzen überschreitend und vielfältige Akteure involvierend;
5. transformativ sein.<sup>1</sup>

Die konkrete Frage, wie Missionen jenseits dieser Grundsätze formuliert werden sollten, stellt politische Entscheidungsträger:innen weiterhin vor Herausforderungen. Die nachfolgenden Abschnitte bieten deshalb eine weitere Konkretisierung dieser allgemeinen Grundsätze.

#### Zentrale Handlungsebene von Missionen

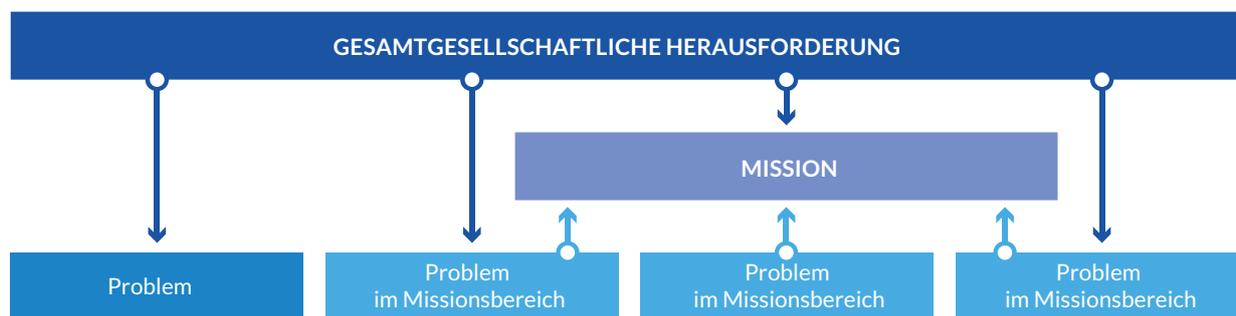
Ein zentraler Bestandteil der Missionsformulierung ist die Frage nach dem Ansatzpunkt, d. h. der Handlungsebene, welche die Inhalte und Probleme im Fokus einer Mission bestimmt.

In der Praxis verschwimmt oftmals die Grenze zwischen Missionen als strategische Handlungsziele einerseits und andererseits den zugrunde liegenden gesellschaftlichen Herausforderungen, die als Legitimation zum Handeln dienen. Allerdings darf weder der Irrtum entstehen, dass die Formulierung von (längerfristigen) Zielsetzungen allein ein ausreichendes Kriterium für missionsorientierte Politik sei, noch darf die Bezugnahme auf gesellschaftliche Herausforderungen mit der Formulierung von ambitionierten Missionszielen verwechselt werden.

Viele Missionen erscheinen dabei in der praktischen Formulierung noch in der Logik von „challenge-oriented policies“ (Daimer, Hufnagl und Warnke 2012; Boon und Edler 2018) verortet zu sein, die als Vorstufe missionsorientierter Politik gelten können. Hierbei wurde

<sup>1</sup> An dieser Stelle weichen wir von Mazzucato (2018) ab, die Lösungsoffenheit als Kriterium anführt. Wir schlagen stattdessen transformativ als Kriterium vor, da dieses aus unserer Sicht besser die Unsicherheiten über die konkrete Bewältigung ausdrückt, da Lösungen auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichen Kombinationen (technologisch, regulativ, gesellschaftlich, ökonomisch etc.) notwendig sein können (Wurm und Wittmann 2023a).

ABBILDUNG 2 Hierarchieebenen im Kontext von Missionen



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

zwar schon ein Bezug zu gesellschaftlichen Herausforderungen in den Zielformulierungen hergestellt, jedoch fehlten die konkreten Handlungsbezüge und -optionen, die Missionen auszeichnen (Daimer, Hufnagl und Warnke 2012: 223). Indem sie Missionen als die „Übersetzung großer gesellschaftlicher Herausforderungen in lösbare Probleme“ begreifen, können missionsorientierte Politikansätze diese Kluft zwischen übergeordneten Herausforderungen und realistischen und erreichbaren Einzelaktivitäten schließen (Robinson und Mazzucato 2019: 938). Larrue (2021: 9) spricht in diesem Kontext auch von einem „narrowing down“, wodurch der Fokus der Mission auf ausgewählte Aspekte konzentriert wird. Aufbauend auf Fujimura (1987) argumentieren Robinson und Mazzucato (2019), dass drei unterschiedliche Hierarchieebenen zu unterscheiden sind: i) gesellschaftliche Herausforderungen, ii) Missionen und iii) spezifische Probleme (vgl. Abbildung 2).

Missionen sind dabei zwischen übergeordneten gesellschaftlichen Herausforderungen und spezifischen Problemen, die Teile der übergreifenden Herausforderung sind, angesiedelt. Gesellschaftliche Herausforderungen bilden somit den Ausgangspunkt für das Handeln im Rahmen einer Mission, mit dem Ziel, effektive Beiträge und klar umrissene Handlungsansätze zur Bewältigung der Herausforderung zu liefern. Missionen stellen also eine Auswahl von besonders relevanten (und adressierbaren) Problemen im Kontext von gesellschaftlichen Herausforderungen dar, die bewältigt werden sollen.

### Fokus auf ausgewählte Problembündel

Während unter dem Gesichtspunkt der Legitimation möglichst umfassende Ziele naheliegend erscheinen, stehen diese oft im Spannungsverhältnis mit den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten und den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Unrealistische oder zu umfassende Zielsetzungen können die Legitimation entsprechender Ansätze untergraben (Lindner et al. 2021). Auch die Forderung nach sektorübergreifenden, transformativen Ansätzen (Mazzucato 2018) erweckt oftmals den Eindruck, dass Missionen ein „think big“ erfordern, was unter Verweis auf die klassischen technologie-getriebenen Missionen (Mondlandung etc.) unter dem Schlagwort „big science to meet big problems“ zusammengefasst wird.

Angesichts der Komplexität und „wickedness“ der entsprechenden gesellschaftlichen Herausforderungen (Wanzenböck et al. 2020) wie Klimawandel, Alterung der Gesellschaft etc. wird eine Mission in der Regel immer nur einen mehr oder minder großen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen leisten und sie nicht vollumfänglich lösen können. Die Formulierung von Missionen ist daher immer mit Schwerpunktsetzung, Priorisierung und Auswahl verbunden. Dementsprechend können Missionen immer nur besonders dringliche Teilaspekte einer gesellschaftlichen Herausforderung adressieren. Die Fokussierung beugt zudem auch der Diffusion von Verantwortlichkeiten – einer zentralen Herausforderung missionsorientierter Politik (Lindner et al. 2022) – vor. Schließlich drohen zu breit angelegte Missionen die Governance durch die Vielzahl von Handlungsfeldern und beteiligten Akteuren zu überlasten.

Ein zentraler Schritt der Missionsformulierung besteht daher nicht nur in der Festlegung von Zielsetzungen, sondern es gilt auch bewusst zu machen, was sich *außerhalb* des Fokusfeldes befindet. Bergek, Hellsmark und Karltorp (2023) illustrieren dies am (Negativ-)Beispiel der schwedischen Klimaziele der Industrie, die je nach Fokus auf Produktion, Konsum bzw. auch Berücksichtigung von Emissionen im Prozess der Rohstoffgewinnung unterschiedliche Handlungsbedarfe und -möglichkeiten haben. Hierdurch erhöht sich die Gefahr einer schleichenden Ausweitung der Mission, was zur Überlastung von Maßnahmen, Akteuren und Institutionen führen kann. Eine klare Abgrenzung des Handlungsfokus einer Mission muss somit sicherstellen, dass die Ziele nicht in der Komplexität der Probleme untergehen.

Ein Beispiel für eine gelungene Abgrenzung zeigt sich am „Soil Deal for Europe“, einer EU-Mission, die im Rahmen der gesellschaftlichen Herausforderung Biodiversität verortet werden kann (European Commission 2021a). Anstatt das Problem der abnehmenden Biodiversität als Ganzes zu bearbeiten, wird in dieser Mission ein spezifisches Problembündel der Biodiversität – die Gesundheit der Böden – gezielt herausgegriffen und mit einer fokussierten Zielsetzung versehen. Dadurch möchte man Transformationspotenziale mit langfristig positiven Wirkungen aktivieren. Hierzu werden wissenschaftliche Ansätze und Anreize mit verbesserten Mess- sowie Prüfstandards verbunden, um so im Kontext der Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU zu grundlegenden Verhaltens- und Gesetzesänderungen im Umgang mit den europäischen Böden zu erreichen. Die Mission hat dadurch das Potenzial, über den engen Missionsbereich hinaus transformative Wirkung zu entfalten.

### Ambitionsniveau und Transformationspotenzial von Missionen

Das Ambitionsniveau einer Mission ergibt sich folglich nicht primär aus der Referenz auf eine gesellschaftliche Herausforderung, sondern leitet sich von der Art und Weise ab, wie die identifizierten Problemstellungen adressiert werden. Während Missionen mit einer klaren Fokussierung auf ausgewählte Probleme und einem hohen Ambitionsniveau klar transformativ wirken können,

<sup>2</sup>sind umfassend formulierte, aber ambitionslose oder vage Missionen, die lediglich mittelbar zusammenhängende Zielsetzungen subsumieren, wenig zielführend. Sie werden kaum dazu beitragen, den Status quo zu verändern.

Um Missionen im Sinne von ambitionierten Zielen und damit als Instrumente transformativer Politikgestaltung aufzusetzen, sind die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- 1) Ambitionierte Ziele bedeuten, dass Missionen das Risiko eines Scheiterns in sich tragen, da die Zielsetzungen nicht zwingend erreicht werden. Die Fortschreibung bestehender Trends oder die Festlegung von Zielen, die absehbar und ohne dezidierte Anstrengungen erreichbar sind, erfordern keine Missionen. Dies bedeutet für politische Akteure auch, dass sie sich dem Risiko des Nichterreichens der Ziele stellen müssen. Zielsetzungen sind dabei im Sinne einer *politischen* und keiner *rechtlichen* Verantwortlichkeit zu verstehen und sollten daher auch auf dieser Ebene ausgehandelt sowie vereinbart werden. Am Ende gilt auch bei Missionen, dass „der Weg das Ziel ist“, d. h. selbst wenn ein Ziel knapp nicht erreicht wird, können durch die angestoßenen Veränderungsprozesse positive Entwicklungen in Gang gesetzt werden, welche die Grundlage für neue bzw. weiterentwickelte Missionen bieten.
- 2) Ein hohes Ambitionsniveau braucht ein breites Verständnis von Veränderungsdynamiken. Transformativer Wandel kann nur mittels verschiedener Stellschrauben (Technologie, Regulierung, Anreizsetzung, Investitionen, Kommunikation etc.) befördert werden, sodass Missionen nicht etwa nur auf technologische Lösungen abzielen, sondern in der Regel den Fokus auf tiefgreifende Veränderungen von Strukturen, Arbeits- und Verhaltensweisen richten sollten. Dies impliziert meist eine sektor- und politikfeldübergreifende Perspektive unter Einbindung verschiedener Akteurs- und Stakeholdergruppen, da die angestrebten Veränderungen verschiedene gesellschaftliche Bereiche tangieren und nicht durch den „Alleingang“ einzelner Akteure umgesetzt werden können. Dies bedeutet insbe-

2 Vgl. hierzu auch die stark fokussierten und abgegrenzten Vorschläge für transformative Missionen im Kontext der Kreislaufwirtschaft, die im Rahmen einer Studie der Bertelsmann Stiftung mit dem Fraunhofer ISI und dem Wuppertal Institut skizziert wurden (Hummler et al. 2023).

sondere auch, dass im Rahmen von Missionen – um wirklich transformativ zu wirken – meist auch das angestammte Feld der Forschungs- und Innovationspolitik verlassen und die gezielte Kooperation mit anderen Fachbereichen sowie Sektoren gesucht werden muss. Transformativer Wandel ist durch Forschungsförderung alleine also nicht zu erreichen, sondern er erfordert einen abgestimmten Instrumentenmix aus Förderung, Rahmensetzung und Regulierung, Investitionen und Kommunikation etc. So ist beispielsweise die Berücksichtigung von Verhaltensänderungen ein wichtiger Stellhebel zur Reduktion der steigenden Anzahl an Krebstoten. Gleichzeitig greifen Missionen in diesem Fall zu kurz, wenn sie wie die „Nationale Dekade gegen Krebs“ primär als Forschungs- und Innovationsstrategie konzipiert werden. Vielmehr müssten bei der Umsetzung der Maßnahmen die bestehenden zentralen Schnittmengen mit Gesundheitspolitik, Arbeitsrecht, Bildungspolitik etc. Berücksichtigung finden (Wittmann et al. 2020).

- 3) Missionen erfordern ein Denken ausgehend von Problemen anstatt von bestehenden Politikmaßnahmen und Zielsetzungen. Auch wenn Missionen selten losgelöst von etablierten Politikfeldern entstehen (vgl. Larrue 2021), erfordert Missionsformulierung einen Perspektivenwechsel. Während der Abgleich mit bestehenden Maßnahmen wichtig ist, sollte Missionsformulierung nicht das Ergebnis eines „redaktionellen Prozesses“ sein, der lediglich die Zielsetzungen bestehender Maßnahmen aggregiert oder fortschreibt. Dies bedeutet kein „Tabula rasa“, sehr wohl aber eine klare Problemfokussierung als Ausgangspunkt für die Missionsformulierung – erst auf dieser Grundlage können Missionen einen Mehrwert gegenüber dem Status quo bieten.

Maßnahmen gezielt durch neue Instrumente zu ergänzen.

### Quantifizierung und Qualifizierung der Ziele

Klare Zielsetzungen werden oft mit einer Quantifizierung von Zielen verbunden, d. h. es wird die Erwartung formuliert, dass Missionen konkrete, messbare Zielwerte anstreben. Während eine Quantifizierung in vielen Fällen zu einer Konkretisierung der Zielsetzungen beitragen soll, ist diese für sich genommen nicht als Allheilmittel zu verstehen. Gerade komplexe Zielvorstellungen (wie etwa die „Steigerung der Lebensqualität“) lassen sich kaum mit einer einzelnen Zahl erfassen. Eine formulierte Mission muss dementsprechend eine klare und für alle beteiligten Akteure eindeutig definierte Zielsetzung ausdrücken, die keinen Interpretationsspielraum zulässt. Ansonsten entsteht das Problem von „Übersetzungsverlusten“ im Umsetzungsprozess von Missionen, da die verschiedenen beteiligten Akteure Zielsetzungen – und damit Handlungsaufträge – unterschiedlich interpretieren und auslegen können (Wittmann et al. 2021c)

Neben einer (im Idealfall erfolgenden) Quantifizierung der Ziele ist immer auch eine Qualifizierung der Zielsetzungen in der Missionsformulierung notwendig. So ist einerseits zu kommunizieren, zur Bewältigung welcher gesellschaftlichen Herausforderung eine Mission beiträgt (bspw. Kohleausstieg, nachhaltige Energieversorgung oder funktionierende Kreislaufwirtschaft). Andererseits gilt es deutlich zu machen, welche Teilaspekte dieser grundlegenden Transformationen die Mission konkret adressiert und welche spezifischen Zielsetzungen verfolgt werden. Ohne eine solche Qualifizierung drohen Missionen zu vagen und beliebig erscheinenden Absichtserklärungen zu verkommen.

Die Umsetzung der Missionen im Rahmen der deutschen High-Tech-Strategie 2025 illustriert diese Probleme, da hier anstatt eines zielgerichteten Policy-Portfolios oftmals die Fortführung von bestehenden, etablierten Instrumenten dominierte (Roth et al. 2021). Anstatt eines Bündels von abgestimmten Maßnahmen, das auf die Adressierung der jeweiligen Probleme abzielte, wurden oftmals bestehende Instrumente mit allgemeinem thematischem Bezug unter dem Dach der Mission versammelt, ohne diese

Ein gutes Beispiel für eine solche **Konkretisierung der Zielsetzung** stellt eine der **niederländischen Missionen** (vereinbart im Rahmen der „Topsectoren“) aus dem Themenbereich Gesundheit dar. Abgeleitet von der übergreifenden Zielsetzung, die durchschnittliche Lebenserwartung bis 2040 um fünf Jahre zu erhöhen, soll die Differenz in der Lebenserwartung zwischen einkommensschwächeren und -stärkeren Schichten um 30 Prozent reduziert werden (Breitinger et al. 2021; Topsectoren 2019).

Durch diese detailliertere Zielformulierung und insbesondere mittels der Qualifizierung des übergeordneten Zieles durch eine **zusätzliche Zielbedingung** wird **vermieden**, dass sich die Mission in **nicht intendierte Richtungen** entwickelt – bspw. in Richtung einer einseitigen, starken Erhöhung der Lebenserwartung in den oberen Einkommensschichten.

## Zeithorizont

Ein weiterer, eng mit Quantifizierung und Qualifizierung verbundener Aspekt ist die Formulierung eines entsprechenden Zeithorizonts, innerhalb dessen die Missionsziele erreicht werden sollen. Hier reicht die empirische Praxis von eher kurzlaufenden Missionen von bis zu einer Dekade<sup>3</sup> bis zu langfristig angelegten Missionen, deren Zielerreichung in ferner Zukunft liegt (z. B. im Jahr 2050).

Die Formulierung transformativer Missionen mit sehr kurzen Zeithorizonten (etwa einer Legislaturperiode) erscheint hierbei für den anspruchsvollen Ansatz der Missionsorientierung mit seiner sektorübergreifenden Ausrichtung, den umfassenden Aushandlungsprozessen und den dafür ggf. notwendigen Steuerungsmechanismen ungeeignet (vgl. Lindner et al. 2022). Zudem erscheint es wenig glaubhaft, umfassende Veränderungen in einem Bereich innerhalb solch kurzer Zeiträume erzielen zu wollen. Solche eher kurzfristigen Zielstellungen lassen sich vermutlich besser mit „innovation challenges“ oder einzelnen Handlungsstrategien adressieren bzw. könnten Zwischenziele im Rahmen von längerfristigen Missionen darstellen.

Demgegenüber sind sehr langfristig ausgerichtete Missionen mit mehreren Herausforderungen konfrontiert. Erstens lassen lange Zeithorizonte oftmals unklar, welche Zwischenschritte notwendig sind, und führen damit zu einer Abkopplung von Zielsetzung und konkretem Handlungsauftrag. Es ist zwar klar, dass eine Mission keine vollständige und feststehende Planung über die gesamte Laufzeit ermöglicht. Dennoch besteht die Notwendigkeit, das Handeln innerhalb des reflexiven Ansatzes abzustecken und dann bei Bedarf entsprechend nachzusteuern. Zweitens begünstigen

langfristige Zeithorizonte die Verschiebung notwendiger Handlungen in die Zukunft, sodass langfristige Zielsetzungen zu einem „Abwarten“ bzw. „Laufenlassen“ führen können.

Aus diesem Grund erscheint uns entweder die Formulierung von Missionszielen mit einem mittleren Zeithorizont von mehreren Legislaturperioden (ca. zehn bis 20 Jahre) oder alternativ die Formulierung von langfristigen zukunftsorientierten Missionen (>20 Jahre) als geeignet. In beiden Fällen ist die Festlegung geeigneter Zwischenziele notwendig, um eine hinreichende Orientierung für alle beteiligten Akteure sicherzustellen. Hierbei bietet es sich an, bei der Formulierung von Zwischenzielen auch die Zeithorizonte einzelner Legislaturperioden zu berücksichtigen.

Ein **Beispiel** für eine solche gestaffelte Herangehensweise mit **Zwischenzielen** stellt die **EU-Mission der klimaneutralen Städte** dar. Während die Mission einerseits das Ziel formuliert, dass bis zum Jahr 2030 100 ausgewählte Städte die Zielsetzung erreichen sollen, ist eine Ausweitung auf alle anderen Städte bis 2050 geplant. Dabei sollen die ausgewählten Städte als Experimentierfelder und Innovationshubs dienen. Zusätzlich zu dieser Zwischenzielsetzung werden die Missionsziele durch Bedingungen bzgl. eines sektorübergreifenden Vorgehens und einer nachfrageorientierten Herangehensweise qualifiziert (European Commission 2021b).

## Weitere Spezifizierung der Mission in Teil- und Unterzielen

Neben der Quantifizierung, Qualifizierung sowie dem Definieren von Zeithorizont und Zielhierarchien können Missionen auch durch Zwischen- und Unterziele weiter konkretisiert werden. Zwischenziele beziehen sich dabei auf eine temporale Definition, definieren also Meilensteine auf dem Weg zur Erreichung des übergeordneten Missionsziels, wie es exemplarisch im Kontext der Horizon Europe Mission zu klimaneutralen Städten mit Zwischenzielen bis 2030 erfolgte. Demgegenüber fokussieren sich Unterziele auf inhalt-

<sup>3</sup> Beispielsweise werden im 2021 beschlossenen „Build Back Better UK“-Programm teilweise sehr kurze Zeithorizonte von „Mitte der 2020er“ bis 2028 oder 2030 gesetzt (HM Treasury 2020).

liche (Teil-)Aspekte und stellen damit einen weiteren Schritt in Richtung der konkreten Operationalisierung einer Mission dar. Zudem stellen sie eine *Brücke* in den Bereich des Missionsdesigns dar, sprich die Hinterlegung der Ziele mit konkreten Aktivitäten und Instrumenten.

Beispiele hierfür sind im zentralen Missionsstatement der belgischen Initiative „Circular Flanders“ zu finden, welches das allgemeine Ziel der Reduktion des Ressourcenverbrauches nochmals in Unterziele, jeweils für Haushalte und Industrie, aufschlüsselt. Ähnlich umfasst auch die „Industrial Decarbonisation Challenge“ der britischen Innovationsagentur „UK-Research and Innovation“ Zwischen- und Unterziele für bestimmte Entwicklungsstufen hin zu einem klimaneutralen Industriecluster.

#### Missionsstatement: Circular Flanders

„Ziel ist es, den **Material-Fußabdruck des Konsums** in Flandern bis 2030 um 30 Prozent zu verringern. Die Abfallmenge in den Haushalten wird daher bis 2030 von 146 kg pro Einwohner:in auf 100 kg pro Einwohner:in sinken. Bis zum gleichen Zeitpunkt soll auch die Menge der Industrieabfälle um einen entsprechenden Prozentsatz reduziert werden“ (National Energy and Climate Plan 2020, eigene Übersetzung).

#### Missionsstatement: Industrial Decarbonisation Challenge

„Die Industrial Decarbonisation Challenge (IDC) trägt zu Großbritanniens Bemühungen um ein **sauberes Wachstum** bei, indem sie die sechs größten Industriecluster Großbritanniens bei ihrer Aufgabe der **Dekarbonisierung** in großem Umfang unterstützt. Gemeinsam werden die IDC und die britischen Industriepartner die Grundlage für die Entwicklung mindestens eines kohlenstoffarmen Industrieclusters bis 2030 und des weltweit ersten Net-Zero-Industrieclusters bis 2040 legen“ (UK Research and Innovation 2019, eigene Übersetzung).

Während sich die Frage nach der Notwendigkeit von Unterzielen nicht pauschal beantworten lässt, ist zu beachten, dass Unterziele nicht nur der möglichen Aufzählung verschiedener Tätigkeitsfelder dienen sollten. Vielmehr ist sicherzustellen, dass mit den Unterzielen inhaltlich verbundene Teilaspekte einer Mission adressiert werden, die sachlogisch eng miteinander verknüpft sind und aufeinander aufbauen bzw. unterschiedlichen Zeitsequenzen folgen.

### Zielhierarchien und multiple Zielsetzungen

Eine weitere Herausforderung bei der Formulierung von Missionen ist die oftmals implizite Kombination verschiedener Lösungsansätze und grundlegender Ziele. Missionen erscheinen vor diesem Hintergrund als Mittel nicht nur, gesellschaftliche Zielsetzungen zu erreichen, sondern zudem auch die Wirtschaftskraft etc. zu stärken, sodass Missionen mehrere Vorteile gleichzeitig versprechen. Die Kombination verschiedener Zielsetzungen, potenzieller Lösungsoptionen und -interpretationen mag auf den ersten Blick attraktiv erscheinen, um die Mobilisierungskraft und Legitimation zu erhöhen. Jedoch steigt durch den Versuch, verschiedene, nicht aufeinander aufbauende Zielsetzungen parallel in einer einzigen Mission zu adressieren, das Risiko von Zielkonflikten (Bergek, Hellsmark und Karltorp 2023). So lassen sich etwa beim Versuch eines synergetischen Politikansatzes von Nachhaltigkeits- und Digitalisierungspolitik im Rahmen der Twin Transition der EU (Wurm et al. 2023a) aufgrund der zugrunde liegenden ökonomischen Zielsetzungen verschiedene Spannungsverhältnisse identifizieren. Dazu gehört in diesem Beispiel die Frage, ob Digitalisierung Mittel für eine Nachhaltigkeitstransformation oder auch das Ziel von Nachhaltigkeitsbestrebungen sein kann und inwiefern nachhaltigkeitsrelevante Lösungen auch dann erstrebenswert sind, wenn sie keinen oder nur begrenzten ökonomischen Mehrwert bieten.

Entsprechende Zielkonflikte und Spannungsverhältnisse, etwa zwischen Nachhaltigkeit und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, sollten somit bei der Missionsformulierung mitbedacht und idealerweise geklärt werden. Auch hier gilt die *Maxime*, dass weniger oftmals mehr ist, da das Überfrachten von Missionen die Klarheit der Zielsetzungen verringert, ohne notwendigerweise zusätzliche Akteure zu mobilisieren.

## Unterstützungstool zur Missionsformulierung

Die vorherigen Abschnitte haben die zentralen Aspekte und Anforderungen an eine gelungene Missionsformulierung skizziert. Auf dieser Basis haben wir als Unterstützung ein Selbstreflexionstool entwickelt, das als Checkliste und Hinweis-

geber für Akteure dienen kann, die Missionen formulieren. Mittels der nachfolgenden Fragen können Akteure die Missionsformulierung kritisch hinterfragen und gezielt weiterentwickeln:

### 1. Legitimation:

- a. Warum ist die Mission relevant?
- b. Welche gesellschaftliche Herausforderung und welche konkreten Teilprobleme adressiert die Mission?

### 2. Zielformulierung:

- a. Welches Ziel soll erreicht werden?
- b. Woran kann man festmachen, dass die Ziele erreicht wurden? Sind alle Zieldimensionen klar definiert und (idealerweise) quantifiziert?
- c. Gibt es Zielkonflikte zwischen verschiedenen Zielsetzungen innerhalb der Mission?

### 3. Ambitionsniveau, Veränderung und Abgrenzung:

- a. Welche Art des Wandels strebt die Mission an?
- b. Welche Bereiche sind für Veränderungen notwendig? Welche nicht?

### 4. Konkretisierung:

- a. Was ist der Zeithorizont für die Zielerreichung?
- b. Gibt es Zwischenziele, die Meilensteine für die Missionsumsetzung definieren?
- c. Sind Unterziele für inhaltliche Teilaspekte der Mission notwendig?

### 5. Machbarkeit:

- a. Sind die Ziele im Rahmen der zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten und mit den verfügbaren Ressourcen realistisch erreichbar?
- b. Ist der gesetzte Zeithorizont ausreichend, um die Ziele zu erreichen?
- c. Gibt es ressortübergreifende Budgets für die Missionsdurchführung?
- d. Können die erhofften Wirkungen im Rahmen der Handlungssphären der Mission und dem Zeitrahmen der Mission erzielt und beobachtet werden?

## Formulierungshilfe für die Kernaussagen einer Mission

Die folgenden Lückentexte sollen eine Hilfestellung bei der Formulierung der Kernaussagen einer Mission bieten. Dabei dürfen diese Texte nicht als starres Gerüst verstanden werden, sondern als

Inspiration und erste Orientierungshilfe dafür, wie die Kernaussage einer Mission aufgebaut sein kann:

### Mission mit zeitlichen Zwischenzielen:

- Bis [JAHR] werden [BETEILIGTE AKTEURE] im Bereich [RELEVANTE SEKTOREN] eine Reduktion/Steigerung von [ZIELGRÖSSE] in Höhe von [QUANTITATIVER ZIELWERT] erreichen.  
BIS [JAHR] werden wir [QUANTITATIVES ZWISCHENZIEL] erreichen.

### Mission mit einem angestrebten Zielzustand und sektorbezogenen Unterzielen:

- Bis [JAHR] werden [BETEILIGTE AKTEURE] [ZIELZUSTAND] erreicht haben, d. h. [KLÄRUNG DES KONZEPTS/ABGRENZUNG] werden zu [QUANTIFIZIERTES ZIEL] betragen. Hierfür wird bis [JAHR] [SEKTOR 1] [QUANTITATIVES Unterziel 1] erreichen und [SEKTOR 2] [QUANTITATIVES Unterziel 2].

# 3. Missionsformulierungsprozess: Zentrale Komponenten, Ablauf und Kontextbedingungen

Eine ausformulierte Mission ist das Endergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen verschiedenen Akteuren. Während der vorherige Abschnitt die unterschiedlichen Bestandteile konkreter Missionsformulierungen benannte, widmet sich dieser Abschnitt dem Formulierungsprozess der Mission und den notwendigen Komponenten, die hierbei berücksichtigt werden müssen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich die Schwerpunktsetzung der Formulierungsprozesse individuell unterscheiden kann, es also kein „One size fits all“-Vorgehen gibt.

## 3.1 Zentrale Komponenten und Ablauf

Im Rahmen des Missionsformulierungsprozesses lassen sich insgesamt fünf zentrale Komponenten identifizieren, die – je nach Kontext – in unterschiedlichen Reihenfolgen und Ausprägungen adressiert werden müssen. Die nachfolgende Übersicht liefert einen Überblick über diese zentralen Komponenten, die im Einklang mit aktuellen Forschungsarbeiten identifiziert wurden (vgl. hierzu auch Arnold et al. 2019: 63–64; Wittmann et al. 2021a):

- Rollen und Verantwortlichkeiten
- Stakeholderbeteiligung
- Aushandlungs- und Entscheidungsformate
- Einbettung der Zielsetzungen in den jeweiligen Kontext
- Bewertung der Plausibilität und Kohärenz der Missionsformulierung

Entscheidend ist, diese Komponenten nicht als *fixes Gerüst*, sondern als essenzielle Teile eines jeden Missionsformulierungsprozesses zu betrachten, die je nach Ambitionsniveau einer Mission flexibel einzusetzen und zu gewichten sind.

### Rollen und Verantwortlichkeiten

In der Regel nehmen staatliche Akteure eine zentrale Position im Rahmen der Missionsformulierung ein. Allerdings können sich sowohl die Aufgaben (z. B. Moderation, Federführung etc.) als auch die Verantwortlichkeiten (z. B. Bundesregierung vs. einzelne Ministerien) unterscheiden, zumal der zentrale Akteur der Missionsformulierung im weiteren Verlauf auch nicht unbedingt der zentrale „mission owner“ ist, welcher das Missionsdesign und die Implementierung begleitet. Zentrale Fragen sind hierbei folgende:

- Wer ist verantwortlich für den Missionsformulierungsprozess? Gibt es mehrere zwingend zu beteiligende Akteure?
- Welche Rolle nimmt/nehmen diese(r) Akteur(e) ein?

### Stakeholderbeteiligung:

Die Einbeziehung aller relevanten Akteure bzw. aller betroffenen Politikfelder stellt ein wesentliches Element des Missionsformulierungsprozesses dar (vgl. Bergek, Hellsmark und Karltorp 2023). Dabei müssen Umfang, Zeitpunkt sowie die unterschiedlichen Funktionen (informativ, konsultativ, ko-kreativ, mitbestimmend) der Beteiligungsformate und -prozesse abgewogen werden (Rowe und Frewer 2005; Wiarda et al. 2023). Die Einbindung sowie Beteiligung von Akteuren und Stakeholdern in der Missionsformulierung kann dabei unterschiedliche Funktionen und Ziele erfüllen, insbesondere

- die Identifikation von inhaltlichen Leerstellen bei der Missionsformulierung,
- die Vermeidung von praxisuntauglichen Lösungen,
- die Erhöhung der Legitimation oder die Vermei-

derung von möglichen Widerständen durch frühzeitige Antizipation und Einbindung betroffener Akteure.

Gleichzeitig werden Beteiligungsprozesse auch durch die Dringlichkeit und Ressourcenverfügbarkeit geprägt, die den Rahmen eines Missionsformulierungsprozesses definieren. In jedem Fall sollte versucht werden, die positiven Effekte aus solchen Prozessen effektiv zu maximieren. Leitfragen sind:

- Welche Stakeholdergruppen werden in den Formulierungsprozess eingebunden?
- Wie werden diese identifiziert und ausgewählt?
- Was ist deren Funktion im Formulierungsprozess?
- Wann werden diese eingebunden?

#### **Aushandlungs- und Entscheidungsformate:**

Der Prozess der Missionsformulierung beinhaltet verschiedene Aushandlungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen. Diese umfassen u. a. die Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen, deren Reichweite sowie die Entscheidung über die Einbeziehung verschiedener Akteursgruppen. Diese Aushandlungsprozesse können durch den Einsatz geeigneter Beteiligungsformate wie Expertengremien, (regionale/thematische) Dialogveranstaltungen, Nutzung von Foresight-Prozessen etc. unterstützt und gestärkt werden. Hier ist insbesondere Varianz im Hinblick auf die Ausgestaltung, Länge, Sequenz, Einbeziehung von Akteuren und die Anzahl der verschiedenen Aushandlungsarenen (zentralisiert, dezentralisiert) zu erwarten. Zusätzlich werden dem Umfang eines Aushandlungsprozesses in der Realität, abhängig vom jeweiligen Ausgangszustand, auch zeitliche und materielle Grenzen gesetzt. Leitfragen sind:

- Wie lautet der Modus für den Aushandlungsprozess?
- Wer entscheidet schlussendlich über die Missionsformulierung bzw. muss zustimmen?
- Wie werden die Ziele kodifiziert?
- Worauf liegt der Fokus bei den Aushandlungsprozessen?
- Was ist der zeitliche Rahmen für den Aushandlungsprozess?
- Wie iterativ läuft der Formulierungsprozess ab?

- Wer entscheidet schlussendlich über die Missionsformulierung bzw. muss zustimmen?
- Wie werden die Ziele kodifiziert?

#### **Einbettung der Zielsetzungen in den jeweiligen Kontext:**

Auch wenn Missionen ein Denken ausgehend von den jeweiligen Problemen erfordern, kann der Prozess der Missionsformulierung nicht vom jeweiligen Kontext losgelöst gedacht werden. Vielmehr sind dabei sowohl die Perspektiven auf zentrale Probleme und Lösungen (Wanzenböck et al. 2020; Wurm et al. 2023b) als auch die bestehende Instrumenten- und Akteurslandschaft, Budget- und Ressourcenverfügbarkeit sowie aktuelle politische Möglichkeitsfenster und gesellschaftliche Diskurse im Hinterkopf zu behalten. Schließlich gilt es, glaubwürdige und realistische Zielsetzungen zu entwickeln. Leitfragen sind:

- Wie werden Zielsetzungen mit dem Status quo abgeglichen bzw. auf mögliche Lösungspfade überprüft?
- Welche Ressourcen stehen der Mission potenziell zu Verfügung? Sind diese vor dem Hintergrund der Ziele ausreichend? Gibt es ein Budget für ressortübergreifende Aktivitäten?
- Wie wird Wissen von Expert:innen und Stakeholder in den Formulierungsprozess eingebunden?

#### **Bewertung der Plausibilität und Kohärenz der Missionsformulierung:**

Die finale Komponente umfasst die Reflexion und kritische Überprüfung der Missionsziele, um sicherzustellen, dass diese trotz eines hohen Ambitionsniveaus realistisch sind. Dementsprechend müssen Ideen bezüglich der Zielformulierung vor dem Hintergrund der jeweiligen Kontextsituation auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden (vgl. auch Bergek, Hellsmark und Karltorp 2023). Dies betrifft folglich nicht nur die zu setzenden Ziele, sondern auch Aspekte wie den Zeitrahmen oder die Abgrenzung des Tätigkeitsfeldes im Rahmen der Mission. Der Missionsformulierungsprozess sollte erst abgeschlossen werden, wenn ein hinreichender Konsens der Akteure darüber besteht, dass

- die zentralen Anforderungen an eine Mission erfüllt,

- die Wirkungs- sowie Handlungslogiken klar argumentiert und
- Kontextfaktoren (wie bspw. Einbindung der relevanten Akteure, potenzielle Hindernisse, mögliche Zielkonflikte mit anderen Missionen und Politiken) identifiziert sind.

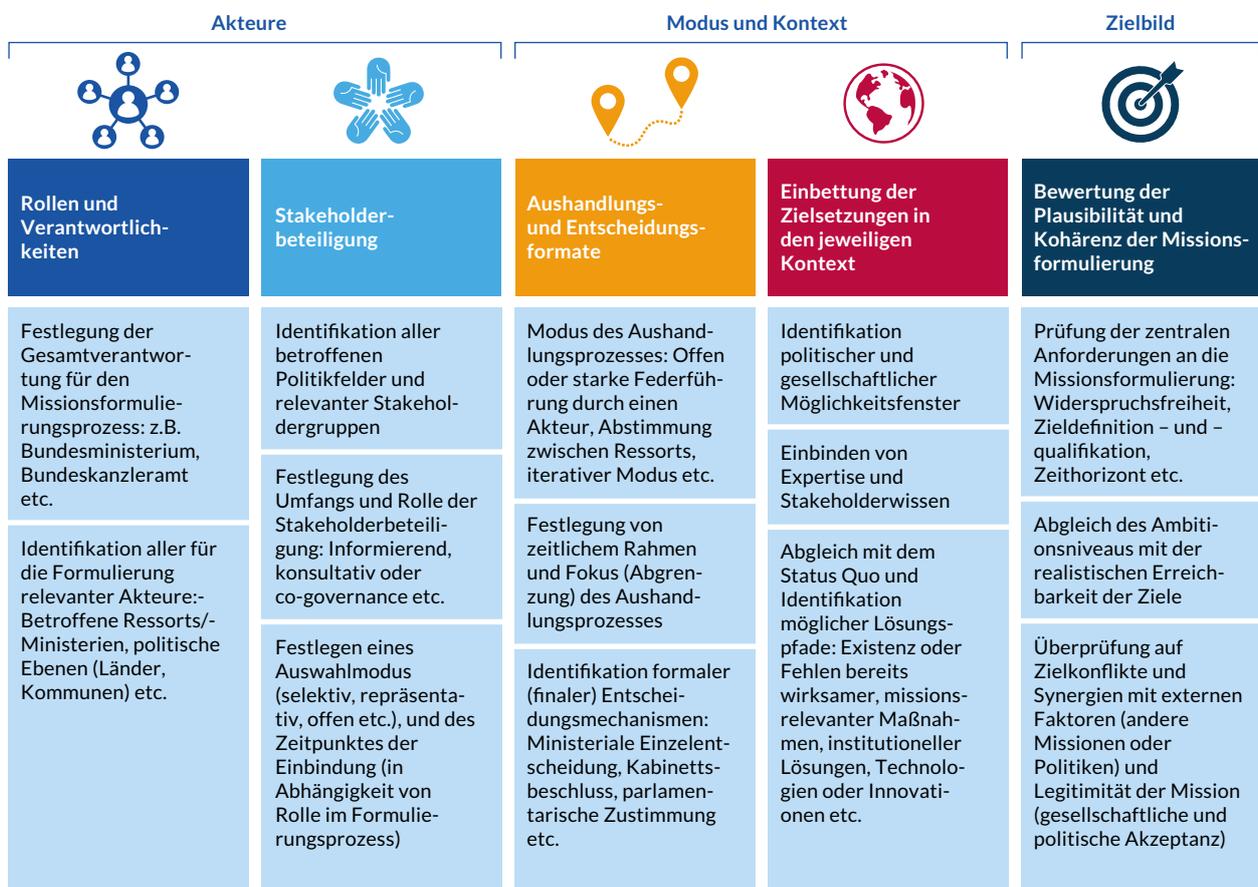
Gleichzeitig sollte man sich bewusst machen, dass missionsorientierte Politik die regelmäßige Prüfung und ggf. Weiterentwicklung von Missionszielen, des Instrumentariums sowie der bestehenden Governance erfordert. Das gilt vor allem für langfristige, transformative Missionen. Gerade bei diesen sollte jedoch beachtet werden, dass eine Wirkung potenziell erst mit einer zeitlichen Verzögerung messbar wird.

Aus diesem Grund gilt es zu verhindern, dass das Ausbleiben kurzfristiger Effekte automatisch mit dem Scheitern einer solchen langfristigen Mission gleichgesetzt wird. Missionsorientierte Politik benötigt in

vielen Fällen eine signifikante Laufzeit, um Wirkung entfalten zu können (Foray 2022). Leitfragen sind:

- Sind die zentralen Anforderungen an die Missionsformulierung (Widerspruchsfreiheit, Quantifizierung/Qualifizierung der Ziele, Zeithorizont etc.) erfüllt?
- Woraus ergibt sich die Legitimation der Missionsformulierung? Ist diese im jeweiligen Kontext plausibel und hilfreich?
- Welche externen Einflüsse können die Mission beeinflussen?
- Bestehen Zielkonflikte mit anderen politischen Vorhaben oder Missionen?
- Wurden Zwischenziele bzw. Meilensteine so gesetzt, dass der Missionserfolg bzw. die Wirkungslogik der Mission regelmäßig überprüft werden kann?

ABBILDUNG 3 Komponenten des Missionsformulierungsprozess



Quelle: Eigene Darstellung.

## 3.2 Missionen im jeweiligen Kontext gestalten

Wie bereits erläutert, gibt es keine feste Reihenfolge und Gewichtung der einzelnen Komponenten des Missionsformulierungsprozesses. Vielmehr sind diese vom jeweiligen Kontext abhängig. Missionsformulierungsprozesse finden nicht in einem „politischen Vakuum“ statt, sondern sie sind in bestehende politische Dynamiken und Entwicklungen eingebettet (Edler et al. 2023; Wittmann et al. 2021b). Der gesellschaftliche, politische und institutionelle Kontext prägt dabei den Möglichkeitsraum zur Formulierung von Missionen in Bezug auf mögliche Narrative, Akteursmobilisierung, politische Durchsetzbarkeit etc.

Der folgende Abschnitt skizziert eine Reihe von **denkbaren, idealtypischen Ausgangspunkten für Missionsformulierungsprozesse**. Diese Zugänge sind von bestehenden Missionen sowie der Literatur zu missionsorientierter Politik abgeleitet (Janssen et al. 2021; Larrue 2021; Lavoie 2022; Reale 2021) und unterscheiden sich in Bezug auf die zentralen handelnden Akteure, deren Anreize sowie das Verständnis von Problem und Lösung (Wanzenböck et al. 2020).

**Übergeordnete Politikimpulse:** Übergeordnete Zielsetzungen oder Strategien auf internationaler/supranationaler Ebene oder auch von regierungsweiten Strategien können einen Ausgangspunkt für die Entwicklung von Missionen darstellen, indem sie konkrete Zielsetzungen vorgeben, die erreicht werden sollen (z. B. Reduktion der Treibhausgase auf Basis von Klimaschutzabkommen, Sustainable Development Goals etc.). Missionen dienen hier als Instrument der Zielerreichung von exogen gegebenen Zielen.

Beispielhaft für diese Art des Missionszugangs sind die Ziele des europäischen Forschungsrahmenprogramms Horizon Europe. Einerseits beziehen sich die verschiedenen Missionen dieses Programms selbst auf höher-rangige Politikimpulse wie bspw. den „European Green Deal“ oder die Anpassungsstrategie der EU (European Union 2021). Andererseits bilden die im Horizon-Europe-Programm formulierten Missionen wiederum den politischen Impuls und die Grundlage für verschiedene Interpretationen nationaler Politiken, wie z. B. in Österreich (BMBWF 2022).

Es sei erwähnt, dass übergeordnete Impulse nicht automatisch zu entsprechenden Missionsübersetzungen führen, sondern zwischengeschaltete politische Ebenen und deren Umsetzungswille für das Anstoßen des Missionsformulierungsprozesses weiterhin entscheidend sind. In diesem Kontext hatte die OECD (2022: 214) für Deutschland auf die Notwendigkeit einer stärkeren Integration mit EU-Politiken hingewiesen, um die Hebelwirkungen entsprechender Politiken zu erhöhen.

**Politisch relevante Herausforderungen:** Im politischen und gesellschaftlichen Diskurs können diejenigen Problemstellungen an Relevanz gewinnen, denen – unter Bezugnahme auf ein übergeordnetes Frame – eine große Bedeutung beigemessen wird bzw. für die sich in der jeweiligen Situation ein Gelegenheitsfenster eröffnet. Ein Beispiel wäre das Ziel der Technologiesouveränität.

Gleichzeitig sind in diesem Kontext die genauen Problemstellungen und Lösungsmöglichkeiten oftmals unbekannt (vgl. hierzu auch den „state of disorientation“ bei Wanzenböck et al. 2020). Sie können oft erst im Rahmen der Mission präzisiert werden. So kann das Ziel der Erhaltung bzw. Herstellung von Technologiesouveränität als ein solcher Fall der politisch relevanten Herausforderung betrachtet werden. Einschätzungen zu den tatsächlichen sowie potenziellen Auswirkungen aktueller und möglicher künftiger Krisen (u. a. die Covid-19-Pandemie oder der russische Angriffskrieg auf die Ukraine) auf die globalen Waren- und Wertschöpfungsketten führten u. a. dazu, dass der Verringerung der nationalen/europäischen Abhängigkeit in zentralen Technologiefeldern höhere politische Priorität eingeräumt wurde. Trotz dieses, insbesondere in Politik und Wirtschaft verbreiteten Bedürfnisses, sind denkbare Lösungen sowie Zielvorstellungen und sogar das Konzept der Technologiesouveränität selbst aber noch eher vage definiert (Edler et al. 2023).

**Politischer Ziel- oder Problemkonsens:** Eine konkretisierte Form der eher diffusen politischen Herausforderungen ist der Konsens unter relevanten Akteuren, dass ein bestimmter zukünftiger Zustand erreicht oder ein gegenwärtiger Zustand verändert werden soll. Im Kontrast zur politischen Herausforderung, bei der noch grundsätzliche Unklarheit über die Ansatzpunkte der Mission besteht, zeichnet sich dieser Kontext durch einen bereits bestehenden Konsens auf Problem- oder Zielebene aus. Im Fall des Zielkonsensus ist der Zielzustand klar definiert, wohingegen Lösungen und ggf.

auch die zu adressierenden Probleme noch unklar bleiben. Ein beispielhafter Fall eines Zielkonsenses ist die aktuell diskutierte Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft, bei der zwar ein – wenn auch vager – Zielzustand definiert ist, die potenziellen Lösungswege und zugehörigen Missionen, zumindest in Deutschland, jedoch noch nicht klar umrissen sind (Hummler et al. 2023).

Demgegenüber sind im Fall des Problemkonsenses die Probleme klar definiert, jedoch bleiben Zukunftsszenario und Lösungen zum Diskussionszeitpunkt vage. Diese Situation lag im Fall des deutschen Nuklearausstiegs vor, bei dem sich ein Problemkonsens (d. h. der Ausstieg aus nuklearen Energieträgern) bereits seit den späten 1980ern abzeichnete, eine Lösungsstrategie aber erst ab der Jahrtausendwende ernsthaft diskutiert und implementiert wurde (wenn auch ohne die Hilfsmittel missionsorientierter Politik) (Selje 2022). Ein aktuelleres Beispiel stellen die Bestrebungen zur Dekarbonisierung etwa der Zementindustrie dar. Während über das langfristige Ziel der Emissionsreduktion Einigkeit besteht, sind die Lösungsstrategien und nachhaltige/tragfähige Geschäftsmodelle noch nicht klar definiert.

**Akute Notsituationen:** Einen Sonderfall stellen unmittelbare Krisensituationen (z. B. russischer Angriff auf die Ukraine) dar, in deren Kontext die Notwendigkeit eines umfassenden transformativen Ansatzes besteht. Der Handlungsdruck („urgency“) ist hier durch die zeitliche Nähe des Schocks höher als bei längerfristig bestehenden, aber dennoch drängenden Problemen (wie etwa dem Klimawandel). Die Reaktion auf die Covid-19-Pandemie repräsentiert diese Art der Ausgangssituation. Die durch den Ausbruch der Pandemie verursachte Krise mit Auswirkungen für alle Bereiche der Gesellschaft erzeugte einen Bedarf für schnelle und tiefgehende Anpassungen sowie Transformationen in verschiedenen Feldern (Impfstoffentwicklung, Gesundheitsversorgung, Arbeitsorganisation etc.). Als Konsequenz sind die entsprechenden Missionsformulierungsprozesse mit einem besonders hohen Zeit- sowie Erwartungsdruck konfrontiert und müssen dabei fähig sein, die erhöhten Unsicherheiten einer hochdynamischen Situation zu berücksichtigen (Lavoie 2022; Reale 2021).

Die nachfolgende Tabelle 1 (auf Seite 24) bietet einen Überblick über die zentralen Ausprägungen und Unterschiede der Ausgangskontexte für verschiedene Komponenten des Formulierungsprozesses. Dabei ist zu beachten, dass es sich hier um Idealtypen handelt; in der Realität werden sich entsprechende Situationen oftmals kaum trennscharf abgrenzen lassen. Gleichwohl kann diese analytische Unterscheidung Hinweise auf Schwerpunkte und zentrale Merkmale der jeweiligen Missionsformulierungsprozesse, deren Kontexte und Bestandteile liefern. Die Komponente zur **Bewertung der Plausibilität und Kohärenz der Missionsformulierung** wird nicht gesondert aufgeführt, da sie unabhängig vom Kontext bedeutsam ist.<sup>4</sup>

### 3.3 Einfluss der Ausgangssituation auf den Formulierungsprozess

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, hat die jeweilige Ausgangssituation einer Mission Einfluss auf die Schwerpunktsetzung und die Ausprägung der unterschiedlichen Komponenten des Missionsformulierungsprozesses. Auch wenn diese Darstellung nur eine grobe Orientierung bieten kann, liefert sie Hinweise darauf, welche Aspekte in der jeweiligen Situation besonders zu berücksichtigen sind und welche möglichen Herausforderungen und Hindernisse im Rahmen des Missionsformulierungsprozesses zu beachten sind. Im Folgenden werden zur weiteren Erläuterung dieser Implikationen kurze Handlungshinweise zu jedem der vier Ausgangssituationen formuliert, in denen sich politische Akteure mit der Aufgabe, einen transformationsorientierten Missionsformulierungsprozess zu gestalten, wiederfinden können.

#### Übergeordnete Politikimpulse

Durch die bestehende Zielvorgabe liegt die Aufgabe des staatlichen Moderators zuvorderst in der Übersetzung in konkrete sowie handhabbare Handlungsziele und ggf. auch in einer Interpretation des Impulses in den jeweiligen nationalen oder regionalen Kontext (bspw. im Falle einer europäischen oder internationalen Verpflichtung). Dabei sollte sich der Formulierungsprozess insbesondere auf potenzielle Lösungsansätze fokussieren und Missionen definieren, welche die Umsetzung in den Mittelpunkt stellen. Zentraler Fokus ist

4 Basierend auf den Klassifikationen der verschiedenen Rollen des Staates im Kontext von Transformationen von Borrás und Edler 2020.

TABELLE 1 **Zentrale Ausprägungen und Unterschiede der Ausgangskontexte für verschiedene Komponenten des Formulierungsprozesses**

Ausgangspunkte				
	Übergeordnete Politikimpulse	Politisch relevante Herausforderung	Politischer Ziel- oder Problemkonsens	Akute Notsituation
Beispiele	EU-Missionen (Climate neutral cities)	Demographischer Wandel, Technologie-souveränität	Atomausstieg, Kohleausstieg, Mobilitätswende, Kreislaufwirtschaft	Coronapandemie
Rolle staatlicher Akteure				
Rolle der staatlichen Akteure	Federführung und Garant für Umsetzung	Moderator und Kommunikator	Moderator und Garant für die Zielfokussierung	Federführung und Umsetzung, Kommunikator der Dringlichkeit
Verzahnung Missionsformulierung und -design	Ausgangspunkt	Vorbereitung	Umsetzungsplan	Integration der Umsetzung
Stakeholderbeteiligung				
Art	Nachgelagert, situationsabhängig begrenzt oder umfassend	Frühzeitig und umfassend	Nachgelagert, situationsabhängig begrenzt oder umfassend	Frühzeitig und begrenzt
Funktion	Reduktion potenzieller Blockaden	Problem-/ Lösungsverständnis, Legitimation	Reduktion potenzieller Blockaden	Ressourcen-bereitstellung, Vermeidung Umsetzungsprobleme
Formulierungsprozess				
(Entscheidungs-) Modus	top-down	bottom-up	hybrid (bottom-up und top-down)	top-down

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

damit die Abgrenzung des Transformationsfeldes und die Definition von Ansatzpunkten zur Lösungsbearbeitung.

Zu den zentralen Herausforderungen dieses Kontextes gehören insbesondere unrealistische Zielsetzungen bzw. eine fehlende Rückkopplung mit den für die Umsetzung entscheidenden Stakeholdern, sodass solche Missionen primär politische Absichtserklärung ohne Aussicht auf Verwirklichung bleiben. Stakeholder haben in diesem Kontext eine besondere Bedeutung, da sie zwar nicht den Impuls selbst infrage stellen können, allerdings durchaus die Möglichkeit haben, den Missionserfolg durch Blockadehaltung zu gefährden. Hier sollten Beteiligungsprozesse genutzt werden, welche besonders auf die Einbindung und Mobilisierung der Stakeholder durch mindestens konsultative Verfahren abzielen. Eine Einbindung von Stakeholdern ist daher primär für die Entwicklung geeigneter Handlungsoptionen (Formulierung von Teil- bzw. Zwischenzielen), nicht aber für die Zielformulierung selbst zentral. Gerade die konsultative Einbindung bei der kontext-

spezifischen Interpretation/Übersetzung des Impulses in Handlungsoptionen bietet eine gute Gelegenheit für die Stakeholdermotivation und wirkt der Abkopplung zwischen politischem Anspruch sowie konkreter Umsetzung entgegen.

Gleichzeitig verleiht jedoch der Top-down-Charakter des Impulses staatlichen Akteuren einen etwas größeren Handlungsspielraum, da durch das externe Setzen des übergreifenden Ziels potenziell konfliktreiche Zielfindungsprozesse eingeschränkt werden. Dabei ist es wichtig, dass die politischen Akteure klare und widerspruchsfreie Signale bzgl. der anstehenden Transformationserfordernisse setzen. Durch klare Zielvorgaben kann der Missionsformulierungsprozess auch relativ linear, d. h. wenig iterativ, gestaltet und damit in vergleichsweisen überschaubaren Zeiträumen abgeschlossen werden. Gleichzeitig bietet ein solcher Missionsformulierungsprozess die Chance, starke Signale an alle Stakeholder zu senden, sodass Veränderungen ernsthaft und mit hoher Priorität verfolgt werden können.

## Politisch relevante Herausforderungen

Die tendenziell eher vage umrissenen, aber breit unterstützten Zielstellungen der politisch relevanten Herausforderung eröffnen einerseits politische Gelegenheitsräume, die breite Konsensfindung und damit tiefgreifende Transformation überhaupt erst möglich machen. Andererseits geht mit dieser Ausgangssituation meist auch ein umfassender und potenziell langwieriger Aushandlungs- und Missionsformulierungsprozess einher. Beispielhaft hierfür steht der langwierige wissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Diskurs in Bezug auf den menschengemachten Klimawandel und die daraus resultierenden Maßnahmen (Wamsler et al. 2020; Weingart, Engels und Pansegrau 2008).

Die zentrale Rolle staatlicher Akteure stellt in diesem Kontext die eines Moderators dar, der einen integrativen Entscheidungsprozess befördert und damit aus der Vielzahl der Handlungsoptionen sowie -zielen eine machbare Mission entwickelt, ohne sich von einzelnen Interessen vereinnahmen zu lassen. Zu den zentralen Risiken und Herausforderungen gehören hier eine zu frühe bzw. zu späte Priorisierung und Fokussierung, die das Momentum einer Mission schwächen können, sowie Anreize, den Formulierungsprozess vorzeitig auf Kosten eines Konsenses zwischen den verschiedenen Akteuren und Stakeholdern abubrechen. In diesem Fall würde der Mission am Ende eine klare Zielrichtung fehlen. Aufgrund der vagen Zielsetzung ist von Anfang an eine breite Akteursmobilisierung und Stakeholderbeteiligung notwendig, um diese als Quellen der Co-Creation sowie zur Identifizierung und Abwägung potenzieller Lösungsansätze zu nutzen. Letztlich muss im Rahmen der Beteiligungsformate auch reflektiert werden, wie diese zur Selbstverpflichtung der relevanten Akteure genutzt werden können.

## Politischer Ziel- oder Problemkonsens

Der Vorteil des Ausgangspunkts „Zustandsveränderung“ ist, ähnlich wie im Falle der übergeordneten Politikimpulse, dass entweder der Zielzustand oder der problematische Status quo vordefiniert sind und die grundsätzliche Handlungsnotwendigkeit anerkannt ist. Aus diesem Grund steht auch hier die Suche nach potenziellen Lösungsansätzen im Zentrum des Aushandlungs- und Missionsformulierungsprozesses.

Im Gegensatz zum übergeordneten Politikimpuls bietet die klare Ziel- bzw. Problemstellung das Potenzial, unter Einbindung relevanter Stakeholdergruppen konkrete Ansatzpunkte und Lösungsstrategien für das umrissene Problem zu finden. Hierfür muss der Diskursraum über mögliche Zielsetzungen und Lösungsansätze zunächst geöffnet werden. Staatliche Akteure spielen hier sowohl als Moderator/Ermöglicher der Diskussion als auch später für die Konsensbildung eine zentrale Rolle. Zu den zentralen Herausforderungen gehören eine zu frühzeitige Festlegung auf bestimmte Lösungsoptionen bzw. die Blockade einzelner einflussreicher Akteure, die den Formulierungsprozess untergraben können. Die Stakeholdereinbindung ist dabei insofern nachgelagert, als dass sie auf die Entwicklung geeigneter Umsetzungsmöglichkeiten, einer Abgrenzung des Handlungsfeldes bzw. der Präzisierung der Handlungsoptionen abzielt. Es besteht also die Möglichkeit, in einem tendenziell Bottom-up- bzw. dezentral organisierten Prozess einen Lösungswettbewerb zu organisieren. Dadurch können mehrere Formulierungsprozesse, die auf das gleiche Ziel/Problem abzielen, parallel verfolgt werden.

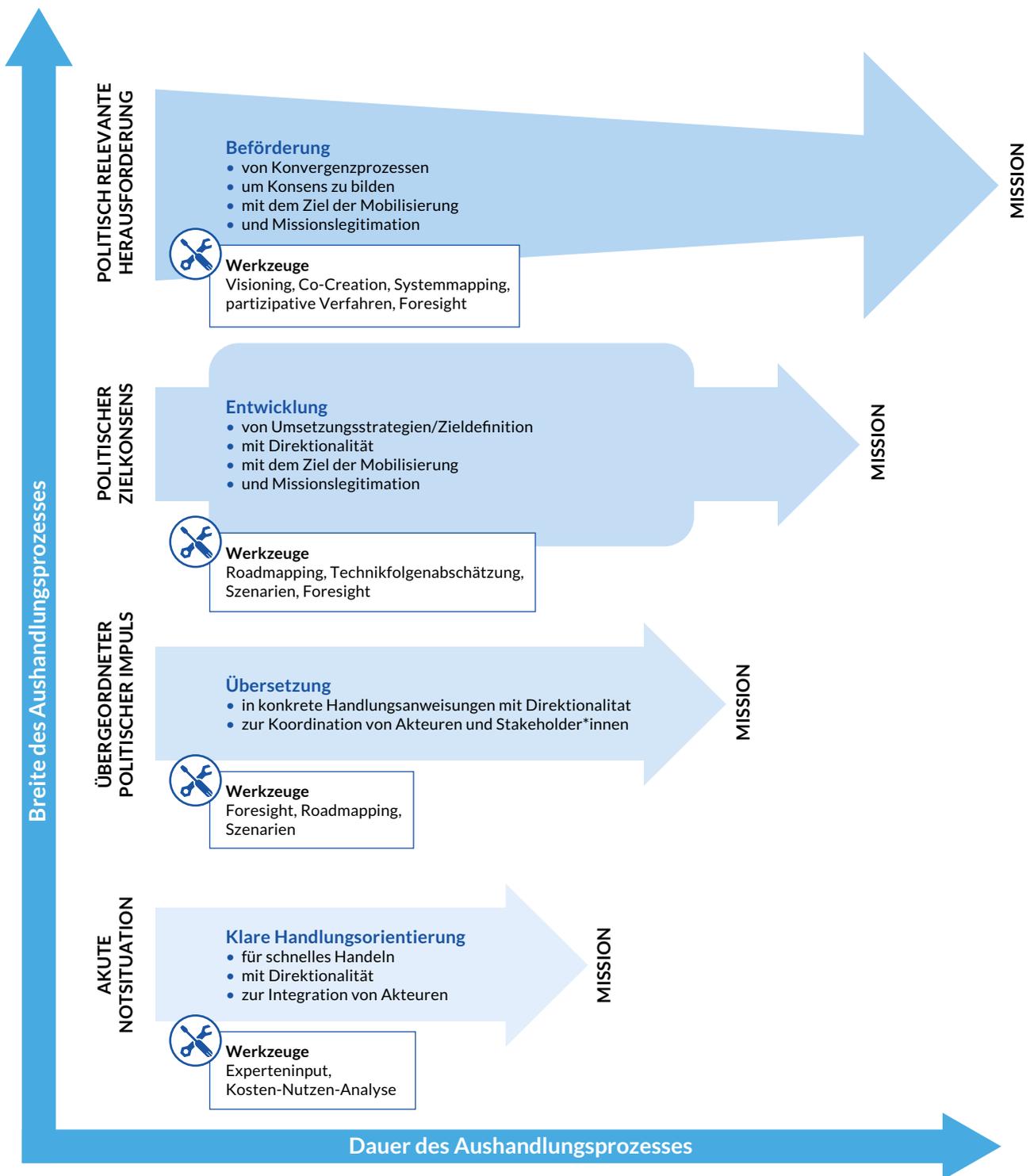
Der zentrale Vorteil dieser Ausgangssituation ist die klare Zieldefinition der erwünschten Zustandsveränderung. Diese bietet die Möglichkeit, den Missionsformulierungsprozess fachlich und sachlich orientiert zu starten, um so eine Mission zu definieren, die den gewünschten Zielzustand mit maximaler Effizienz erreichen kann. Allerdings erfordert dies vonseiten der Moderation des Missionsformulierungsprozesses auch ein erhöhtes Level an Expertise, um Lösungsstrategien zuverlässig gegeneinander abwägen zu können.

## Akute Notsituation

Im Gegensatz zu den anderen Ausgangssituationen ist die akute Notsituation wesentlich stärker von hierarchisch organisierten und unter hohem Zeitdruck stehenden Missionsformulierungsprozessen geprägt. Wenn Beteiligungsformate im Formulierungsprozess genutzt werden, dienen diese hauptsächlich der Informationsbeschaffung und Expert:innenkonsultation sowie der Handlungs- und Umsetzungscoordination. Der Handlungsdruck der Situation macht Prozesse der Mobilisierung weniger relevant bzw. können diese aufgrund der akuten Notsituation eingefordert und potenziell hierarchisch durchgesetzt werden. Wesentlich erscheint bei dieser Ausgangssituation die schnelle

Formulierung von klaren Missionszielen. Der Missionsformulierungsprozess dient hierbei besonders der Kosten- und Nutzenabwägung verschiedener Optionen, die dem hohen Zeitdruck, der Entscheidungsnotwendigkeit unter Unsicherheit und einem dynamischen Kontext angemessen Rechnung tragen.

ABBILDUNG 4 Modellhafte Darstellung verschiedener Missionsformulierungsprozesse



## 4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die potenzielle Wirksamkeit missionsorientierter Politik als Grundlage erfolgreicher Transformationsprozesse ist weithin anerkannt. Erfahrungen zeigen jedoch, dass auf diesem Konzept basierende Politiken in der Realität häufig weit weniger effektiv sind, als erhofft. Teilweise liegt dies daran, dass das Label der „Missionsorientierung“ über bereits bestehende Politikansätze „gestülpt“ wird, ohne deren Wirkungsmechaniken tatsächlich zu verändern. Viel häufiger ist aber der Fall, dass in bester Absicht versucht wird, missionsorientierte Politik zu implementieren, die Umsetzung aber an fehlender gemeinsamer Orientierung der Akteure scheitert. Aus diesem Grund stellt das vorliegende Papier praxisorientierte Empfehlungen zu relevanten Komponenten des Missionsformulierungsprozesses zusammen.

### Missionsorientierte Politik steht und fällt mit einer erfolgreichen Missionsformulierung

Der Erfolg missionsorientierter Politiken hängt maßgeblich vom Schritt der Missionsformulierung ab. Dieser Beitrag bietet daher jenen politischen Akteuren eine Hilfestellung, die vor der Aufgabe stehen, einen Missionsformulierungsprozess zu designen, zu moderieren oder auch nur zu begleiten.

### Gesellschaftliche Herausforderungen sind noch keine Mission

Eine gesellschaftliche Herausforderung alleine (wie bspw. „den Klimawandel bekämpfen“) ist nicht mit einer Mission gleichzusetzen. Es ist vielmehr notwendig, klar definierte und abgegrenzte Teilaspekte festzulegen, welche im Rahmen einer Mission realistisch bearbeitet werden können. Neben der Messbarkeit der Zielerreichung und dem Setzen eines Zeithorizonts sind dabei besonders das Ambitionsniveau sowie die Reichweite einer Mission zu beachten.

### Missionen müssen auf Basis spezifischer Probleme definiert werden

Dabei sollte der Fokus auf Missionen mit Zielen liegen, die das Potenzial haben, durch eine Hebelwirkung ihr Transformationspotenzial in Bezug auf die übergeordnete gesellschaftliche Herausforderung zu maximieren. In diesem Kontext plädieren wir für eine *Philosophie des Pragmatismus* im Missionsformulierungsprozess. Ein überambitioniertes, potenziell unerreichbares Ziel oder auch ein zu knapp bemessener Zeithorizont bedrohen die Mobilisierungsfunktion und untergraben die Legitimität. In diesen Fällen ist der Erfolg einer Mission eher ungewiss.

### Formulierungsprozess muss über Ressort- und Sektorgrenzen hinweg konzipiert und umgesetzt werden

Zentral ist es dabei, im Prozess der Missionsformulierung von Anfang an ressort- und sektorübergreifend zu gestalten. Nur wenige Missionen mit transformativem Charakter können erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie in einem starren Zuständigkeitskorsett stecken. Da Missionen Problembündel in den Mittelpunkt stellen, welche wiederum Grundlage für die Entwicklung eines Maßnahmenmixes darstellen, müssen auch die Zielsetzungen politikfeldübergreifend gedacht werden. Sie sollten nicht in das Schema von Ressortzuständigkeiten „gepresst“ werden.

## Missionsformulierungsprozesse müssen sich an ihren Kontext anpassen und die vorhandenen Möglichkeitsräume nutzen

Von Anfang müssen der jeweilige Kontext, politische Dynamiken und Möglichkeitsräume bei der Organisation und Moderation von Missionsformulierungsprozessen bedacht werden. Um hierbei Hilfestellung zu geben, wurden vier Ausgangssituationen definiert, welche archetypisch die Rahmenbedingungen verschiedener Missionsformulierungsprozesse darstellen. Jede dieser Ausgangssituationen führt zu unterschiedlichen Anforderungen an den Formulierungsprozess. Während beispielsweise „übergeordnete Politikimpulse“ eine besondere Übersetzungs- und Koordinationsleistung erfordern und „politisch relevante Herausforderungen“ besondere Ansprüche an die Konsensbildung stellen, zeichnen sich Missionsformulierungsprozesse in „akuten Notsituationen“ insbesondere durch die Notwendigkeit klarer staatlicher Handlungsorientierung aus.

## Die Schwerpunktsetzung des Formulierungsprozesses hängt von der jeweiligen Ausgangssituation ab

Sowohl die Komponenten des Formulierungsprozesses – insbesondere mit Blick auf Aushandlungsprozesse und Stakeholderbeteiligung – als auch die Ausrichtung und Methodik der Moderation müssen an den politischen und gesellschaftlichen Kontext angepasst werden. Erst unter dieser Voraussetzung lassen sich ressort- und sektorübergreifend akzeptierte und unterstützte Missionen formulieren.

## Während des Missionsformulierungsprozesses bereits Missionsdesign und -implementierung in den Blick nehmen

Letztlich darf ein erfolgreicher Missionsformulierungsprozess nicht mit der Formulierung einzelner Missionen enden, sondern es Bedarf des politischen Willens, gemeinsam mehrere Schritte weiterzudenken. Nicht jedes institutionelle Arrangement ist für jede Mission geeignet, und jede Strategie muss individuelle Steuerungslösungen definieren. Wichtig ist, dass diese Lösungen – wie auch die Missionen selbst – ressort- und sektorübergreifend akzeptiert sowie unterstützt werden. Nur so kann aus der Phase der Missionsformulierung in erfolgreiche Missionsdesigns- und Implementierungsphasen übergegangen werden.

# Executive Summary

Mission-oriented policy has become a prominent and widely discussed approach in recent years. Throughout the last decade numerous OECD countries as well as the EU have started initiatives that adopt a mission-oriented approach in order to tackle various wicked problems, such as the climate crisis or demographic change. In Germany too, the debate about a more transformative approach to policymaking has gained momentum over the course of the last decade. By now, mission oriented policymaking is not only mentioned in various strategy papers of German federal ministries but also part and parcel of the coalition agreement of the current federal government of Germany. As part of the High-Tech Strategy 2025, Germany has already made a first attempt to implement mission-oriented policy. This was further developed within the “Future Strategy for Research and Innovation” of the Federal Ministry of Education and Research (BMBF) in 2023.

## Transformative policy making is very demanding

Compared to established approaches, mission-oriented policy is particularly challenging to implement. It requires a balancing act between mission objectives, control mechanisms, and incentive structures, for which there is relatively little practical political experience to draw upon. Previous experience shows that “mission-orientated policy” has in some cases been used as a label for presenting conventional approaches to policy-making in a new guise. However, more often than not, attempts have been made with the best intentions to implement transformative policies, but successful implementation fails due to a lack of shared orientation among the actors.

## Mission-oriented policy stands and falls with a successful formulation of missions

In Germany, an intense discussion on the design as well as on the optimal institutional arrangements to successfully carry out mission-oriented policy has developed in recent years. However, there is still a lack of practical experience that may guide actors responsible for designing and/or implementing missions. This holds especially true for the crucial initial step of mission-oriented policy: The successful formulation of suitable missions.

The success of mission-oriented policies depends upon the formulation process, because key stakeholders who are expected to contribute to the overall mission are to be mobilized and properly involved in this early phase. A carefully designed formulation process ensures the legitimacy of the mission from the outset and provides sufficient orientation for all those involved - both in the selection of a suitable mixes of instruments and steering mechanisms as well as in the subsequent implementation.

## Providing a practical guide to formulating successful missions

This contribution aims to provide political actors tasked with designing, moderating, or accompanying a mission formulation process with practical assistance. We attempt to give answers to questions such as how missions should be formulated in order to maximize their impact. Also, we elaborate on the conditions that should be met to ensure that the set goals will guide the actions of the actors involved.

After discussing **central principles that should be considered when formulating missions**, the contribution at hand contains a **brief ‘checklist for practitioners’**, which is intended to serve as a self-reflection tool for actors with mission-ownership. Following this, a **brief**

guide for how the core statement of a mission may look like is provided.

The second part of the paper identifies **five central components of the mission formulation process** and sheds light on the **various decisions that must be made by actors responsible** for a mission over the course of the process design.

For formulation processes to be successful, they must fit with the prevailing context. Taking context seriously is key for success. Therefore, the last chapter of this paper **outlines different archetypal starting points for mission formulation processes, along with the framework conditions and derived priorities.**

## Principles for a successful mission formulation

- Formulating a mission requires a change of perspective towards problem-centered thinking. This goes hand in hand with **departmental and cross-sectoral approach to political action.**
- The **process of formulating a mission** is a step towards a more precise definition of a **realistic and manageable goal, based on specific problems.** It is crucial to set priorities and select problems within broader societal challenges. Explicitly identifying which aspects are to be addressed and which ones are left out is part of this.
- When it comes to the **level of ambition**, a *philosophy of pragmatism* should guide action. An over-ambitious, potentially unreachable goal or a time horizon that is too short threatens the mobilization of key actors and undermines the legitimacy of missions. **The focus, however, should be on missions with social transformation potential.**
- Transformative missions are complex, and their implementation can last **several legislative terms.** **Temporal interim goals** can provide orientation and help with the concrete operationalization.
- At the end of the formulation process, a clear mandate for action should be communicated to everyone involved. Thus, it is crucial to end up with **clearly defined goals that are quantifiable.** This in

turn is a **prerequisite for identifying suitable instruments for action.**

- **Interim goals allow the mission to be further specified** or milestones to be defined. In contrast, the **definition of subgoals** in content-related partial aspects **allow a step further** from the formulation to the concrete operationalization or **the design of the measure.**
- The **mission formulation process** is not limited to setting of goals but sets the scene for **subsequent phases: The instrumental design** as well as the **implementation.** Both of these build upon a common understanding of the mission, common direction and the highest possible legitimacy. Therefore, a successful formulation process constitutes of time- and discussion intensive negotiation processes.

## Essential components of the mission definition process

A mission is the result of negotiation processes between the different stakeholders. The design and focus of these processes depend upon the respective context. A “one size fits all”-approach does not exist. However, based on previous political practice and the accompanying research, five central components of the mission formulation process can be identified. Taking these components into account should allow the responsible actors to critically question planned or existing process architectures, to further develop them in a focused manner. The components include:

1. **Roles and responsibilities:** Who is responsible? Which stakeholder takes on which role?
2. **Stakeholder participation:** Which stakeholders should be involved, for which reasons and when? What is their function during the mission definition?
3. **Negotiation and decision formats:** What rules does the negotiation follow? How are the goals codified and who ultimately decides on the mission definition?
4. **Embedding the goal setting in the respective context:** How do the mission goals relate to

the status quo? What resources are available for mission implementation?

5. **Evaluation of the plausibility and the coherence of the mission definition:** Are the key requirements for the mission definition met? Where does the legitimacy of the mission arise from? Is there a conflict of goals with other political projects or missions?

## Considering the context conditions

Missions and therefore also the formulation processes do not take place in a “political vacuum”. Rather, they are embedded in existing political dynamics and developments. The focus as well as the demands and challenges result from the social, political and institutional context. This shapes the scope for defining missions in terms of possible narratives, mobilization of stakeholders, political enforceability, etc.

Even though the social and political reality is way more complex than any scenario one can come up with, **outlining a series of conceivable archetypal starting points** may give some useful hints on how to approach the design of a formulation process. It indicates which aspects need to be given particular consideration certain contexts and which possible challenges might emerge.

## Thinking along the design and implementation phase

“Action orientation” is the central keyword of any successful mission definition process. At the end, it should be communicated clearly to all those involved what needs to be done next. However, an optimally designed definition process does not end with the definition of individual missions, but also takes into account the **implementation together with the necessary institutional arrangements**. It is crucial that the respective steering logic does justice to the cross-departmental and cross-sectoral nature of a mission.

# Literatur

---

- Arnold, Erik, Tomas Aström, Helen Andréasson, Kalle Nielsen, Martin Wain, Maja Tofteng, Rolf Røtnes (2019). *Raising the Ambition Level in Norwegian Innovation Policy. Final Report*. Brighton: technopolis group.
- Bergek, Anna, Hans Hellsmark und Kersti Karltorp (2023). „Directionality challenges for transformative innovation policy: lessons from implementing climate goals in the process industry“. *Industry and innovation* (30) 8. 1110–1139. <https://doi.org/10.1080/13662716.2022.2163882>.
- BMBWF – Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Hrsg.) (2022). *Mehr Lebensqualität und Nachhaltigkeit durch Forschung und Anwendung. Umsetzungsrahmen für die EU-Missionen von Horizon Europe in Österreich*. Wien.
- Bohne, Maik, Anke Hassel und Daniela Blaschke (2023). *Innovation als Schlüssel zur gerechten Transformation. Acht Impulse für die Zukunftsfähigkeit des deutschen Innovationsmodells*. Hrsg. DPZ – Das Progressive Zentrum e.V. Berlin. [https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2023/03/Grundlagenpapier\\_Tech-for-Transformation\\_innovation\\_als\\_schlüssel\\_zur\\_gerechten-1.pdf](https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2023/03/Grundlagenpapier_Tech-for-Transformation_innovation_als_schlüssel_zur_gerechten-1.pdf) (Download 9.9.2023).
- Boon, Wouter, und Jakob Edler (2018). „Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy“. *Science and Public Policy* (45) 4. 435–447.
- Borrás, Susanna, und Jakob Edler (2020). The Transformative Roles of the State in the Governance of Socio-Technical Systems Change. Hrsg. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung. Karlsruhe.
- Breitinger, Jan C., Jakob Edler, Thomas Jackwerth-Rice, Ralf Lindner und Daniel Schraad-Tischler (2021). Good-Practice-Beispiele für missionsorientierte Innovationsstrategien und ihre Umsetzung. Ergebnispapier 1: Innovation for Transformation – Wie die Verbindung von Innovationsförderung und gesellschaftlicher Problemlösung gelingen kann. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. <https://doi.org/10.11586/2021022>.
- Daimer, Stephanie, Miriam Hufnagl und Philine Warnke (2012). Challenge-oriented policy-making and innovation systems theory: reconsidering systemic instruments. *Innovation system revisited – Experiences from 40 years of Fraunhofer ISI research*. Hrsg. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung. Stuttgart. 217–234.
- Edler, Jakob, Knut Blind, Henning Kroll und Torben Schubert (2023). „Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy. Defining rationales, ends and means“. *Research Policy* (52) 6. 104765. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2023.104765>.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2022). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022*. Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2022/EFI\\_Gutachten\\_2022.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2022/EFI_Gutachten_2022.pdf) (Download 28.9.2022).
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.) (2023). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2023*. Berlin. [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI\\_Gutachten\\_2023.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf) (Download 9.9.2023).
- European Commission (2021a). „EU Mission: A Soil Deal for Europe“. [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/soil-deal-europe\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/soil-deal-europe_en)
- European Commission (2021b). „EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities“. [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en) (Download 4.10.2023).

- European Union (Hrsg.) (2021). Regulation (EU) 2021/695 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing Horizon Europe – the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulations (EU) No 1290/2013 and (EU) No 1291/2013. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj>
- Foray, Dominique (2022). „The Economics of Incomplete Plan: on Conditions, Procedures and Design of Future Mission-Oriented Innovation Policies“. *Review of Public Economics* 243-(4/2022). 123–146. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.4.6>.
- Fujimura, Joan H. (1987). „Constructing ‚Do-able‘ Problems in Cancer Research: Articulating Alignment“. *Social Studies of Science* (17) 2. 257–293. <https://doi.org/10.1177/030631287017002003>.
- Hummler, Andres, Ralf Lindner, Daniel Posch, Henning Wilts, Florian Wittmann und Daniel Wurm (2023). „Deutschlands zirkuläre Zukunft: Wie Missionen die Transformation zur Circular Economy beschleunigen“. Focus Paper #15. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://doi.org/10.11586/2023064>.
- Janssen, Matthijs J., Jonas Torrens, Joeri H. Wesseling und Iris Wanzenböck (2021). „The promises and premises of mission-oriented innovation policy—A reflection and ways forward“. *Science and Public Policy* (48), Artikel-Nr. 3. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa072>.
- Larrue, Philippe (2021). *The design and implementation of mission-oriented innovation policies. A new systemic policy approach to address societal challenges*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/3f6c76a4-en>.
- Lavoie, Marie (2022). „A public health mission in Canada in response to the coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic“. *Global health journal* (6) 4. 231–236. <https://doi.org/10.1016/j.glohj.2022.12.002>.
- Lindner, Ralf, Jakob Edler, Miriam Hufnagl, Simone Kimpeler, Henning Kroll, Florian Roth, Florian Wittmann und Merve Yorulmaz (2021). Missionsorientierte Innovationspolitik. Von der Ambition zur erfolgreichen Umsetzung. Hrsg.: Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy\\_brief\\_missionsorientierung.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/policy-briefs/policy_brief_missionsorientierung.pdf) (Download 28.9.2021).
- Lindner, Ralf, Florian Wittmann, Thomas Jackwerth-Rice, Stephanie Daimer, Jakob Edler und Daniel Posch (2022). „Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen“. Focus Paper #4. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. <https://doi.org/10.11586/2022146>.
- Mazzucato, Mariana (2018). *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Brussels: European Commission - Directorate-General for Research and Innovation.
- National Energy and Climate Plan (2020). *National Energy and Climate Plan. – Draft translation*. Brussels: Belgische Föderalregierung. [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-09/be\\_final\\_necp\\_parta\\_en\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-09/be_final_necp_parta_en_0.pdf) (Download 4.10.2023).
- OECD (2022). *OECD-Berichte zur Innovationspolitik: Deutschland 2022. Agile Ansätze für erfolgreiche Transformationen*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9d21d68b-de>.
- Reale, Filippo (2021). „Mission-oriented innovation policy and the challenge of urgency: Lessons from Covid-19 and beyond“. *Technovation*, 107. 102306. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2021.102306>.
- Robinson, Douglas K. R., und Mariana Mazzucato (2019). „The evolution of mission-oriented policies: Exploring changing market creating policies in the US and European space sector“. *Research Policy* (48) 4. 936–948.
- Roth, Florian, Ralf Lindner, Miriam Hufnagl, Florian Wittmann und Merve Yorulmaz (2021). The future of mission-oriented policies. Final report of the Scientific Support Action to the German High-Tech Strategy 2025 – volume 1. Hrsg. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe.
- Rowe, Gene, und Lynn J. Frewer (2005). „A Typology of Public Engagement Mechanisms“. *Science, Technology, & Human Values* (30) 2. 251–290. <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>.
- Selje, Tom (2022). „Comparing the German exit of nuclear and coal: Assessing historical pathways and energy phase-out dimensions“. *Energy Research & Social Science* 94. 102883. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102883>.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*. Berlin.

Topsectoren (Hrsg.) (2019). „Factsheet Dutch Solutions to Grand Challenges. Ministry of Economic Affairs and Climate Policy“. <https://www.topsectoren.nl/binaries/topsectoren/documenten/publicaties/2019-publicaties/september-2019/23-09-19/factsheet-dutch-solutions-to-grand-challenges/Factsheet+Dutch+Solutions+to+Grand+Challenges.pdf> (Download 4.10.2023).

UK Research and Innovation (2019). „Area of investment and support: Industrial decarbonisation“. <https://www.ukri.org/what-we-do/our-main-funds-and-areas-of-support/browse-our-areas-of-investment-and-support/industrial-decarbonisation/> (Download 4.10.2023).

Wamsler, Christine, Niko Schäpke, Carolin Fraude, Dorota Stasiak, Thomas Bruhn, Mark Lawrence, Heike Schroeder und Luis Mundaca (2020). „Enabling new mindsets and transformative skills for negotiating and activating climate action: Lessons from UNFCCC conferences of the parties“. *Environmental Science & Policy* 112. 227–235. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.06.005>.

Wanzenböck, Iris, Joeri H. Wesseling, Koen Frenken, Marko P. Hekkert und K. Matthias Weber (2020). „A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space“. *Science and Public Policy* (47) 4. 474–489. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa027>.

Weingart, Peter, Anita Engels und Petra Pansegrau (2008). *Von der Hypothese zur Katastrophe. Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien*. Opladen. ISBN: 9783866499270.

Wiarda, Martijn, Vladimir C. M. Sobota, Matthijs J. Janssen, Geerten van de Kaa, Emad Yaghmaei und Neelke Doorn (2023). „Public participation in mission-oriented innovation projects“. *Technological Forecasting and Social Change* 191. 122538. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122538>.

Wittmann, Florian, Miriam Hufnagl, Florian Roth, Ralf Lindner und Henning Kroll (2021a). *A Framework for Formative Evaluation and Impact Assessment of Mission-oriented Innovation Policies. Final report of the Scientific Support Action to the German High-Tech Strategy 2025 – Volume 2*. Hrsg.: Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe.

Wittmann, Florian, Miriam Hufnagl, Florian Roth, Merve Yorulmaz und Ralf Lindner (2021b). *From mission definition to implementation: Conceptualizing mission-oriented policies as a multi-stage translation process*. Hrsg.: Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe. [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cci/innovation-systems-policy-analysis/2021/discussionpaper\\_71\\_2021.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cci/innovation-systems-policy-analysis/2021/discussionpaper_71_2021.pdf) (Download 30.8.2021).

Wittmann, Florian, Miriam Hufnagl, Florian Roth, Merve Yorulmaz und Ralf Lindner (2021c). „From mission definition to implementation: Conceptualizing mission-oriented policies as a multi-stage translation process“. *Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation Systems and Policy Analysis No. 71*. Hrsg.: Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe.

Wittmann, Florian, Florian Roth und Miriam Hufnagl (2020). *First Mission Analysis Report of the Scientific Support Action to the German Hightech Strategy 2025. Setting the stage: Positioning the missions in the socio-technical system*. Hrsg.: Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI. Karlsruhe. <https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/2020/Hightech%20Strategy%202025%20-%20first%20omission%20analysis%20report.pdf> (Download 28.4.2021).

Wurm, Daniel, und Florian Wittmann (2023a). „Pursuing a Mission-Oriented Twin Transition: Directionality for Systemic Digital Innovation“. *Mission-Oriented Innovation Policies for the Twin Transition*. Hrsg.: Wuppertal Institute for Climate, Environment Energy. A CO:DINA research report. Wuppertal. 1–31. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122538>

Wurm, Daniel, und Florian Wittmann (2023b). „Selecting transformative policies: Acknowledging situational differences for policy design“. *Mission-Oriented Innovation Policies for the Twin Transition*. Hrsg.: Wuppertal Institute for Climate, Environment Energy. A CO:DINA research report. 32–46. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122538>



**Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Deutschland  
Telefon +49 5241 81-0

**Dr. Daniel Schraad-Tischler**

Director  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 5241 81-81240  
daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de

**Dr. Jan Breitinger**

Senior Project Manager  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
Telefon +49 5241 81-81328  
jan.breitinger@bertelsmann-stiftung.de

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