



Heike Zirten, Michael Schönstein,
Robert Räuchle, Helke Knütter

Soziale Innovationen als Paradigma

Ein Praxisbericht der Denkfabrik
Digitale Arbeitsgesellschaft im
Bundesministerium für Arbeit
und Soziales



Dieser Beitrag ist ein Auszug aus dem Sammelband „Die Kraft zur Innovation in der Verwaltung“, erschienen im Nomos Verlag. Die Schlussfolgerungen sind von den Autor*innen in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.



Soziale Innovationen als Paradigma –
ein Praxisbericht der Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Heike Zirden, Michael Schönstein, Robert Räuchle, Helke Knütter

Die Chancen für strukturelle Neuerungen in der Verwaltung sind vor allem zu Beginn von Legislaturperioden besonders groß, wenn neu gewählte Regierungen ihre Arbeitsstrukturen prüfen und im Hinblick auf die Umsetzung der geplanten politischen Schwerpunkte für die folgenden vier Jahre neu aufstellen. In einer solchen Phase sorgte zu Beginn der 19. Legislaturperiode die Einrichtung der Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft im Bundesministerium für Arbeit und Soziales für hohe Aufmerksamkeit in der Bundesverwaltung, im politischen Berlin sowie darüber hinaus in interessierten Kreisen, denn sie stellte inhaltlich, strukturell und räumlich eine für Ministerien in Deutschland bis dahin völlig neue Organisationseinheit dar.

Drei Entwicklungen haben die Denkfabrik ermöglicht: An erster Stelle eine konkrete neue inhaltliche Herausforderung, über deren grundsätzliche Notwendigkeit politischer und gesellschaftlicher Konsens besteht, nämlich die Gestaltung von Arbeit in der digitalen Transformation. Für das Thema Digitalisierung waren - zum Zweiten - im Zuge der Koalitionsverhandlungen neue Stellen ausgebracht worden. Und Drittens hatte das BMAS durch den Dialogprozess Arbeiten 4.0 in der vorangegangenen Legislaturperiode wichtige inhaltliche Vorarbeiten geleistet; insbesondere war dabei deutlich geworden, dass die systematische Beschäftigung mit dem dynamischen Transformationsgeschehen unter kontinuierlicher Einbeziehung von Wissenschaft und Praxis für das Ministerium auf absehbare Zeit eine unabdingbare Daueraufgabe darstellt. Darüber hinaus wurde während des Dialogprozesses Arbeiten 4.0 intern die Frage virulent, welche Konsequenzen sich aus der Transformation der Arbeitswelt für die Arbeit im Ministerium selbst ergaben.

* *Die Autor*innen geben ausschließlich ihre persönlichen Erfahrungen und Meinungen wieder.*

In einem Land, das sich – so ein aktuelles wissenschaftliches Gutachten zur Digitalisierung in Deutschland – „in der öffentlichen Verwaltung Strukturen, Prozesse und Denkweisen“ leiste, „die teilweise archaisch anmuten“¹, traf das Innovationsversprechen, das die Einrichtung der Denkfabrik darstellte, einen Nerv. Das Team der Denkfabrik wurde in den folgenden Monaten von dem Interesse an seiner Arbeit nahezu überrollt: In den ersten 18 Monaten ihres Bestehens, zwischen der Eröffnung im Oktober 2018 und dem Beginn des ersten Lockdowns im März 2020, empfing die Denkfabrik über 50 Besucher*innengruppen, darunter Delegationen aus acht Bundes- und mehreren Landesministerien, aus dem parlamentarischen Raum, aber auch aus Wissenschaft, Verbänden und Unternehmen sowie dem Ausland. Die Einschätzung, dass das Interesse nach den ersten Wochen abebben würde, erfüllte sich nicht, im Gegenteil: Die Anfragen nahmen mit jedem Besuch weiter zu, sodass das Team nach einigen Monaten die Besuchszeiten limitieren musste. Denn die Denkfabrik, einquartiert im ehemaligen Foyersaal des historischen Gebäudes an der Wilhelmstrasse 49, wo zuvor eine historische Ausstellung zur Entwicklung des Sozialstaates untergebracht war, ist ein „echter“ Denk- und Arbeitsraum für das ursprünglich aus 12 Kolleg*innen bestehende und inzwischen auf mehr als das Doppelte angewachsene Team. Der Reiz des Raumes liegt auch in seiner Ausgestaltung nach den Bedürfnissen des Teams und seinen Arbeitsweisen. Das war nur möglich, indem das Denkfabrik-Team und die Zentralabteilung sehr eng und konstruktiv zusammengearbeitet haben, um die Anforderungen, die sich aus den Arbeitsweisen der Denkfabrik ergeben, mit den Vorgaben der Ministerialverwaltung wie dem Beschaffungswesen oder der Arbeitsstättenverordnung in Einklang zu bringen. Das für ein Ministerium mit dem vorherrschenden Modell der Einzelbelegung von Räumen eher ungewöhnliche Ambiente des Team-Büros mit über zwölf Arbeitsplätzen, einer Planungswand, einem zentralen, großen Besprechungstisch, einer Lounge-Ecke, einer Telefonzelle, Spinden und Postfächern, gemeinsam genutzten Informationswänden sowie einer sehr guten Medien-Ausstattung spiegelt einen zwar spannenden, aber eben nur äußeren Rahmen für die eigentliche Innovation: den Auftrag und die Organisationsstruktur der Denkfabrik.

1 **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021):** Digitalisierung in Deutschland - Lehren aus der Corona-Krise. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin. S. 21. Online unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.html>

I. It's The Structure, Stupid!

Angetreten ist die Denkfabrik mit der doppelten Mission, ThinkTank und FutureLab im und für das BMAS zu sein. Einerseits beschäftigt sie sich mit dem transformativen Wandel in Arbeit und Gesellschaft, andererseits macht sie sich auch selbst zum Experiment und probt innovative Arbeitsweisen im Ministerium.

Als **ThinkTank** ist es Aufgabe und Selbstverständnis der Denkfabrik, neue Handlungsfelder, die für das Arbeits- und Sozialministerium durch die fortschreitende Digitalisierung im Zusammenspiel mit anderen technologischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Trends entstehen, frühzeitig zu erkennen, zu analysieren und neue Lösungsansätze für die Arbeitsgesellschaft der Zukunft zu entwickeln. Hierfür arbeitet sie einerseits im Austausch mit den anderen Abteilungen im BMAS, andererseits ist sie aber auch eng vernetzt mit deutschen und internationalen Forschungseinrichtungen, Expert*innen und Stakeholdern aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Praxis. Eingebunden in unterschiedliche Netzwerke wird die Denkfabrik als Impulsgeberin in aktuellen Diskursen zur Zukunft der Arbeitsgesellschaft wahrgenommen und experimentiert mit unterschiedlichen Formen und Formaten partizipativer Politikgestaltung.

Als **Future Lab** hat die Denkfabrik die Möglichkeit, neue Formen der Arbeitsorganisation und der Zusammenarbeit zu erproben, und zwar frei von Vorgaben durch die Leitung oder die Verwaltung. Zwar ist sie in die Strukturen der Ministerialbürokratie eingegliedert und wirkt nach außen wie eine normale, hierarchisch gegliederte Unterabteilung: geleitet von einer Ministerialdirigentin, der wiederum drei von Ministerialrät*innen geleitete Organisationseinheiten unterstehen. Wie alle anderen Organisationseinheiten bedient die Denkfabrik formale Kommunikationswege, kommuniziert per Leitungsvorlagen über „den Dienstweg“ mit der politischen Leitung und hält sich an das System von Mitzeichnungsregeln.

Im Inneren unterscheidet sich die Denkfabrik allerdings von anderen Unterabteilungen. Es sind vor allem strukturelle Unterschiede, die allerdings weitreichende Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation und die Zusammenarbeit haben. Zentral ist dabei die Form der Arbeitsteilung: Während normalerweise thematisch spezialisierte und in festen Zuständigkeitsbereichen agierende Referate die Basis der Ministerialbürokratie bilden, sind die drei Organisationseinheiten der Denkfabrik als Kompetenzteams aufgestellt, die ihre jeweils spezifische Fach- und Methodenkenntnisse kombinieren: das **Team „Analysen und Strategische Vorausschau“** verfügt über ein umfassendes Spektrum wissenschaftlicher Analysetechniken, von qualitativer und quantitativer Sozialforschung über ökonometri-

sche Methoden und Prognosetechniken bis hin zu Foresight-Methoden sowie über vertiefte Methodenkenntnisse im Bereich des Technologie- und Wissenschaftsmanagements. Die Mitglieder des Teams haben einen entsprechend diversen akademischen Hintergrund, oft mit Stationen in Forschungsinstitutionen im Lebenslauf. Das **Team „Politikgestaltung“** verfügt sowohl über breite juristische Expertise im Arbeits- und Sozialrecht als auch über vertiefte Kenntnisse der Strukturen in der Arbeits- und Sozialverwaltung, verbunden mit dem entsprechenden Diskurs- und Prozesswissen. Die Teammitglieder sind zudem insbesondere im politischen und vopolitischen Raum gut vernetzt und verfolgen die politischen Diskurse zu den aktuellen Themen der Denkfabrik aktiv. Als Fachrichtungen sind hier vorrangig Jurist*innen und Politikwissenschaftler*innen vertreten. Das **Team „Dialog und Vernetzung“** schließlich ist spezialisiert auf die Entwicklung von Narrativen und die Klaviatur medialer (Wissenschafts-)Kommunikation, auf Methoden der Vernetzung sowie agiler Arbeitsweisen. In diesem Team arbeiten vor allem Geistes-, Kultur und Politikwissenschaftler*innen. Querschnittsaufgaben wie das Office-Management oder die Titelbewirtschaftung werden übergreifend wahrgenommen.

Arbeitsorganisatorisch ergibt sich aus dieser Struktur eine, wenn nicht die wesentliche Verwaltungsinnovation der Denkfabrik. Anstatt thematischer Zuständigkeiten bilden die Teams Kompetenzschwerpunkte. Neue Themen werden als Projekte zwar in einem Team federführend verankert (schon allein um kompatibel mit dem Geschäftsverteilungsplan zu sein), sie sollen aber in Form von Projekten aus allen Teams erschlossen und bearbeitet werden. Die Zusammensetzung kann dabei von Projekt zu Projekt und innerhalb eines Projektes im Zeitverlauf variieren: Sind Entwicklungsszenarien, technologische oder ökonomische Dynamiken eines Themas zu erschließen, sind die Anteile aus dem Team Analysen höher. Sind Wirkungen auf Arbeits- und Sozialpolitik bereits absehbar und konkrete Vorschläge zu entwickeln bzw. zu gestalten oder ihre Umsetzung zu begleiten, steigt der Anteil des Teams Politikgestaltung. Ist die Einbeziehung von Stakeholdern oder ein kulturwissenschaftlicher Blick von zentraler Bedeutung, steigt der Anteil des Teams Dialog und Vernetzung.

Aus der Struktur und Arbeitsorganisation ergibt sich eine klassische Matrix als Zielbild: Man arbeitet in einem Team, an einem Projekt, kann hier Expert*in, dort Projektleitung sein. Viele Projekte werden mit agilen Methoden unterstützt. Die Flexibilität, die dies von den Mitarbeiter*innen der Denkfabrik erfordert, spiegelt sich in ihrer Selbstorganisation und Autonomie.

Die Denkfabrik arbeitet per se interdisziplinär und nutzt agile Methoden; diese Arbeitsweise ergibt sich aus ihrer Struktur, ihrer Organisati-

on und ihren Inhalten. Die Mitglieder der Denkfabrik arbeiten hierarchieübergreifend in unterschiedlichen Projekten zusammen, sie nutzen dieselben Räumlichkeiten ohne Arbeitsplatzbindung, sie bearbeiten und speichern ihre Dokumente für alle einsehbar auf einer kollaborativen Plattform, organisieren alle von außen herangetragene Aufgaben für alle zugänglich in einer gemeinsamen Vorgangsliste und kommunizieren permanent miteinander. In dieser Situation ist es wichtig, sich mit bestehenden Regeln neu zu beschäftigen und eigene Standards in der Zusammenarbeit zu entwickeln: Wie gestalten wir die Arbeit in unseren Räumen? Welche Aufgaben haben Projektleitungen und Projektkoordinator*innen in Abgrenzung zu Teamleitungen? In welcher Rolle spricht man gerade? Wie strukturieren wir unsere kollaborative Plattform? Wie können wir Wissen systematisch teilen? Welche Messenger-Kanäle können einzelne Projektgruppen für den schnellen Austausch nutzen? Braucht es besondere Zeiten für konzentriertes Arbeiten, in denen in der Denkfabrik nicht gesprochen oder telefoniert wird? Wie arbeiten wir zusammen, wie geben wir uns Feedback? Was muss man in der ganz großen Gruppe, was im Team und was im Projekt besprechen? Wer verantwortet was? Und wer räumt eigentlich den Tisch ab? ...

Agiles Arbeiten in diesem Zusammenhang bedeutet, dauerhaft die Zusammenarbeit zu reflektieren, immer wieder Neues auszuprobieren, sich Regeln zu geben und diese kontinuierlich gemeinsam abzugleichen und fortzuentwickeln. Ein Instrument, das die Denkfabrik für sich gefunden hat, ist die „Kleine Gebrauchsanleitung“, ein „living document“ über Regeln und Verfahrensweisen - do's and don'ts -, das permanent weiterentwickelt wird.

Inhaltlich zielt die Denkfabrik durch diese Aufstellung darauf, neue Themen und Entwicklungen für das BMAS von Anfang an multiperspektivisch zu betrachten und zu bewerten. Für die Entwicklung von möglichen Antworten – die zum Beispiel im Aufbau von neuen Strukturen, der Entwicklung politischer Konzeptionen, aber auch in Empfehlungen zu gesetzlichen Regelungen liegen können – steht so ein weitreichendes Methodenset zur Verfügung. Letztlich werden klassische Funktionalitäten eines Ministeriums, sonst abgebildet in unterschiedlichen Abteilungen (Grundsatz-, Fach-, internationaler Abteilung), in der Denkfabrik sowohl räumlich als auch strukturell unmittelbar zusammengeführt und gespiegelt.

Viele Unternehmen und Verwaltungen schaffen innovative Organisationseinheiten, die sich mit transformativen Prozessen beschäftigen, außerhalb ihrer Strukturen, um Kreativität und größtmögliche Denk- und Handlungsfreiheit zu ermöglichen. Auch einige Bundesministerien haben

diesen Weg gewählt. Häufig passen aber die angebotenen Inventionen der neuen Arbeitseinheiten aus rechtlichen, systemischen oder administrativen Gründen nicht in die Logik der gewachsenen Verwaltung und ihrer Systeme. Isoliert entwickelte, konsequent von Nutzer*innen her gedachte Ideen lösen häufig gerade nicht die Probleme einer komplexen, nach rechts- und sozialstaatlichen Prinzipien gestalteten Bürokratie. Hohe Frustration über die als „archaisch“² empfundene Verwaltung auf der einen und über die unterkomplexen und von Prozessbewusstsein befreiten Innovatoren-Ufos auf der anderen Seite sind oft das Ergebnis.

Das BMAS hat sich entschieden, einen anderen Weg zu erproben und die Denkfabrik als Unterabteilung in die neu geschaffene Abteilung Digitalisierung und Arbeitswelt einzubinden. Mit dieser Vorgehensweise wird sichergestellt, dass es einen unmittelbaren und intensiven Austausch auf Augenhöhe mit anderen Organisationseinheiten des BMAS gibt und deren Perspektiven und Bedürfnisse von vornherein bei der Entwicklung von Lösungsansätzen berücksichtigt werden können. Das Schnittstellen-Management in dieser Position ist sehr aufwändig. Um es leisten zu können, arbeiten in allen drei Teams Expert*innen mit umfassender Prozess- und Verwaltungserfahrung eng mit Kolleg*innen zusammen, die Erfahrungen aus völlig anderen, auch internationalen Kontexten – Wissenschaft, Unternehmen, NGOs oder Institutionen – mitbringen. Daneben sind Auszubildende, Referendar*innen, Fellows und Studierende im Praktikum oder Professional Year, aber auch befristet abgeordnete Kolleg*innen aus anderen Institutionen hochwillkommen: Sie alle bereichern die Denkfabrik mit ihren Impulsen und einem oftmals begeisternden unverstellten Blick auf das „Neue“.

Dass organisationale Strukturen, räumliche, technische und regulatorische Rahmenbedingungen sowie Dialog und Vernetzung über interdisziplinäre, intersektionale oder internationale Schnittstellen hinweg wichtige Gelingensfaktoren für Innovationen sind, hat die Denkfabrik nicht nur im Hinblick auf ihre eigene Gründungsgeschichte erfahren. Es spielt auch in ihrer inhaltlichen Arbeit eine große Rolle, wenn es darum geht, den transformatorischen Wandel als soziales Phänomen zu begreifen und zu gestalten.

2 ebd.

II. Soziale Innovation als Paradigma

Die Gründung der Denkfabrik ist auch als Konsequenz aus dem Dialogprozess *Arbeiten 4.0* zu verstehen, den das BMAS in der vorangegangenen Legislaturperiode, zwischen 2015 und 2017, unter Einbindung von Wissenschaft, Verbänden, Gewerkschaften, Unternehmen und der breiten Öffentlichkeit geführt hat. Das Projekt begann Anfang 2015 mit einem Grünbuch und endete nach einem breiten Konsultationsprozess, vielen Konferenzen, Workshops und Veranstaltungen mit einem Weißbuch, das Ende 2016 vorgestellt wurde. Im Weißbuch beschreibt das BMAS die aus damaliger Sicht zentralen Treiber und Trends der Transformation, die Spannungsfelder, die sich aus unterschiedlichen Interessenlagen in der Gesellschaft ergeben, sowie Gestaltungsfelder für das BMAS. Das Weißbuch wurde zu einem zentralen Referenzdokument in der deutschen, aber auch internationalen Diskussion über die Zukunft der Arbeitswelt; zugleich skizzierte es die aus einem partizipativen Prozess hervorgegangenen strategischen Herausforderungen für das BMAS.

Rückblickend wird erkennbar, dass der Diskurs um „Arbeiten 4.0“ auch einen wichtigen Paradigmenwechsel markiert: weg von einer auf Hochtechnologie fixierten Innovationspolitik³, die unter dem Label „Industrie 4.0“ den Diskurs beherrscht hatte, hin zur Deutung und Gestaltung des transformatorischen Wandels als gesellschaftlichem und sozialen Phänomen.

Das Begriffspaar *Industrie 4.0* und *Arbeiten 4.0* unterstellt allerdings eine Dichotomie, die einen Unterschied zwischen technischen und sozialen Innovationen annimmt. Aber in welchem Verhältnis stehen technische und soziale Innovationen? Sind Technologien Treiber des sozialen Wandels, oder werden technologische Innovationen überhaupt nur dann möglich und erfolgreich, wenn sie Antworten auf veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse geben? Der schon in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts geführte und in den Zehner Jahren wieder aufgenommene wissenschaftliche Diskurs über das Verhältnis von technischen und sozialen Innovationen hat zu dem Ergebnis geführt, dass es darin keine Gesetzmäßigkeit gibt: *„Soziale Innovationen können Voraussetzungen, Begleitumstände oder Folgen*

3 **Hirsch-Kreinsen, Hartmut (2008):** Innovationspolitik: Die Hightech-Obsession. Soziologische Arbeitspapiere 22, TU Dortmund.Dortmund. Online unter: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12097/ssoar-2008-hirsch-kreinsen-innovationspolitik_die_hightech-obsession.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2008-hirsch-kreinsen-innovationspolitik_die_hightech-obsession.pdf

*technischer Innovationen sein*⁴. Im dichotomischen Konzept von technischen und sozialen Innovationen werden die technischen Innovationen als *Mittel* und die sozialen Innovationen als *Akte* gesellschaftlichen Wandels beschrieben⁵; während technischen Innovationen eine instrumentelle und materielle Natur zugeschrieben wird, werden soziale Innovationen als „abstrakt“ beschrieben, sie realisieren sich im sozialen, d. h. gesellschaftlichen Miteinander.⁶ Anders als aber die Förderung von möglicherweise gesellschaftlich nützlichen Inventionen macht der systemische Charakter und die komplexe Genese sozialer Innovationen diese untauglich für Förderinstrumentarien, die eine lineare Wirkungslogik vom Input zu messbaren Output-, Outcome- und Impact-Zielen verfolgen.

Auch vor diesem Hintergrund wird die Gegenüberstellung von technischen und sozialen Innovationen aus soziologischer Perspektive als „*dysfunktional*“⁷ kritisiert, denn es sei nicht klar, „*was das spezifisch Soziale sozialer Innovationen und demgegenüber das Nicht-soziale an technischen Innovationen*“⁸ sein solle, vielmehr ließen sich Innovationen grundsätzlich als soziale Phänomene begreifen. Die Annahme, „*die Beobachtung und Analyse von Transformationsprozessen könne Hinweise auf deren Gestaltbarkeit und Management geben*“, verführe nur zu einer gefährlichen „*Steuerungswillusion*“⁹ auf Seiten der Politik.

4 **Zapf, Wolfgang (1989)**: Über soziale Innovationen. In: Zapf, Wolfgang: Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation: soziologische Aufsätze 1987-1994. Berlin S. 23-44. S. 33.

Online unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/122762/1/209671.pdf>

Entsprechend das **Hightech-Forum 2017**: „Soziale Innovationen können von technologischem Fortschritt hervorgerufen werden, ihn komplementär ergänzen oder auch unabhängig von ihm entstehen. Sie können einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen leisten.“ www.hightech-forum.de/beratungsthemen/soziale-innovationen

5 **Gillwald, Katrin (2000)**: Konzepte Sozialer Innovation. WZB Discussion Paper N0 P 00-519. Berlin S. 36 ff. Online unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50299/1/319103064.pdf>

6 **Zapf**, ebd.

7 **Jäger-Erben, Melanie / John, Rene / Rückert-John, Jana (2017)** Soziale Innovation. Verheißung oder Verführung? Reaktion auf J. Howaldt und M Schwarz: „Die Mechanismen transformativen Wandels erfassen. Plädoyer für ein praxistheoretisches Konzept sozialer Innovation. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, Volume 26, Nummer 3, S. 245-248.

Online unter: <https://www.ingentaconnect.com/content/oekom/gaia/2017/00000026/00000003/art00008#>

8 ebd.

9 ebd.

Während also die Logik des dichotomischen Modells von aufeinander bezogenen technischen und sozialen Innovationsprozessen eher diskursiven Charakter hat und seine Wirksamkeit in gesellschaftlichen und politischen Debatten entfaltet, ist das wissenschaftliche Innovationsverständnis ungleich komplexer. Für die Denkfabrik, die den Transformationsprozess der Arbeitsgesellschaft analysieren, begleiten und für das BMAS mitgestaltbar machen will, sind beide Innovationsmodelle fruchtbar; sie schließen sich auch nicht aus.

Das zeigt sich exemplarisch an der Formulierung der KI-Strategie, an der die Denkfabrik für das BMAS mitfederführend beteiligt war und in deren Rahmen sie verschiedene Innovationsprojekte umsetzt.

Dass neue Technologien dem Gemeinwohl dienen sollen, darf als politischer Konsens in Deutschland gelten. Jedenfalls finden sich entsprechende Formulierungen in den verschiedenen Strategien der Bundesregierung verankert: in der High-Tech-Strategie¹⁰ und der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“¹¹ ebenso wie in der Datenstrategie¹² und in der KI-Strategie. Dort ist neben dem bekannten Innovationsparadigma, durch Investitionen in Forschung und Entwicklung zur zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beitragen zu wollen, auch das Versprechen verankert, die Technologie „*im Rahmen eines breiten gesellschaftlichen Dialogs sowie einer aktiven politischen Gestaltung ethisch, rechtlich, kulturell und institutionell in die Gesellschaft einzubetten*“¹³. Mit dieser Formulierung ist die Agenda der Denkfabrik im Bereich von Technologie-Foresight gut beschrieben: Sie zielt darauf ab, die Rolle der Technologie im transformatorischen Wandel der Arbeitsgesellschaft zu reflektieren, um sie politisch zu gestalten. Während die Förderung von Innovationen im Be-

10 **Bundesministerium für Bildung und Forschung** (2019): Fortschrittsbericht zur Hightech-Strategie 2025. Online unter: https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Fortschrittsbericht_zur_Hightech_Strategie_2025.pdf

11 **Presse- und Informationsamt der Bundesregierung** (2020): Digitalisierung gestalten. Umsetzungsstrategie der Bundesregierung. 5. aktualisierte Auflage. Online unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/digitalisierung-gestalten-1605002>

12 **Presse- und Informationsamt der Bundesregierung** (2021): Datenstrategie der Bundesregierung. Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum. Kabinettsfassung vom 27. Januar 2021. Online Unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/datenstrategie-der-bundesregierung-1845632>

13 **Die Bundesregierung** (2018): Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung. Online unter: https://www.bmbf.de/files/Nationale_KI-Strategie.pdf

reich der Spitzentechnologie etablierte Netzwerke, Programme und Plattformen bedient, müssen entsprechende Strukturen für die Möglichkeit der gesellschaftlichen Technikgestaltung erst noch geschaffen werden. Die Denkfabrik trägt dazu mit unterschiedlichen Projekten, deren Konzepte in der Denkfabrik entwickelt wurden, bei:

- Mit der Einrichtung eines **KI-Observatoriums** in der Denkfabrik wird eine Evidenzbasis für die Verbreitung und Analyse der Auswirkungen von KI auf Arbeit und Gesellschaft geschaffen. Das KI-Observatorium arbeitet mit vergleichbaren Einrichtungen in anderen europäischen Ländern zusammen.
- Mit dem **Ökosystem sichere und vertrauenswürdige KI** vernetzt die Denkfabrik Akteur*innen aus Arbeitsschutz und -sicherheit, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, um Produkte, die KI enthalten, so sicher zu machen wie alle anderen Produkte im europäischen Binnenmarkt.
- Mit der Entwicklung der **Civic Innovation Platform** ist ein Ideenmarkt für KI-Anwendungen entstanden, über den sich Akteur*innen aus unterschiedlichen Sektoren zu Projektpartnerschaften zusammenfinden können; die Plattform unterstützt gesellschaftlich sinnvolle Inventionen von der ersten Idee über das Matching der Projektpartner*innen, den „proof of concept“, die Entwicklung einer Konzeption bis hin zur Realisierung. Ziel ist eine gesellschaftliche Aneignung von KI-Technologien für gemeinwohlorientierte Zwecke.
- Mit **Civic Coding**, dem **Innovationsnetz KI für das Gemeinwohl** arbeiten BMAS, BMU und BMFSFJ an einer Integration ihrer KI-Projekte und Förderprogramme in ein Ökosystem für gemeinwohlorientierte KI-Innovationen, das anschlussfähig ist für andere Akteur*innen. Hierfür werden interministerielle Strukturen geschaffen und eine gemeinsame Geschäftsstelle eingerichtet.
- Mit dem **Netzwerk KI in der Arbeits- und Sozialverwaltung** verfolgt die Denkfabrik das Ziel, die Prinzipien für eine vertrauenswürdige KI im Geschäftsbereich des BMAS passgenau, nachhaltig, transparent und verbindlich zu entwickeln und zu gestalten, es vernetzt die dafür relevanten Akteur*innen und fördert innovative Ansätze der Technologiegestaltung.
- Die **Global Partnership on AI (GPAI)**, an deren Gründung die Denkfabrik gemeinsam mit dem BMWi beteiligt war, soll eine internationale Plattform für den Austausch zwischen KI-Expert*innen und Regierungen zur menschenzentrierten Gestaltung von KI bieten.

Darüber hinaus prüft die Denkfabrik, ob und welchen Handlungsbedarf der zunehmende Einsatz von Künstlicher Intelligenz im Arbeitsleben im Arbeits- und Sozialrecht auslöst – vom Beschäftigtendatenschutz über das Betriebsverfassungsgesetz bis hin zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz.

III. Raus aus dem toten Winkel des Sozialstaats: partizipative Politikgestaltung im sozialen Wandel

Dass bei Innovationen mit hohem transformativem Impact eine Differenzierung zwischen technologischen, ökonomischen und sozialen Prozessen kaum möglich ist, zeigt das Beispiel der Plattformökonomie. Die Umwälzungen, die erfolgreiche Plattformen auslösen, lassen sich am ehesten strukturell beschreiben: Plattformen schieben sich als Dritte in Beziehungen aller Art und organisieren und formatieren diese nach ihren Regeln neu. Dabei erlangen sie nicht nur selbst erhebliches Herrschaftswissen, sondern verändern auch das Machtgefüge innerhalb des von ihnen gemagten Beziehungsgeflechts. Plattformen revolutionieren auf diese Weise nicht nur Märkte, sondern verändern auch gesellschaftliche Ordnungen. Sie werden deshalb zu Recht als „Machtmaschinen“¹⁴ beschrieben, die bestehende Regulierungen herausfordern.

Eine Geschichte aus der Frühzeit der Denkfabrik zeigt, wie schwierig der Umgang mit Phänomenen der Digitalisierung ist, die systemfremd sind: Der Minister war 2018 zum „Rider’s Day“, einer Demonstration von Fahrer*innen mehrerer Essenslieferdienste, eingeladen, die sich für bessere Arbeitsbedingungen einsetzten; sie verlangten von den Plattformen, die ihnen ihre Aufträge vermittelten, unter anderem höhere Stundenlöhne und eine Beteiligung an den Kosten der Ausrüstung (Fahrräder, Regenkleidung, Smartphones). Die Anforderung an die Denkfabrik lautete, die Leitung über die relevanten Sachverhalte aufzuklären und einige Punkte vorzubereiten, mit denen die Probleme der Rider kommentiert werden könnten. Wie üblich wurden die Dokumente allen Abteilungen des BMAS, die in irgendeiner Form in ihrer Zuständigkeit betroffen sein könnten, zur Mitzeichnung übermittelt. Nachdem alle Rückmeldungen vorlagen und die gewünschten Streichungen und Änderungen realisiert waren, blieb von den ursprünglich vorbereiteten Punkten kein einziger übrig, das Blatt

14 **Ramge, Thomas / Mayer-Schönberger (2020):** Machtmaschinen. Warum Datenmonopole unsere Zukunft gefährden und wie wir sie brechen. Hamburg.

war leer. Die Rider, befanden sich - wie andere Erwerbstätige, deren Arbeit über Plattformen vermittelt wird - in einem „toten Winkel“ des Sozialstaates.

Sozialversicherungen, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz spannen ein über Jahrzehnte gewachsenes, starkes Sicherungsnetz für abhängig Beschäftigte, um die Asymmetrien einer binären Arbeitswelt – hier Kapital und Arbeitgeber*innen, dort die Arbeitskraft und existenziell abhängige Arbeitnehmer*innen – auszugleichen. Allerdings haben nur sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigte bzw. Arbeitnehmer*innen Anspruch auf das Sicherungsnetz; selbstständige Unternehmer*innen hingegen tragen ihre Risiken selbst. Mit Plattformen, die an solo-selbstständige Erwerbstätige Aufträge vermitteln, ist ein neuer Akteur in den (Arbeits-)Markt eingetreten. Plattformen verändern die Art- und Weise der Vertragsanbahnung und -durchführung fundamental - vielfach ohne selbst Vertragspartei zu sein, etwa indem sie Vertragsbedingungen oder Preise vorgeben, die Marktübersicht erschweren und Kundendaten geheim halten. Menschen, die auf diesem Wege ihr Erwerbseinkommen organisieren, sind dabei von den Plattformen in bestimmten Hinsichten abhängig, ohne in einem klassischen Arbeitsverhältnis zu stehen.

Die Rückmeldungen aus den Abteilungen des Ministeriums auf die übermittelten Dokumente für die Leitung waren der ministerialen Struktur geschuldet: Jede Abteilung hatte das Problem aus der Logik des jeweiligen Rechts- oder Schutzsystems beurteilt, für das sie zuständig ist, und war – aus diesem jeweiligen Blickwinkel nachvollziehbar – zu dem Schluss gekommen, nicht betroffen zu sein. Der Fall zeigt, wie schwer sich komplexe Organisationen mit völlig neuen, systemfremden Phänomenen tun, die aus der Digitalisierung entstehen. Ein Problem, das sich nicht nur in Deutschland und nicht nur bezogen auf das Arbeits- und Sozialrecht stellt: Auch auf europäischer und internationaler Ebene ringen Gesellschaften um eine angemessene Regulierung von Plattformen, um Steuergerechtigkeit und fairen Wettbewerb, Verbraucherschutz und gute Arbeitsbedingungen sowie den Schutz vor Hass- und Desinformationskampagnen sicherzustellen, ohne Plattformen und ihr Erfolgsprinzip des Matchings in Frage zu stellen. Denn Plattformen verdanken ihren Erfolg ihrem Innovationscharakter; viele sind, wie auch die Arbeits- und Dienstleistungsvermittelnden Plattformen, auch in sozialer Hinsicht Innovationen par excellence, die für die Nutzer*innen große Vorteile haben. Sie haben und werden gesellschaftliche Praktiken im Bereich der Erwerbsarbeit vermutlich langfristig verändern.

Eine konsentrierte Positionierung des Ministeriums zum Thema Plattformarbeit zu entwickeln, dauerte in der Folge mehr als ein Jahr. Im

BMAS wurde dafür unter der Federführung der Denkfabrik eine Projektgruppe eingesetzt, die unter Einbeziehung aller Perspektiven eine umfassende juristische Analyse der Problemlage und mögliche Handlungsoptionen erarbeitete.

Auch in diesem Rahmen erprobte die Denkfabrik verschiedene partizipative Formate. Am Anfang des Prozesses stand ein Instrument, das der klassischen Sozialpartneranhörung nachempfunden war: Die Denkfabrik lud in zwei aufeinanderfolgenden Anhörungen zunächst acht Plattformtätige und anschließend acht Plattformbetreiber*innen ein, um mit ihnen ihre jeweilige Situation und ihre Bedürfnisse zu reflektieren. Allerdings sind damit nur zwei Partner des Auftragsverhältnisses abgebildet, die Nutzer*innen bzw. Auftraggeber*innen, die über Plattformen Dienstleistungen in Anspruch nehmen, waren nicht vertreten. Und auch andere Stakeholder sowie die Sozialpartner fehlten, denn weder verstehen sich die meisten Plattformen als Arbeitgeber*innen, die an entsprechende Tarife gebunden sind, noch haben solo-selbstständige Plattformtätige eine kollektive Interessenvertretung, wenngleich einige Gewerkschaften sich ihrer Probleme angenommen haben.

Vor diesem Hintergrund lud die Denkfabrik in einem zweiten Schritt zu zwei parallel stattfindenden Labs ein, in denen Plattformtätige, Crowd-, Gig- und Clickworker, Plattformbetreibende, Gewerkschafter*innen, Vertreter*innen von Sozialversicherungen und Wissenschaftler*innen unterschiedlicher Fachgebiete, die sich bereits intensiv mit deutschen und internationalen Plattformmodellen auseinandergesetzt hatten, darunter Ökonomen, Arbeits- und Sozialrechtler*innen miteinander ins Gespräch kamen. Alle gemeinsam tauschten sich unter Begleitung von zwei Moderator*inenteams jeweils vier Tage lang intensiv und unabhängig voneinander über Problemstellungen und Lösungen aus. Neben der mehrtägigen Dauer der Labs, die von allen Teilnehmer*innen positiv hervorgehoben wurde, weil sie eine ununterbrochene Konzentration auf die Arbeit sowie intensive inhaltliche Diskussionen erlaubte, arbeiteten die beiden Labs mit verschiedenen Methoden. Zentrales Element dieser Herangehensweise war der nutzer*innenorientierte Blick auf das Thema. Interessantweise kamen beide Labs trotz unterschiedlicher Methoden zu ähnlichen Ergebnissen, sowohl im Hinblick auf die Herausforderungen als auch die konkreten Vorschläge.

Inhaltlich waren die Labs ein großer Erfolg, denn sie brachten eine Fülle an Perspektiven, Ideen, Vorschlägen und konzeptionellen Ansätzen, die in die Arbeit der Projektgruppe im BMAS eingeflossen sind. Zum Digitalgipfel 2019 wurden die Ergebnisse der Arbeit in der Form von Eckpunkten für gesetzliche Regelungen der Öffentlichkeit vorgestellt.

Methodisch haben die Labs das Spektrum möglicher Partizipationsformen zu einem frühen Zeitpunkt, nämlich bereits bei der Erarbeitung konzeptioneller politischer Vorschläge im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik erweitert. Eine Systematisierung aller Instrumentarien im Hinblick auf Voraussetzungen, Rahmendbedingungen und Einsatzmöglichkeiten steht jedoch noch aus.

IV. Die Gestaltbarkeit der Zukunft: Strategische Vorausschau und Futures Literacy

Das Beispiel des Projekts „Arbeit in der Plattformökonomie“ zeigt exemplarisch den Kern des Bedarfes für die Denkfabrik: Sie ersetzt nicht, sondern ergänzt Funktionen der ministerialen Organisation, indem sie strukturell ermöglicht, neue Phänomene im Bereich der Arbeitsgesellschaft, die zunächst „systemfremd“ erscheinen, zu kartieren und für die Organisation passende Zugriffe zu erschließen. Um diesen Auftrag umfassend erfüllen zu können, ist eine systematische Analyse neu entstehender Trends und Themen, deren potenzielle Bedeutung für das BMAS und die Befähigung der Kolleg*innen notwendig, sie in ihrer täglichen Arbeit und Zuständigkeit frühzeitig zu rezipieren.

Dabei spielt die Strategische Vorausschau als dauerhafter Prozess und Blick über die Legislaturperioden hinaus eine wesentliche Rolle. Auch sie ist als Ergänzung zu verstehen und ersetzt nicht andere Analyseinstrumente. Denn mit bestehenden Vorhaben der Abteilung Digitalisierung der Arbeitswelt im BMAS wie der Arbeitsweltberichterstattung, die die Veränderung der Arbeitswelt am aktuellen Rand kartiert und in Form von Daten zugänglich macht, ebenso wie mit der quantitativen Prognose des Fachkräfte-Monitorings, das wahrscheinliche Entwicklungen des Arbeitsmarktes für zehn bis 15 Jahre vorausberechnet, liegen wesentliche Ansätze bereits vor.

Entwicklungen jedoch, die volatil, unsicher, komplex und mehrdeutig sind (VUCA), sind mit diesen Instrumenten nur eingeschränkt abzubilden. Nicht zuletzt die Pandemie unterstreicht die Notwendigkeit einer systematischen Auseinandersetzung mit VUCA-Entwicklungen auch im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik. Darüber hinaus steigt die Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen von Trends im Zeitverlauf. Daraus entsteht eine Lücke im Instrumentarium zur Analyse der digitalen Transformation von Arbeit und Gesellschaft, die die Strategische Vorausschau schließt.

Eine zentrale Aufgabe ist hier die Formulierung von Szenarien plausibler Zukünfte als Grundlage für die strategische Steuerung von Arbeits- und Sozialpolitik.¹⁵ Aktuell erarbeitet die Denkfabrik beispielsweise explorative Szenarien für die digitale Arbeitsgesellschaft 2040. Sie bezieht sich hierbei auf verschiedene Quellen wie eine Meta-Analyse entsprechender Studien, Daten- und Trendanalysen, Interviews mit Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis, fiktionale und non-fiktionale Texte sowie Online-Befragungen von Bürger*innen und Stakeholdern. Auf dieser Grundlage hat sie 20 Schlüsselfaktoren identifiziert, die die Zukunft der Arbeitsgesellschaft wesentlich beeinflussen werden und rund 500 potenzielle Ausprägungen extrahiert, die in Szenarien verdichtet werden. Bei der Entwicklung der Szenarien, die im Bereich möglicher und plausibler Zukünfte liegen, fällt insbesondere bei den Befragungen sowie in der fiktionalen Literatur das kulturell vorherrschende Motiv der „Zukunft als Katastrophe“¹⁶ auf. Es kontrastiert eindrucksvoll mit den Versprechungen, die sich mit der Förderung von Spitzentechnologien verbinden. Die Szenarien der Arbeitsgesellschaft 2040 entwerfen dagegen komplexe und durchaus ambivalente Bilder, unterschiedlicher Entwicklungen, die die Arbeitsgesellschaft in Deutschland nehmen könnte. Als allesamt plausible, aber dennoch weit auseinanderliegende Bilder schärfen sie den Blick für komplexe Zusammenhänge, erweitern den Denkraum, motivieren zu Fragen nach Gestaltungsmöglichkeiten und inspirieren idealerweise die Formulierung neuer Handlungsoptionen.

Relevanz für das BMAS erhält diese Methodik jedoch nur durch die konsequente Einbeziehung dreier Gruppen: erstens von Stakeholdern, also allen aus dem Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik relevanten Akteur*innen und Institutionen, zweitens der interessierten Bevölkerung und drittens der Expert*innen aus dem BMAS selbst. Nur durch einen intensiven gemeinsamen Austausch können auf der Grundlage explorativer Szenarien Bilder und Narrationen wünschbarer Zukünfte werden. Diese aber sind dringend notwendig, wenn aus gesellschaftlich sinnvollen Inventionen erfolgreiche und nachhaltige Innovationen werden sollen.

Wie das Beispiel der „Szenarien der Arbeitsgesellschaft 2040“ zeigt, können die von der Denkfabrik entwickelten Instrumentarien der Strategischen Vorausschau ihre Wirksamkeit nur entfalten, wenn sie auf offene Resonanzräume treffen. Die methodische Befähigung des BMAS und sei-

15 vgl. Ramirez R. / Wilkinson, A. (2016) 'Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach', Oxford University Press.

16 Horn, Eva (2014): Zukunft als Katastrophe, Frankfurt/M.

Heike Zirten, Michael Schönstein, Robert Räuchle, Helke Knütter

ner Verwaltung zur Arbeit mit strategischer Vorausschau im Sinne einer „Futures Literacy“¹⁷ ist deshalb ein zentrales Ziel der Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass die Erfahrungen von Arbeiten 4.0 bis hin zur Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft sich vor allem in einer zentralen Erkenntnis verdichten lassen: Ein Ministerium kann Transformationsprozesse weder verstehen noch gestalten, wenn es sich nicht selbstreflexiv, innovativ und innovationsfördernd verhält. Die Denkfabrik sieht ihre Rolle darin, die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, Neues zu entwickeln und zu erproben und Handlungsoptionen zu formulieren, die unter Einbeziehung interner und externer Akteur*innen tauglich für die Gestaltung einer Digitalen Arbeitsgesellschaft sind.

17 **vgl. Riel Miller (2018):** Transforming the Future, Paris : UNESCO ; Abingdon, UK ; New York : Routledge.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl

diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.

09/2021

www.denkfabrik-bmas.de/diskurs/publikationen



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales