

## RISIKOMANAGEMENT IN DER SICHERHEITSPOLITIK

Risikomanagement ist in den letzten Jahren zu einem wichtigen Instrument der Sicherheitspolitik geworden. Es besitzt zahlreiche Stärken zur Bewältigung der aktuellen Gefahren und Bedrohungen, stösst in der praktischen Umsetzung aber auch auf eine Reihe von Problemen. Manche Herausforderungen eines wirksamen Risikomanagements sind für öffentliche und private Akteure identisch, andere hingegen sind im Kontext von Politik und Verwaltung speziell zu beachten.



*istockphoto.com*

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind heute enger vernetzt als jemals zuvor und bilden gemeinsam ein komplexes System globaler Interdependenz. Neue Risiken wie Pandemien, organisierte Kriminalität oder Klimawandel verbreiten sich rasch über alle Grenzen hinweg. Kaskadenartige Effekte erschweren das wirksame Eindämmen entstehender Schäden zusätzlich. Gleichzeitig besteht grosse Ungewissheit darüber, welche Risiken wirklich wichtig sind und wie sie sich konkret auswirken könnten. An Experten und Entscheidungsträger, die ihre Strategien und Methoden den neuen Herausforderungen anpassen müssen, stellt dies höchste Anforderungen.

Die Konzepte des Risikos und des Risikomanagements haben der Sicherheitspolitik neue Impulse vermittelt. Risiko lässt

sich definieren als künftiges, ungewisses Ereignis mit (negativen) Auswirkungen auf die Ziele von Menschen und Organisationen. Das künftige Ereignis ist dabei nicht einfach vorbestimmt. Vielmehr impliziert Risiko, dass die Menschen mittels Entscheidungen die Zukunft in die gewünschte Richtung lenken können. Ausserdem besitzt Risiko eine doppelte Bedeutung aus Bedrohung, die es abzuwenden, und Chance, die es zu nutzen gilt. Beide Elemente zusammen – also die Ambivalenz von Bedrohung und Chance sowie die selbstbestimmte Gestaltung der Zukunft – haben Risikomanagement vor allem in der Wirtschaft zu einem beliebten und weit verbreiteten Instrument gemacht.

Aber auch Politik und Verwaltung haben das Konzept aufgegriffen und lehnen sich dabei gerne an privatwirtschaftliche Vor-

bilder an. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass gerade in der Sicherheitspolitik ein wirksames Risikomanagement aufgrund der Eigenheiten des öffentlichen Sektors eine grosse Herausforderung darstellt. Nicht alles, was in Unternehmen erprobt ist und sich bewährt hat, lässt sich eins zu eins auf die Politik übertragen.

### Verankerung in Wirtschaft und Politik

Im Kern geht es bei Risikomanagement um die Analyse, Planung und Steuerung künftiger Ereignisse unter Bedingungen der Ungewissheit. Risiken sollen frühzeitig identifiziert, angemessen bewertet und auf dieser Grundlage priorisiert werden, um den Verantwortungsträgern optimale Entscheidungsgrundlagen zu bieten. Die zentrale Stärke des Risikomanagements besteht darin, die gesamte «Risikolandschaft» permanent und umfassend zu beobachten, Trendbrüche frühzeitig zu entdecken und damit den unternehmerischen oder politischen Handlungsspielraum zu vergrössern. Wichtig ist zudem, dass das Konzept vor der Illusion warnt, Risiken könnten vollständig eliminiert werden: «Null-Risiko» gibt es nie, weil die totale Kontrolle über künftige Ereignisse letztlich unmöglich ist und bereits an begrenzten Ressourcen scheitert.

Unternehmen beschäftigen sich seit jeher mit Risiken, um Bedrohungen abzuwenden und neue Marktchancen zu nutzen. Der unternehmerische Charakter des Risikomanagements lässt sich von den Seefahrten der Neuzeit bis hin zu den

aktuellen Debatten um die optimale Ausgestaltung des «Enterprise Risk Management» oder der Einsetzung von «Chief Risk Officers» erkennen. Mit beiden Instrumenten wollen Unternehmen die ganze Breite ihrer Risikolandschaft erfassen und über Finanz-, Kredit- oder Marktrisiken hinaus auch soziale, politische oder ökologische Risiken in die Gestaltung ihrer Geschäftsstrategien einbeziehen.

Konfrontiert mit den Folgen technischer Crossrisiken drängte Risikomanagement vermehrt auch ins gesellschaftliche Bewusstsein. In der Sicherheitspolitik ist der Bezug zum Risikomanagement heute nahe liegend: Einerseits hat sich das Risikospektrum enorm ausgeweitet; eine enge Orientierung an klassischen militärischen Bedrohungsszenarien wird der strategischen Lage nicht gerecht. Andererseits ist Sicherheitspolitik immer langfristig angelegt, weshalb ihre Strategien ausgeprägt unter den Bedingungen von Ungewissheit zu formulieren sind. Gerade für die Sicherheitspolitik ist zudem zu betonen, dass Risiken nicht per se schlecht sind, sondern wesentliche Triebkräfte von Innovation und Fortschritt bilden. Um (fast) jeden Preis Sicherheit zu maximieren und Risiken zu minimieren schadet letztlich mehr als dass es nützt, weil dadurch weder die Produktivität des Risikos noch die Gefahren allumfassender Sicherheit angemessen berücksichtigt werden.

**Politische Legitimität als Herausforderung**

Risikomanagement ist hauptsächlich prozessorientiert ausgestaltet – von der Identifizierung über die Bewertung bis zur Minderung von Risiken. Ein systematisiertes, «korrektes» Durchlaufen der einzelnen Prozessschritte ohne «flexible Elemente» führt aber nicht automatisch zu einem optimalen Resultat. Ein solch technokratischer Ansatz wäre für Unternehmen ungeeignet und ist noch weniger sinnvoll in einem politischen Kontext, in dem mechanistisches Risikomanagement ohne Rückkoppelung zu den politischen Entscheidungsträgern wirkungslos verpuffen wird. Denn die strategische Führung bewahrt sich stets die Möglichkeit, unmittelbar in die operative Arbeit einzugreifen und aus politischen Gründen die von der Verwaltung unter Effizienzaspekten bevorzugte Lösung zu verwerfen.

Konkrete Fragen wie etwa «welches Risiko ist relevant?» oder «wie lässt es sich eindämmen?» lassen sich nur beantworten,

Wichtige Plattformen des Risikodialogs	
Name	Zweck
Stiftung Risiko-Dialog (1989) www.risiko-dialog.ch	Diskussion technologischer Neuerungen und gesellschaftlichen Wandels, Erhöhung gesellschaftlicher Risikokompetenz
Crisis and Risk Network (CRN) (1999) www.crn.ethz.ch	Dialog von Risikoexperten aus öffentlichen Verwaltungen, Wissenschaft und Wirtschaft
OECD Risk Management Policies (2003) www.oecd.org	Unterstützung staatlichen Risikomanagements im 21. Jahrhundert
International Risk Governance Council (2003) www.irgc.org	Antizipation und Steuerung systemischer Risiken mit Auswirkungen auf Gesundheit, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft
WEF Global Risk Network (2004) www.weforum.org	Unterstützung für die globale Wirtschaft, angemessen mit der sich wandelnden Risikolandschaft umzugehen

wenn Einigkeit über die zu verfolgenden Ziele besteht. Für Unternehmen ist die Sache klar: Sie verfolgen mit der Steigerung des Unternehmenswerts ein relativ eindeutig bestimmtes Ziel. Zudem verfügen sie über straffe, schlanke Entscheidungsstrukturen. In der Politik hingegen ist die Ausgangslage anders: Zum einen leidet staatliches Risikomanagement häufig an einem Defizit an strategischer Führung. Zum anderen ist angesichts unterschiedlicher Werturteile und Interessenlagen ein Zielkonsens jenseits von sehr allgemeinen übergeordneten Zielen wie Sicherheit und Wohlfahrt selten vorhanden. Entsprechend schwer fällt es, Risiken und allfällige Massnahmen zu ihrer Bekämpfung zu priorisieren. Kernaufgabe der Politik ist eben nicht die Überwindung von Zielkonflikten, sondern die Sicherung der Legitimität öffentlichen Handelns. Diese Legitimität misst sich nicht primär daran, dass die effizienteste Lösung produziert wird, sondern dass Bürger und Volksvertreter den Entscheidungsprozess beeinflussen und gegebenenfalls andere Kriterien höher gewichten können.

**Unpopuläres Risikomanagement**

Erfolgreiche Sicherheitspolitik zahlt sich erst in der Zukunft aus, während im politischen Alltag oft kurzfristiges Denken dominiert. Der (mediale) Druck nach rasch sichtbaren Ergebnissen wird dem Langfristcharakter sicherheitspolitischer Risiken häufig nicht gerecht. Ausserdem ist es politisch unattraktiv, Geld auszugeben, um einer hypothetischen künftigen Gefahr zu begegnen – zumal schwierig zu beweisen ist, dass es bei Nichthandeln anders gekommen wäre. Im Falle einer erfolgreichen Verhinderung der Terroranschläge vom 11. September 2001 hätten möglicherweise weder Bürger noch viele Politiker je vom Erfolg nachrichtendienstlicher Aufklärung und Abwehr erfahren. Weil allenfalls Fehler bekannt werden, Erfolge jedoch oft verborgen

bleiben, sind Sicherheitspolitik und Risikomanagement unangenehm und bisweilen wenig populär.

Erfolgreiches Risikomanagement bedarf deshalb der kontinuierlichen politischen und finanziellen Unterstützung seitens der politisch Verantwortlichen – und zwar nicht nur im Krisenfall. Wenn wichtige Themen nur deshalb nicht behandelt werden, weil sie unpopulär sind, werden falsche Prioritäten gesetzt. Damit Risikomanagement glaubwürdig bleibt, sind überdies die gewonnenen Erkenntnisse ernst zu nehmen und nicht voreilig zu diskreditieren, wenn sie konventionellem Denken zu nächst widersprechen.

**Nebenwirkungen**

Viele Risiken sind Begleiterscheinungen selbst gewählten Verhaltens. Wer wirksame Risikominderung will, muss deshalb Verhaltensänderungen fordern. Mit dieser Anforderung tun sich sowohl Unternehmen als auch Staat und Gesellschaft schwer. Viele der heutigen Risiken sind zudem kaum zu bekämpfen, weil sie sich nur schleichend entwickeln und sich sowohl ihr Auftreten wie auch die damit verbundenen Konsequenzen (zu) spät erkennen lassen. In einer eng vernetzten Welt treten Risiken häufig an mehreren Orten gleichzeitig auf und verstärken sich in ihrem Zusammenwirken derart, dass selbst die besten Vorsorgepläne nicht mehr greifen. Überhaupt besteht immer die Gefahr, dass Risikobekämpfung zu neuen Risiken führt: Unbeabsichtigte Nebenwirkungen etwa können schlimmer sein als das Risiko selbst, oder Risiken, die bereits eliminiert wurden, tauchen an einem anderen Ort plötzlich wieder auf. Selbst wenn die Folgen dann jemand anderen treffen, kann das Risiko angesichts globaler Interdependenz letztlich erneut auch auf denjenigen Akteur zurückfallen, der es ursprünglich bekämpft hat.

## Koordination und Risikodialog

Eine zentrale Voraussetzung für wirksames Risikomanagement ist die Koordination. Diese ist auf drei Ebenen erforderlich. Erstens bedarf es der verwaltungs- oder unternehmensinternen Koordination, um zu vermeiden, dass einzelne Departemente oder Abteilungen ihre Partikularinteressen dem Gesamtauftrag voranstellen. Häufig erachten Einzelorgane diejenigen Risiken, für die sie selber zuständig sind, als die wichtigsten. Sie streiten sich um Kompetenzen, schirmen sich gegen aussen ab und behalten Informationen für sich, was ein über Abteilungsgrenzen hinweg integriertes Risikomanagement verunmöglicht. Deshalb sind institutionelle Barrieren abzubauen und Anreize so zu setzen, damit übertrieben risikoaverses Verhalten bekämpft und die Bereitschaft zur Weitergabe von Informationen gestärkt wird. Für das sicherheitspolitische Risikomanagement ist die Einrichtung eines Organs, das alle entsprechenden Aktivitäten bündelt, zu prüfen. Dieses müsste hochrangig angesiedelt sein, um den nötigen politischen Rückhalt zu genießen, der letztlich auch zu mehr Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten führt. Als mögliches Vorbild liesse sich das direkt dem britischen «Cabinet Office» zugeordnete «Civil Contingencies Secretariat» nennen.

Koordinationsbedarf besteht zweitens zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Die Auslagerung und Privatisierung vormals staatlicher Dienstleistungen etwa im Bereich der Telekommunikation oder der Energieversorgung hat zur Folge, dass viele Risiken sich nur durch öffentlich-private Partnerschaften mindern lassen. Allerdings kommt der dafür notwendige Dialog häufig nicht von alleine in Gang, weil sich die Akteure nicht kennen, gemeinsame Interessen nicht erfassen oder Vorurteile pflegen. Deshalb sind Initiativen zum Ideenaustausch und Wissenstransfer zwischen Experten aus Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gezielt zu fördern.

Drittens ist, zumindest aus Sicht staatlicher Akteure, auch eine internationale Koordination von zunehmender Bedeutung. Der transnationale Charakter sicherheitspolitischer Risiken hat zur Folge, dass nationale Schutzmassnahmen allein häufig unwirksam bleiben. Sowohl auf der zwischenstaatlichen Ebene als auch im sektorübergreifenden Rahmen sind einige wichtige Plattformen entstanden, die einen kreativen und innovativen Risikodialog fördern (siehe Kasten S. 2).

## Projekt «Umfassende Risikoanalyse Schweiz»

- 1992: Der Bundesrat erteilt aufgrund parlamentarischer Vorstösse den Auftrag zur Erarbeitung einer «Umfassenden Risikoanalyse Schweiz».
- Ab 1993: Dialog von Experten aus Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft unter Leitung der «Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV)» zur Erfassung und Bewertung existenzieller Risiken für die Schweiz.
- Sommer 1999: Abschluss der Studie «Risikoprofil Schweiz».
- Herbst 1999: Das VBS beschliesst den Transfer des Projekts an das Center for Security Studies der ETH Zürich, um es akademisch besser auf die Methodik einer umfassenden Risikoanalyse auszurichten und vermehrt international zu verankern.
- Seit 2000 hat das «Crisis and Risk Network» im Verbund mit internationalen Partnerorganisationen und in engem Praxisbezug zahlreiche Konferenzen und Seminare zu Themen der Risikoanalyse durchgeführt.

## Blick auf die Schweiz

Risikomanagement ist auch in der schweizerischen Sicherheitspolitik präsent. Dazu zählen etwa Projekte im Planungs- und im Führungsstab der Armee, die Aktivitäten der Nachrichtendienste oder – in einem weiten Sinne – auch die Tätigkeit des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Von besonderer Bedeutung ist zudem das Anfang der 1990er Jahre lancierte Projekt «Umfassende Risikoanalyse Schweiz». Dieses seit 2005 beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz angegliederte Programm hat einige Rückschläge erlitten und war in den letzten Jahren nicht mehr sehr aktiv. Anhand seiner Entwicklungsgeschichte lassen sich nicht nur die allgemeinen Schwierigkeiten des sicherheitspolitischen Risikomanagements, sondern auch schweizspezifische Herausforderungen exemplarisch darlegen.

Ein wichtiger Meilenstein war der Bericht «Risikoprofil Schweiz» von 1999, der für zahlreiche Risiken Wahrscheinlichkeit und Schadenpotenzial bestimmte. Dieser nicht-militärische Risikohervorhebende Bericht wurde nie offiziell veröffentlicht, weil der Zeitpunkt seines Erscheinens im Vorfeld der Volksabstimmung über die Halbierung der Armeeaussgaben politisch ungünstig erschien. Das Beispiel zeigt, dass Risikoanalysen politische Sprengkraft entfalten können, wenn sie ernst genommen und politisch umgesetzt werden sollen. Denn letztlich ist Risikomanagement erst wirkungsvoll, wenn die Ergebnisse in die sicherheitspolitische Strategie einfließen, die Kompetenzen der Akteure angepasst und die Ressourcen entsprechend zugeteilt werden.

Die Erfahrung mit dem «Risikoprofil Schweiz» unterstreicht, dass Risikomanagement in der Schweiz politisch besonders breit abgestützt und als solches wahrgenommen werden muss. Politische Legitimität wird in der Schweiz mehr als

anderswo aus der Chance zur (direkt-) demokratischen Mitwirkung und zum unmittelbaren Einfluss auf das Verwaltungshandeln generiert. Deshalb ist ein technokratischer Ansatz, der einseitig zum Quantifizierbaren neigt und die Anbindung an die politische Entscheidungsebene vernachlässigt, im schweizerischen System chancenlos.

Die «Umfassende Risikoanalyse Schweiz» illustriert auch die Schwierigkeiten eines Querschnittsprojekts in der zur Departmentalisierung neigenden Bundesverwaltung. Zwar führen zahlreiche Bundesämter Risikoanalysen zu «ihren» spezifischen Risiken durch, eine verwaltungsweite Koordination der Ergebnisse gibt es aber nicht. Mangelnde Zusammenarbeit ist dabei nicht nur zwischen den Departementen, sondern teilweise auch innerhalb einzelner Departemente zu beobachten. Die Folgen sind Doppelspurigkeiten, Mehrfacharbeit, Kompetenzgerangel und letztlich die Vernachlässigung einer wirksamen Risikopolitik.

Um das Potenzial von Risikomanagement auf der Grundlage der «Umfassenden Risikoanalyse Schweiz» künftig besser auszuschöpfen, ist zunächst klar zu definieren, welche Produkte von welchen Ämtern für welche Adressaten erstellt und wie die Ergebnisse letztlich in den sicherheitspolitischen Prozess integriert werden sollen. Diese Entscheide sind auf höchster politischer Ebene zu fällen; die Umsetzung ist dann über Amts- und Departementsgrenzen hinweg zu koordinieren. Begleitend ist der verwaltungsinterne Informations- und Wissensaustausch sowie die Zusammenarbeit mit Partnern aus Wirtschaft und Wissenschaft zu stärken.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:  
www.ssn.ethz.ch