

STRATEGIC FORESIGHT: ANTIZIPATION UND HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Künftige Trends und Entwicklungen lassen sich angesichts der zunehmenden Komplexität des Umfelds immer schwieriger antizipieren, analysieren und interpretieren. Gleichzeitig steigt das Bedürfnis der Staaten, sich gegen diffuse Risiken und Bedrohungen zu wappnen und mögliche Chancen der Zukunft zu nutzen. Das Konzept der Strategic Foresight kann helfen, die strategische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit in einer globalisierten und unberechenbar gewordenen Welt zu wahren und zu verbessern.



Strategisches Handeln als vorausschauende, Chancen und Gefahren abwägende Politik gehört zu den Kernaufgaben des Staates. Das Antizipieren, Analysieren und Interpretieren künftiger Entwicklungen stellt heute allerdings eine grosse Herausforderung dar. Die Komplexität in den internationalen Beziehungen nimmt insbesondere aufgrund der Globalisierung laufend zu. Die Vielzahl von Akteuren, die wachsende Interdependenz zwischen den Politikbereichen und das sich verbreiternde und diffuser werdende Bedrohungsspektrum erschweren das Identifizieren klarer Trends.

Welche Ursachen zu welchen Wirkungen führen und wie politische und wirtschaftliche Entscheidungen innerhalb und ausserhalb der Landesgrenzen zusammenhängen, lässt sich oftmals kaum mehr begründen. Eine klare Abgrenzung beispielsweise zwischen Sicherheits-, Wirtschafts- und Energiepolitik wird immer schwieriger. Dementsprechend ist häufig

auch kein politischer Konsens mehr vorhanden über die zentralen Risiken und Bedrohungen und die entsprechende Zuteilung der begrenzten Ressourcen. Zusätzlich wird die Planung und Umsetzung zukunftsorientierter Politik durch den anhaltenden, sich beschleunigenden und tief greifenden gesellschaftlichen Wandel erschwert.

Die wachsende Ungewissheit bezüglich der zentralen künftigen Entwicklungen und Trends und der entsprechenden Vorwarnzeiten fördert gleichzeitig das Bedürfnis, sich gegen unbekannte Bedrohungen zu wappnen und die Zukunft aktiv zu gestalten, um auch die sich ergebenden Chancen zu nutzen. Strategien und Mittel zur Verankerung einer zukunftsgerichteten Gesamtschau und zur Verbesserung der strategischen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit von Staaten haben deshalb an Bedeutung gewonnen. Ein diesbezüglich interessanter Ansatz ist das Konzept der «Strategic Foresight», das in den ver-

gangenen Jahren in verschiedenen Staaten erprobt wurde.

«Gouverner, c'est prévoir»

Das Konzept der Strategic Foresight wurde ursprünglich für Unternehmen entwickelt, hat sich mittlerweile jedoch auch in Politik und Verwaltung etabliert. Es soll Entscheidungsträger befähigen, bewusst die Grenzen der eigenen Wahrnehmung im Hinblick auf anstehende Herausforderungen zu erweitern. Die Frage, wie die Zukunft aussehen könnte, soll möglichst umfassend analysiert und in einer Vielzahl von Zukunftsvarianten festgehalten werden. Damit lassen sich strategisches Denken schulen und die Vorstellungen hinsichtlich der verfügbaren politischen Handlungsoptionen erweitern.

Ein Strategic Foresight-Prozess durchläuft typischerweise drei Phasen. Zunächst geht es um die Informationsgewinnung zu Themen, Trends, Entwicklungen oder Ereignissen, die für ein Land oder eine Organisation relevant sein könnten. Methoden wie «Horizon Scanning» oder «Strategische Frühaufklärung» dienen einer möglichst umfassenden Umfeldbeobachtung. Sie sollen zur Früherkennung von wichtigen Entwicklungen beitragen, um strategische Überraschungen zu vermeiden und den Entscheidungsträgern genügend Zeit für geeignete Gegenmassnahmen zu geben.

In einer zweiten Phase sind die gesammelten und verarbeiteten Informationen zu interpretieren und die Auswirkungen verschiedener Zukunftsvorstellungen herauszuarbeiten. Konkrete Themen von besonderer Bedeutung werden ausgewählt und vertieft untersucht, um ein realistisches

**Strategic Foresight:
Ausgewählte Methoden**

- ☞ **Horizon Scanning**
- ☞ **Strategische Frühaufklärung**
- ☞ **STEEP-Technik**
- ☞ **Trendanalyse**
- ☞ **Szenariotechnik**

Bild der Auswirkungen möglicher künftiger Ereignisse zu erhalten. In der dritten Phase werden schliesslich verschiedene Handlungsoptionen entwickelt. Dabei werden oft unterschiedliche, in verschiedene Richtungen weisende Szenarien entworfen, um den Unwägbarkeiten der Zukunft Rechnung zu tragen. Im Sinne einer Doppelstrategie sollen einerseits Vorkehrungen für eine Vielzahl von Entwicklungen getroffen und andererseits Massnahmen zur Verwirklichung eines gewünschten Szenarios ergriffen werden.

Der Beitrag von Strategic Foresight an eine zukunftsorientierte Politik bezieht sich zunächst auf das Sammeln von Informationen zu Trends und Entwicklungen und deren Aufbereitung in konkreten Produkten wie etwa Berichten, Analysen, Scans oder Szenarien. Die bisher gemachten Erfahrungen mit Strategic Foresight in der Politik zeigen jedoch, dass der entscheidende Mehrwert häufig weniger in den konkreten Produkten als in der Beteiligung am Foresight-Prozess als solchem liegt. Die gemeinsame Entwicklung und Durchführung eines solchen Prozesses kann neue soziale Netzwerke generieren, Veränderungen im Denken auslösen, die Präferenzen der beteiligten Anspruchsgruppen besser koordinieren und damit neue Ideen und Visionen hervorbringen. Mit anderen Worten: Strategic Foresight kann die strategische Entscheidungs-, Handlungs- und Reaktionsfähigkeit von Regierungen steigern und dadurch die Planung, Entwicklung und Umsetzung von politischen Programmen erleichtern.

Beispiele Singapur und Grossbritannien

Auf staatlicher Ebene blieb Strategic Foresight lange auf einzelne Themen begrenzt, wobei die Wissenschafts- und Technologiepolitik im Vordergrund stand. In den letzten Jahren haben aber einige Staaten damit begonnen, das Konzept über verschiedene Politikbereiche und Ministerien hinweg anzuwenden (siehe Kasten). Exemplarisch für diese breiteren Ansätze stehen die Erfahrungen von Singapur und Grossbritannien.

Singapur wurde um die Jahrtausendwende von einer Reihe von Ereignissen überrascht, die die nationale Sicherheit bedrohten. Die im Nachgang zu den Terrorangriffen vom 11. September 2001 aufgedeckten Anschlagversuche der radikal-islamistischen Organisation Gema'ah Islamiyah gegen die Botschaften der USA, Grossbritanniens und Israels sowie der Ausbruch der SARS-Epidemie 2003 führten der Regierung vor Augen, dass ihre herkömmlichen Strategien und Methoden der Antizipation und Früherkennung nur noch ungenügend vor strategischen Überraschungen schützen. Sie reagierte mit einer umfassenden Überprüfung aller Strukturen, Prozesse und Mittel zum Schutz der nationalen Sicherheit. Daraus resultierte im Juli 2004 eine neue Sicherheitsstrategie, der ein vernetzter und koordinierter Ansatz zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zugrunde lag.

Als zentrale Massnahme wurde dabei eine neue Einheit zur Risikofrüherkennung und -bewertung geschaffen. Dieses «Risk Assessment and Horizon Scanning»-System ist direkt dem Büro des Premierministers zugeordnet. Es soll die verwaltungsinterne Zusammenarbeit fördern, bessere Analyseergebnisse erzielen und exogene Schocks so früh wie möglich erkennen. Sein Herzstück ist ein internet-basiertes Informationssystem, an das über 20 Regierungsstellen angeschlossen sind. Dieses bündelt alle potentiell relevanten Daten und Informationen, stellt diese in der Form von Web-Services bereit und unterstützt die Nutzer mittels innovativer Anwendungen bei der Informationssuche sowie der Datenanalyse und ihrer Visualisierung. Diese Plattform des Informationsaustausches soll sich zu einem wesentlichen Instrument der strategischen Planung Singapurs entwickeln.

In Grossbritannien genießt Strategic Foresight bereits seit längerem hohe Akzeptanz. Die nationale Verankerung des Konzepts geht bis in die 1960er Jahre

zurück, als die Früherkennung von technologischen Trends zur Steigerung der mangelnden Innovationskraft Grossbritanniens eingeführt wurde. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts werden zunehmend auch gesellschaftliche, ökologische und weitere Aspekte einbezogen. Als Teil der strategischen Neuausrichtung wurde 2004 ein «Horizon Scanning Centre» gegründet und in das vom wissenschaftlichen Chefberater der Regierung geleitete Foresight-Programm integriert.

Dieses Programm gruppiert sich heute um zwei zentrale Aktivitäten: Erstens schafft ein so genannter «Sigma Scan» eine sektorenübergreifende Informationsgrundlage für alle Foresight-Aktivitäten. Für diesen Scan wurden bis heute Informationen aus über 2000 Quellen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Think Tanks, Regierungen, NGOs, Blogs, Medien, Kultur, etc. ausgewertet sowie Interviews mit mehr als 300 Analysten und Experten geführt. Die Ergebnisse sind in über 270 so genannten «Issue Papers» aufbereitet, die über das Internet öffentlich zugänglich sind. Sie identifizieren mögliche Zukunftstrends der nächsten 50 Jahre und erkunden potentielle Auswirkungen auf die Politik Grossbritanniens.

Die zweite Aktivität betrifft die so genannten Foresight-Projekte. Dabei geht es darum, jeweils drei bis vier für die Zukunft Grossbritanniens zentrale Herausforderungen auszuwählen und durch hochrangige Entscheidungsträger und eine grosse Zahl von (wissenschaftlichen) Experten während 18 bis 24 Monaten umfassend analysieren zu lassen. Auf verständliche Weise sollen der gegenwärtige Forschungsstand dargelegt und konkrete Handlungsempfehlungen abgegeben werden. Damit die Ergebnisse direkt in die Regierungspolitik einfliessen, steht jeweils ein Minister persönlich einem Projekt vor. Dieser verpflichtet sich, den zu erarbeitenden Massnahmenplan in der Folge umzusetzen. Der strategische Scan sowie die Foresight-Pro-

Strategic Foresight in ausgewählten Ländern		
	Webseite	Aktuelle Dokumente
Frankreich	☞ www.strategie.gouv.fr	☞ «France 2025: Diagnostic Stratégique» (2009)
Grossbritannien	☞ www.foresight.gov.uk	☞ 271 Issue Papers des «Sigma Scan»
Niederlande	☞ www.horizonscan.nl	☞ «Horizon Scan Report 2007» (2008)
Singapur	☞ http://rahs.org.sg	☞ «Thinking About the Future: Strategic Thinking and RAHS» (2008)

Optionen zur Umsetzung von Strategic Foresight in der Schweiz			
	Projekt-Ansatz	Institutioneller Ansatz	Thematischer Ansatz
Ziel	Identifikation von Zukunftstrends der Bundespolitik; Testen des Nutzens und der Akzeptanz	Kompetenzzentrum zur methodischen und organisatorischen Unterstützung von Strategic Foresight im Bund	Identifikation, Bewertung und Aufbereitung von Trends und Entwicklungen im Bereich der Sicherheitspolitik
Fokus	Sämtliche Politikfelder	Sämtliche Politikfelder	Sicherheitspolitik
Mögliche Produkte	Breiter strategischer Scan; Szenarien zur Bundespolitik	Vermittlung von Methodenkompetenz; Durchführung einzelner Scans und Projekte	Plattform zum Sammeln und Verteilen von Informationen
	Aufbau von Expertennetzwerken und Öffentlichkeitsarbeit		
Inspiration	Niederlande	Grossbritannien	Singapur

Quelle: Beat Habegger, *Horizon Scanning in Government: Concept, Country Experiences, and Models for Switzerland* (Center for Security Studies, Feb. 2009) [↗](#)

jekte legen eine Grundlage dafür, dass das Foresight-Programm die Entscheidungsträger in der Problemformulierung und der Ausgestaltung von Handlungsoptionen wirksam unterstützt und damit zu einem Mittel der strategischen Politikgestaltung wird.

Erfolgsfaktoren

Strategic Foresight ist ein vielseitiges und flexibles Konzept, das sich an die Bedürfnisse einer Organisation und die politischen oder kulturellen Eigenschaften eines Staates anpassen lässt. Gemäss den bisher gemachten Erfahrungen beruht sein – oft nur schwer messbarer – Erfolg auf vier wesentlichen Faktoren: Erstens braucht es eine Informationsdrehscheibe, die eine ganzheitliche Sicht auf künftige Bedrohungen und Risiken ermöglicht, viele Regierungsstellen einbindet und damit das in der Verwaltung segregierte Fachwissen integriert. Zweitens ist im heutigen dynamischen Umfeld auch das in Unternehmen, Think-Tanks, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vorhandene Wissen zu nutzen und in den Foresight-Prozess zu integrieren. Mit einem umfassenden Einbezug von Experten inner- und ausserhalb der Verwaltung lässt sich gewährleisten, dass inhaltliches und methodisches Know-How wie auch ein vertieftes Verständnis für politische Abläufe vorhanden ist.

Drittens sollte der Foresight-Prozess stringent sein und auf verlässlichen und glaubwürdigen Quellen beruhen. Andernfalls würden die Erkenntnisse immer wieder in Frage gestellt und allgemein anerkannte Politikempfehlungen liessen sich kaum ableiten. Viertens müssen die nötigen

intellektuellen Freiräume vorhanden sein, damit Kreativität und der Mut zu neuen Ideen und Visionen entstehen kann. Strategic Foresight will bewusst herkömmliches Denken in Frage stellen und zu Innovation anregen. Dabei ist die Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger unerlässlich, weshalb der britische Ansatz der Selbstverpflichtung durch einen Minister durchaus nachahmenswert scheint.

Die Bedeutung für die Schweiz

In der Schweiz beobachten zahlreiche Bundesämter die Trends und Entwicklungen in ihren jeweiligen Politikbereichen. Eine strategische Koordination dieser über die Verwaltung verstreuten Aktivitäten findet jedoch kaum statt, was der Handlungsfähigkeit des Bundesrats abträglich ist. Schritte in Richtung eines Strategic Foresight-Ansatzes erscheinen deshalb prüfenswert.

Zwei bereits existierende Programme könnten hierfür eine wertvolle Grundlage bilden. Dabei handelt es sich einerseits um das vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz geführte Projekt «Risiken Schweiz», das alle Risiken, die die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen gefährden, erfasst und bewertet ([↗](#) siehe CSS Analyse Nr. 30). Im Rahmen dieses Projekts entwickelt derzeit eine interdepartementale Arbeitsgruppe einen umfassenden Gefährdungskatalog sowie einheitliche Basisszenarien, die letztlich in eine nationale Gefährdungsanalyse münden sollen.

Als zweites Projekt ist der in der Bundeskanzlei verankerte Perspektivstab der

Bundesverwaltung zu nennen. Dieser Stab, der aus Vertretern von rund 30 Bundesstellen besteht, erarbeitet alle vier Jahre einen Bericht zu möglichen Trends und Entwicklungen der Bundespolitik. Der Bericht dient dem Bundesrat als wichtige Quelle der Legislaturplanung und der Bundesverwaltung als Dokumenten- und Nachschlagewerk.

Aus Sicht von Strategic Foresight mangelt es beiden Projekten daran, dass sie zu stark verwaltungszentriert sind und die Strategien und Methoden des Foresight-Ansatzes kaum nutzen. Weiter ist unklar, ob und inwiefern die Ergebnisse tatsächlich in den politischen Prozess und die Verwaltungstätigkeit einfliessen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen überdies, dass die Etablierung einer Querschnittsperspektive in einer zur Departementalisierung neigenden Regierung und Verwaltung eine grosse Herausforderung darstellt. In Bezug auf die Frage, wie Strategic Foresight in der schweizerischen Bundesverwaltung zunächst getestet und später institutionalisiert werden könnte, sind verschiedene Modelle denkbar (siehe Graphik). Eine Diskussion darüber, wie die Politikentwicklung im Bund längerfristiger und stärker strategisch ausgerichtet werden könnte, steckt allerdings erst in den Anfängen.

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung, das Projekt «Risiken Schweiz», aber auch die verschiedenen Aktivitäten im Bereich der «Open Source Intelligence» ([↗](#) siehe CSS Analyse Nr. 32) böten geeignete Ansatzpunkte, um in der Schweiz einen «Testlauf» in Form eines zeitlich begrenzten Projekts zu starten. Die Niederlande haben einen solchen Prozess in den Jahren 2006/07 mit Erfolg durchgeführt und sind nun daran, das Konzept der Strategic Foresight in Regierung und Verwaltung zu verankern. Ein ähnliches Vorgehen in der Schweiz würde zunächst erfordern, das Konzept und das Potential von Strategic Foresight innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung zu erläutern. Nur durch eine offene und kontinuierliche Information lässt sich die Unterstützung der wichtigsten Entscheidungsträger in Regierung, Parlament und Verwaltung gewinnen. Und nur wenn ein Nutzen ersichtlich ist, wird sich ein Foresight-Prozess etablieren lassen, dessen Erkenntnisse letztlich auch in die Politik einfliessen.

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

█ Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch