

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Wagnest, Josef (2013):

Strategische Vorausschau im gesamtstaatlichen Lagebildprozess. Die Anwendung von Szenarioanalyse im Rahmen der strategischen Vorausschau

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 32-42.

doi: 10.7396/2013_4_C

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Wagnest, Josef (2013). Strategische Vorausschau im gesamtstaatlichen Lagebildprozess. Die Anwendung von Szenarioanalyse im Rahmen der strategischen Vorausschau, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 32-42, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2013_4_C.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2013

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2014

Strategische Vorausschau im gesamtstaatlichen Lagebildprozess

Die Anwendung von Szenarioanalyse im Rahmen der strategischen Vorausschau



JOSEF WAGNEST,
stellvertretender Leiter
der Abteilung I/11 im
Bundesministerium für Inneres.

Seit 2003 erarbeiten die im Nationalen Sicherheitsrat (NSR) vertretenen Ressorts (Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Bundesministerium für Justiz und Bundesministerium für Inneres) ein gemeinsames sicherheitspolitisches Lagebild. Den politischen Verantwortungsträgern soll dadurch ein gesamtstaatliches Verständnis der Sicherheitslage vermittelt werden. Zudem sollen zwischen den einzelnen Ressorts eine gemeinsame Arbeitsweise und Abgleichung der sicherheitspolitischen Zielsetzungen forciert werden. Auf Grund der Erfahrungen seit 2003 wurden die Verbindungspersonen zum Nationalen Sicherheitsrat (VP-NSR) beauftragt, den Lagebildprozess neu aufzusetzen. Seit 2012 nimmt dabei der Prozess der strategischen Vorausschau, in dem Szenarioanalyse zur Anwendung kommt, eine zentrale Stellung ein. Das sicherheitspolitische Umfeld um Österreich ist im 21. Jahrhundert wesentlich dynamischer geworden. Verschiedene Entwicklungen außerhalb Österreichs können sich auf die innere Sicherheit auswirken und hohe sicherheitspolitische Relevanz für Österreich und das Bundesministerium für Inneres (BMI) bekommen. Im Rahmen der strategischen Vorausschau stellen Szenarioplanung und morphologische Analyse die Ansätze dar, um sich methodisch fundiert mit alternativen Zukunftsszenarien auseinanderzusetzen. Ziel ist es, realistische Handlungsoptionen für die Politik vorzubereiten, um sich andeutende Bedrohungen abwenden bzw. auftuende Chancen nutzen zu können und Impulse für politische Strategie, Zielfindung und Planung zu geben. 2012 wurde der Prozess unter Leitung des BMI erstmals durchgeführt. Gerade weil die Ergebnisse einige Herausforderungen für die Sicherheitsakteure mit sich brachten, waren sich alle Beteiligten über die Sinnhaftigkeit und Weiterführung des Prozesses einig. Um die Ergebnisse noch besser nutzen zu können, werden Überlegungen für zusätzliche Umsetzungsschritte angestellt.

Die Globalisierung hat neben Chancen auch Unsicherheiten in Bezug auf die politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische und technologische Entwicklung mit sich gebracht. Neue Herausforderungen, ein komplexeres Umfeld, eine stärkere Vernetzung fordern die Sicherheitsakteure zunehmend heraus.

Moderne Sicherheitspolitik kann daher nicht isoliert durch die einzelnen Ressorts in ihrer jeweiligen Zuständigkeit gestaltet werden. Die Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) (Bundeskanzleramt 2013)¹ nimmt zu diesen Aspekten Stellung und verweist darauf, dass Sicherheitspolitik „umfassend und integriert angelegt, aktiv

gestaltet und solidarisch umgesetzt werden“² muss. Die Erstellung eines qualitativ hochwertigen gesamtstaatlichen Lagebildes wird in der ÖSS auch explizit angeführt: „Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik [auf nationaler Ebene] im Rahmen des Konzepts der ‚Umfassenden Sicherheitsvorsorge‘ (USV). Diese zielt auf das systematische Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche auf Basis einer Gesamtstrategie und der relevanten Teilstrategien ab. Ein umfassendes Lagebild aller Akteure und ein darauf aufbauendes gemeinsames Lageverständnis sind notwendige Grundlagen für sicherheitspolitische Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene.“³ Im Empfehlungsteil der ÖSS heißt es weiter: „Das Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge soll koordiniert umgesetzt und unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen weiterentwickelt werden. [...] Auch das sicherheitspolitische Lagebild bedarf auf der Basis eines gesamtstaatlichen sicherheitspolitischen Analyse- und Planungsprozesses einer laufenden Aktualisierung und Weiterentwicklung.“⁴

In der Gesamtstrategie der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV)⁵ werden die Maßnahmen zur Aktualisierung und Weiterentwicklung des gesamtstaatlichen Analyseprozesses auch konkretisiert: „[...] Das sicherheitspolitische Lagebild ist seiner Natur entsprechend ‚Work in Progress‘. Die fortlaufende, ressortübergreifende Aktualisierung des Lagebildes stellt einen wichtigen Bestandteil des sicherheitspolitischen Konzepts dar. Der Mehrwert liegt in der Überwindung des nur Teilaspekte erfassenden sektoriellen Ansatzes und in der Ermöglichung eines ‚ganzheitlichen‘, modernen Bedrohungsphänomenen entsprechenden, sicherheitspolitischen Vorgehens.“ In weiterer Folge wird auf die strategische Zukunftsanalyse als Weiterentwicklung des bestehenden Prozesses

verwiesen. „Im Rahmen der strategischen Zukunftsanalyse werden vorhandene Ressourcen der Vorausschau für sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen gebündelt bzw. ausgebaut, um durch die systematische Früherkennung eine Basis für präventives Handeln zu legen.“⁶

Schließlich wird auch die „Ausarbeitung von sicherheitspolitischen Handlungsempfehlungen unter Zugrundelegung der Analysen des [...] Lagebildes“ angeführt. Auch die Regierung hat im Programm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode die „Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Lagebildes und intensivierte Kooperation, insbesondere der im Nationalen Sicherheitsrat (NSR) vertretenen Ressorts, bei der Planung, Umsetzung und Bewertung sicherheitsrelevanter Maßnahmen im In- und Ausland“⁷ festgelegt.

DER NEUE GESAMTSTAATLICHE LAGEBILDPROZESS

Die Verbindungspersonen zum Nationalen Sicherheitsrat (VP-NSR)⁸ haben den Auftrag der Regierung aufgegriffen und die Neuausrichtung des gesamtstaatlichen Lagebildprozesses in die Wege geleitet. Aufbauend auf die bisherigen Erfahrungen (2003 bis 2010) sollte der Prozess verbessert und ab 2012 in der neuen Form umgesetzt werden. Mitarbeiter der sicherheitspolitischen Abteilungen der „Sicherheitsressorts“ (Kerngruppe Nationaler Sicherheitsrat)⁹ erarbeiteten gemeinsam ein Konzept für diesen neuen Lagebildprozess.¹⁰ Zur Unterstützung bei der Evaluierung der aktuellen Strukturen und als Ideengeber zur Verbesserung der laufenden Prozesse wurde das KIRAS-Sicherheitsforschungsprojekt „Stratfüsys“ (Industriellenvereinigung et al. 2012)¹¹ herangezogen, das von Karl Rose¹² als Programmdirektor geleitet wurde. Im Stratfüsys-Prozess wurde der strategischen Vorausschau ein zentraler Platz einge-

räumt¹³, um geeignete Werkzeuge zu identifizieren bzw. Methoden zu trainieren.

Im neuen gesamtstaatlichen Lagebildprozess werden zwei „Zukunftsbilder“ mit unterschiedlichen Zeithorizonten erarbeitet: das „Standardlagebild“ (Zeithorizont von 6 bis 18 Monaten)¹⁴ und eine themenspezifische, strategische Vorausschau (Zeithorizont von 5 bis 20 Jahren). Diese beiden Prozesse – Standardlagebild und strategische Vorausschau – finden nacheinander statt. Im ersten Halbjahr eines Kalenderjahres wird zunächst das Standardlagebild in Form von „Fact Sheets“ und darauf aufbauenden „Vertiefungsstudien“ zu sicherheitspolitisch relevanten Fragestellungen vorbereitet.¹⁵ Aus diesen Produkten wird von den Verbindungspersonen zum Nationalen Sicherheitsrat (VP-NSR) ein Thema ausgewählt, das in der zweiten Jahreshälfte im Rahmen der strategischen Vorausschau behandelt wird. Das Endergebnis beider Prozesse sind sicherheitspolitische Handlungsoptionen für die Politik. Der strategischen Vorausschau kommt eine zentrale Rolle bei der Erneuerung bzw. Verbesserung des gesamtstaatlichen Lagebildprozesses zu.

STRATEGISCHE VORAUSSCHAU IM GESAMTSTAATLICHEN LAGEBILDPROZESS

Die strategische Vorausschau soll dem gesamtstaatlichen Lagebildprozess eine längerfristige Perspektive verleihen. Das sicherheitspolitische Umfeld im 21. Jahrhundert ist komplexer geworden und politische Entscheidungsträger sehen sich mit vielen Unsicherheiten konfrontiert. „Eine Regierung sollte gestalten, nicht getrieben sein. Dafür muss sie wissen, was auf sie zukommen könnte“ (Rose 2013, 1). Im Rahmen der strategischen Vorausschau wird eine als sicherheitspolitisch relevant identifizierte Frage in alternativen Zukünften dargestellt, um mögliche Chancen und

Risiken zu identifizieren. Mit der Ausarbeitung strategischer Handlungsoptionen soll eine Entscheidungsgrundlage geschaffen werden, um Entwicklungen – soweit möglich – in die gewünschte Richtung zu gestalten (proaktive Maßnahmen) oder negative Auswirkungen zumindest abwehren zu können (reaktive Maßnahmen). Eine aktive und zukunfts offene Auseinandersetzung mit Unsicherheiten liefert somit einen strategischen Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens. Voraussetzung für den Erfolg eines Szenarioprojekts ist aber die Offenheit aller Beteiligten gegenüber der Methode, da die Prozesse zeit- und ressourcenintensiv sind und die Szenarien meist keine bequemen, sondern durchaus auch negative Nachrichten transportieren.

DIE ANWENDUNG VON SZENARIOANALYSEN – EIN HISTORISCHER ABRISS

Herman Kahn arbeitete in den 1950er Jahren für die „Rand Corporation“¹⁶ und führte in der Zukunftsforschung erstmals den Begriff „Szenarien“ im Rahmen nuklear-militärstrategischer Planspiele („theatre of war“) ein. Kahn gründete 1961 das „Hudson Institute“ und entwickelte gemeinsam mit Anthony J. Wiener ein Zukunftsforschungskonzept („scenario writing“). Die gemeinsame Arbeit mündete schließlich in der bekannten Studie „The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-three Years“¹⁷ (Kahn/Wiener 1967). Schließlich wurde die Wirtschaft auf die Methode aufmerksam. Insbesondere Großkonzerne erkannten das Potential, um sich Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Am bekanntesten ist das Beispiel des Ölunternehmens „Royal Dutch/Shell“, das die Methode aufgegriffen hat und seit den frühen 1970er Jahren erfolgreich anwendet bzw. weiterentwickelt hat (vgl. Davis 2002, 1; Wilson 1978, 228). Shell hat bereits im Vorfeld der Ölkrise

1973 verschiedene Szenarien ausgearbeitet. Durch die Antizipation einer Erdölverknappung konnten Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden, die Shell einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil in den 1970er und 1980er Jahren gegenüber der Konkurrenz sicherte (van der Heijden 2005, 6–7). Mit zunehmender Technologisierung haben computerunterstützte Modellbildungen und Simulationen Einzug in die Zukunftsforschung gefunden. Dabei werden durch mathematische Grundannahmen und deren Variationen unterschiedliche Verläufe sichtbar gemacht. Bekanntestes Beispiel jener Zeit war der Bericht des Club of Rome „Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972). Seit den 1980er Jahren kam es im Umgang mit Szenarien vermehrt zu einer Differenzierung zwischen quantitativen und qualitativen Methoden.

Makroökonomische Prognoseverfahren wenden quantitative Methoden (z.B. Extrapolation) an, wenn große Datenmengen vorhanden sind und kurz- bis mittelfristige Zeiträume untersucht werden sollen. Wobei anzumerken ist, dass die Anzahl der verwendeten Daten noch keine gute Prognose ausmacht. Silver (Silver 2012, 186 ff) konstatiert, dass die Auswahl einiger weniger geeigneter Daten mit einer klaren Ursache-Wirkungs-Beziehung wichtiger ist als die schiere Datenmenge.

Szenarien können sowohl modellgestützt als auch intuitiv erstellt werden, wobei letztere insbesondere für die strategische Langfristplanung herangezogen werden. Mögliche Gründe dafür sind ein hoher Grad an Flexibilität, Offenheit und ein geringerer Zeitaufwand als bei modellgestützten Methoden. Es kommen aber auch hybride oder Multi-Methodenansätze zur Anwendung, in denen quantitative und qualitative Methoden kombiniert werden (vgl. Deutsche Bank Research 2005; Deutsche Bank Research 2007).

Die Entwicklung von Szenarien hat in den letzten Jahrzehnten einen großen Aufschwung erlebt und wird heute in unterschiedlichen Bereichen (Politik, Wirtschaft, Wissenschaft etc.) angewandt. Das liegt nicht zuletzt an den vielen Funktionen, die Szenarioprozesse abdecken können. Kosow und Gaßner (Kosow/Gaßner 2008, 14) fassen die in der Literatur definierten Funktionen idealtypisch zusammen: „Erstens [haben Szenarioanalysen] eine explorative Funktion bzw. Wissensfunktion, zweitens eine Kommunikationsfunktion, drittens eine Zielkonkretisierungs- und Zielbildungsfunktion und viertens eine Entscheidungsfindungs- und Strategiebildungsfunktion.“

Die Begriffe „Szenario/Szenarien“ haben mittlerweile auch Eingang in die Alltagssprache gefunden und so werden häufig bloße Annahmen über die Zukunft „Szenario“ genannt. Hinter der Konstruktion von Szenarien stehen jedoch nachvollziehbare Ansätze bzw. Methoden, mit denen in einer systematischen Herangehensweise Szenarien erzeugt werden, die bestimmten Qualitätskriterien wie Konsistenz, Plausibilität, Relevanz, Herausforderung, Kommunikationsfähigkeit und Verwendbarkeit unterliegen.

METHODOLOGIE

Seit den 1950er Jahren haben Forscher und Wissenschaftler eine Vielzahl an Methoden zur Entwicklung von Szenarien ausgearbeitet (vgl. Mietzner 2009). Grundsätzlich unterscheiden sich die verschiedenen Szenarienansätze durch spezifische Merkmale, die zumeist auf einer Dichotomie aufbauen (intuitiv vs. modellgestützt; explorativ vs. normativ; induktiv vs. deduktiv etc.). Kosow und Gaßner (Kosow/Gaßner 2008, 24) argumentieren, dass diese strikten Charakterisierungen problematisch sind, da Szenarien auf Grund vieler Auswahlentscheidungen während des Szenariopro-

zesses implizit normativ sind und in der Praxis explorative und normative Ansätze oft kombiniert werden, insbesondere wenn es um Entscheidungs- bzw. Strategieentwicklungsprozesse geht.

Die im gesamtstaatlichen Kontext angewandte Vorgehensweise musste den besonderen Anforderungen und Bedürfnissen der Sicherheitsministerien entsprechen, um bei den Beteiligten die nötige Akzeptanz zu haben. In Stratfüsys wurde strategische Zukunftsanalyse als „kreatives, systematisches, interaktives, partizipatives Arbeiten an und Nachdenken über langfristige, komplexe, mögliche und wünschenswerte Versionen der Zukunft“¹⁸ definiert. Einerseits musste der Prozess ergebnisoffen (explorativ) angelegt sein, andererseits sollte er auch eine Zielbildungsfunktion (normativ) erfüllen. Zur Umsetzung des Projektes wurden daher zwei intuitive Ansätze, Szenarioplanung (vgl. Schoemaker 1995; Schwartz 1996; van der Heijden 2005) und morphologische Analyse (vgl. Zwicky 1989), gewählt. Mit dieser kombinierten Vorgehensweise konnte eine strukturierte, transparente und nachvollziehbare Methode für die Entwicklung der Szenarien sichergestellt werden, um Erkenntnisse gewinnen und systematisch verarbeiten zu können (vgl. Opp 2005, 15–18), ohne aber großen technischen (keine spezielle Software bzw. Rechenleistung nötig) bzw. übermäßigen Zeitaufwand betreiben zu müssen.

ENTWICKLUNG VON SZENARIEN IN DER PRAXIS – DIE EINZELNEN SCHRITTE

Die hier dargestellten Schritte wurden im gesamtstaatlichen Lagebildprozess 2012 im Rahmen der Strategischen Vorausschau angewendet und resultieren aus den Empfehlungen und Workshops des Stratfüsys-Projekts. Wie bereits erwähnt, orientiert sich die Vorgehensweise an den intuitiven

Ansätzen „Szenarioplanung“ und „morphologische Analyse“.

1. Schritt: Bestimmung des Szenariofeldes

Am Beginn des Szenarioprojektes stand die Bestimmung des Szenariofeldes, womit die Präzisierung des zu untersuchenden Aufgabenfeldes bzw. der Fragestellung gemeint ist (spezifischer Inhalt, Ort/Region, Zeitraum).¹⁹ Diese muss für Österreich strategische Wichtigkeit haben, was bedeutet, dass Veränderungen im Umfeld des Untersuchungsgegenstandes auch Auswirkungen auf die (innere) Sicherheit Österreichs haben könnten.

2. Schritt: Informationssammlung

Im zweiten Schritt wurden systematisch Informationen gesammelt und aufbereitet. Eine Option zur Informationsgewinnung stellte die Analyse und Beurteilung von bereits vorhandenen Studien zum Untersuchungsgegenstand dar („White Paper Analyse“). Um „blinde Flecken“, „schwarze Schwäne“ bzw. „unknown unknowns“ (vgl. Taleb 2011) möglichst zu vermeiden, war es aber nötig, externe Experten in den Prozess einzubeziehen. Außenstehende Personen bringen einen zusätzlichen Blickwinkel bzw. eine andere Denkweise („Mind-Set“) ein und erweitern dadurch das Analysespektrum. Für die am Projekt beteiligten Sicherheitsressorts war es jedoch wichtig, dass keine klassifizierten Informationen nach außen dringen, deshalb wurden gemeinsame Analyseworkshops mit internen und externen Experten abgelehnt. Diesem Umstand konnte mit Hilfe strukturierter Interviews mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft Rechnung getragen werden. Die Auswertung der Interviews erfolgte durch eine qualitative Inhaltsanalyse und die Ergebnisse wurden den internen Experten zur Verfügung gestellt.

3. Schritt: Bestimmung der Einflussfaktoren und Umfeldanalyse

In einem Workshop des Kernteams (interne Experten) wurden durch eine systematische Bestandsaufnahme und unter Einbeziehung der Ergebnisse aus den Experteninterviews die wichtigsten Faktoren identifiziert, die Einfluss auf die Forschungsfrage haben (können). Einflussfaktoren können auf sämtlichen Ebenen (Makro-, Meso- und Mikroebene) angesiedelt sein, d.h. im globalen, regionalen und lokalen Umfeld, auf politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder militärischer Ebene. Sie können diverse Akteure darstellen oder eine bestimmte Politik repräsentieren. Diese verschiedenen Ebenen dienen dazu, um eine umfangreiche Gesamtsituation abbilden zu können. Wichtig in diesem Prozessschritt sind Kreativität und unvoreingenommenes Denken, um ein möglichst breites Themenspektrum abdecken zu können. Aus der gemeinsamen Analyse konnte eine Liste von rund 30 Einflussfaktoren erstellt werden. Anzumerken ist, dass die Bestimmung der Einflussfaktoren und somit die Beurteilungen bzw. Einschätzungen der am Projekt teilnehmenden Experten erfolgskritisch sind,

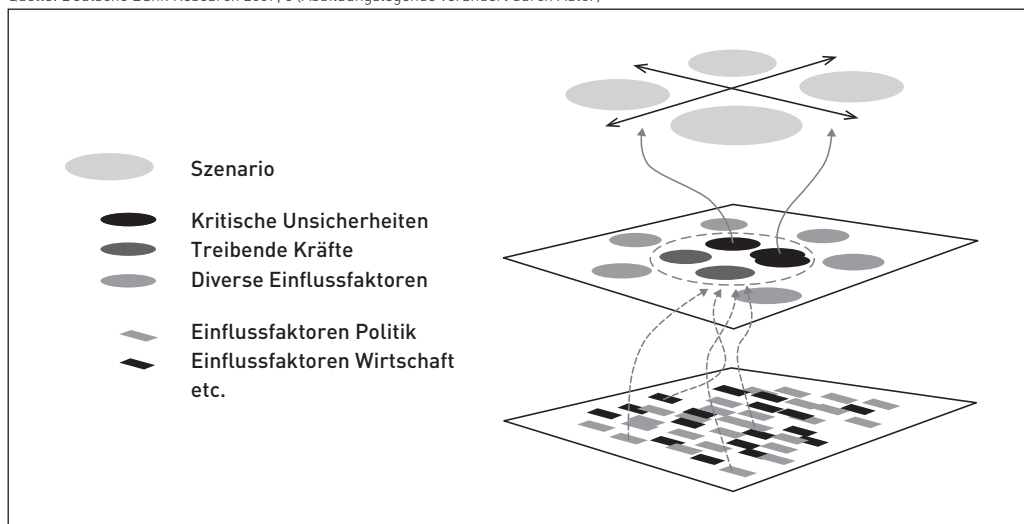
da diese Faktoren den Ausgangspunkt der Untersuchung darstellen.

Nachdem die Einflussfaktoren bestimmt wurden, sollten auch einige wenige mögliche Störfaktoren identifiziert werden. Störfaktoren haben das Potential, eine Entwicklung so stark zu beeinflussen, dass sie eine überraschende Wende nimmt („wild-card-scenarios“). Störfaktoren stellen somit eine wichtige Anreicherung von Szenarien dar, da sie festgefahrene Denkmuster herausfordern. Das kann öffentlichen Einrichtungen bzw. Unternehmen dabei helfen, auf extrem unwahrscheinliche, aber durchaus plausible und denkbare Situationen rascher reagieren zu können.

4. Schritt: Schlüsselfaktorenanalyse

Zur Komplexitätsreduktion erfolgte als nächster Schritt die Schlüsselfaktorenanalyse, die in zwei Teilschritten („Impact-Analyse“ und „Impact-Matrix“) durchgeführt wurde. Zuerst wurden in einem gemeinsamen Workshop mit den internen Experten die Einflussfaktoren in den Kategorien „Unsicherheit“ (Unsicherheit über die Entwicklungsrichtung des Faktors) und „Bedeutung“ (Bedeutung des

Quelle: Deutsche Bank Research 2007, 6 (Abbildungslegende verändert durch Autor)



Komplexitätsreduktion zur Entwicklung von Szenarios

Faktors für die weitere Entwicklung der Forschungsfrage) anhand der Skalierung „niedrig, mittel, hoch“ bewertet („Impact-Analyse“). Die Ergebnisse wurden in einer Matrix („Impact-Matrix“) grafisch dargestellt, aus der die treibenden Kräfte (mittlere Unsicherheit/hohe Bedeutung) und kritischen Unsicherheiten (hohe Unsicherheit/hohe Bedeutung) identifiziert werden konnten. Durch Kreuzen bzw. Kombinieren der kritischen Unsicherheiten konnten die grundlegende Stoßrichtung bzw. die Kernaspekte der Szenarien ermittelt werden (vgl. Heuer Jr./Pherson 2011, 126–131), während die treibenden Kräfte die Entwicklung der Szenarien beeinflussen und diese näher beschreiben. Punktuell konnten auch andere Einflussfaktoren in die Szenarien aufgenommen werden, um das Umfeld näher zu beschreiben.

5. Schritt: Entwicklung der Zukunftsprojektionen

Zu den identifizierten Schlüsselfaktoren wurden im nächsten Schritt Zukunftsprojektionen ausgearbeitet, um die unterschiedlichen Entwicklungsalternativen veranschaulichen zu können. Dazu ist strukturiertes Vorgehen notwendig, da zu jedem Schlüsselfaktor die beiden wichtigsten Dimensionen in seinen unterschiedlichen Ausprägungen identifiziert und beschrieben werden mussten. Dadurch wurde deutlich, dass jeder Faktor mehrere bzw. unterschiedliche Entwicklungen nehmen kann, wodurch sich der Zukunftsraum für die möglichen Szenarien öffnete. Die sich daraus ergebenden Projektionen wurden in Stichworten beschrieben und mit markanten Überschriften versehen. Neben der Veranschaulichung der verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten erleichterte dieses Vorgehen auch das Weiterarbeiten, da auch zu einem späteren Zeitpunkt nachvollzogen werden konnte, was mit den jeweiligen Projektionen gemeint war.

6. Schritt: Morphologische Analyse

Als Ausgangspunkt bzw. Leitlinien der Szenarien wurden bereits Kombinationen der kritischen Unsicherheiten identifiziert (siehe Schritt 4). Diese wurden nun intuitiv mit den im vorangegangenen Schritt erstellten Zukunftsprojektionen zu Szenarien verknüpft (morphologische Analyse). Abschließend wurde geprüft, ob mit den nicht verwendeten Zukunftsprojektionen weitere plausible Szenarien entwickelt werden können.

Bereits während der morphologischen Analyse musste darauf Bedacht genommen werden, ob die einzelnen Verknüpfungen auch konsistent waren (passen die verknüpften Ausprägungen zueinander, stehen sie in einem logischen Verhältnis, gibt es allfällige Brüche?). Eine weitere Herausforderung besteht darin, neben der Konsistenz innerhalb der Szenarien die Verschiedenheit der einzelnen Szenarien erkennbar werden zu lassen.

Nach der Erstellung der Struktur mussten die Szenarien ausformuliert und präzisiert werden. Leitfragen nach bestimmten Voraussetzungen, Ereignissen, Akteuren oder anderen Faktoren halfen dabei, ein Szenario zu fokussieren bzw. unterscheidbar zu machen. Nachdem die Szenarien ausformuliert waren, war es nötig, etwaige Diskontinuitäten zu analysieren. Dazu wurden die während der Umfeldanalyse identifizierten möglichen Störereignisse herangezogen. Diese nicht wahrscheinlichen, aber denkbaren Entwicklungen sollen auf unerwartete Ereignisse vorbereiten bzw. vor etwaigen Überraschungen schützen. Mögliche Veränderungen, die sich aus der neuen Situation ergeben könnten, sollen so frühzeitig mitgedacht und analysiert werden.

7. Schritt: Szenariotransfer

Der Szenariotransfer erfolgte in mehreren Teilschritten: Bestimmung der wichtigsten strategischen Handlungsfelder Österreichs

am Westbalkan, Verknüpfung der Handlungsfelder mit den Szenarien, Bewertung der Verknüpfung, Visualisierung des Ergebnisses, Konsequenzanalyse und Ableitung von Handlungsoptionen.

Um die Szenarien bewerten zu können, war es nötig, eine Verbindung zwischen den Szenarien und strategischen Handlungsfeldern Österreichs auf dem Westbalkan herzustellen. Im Projekt „Westbalkan 2020+“ ergaben sich diese strategischen Handlungsfelder aus dem bisherigen Engagement Österreichs auf dem Westbalkan, aus verschiedenen Strategien (z.B. Österreichische Sicherheitsstrategie) und der gemeinsamen Einschätzung der Experten aus den Ministerien. Mittels eines Rasters wurden die strategischen Felder mit den Szenarien verknüpft und in einem Workshop durch Experten bewertet (Skala von +++ bis ---). Das Ergebnis der Bewertung wurde grafisch aufbereitet. Die Visualisierung erleichterte die Konsequenzanalyse, da auf einen Blick die unterschiedlichen Entwicklungsstränge der Szenarien, mögliche Konsequenzen und nötige Schritte sichtbar wurden.

Auf dieser Basis erarbeiteten die Experten in den für Österreich wichtigen Strategiefeldern eine Reihe von Handlungs-

optionen, die die Entwicklung des Westbalkans in eine für Österreich wünschenswerte Richtung unterstützen sollen.

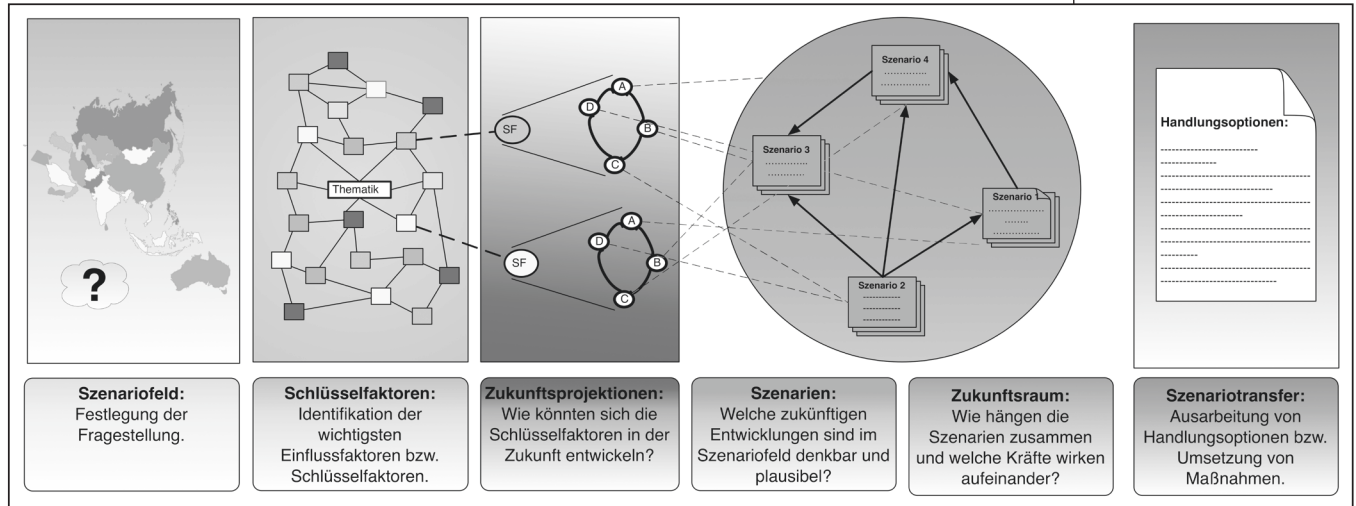
ERKENNTNISSE AUS DEM PILOTPROZESS DER STRATEGISCHEN VORAUSSCHAU

Im Hinblick auf die Funktionen von Szenarien konnten wichtige Ziele erreicht werden:

Durch das Miteinbeziehen nichtstaatlicher Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft wurde das eigene Betrachtungsspektrum erweitert. Somit konnte ein Tunnelblick vermieden, bzw. die Gefahr „blinde Flecken“ zu übersehen, minimiert werden.

Die intensive gemeinsame Auseinandersetzung mit dem Projektthema hat neben einem besseren Verständnis der wirkenden Kräfte und Einflüsse auch eine grundsätzliche Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien bewirkt. Dadurch wurde das gemeinsame Problembewusstsein in Bezug auf mögliche Entwicklungen und daraus resultierende Konsequenzen für die Sicherheit Österreichs geschärft. Man lernte die gegenseitigen Perspektiven besser kennen und verstehen, was den Weg für eine kohärente und gesamtstaat-

Quelle: Wagnest, erstellt nach Schwartz 1996



Schematische Darstellung des angewandten Prozesses

lich abgestimmte Vorgehensweise ebnete. Schließlich wurde das Thema wieder aktiv von der Regierung aufgegriffen.

Ein positiver Nebeneffekt war, dass mit der Durchführung des Prozesses die beteiligten Ressorts auch ihre Methodenkompetenz und Analysefähigkeiten erweitern konnten. Alle diese Faktoren tragen zur Umsetzung der umfassenden Sicherheitspolitik bei.

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Zusammenfassend sind Mehrwert und Ziel des aufwändigen Prozesses erstens die Einbeziehung und Zusammenarbeit aller „Sicherheitsministerien“, zweitens die Auseinandersetzung mit Unsicherheiten, drittens die Antizipation potenzieller Chancen und Bedrohungen und viertens die Entwicklung gesamtstaatlicher präventiver oder zumindest reaktiver Handlungsoptionen. Die aus dem Prozess gewonnenen Erkenntnisse können allerdings auch einige Herausforderungen für

die Sicherheitsakteure mit sich bringen, da z.B. die Vermeidung eines Negativszenarios oder Erreichung eines Positivszenarios auch die Umsetzung nicht populärer Maßnahmen bedeuten kann.

Nach der positiven Resonanz aus den Ressorts zum durchgeführten Szenarioprozess 2012 wurde die Umsetzung eines Folgeprojektes beschlossen. Auf gesamtstaatlicher Ebene wird die weitere Nutzung der gewonnenen Ergebnisse in einem „Stufenbau“ diskutiert (Ausweitung des Szenariotransfers). So sollen im Rahmen eines zusätzlichen Umsetzungsschrittes besonders wichtig erscheinende Aspekte (z.B. ein im Prozess als kritische Unsicherheit definierter Faktor) in Folgeprojekten behandelt bzw. vertieft analysiert werden. Auch ein achter Schritt im Szenarioprozess, in dem durch Beobachtung von unterschiedlichen Indikatoren frühzeitig auf bestimmte Entwicklungen aufmerksam gemacht werden kann, steht noch zur Diskussion.

¹ Annahme der Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS) durch den Nationalrat am 3. Juli 2013 (Bundeskanzleramt 2013) (Anm.: Vor der ÖSS leitete sich die Betroffenheit des BMI aus der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin ab).

² Bundeskanzleramt 2013, 4.

³ Ebd., 10.

⁴ Ebd., 17.

⁵ Bundeskanzleramt 2010 (Anm.: Am 09.10.2005 wurde auf der Grundlage der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 von den Verbindungspersonen des Nationalen Sicherheitsrates die Umfassende Sicherheitsvorsorge 2005 beschlossen. Die Umfassende Sicherheitsvorsorge 2010 stellt ein aktualisiertes und weiter entwickeltes Konzept dar, das

insbesondere die Umsetzung der sicherheitspolitischen Festlegungen des Regierungsprogramms für die XXIV. Gesetzgebungsperiode berücksichtigt.)

⁶ Bundeskanzleramt 2010, 11.

⁷ Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, 134.

⁸ Beamte der Sicherheitsressorts, die die Aufgabe haben, „außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Angelegenheiten zu evaluieren und zu beraten sowie die Sitzungen des (Nationalen Sicherheits-) Rates vorzubereiten“ (§ 5 Abs. 2 Bundesgesetz über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates).

⁹ Das BMI wird in der Kerngruppe durch die Abteilung I/11 (Büro für Sicherheitspolitik) vertreten.

¹⁰ Das Büro für Sicherheitspolitik im BMI hat „Terms of Reference“ (ToR) für ein gesamtstaatliches Lagebild erstellt und den anderen NSR-Ressorts zur Verfügung gestellt.

¹¹ Strategisches Führungssystem (Stratführsystem) für die öffentlich-private Sicherheitszusammenarbeit.

¹² Institut für Unternehmensführung und Entrepreneurship an der Universität Graz und Director Policies & Scenarios im Weltenergieerat (Anm.: Am 1. August 2013 präsentierte Karl Rose die Studie „Integrationsszenarien der Zukunft“, die vom Österreichischen Integrationsfonds und dem Integrationsstaatssekretariat in Auftrag gegeben wurde).

¹³ Weitere Aspekte waren „Modellbildung und Simulation“ und „Wissensmanagement“.

¹⁴ Als „Standardlagebild“ wird eine umfangreiche Fact-Sheet-Sammlung zu unterschiedlichen Themen bezeichnet. Die Fact-Sheets bestehen aus einer kurzen Einleitung zum Thema, zeigen die sicherheitspolitischen Aspekte aus der gegenwärtigen Perspektive auf und analysieren mögliche erwartbare Entwicklungen in den nächsten 6–18 Monaten.

¹⁵ Themen der Fact Sheets im 1. Halbjahr 2012 waren: Westbalkan/Bosnien und Herzegowina; Südkaukasus; NATO-Partnerschaften; Sicherheitspolitische Aspekte der Finanz- und Wirtschaftskrise; Schutz kritischer Infrastrukturen; Cyber Security/IKT Sicherheit; Wirtschafts- und Industriespionage; Organisierte Kriminalität; Wirtschaftskriminalität; Korruption; Rohstoffsicherheit/Seltene Erden. Vertiefungsstudien wurden zu folgenden Themen erstellt: EU-Entwicklung: Außen- und sicherheitspolitische Konsequenzen; Russlands innenpolitische Entwicklungen, Energie- und Nachbarschaftspolitik; Türkei und sicherheitspolitische Entwicklungen; Sicherheit Erdgasversorgung.

¹⁶ US-amerikanischer militärischer Think-Tank.

¹⁷ Deutsch: „Ihr werdet es erleben – Voraussagen der Wissenschaft bis zum Jahre 2000“.

¹⁸ Industriellenvereinigung et al. 2012, 46.

¹⁹ Die Forschungsfrage im Szenarioprojekt 2012 lautete: Wie stabil bzw. instabil ist der Westbalkan im Jahr 2020+?

Quellenangaben

Bundeskanzleramt (Hg.) (2010). Umfassende Sicherheitsvorsorge. Gesamtstrategie, Stand: 3. Mai 2010, Wien. (Anm.: Nicht öffentliches Dokument. Eine Ausgabe liegt dem Autor vor.)

Bundeskanzleramt (Hg.) (2013). Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten, Wien. Online unter URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/130717_Sicherheitsstrategie_Kern_A4_WEB_barrierefrei.pdf (Abfrage: 16.08.2013).

Davis, G. (2002). Scenarios as a Toll for the 21st Century. Online unter URL: http://www.pik-potsdam.de/news/public-events/archiv/alter-net/former-ss/2006/programme/31-08.2006/leemans/literature/davis_how_does_shell_do_scenarios.pdf (Abfrage: 14.08.2013).

Deutsche Bank Research (2005). Globale Wachstumszentren 2020: Formel-G für 34 Volkswirtschaften, Frankfurt a.M. Online unter URL: http://www.forschungnetzwerk.at/downloadpub/debResearch_Globale_Wachstumszentren2020.pdf (Abfrage 22.08.2013).

Deutsche Bank Research (2007). Deutschland im Jahr 2020: Neue Herausforderungen für ein Land auf Expedition, Frankfurt a.M. Online unter URL: https://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000209595/Deutschland+im+Jahr+2020+-+Neue+Herausforderungen+f%C3%BCr+ein+Land+auf+Expedition.pdf (Abfrage: 20.08.2013).

Heuer Jr., R. J./Pherson, R. H. (2011). Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis, Washington D.C.

Industriellenvereinigung et al. (2012). Stratfösys. Strategisches Führungssystem für die öffentlich-private Sicherheitszusammenarbeit, Projektbericht zu KIRAS Sicherheitsforschung, Wien. (Anm.: Nicht öffentlicher Projektbericht. Eine Ausgabe liegt dem Autor vor.)

Kahn, H./Wiener, A. J. (1967). The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-three Years, New York.

Kosow, H./Gaßner, R. (2008). Methoden

der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien, Werkstattbericht Nr. 103. Online unter URL: https://www.izt.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT_WB103.pdf (Abfrage: 23.08.2013).

Meadows, D./Meadows, D. et al. (1972). Die Grenzen des Wachstums, Stuttgart.

Mietzner, D. (2009). Strategische Vorausschau und Szenarioanalysen. Methodenevaluation und neue Ansätze, Wiesbaden.

Opp, K. D. (2005). Methodologie der Sozialwissenschaften. Einführung in Probleme ihrer Theorienbildung und praktischen Anwendung, Wiesbaden.

Rose, K. (2013). Government Foresight. Foresight braucht einen Vertrauensvorschuss, stiftung neue verantwortung, Impulse 15 (13), 1–4.

Schoemaker, P. J. (1995). Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking, Sloan Management Review (36), 2; ABI/INFORM Global, 25–40.

Schwartz, P. (1996). The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World, Doubleday.

Silver, N. (2012). The Signal and the Noise. The Art and Science of Prediction, London.

Taleb, N. N. (2011). Der Schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse, München.

van der Heijden, K. (2005). Scenarios: The Art of Strategic Conversation, Chichester.

Wilson, I. H. (1978). Scenarios, in: Fowles, J. (Hg.) Handbook of Futures Research, Westport/London, 225–239.

Zwicky, F. (1989). Morphologische Forschung, Winterthur.

Weiterführende Literatur und Links

Bergheim, S. (2005). Globale Wachstumszentren 2020 – Formel-G für 34 Volkswirtschaften. Aktuelle Themen

313. Deutsche Bank Research. Online unter URL: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/debResearch_Globale_Wachstumszentren2020.pdf (Abfrage 22.08.2013).
- de Jouvenel, H. (2000). *Futuribles – ein Gesamtkonzept für Zukunftsforschung*, in: Steinmüller, K./Kreibich, R./Zöpel, C. (Hg.) *Zukunftsforschung in Europa: Ergebnisse und Perspektiven*, Baden-Baden, 55–67.
- Drucker, P. F. (1959). *Long-range Planning: A Challenge to Management*, *Management Science* 5 (3), 238–249.
- Fink, A./Siebe, A. (2006). *Handbuch Zukunftsmanagement. Werkzeuge der strategischen Planung und Früherkennung*, Frankfurt a.M.
- Gausemeier, J./Fink, A./Schlake, O. (1996). *Szenario-Management: Planen und Führen mit Szenarien*, München/Wien.
- Geschka, H./Schwarz-Geschka, M. (2012). *Einführung in die Szenariotechnik*, Darmstadt.
- Godet, M. (1994): *From anticipation to action. A handbook of strategic prospective*, Paris. Online unter URL: <http://www.lapropective.fr/dyn/anglais/ouvrages/from-anticipation.pdf> (Abfrage: 19.08.2013).
- Götze, U. (1993). *Szenario-Technik in der strategischen Unternehmensplanung*, Wiesbaden.
- Gustenau, G./Wagnest, J. (2013). *Government Foresight. Interministerielle Sicherheitsvorschau in Österreich: Erste Schritte, erste Herausforderungen*, *Impulse* 16 (13).
- Hughes, B./Hillebrand, E. (2006). *Exploring and Shaping International Futures*, Boulder.
- Minx, E. (2000). *Heute über die Chancen von morgen entscheiden oder: Vom Navigieren in unbekanntem Gewässern*, in: Steinmüller, K./Kreibich, R./Zöpel, C. (Hg.) *Zukunftsforschung in Europa. Ergebnisse und Perspektiven*, Baden-Baden, 115–122.
- Missler-Behr, M. (1993). *Methoden der Szenarioanalyse*, Wiesbaden.
- Pherson, R. H./Saunders, K. (2012). *Using Structured Analytic Techniques to Assess the Interrelationship between Warlordism and International Diffusion*, *Forum Foundation for Analytic Excellence*. Online unter URL: <http://www.analyticexcellence.org/wp-content/uploads/2013/04/ISA-2013.pdf> (Abfrage: 19.08.2013).
- Reibnitz, Ute von (1992). *Szenario-Technik: Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung*, Wiesbaden.