

Policy Brief

06/13

Denken auf Vorrat – Strategische Vorausschau macht Deutschland fit für die Zukunft

Regierungen wollen gestalten. Dafür brauchen sie eigene Zielvorstellungen und Orientierung hinsichtlich zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten. Beispiele wie der „Arabische Frühling“ und die globale Wirtschafts- und Finanzkrise zeigen allerdings, dass Entscheidungsträger und ihre Berater häufig von Entwicklungen überrascht werden. Aber auch schleichende Entwicklungen wie der Klimawandel stellen Herausforderungen für heutiges Regierungshandeln dar. Strategische Vorausschau („Government Foresight“) – also ein systematisches „Denken auf Vorrat“¹ – ermöglicht es, mit akuten Krisen und Unerwartetem besser umgehen zu können, Interessen und Wünsche klarer zu definieren und Gestaltungsoptionen für langfristige Entwicklungen zu erarbeiten. In Deutschland besteht ein Bedarf, existierende Ansätze strategischer Vorausschau weiterzuentwickeln. Dieser Policy Brief zeigt in fünf Handlungsfeldern auf, wie das gelingen kann. Es gilt, (1) Methodenkompetenz für strategische Vorausschau auszubauen, (2) Austausch und Zusammenarbeit zu fördern, (3) Ergebnisse von Vorausschau entscheidungsrelevanter zu machen, (4) strategische Vorausschau organisatorisch besser zu unterstützen und (5) sie stärker in den öffentlichen Diskurs einzubringen.

Der Mehrwert strategischer Vorausschau

Entscheidungsträger² in Politik und Verwaltung müssen heute unter großem Zeitdruck und hoher Unsicherheit weit in die Zukunft reichende Entscheidungen treffen. Finanz- und Wirtschaftskrisen, Terrorismus, Klimawandel, Ressourcenkonflikte, Entwicklungen der Energie- und Rohstoffmärkte sowie technologische Innovationen haben langfristige Auswirkungen auf Gesellschaften und machen nicht an Ressort- oder Sektorgrenzen halt. Vorausschauendes und ressortübergreifendes politisches Handeln wird unter diesen Vorzeichen immer wichtiger, aber auch immer anspruchsvoller.

Um in diesem Umfeld gestalten zu können, müssen Regierungsakteure ihre Ziele definieren, mögliche Entwicklungen durchdenken und systematisch Handlungsoptionen durchspielen. Oftmals besteht im hektischen Tagesgeschäft jedoch die Gefahr, eher „in Legislaturperioden zu denken“ und damit einhergehend kurzfristig und reaktiv zu handeln. Strategische Vorausschau

verfolgt demgegenüber das Ziel, die Grundlagen für politische Entscheidungen zu verbessern, indem auch langfristige und ungewisse Entwicklungen ins Visier genommen und Erkenntnisse für Regierungshandeln abgeleitet werden.

Strategische Vorausschau („Government Foresight“) bezeichnet systematische Ansätze staatlicher Akteure, sich methodisch fundiert und kontinuierlich mit möglichen zukünftigen Entwicklungen auseinanderzusetzen, um besser auf sie vorbereitet zu sein und sie – soweit möglich – zu gestalten.

Da zukünftige Entwicklungen nur in sehr wenigen Bereichen und meist nur über kurze Zeiträume prognostiziert werden können, handelt es sich bei strategischer Vorausschau auch um das Management von Ungewissheit. Sie ist also gedankliches

AutorInnen

Kathrin Brockmann

Dr. Klaus Brösamle

Ingemar Friedrich Buehler

Julia Döhrn

Dr. Beate Freuding

Julian Fricke

Henning Hetzer

Dr. Claudia K. Huber

Florian Keisinger

Leopold Schmertzing

Probehandeln hinsichtlich möglicher, aber vielfach ungewisser Entwicklungen. Richtig angewandt, unterstützt sie Regierungsakteure dabei, „zukunftsrobustere“ Entscheidungen zu treffen und Klarheit über eigene Ziele und wünschenswerte Entwicklungen zu erlangen.³

Der Mehrwert strategischer Vorausschau

- systematisch und umfassend Informationen gewinnen und strukturieren
- alternative Entwicklungsmöglichkeiten analysieren und Handlungsoptionen reflektieren
- mentale Modelle und Annahmen aufzeigen und hinterfragen
- starre Denkmuster aufbrechen und Vorstellungskraft erweitern
- reflektiert mit Unsicherheit und Komplexität umgehen
- Interessen, Ziele, Wünsche und Prioritäten sichtbar machen und formulieren
- Entscheidungsfindung unterstützen
- Kommunikation und kollektives Lernen zwischen Akteuren befördern
- Argumente stärken und transparenter machen
- unbekannte oder wenig beachtete Themen auf die Agenda setzen

Bedarf für Weiterentwicklung erkannt

Die Verbesserung vorausschauender Politikgestaltung und Planung wird in deutschen Bundesinstitutionen als wichtiges Anliegen erachtet. Tatsächlich gibt es bereits vielfältige Aktivitäten strategischer Vorausschau in Deutschland, bei denen es sich jedoch häufig um einzelne, teils wenig sichtbare Initiativen oder einmalige Pro-

jekte handelt. Es existiert ein Bedarf, diese zu verstetigen, zu professionalisieren und stärker zu vernetzen. Hierfür gibt es in einigen Ministerien und nachgeordneten Behörden bereits Ideen, an die angeknüpft werden kann.⁴ Im Rahmen von Interviews mit Foresight-Experten aus anderen Ländern und Unternehmen wurden zusätzliche Impulse generiert, um Vorschläge für eine bessere strategische Vorausschau in Deutschland zu entwickeln.⁵

Ausbau von strategischer Vorausschau in fünf Handlungsfeldern. Und eine Vision

Auf Basis dieser Bestandsaufnahme und Impulse wurden fünf Handlungsfelder identifiziert, in denen strategische Vorausschau auf Bundesebene ausgebaut werden sollte.⁶ Dabei ist das übergeordnete Ziel, vorausschauendes Denken in Alternativen und den reflektierten Umgang mit Ungewissheit nachhaltig und umfassend in Regierungsinstitutionen zu etablieren. Dies beinhaltet einen Wandel von Organisationskulturen und Kommunikationsprozessen, der nur langfristig erreicht, jedoch durch die Vorschläge in den folgenden fünf Handlungsfeldern gezielt gefördert werden kann:

1. Methodenkompetenz für strategische Vorausschau ausbauen,
2. Austausch und Zusammenarbeit zu strategischer Vorausschau fördern,
3. Ergebnisse von strategischer Vorausschau entscheidungsrelevanter machen ,
4. strategische Vorausschau organisatorisch unterstützen,
5. strategische Vorausschau stärker in den öffentlichen Diskurs einbringen.

Orientierung auf dem Weg der Weiterentwicklung bietet die folgende Vision:

Deutschland denkt voraus. Ein ressortübergreifender Vorausschau-Prozess zu Beginn einer Legislaturperiode ist fester Bestandteil der Regierungspraxis geworden und informiert die Politikgestaltung. Im Lauf von 18 Monaten stellen sich die Ressorts auf unterschiedlichen Veranstaltungen ihre Sicht auf Trends, Szenarien und wichtige Handlungsfelder bis 2030 in ihren jeweiligen Politikbereichen vor. Zudem arbeiten sie gemeinsam an ausgewählten Querschnittsthemen. Eine neu eingerichtete „Schnittstelle Zukunft“ moderiert den Prozess und unterstützt die Ressorts in ihren eigenen Vorausschau-Aktivitäten.

Deutschlands Zukunftsanalysten tauschen sich im Netzwerk „Strategische Vorausschau im Bund“ regelmäßig über ihre Aktivitäten und Erkenntnisse aus. Zahlreiche ressortinterne und erste gemeinsame Pilotprojekte zu konkreten Themen wurden mithilfe des methodischen Instrumentenkastens auf der neuen Web-Plattform „Zukunft-DEU.de“ umgesetzt. Die dort integrierten Datenbanken erlauben einen unkomplizierten Zugang zu nationalen und internationalen Zukunftsstudien und Experten. Auch mit anderen Nationen existiert ein reger Austausch zu guter Foresight-Praxis.

Im Ausbildungsmodul „Strategische Vorausschau“ erlernen Mitarbeiter unterschiedlicher Ressorts gemeinsam das Handwerkszeug, um in ihrer täglichen Arbeit Politik und Planung vorausschauender zu gestalten. Sie tragen ihr Wissen zurück in ihre Institutionen und unterstützen Kollegen bei themenspezifischen Vorausschau-Projekten. Szenario- und Trendanalysen existieren zu zahlreichen Fragestellungen und geben Orientierung bei der täglichen Arbeit. Immer häufiger hört man auf den Gängen und in Besprechungsräumen Fragen wie „Was machen wir eigentlich, wenn ...?“.

Szenarien, alternative Handlungsoptionen und mögliche langfristige Auswirkungen von Entscheidungen finden ihren Weg in Entscheidungsvorlagen und Sprechzettel. Darüber hinaus ist die „vorausschauende Stunde“ einmal im Monat in vielen Ministerien zum beliebten Format für den informellen Austausch zu Langfristthemen geworden. Für die Vorbereitung haben die Mitarbeiter einen klaren Auftrag: „Überraschen Sie uns!“ Viele Referate nutzen halbtägige Vorausschau-Klausuren, um einmal pro Quartal trotz des tagespolitisch Dringlichen das strategisch Wichtige nicht aus den Augen zu verlieren.

Denken in Alternativen findet nicht im Stillen statt. Selbst unbequeme Szenarien und mögliche Trendbrüche werden im Rahmen von Workshops und Konferenzen immer häufiger auch öffentlich diskutiert. Dass man „die“ Zukunft nicht prognostizieren kann, ist im politischen Berlin verstanden. Der Begriff „Komplexität“ wird nicht mehr als Worthülse gebraucht, die Resignation und Passivität entschuldigen soll. Deutschlands Regierungsakteure denken auf Vorrat und sind besser auf mögliche Zukünfte vorbereitet.

Was zu tun ist: Handlungsempfehlungen

Die folgenden Empfehlungen stellen konkrete Schritte vor, um strategische Vorausschau in Deutschland weiterzuentwickeln. Sie orientieren sich an kritischen Erfolgsfaktoren für effektive strategische Vorausschau, die im Projektverlauf identifiziert wurden.⁷ Sie haben modularen Charakter und können einzeln implementiert werden, ergänzen einander idealerweise aber gegenseitig. Innerhalb der Empfehlungen sind teilweise verschiedene Ausbaustufen zur Umsetzung angeboten. So kann jede Organisation Vorausschau gemäß ihrer individuellen Ausgangssituation weiterentwickeln.

1. Methodenkompetenz für strategische Vorausschau ausbauen

Um strategische Vorausschau nachhaltig in Regierungsinstitutionen zu etablieren, reichen einzelne Projekte und Initiativen nicht aus. Vielmehr ist ein Kulturwandel dahingehend nötig, dass vorausschauendes Denken in Regierungsinstitutionen tief verankert und weit verbreitet ist. Eine derart umfassende Veränderung braucht Zeit, kann aber durch Aus- und Weiterbildungsangebote gezielt gefördert werden. Denn spezifische Methoden, Techniken und Fähigkeiten für strategische Vorausschau sind lehrbar und erlernbar.⁸ Jede mit ihnen vertraute Person stärkt die vorausschau-

ende Denk- und Kommunikationskultur einer Organisation. Bisher findet Ausbildung in diesem Bereich jedoch nicht systematisch, sondern primär im Selbststudium statt.

Ziel ist, dass in Ministerien und nachgeordneten Behörden mehr Referenten und mittlere Führungskräfte strategische Vorausschau als Instrument kennen, beherrschen und in ihrer Entscheidungsunterstützung verwenden. Wichtige Ausbildungsinhalte umfassen dabei 1. ein Grundverständnis für Konzepte, Mehrwert und Grenzen von strategischer Vorausschau, 2. die methodische Kompetenz, um Vorausschau-Projekte durchzuführen oder zu begleiten, sowie 3. die Kommunikationskompetenz, um Ergebnisse adressatengerecht aufzubereiten. Eine ressortgemeinsame Ausbildungslösung würde ein gemeinsames Verständnis von Prozessen, eine vergleichbare Methodenkompetenz und nicht zuletzt eine gemeinsame Sprache und Kultur strategischer Vorausschau fördern und dadurch die Zusammenarbeit erleichtern. Regelmäßige Personalrotation stellt eine Herausforderung für die dauerhafte Verfügbarkeit entsprechender Expertise dar. Methodenwissen und Ausbildungsmaßnahmen sollten daher nicht nur auf den Schultern einzelner Individuen ruhen, sondern auch institutionell verankert werden.

Externe Weiterbildung von Mitarbeitern. Als schnellen und pragmatischen Einstieg sollten Regierungsinstitutionen die Teilnahme ausgewählter Mitarbeiter an externen Ausbildungsangeboten unterstützen. Beispiele reichen von kostenlosen „Webinaren“ über kommerzielle Angebote bis hin zu internationalen Veranstaltungen wie der renommierten School of International Futures in Wilton Park, England.

Ressortinterner Kompetenzaufbau. Um Breitenwirkung zu entfalten, sollten Regierungsinstitutionen Vorausschau in existierende Ausbildungsformate integrieren. Beispielfähig kommen hierfür die

Attaché-Ausbildung des Auswärtigen Amts, die Lehrgänge an der Führungsakademie der Bundeswehr, die Ausbildungsangebote an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sowie das sicherheitspolitische Seminar an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik infrage.⁹ Innerhalb der Ressorts sollten Referenten und Analysten mit Methodenexpertise als Mentoren für jene Kollegen bereitstehen, die eine konkrete Fragestellung mit Foresight-Methoden bearbeiten möchten. Ein solches Mentorensystem kostet wenig und verbreitet eine entsprechende Expertise und Kultur schnell und anwendungsorientiert „am Problem“. Diese Mentoren könnten auch kleinere Trainings für interessierte Kollegen durchführen.

Ressortübergreifende Ausbildung. Die Bundesregierung sollte eine Ausbildung unterstützen, in der Mitarbeiter unterschiedlicher Ressorts Methoden strategischer Vorausschau gemeinsam erlernen. Erste Grundlage könnte das Ausbildungsmodul für Mitarbeiter des öffentlichen Sektors bilden, welches durch das Team dieses Projekts konzipiert wurde.¹⁰ Im Rahmen einer Weiterentwicklung sollte mit unterschiedlichen Ausbildungsinhalten auf die spezifischen Bedürfnisse sowohl von Referenten als auch von mittleren Führungskräften (insbesondere Referatsleiter) eingegangen werden. Darüber hinaus könnten Mitarbeiter der jeweiligen Ressorts selbst als Ausbilder aus- und weitergebildet werden („Train the trainers“), um entsprechende Kompetenzen in die Breite ihrer jeweiligen Institutionen zu tragen.

2. Austausch und Zusammenarbeit zu strategischer Vorausschau fördern

Strategische Vorausschau braucht Netzwerke, Informationsaustausch und Zusammenarbeit. Während es ein eher akademisch ausgerichtetes „Netzwerk Zukunftsforschung“ in Deutschland gibt, sind Praktiker und Interessierte in Regierungsinstitutionen noch nicht in gleicher Weise

miteinander vernetzt. Informationsaustausch erfolgt eher punktuell. Die gemeinsame Entwicklung und Nutzung von IT-gestützten Werkzeugen steht noch am Anfang; Nutzungshürden wie etwa institutionelle Vorbehalte, Anspruch auf Themenführerschaft und Sicherheitsbedenken sind hoch.

Ziel ist es, dass Regierungsinstitutionen im Rahmen strategischer Vorausschau zu Querschnittsthemen stärker untereinander und mit Akteuren anderer Sektoren zusammenarbeiten. Dabei ist Vernetzung und Zusammenarbeit kein Selbstzweck, sondern entsteht im Rahmen von konkreten Themen und Projekten („Werkstücken“), die für die beteiligten Akteure gleichermaßen relevant sind. Durch eine systematische Vernetzung können thematische und methodische Schnittmengen identifiziert sowie gemeinsame Projekte und Lernprozesse angestoßen werden. Parallel- und Doppelarbeit können reduziert, Ergebnisse durch vielfältige Perspektiven und Expertise verbessert werden.

Virtuelle Vernetzung und Kooperationsplattform.

Vorausschau-Akteure unterschiedlicher Ressorts sollten sich durch geeignete Plattformen virtuell vernetzen (z. B. in vorhandenen Online-Communities). Für gemeinsame Projekte sollte eine IT-gestützte Plattform virtuelle Räume für effektive Zusammenarbeit eröffnen und die Projektdurchführung mit einem Online-Instrumentenkasten methodisch erleichtern. Diese Plattform kann auch einen Atlas enthalten, der einen Überblick über bestehende Aktivitäten strategischer Vorausschau bietet. Vorbild und möglicher Anknüpfungspunkt dafür ist das sogenannte Projekt „Risk Assessment and Horizon Scanning/Future Analysis Cooperation Tool“. Die prototypische Plattform ist für eine ressortübergreifende Nutzung vorgesehen und soll dahingehend ausgebaut werden. Beispiele für solche Instrumentenkästen sind die „Risk Assessment and Horizon Scanning“-Plattform in Singapur und das „Horizon Scanning Toolkit“ in Großbritannien.

„**Netzwerk strategische Vorausschau**“. Virtuelle Vernetzung muss durch persönliche Begegnungen ergänzt werden, um Vertrauen zu bilden. Um ein solches Netzwerk aufzubauen, sind konkrete Projekte, Workshops und Hintergrundgespräche geeignet, bei denen zukunftsrelevante Themen, Erfahrungen mit Methoden strategischer Vorausschau und Möglichkeiten der vertieften Zusammenarbeit diskutiert werden. Sie können auch gut für eine intersektorale Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft geöffnet werden. Regierungsinstitutionen sollten möglichst häufig ihre individuellen Vorausschau-Aktivitäten vernetzt gestalten und Akteure anderer Ressorts und Sektoren einladen. Mit zunehmender Aktivität eines solchen Netzwerks kann es sinnvoll sein, ein unterstützendes Sekretariat einzurichten. Dieses kann institutionalisiert werden oder auch rotierend durch Netzwerkmitglieder in deren jeweiliger Organisation bereitgestellt werden. Vorbilder für ein solches Netzwerk finden sich beispielsweise in Großbritannien und Finnland.

2016, BERLIN: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales legt seinen jährlichen Rentenversicherungsbericht vor. Dieser ist kaum wiederzuerkennen. Die Fünfjahresprognosen und 15-jährigen Vorausberechnungen in den ersten beiden Kapiteln werden ergänzt durch Szenarien unterschiedlicher Eventualitäten und möglicher Trendbrüche, welche die Rentenpolitik herausfordern könnten: Wäre die Rentenversicherungsfinanzierung tragbar, wenn ein Bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt würde? Könnte die Rentenkasse eine große Zahl älterer Arbeitnehmer finanzieren, die zwar bis zum Alter von 75 Jahren, allerdings ab dem 55. Lebensjahr nur noch in Teilzeit arbeiten möchten? Was sind die Auswirkungen auf Renten im Jahr 2060, wenn nicht heute die Bildungschancengleichheit verbessert und dem Fachkräftemangel wirksam begegnet wird? Die Langzeitwirkungen anhaltender Bildungschancen-Ungerechtigkeit und des Fachkräftemangels haben auch das BMWi und BMBF in Jahresberichten untersucht. Im gemeinsamen Bericht „Agenda 2060: Chancen heute, Wohlstand morgen“ skizzieren die drei Ministerien ihre gemeinsame Vision und einen konkreten Maßnahmenkatalog, wie dieser wünschenswerte Zustand erreicht werden kann.

Multinationaler Austausch. Die wenigsten Politikbereiche werden durch einzelne Nationalstaaten allein gestaltet. Die Ressorts sollten sich an etablierten multinationalen Vorausschau-Aktivitäten beteiligen und die Weiterentwicklung dieser Initiativen unterstützen. Zusätzlich sollten die Expertise und das Wissen anderer Akteure noch gezielter genutzt werden. Einige Nationen und multinationale Organisationen erstellen umfassende Zukunftsstudien zu unterschiedlichen internationalen Entwicklungen, z. B. die „Global Trends“-Studien von EU und (US-)National Intelligence Council, und machen diese öffentlich zugänglich. Diese Studien mit Blick auf ihre Relevanz für Deutschland systematisch auszuwerten ist ein günstiger und effektiver Schritt, Vorausschau in eigene Politik und Planung einfließen zu lassen.

Multinationale Initiativen strategischer Vorausschau

- iKnow Futures Community – www.iknowfutures.eu
- European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) – europa.eu/espas
- NATO, Strategic Foresight Analysis – www.act.nato.int/mainpages/futures-work
- OECD, International Futures Programme – www.oecd.org/futures
- The Millennium Project, Global Futures Studies & Research – www.millennium-project.org
- World Economic Forum, Strategic Foresight – www.weforum.org/issues/strategic-foresight

3. Strategische Vorausschau entscheidungsrelevanter machen

Bisher werden Ergebnisse strategischer Vorausschau nicht systematisch in Entscheidungsprozessen berücksichtigt. Oft verlassen Erkenntnisse nicht einmal die Expertenzirkel und mittleren Führungsebenen, haben ein Format, das für die Leitungsebenen nicht handhabbar ist oder werden zu Zeitpunkten an Entscheider herangetragen, zu denen diese die Informationen nicht nutzen können.

Ziel ist, dass Ergebnisse strategischer Vorausschau in planerischen Prozessen und politischen Entscheidungen Wirkung entfalten. Hierfür müssen Erkenntnisse zu Langfristthemen einen Bezug zur aktuellen politischen Agenda haben und zum richtigen Zeitpunkt platziert werden. Dies gelingt auch, wenn Ergebnisse von Vorausschau die Relevanz von bisher unbeachteten Themen aufzeigen und damit neue Themen auf die Agenda bringen. Damit Vorausschau „von oben“ nachgefragt und entsprechende Aktivitäten anerkannt und honoriert werden, brauchen Entscheider eine Haltung, diese Art des Denkens und Kommunizierens zuzulassen. Diese Haltung kann am besten befördert werden, indem Entscheider den Mehrwert von Vorausschau selber erfahren. Sie sollten daher, wann immer möglich, aktiv in Prozesse und Projekte strategischer Vorausschau involviert sein. Hierfür spielt auch der Dialog zu Langfristthemen mit Experten und Entscheidern anderer Ressorts und Sektoren eine besondere Rolle. Da Entscheider jedoch nur über sehr begrenzte Zeitressourcen verfügen, sind zeiteffiziente Formate, wie etwa Planspiele zu konkreten Problemen, vielversprechend.

Vorausschau in Vorlagen. Leitungsnahe Stellen sollten externe und interne Erkenntnisse strategischer Vorausschau für Politik und Planung übersetzen und in etablierte Kommunikationskanäle mit der Leitung einspeisen. Dies kann in schriftlichen Vorlagen oder durch mündliche Unterrichtungen erfolgen, die eine explizite Bewertung von Chancen und Risiken alternativer Entwicklungen und Handlungsoptionen enthalten. Ferner können auch gezielt Strategiepapiere zu relevanten Themen erstellt werden, die Erkenntnisse strategischer Vorausschau zu Langfristthemen für die Zielbildung der Organisation nutzbar machen.

Vorausschauende Hintergrundgespräche. Ein wirksames und effizientes Format sind Hintergrund-

gespräche, bei denen Entscheider Ergebnisse als konzise, vorausschauende Impulse präsentiert bekommen. Diese Impulse können auch durch ausgewählte, mit dem Politikbetrieb vertraute Vor- und Querdenker gegeben werden. Die behandelten Inhalte müssen dabei relevant für die Organisation und neu für den Entscheider sein – nur so erfüllt Vorausschau den Zweck, Wichtiges, aber bisher Unbeachtetes auf die politische Agenda zu bringen. Themenspezifisch können zu diesen Gesprächen auch Entscheider anderer Ressorts und Sektoren eingeladen werden, um den informellen strategischen Dialog zwischen ihnen zu fördern.

Vorausschau in Planspielen. Politische Planspiele sind in unterschiedlichen Ländern (z.B. Singapur) ein erfolgreiches und zielgruppengerechtes Format, um strategische Vorausschau für Entscheidungsträger erfahrbar zu machen. Auch in Deutschland gibt es erste erfolgreiche Ansätze wie das internationale Körper Policy Game. Entscheidungsträger aus allen Politik- und Verwaltungsbereichen sollten – wann immer zeitlich möglich – an solchen Veranstaltungen aktiv teilnehmen.

4. Strategische Vorausschau organisatorisch unterstützen

Die Zukunftsorientierung von Regierungsinstitutionen und eine für Vorausschau förderliche Organisationskultur lassen sich nicht ad hoc und rein projektbasiert entwickeln. Überzeugte Einzelkämpfer können viel bewegen, strategische Vorausschau jedoch nicht systematisch etablieren. Formale Strukturen und Prozesse bieten hier wichtige Unterstützung, existieren aber bisher nur in wenigen Ministerien und nachgeordneten Behörden. Auch die Zusammenarbeit zwischen Ressorts ist allenfalls auf Einzelprojekte beschränkt. Vorausschau-Akteure unterschiedlicher Organisationen wissen oft nicht einmal von Projekten an anderer Stelle. Dadurch bleiben Synergiepotenziale ungenutzt. Häufig geht erlangtes Wissen verloren.

Ziel ist, strategische Vorausschau im politisch-administrativen System Deutschlands institutionell so zu verankern, dass sie systematisch, kontinuierlich und effizient betrieben wird. Strukturen und Prozesse können hier helfen, Vorausschau innerhalb der Ressorts zu unterstützen und zudem die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern.

Vorausschau als formale Zuständigkeit. In jedem Bundesministerium sowie in nachgeordneten Behörden sollten eine oder mehrere Personen formal damit betraut sein, strategische Vorausschau zu betreiben und zu fördern. Dabei sollte strategische Vorausschau als Aufgabe möglichst breit in Regierungsinstitutionen verankert sein und als Art, zu denken und zu kommunizieren, existierende Prozesse und Strukturen durchdringen. Formale Zuständigkeiten für Vorausschau sind sowohl in Planungsstäben oder Grundsatzreferaten als auch in vielen Fachreferaten denkbar und sinnvoll. Dabei ist eine wichtige Aufgabe von Planungsstäben und Grundsatzreferaten – also Akteuren, die über Themengrenzen hinweg arbeiten –, interne und externe Ergebnisse strategischer Vorausschau entscheidungsrelevant zu übersetzen, Impulse für eine breitere Nutzung und Akzeptanz strategischer Vorausschau zu setzen und die Vorausschau-Aktivitäten der eigenen Organisation in ressortübergreifende Aktivitäten und Netzwerke einzubringen. Darüber hinaus können sie bei entsprechender Ressourcenausstattung Vorausschau zu Querschnittsthemen selbst betreiben sowie Methodendienstleistungen für Projekte innerhalb der Organisation anbieten. Vorausschau-Zuständige in Fachabteilungen sollten relevante Fragestellungen ihres Arbeitsbereichs mit Methoden strategischer Vorausschau selbst bearbeiten sowie als Mentoren interessierte Kollegen bei eigenen Projekten beraten und methodisch unterstützen. Eine Vorstufe zur formalen Verankerung strategischer Vorausschau in

Aufgabenportfolios sind Personen, die man als „Vorausschau-Entrepreneure“ bezeichnen kann. Wie es bereits in einigen Organisationen geschieht, setzen sie in der frühen Entwicklungsphase von Vorausschau wichtige Impulse, indem sie einige der genannten Aufgaben oft wenig formalisiert, aber mit Unterstützung der direkten Vorgesetzten übernehmen.

Ressortinterne Vorausschau-Gruppen. Umfassendere Kompetenz für strategische Vorausschau innerhalb von Ressorts kann in Form von Gruppen, Referaten oder Dezernaten institutionell etabliert werden. Diese Einheiten können strategische Vorausschau selbst betreiben sowie Methodendienstleitungen für andere Vorausschau-Projekte im Ressort bereitstellen. Sie können auch im nachgeordneten Bereich angesiedelt werden, da dort eine höhere Distanz zum politisch-operativen Tagesgeschäft gewährleistet ist. Beispiele hierfür sind Einheiten im Umweltbundesamt, im Bundeskriminalamt oder dem Planungsamt der Bundeswehr. Für außerhalb der Ministerien durchgeführte strategische Vorausschau ist es wichtig, dass entweder die jeweiligen Adressaten involviert werden oder Ergebnisse durch Ministeriumsmitarbeiter übersetzt und systematisch in politische und planerische Prozesse eingepreist werden.

Vorausschau-Prozess. Einmal in der Legislaturperiode sollte auf Bundesebene ein umfassender Vorausschau-Prozess stattfinden, zu dem die Ressorts mit ihren Vorausschau-Aktivitäten beitragen. Der Prozess umfasst idealerweise 1. eine ressortübergreifende Themenfindungsphase, 2. themenspezifische Einzelaktivitäten und 3. eine nichtöffentliche Zukunftskonferenz mit Beiträgen der einzelnen Ressorts sowie Ergebnissen zu Querschnittsthemen, die gemeinsam erarbeitet werden. Auf einem „Nationalen Zukunftsforum“ könnten die Ergebnisse des Prozesses in einem Zukunftsbericht der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Dieser Zukunftsbericht sollte den Res-

sorts als gemeinsame Grundlage und Referenzpunkt für vorausschauende Politikgestaltung dienen. Anhaltspunkte für die konkrete Ausgestaltung könnte der finnische „Government Foresight“-Prozess bieten. Der Vorausschau-Prozess kann auf Eigeninitiative einiger kooperierender Ressorts oder durch das vorgeschlagene „Netzwerk strategische Vorausschau“ (idealerweise inkl. unterstützendem Sekretariat) durchgeführt werden. Wenn der politische Wille auf höchster Ebene (Kabinetts) vorhanden ist, kann er auch von dort durch zusätzliche Ressourcen unterstützt und koordiniert werden.

„Schnittstelle Zukunft“. Vorausschau über Ressortgrenzen hinweg kann systematisch gefördert werden, indem eine formal zuständige „Schnittstelle Zukunft“ die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu Querschnittsthemen vorantreibt und unterstützt. Sie sollte einen Überblick über bestehende Aktivitäten geben, die Vernetzung der Akteure fördern, Erfahrungswerte in der strategischen Vorausschau sichern und den internationalen Austausch zu guter Foresight-Praxis pflegen. Eine ihrer Hauptaufgaben bestünde – sofern politisch gewollt – darin, den erwähnten Vorausschau-Prozess der Bundesregierung zu organisieren. Mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet, könnte sie darüber hinaus strategische Vorausschau zu ausgewählten Querschnittsthemen selbstständig durchführen und als Methodendienstleisterin Beratungskompetenz für ressortübergreifende Vorausschau-Aktivitäten bereitstellen. Vorbilder mit ähnlichen Aufgaben sind die „Policy Research Initiative“ der kanadischen Regierung, das „Risk Assessment and Horizon Scanning Programme Office“ in Singapur oder das britische „Foresight Horizon Scanning Centre“. Die „Schnittstelle Zukunft“ könnte als Stelle im Kanzleramt, als bundesfinanzierte eigene Einheit oder nach dem Vorbild des Nationalen Normenkontrollrats organisiert sein, der von einem Sekretariat im Kanzleramt unterstützt wird.¹¹

5. Strategische Vorausschau stärker in den öffentlichen Diskurs einbringen

Strategische Vorausschau braucht proaktive Kommunikation, um einen sachlicheren Umgang mit Ergebnissen zu ermöglichen. Politische Akteure nutzen Foresight oft bewusst nicht, weil sie fürchten, dass Ergebnisse instrumentalisiert oder skandalisiert werden könnten. Auch unbequeme Entwicklungsmöglichkeiten gedanklich durchzuspielen kann die Öffentlichkeit verunsichern und für einzelne Politiker Nachteile im politischen Wettbewerb mit sich bringen. Diese Sorgen stellen – auch angesichts des vorherrschenden medialen Umgangs mit nichtwünschenswerten Szenarien – eine Herausforderung für vorausschauende Politikgestaltung dar.

Ziel ist es, dass die Öffentlichkeit den Mehrwert von strategischer Vorausschau und dem Denken in Alternativen besser versteht und als Teil guter Regierungsführung einzuordnen weiß. Während vorherrschende Kommunikationskulturen nicht ohne Weiteres grundsätzlich verändert werden können, kann Vorausschau dennoch durch öffentliche Veranstaltungsformate stärker in den politischen Diskurs eingebracht werden. Die Arbeit mit und die Kommunikation von strategischer Vorausschau im Bundestag spielen auch hier eine wichtige Rolle.

Vorausschau in öffentlichen Veranstaltungen. Im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen sollten Szenarien und Trends häufiger und systematischer diskutiert werden. Regierungsakteure sollten sich dafür einsetzen, Zukunftsworkshops vermehrt in etablierte Konferenzformate einzubringen. Zudem sollten sie Stiftungen und Think Tanks dabei unterstützen, das Gleiche zu tun. Das „Nationale Zukunftsforum“ am Ende des vorgeschlagenen ressortübergreifenden Vorausschau-Prozesses wäre besonders wirkungsvoll, um Vorausschau im öffentlichen Diskurs zu verankern.

2016, MÜNCHEN: Während im spärlich besetzten Plenarsaal der Münchner Sicherheitskonferenz Elder Statesmen die Wiederaufbaustrategien für Syrien erörtern, platzt Tagungsraum F.2030 aus allen Nähten: Dort moderieren drei Absolventen der jährlichen Vorausschau-Ausbildung des Bundes ein Experten-Brainstorming zu Angriffsszenarien mit Nano-Robotern. Referenten aus dem deutschen Verteidigungs- und dem Forschungsministerium warten mit möglichen Verteidigungsoptionen auf, deren technische Machbarkeit von Vertretern der Rüstungsindustrie in Aussicht gestellt wird. Am nächsten Tag schreibt ein führendes Nachrichtenportal: „Die Sicherheit Deutschlands 2030 wurde gestern in München verteidigt.“

Vorausschau im Bundestag. Auch der Bundestag kann dazu beitragen, Vorausschau stärker im öffentlichen Diskurs zu verankern. Mit dem Büro für Technikfolgenabschätzung existiert in seinem Umfeld bereits eine vorausschauend ausgerichtete Einheit. Der Bundestag sollte solche Arbeiten auch für andere Themenbereiche fördern und nutzen. Zudem kann ein Zukunftsausschuss – vergleichbar dem finnischen Vorbild – Positionen des Parlaments in den vorgeschlagenen Vorausschau-Prozess der Bundesregierung einbringen. Fraktionsmitarbeiter sollten Ergebnisse strategischer Vorausschau für ihre Abgeordneten aufbereiten, um auf langfristige Auswirkungen politischer Entscheidungen aufmerksam zu machen. Eine entsprechende Praxis in der Legislative hätte zudem den Effekt, dass Abgeordnete – unter ihnen Staatssekretäre und Minister von morgen – mit strategischer Vorausschau vertraut werden und deren Mehrwert schätzen lernen.

Zehn konkrete Schritte, um sofort anzufangen

Wo soll man mit der Weiterentwicklung von strategischer Vorausschau anfangen? Die ersten Schritte sind oft die schwierigsten. Im Folgenden werden daher zehn schnell und einfach umsetzbare Schritte mit großer Wirkung vorgestellt. Diese können die oben erörterten Handlungsempfehlungen natürlich nicht ersetzen, aber einen ersten Impuls in die richtige Richtung geben.

Einfach mal ...**1. ... der Zukunft einen Tag widmen**

Dem operativen Tagesgeschäft und der damit verbundenen Hektik im Rahmen einer eintägigen Zukunftsklausur zu einem relevanten Langfristthema entfliehen. Externe Foresight-Erfahrene können bei der Moderation helfen.

2. ... im Alltag den Blick auf Eventualitäten richten

In wöchentlichen Referats- oder Abteilungsrunden die „Was machen wir eigentlich, wenn ...?“-Frage stellen oder Kurzvorträge zu dieser Frage vorbereiten lassen und in den entsprechenden Runden diskutieren.

3. ... Vorausschau sichtbar machen

„Strategische Vorausschau“ in Aufgabenportfolios, Positions- und Referatsbezeichnungen aufnehmen, damit sich die relevanten Akteure in verschiedenen Institutionen besser identifizieren und vernetzen können.

4. ... das persönliche Vorausschau-Netzwerk aufbauen

Den Xing-/LinkedIn-Gruppen „Government Foresight in Deutschland“ beitreten, um Informationen über Veranstaltungen und Veröffentlichungen zu erhalten und relevante Akteure persönlich kontaktieren zu können.

5. ... die Vorausschau anderer Ressorts kennenlernen

Mit einem oder mehreren anderen Ressorts ein Arbeitstreffen organisieren und einander gegenseitig existierende Vorausschau-Aktivitäten vorstellen, um voneinander zu lernen, Kooperationspotenzial zu identifizieren und das „Netzwerk strategische Vorausschau“ aufzubauen.

6. ... erste Expertise im eigenen Haus aufbauen

Mitarbeiter aus relevanten Arbeitsbereichen (z. B. Planungsstäbe, mit Langfristthemen befasste Referate etc.) Ausbildungen zu strategischer Vorausschau absolvieren lassen.

7. ... den Vorausschau-Instrumentenkasten kennenlernen

Sich die prototypische Kollaborationsplattform für strategische Vorausschau vom Dezernat Zukunftsanalyse des Planungsamts der Bundeswehr vorstellen lassen und einen Testzugang beantragen.

8. ... Vorausschau in bestehende Veranstaltungsformate einbauen

Workshops oder interne Klausuren mittels der einfachen Sieben-Fragen-Methode¹² vorausschauender gestalten oder explizit um Vorausschau-Elemente (z. B. Szenarien, Wildcards¹³) ergänzen.

9. ... Vorausschau in Task Forces integrieren

Existierende ressortübergreifende Task Forces und Arbeitskreise (z. B. zu bestimmten Staaten) um eine Langfristperspektive ergänzen, z. B. durch eine einstündige Diskussion zu möglichen Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen mit einem Experten.

10. ... von Alternativen und Zukünften sprechen

In Entscheidungsvorlagen, Sprechzetteln und Reden häufiger von „alternativen Entwicklungen“ und „möglichen Zukünften“ statt von „der Zukunft“ sprechen.

**„Die Zukunft hat viele Namen:
Für Schwache ist sie das Unerreichbare,
für die Furchtsamen das Unbekannte,
für die Mutigen die Chance.“**

Victor Hugo

Fußnoten

- 1 „Denken auf Vorrat“ wurde vor allem von Prof. Eckard Minx geprägt und wird seither vielfach als Ausdruck für die systematische Beschäftigung mit möglichen Zukünften verwendet.
- 2 Zugunsten einer besseren Lesbarkeit und Kürze des Textes werden personenbezogene Substantive hier in der männlichen Form verwendet. Gemeint sind stets beide Geschlechter.
- 3 „Zukunftsrobust“ meint hier eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass die getroffene Entscheidung oder Strategie angesichts unterschiedlicher möglicher Entwicklungen, Eventualitäten und Umbrüche trägt („richtig war“) bzw. einen erfolgreichen Umgang mit diesen erlaubt.
- 4 Für eine Analyse zu Sachstand und Bedarf von strategischer Vorausschau in Deutschland vgl. „Government Foresight in Deutschland. Ansätze, Herausforderungen und Chancen“, Impulse Nr. 7, stiftung neue verantwortung, Berlin 2013.
- 5 Für eine Auswertung von Ansätzen strategischer Vorausschau in anderen Ländern und Unternehmen vgl. „Government Foresight für Deutschland: Von anderen Ländern lernen“, Impulse Nr. 20 und „Government Foresight: Von Unternehmen lernen“, Impulse Nr. 21, stiftung neue verantwortung, Berlin 2013.
- 6 Das vorliegende Papier konzentriert sich aus Gründen der Machbarkeit auf die Bundesebene.
- 7 Vgl. „Government Foresight in Deutschland. Ansätze, Herausforderungen und Chancen“, www.stiftung-nv.de/Government_Foresight
- 8 Für einen Überblick zu Methoden strategischer Vorausschau vgl. z. B. Bergheim, Stefan: „Zukunftsforschung für Staaten“, Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt, Frankfurt 2009, S. 20–28; Popper, Rafael: „Mapping Foresight. Revealing how Europe and other world regions navigate into the future“, European Commission, Brüssel 2009; Kosow, Hannah und Gaßner, Robert: „Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse. Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien“, Werkstattbericht Nr. 103, Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, Berlin 2008.
- 9 So könnte zum Beispiel die seminarübergreifende Arbeit immer als Foresight-Projekt zu einem sicherheitspolitisch relevanten Langfristthema angelegt werden.
- 10 Nach einem ersten Durchlauf, beginnend im November 2013, wird das Ausbildungsmodul evaluiert, ggf. angepasst und dann idealerweise regelmäßig angeboten.
- 11 Zur Idee einer solchen Einheit vgl. auch Bergheim, Stefan: „Zukunftsforschung für Staaten“, S. 3 f.
- 12 UK Horizon Scanning Centre Toolkit, Seven Questions: <http://hsctoolkit.bis.gov.uk/Seven-questions.html>
- 13 „Wildcards“ bezeichnen ereignishaft Diskontinuitäten, die bestehende Trends brechen, Strukturen verändern und Denkmuster über den Haufen werfen. Vgl. Steinmüller, Angela und Karlheinz: „Wild Cards. Wenn das Unwahrscheinliche eintritt“, Murmann Verlag, Hamburg 2004, S. 20.

Impressum

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von
Arbeiten der *stiftung neue verantwortung*
ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schrift-
licher Genehmigung gestattet.

© stiftung neue verantwortung, 2013

stiftung neue verantwortung e. V.
Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin
T. +49 30 81 45 03 78 80
F. +49 30 81 45 03 78 97
www.stiftung-nv.de
info@stiftung-nv.de

Konzept und Gestaltung:
Prof. Dr. h. c. Erik Spiekermann
Edenspiekermann AG

Layout:
enoto Medienbüro Berlin, www.enoto.net

Schlusslektorat:
Heike Buhrmann, Frauke Franckenstein

Kostenloser Download:
www.stiftung-nv.de

Über das Projekt „Government Foresight“

Strategisches Handeln gehört zu den Kernaufgaben einer Regierung. Die Gestaltung zukunftsorientierter Politik und Planung ist jedoch aufgrund der Vielzahl betroffener Akteure, der wachsenden Interdependenz zwischen den Politikbereichen und eines breiten Spektrums an Herausforderungen besonders anspruchsvoll. Vor diesem Hintergrund gewinnt strategische Vorausschau („Government Foresight“) für Regierungsinstitutionen an Bedeutung. Ressortintern arbeiten verschiedene Ministerien bereits daran, ihre strategische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit zu verbessern und Politik vorausschauender zu gestalten. Dennoch stellt sich die Frage nach einer systematischeren und nachhaltigeren Verankerung dieser Bemühungen in Politik- und Planungsprozessen sowie den Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren ressort- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit in diesem Bereich. Auf der Basis von Interviews mit Entscheidungsträgern und Experten in Deutschland sowie einer Analyse bestehender Ansätze strategischer Vorausschau in anderen Ländern und Unternehmen wurden im Rahmen des Projekts „Government Foresight“ konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung strategischer Vorausschau in Deutschland entwickelt.

Fellow

Kathrin Brockmann, Dezernat Zukunftsanalyse, Planungsamt der Bundeswehr

Associates

Dr. Klaus Brösamle, Research Fellow, Hertie School of Governance

Ingemar Friedrich Buehler, Manager International Advocacy, Bayer AG

Julia Döhrn, Referentin Abteilung Politik, Bundesministerium der Verteidigung

Dr. Beate Freuding, Partnerin BEYOND – Strategic Consulting

Julian Fricke, Referent Planungsstab, Auswärtiges Amt

Henning Hetzer, Dezernat Zukunftsanalyse, Planungsamt der Bundeswehr

Dr. Claudia Huber, Senior Researcher und Project Developer, Alfred Herrhausen Gesellschaft

Dr. Florian Keisinger, Referent Planungsstab, Bundesministerium der Finanzen

Leopold Schmertzling, Doktorand, Universität Wien

Der Inhalt dieses Policy Briefs gibt ausschließlich die persönliche Meinung der AutorInnen wieder.

Weitere Informationen und Publikationen des Projekts unter: www.stiftung-nv.de/Government_Foresight

Über die stiftung neue verantwortung

Die *stiftung neue verantwortung* ist ein gemeinnütziger, unabhängiger und überparteilicher Think Tank in Berlin mit einem Alumni-Netzwerk in ganz Deutschland. Die Stiftung erarbeitet auf unkonventionellen Wegen pragmatische Lösungsansätze für drängende gesellschaftliche Herausforderungen und fördert dabei die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft in Deutschland. Durch ihre Fellow- und Associateships ermöglicht sie den intensiven Austausch junger Expertinnen und Experten sowie Praktikerinnen und Praktikern aus allen Sektoren.

Weitere Informationen unter: www.stiftung-nv.de