

Finanzdelegation

Délégation des finances

Delegazione delle finanze

Joint Committee on Finance



100 ans

Eidgenössische Finanzkontrolle

Contrôle fédéral des finances

Controllo federale delle finanze

Swiss Federal Audit Office



125 Jahre

Wissensmanagement zur Früherkennung von Risiken

Prof. Jean-Yves Mercier, Genf

Das Risiko ist Teil unseres Alltags geworden. Dennoch wissen wir nicht in jedem Fall, wie damit umgehen. Lässt sich ein Debakel wie dasjenige der Swissair wirklich vorhersehen? Sind gentechnisch veränderte Organismen (GVO) tatsächlich gefährlich, oder handelt es sich hier wie beim Rinderwahnsinn um einen Aufschrei der öffentlichen Meinung? Inwiefern muss sich die Regierung für die Klimaerwärmung verantwortlich fühlen? Zahlreich sind die Fragen, die sich letztlich an den Politiker, die Politikerin richten, auf die diese aber nicht unbedingt vorbereitet sind.

Wahrgenommene Risiken, effektive Risiken

Die Schwierigkeiten im Umgang mit den heutigen Risiken rühren daher, dass wir versuchen, die Zukunft anhand statistischer Modelle zu erfassen, die im Vergleich mit den gesellschaftlichen Entwicklungen viel zu rational sind. Denn BSE fordert viel weniger Opfer als der Strassenverkehr oder der Tabakmissbrauch. Das hindert aber die Öffentlichkeit nicht daran, viel stärker auf BSE zu reagieren als auf die Gefahren des Automobils. Die individuelle wie auch die kollektive Wahrnehmung des Risikos hat nur einen entfernten Zusammenhang mit der effektiven konkreten Gefahr, die es für jeden darstellt.¹

Dass die Reaktionen auf die beiden Risikoarten so unterschiedlich ausfallen, liegt nicht allein im Unbekannten des Rinderwahnsinns. Sie ergeben sich auch aus den Erwartungen, die man in den europäischen Gesellschaften intuitiv dem Staat entgegenbringt. Ein Erdbeben oder eine Überschwemmung sind ebenfalls Unbekannte, doch sie werden als unausweichlich hingenommen. Dagegen finden sich die Abgeordneten auf der Anklagebank, wenn in Risikogebieten Häuser gebaut wurden, weil das einer Nichteinhaltung einer bestimmten Ordnung gleichkommt. Eine solche Reaktion hätte es vor zweihundert Jahren nicht gegeben. Damals war der göttliche Wille Erklärung für alles. Heute orientiert sich der Mensch auf die Zukunft und versucht sie zu steuern. Die Risiken werden deshalb nicht mehr als extern – als

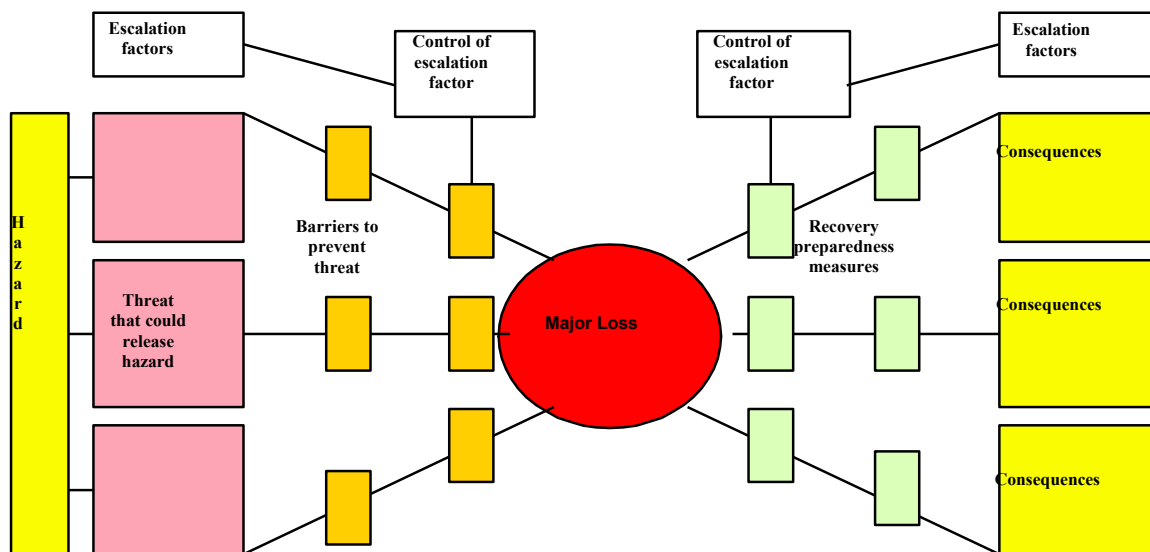
¹ Albert Serra, Ric de ruptura social: soms solidaris?, in: Observatori del Ris: Informe 2001, Institut d'Estudis de la Seguretat, beta Editorial, Barcelona, 2001, S. 214-233

das, was die Natur uns bereitet – empfunden, sondern als Werk des Menschen – also als das, was wir mit der Natur gemacht haben. Mit den Folgen unserer zunehmenden Beherrschung des Lebens müssen wir zurechtkommen: In bestimmten Bereichen haben sich die Unsicherheiten nicht verringert, sondern vermehrt.²

In den Köpfen mischen sich dann der positive Aspekt des Risikos – ein Risiko eingehen als Zeichen des Unternehmergeistes – und der negative – ein Risiko eingehen und damit gegen die Naturgesetze verstossen. Etwas zu riskieren bedeutet sein Leben zu beeinflussen. Das Eingehen eines Risikos weckt aber auf der anderen Seite auch das Bedürfnis nach Sicherheit. Das ist die Idee des *kalkulierten Risikos*. Heutzutage muss man allerdings in den meisten Bereichen rasch entscheiden. Nicht immer hat man die Möglichkeit, die Auswirkungen der eigenen Wahl abzuschätzen und die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu testen. In den Fällen des verseuchten Bluts in Europa beschuldigte man die Politik mangelnder Sorgfalt. Gleichzeitig ist man heute der Ansicht, dass die Behörden der westlichen Industriestaaten die Gefahr der Ausbreitung von AIDS überschätzt hatten. Und dies obwohl die Zahl der Infizierten heute viel höher ist als vor zehn Jahren. Dies zeigt einmal mehr, dass die Wahrnehmung des Risikos in der Öffentlichkeit oft mehr Gewicht hat als die effektiven Zahlen. Der Umgang mit den Risiken ist eine politische und eine gesellschaftliche Aufgabe und nicht nur ein Versicherungsproblem.³

Mangel an Indikatoren zur Erfassung wahrgenommener Risiken

Das Problem ist also Folgendes: Während sich das konkrete Risiko in Bezug auf Häufigkeit und Ausmass quantifizieren lässt, gibt es im Management keinerlei Instrumente, mit deren Hilfe Risiken, die wahrgenommen werden, früh erkannt werden können. Die Modelle, die die grossen angelsächsischen Versicherer⁴ verwenden, erlauben es, anhand sehr ausgeklügelter Statistiken die Auswirkungen möglicher Ereignisse abzuschätzen. Doch diese Statistiken beruhen notgedrungen auf der Vergangenheit, das heisst also, auf bekannten Risiken.



² Michel Serres, *Hominescences*, Le Pommier, Paris, 2001

³ Anthony Giddens, *Risk*, The 1999-2000 lectures, <http://www.lse.ac.uk/events/> LES Events, <http://www.lse.ac.uk/Giddens/lectures.htm>

Die Politik muss sich dagegen eher mit der Früherkennung neuer Risiken befassen. Gegen bekannte wie die negativen Auswirkungen des Strassenverkehrs, um zu diesem Beispiel zurückzukehren, wurden längst Massnahmen ergriffen und handlungsfähige Organisationen auf die Beine gestellt. Auf neue wie BSE, die GVO oder das Swissair-Debakel hingegen muss man sehr rasch reagieren. Ein – meist improvisiertes – Krisenmanagement wird eingesetzt. Die ersten Auswirkungen dieser neuen Risiken sind medizinischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Natur. In zweiter Linie wirken sie sich aber auch auf die Politik aus: Sie führen zu Imageverlust und zu Einbusse an Glaubwürdigkeit und im besten Fall zu einem Wechsel an der Spitze der Exekutive: im schlimmsten Fall destabilisieren sie das gesamte Regierungsgebäude. Die einzig wichtige Frage bleibt deshalb: Wie lassen sich entstehende Risiken vorhersehen?

Ablehnung und Verwässerung der Verantwortlichkeiten

Um den verschiedensten Informationsbedürfnissen gerecht zu werden, strukturiert die öffentliche Organisation ihre internen Kommunikationsflüsse nach den Gruppen, aus denen sie besteht: Hierarchische Einheiten, Projektgruppen, Reflexionsgruppen, aber auch statutarische Gruppen und informelle Netzwerke. Diese Strukturen bilden sich um Ziele, Methoden, Ressourcen und Zwänge oder auch ganz einfach um Beziehungen. Unabhängig davon, ob diese Strukturen bewusst oder unbewusst gebildet werden, sind sie Ausdruck einer Strategie, die darauf abzielt, die Komplexität aller Austauschmöglichkeiten innerhalb der Institution zu verringern und zu organisieren. Die *organisatorische Komplexität* ist deshalb der erste Pfeiler der Intelligenz des Gemeinwesens; denn sie ist die Antwort jedes Systems auf die gegenläufigen Bedürfnisse nach Strukturierung und reibungsloser Zirkulation der Information⁵.

Diese natürliche Vorgehensweise hat aber ihre Schwächen. Meist errichtet man die Struktur auf Grund äusseren oder politischen Zwangs. Gleichzeitig bilden sich die Informationsflüsse mehr oder weniger offiziell auf Grund der inneren Notwendigkeiten der Bürokratie⁶. Dadurch unterbindet die Organisation zwei Möglichkeiten, von der Norm abzuweichen, die aber für ihr Überleben unerlässlich sind.

Erstens unterbindet sie die persönliche Initiative. Es kommt kaum je vor, dass man nachträglich erfährt, ein Beamter habe vor einem bestimmten Ereignis gewarnt. Aus dieser Erkenntnis heraus nimmt nun die amerikanische Regierung eine tiefgreifende Reform des FBI in Angriff, und zwar auf Grund von Aussagen von Beamten, die vor der Gefahr eines Attentats vor dem 11. September gewarnt hatten. Denn wie soll man sich keine Sorgen machen, wenn man weiss, dass die Verwaltung ihre Talente nur verfahrensgebunden mobilisiert und entsprechend nur auf bekannte Situationen reagiert? Die Herausforderung besteht darin zu erkennen, dass die Institution ein ausgedehntes Informationsnetz darstellt. Und deshalb darf sie die individuelle Verantwortung, die einzig vor neuen Risiken warnen kann, nicht mehr vernachlässigen. Da die Verwaltung aber nicht wirklich davon träumen kann, ein Netz von Unternehmerinnen und

⁴ vgl. nachfolgendes Diagramm von Jean-Paul Concoscente, Loss and control model, EQE, San Francisco, 1997

⁵ Jean-Yves Mercier, Le pari de l'intelligence, Cahiers de l'ASO, Genf, 2000

⁶ Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique, Seuil, Paris, 1966

Unternehmern zu werden, muss man für sie ein Instrument finden, das es erlaubt, die unzähligen individuellen Warnsignale, die sie hervorbringt, zu sammeln und dann auszuwerten⁷.

Die zweite Möglichkeit, die die öffentliche Organisation unterbindet, tangiert die Entscheidungsfindung. Manchmal haben genügend Akteure Zugang zu den Informationen über ein entstehendes Risiko. In anderen Fällen könnten alle Akteure sich einer neuartigen Gefahr bewusst werden, wenn alle ihre Informationen zusammenlegen würden. Die komplexe Organisationsstruktur führt aber zu einer sehr starken Aufgliederung der Einheiten, zu denen die Akteure gehören. Durch das Phänomen der Leistungsdelegation unterstehen diese Einheiten zudem nicht derselben Hierarchie. Durch die Zugehörigkeit zu verschiedenen staatlichen Kreisen wird die Verantwortung aufgesplittert. Es gibt keinerlei Ansporn mehr zu sozialer Verantwortung⁸. Die Verwaltungstätigkeiten werden verwässert und auf zersplitterte Systeme eines immer diffuseren Netzes verteilt. Deshalb wird letztlich die gesamte Verantwortung für die Informationskoordination auf die Politik abgewälzt, was kaum verständlich ist, angesichts der Komplexität der Welt. Da die komplexe Organisationsstruktur unumgänglich ist, besteht die Herausforderung darin, Mechanismen zu finden, die es erlauben, im ausgedehnten Netz des Service Public die Verantwortung bei der Aufarbeitung und dann bei der Weiterleitung von Informationen zu aktivieren.

Die Wissensnetzwerke aktivieren und damit die Risiken voraussehen

Wie die Alarmsignale, die es in einer Institution gibt, identifiziert werden, gehört zu den Fragen, mit denen sich das Informationsmanagement befassen muss. Wie die Alarmsignale ausgewertet werden und welche Verantwortung sich daraus ableiten lässt, sind hingegen Fragen, mit der sich das intelligente Informationsmanagement, das Wissensmanagement beschäftigen muss. Risiken lassen sich nur früh erkennen mit einem wirklichen Knowledge-Management. Mit dem, was dazu gehört, wollen wir uns nun befassen.

Die Bildung einer Stelle für Risikoeinschätzung ist zwar nützlich, aber nicht ausreichend. Darüber hinaus sind die Netzwerke verfügbaren Wissens⁹, die so genannten Knowledge-Networks, zu aktivieren. Dabei handelt es sich um eine neue Art des Managements. Die Verwaltung muss dazu zweifelsohne von der einfachen prozessorientierten Reflexion ablassen und damit beginnen, in Managementräumen zu denken, in denen die Elemente des Netzes interagieren können. Es gibt fünf solche Räume¹⁰:

- einen Reflexions- und Steuerungsraum
- einen Raum für die Sammlung der Information
- einen Raum zur kollektiven Aufarbeitung der Signale
- Räume für die individuelle Auswertung potenzieller Informationen
- einen Raum zur gemeinsamen Entscheidungsfindung

⁷ Alvin Toffler, Les nouveaux pouvoirs, Fayard, Paris, 1990

⁸ Gilles Barouch, La decision en miettes, L'Harmattan, Paris 1992

⁹ Gilbert Probst et al., Managing knowledge, Wiley& Sons, New York, 1998

¹⁰ Jean-Yves Mercier, Les réseaux du davor au service de l'innovation, Cahiers de l'ASO, Genf, 2000

Der *Reflexions- und Steuerungsraum* könnte idealerweise eine Stelle für die Risikoeinschätzung sein, wie es sie auch in anderen Ländern Europas gibt und die das gesamte Unterfangen leitet. Diese Risikoeinschätzungsstelle ist ein Querschnittsorgan, das zunächst allfällige Risiken aus der Sicht der Institution erkennen und sie anschliessend in grössere Problemfamilien zusammenfassen soll. So hat sich beispielsweise die Risikoeinschätzungsstelle Kataloniens dazu entschlossen, sich auf die Risiken im Zusammenhang mit dem Verkehr, der Arbeit, der Umwelt, des Gesundheitswesens, sozialer Ausgrenzung und mit der Entwicklung des Arbeitsmarkts zu begrenzen. Hat die Politik diese Einschränkung einmal gutgeheissen, so wird die Risikoeinschätzungsstelle zum Steuerungsorgan. Damit sie ihre Unabhängigkeit beibehalten kann, ist es wichtig, dass sie die Projekte in den einzelnen Bereichen nicht selbst leitet, sondern die bevorzugte Verbindung zwischen Feld und Politik bleibt.

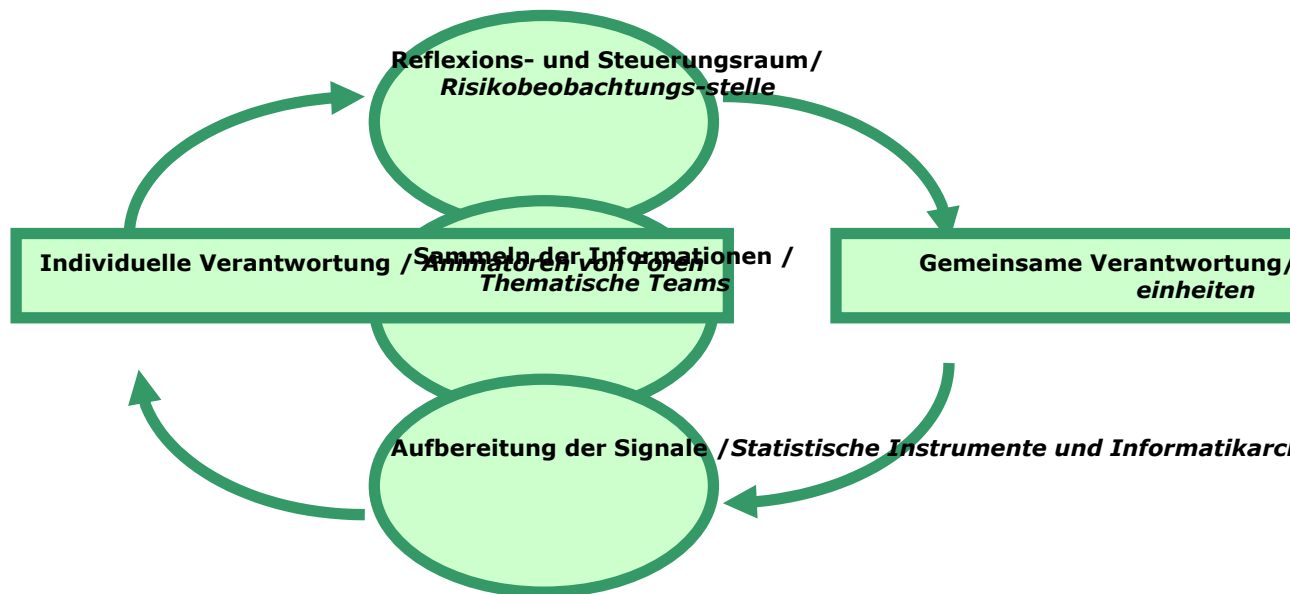
Um jeden Arbeitsbereich herum werden Teams gebildet, die die Informationen sammeln. Idealerweise sind diese Teams mit der Abteilung verbunden, deren Risiken sie erkennen sollen, beispielsweise mit dem Gesundheitswesen. Sie gehen schrittweise vor. Dabei befolgen sie eine für das Wissensmanagement spezifische Fragenreihe¹¹. Die einzelnen Fragen verfeinern sie dann mit den Fachleuten der öffentlichen Einrichtung selbst wie auch mit Fachleuten von ausserhalb: Solche Fragen sind beispielsweise: Welche Risiken ergeben sich aus der Entwicklung der Arbeitswelt? Welche Signale weisen uns auf das Auftauchen dieser Risiken hin oder konkret, was deutet darauf hin, dass die psychosozialen Schäden gegenüber den Arbeitsunfällen immer mehr zunehmen? Wie sind diese Signale zu werten, nachdem ja der Zusammenhang zwischen Arbeit und psychosomatischen Erkrankungen nicht eindeutig ist? Wie ist deren Relevanz zu analysieren? Wie lassen sich die Kosten abschätzen? Und in welcher Form sollen die Ergebnisse übermittelt werden? In jeder Etappe werden die Ergebnisse der verschiedenen Teams unter der Leitung der Risikoeinschätzungsstelle verglichen, damit in Bezug auf diese neuen Fragen ein gegenseitiger Lernprozess eingeleitet werden kann.

Gleichzeitig werden zwischen Thema und Abteilung Querschnittsprojektgruppen geschaffen, die die kollektive Aufbereitung der von den verschiedenen Teams gesammelten Informationen organisieren sollen. Dabei stellen sich folgende Fragen: Welche gemeinsamen statistischen Instrumente sind notwendig? Welche Informatikinstrumente ermöglichen Zugang zu den Daten und deren Anreicherung? Wie soll die allgemeine Wissensbasis strukturiert werden? Die jüngsten Erfahrungen auch der grossen Beratungsfirmen zeigen, dass das Informatikinstrument den Wissensaustausch sehr stark strukturiert. Wenn es um die Verbreitung standardisierten Wissens geht, ist es besser, dieses Wissen von oben nach unten zu verbreiten, ganz nach den Idealen eines rationellen und wirtschaftlichen Managements. Im vorliegenden Fall ist aber die Information nur schwer zu greifen. Es geht deshalb darum, *a posteriori ein Werkzeug* zu entwickeln, das sich auf die verschiedenen Situationen abstützt, die sich bei der Vertiefung der mannigfaltigen Risikotypen ergeben haben.

Der nächste Schritt besteht darin, diesen Mechanismus, der sich zunehmend institutionalisiert, zu alimentieren. Denn die Gefahr, ein ideales System zu schaffen, das anschliessend nicht lebt, ist immer gross. Dieser Hang ist nicht allein charakteristisch für den Staat, sondern es ist rein menschlich, nur unsystematisch zu informieren. Deshalb braucht es Animatoren, die

¹¹ Gilbert Probst et al., op.cit., 1998

Risikoforen und Dialogräume schaffen, beispielsweise über Intranet oder Workshops, und damit die *individuelle Auswertung der potenziellen Informationen unterstützen*. Ziel dieser Risikoforen ist es, einerseits das Erscheinen noch unbekannter Signale zu erfassen – es handelt sich dabei um die Dimension der Häufigkeit wie im Fall der psychosozialen Risiken – wie auch von verstreuten Signalen, die möglicherweise einen Gegenstand mit grossem Wirkungspotenzial betreffen – hier geht es um das Kriterium des Ausmasses wie im Fall des Rinderwahnsinns. Es geht nicht darum, einen Informationsfilter zu schaffen, sondern vielmehr darum, die Information so zu kanalisieren, dass sich niemand mehr nicht verantwortlich fühlt. Diese Netzwerkanimatoren sind in der Organisation den Risikofamilien zugeteilt, die die Risikoeinschätzungsstelle eruiert hat.



Die thematischen Teams, die Projektgruppen zur Verarbeitung des Wissens, die Animatoren der Risikoforen, alle diese Gruppen funktionieren nur gemeinsam unter der Leitung der Risikoeinschätzungsstelle. Doch ich betone es noch einmal: Die Risikoeinschätzungsstelle ist nicht alleinverantwortlich. Sie erleichtert einzig das Funktionieren des Informationsnetzes. Und damit kommt ihr auch die Rolle zu, die Fragen zu zentralisieren, die als Risiken behandelt werden müssen, und festzulegen, auf welcher Stufe die Verantwortung wahrgenommen werden muss. Die Schwierigkeit mit den neuen Risiken ist letztlich die Schaffung der *Räume für die Entscheidungsfindung und die gemeinsame Verantwortung*. Es ist Aufgabe der Risikoeinschätzungsstelle, der Politik günstige Konstellationen vorzuschlagen. Und genau hier liegt die tatsächliche Verantwortung der Politik: Sie muss nicht für das ganze Ausmass des Unbekannten einstehen, aber sie muss ein Budget für eine Einheit für das Management eines neuen, zwar noch vagen, aber dennoch erkannten Risikos bereitstellen.

Vom Sündenbock zur Vorwegnahme

Letztlich ist das, was ich Ihnen hier vorschlage, nichts anderes als ein Modell zur Umstrukturierung der Verantwortung im Service public. Dank der Komplexität der Verwaltung

und ihrer Beziehungen zu den Partnern ist der Staat heute besser gerüstet, um sich der Welt von heute zu stellen. Das heisst auch, Risiken einzugehen. Diese Komplexität beinhaltet aber auch neue Gefahren. Mit diesen müssen wir heute umgehen als seien sie die Kinder der Risiken, die wir gestern bewältigt haben. Dies erreichen wir nur, wenn wir nicht auf einfache Reflexe zurückgreifen oder nach Schuldenböcken suchen, sondern wenn wir uns ständig klar werden über die Verantwortungen in einem weiten Netz vereinzelter Signale und so die Probleme von morgen vorwegnehmen.