

Die Anwendung von Managementmethoden in städtischen
Verwaltungen zur flexiblen Anpassung an dynamische
demografische Entwicklungen



Dissertation von Dipl.-Ing. Brigitte Treskow

Referent: Prof. Dr.-Ing. Hans Joachim Linke

Koreferent: Akad. Dir. apl. Prof. Dr.-Ing. Hans-Jörg Domhardt

Technische Universität Darmstadt

Institut für Geodäsie

Fachgebiet Landmanagement

Franziska-Braun-Str. 7

64287 Darmstadt

Die Anwendung von Managementmethoden in städtischen Verwaltungen zur flexiblen Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen

Vom Fachbereich Bau- und
Umweltingenieurwissenschaften der
Technischen Universität Darmstadt

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktor-Ingenieurs (Dr.-Ing.)

genehmigte Dissertation von
Dipl.-Ing. Brigitte Treskow

Referent: Prof. Dr.-Ing. Hans Joachim Linke
Koreferent: Akad. Dir. apl. Prof. Dr.-Ing. Hans-Jörg Domhardt

Tag der mündlichen Prüfung: 12.03.2018
Darmstadt 2018

Treskow, Brigitte: Die Anwendung von Managementmethoden in städtischen Verwaltungen zur flexiblen Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen
Darmstadt, Technische Universität Darmstadt
Jahr der Veröffentlichung der Dissertation auf TU Prints: 2018

URN: urn:nbn:de:tuda-tuprints-76902
Tag der mündlichen Prüfung: 12.03.2018
Veröffentlicht unter CC BY-SA 4.0 International
<https://creativecommons.org/licenses/>

für Christin

Danksagung

Mein größter Dank geht zunächst an alle Menschen, die mich während der Promotion unterstützten. Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr.-Ing. Linke, der mir die Erarbeitung der Dissertation äußerst angenehm und flexibel ermöglichte. Seine Tür stand für Fragen jeglicher Art immer offen, wofür ich sehr dankbar bin. Weiterhin gilt mein Dank meinem Zweitbetreuer Herrn Prof. Dr.-Ing. Domhardt, der auch während seiner Altersteilzeit weiterhin zur Verfügung stand. Beiden danke ich für ihre wissenschaftliche und methodische Unterstützung während der gesamten Bearbeitungsphase meiner Dissertation.

Meinen Kolleginnen und Kollegen des Fachgebiets Landmanagement danke ich für die fachlichen Gespräche, Ratschläge und Anmerkungen, die mich auf dem Weg immer wieder neue Aspekte und Ansätze entdecken ließen. Auch die vielen nicht wissenschaftlichen und motivierenden Gespräche halfen mir. Mein besonderer Dank gilt Anna Dell und Monika Widyadharna für das schnelle inhaltliche Korrekturlesen dieser Arbeit und die hilfreichen Anmerkungen. Anna Dell war insbesondere in der Endphase für mich da und beantwortete geduldig meine Fragen.

Außerdem gilt mein Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die bei den Fallstudien mitarbeiteten. Sie nahmen sich dem Fragebogen an und standen für Experteninterviews zur Verfügung. An dieser Stelle einen herzlichen Dank für die konstruktive und angenehme Zusammenarbeit trotz eines vollen Terminkalenders.

Besonders bedanken möchte ich mich an dieser Stelle bei meinem lieben Ehemann Marcel für die stetige Motivation und für das Verständnis der wechselhaften Launen, sowie für das stets offene Ohr für meine Gedanken. Zudem auch für das Korrekturlesen als fachfremde Person.

Meine Tochter Christin bitte ich um Verzeihung, dass ich während meiner Elternzeit nicht immer so viel für sie da sein konnte, wie ich es mir selbst gewünscht hätte. Ihr ist deshalb diese Arbeit gewidmet.

Kurzfassung

Der demografische Wandel ist ein schleichender Prozess, der sich seit Jahrzehnten vollzieht. In der heutigen Zeit verlaufen Veränderungen sei es in gesellschaftlicher oder technologischer Hinsicht mit großer Geschwindigkeit und wirken sich auf Raumstrukturen und das Raumverhalten aus. Handlungskonzepte von Städten zur Thematik des demografischen Wandels, deren Erstellung Personal und finanzielle Mittel benötigen, bauen auf Prognosen auf. Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Prognosen ist jedoch nicht sicher zu bestimmen. Es ist deshalb Ziel dieser Arbeit, einen Lösungsansatz zur flexiblen Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen zu erarbeiten.

Im Rahmen einer Fallstudienbetrachtung wurden zunächst zehn größere Städte zum Umgang mit dem demografischen Wandel schriftlich befragt. Die Verteilung der Städte umfasste sieben Bundesländer und zeigte wachsende, stagnierende und schrumpfende Entwicklungen auf. Darauf aufbauend ergaben vertiefende Experteninterviews mit Mitarbeitern u.a. aus der Stadtentwicklung und der Projektgruppe demografischer Wandel Anforderungen, die sich für eine flexible Anpassung als die erforderlichsten herausstellten.

Der erarbeitete Anforderungskatalog für flexible Ansätze in städtischen Verwaltungen wurde durch Kriterien spezifiziert. Das Zukunftsmanagement mit partizipativen Foresight-Methoden und dem Eltviller Modell bieten Möglichkeiten der Entwicklung von Zukunftsstrategien für Städte. Es dient als Grundlage für weitere Entscheidungen hinsichtlich der Entwicklungsrichtung einer Stadt und bildet den Rahmen für die anderen möglicherweise einzusetzenden Managementmethoden, wie z.B. agiles Projektmanagement und Stakeholdermanagement. Mit Hilfe der Kriterien wurden fünf mögliche Managementmethoden bewertet. Darauf aufbauend wurde ein Prozesskreislauf als Lösungsansatz für eine flexible Anpassung an dynamisch demografische Entwicklungen erstellt.

Abstract

Demographic change is a gradual process that normally takes place over the course of decades. Today, changes are taking place at great speed, whether in social or technological terms, and have an impact on spatial structures and behaviour. Concepts by cities on the subject of demographic change, whose preparation requires personnel and financial resources, are based on forecasts. However, the accuracy of forecasts cannot be determined with certainty. The aim of this work is therefore to develop a solution based approach for flexible adaptation to dynamic demographic developments.

As part of a case study, initially ten larger cities were asked to answer a questionnaire on how they are dealing with demographic change. The distribution of the major cities included seven federal states and showed growing, stagnating and shrinking developments. Building on this, in-depth expert interviews with employees from urban development and the demographic change project group, among others, resulted in requirements that turned out to be the most necessary for flexible adaptation.

The catalogue of requirements for flexible approaches in urban administrations was specified by criteria. Future management with participatory foresight methods and the Eltville model offer opportunities for the development of future strategies for cities. It serves as a basis for further decisions regarding the development direction of a city and forms the framework for the other management methods that might be used, such as agile project management and stakeholder management. Five possible management methods were evaluated on the basis of the criteria. Building on this, a process cycle was created for a solution-based approach for flexible adaptation to dynamic demographic developments.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Problemstellung und Anlass	1
1.2	Forschungsstand	3
1.3	Wissenschaftliches Erkenntnisinteresse und Zielsetzung	7
1.4	Methodisches Vorgehen und Aufbau der Arbeit	9
2	Der demografische Wandel in Deutschland	12
2.1	Die Komponenten des demografischen Wandels	12
2.1.1	Entwicklungsrichtung des demografischen Wandels	15
2.2	Die Bedeutsamkeit von Wanderungen für den demografischen Wandel in Deutschland	17
3	Der bisherige Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten	25
3.1	Verwaltungsorganisation zur Bearbeitung der Thematik	25
3.1.1	Aufbau einer typischen Verwaltung	25
3.1.2	Die Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik	33
3.1.3	Besonderheiten bei der Bearbeitung des demografischen Wandels	35
3.2	Hilfsmittel zur Bearbeitung des demografischen Wandels	37
3.2.1	Prognosen und ihre Verlässlichkeit	37
3.2.2	Demografiemonitoring	40
3.2.3	Handlungskonzepte	43
3.3	Zusammenfassung der Konflikte bei der Anpassung an den demografischen Wandel	45
4	Untersuchungen zum Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten	47
4.1	Die Vorgehensweise der empirischen Erhebung	47
4.1.1	Schriftliche Befragung	48
4.1.2	Experteninterviews durch telefonische Befragung	50
4.2	Beschreibung der Fallstudien	56
4.2.1	Allgemeine Einordnung der Fallstudien	57
4.2.2	Verwaltungsorganisation	59
4.2.3	Demografietypen	63
4.3	Anpassung an den demografischen Wandel in größeren Städten	70
4.3.1	Der organisatorische Aufbau innerhalb der Verwaltung zur Bear- beitung des demografischen Wandels	70

4.3.2	Hilfsmittel zur Unterstützung zum Umgang mit dem demografischen Wandel	76
4.3.3	Einschätzungen zur Anpassungsfähigkeit bei unerwarteten Ereignissen	84
4.4	Zusammenfassung der Möglichkeiten und Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise	87
5	Mögliche Managementmethoden zur Anwendung in der öffentlichen Verwaltung	90
5.1	Anforderungskatalog für flexible Ansätze in der Verwaltung	90
5.2	Zukunftsmanagement - das Eltviller Modell	95
5.2.1	Das Eltviller Modell	97
5.2.2	Partizipative Foresight-Methoden	100
5.3	Projektmanagement	106
5.3.1	Traditionelles Projektmanagement	107
5.3.2	Agiles Projektmanagement	120
5.3.3	Vergleich zwischen traditionellem und agilem Projektmanagement	133
5.4	Prozessmanagement	137
5.4.1	Begriffsdefinition	137
5.4.2	Projektorganisationsformen	140
5.5	Stakeholdermanagement	142
5.5.1	Gründe für Akteursbeteiligungen	142
5.5.2	Akteurszusammensetzung	144
5.5.3	Teamarbeit und seine Voraussetzungen	146
5.6	Bewertung der Managementmethoden anhand des Anforderungskatalogs .	148
5.6.1	Zukunftsmanagement	148
5.6.2	Traditionelles und agiles Projektmanagement	151
5.6.3	Prozessmanagement	153
5.6.4	Stakeholdermanagement	155
5.7	Zusammenfassender Vergleich der Managementmethoden	157
6	Flexibler Prozesskreislauf als Lösungsansatz in der Verwaltung	158
6.1	Einführung eines hybriden Projektmanagements	158
6.2	Stakeholderanalyse	160
6.3	Ablauf des Prozesskreislaufes	164
6.3.1	Zukunftsfaktoren betrachten	167
6.3.2	Zukunftsannahmen treffen	169
6.3.3	Chancen erkennen	173
6.3.4	Ziele festlegen	173
6.3.5	Monitoring	178
6.4	Zusammenfassende Bewertung des Prozesskreislaufes	178
7	Einschätzung des entwickelten Lösungsansatzes	180
7.1	Schlussfolgerungen	180
7.2	Ausblick und Forschungsperspektiven	185

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Anlass

Veränderungen - sei es aus gesellschaftlicher oder technischer Perspektive - verlaufen in der heutigen Zeit mit großer Geschwindigkeit und wirken sich auf Raumstrukturen und das Raumverhalten aus (Fischer und Peer 2012, S. 1). Die Erreichung eines Ziels kann bis zur Fertigstellung von Maßnahmen wieder hinfällig sein, weil sich eine andere Ausgangssituation oder Rahmenbedingung ergeben hat. Kurzfristige Ereignisse können mit schleichenden Entwicklungen gekoppelt sein, die längere Zeit benötigen, bis sie in der Gesellschaft als Veränderung wahrgenommen werden.

Der demografische Wandel ist solch ein schleichender Prozess, der sich seit Jahrzehnten entwickelt. Schon in den 70iger Jahren begann sich der demografische Wandel zu vollziehen und ist in den vergangenen Jahren immer deutlicher sichtbar geworden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011b, S. 6). Im ländlichen wie auch im städtischen Raum treten Veränderungen in der Bevölkerungszahl und -zusammensetzung auf. In Deutschland können verschiedene Stadttypen hinsichtlich des Ausmaßes des demografischen Wandels definiert werden. Vereinfacht erläutert, sind dies schrumpfende, stagnierende und wachsende Städte.

Die zukünftigen Entwicklungen des demografischen Wandels werden mit Hilfe von Prognosen und/ oder Szenarien ermittelt, die auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene aufgestellt werden. Sie sagen voraus, wie sich der demografische Wandel in einer Stadt voraussichtlich äußern wird. Aufbauend auf den Prognosen und Szenarien, entwickeln Stadtverwaltungen, in Zusammenarbeit mit Betroffenen und Beteiligten, gesamtstädtische Handlungskonzepte zur Anpassung an den demografischen Wandel.

Die Planungssicherheit kann aber durch dynamische demografische Entwicklungen, die sich längerfristig auswirken, genommen werden. Wenn heute in die Zukunft geblickt wird, besteht Unsicherheit und keine Planungssicherheit mehr (Fischer und Peer 2012, S. 3). Die Politik sollte demnach das Risiko schleichender Veränderungen bei der Planung miteinbeziehen. Auch die öffentlichen Verwaltungen sollten nicht von einer Stabilität in ihrem Aufgabenbereich ausgehen (Schedler und Proeller 2006, S. 15). Neuregelungen z.B. in gesetzlicher Hinsicht, die zu einer Veränderung der Bevölkerungsentwicklung führen können, treten in Kraft und erfordern eine Anpassung an die neue Situation. Eine schrumpfende Stadt kann sich durch Zuwanderung, da sich möglicherweise neue Grenzen im europäischen Raum öffnen, zu einer wachsenden Stadt entwickeln (Christ und Linke 2014, S.1-2; Christ und Linke 2013, S. 1). Eine wachsende Stadt kann durch Schließung

1 Einleitung

eines großen Unternehmens aufgrund von Abwanderungen schrumpfen. Für Städte ist es deshalb von Bedeutung, derartige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und im Rahmen ihres Monitorings zu erfassen.

Ein Ereignis kann bestehende Handlungskonzepte hinfällig werden lassen, deren Erstellung personelle und finanzielle Ressourcen erforderte, sowie letztlich Akteure¹, zur Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen in der Stadt. Manche Städte setzen aufgrund von finanziellen und personellen Engpässen Prioritäten, um ihre wichtigsten Ziele zu erreichen (Fürst 2010, S. 30). Jedoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass der demografische Wandel Primärziel einer jeden Stadt ist.

Zudem müssten Städte kurzerhand auf die neue Ausgangssituation reagieren. Die Änderung der Inhalte eines Handlungskonzeptes, bedingt durch die Abstimmungserfordernisse, erfordert momentan jedoch Monate, wenn nicht Jahre. In der langwierigen Erstellungszeit kann auf das Ereignis nicht ausreichend eingegangen werden, was zu Fehlentwicklungen und verfehlten Chancen führen kann. Vielfältige Akteure gilt es zu beteiligen, um ein ganzheitliches Handlungskonzept aufzustellen. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung weist aufgrund der unterschiedlich langen Denkweisen (kurz- und langfristig) Disparitäten auf. Es ist deshalb erforderlich, dass die Verwaltungsstruktur und der Prozess zur Entwicklung eines Handlungskonzeptes flexibel und anpassungsfähig gestaltet werden (Schedler und Proeller 2006, S. 17-18; Hagen 2009, S. 149-150).

Die Beteiligung vieler Akteure und die Querschnittsaufgabe der Bearbeitung eines Handlungskonzeptes innerhalb einer Verwaltung erfordern ein grundsätzliches Projektverständnis. Hierfür sind neue Handlungsmodelle gefragt. Insbesondere die knappen personellen und finanziellen Ressourcen in manchen Städten bedingen die Etablierung eines Projektmanagements, um eine effiziente und schnelle Anpassung der Handlungskonzepte zu gewährleisten (Brenski und Liebig 2007, S. 513-525). Projektmanagement wird in städtischen Verwaltungen angewendet, jedoch finden sich hier noch Schwierigkeiten bezüglich einer ganzheitlichen Umsetzung. Das traditionelle Projektmanagement lässt zudem eine iterative Anpassung eines Produktes, hier des Handlungskonzeptes, nicht zu. Die Politik beauftragt die Verwaltung ein Handlungskonzept aufzustellen, ohne am Erstellungsprozess kontinuierlich beteiligt zu sein. Nach seiner Fertigstellung beschließt die Politik das Handlungskonzept oder nimmt es lediglich zur Kenntnis. Teilweise sind bis zu diesem Zeitpunkt beschlossene Maßnahmen jedoch wieder hinfällig. Eine regelmäßige Beteiligung der Politik und aller wichtigen Akteure am Erstellungsprozess ist unumgänglich, um ein von allen Seiten akzeptiertes, zeitgemäßes und umsetzungsfähiges Konzept als „Endprodukt“ auszuarbeiten.

¹Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Form verwendet. Gemeint ist stets sowohl die weibliche als auch die männliche Form.

1.2 Forschungsstand

Demografischer Wandel

Der demografische Wandel im Allgemeinen, seine Ursachen und Folgen werden in zahlreichen Abhandlungen erörtert. Eine vollständige und umfassende Bearbeitung aller relevanten Quellen würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen und wäre nicht zielführend. Literatur zur Bevölkerungsgeographie mit Erläuterungen zum demografischen Wandel enthalten u.a. BÄHR, WEHRHAHN und EHMER (Bähr 1992; Wehrhahn 2011; Ehmer 2013). Im Allgemeinen besteht Einigkeit über die Komponenten des demografischen Wandels, die Ursachen und Folgen. Eine relevante Quelle, die sich mit Haushaltsstrukturen in Städten befasst, ist ein Artikel von GÖDDECKE-STELLMANN. Hier werden die Unterschiede zwischen Groß- und Kleinstädten und zwischen der Innenstadt und den Außenbereichen von Städten vertieft. Das BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG weist auf die Internationalisierung aufgrund von Zuwanderungen in Innenstädten von Großstädten hin (Göddecke-Stellmann o.D.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013). MARETZKE erwähnt, dass sich Zu- und Abwanderungen und in diesem Zusammenhang gesetzliche Veränderungen auf den demografischen Wandel auswirken können (Maretzke 2008). Verschiedene Demografietyphen in Städten erarbeitete die BERTELSMANN STIFTUNG und informiert darüber auf der Internetplattform „Wegweiser Kommune“ (Bertelsmann Stiftung 2016a). Hier kann für Kommunen der jeweilige Demografietyph mit seinen Merkmalen, Potentialen und Handlungsansätzen ausfindig gemacht werden. Die demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen verlaufen aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen in Städten sehr unterschiedlich. Die Demografietyphen enthalten deshalb allgemeine Aussagen, die eine Anpassung an jede Stadt bedarf.

Handlungsansätze in Städten zur Anpassung an den demografischen Wandel

Im Jahre 2006 führte der Deutsche Städtetag eine Befragung in 59 Städten durch, um den bisherigen Umgang der Städte mit dem demografischen Wandel zu evaluieren. Der Deutsche Städtetag fasste zusammen, dass der Prozess des demografischen Wandels eines Monitorings, langfristiger Prognosen und konzeptioneller Vorschläge der Politik bedarf. Dies sollte zu einer Entwicklung neuer Planungs- und Umsetzungsmuster führen (Deutscher Städtetag 2006).

FRÖLICH V. BODELSCHWINGH *et. al* untersuchten Handlungsansätze in verschiedenen Kommunen, um diese aufzuarbeiten und Empfehlungen für den Umgang bei zukünftigen Entwicklungen aufzuzeigen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010). Die Studie diente als Grundlage, da sie praxisnah den Themenbereich der weiteren Arbeit aufgreift und wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Verwaltungsarbeit, sowie der Erstellung von Strategien und Handlungskonzepten bietet. Zudem wird auf verbesserungswürdige Konstellationen in Verwaltungen und den Umgang mit dem demografischen Wandel eingegangen.

1 Einleitung

Die KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (KGSt) versucht mit Hilfe der Erstellung eines „Demografiemonitorings“ eine Standardisierung zur Beobachtung der demografischen Entwicklung und einer Vergleichbarkeit von Städten zu erreichen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010). Die KGSt empfiehlt ein bestimmtes Vorgehen beim Monitoring und beschreibt, welche Daten als Grundlage dienen sollen. In der Literatur wird auf die Wichtigkeit der Erstellung von Prognosen hingewiesen, so dass Städten eine Plangrundlage für die weitere Zielfindung und die Erarbeitung von Maßnahmen vorliegt. Die Unzuverlässigkeit von Prognosen wird jedoch auch immer wieder aufgegriffen und kritisiert (Bretz 2001; Birg 2009; Fink und Siebe 2011; Mičić 2011). FINK et al. und MIČIĆ betonen die Unvorhersehbarkeit von Prognosen und empfehlen stattdessen die Erstellung von Szenarien. Dieser Empfehlung wird sich in dieser Arbeit angeschlossen und im Rahmen des Zukunftsmanagements Lösungsansätze entwickelt.

Erschwernisse bei der Anpassung an den demografischen Wandel

So verschiedenartig sich der demografische Wandel in Städten zeigt, so unterschiedlich sind auch die Reaktionen und Handlungen von Akteuren. Die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung sowie von der Verwaltung und der Politik bezüglich der Erstellung von Handlungskonzepten, den dort enthaltenen Maßnahmen und ihrer Umsetzung weist sich teilweise als schwierig. Das Ressortdenken innerhalb der Verwaltung behindert oftmals das Querschnittsthema des demografischen Wandels. Die Politik beauftragt die Verwaltung zur Erstellung des Dokuments und entscheidet letztlich über die Umsetzung von Maßnahmen. EIBL und die KGSt vertreten die Meinung eines klar getrennten Rollenverständnisses von Politik und Verwaltung (Eibl 2013; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 1996). Die Politik entscheidet über das „Was“ und die Verwaltung über das „Wie“. Dies kann bspw. per Gesetz und Beschluss vorgegeben werden. BOGUMIL hingegen beschäftigt sich in mehreren Abhandlungen über Lösungsmöglichkeiten bezüglich einer verbesserten Zusammenarbeit beider Parteien und sieht von einer klaren Rollentrennung ab (Bogumil 2001; Bogumil 2002; Bogumil 2005; Bogumil, Grohs und Kuhlmann 2006; Bogumil und Holtkamp 2013). Eine klare Trennung wird in dieser Arbeit als ineffizient und unpraktikabel angesehen, da beide Parteien in Zusammenarbeit über Projekte und deren Ausführung entscheiden sollten. Eine reine Vorgabe der Politik welche Projekte bearbeitet werden und eine reine Ausführung durch die Verwaltung berücksichtigt zum einen nicht die Ortskenntnisse und Beobachtungen der Verwaltungsmitarbeiter. Zum anderen wird der Politik der Weg hin zu Lösungsmöglichkeiten nicht eröffnet. Es wird vielmehr auf ein Miteinander hingearbeitet, als auf eine rein beauftragende Politik und eine rein ausführende Verwaltung. Hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen wird dies als erforderlich angesehen, da letztlich die Politik über die Umsetzung entscheidet und Einflüsse auf die Teilräume in einer Stadt ausübt.

Bisherige Anwendung von Managementmethoden

Eine effizientere Bearbeitung von Aufgaben in Verwaltungen wurde in Abhandlungen und Studien mit Methoden der Betriebswirtschaftslehre, z.B. Projektmanagement, in Verbindung gebracht. In diesem Zusammenhang spielt auch das Neue und Kommunale Steuerungsmodell (Verwaltungsreformen) der KGSt eine Rolle, da sie sich mit der Einführung von Managementmethoden befassen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 1993; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013). Der Erfolg der bisherigen Einführung im Rahmen der Verwaltungsreformen wird unterschiedlich bewertet, jedoch liegen bisher immer noch Kritikpunkte u.a. hinsichtlich der politischen Steuerungsrationalität und einem Denken in Prozessen vor. Ein Scheitern hängt oft mit den „weichen“ Faktoren zusammen, wie z.B. Neuerungsaversionen der Verwaltungsakteure und Kunden oder der Organisationskultur (Englich und Fisch 1999, S. 2; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 220; Hagen 2009, S. 236). GROSSE BÖCKMANN entwickelte ein Modell für agiles Geschäftsprozessmanagement in Unternehmen in Bezug auf eine agile Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation (Große Böckmann 2012). Als Hauptherausforderung für eine agile und selbstlernende Organisation arbeitete er ebenfalls die Denkweise und Kultur der Mitarbeiter heraus (Große Böckmann 2012, S. 275). Das Kommunale Steuerungsmodell wurde erst 2013 erarbeitet, so dass noch keine Ergebnisse hinsichtlich seiner Umsetzung vorliegen. HAGEN prüfte den Einsatz von Projektmanagement in österreichischen Verwaltungen, so dass die dort gewonnenen Erkenntnisse in der weiteren Analyse herangezogen werden können (Hagen 2009). HAGEN kommt zu dem Ergebnis, dass ein ganzheitlicher Einsatz von Projektmanagement aufgrund der vorherrschenden strukturellen, organisatorischen, rechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen erschwert wird (Hagen 2009, S. 3, 173).

ENGLICH et al. untersuchte den Einsatz von Projektgruppen in öffentlichen Verwaltungen bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen (Englich und Fisch 1999). Bei Querschnittsaufgaben und innovativen, sowie komplexen Projekten bietet sich der Einsatz von Projektgruppen an (Englich und Fisch 1999, S. 48-49). Projektarbeit in der öffentlichen Verwaltung wird jedoch als zeitaufwendig und kostenintensiv bewertet (Englich und Fisch 1999, S. 48-49).

BLANKE et al. und GOURMELON *et. al* befassen sich mit dem Einsatz von Management im öffentlichen Sektor (Blanke, Einemann u. a. 2005; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014). Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung konzentriert sich aufgrund der verschiedenartigen Aufgabenbereiche nur auf bestimmte Einsatzfelder (Hagen 2009, S. 230-231; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 252). Insbesondere GOURMELON et al. weist in seiner Veröffentlichung auf die Bedeutung von informeller Kommunikation innerhalb von Verwaltungen hin (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 200-202). Personen, die Projektmanagement befürworten oder verneinen, können die Implementierung entweder vereinfachen oder behindern (Englich und Fisch 1999, S. 2; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 220). In diesem Zusammenhang spielt das Stakeholdermanagement eine wichtige Rolle, um die wichtigen Akteure und auch geeignete Mitarbeiter für das Projektmanagementteam zu ermitteln (Selle 2005, S. 13, 116). Eine ideale Akteurs-

1 Einleitung

zusammensetzung beeinflusst Flexibilität im positiven Sinne, da sie schneller auf sich verändernde Rahmenbedingungen eingehen können (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 103). BLANKE kritisiert eine mangelnde klare Zielformulierung zu Anfang, so dass als Folge Fehlplanungen, zeitliche Veränderungen und Doppelarbeit entstehen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 251).

Agiles Projektmanagement wird in der Literatur im Rahmen der Softwareentwicklung abgehandelt, jedoch wird es auch mit traditionellem Projektmanagement in Verbindung gebracht bzw. integriert. PREUßIG gibt einen Überblick über agiles Projektmanagement und eine mögliche Mischung aus traditionellen und agilen Methoden (Preußig 2015). Agiles Projektmanagement kann wie ein Baukasten angewendet werden, jedoch entfaltet es seine volle Wirkung erst bei einer reinen Anwendung. Viele Methoden eignen sich nur für die Softwarebranche, wobei „Scrum“ (siehe Kapitel 5.7) auch auf andere Projekte übertragen werden kann (Preußig 2015, S. 161-165). OESTEREICH et al. entwickelte das Agile Projektmanagement Verfahren (APM-Verfahren), welches eine Mischung aus traditionellem Projektmanagement und der Scrum-Methodik darstellt (Oestereich und Weiss 2008). Der Hintergrund beider Literaturverweise stellt jedoch noch einen starken Bezug zur Softwarebranche her. Ein Standardwerk über agiles Projektmanagement in städtischen Verwaltungen liegt bisher noch nicht vor. Die BEARINGPOINT GMBH veröffentlichte ein Whitepaper darüber, welche Handlungsansätze zur Einführung von Agilität in Verwaltungen notwendig sind (BearingPoint GmbH 2013). Das Zusammenwirken von

- strategischer Steuerung und Ressourcenmanagement
- flexiblen und adaptiven Organisationsstrukturen
- strategischem Personalmanagement
- anpassungsfähiger und kundenorientierter IT
- Kultur und Wandlungsfähigkeit

und einer schrittweisen Einführung, soll Agilität in Verwaltungen stärken (BearingPoint GmbH 2013, S. 5). Beispiele einer erfolgreichen Umsetzung (meist nur Teilaspekte der fünf Punkte) konzentrieren sich auf Bundesebene oder in privaten Verwaltungen (BearingPoint GmbH 2013, S. 14, 19, 23, 25, 28).

Das entwickelte „Eltviller Modell“ von MIĆIĆ im Rahmen eines Zukunftsmanagements fand Anwendung in der Planungsgemeinschaft Trier und der Stadt Trier (Mićić 2011; Planungsgemeinschaft Region Trier und Initiative Region Trier e. V. 2008; Planungsgemeinschaft Region Trier 2017). Die Zukunftsstrategie beinhaltet verschiedene Elemente, die fünf unterschiedlichen Sichtweisen (Brillen) zugeordnet sind (Mićić 2011, S. 25). Das Modell dient als Rahmen und kann mit entsprechenden Methoden und Techniken gefüllt werden (Mićić 2017b; Mićić 2017a). Das Modell eignet sich als Dach für einen entsprechenden Lösungsansatz (siehe Kapitel 5.6.1).

1.3 Wissenschaftliches Erkenntnisinteresse und Zielsetzung

Die Entwicklungsrichtung des demografischen Wandels kann in Städten durch verstärkte Zu- oder Abwanderungen beeinflusst werden. Sie können die Fertilitätsmuster einer Stadt nachhaltig und auch unerwartet verändern (Swiaczny 2013, S. 1). Der erhöhte Zuwachs z.B. junger Menschen führt zu einer Verjüngung der Bevölkerung und folglich zu anderen Aufgabenfeldern bezüglich der Anpassung an den demografischen Wandel.

Es hat sich auch gezeigt, dass Zuwanderungen überwiegend in größere Städte erfolgen und weniger in ländliche Regionen. Die Rahmenbedingungen in Städten und ländlichen Kommunen variieren, so dass keine pauschale Aussage beider Formen getroffen werden kann. Die Arbeit konzentriert sich deshalb auf den Umgang mit dynamisch auftretenden Entwicklungen in städtischen Verwaltungen größerer Mittelstädte (ab 50.000 Einwohnern). Der demografische Wandel betrifft eine Vielzahl von Bereichen der städtischen Verwaltung. Er betrifft sowohl soziale Aspekte, wie Migrationsmanagement, als auch stadtplanerische Aspekte, wie den Umgang mit zu viel oder auch zu wenig Wohnraum und Infrastrukturen. Die komplexen Zusammenhänge in einer Stadt lassen nicht immer ad hoc Lösungen zu. Aufgrund der sich vollziehenden schnellen Veränderungen rücken jedoch langfristige Konzepte in den Hintergrund und kurzfristige Entscheidungen in den Vordergrund (Fischer und Peer 2012, S. 2).

Diese Arbeit entwickelt einen Lösungsansatz für städtische Verwaltungen hinsichtlich einer flexiblen Anpassung an dynamische Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung/-zusammensetzung. So soll gewährleistet werden, dass Städte die Herausforderung ohne erhebliche finanzielle und personelle Aufwendungen in kurzer Zeit bearbeiten können. Eine Verbindung von Zukunftsmanagement mit traditionellem und agilem Projektmanagement, Prozessmanagement und Stakeholdermanagement soll der Herausforderung zur Anpassung an dynamische demografische Entwicklung mit einem gesamtstädtischen Handlungskonzept als „Endprodukt“ Rechnung tragen. Die Entwicklung eines ganzheitlichen Prozesskreislaufes, der auf die Bedürfnisse einer jeden Stadt aufgrund seiner austauschbaren und gestaltbaren Bausteine angepasst werden kann, unterstützt städtische Verwaltungen in strategischer und organisatorischer Sichtweise.

1 Einleitung

Die Problemstellung und der Anlass führen zu folgender wissenschaftlicher Erkenntnisfrage:

Wie kann eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen in einer städtischen Verwaltung gestaltet werden?

Folgende Forschungsfragen präzisieren die wissenschaftliche Erkenntnisfrage:

1. Welche dynamischen demografischen Entwicklungen können in einer Stadt auftreten?
2. Wie sind Städte momentan organisiert, um sich an die Entwicklung des demografischen Wandels anzupassen?
3. Welche Erschwernisse in öffentlichen Verwaltungen verhindern eine flexible und effiziente Vorgehensweise?
4. Welche Kriterien für „Flexibilität“ sind in einer städtischen Verwaltung von Bedeutung?
5. Welche Managementmethoden eignen sich für eine flexible Anpassung an demografische Entwicklungen?
6. Welche Lösungsansätze können eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen erleichtern?

Die Zielsetzung bietet Städten eine effizientere und schnellere Anpassung an dynamische Entwicklungen, die schwer vorherzusagen sind. Eine lange Aufstellung von gesamtstädtischen Handlungskonzepten und ggf. Fehlplanungen sollen so vermieden werden, um finanzielle und personelle Ressourcen zu schonen. Die Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Verwaltung, der Politik und externer Akteure soll ebenfalls optimiert werden, um letztlich eine erfolgreiche flexible Anpassung an den demografischen Wandel zu erzielen.

1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Die Beantwortung der Forschungsfragen erfordert ein an diese Arbeit angepasstes methodisches Vorgehen und eine zielführende Strukturierung (siehe Abbildung 1.1). Zu Anfang wird in der Einleitung die Problemstellung, der Forschungsstand, das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse sowie die Zielsetzung erläutert. Ein Überblick über diese Arbeit und ihrer Inhalte wird geschaffen.

Im 2. und 3. Kapitel erfolgt mit Hilfe einer Literaturrecherche eine theoretische Betrachtung des demografischen Wandels in Deutschland und der Einflussfaktoren, die tatsächlich auf die Bevölkerungsentwicklung einwirken. Hierbei wird im 3. Kapitel näher auf den Umgang von größeren Städten mit dem demografischen Wandel eingegangen. Das Kapitel endet mit einem Zwischenfazit, das Konflikte in Verwaltungsstrukturen und bei der Nutzung von Hilfsmitteln, wie Prognosen, Monitoring und Handlungskonzepten aufzeigt. Hier wird bereits auf die Anwendung von Methoden aus der Betriebswirtschaftslehre, die sich aus dem Neuen und Kommunalen Steuerungsmodell (Verwaltungsreform) ergeben, eingegangen. Diese Kapitel schaffen die Grundlage für die darauf folgenden Kapitel.

Aufbauend auf einer Befragung des Deutschen Städtetages aus dem Jahre 2006 gab eine erneute und detailliertere Bestandsaufnahme in deutschen Großstädten in 2013 Aufschluss darüber, wie mit dem demografischen Wandel in Städten umgegangen wird (Kapitel 4). So wurde über den deutschen Städtetag eine standardisierte Befragung an größere Städte versandt, um Primärdaten gewinnen zu können. Aufgrund einer reinen Abfrage wurde die Methodik des Fragebogens gewählt. Die Städte, die sich an der Fragebogenaktion 2013 beteiligten, dienten im weiteren Verlauf als Fallstudienstädte (siehe Kapitel 4.1.1). Aufbauend auf der Bestandsaufnahme durch den Fragebogen und der Konzeptanalyse wurden die Vorgänge und die Flexibilität in den beteiligten Städte entsprechend ihrer Bestimmungsfaktoren mittels vertiefter Interviews analysiert. Diejenigen, die den Fragebogen beantworteten, stellten sich weiterhin für ein Telefoninterview zur Verfügung. Das Interview wurde mit Hilfe eines offenen Leitfadens geführt, um individuell auf Aussagen der Interviewten eingehen und dennoch Antworten auf die Fragen erlangen zu können. Die qualitative Inhaltsanalyse nach GLÄSER und LAUDEL (Gläser und Laudel 2010, S. 203) diente als Auswertung und Beurteilung der Experteninterviews. Die Interviews fokussierten darauf detailliertere Informationen zu den Bereichen Organisation der Verwaltung, Hilfsmittel zur Bearbeitung des demografischen Wandels und Einschätzung der Anpassungsfähigkeit von Handlungskonzepten zu erlangen. Die Kriterien von Flexibilität in der Erstellung von Konzepten waren unbekannt, so dass ein Interview als weitere Informationsquelle am sinnvollsten erschien (Dreier 1994, S. 112-113). Aufgrund der Interviews konnte ein Eindruck der Städte gewonnen und erste Problemansätze erfasst werden. Das Kapitel endet mit einem Zwischenfazit, inwiefern Städte die Möglichkeit haben, flexibel reagieren zu können. Hier werden auch Grundlagen für Kapitel 6 geschaffen.

In Kapitel 5 wird aufgrund der Erkenntnisse der vorherigen Kapitel und des Anforderungskatalogs auf mögliche Managementmethoden eingegangen, die bei dem Erstel-

1 Einleitung

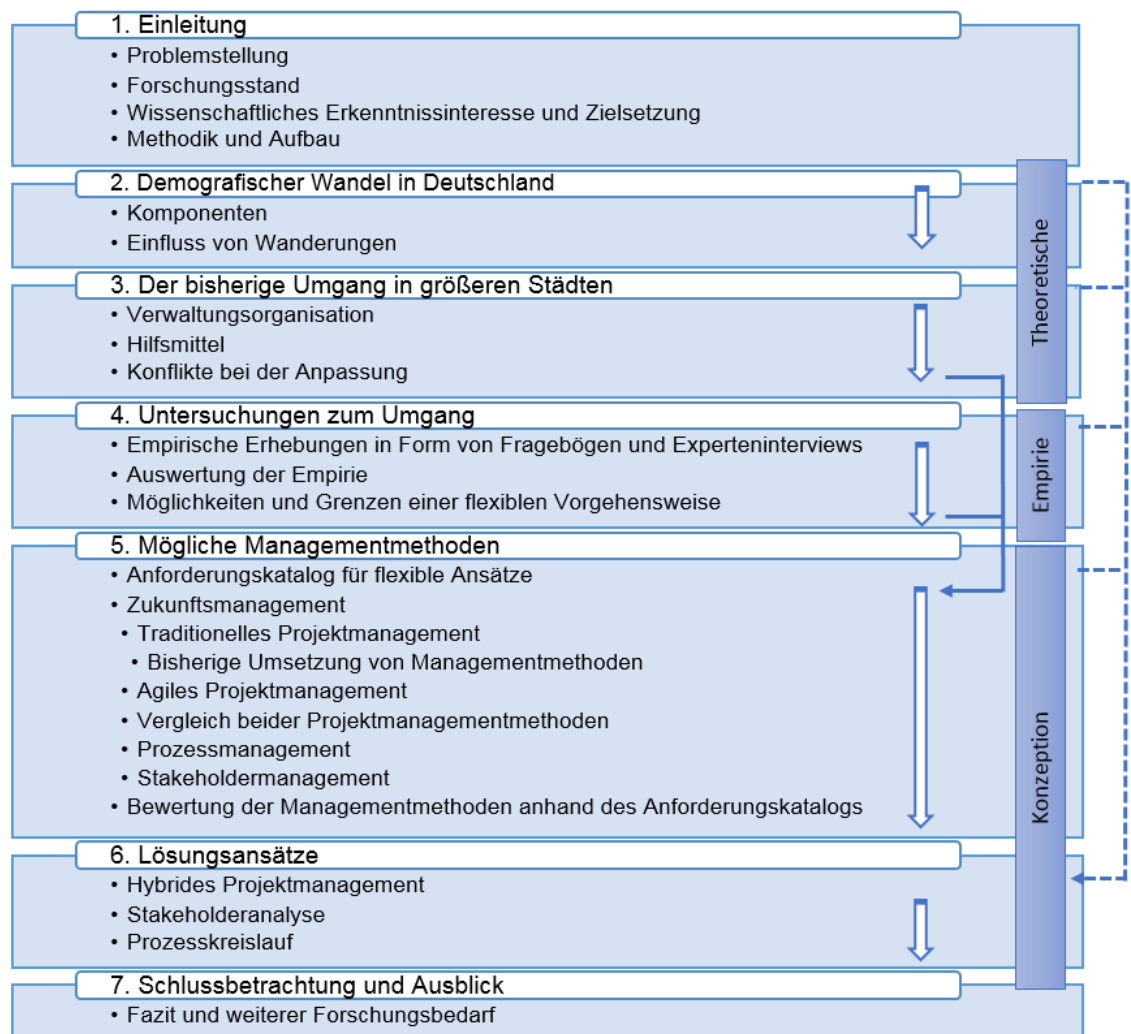


Abbildung 1.1: Methodischer Aufbau
Quelle: eigene Darstellung

lungsprozess eines Handlungskonzeptes und der Hilfsmittel Anwendung finden könnten. Die Resultate des 3. Kapitels und der Interviews bilden die Grundlage für das Herausarbeiten eines Anforderungskatalogs flexibler Herangehensweisen zur Anpassung an den demografischen Wandel, die Managementmethoden erfüllen sollen. Der Problematik der Unzuverlässigkeit von Prognosen und der differierenden Vorgehensweise von städtischen Verwaltungen beim Demografiemonitoring wird mit dem Zukunftsmanagement begegnet. Das Eltviller Modell dient als Rahmen für die folgenden Managementmethoden. Hier wird auch auf die Komponenten des demografischen Wandels und die unterschiedlichen Demografietyphen der Bertelsmannstiftung zurückgegriffen.

Traditionelles Projektmanagement wird aufgrund der Verwaltungsreform bereits in Teilen genutzt, so dass die bisherige Umsetzung von Projektmanagement in öffentlichen Verwaltung beleuchtet wird. Agiles Projektmanagement dient einer flexiblen Herangehensweise bei der Erstellung von Produkten, wie in diesem Falle eines Handlungskonzeptes. Ein Vergleich beider Methoden betont die Flexibilität und Vorteile eines agilen Vorgehens. Die Anpassung an den demografischen Wandel stellt einen Prozess dar, den es in die Verwaltungsstrukturen zu integrieren gilt bzw. eine Anpassung der Strukturen vorzunehmen. Zudem wird aus Kapitel 4 und 5 die Wichtigkeit der (informellen) Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren ersichtlich, so dass näher auf das Stakeholdermanagement eingegangen wird. Nur mit der Beteiligung der „richtigen“ Akteure ist Zukunfts- und Projektmanagement erfolversprechend. Die Managementmethoden werden in diesem Kapitel erläutert und anhand des Anforderungskatalogs bewertet.

In Kapitel 6 wird aufbauend auf den Analyseergebnissen der vorherigen Kapitel ein Lösungsansatz in Form eines Prozesskreislaufes erarbeitet. Der Anforderungskatalog liefert Rückschlüsse für flexible Handlungsansätze, die sich auf die Organisation in den Verwaltungen und die Nutzung von Hilfsmitteln konzentrieren. Diese wurden mit den in Kapitel 5 vorgestellten Managementmethoden in Verbindung gesetzt und zu einem Lösungsansatz zur Erstellung von Handlungskonzepten und der Anwendung von Hilfsmitteln angepasst. Die Unterschiedlichkeit von Städten und deren Verwaltungen aufgrund ihrer Größe und Rahmenbedingungen lässt nur einen allgemein formulierten Lösungsansatz zu. Dieser ist auf eine weitere Anpassung bzw. Ausformulierung einer jeden Stadt angewiesen, so dass er nur als Grundlage dienen kann.

Abschließend wird in Kapitel 7 eine Einschätzung des entwickelten Lösungsansatzes abgegeben. Die Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel werden zusammengefasst und im Rahmen der Beantwortung der Forschungsfragen herausgestellt. Ein Ausblick über mögliche weitere Handlungsfelder wird gewährt.

2 Der demografische Wandel in Deutschland

Die Handlungsaktivität größerer Städte ist gefordert, um sich erfolgreich an den demografischen Wandel anzupassen. Die Erörterung der Komponenten des demografischen Wandels in Deutschland zeigt ihre Abhängigkeiten und Auswirkungen auf, insbesondere in größeren Städten. Letztlich beeinflussen Zu- und Abwanderungen die Bevölkerungsentwicklung und -struktur in erheblichem Maß. Im Folgenden wird der demografische Wandel aufbereitet, um ein Verständnis für seine Auswirkungen und die Situation innerhalb Deutschlands aufzuzeigen.

2.1 Die Komponenten des demografischen Wandels

Der demografische Wandel ist ursprünglich ein Begriff aus dem Griechischen. Er setzt sich aus dem Wort „démós“ - Volk und „graphé“ = Schrift/ Beschreibung zusammen. In der heutigen Zeit beschreibt er die Lehre von den formalen Verfahren zur Beschreibung und Prognose der Größe, Struktur, Verteilung und Entwicklung von Populationen (Engelhardt 2011, S. 4). Das Wort „Demografie“ an sich wurde in diesem Zusammenhang erstmals im Jahre 1855 im Titel „Éléments de Statistique Humaine ou Démographie Comparée“ von Achille Guillard angewendet (Engelhardt 2011, S. 3). Erst zu Beginn der 1990 Jahre trat der demografische Wandel als Bezeichnung bewusst auf und fand in Veröffentlichungen Gebrauch (Ehmer 2013, S. 128).

Der „demografische Wandel“ bezeichnet folglich die Veränderungen der Bevölkerung nach Zahl und Struktur (Bähr 1992, S. 230). Die Bevölkerungsentwicklung wird beeinflusst vom Anstieg bzw. Rückgang der Bevölkerung. Diese wiederum resultiert aus der Anzahl von Geburten, Sterbefällen und der Summe der Zu- und Abwanderungen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 3; Wehrhahn 2011, S. 50).

In Vergleich zu anderen Ländern der EU ist Deutschland stark vom demografischen Wandel betroffen (Werding 2006, S. 49). Dieser resultiert aus einem gesellschaftlichen Wandel bestehend aus den Komponenten eines veränderten Haushaltsbildungsverhaltens, rückläufiger Geburtenraten, einer steigenden Lebenserwartung und Wanderungsgewinnen (siehe Abbildung 2.1) (Wehrhahn 2011, S. 49; Bähr 1992, S. 236).

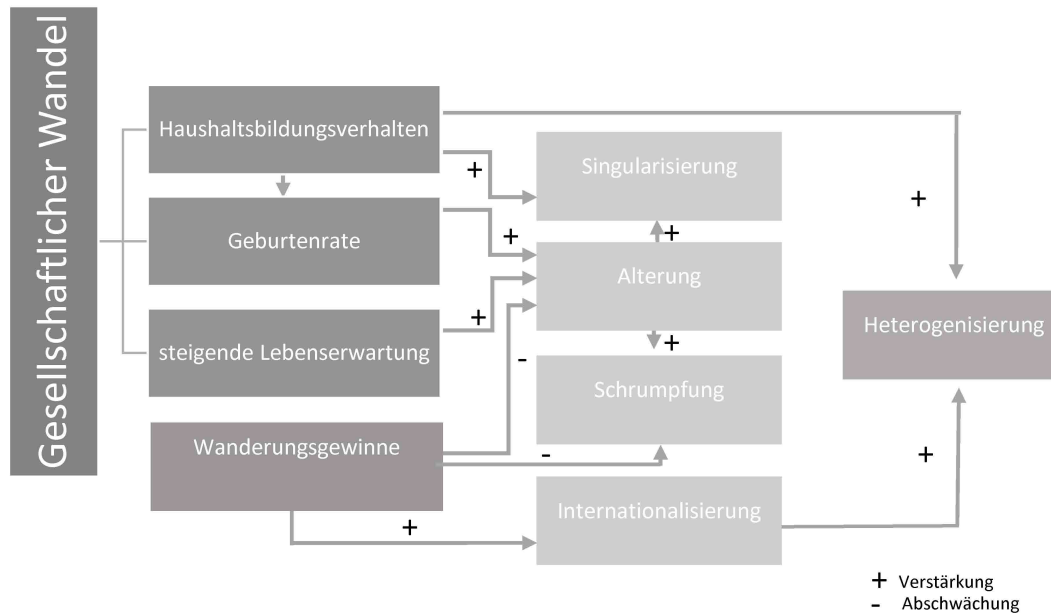


Abbildung 2.1: Ursachen und Wechselwirkungen der Komponenten des demografischen Wandels

Quelle: angelehnt an Bähr, S. 237

Haushaltsbildungsverhalten

Ein Trend betrifft die Veränderung der Haushaltsstrukturen. Singlehaushalte mit älteren oder jüngeren allein lebenden Menschen nehmen zu (Göddecke-Stellmann o.D., S. 9; Bähr 1992, S. 235). Einerseits ist eine Individualisierung (individuelle Lebensweisen) und andererseits eine Singularisierung (eigenständige Haushaltsführung) zu beobachten (Wehrhahn 2011, S. 61). Die Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten von 64,4 auf 74,7 Prozent von 1991 bis 2011 veranschaulicht diese Entwicklung. Vierpersonen- und größere Haushalte sanken vergleichsweise von 18,5 auf 12,8 Prozent (Göddecke-Stellmann o.D., S. 9).

Aufgrund der Konzentration dieser Arbeit auf Großstädte soll explizit dort auf die Aufteilung der Haushaltsstrukturen näher eingegangen werden. Ein Vergleich mit Kleinstädten verdeutlicht die Unterschiede. Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern weisen 51 Prozent Singlehaushalte auf (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 18). Ein- und Zweipersonenhaushalte nehmen insgesamt sogar 80 Prozent ein (Göddecke-Stellmann o.D., S. 9). Im Vergleich hierzu verfügen Kleinstädte mit mehr als 5.000 Einwohnern nur über 32 Prozent Singlehaushalte. Sie weisen außerdem 12 Prozent Vierpersonenhaushalte auf, wohingegen Großstädte hiervon nur 6 Prozent aufweisen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 18). GODDECKE geht sogar von nur 3 Prozent der Vierpersonen- und größerer Haushalte in Großstädten aus. Größere Haushalte werden jedoch auch in Kleinstädten

2 Der demografische Wandel in Deutschland

aufgrund der Individualisierung der Bevölkerung weniger (Göddecke-Stellmann o.D., S. 9).

Einpersonenhaushalte treten meist in der Innenstadt auf, wohingegen größere Haushalte am Stadtrand zu finden sind (Göddecke-Stellmann o.D., S. 9). Familien mit Kindern ziehen verstärkt ins Umland. Vorwiegend in Westdeutschland ist weiterhin eine Internationalisierung in Innenstädten der Großstädte zu beobachten, da die Zuwanderungen dort ansteigen (Fassmann, 2001 aus Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 15; Bähr 1992, S. 235).

In 36 Prozent aller Einpersonenhaushalte in Großstädten leben Menschen älter als 65 Jahre. In jedem fünften Einpersonenhaushalt sind es sogar Personen älter als 75 Jahre. Dies sind insgesamt etwa 1,1 Millionen Menschen (Göddecke-Stellmann o.D., S. 10). Das Haushaltsbildungsverhalten steht folglich in Verbindung mit der steigenden Lebenserwartung.

Geburtenraten

Bis 2012 war die Geburtenrate konstant niedrig, jedoch stieg sie seitdem von ca. 1,4 Kindern pro Frau auf 1,5 bis 2015 aufgrund der erhöhten Geburtenrate ausländischer Staatsangehöriger an (Statistisches Bundesamt 2016b). In Deutschland sind die Geburtenraten im Vergleich zu anderen europäischen Ländern dennoch immer noch unter dem Durchschnitt und müssten auf 2,1 Kinder pro Frau ansteigen, um einer Schrumpfung entgegen zu wirken (irb/AFP/dpa 2017). Dadurch schrumpft u.a. die Bevölkerung und insgesamt die Einwohnerzahl Deutschlands weiterhin. Aufgrund des Rückgangs der jungen Bevölkerung und der dadurch weniger werdenden zukünftigen Eltern, verschiebt sich das Durchschnittsalter der Gesamtbevölkerung (Schmid 2006, S. 35; Meier 2005, S. 6; Bähr 1992, S. 193). Der Rückgang der Jugendlichenzahlen „macht zwei Drittel des Alterungsprozesses aus“ (Schmid 2006, S. 35). Aufgrund des Geburtenrückgangs wandelt sich auch die Altersstruktur, wie es sich schon im Haushaltsbildungsverhalten verdeutlicht.

In Deutschland gibt es schrumpfende, stagnierende und wachsende Großstädte. Es kann zum einen differenziert werden zwischen Ost- und Westdeutschland und zum anderen in den Großstädten selbst (Maretzke 2008, S. 8; Meier 2005, S. 7). Innerhalb der Großstädte sind weiterhin schrumpfende wie auch wachsende Quartiere vorhanden. Es gibt folglich ein nebeneinander unterschiedlicher Entwicklungstendenzen (Konze, Christoph van Gemmeren und Tana Petzinger 2013, S. 43-44; Maretzke 2008, S. 10; Göddecke-Stellmann o.D., S. 15).

Steigenden Lebenserwartung

In Deutschland ist seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts eine Zunahme der älteren Generationen zu verzeichnen (Meier 2005, S. 6; Ehmer 2013, S. 132). Besonders wächst die Zahl der Menschen über 80 und über 100 Jahren an (Ehmer 2013, S. 132). Dies ist eine unvermeidliche Folge des Geburtenrückgangs und der zunehmenden Lebenserwartung im höheren Alter (Meier 2005, S. 6; Ehmer 2013, S. 132).

Wanderungsgewinne

Die Wanderungsbilanz (Nettomigration) setzt sich zusammen aus den Zu- und Abwanderungen (Engelhardt 2011, S. 5). Wanderungen bezeichnen einen Wohnortwechsel von einer Gemeinde in eine andere (Bähr 1992, S. 240-241). Eine Unterscheidung kann zwischen „Außenwanderungen“ (internationale Migration) und „Binnenwanderungen“ (interne Migrationen) getroffen werden. Die Bezeichnung ist folglich abhängig davon, ob eine Migration aus dem Ausland oder innerhalb Deutschlands erfolgt (Bähr 1992, S. 241). Migrationen beeinflussen das Bevölkerungswachstum und die -struktur erheblich (Ehmer 2013, S. 74; Wehrhahn 2011, S. 51). In kreisfreien Großstädten ist die Alterung nicht so stark, da sie von Außen- und Innenwanderungen profitieren. Junge Menschen ziehen wegen Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen in Großstädte oder es werden bestehende Migrationsnetzwerke in Anspruch genommen (Bähr 1992, S. 233-234; Beckers und Weigel 2012, S. 47; Göddecke-Stellmann o.D., S. 9-10). Wanderungen können sich deshalb je nach Ausmaß auf die Altersstruktur, die Geburtenrate und auch Lebensstile/ Handlungsmuster auswirken (Wehrhahn 2011, S. 51).

2.1.1 Entwicklungsrichtung des demografischen Wandels

Der bisher seit Jahrzehnten als schleichend empfundene Prozess des demografischen Wandels wird sich in seinem Ausmaß zukünftig beschleunigen. Veränderungen in der Bevölkerung verliefen in früheren Zeiten innerhalb einer Generation. Der sogenannte „Pillenknicke“ vollzog sich innerhalb weniger Jahre (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a, S. 3; Schmid 2006, S. 31). Die Verringerung der Geburtenrate wird folglich mit höherer Geschwindigkeit vor sich gehen (Werding 2006, S. 49). Aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und seiner einzelnen Komponenten wird oftmals auch bei einer Beschreibung der Bevölkerung bezüglich des demografischen Wandels von „bunt“ gesprochen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 14; Wehrhahn 2011, S. 66). Es werden zukünftig folgende Entwicklungen erwartet (Bähr 1992, S. 230; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013, S. 16; Schmid 2006, S. 38-39):

2 Der demografische Wandel in Deutschland

- Ausweitung der Sterbeüberschüsse (mehr Sterbefälle als Geburten)
- weiterhin eine geringe Fertilitätsrate
- weitere Zunahme der Lebenserwartung
- Wanderungsgewinne gleichen Geburtendefizit nicht mehr aus
- in Westdeutschland stagniert die Bevölkerung und in Ostdeutschland nimmt sie ab

Deutschland wird voraussichtlich weiterhin ein Zuwanderungsland bleiben. Die verstärkten Zuwanderungen in 2010-2013 lassen hierauf schließen (Ehmer 2013, S. 132) und durch die Flüchtlingswelle in 2015 bestätigt (Statistisches Bundesamt 2016a). KONZE *et. al* geht jedoch davon aus, dass überregionale und internationale Zuwanderungen zurückgehen. Wanderungen erfolgen zum Größtenteil in bestimmte Regionen. Dies führt zu einer stärkeren Konkurrenz zwischen Gemeinden, da eine Gemeinde Einwohner gewinnt, die andere verliert (Konze, Christoph van Gemmeren und Tana Petzinger 2013, S. 44). MARETZKE weist auf den gesunkenen Einfluss von Binnenwanderungen auf die Alterung einer Region hin, da sich Binnenwanderungen aus ost- und westdeutschen Kernstädten minimierten (Maretzke 2008, S. 10).

Ein Wandel der derzeitigen Entwicklungen könnte nur durch eine deutliche Verjüngung der Bevölkerung erreicht werden. Selbst bei Zuwanderungen von 300.000 Personen pro Jahr ist eine Schrumpfung und Alterung nicht zu beheben (Schmid 2006, S. 39-40, 42). Von 2000 bis 2050 wären jährliche Zuwanderungsraten von 3,4 Millionen Menschen notwendig, um bspw. die Relation zwischen der Gruppe der über 65 jährigen zu der zwischen 15 bis 64 jährigen zu stabilisieren (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 43). Von 1950-2013 konnte solch ein Zuwachs nicht verzeichnet werden. Zur Verdeutlichung der möglichen Entwicklungen wird der Zeitraum bis 2030 und 2060 exemplarisch dargestellt.

2030

Die Bevölkerungszahl wird bis 2020 ansteigen und im Anschluss bis 2035 auf 82,2 Millionen sinken (Pöttsch und Rößger 2015, S. 15). SCHMID geht je nach Zuwanderungsverhalten von 75 - 78 Millionen aus (Schmid 2006, S. 39-40). Es ist davon auszugehen, dass der Altersquotient bei 50 liegen wird (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a, S. 3).

2060

Die Bevölkerungszahl wird je nach Zuwanderungsüberhang aufgrund der höheren Anzahl von Sterbefällen und der geringeren Geburten auf 73,1 - 67,6 Millionen geschätzt. Es wird davon ausgegangen, dass sich ein jährlicher Wanderungssaldo von 130.000 bis 230.000 Menschen vollzieht (Pöttsch und Rößger 2015, S. 40). Die Erhöhung der Lebenserwartung beläuft sich auf 9,0 Jahre für Männer und 7,6 Jahre für Frauen (Pöttsch und Rößger 2015, S. 36). Die Zusammensetzung der Bevölkerung wird sich folglich in struktureller Hinsicht stark verändern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a, S. 8; Pöttsch und Rößger 2015, S. 17). Der Anteil der 20- bis 60-jährigen wird sich von 61 Prozent im Jahre 2013 auf 51 Prozent verringern (Pöttsch und Rößger 2015, S. 17).

2.2 Die Bedeutsamkeit von Wanderungen für den demografischen Wandel in Deutschland

Die Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte und mögliche zukünftige Entwicklungen zeigen auf, wie schwerwiegend sich der demografische Wandel auswirken könnte und wieviel Unsicherheit in angenommenen Entwicklungen steckt. In der Planung sollte folglich die Unsicherheit mit Hilfe von Planungsmaßnahmen eine Berücksichtigung erfahren (Mayer, Schwehr und Bürgin 2011, S. 14). Es stellt sich die Frage, wie großstädtische Verwaltungen momentan mit dem demografischen Wandel umgehen bzw. wie sie sich diesem anpassen.

2.2 Die Bedeutsamkeit von Wanderungen für den demografischen Wandel in Deutschland

Die Entwicklungen von 1950 bis 2013 verschaffen einen Überblick, wie sich der demografische Wandel entwickelt hat und wie er durch den Einfluss von Zu- und Abwanderungen beeinflusst wurde. Der demografische Wandel lässt sich nicht als *ein* Prozess beschreiben. Er ist und war von unterschiedlichen Trends geprägt. EHMER beschreibt den Prozess des demografischen Wandels folgendermaßen:

„Manche Trends verliefen kontinuierlich und nahezu linear, andere sprunghaft und unregelmäßig. Manche Entwicklungen scheinen am Beginn des 21. Jahrhunderts ihr Ende erreicht zu haben, wie der Rückgang der Säuglingssterblichkeit, andere setzen sich weiter fort, wie der Anstieg der Lebenserwartung im höheren Alter. Einiges erscheint als „großer Zyklus“, wie die Zu- und Abnahme der Binnenmigration oder die regionale und soziale Differenzierung des demografischen Verhaltens, die im 19. Jahrhundert anstieg und im 20. von einer zunehmenden Homogenisierung abgelöst wurde. Andere Trends stellen sich eher als eine Reihe von Zyklen dar, wie die Entwicklung der Fertilität oder der Unehelichkeit“ (Ehmer 2013, S. 118).

In diesem Zusammenhang ist die Klärung von dynamischen demografischen Entwicklungen, d.h. sich schleichend vollziehenden Veränderungen, und Krisen (wie z.B. Flüchtlingskrisen) von Bedeutung. Diese Arbeit konzentriert sich auf Ersteres. Die Unterschiede lassen sich mit den Auswirkungen (z.B. ökonomisch oder räumlich) in einem bestimmten Zeitraum abgrenzen. Krisen erfordern in einem kurzen Zeitraum hohe Kosten für Bund, Länder und Kommunen. Abweichende Bevölkerungsentwicklungen werden auch hohe Kosten verursachen, jedoch auf einen längeren Zeitraum bezogen. Krisen erfordern zeitnah räumliche Lösungen, wie etwa die Flüchtlingskrise, wohingegen der demografische Wandel in einem längeren Zeitraum Änderungen Bedarf.

Zudem spielt die Gefahr bei Krisen eine Rolle. „Als Krisen bezeichnet der Krisennavigator [ãÄ] interne oder externe Ereignisse, durch die akute Gefahren drohen für Lebewesen, für die Umwelt, für die Vermögenswerte oder für die Reputation eines Unternehmens bzw. einer Institution“ (Der Krisennavigator 2016). Unterschieden werden drei Arten von Krisen: bilanzielle Krisen („Pleiten“), kommunikative Krisen („Skandale“) und operative Krisen („Störungen“) (Der Krisennavigator 2016). Vom demografischen Wandel geht momentan noch keine akute Gefahr aus, es sei denn, es erfolgen keine geeigneten Maßnahmen.

Mičić definiert zwei Arten von Überraschungen: ereignishafte und prozesshafte. Ereignishafte Überraschungen sind gleichzusetzen mit Krisen, denn es handelt sich um plötzliche Ereignisse. Aus wirtschaftlicher Sicht sind der Anschlag auf das World Trade Center, Stromausfall für mehrere Tage oder eine gesamte verunfallte Geschäftsführung derartige ereignishafte Überraschungen. In Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung wäre dies z.B. die Flüchtlingskrise. Prozesshafte Überraschungen hingegen sind gleichzusetzen mit der Entwicklung des demografischen Wandels. Sie kennzeichnen sich durch schwache Signale, so dass eine Früherkennung greifen kann. Die schnelle Verbreitung des Internets ab Mitte der 1990er Jahre kündigte sich bereits ca. 20 Jahre zuvor aufgrund eines Vorläufersystems ab (Mičić 2011, S. 54-55, 57-58). Dies war eine prozesshafte Überraschung.

Es lässt sich also schlussfolgern, dass bei dynamischen demografischen Entwicklungen noch entgegengewirkt bzw. Anpassungen getroffen werden können. Bei Krisen oder ereignishaften Überraschungen ist dies nicht der Fall, da sie plötzlich von statten gehen und einer kurzfristigen Lösung bedürfen.

Die folgenden ausgewählten Zeiträume zeigen wichtige Etappen bezüglich der Entwicklungen der Bevölkerungszahl, der Geburtenzahl und der Zuwanderungen auf.

Zeitraum von 1950-1965

Die Bevölkerung steigt aufgrund einer hohen Geburtenzahlen und Immigration nach Deutschland stark an (siehe Tabelle 2.1) (Ehmer 2013, S. 16). Ein Wachstum in dieser Art tritt bis 2013 nicht mehr auf (siehe Abbildung 2.2).

Tabelle 2.1: Merkmale des Zeitraumes 1950-1965
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Bevölkerungszahl	Geburtenzahl	Zuwanderungen
stark ansteigend von ca. 69,3 auf ca. 76,3 Millionen Menschen	stark ansteigend von ca. 1,1 Millionen auf ca. 1,3 Millionen Geburten	stark ansteigend von ca. 96.000 auf 790.000 Menschen

Die hohen Immigrationswellen waren in der Anwerbung von Gastarbeitern ab 1955 und mit einigen Anrainerstaaten des Mittelmeerraums getroffenen Anwerbevereinbarungen begründet, da in Deutschland aufgrund der Weltkriege ein erhöhter Arbeitskräftebedarf bestand (Ehmer 2013, S. 31; Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 69; Schmid 2006, S. 36; Wehrhahn 2011, S. 98). Bis 1960 stiegen die Zuwanderungsraten auf 24 Prozent, d.h. 14 Millionen Menschen, an. Dies führte dazu, dass ein Viertel der Bevölkerung in Deutschland ausländischer Herkunft waren (Ehmer 2013, S. 31). Im Vergleich zu den folgenden Zeiträumen ist dieser Zustrom noch moderat. Die Abwanderungen verliefen von 1950-1960 zunächst auf einem sich kaum verändernden Niveau und wiesen erst daraufhin ein hohes Wachstum auf.

2.2 Die Bedeutsamkeit von Wanderungen für den demografischen Wandel in Deutschland

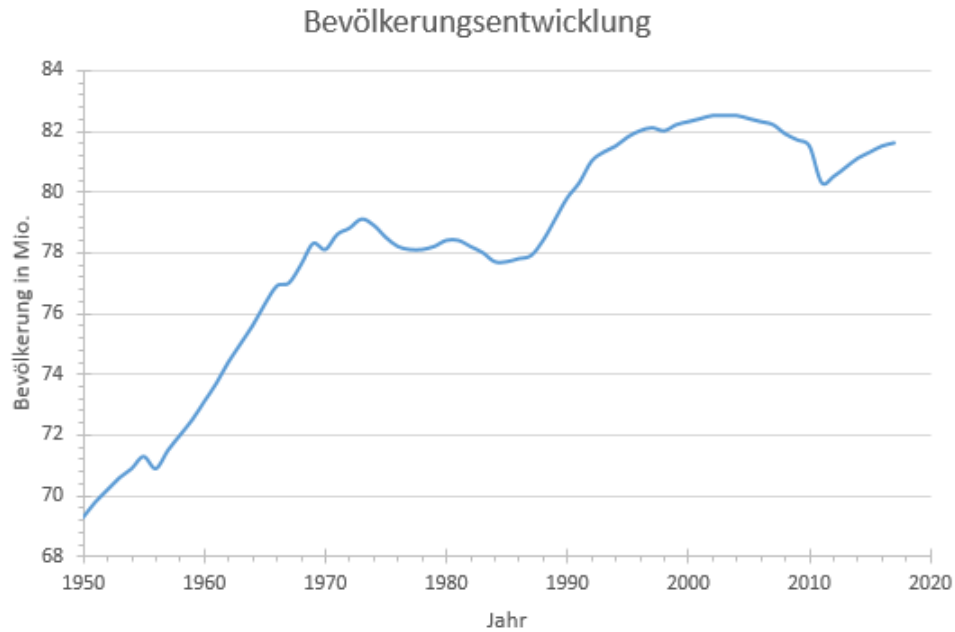


Abbildung 2.2: Bevölkerungsentwicklung von 1950-2017 in Deutschland
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Zeitraum von 1966-1973

Tabelle 2.2: Merkmale des Zeitraumes 1966-1973
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Bevölkerungszahl	Geburtenzahl	Zuwanderungen
ansteigend von ca. 76,8 auf 79,0 Millionen Menschen	stark sinkend von ca. 1,3 Millionen auf ca. 815.000 Geburten	stark schwankend von ca. 70.000 über ca. 40.000 auf ca. 93.000 Menschen

Im Gegensatz zur vorherigen Etappe erfolgten deutliche Geburtenrückgänge, die bis 2013 nicht mehr auf ein Niveau von über 900.000 Geburten anstiegen (siehe Tabelle 2.2) (Schmid 2006, S. 31). Die Geburtenziffer in Deutschland fiel als erstes Land in Europa auf 1,5 Kinder pro Frau (Ehmer 2013, S. 34, 53 und 136), wobei die Fertilitätsrate in der ehemaligen DDR zunächst anstieg (Ehmer 2013, S. 35). Ab 1972 fielen die Geburtenraten dauerhaft unter die Anzahl der Sterbefälle (siehe Abbildung 2.3) (Ehmer 2013, S. 16 und 136; Schmid 2006, S. 31 und 35; Bähr 1992, S. 191; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a, S. 6).

2 Der demografische Wandel in Deutschland

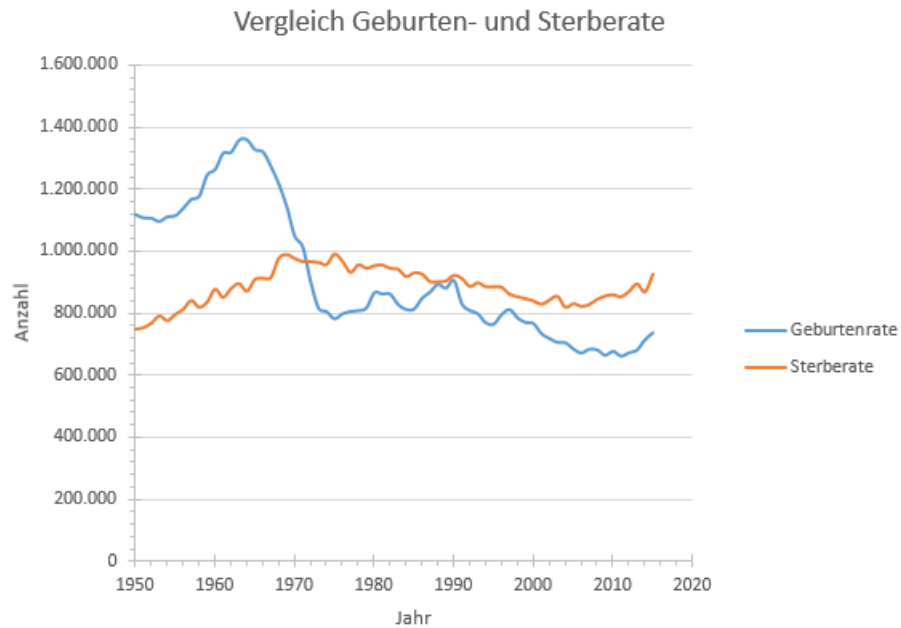


Abbildung 2.3: Geborene und Gestorbene von 1950-2013 in Deutschland
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Von 1966 bis 1967 schwächte sich die Immigration plötzlich stark ab und sank von ca. 70.000 auf ca. 40.000 Zuwanderer. Dies war in einem neuen Ausländergesetz von 1965 begründet, um die Zuwanderungen zu verringern. Ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Einreise und Aufenthalt und eine Erteilung der Aufenthaltserlaubnis wurde in das Ermessen der Ausländerbehörde gestellt (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 69).

Die Abwanderungen aus Deutschland stiegen bis 1967 auf ca. 60.000 Personen an. Es wanderten weniger Menschen zu und zusätzlich wanderten viele Menschen ab. Ein Jahr später, 1968, wanderte jedoch wieder eine hohe Anzahl an Gastarbeitern aus Südosteuropa und der Türkei zu (Schmid 2006, S. 36). Die Bevölkerung stieg im Vergleich zum vorherigen Zeitraum deshalb zwar noch an, aber in einem weitaus geringerem Ausmaß. Das Migrationsverhalten der Gastarbeiter begann sich zu wandeln. Die Fluktuation verringerte sich, da sie länger blieben oder einen dauernden Aufenthalt anstrebten. Dies führte dazu, dass Familienangehörige aus dem Ausland nachzogen (Ehmer 2013, S. 32; Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 69). Die Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb des Asylrechts wurde aufgrund starker Flüchtlingsbewegungen durch ein Gesetz ermöglicht (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 69).

Zeitraum von 1974-1988

Tabelle 2.3: Merkmale des Zeitraumes 1974-1988

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Bevölkerungszahl	Geburtenzahl	Zuwanderungen
kaum Veränderungen leicht schwankend zwischen ca. 78,5 und ca. 77,7 Millionen Menschen	kaum Veränderungen leicht schwankend zwischen ca. 805.000 und ca. 893.000 Geburten	stark schwankend von ca. 60.000 über 35.000 auf ca. 86.000 Menschen

In diesem Zeitraum traten bezüglich der Geburtenraten und der Bevölkerungsentwicklung kaum Veränderungen auf (siehe Tabelle 2.3). Die Abwanderungen sanken, stattdessen erfolgte nach einem Rückgang von ca. zwei Jahren wieder ein Anstieg der Zuwanderung bis 1981, wiederum gefolgt von einer Abnahme bis 1983. Aufgrund der hohen Zuwanderungen wurden Beschränkungen in Form eines eigenständigen Gesetzes über das Asylverfahren aus dem Jahre 1982 ausgesprochen (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 69). Dies erklärt den vorläufigen Rückgang, welcher jedoch ab 1984 wieder von einem kontinuierlichem Anstieg abgelöst wurde. Wie auch in den Jahren zuvor wird die starke Schwankung der Zuwanderungsraten deutlich. Diese beeinflusst auch die Bevölkerungsentwicklung insgesamt, da diese bei Rückgang der Zuwanderungsraten leicht sinkt und bei Erhöhung der Zuwanderungen steigt.

Zeitraum von 1989-2002

Tabelle 2.4: Merkmale des Zeitraumes 1989-2002

Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Bevölkerungszahl	Geburtenzahl	Zuwanderungen
ansteigend von 79,1 auf 82,5 Millionen Menschen	tendenziell sinkend von ca. 880.000 auf ca. 719.000 Geburten	stark schwankend von ca. 1,1 über 1,5 Millionen auf ca. 840.000 Menschen

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre erfolgten starke Geburteneinbrüche (siehe Tabelle 2.4) (Maretzke 2008, S. 10). Die Außenwanderungen nahmen bis 1995 stark zu, da insbesondere Aussiedler und Asylbewerber zuwanderten (Ehmer 2013, S. 33-34; Schmid 2006, S. 36; Fassmann 2001) in [15]BMVBS.2013:

- 1988-1996 ca. 2,3 Millionen Aussiedler, seit 1992 aber wieder abnehmend
- 1988-1992 ca. 0,4 Millionen Asylbewerber

2 Der demografische Wandel in Deutschland

Neun Prozent der Gesamtbevölkerung war ausländischer Herkunft (Fassmann 2001 in Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 15). Aufgrund der hohen Zuwanderungen wurden ab den 1990er Jahren Beschränkungen ausgesprochen (Ehmer 2013, S. 34). Im Jahre 1993 wurde der Asyl-Artikel 16 „Drittstaatenregelung“ (Schmid 2006, S.32) und im Jahre 1999 Begrenzungsbestimmungen von Spätaussiedlern eingeführt (Schmid 2006, S. 36-37). Seit 1999 erhielten Kinder ausländischer Familien aufgrund des neuen Staatsangehörigkeitsrechts die deutsche Staatsbürgerschaft, so dass deswegen die Außenwanderungen teilweise schrumpften. Bemerkbar machten sich zudem die vermehrten altersbedingten Sterbefälle der in den 60er Jahren zugewanderten, meist türkischen, Gastarbeitern (Wehrhahn 2011, S. 54). Bis 2002 gab es noch einen Überhang der Zuzüge über die Fortzüge (Schmid 2006, S. 32).

Die Binnenwanderungen waren im Gegensatz zu den Außenwanderungen gering (siehe Abbildung 2.4). Nach dem Fall der Mauer erfolgte aufgrund der Binnenwanderung von Ost nach West noch immer ein sprunghafter Anstieg in Westdeutschland. Ende der 1990iger Jahre wanderten nur noch 10.000 Menschen mehr von Ost nach West als umgekehrt zu (Ehmer 2013, S. 16). Der Einfluss von Zuwanderungen nahm seit der Vereinigung ab und beeinflusste die Bevölkerungsstruktur nur noch geringfügig (Schmid 2006, S. 31).

Vergleich Zuzüge aus dem Ausland und Fortzüge ins Ausland

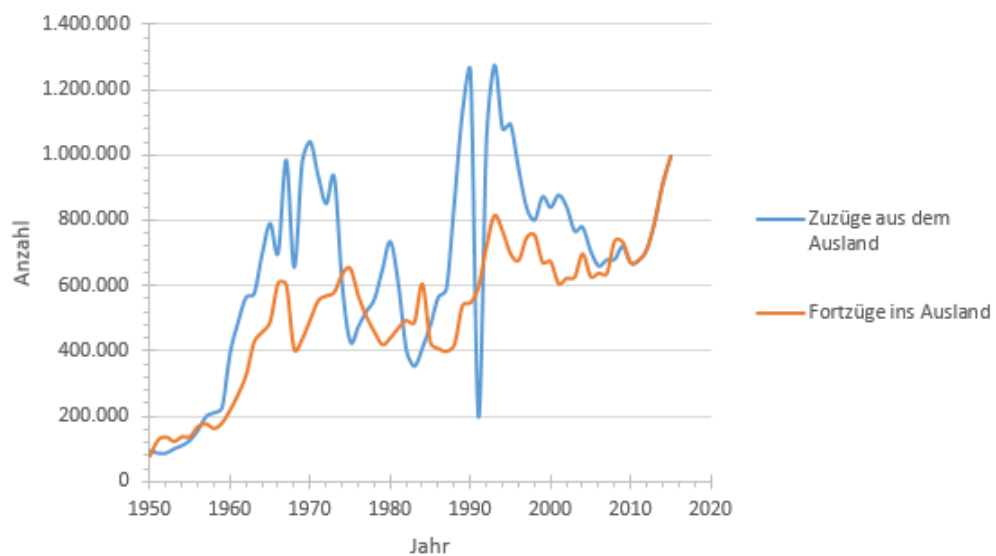


Abbildung 2.4: Vergleich von Fort- und Zuzügen von 1950-2013 in Deutschland
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Zeitraum von 2003-2010

Tabelle 2.5: Merkmale des Zeitraumes 2003-2010
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Bevölkerungszahl	Geburtenzahl	Zuwanderungen
schwach sinkend von 82,5 auf 81,5 Millionen Menschen	schwach sinkend von ca. 707.000 auf ca. 680.000 Geburten	schwankend von ca. 770.000 über 680.000 auf ca. 800.000 Menschen

Im Vergleich zu den Jahren zuvor zeichnen sich auch hier keine extremen Entwicklungen ab, jedoch beginnt ab 2003 die Bevölkerung in den nächsten sieben Jahren zu schrumpfen (Bähr 1992, S. 230; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a, S. 6; Ehmer 2013, S. 130). Schon seit 30 Jahren liegt nun die Geburtenrate zwischen 1,3 und 1,4 Kindern pro Frau (Schmid 2006, S. 35; Ehmer 2013, S. 136). Die Sterbefallüberschüsse sind konstant hoch (Schmid 2006, S. 32). Der Anteil der über 60-Jährigen in Deutschland liegt bei 25 Prozent (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 14). In 2004 wurde das Zuwanderungsgesetz mit quantitativer Begrenzung und Öffnung für Qualifizierte eingeführt (Schmid 2006, S. 37). Die Zuwanderungsraten schwanken leicht und nehmen bis 2006 ab, jedoch steigen diese bis 2010 von ca. 660.000 auf 880.000 Menschen an. Aufgrund der kontinuierlich sinkenden Geburtenrate und der eher unauffälligen Zuwanderungsrate erfolgt insgesamt kein Bevölkerungswachstum.

Zeitraum von 2011-2013

Tabelle 2.6: Merkmale des Zeitraumes 2011-2013
Quelle: Statistisches Bundesamt 2017

Bevölkerungszahl	Geburtenzahl	Zuwanderungen
leicht ansteigend von 80,3 auf 80,8 Millionen Menschen	leicht ansteigend von ca. 660.000 auf ca. 680.000 Geburten	stark ansteigend von ca. 960.000 auf 1,2 Millionen Menschen

Ab 2011 ist wieder ein leichter Anstieg der Bevölkerungszahl zu beobachten. Dieser wird hervorgerufen durch eine leicht ansteigende Anzahl an Geburten und einen starken Anstieg an Zuwanderern (siehe Tabelle 2.6).

Zusammenfassung des Einflusses von Wanderungsbewegungen

Nachdem sich die Bevölkerung nach dem 1. und 2. Weltkrieg stabilisierte, zeichnete sich die Zuwanderung ausländischer Bevölkerung besonders ab. Insbesondere ab diesem Zeitpunkt kann auch die Entwicklung hin zum demografischen Wandel beobachtet werden. Von 1950 bis 1973 stieg die Bevölkerung zunächst rasant an, wie es daraufhin bis 2013 in keiner vergleichbaren Weise geschah. Der Überblick von 1950 bis 2013 zeigt auf, wie wechselhaft sich insbesondere die Zu- und Abwanderungen verhalten und sich teilweise erheblich auf den demografischen Wandel auswirken können. Durch Gesetze können Wanderungen eine erhebliche Beeinflussung erfahren und sind deshalb auch schwierig zu prognostizieren. In diesem Zusammenhang ist wichtig zu erörtern, wie größere Städte bisher auf die Entwicklungen des demografischen Wandels eingegangen sind.

3 Der bisherige Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten

Die Anzahl der Kommunen, die sich mit dem Thema des demografischen Wandels auseinandersetzen, ist ansteigend. Die Tiefe der Bearbeitung des Themenbereichs und die Ausgestaltung der Handlungsansätze hängt von der demografischen Situation der Kommune ab (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 10). Der demografische Wandel stellt aufgrund der Betroffenheit und Mitarbeit vieler Abteilungen ein Querschnittsthema innerhalb von Verwaltungen dar. Ein Diskurs zu der bestehenden Verwaltungsstruktur in deutschen Kommunen, sowie das Heraustellen der Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik zeigt Konflikte hinsichtlich der Bearbeitung auf. Insbesondere die vorgesehenen Verwaltungsreformen betonen die Herausforderung der Etablierung komplexer Veränderungsprozesse in Verwaltungen. Die verwendeten Hilfsmittel geben ebenfalls Rückschlüsse auf Vor- und Nachteile ihrer Verwendung. Das Zusammentragen der Konflikte bei der Anpassung an den demografischen Wandel deckt Schwachstellen auf, die bei einem späteren Lösungsansatz Berücksichtigung finden sollten.

3.1 Verwaltungsorganisation zur Bearbeitung der Thematik

3.1.1 Aufbau einer typischen Verwaltung

Max Weber entwickelte 1920/21 die Funktion des Beamtentums bzw. einer bürokratischen Organisation. Er stellte Prinzipien auf, über welche Merkmale eine bürokratische Behörde verfügt. Diese sind u.a. (Weber und Winckelmann 1990, S. 551-552; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 9):

- professionelle Verwaltung mit ausgebildetem hauptamtlichem Personal
- Amtshierarchie mit festen Kompetenzen
- Aktenmäßigkeit aller Vorgänge

Das Steuerungssystem ist top-down organisiert. Bürokratie bedeutet negativ definiert „ein regelbasiertes System, das Aufwand verursacht, Zeit verschlingt und Fortschritt verhindert“ (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 9). Das Bürokratiemodell besteht in modernen Verwaltungen in diesem Sinne nicht mehr, jedoch prägt es noch immer die Verwaltungskultur (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 9). Die Gemeinden sind Träger aller öffentlichen

Aufgaben auf kommunaler Ebene. Überörtliche Aufgaben werden von den Gemeindeverbänden übernommen. Beide Organisationsformen entscheiden aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig über ihren Verwaltungsaufbau. Dies gilt auch für eigene Aufgaben. Die Aufgaben unterliegen einer allgemeinen Rechtsaufsicht, jedoch keinen fachlichen Weisungen staatlicher Aufsichtsbehörden. Bezüglich der Verwaltungsorganisation und dem zugestandenem Freiraum für eigene Entscheidungen orientieren sich Gemeinden an den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 201).

Die Organisation in Verwaltungen ist in Deutschland und den einzelnen Gemeinden nicht vereinheitlicht. Bis zur Verwaltungsreform im Jahre 1990 (siehe unten) glichen sich die Organisation der Verwaltungen weitgehend, weil sie sich am KGSt Verwaltungsgliederungsmodell orientierten (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 73, 78-79).

In der öffentlichen Verwaltung findet dennoch meist die Einlinienorganisation Anwendung (siehe Abbildung 3.1), d.h. ein pyramidenförmiger und mehrstufiger Aufbau (Behörden-, Abteilungs-, Referatsleiter und Sachbearbeiter) (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 215). Auf oberster Ebene steht der Bürgermeister, gefolgt von Dezernaten. Dies sind Geschäftsbereiche von Beigeordneten, denen bestimmte Verwaltungsbereiche unterstehen (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 42-43). Die kleinste organisatorische Einheit einer öffentlichen Verwaltung wird als „Stelle“ bezeichnet. Eine Zusammenfassung mehrerer Stellen wird in kommunalen Verwaltungen unterschiedlich betitelt, wobei überwiegend die Bezeichnung „Amt“ verwendet wird (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 207).

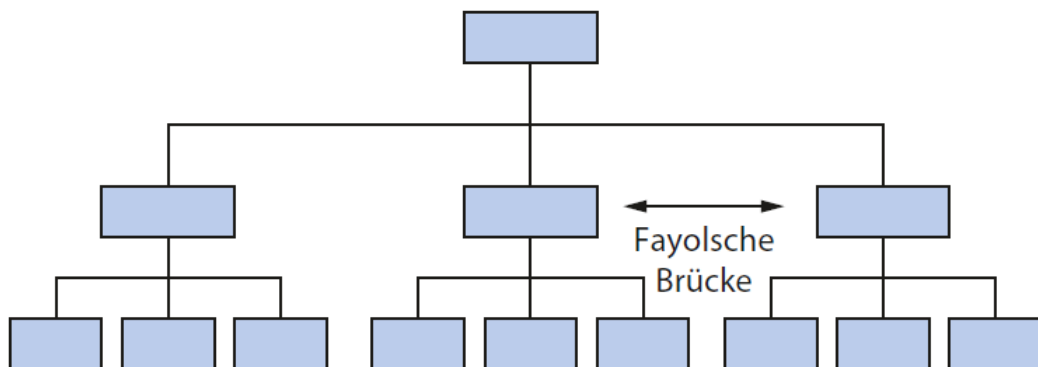


Abbildung 3.1: Einliniensystem
Quelle: Thommen et al. 2017, S. 449

Normalerweise dürfen Informationen nur vertikal weitergegeben werden, was u.a. zu langen Dienstwegen und Entscheidungsprozessen führt. Eine horizontale Kommunikation ist aufgrund des Dienstwegprinzips unzulässig (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 215; Thommen u. a. 2017, S. 449). Es ist jedoch üblich geworden, auch eine horizontale Kommunikation zu pflegen, die von qualifizierten Führungskräften sogar erwartet wird (siehe Kapitel 5.5.2). Die Vorgesetzten erwarten jedoch, über diese Informationen ebenfalls in

3.1 Verwaltungsorganisation zur Bearbeitung der Thematik

Kenntnis gesetzt zu werden (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 215-216). Der Vorgang der horizontalen Kommunikation wird auch als Fayolsche Brücke bezeichnet (Thommen u. a. 2017, S. 449).

Im öffentlichen Sektor sind mit variierender Intensität auf Bundesland und Verwaltungsebene noch immer verschiedenartige Mängel festzustellen (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 5). HOPP und GÖBEL haben die Mängel in Kommunalverwaltungen zusammengefasst, wobei sich in diesem Zusammenhang nur auf drei Kategorien beschränkt wird (Hopp und Göbel 2013, S. 32):

Mängel im Verhältnis von Verwaltung und Bürger

- geringe Kunden- bzw. Bürgerorientierung
- undurchsichtiges Zuständigkeitswirrwarr
- Abfertigung von „Bittstellern“
- zu wenig Partizipationsmöglichkeiten
- zu lange Bearbeitungszeiten im Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren
- lange Wartezeiten auf den Amtsfloren
- bürgerunfreundliche Öffnungs- und Geschäftszeiten
- unzureichende E-Government-Struktur

Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung

- Politik verzettelt sich zu sehr in Detail- und Einzelfragen
- lange Verhandlungen im Gemeinderat ohne greifbare Ergebnisse
- eine politische-strategische Steuerung der Verwaltung wird nur bedingt praktiziert
- die Information des Gemeinderates durch die Verwaltung ist unzureichend
- es existiert ein breites Misstrauen des Gemeinderates gegenüber der Verwaltung

Mängel in der Organisation

- zu viele kleine Organisationseinheiten
- zu viele Hierarchieebenen in den Organisationseinheiten
- Einlinienorganisation mit einflussreichen Querschnittseinheiten
- zentrale Ressourcenverantwortung
- Priorität für eine funktionsorientierte Aufgaben- und Kompetenzverteilung
- zu geringe Prozessorientierung in den Verwaltungsstrukturen

Zur Behebung der Mängel wurden Lösungen aus der Betriebswirtschaftslehre und in erster Linie der Managementlehre in Form von Verwaltungsreformen eingeführt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 7, 9-10). Das hieraus resultierte „Neue Steuerungsmodell“ und sein Nachfolger, das „Kommunale Steuerungsmodell“, werden im Folgenden näher erläutert.

Das Neue Steuerungsmodell (NSM)

In den 80er Jahren begann im internationalen Bereich „eine Diskussion über eine ganz grundlegende Weiterentwicklung der Steuerungssysteme im öffentlichen Sektor“. Daraus entstand aufgrund veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen und des Wertesystems unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Aspekte das New Public Management (NPM) (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 11). Im Jahre 1993 hat die KGSt aufgrund der Idee des NPM das NSM entwickelt und die Einführung einer grundlegenden organisationspolitischen Neuausrichtung in öffentlichen Verwaltungen angeraten (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 3, 8, 11). Vier Mängel in Verwaltungen wurden festgestellt, die sich mit dem Mängelkatalog von HOPP und GÖBEL decken. Hier wurden folgende Änderungsvorschläge erarbeitet (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2007, S. 12-22):

- Strategielücke: Reform der politischen Arbeit (Verantwortungsabgrenzung)
- Managementlücke: Organisation, Finanzen, Verwaltungsleistungen und Qualitätsmanagement, Wettbewerb und Beteiligungen
- Attraktivitätslücke: Personalentwicklung und -führung
- Legitimationslücke: Verhältnis zu Bürgern

Das NSM beinhaltet folglich hauptsächlich eine veränderte Aufbauorganisation der Verwaltung in Form von Sparten, ein neues Managementkonzept und Führungsverständnis sowie ein ergebnisorientierteres Planungs- und Berichtswesen. Eine verbesserte Kundenorientierung wird durch die Einführung von Produktbeschreibungen und Verwaltungskostenrechnungen bewirkt (Wohlfarth 2010, S. 280). Ein „Produkt“ im Verwaltungsbereich ist zu verstehen als eine Gruppe von Leistungen (Ergebnis von Tätigkeiten). Der Bürger wird als „Kunde“ verstanden, dem die Verwaltung Produkte offeriert und vertreibt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 11). Anstatt einer hierarchiebezogenen Zusammenarbeit zwischen der obersten kommunalen Ebene, aber auch zwischen einzelnen Fachabteilungen/ Dezernaten wird eine Zusammenarbeit basierend auf verbindlichen Vereinbarungen/ Absprachen empfohlen (Kontraktmanagement) (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 12).

Die Einführung und der Umsetzungsstand des NSM wurde mehrfach untersucht und in Theorie und Praxis kontrovers diskutiert. Nach 1990 bis 2006 haben bereits 50 Prozent aller Kommunen über 10.000 Einwohner, insbesondere Mittel- und Großstädte, Strukturänderungen vorgenommen. Aufgrund der Einführung des NSM wurden neue Organisationsformen geschaffen, die jedoch von Gemeinde zu Gemeinde variieren und kein einheitliches Organisationsmodell erkennen lassen. In der inneren Organisation lassen sich bezüglich des Aufbaus der Verwaltung und der Ablaufprozesse aufgrund der kommunalen Entscheidungsfreiheit und der Zuständigkeit des Verwaltungschefs deutliche Unterschiede feststellen. Trotz der Reformen der KGSt sind „noch immer die klassischen bürokratischen Merkmale der strikten Arbeitsteilung, der hierarchischen Kommunikation und Kontrolle sowie der Aktenmäßigkeit und Professionalität“ gegeben (Bogumil und Holtkamp 2006,

S. 73, 78-79). Als Stärken und Schwächen des NSM stellten sich folgende heraus:

Tabelle 3.1: Stärken und Schwächen des NSM
Quelle: KGSt 2013, S. 15

Stärken	Schwächen
Klare Verantwortungszuordnung (dezentrale Ergebnisverantwortung)	Unzureichende Betrachtung der besonderen politischen Steuerungsrationalität
Verbesserte Bürgerorientierung	Geringe Strategieorientierung
Verbessertes Ressourcen-Management	Zu viel Produktbürokratie, zu wenig Steuerung mit Produkten
Erhöhte Transparenz im operativen Bereich	Denken in Steuerungsstrukturen und -instrumenten, nicht in Steuerungsprozessen
Steigerung der Produktivität	Mangelnde Berücksichtigung der Rolle von Führungskräften und Beschäftigten im Modernisierungsprozess

Eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung konnte weitläufig nicht festgestellt werden. Gemeinden setzen nur wenige strategische Planungsprozesse ein und wenige ganzheitliche Konzepte um (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 15). Der fehlende Einsatz des Steuerungsgewinns durch das NSM begründet sich durch eine zu hohe Komplexität der Modernisierung und der fehlenden Erkenntnis der Beziehungen zwischen den einzelnen Instrumenten (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2007, S. 61; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 16). Das NSM berücksichtigte vermutlich nicht ausreichend den Faktor Mensch, seine Interessen und die (mikro-) politische Umwelt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2007, S. 61). Im Jahre 2013 entschied sich die KGSt aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und der noch bestehenden Schwächen im NSM ein Kommunales Steuerungsmodell (KSM) zu entwickeln, „um damit die Grundgedanken des NSM aufzunehmen, Bewährtes zu pflegen und neue Perspektiven zu ergänzen.“. Eine Orientierung an Wirkungen, eine Berücksichtigung von Beteiligungsprozessen und eine Reaktion auf Veränderungen sind Bestandteil einer modernen Steuerung (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 3, 8).

Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)

Die KSM ist als Grundidee für die Steuerung einer Verwaltung zu verstehen. Es ist nicht zu verwenden wie ein Baukasten, sondern ein geschlossenes (für Partizipationsprozesse offenes) System mit den entsprechenden Akteuren, Prozessen, Instrumenten und der passenden Kultur (siehe Abbildung 3.2). Die Zusammenarbeit dieser Faktoren bewirkt das Funktionieren des Systems. Eine teilweise Umsetzung erfordert die Prüfung der Verträglichkeit mit den schon vorhandenen Komponenten (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 50-51). Das Denken in Prozessen mit Hilfe

3 Der bisherige Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten

geeigneter Methoden und Werkzeuge (Steuerungsinstrumente), die ergebnisorientiert und aus Kundensicht betrachtet werden, gewinnen immer mehr an Bedeutung. Eine aufgabenorientierte Aufbauorganisation behindert eher eine effektive und effiziente Abarbeitung von Aufgaben, so dass eine veränderte Organisationskultur notwendig ist. Ein wichtiges Konzept ist auch das strategische Management, welches auch übergeordnete kommunalpolitische Ziele (z.B. Lebensqualität in einer Stadt, nachhaltige Entwicklung oder ein Klima von Toleranz) miteinbezieht. Monitoringsysteme liefern notwendige Informationen. Die Beteiligung der Stadtgesellschaft und Stakeholder stellt eine wichtige Komponente dar und erfordert neue Steuerungsstrukturen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 17, 22).

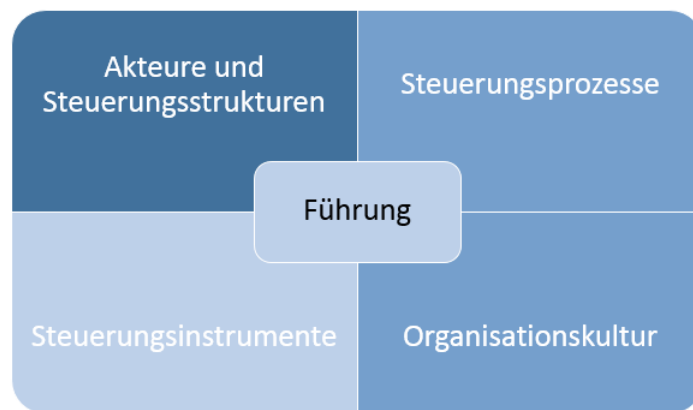


Abbildung 3.2: Die Komponenten des KSM

Quelle: angelehnt an KGSt 2013, S. 22

Die komplexe Struktur des KSM verbindet strategisches und operatives Management (siehe Abbildung 3.3). Den Fachbereichsmanagern (Leitung der Fachbereiche oder anderer Organisationseinheiten unter den Beigeordneten) kommt eine wichtige Rolle zu, da ihnen die Fach- und Ressourcenverantwortung obliegt und sie die Schnittstelle zwischen operativem und strategischem Management bilden. Sie sind verantwortlich für die Steuerungs- und Leistungserstellungsprozesse im internen und auch externen Bereich, sowie dem Einkauf von Leistungen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 30). Alle Fachbereichsmanager innerhalb einer Verwaltung treffen sich mindestens einmal pro Monat. Hier werden Abstimmungen bezüglich einer Fachstrategie getroffen oder Überschneidungen geklärt. Eine regelmäßige Teilnahme des Verwaltungsvorstands ist erwünscht (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 33). Bei querschnittsorientierten Aufgaben bilden einige Kommunen Matrixorganisationen. In diesem Fall nehmen die Fachbereichsmanager koordinierend Einfluss zusätzlich zur Steuerung der Leistungserstellungsprozesse (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 34-35). Jedem Fachbereich sollte ein Ausschuss zugeteilt werden (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 31).

3.1 Verwaltungsorganisation zur Bearbeitung der Thematik

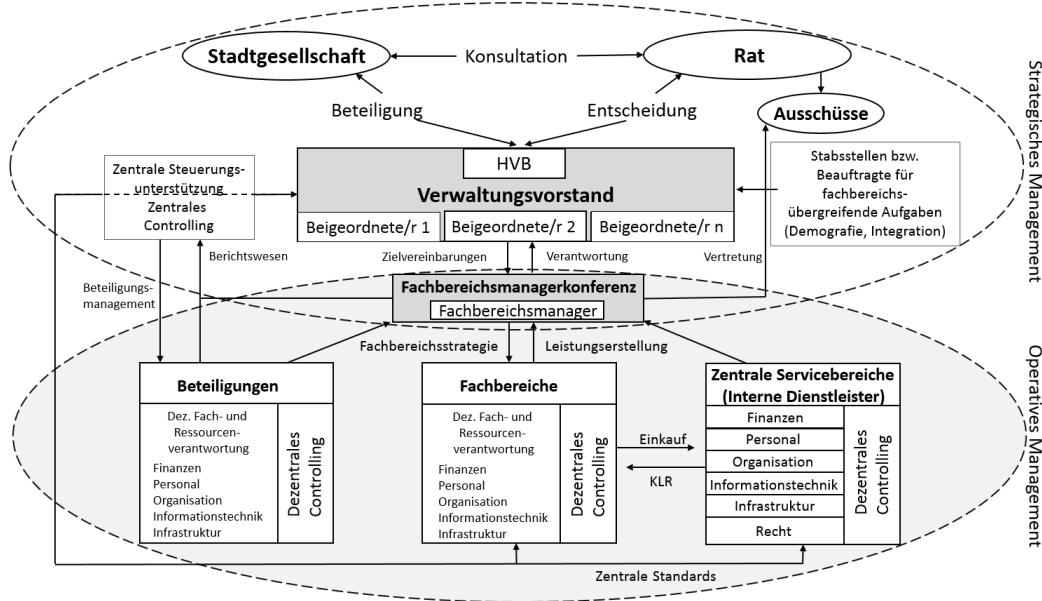


Abbildung 3.3: Struktur des KSM
Quelle: angelehnt an KGSt 2013, S. 30

Der Hauptverwaltungsbeamte (HBV - Bürgermeister) bildet den Rahmen durch die Vorgabe übergreifender strategischer Ziele, die Festsetzung von Budgets oder eine Standardisierung der Leistungserbringung (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 30). Der Verwaltungsvorstand (Bürgermeister und Beigeordnete) steuert den Gesamtprozess, z.B. die Gesamtstrategie, die Organisation und die Vertretung der Verwaltung nach außen. Als Stabstelle zugeordnet sind Querschnittsaufgaben (z.B. Demografie und Integration). Mitglieder des Vorstands haben den Vorsitz in den Steuerungsgruppen inne und steuern strategisch mit Zielen, Produkten und Budgets. Es gibt zwei Modelle zur Steuerung der Verwaltung: das Ressortmodell und das Vorstandsmodell, wobei die KGSt das Zweitere präferiert. Im Ressortmodell sind der HVB und die Beigeordneten gegenüber den Fachbereichen und deren Leitung weisungsbefugt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 31-32). Das Vorstandsmodell sieht diese Weisungsbefugnis nicht vor, sondern stärkt die Managementverantwortung der Fachbereichsleitungen und unterstützt die Gesamtverantwortung des Verwaltungsvorstandes für die Gemeinde. Der Verwaltungsvorstand ist z.B. für eine reibungslose Kommunikation mit dem Rat und eine fachliche Unterstützung der Fachbereichsmanager in den Ausschüssen zuständig (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 32). Der Verwaltungsvorstand richtet ebenfalls Projekte ein und koordiniert diese mit Hilfe von Lenkungsgruppen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 35).

3 Der bisherige Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten

Die Zentrale Steuerungsunterstützung leistet dem Verwaltungsvorstand durch Planung und strategisches und operatives Controlling Hilfe bei der Steuerung. Dies könnte in Form von Quartalsberichten erfolgen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 33).

Die Führungsmentalität des KSM steht im Gegensatz zum bürokratischen Modell. Führungskräfte verfügen über Freiräume der Selbstorganisation und unterstützen Mitarbeiter bei ihrer fachlichen und persönlichen Weiterbildung. Die KGSt sieht deshalb die Auswahl passender Führungskräfte für essentiell. Werte determinieren die Führungskultur im KSM, so dass der Begriff „Wertorientierte Führung“ Verwendung findet. Das Verhalten ist geprägt durch Ethik, Wertschöpfung und Gemeinwohl (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 50). Folgende Verhaltensprinzipien kennzeichnen diese Führung (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 50-51):

- Offenheit und Transparenz (z.B. bei Zielsetzungen und Hintergründen kommunalen Handelns)
- Akzeptanz (z.B. bei der Rollenverteilung zwischen den Institutionen und Organen)
- Aktive Partizipation zur Sicherung von Teilhabe und Akzeptanz
- Flexibilität im Denken und Handeln
- persönliche Integrität zur Vermeidung von Interessenskonflikten
- Objektivität bei Entscheidungen zu Gunsten oder zu Lasten von Personen
- Förderung und Unterstützung der genannten Prinzipien durch Führungsmaßnahmen und vorbildliches Verhalten und Vorleben im Berufsalltag

Bei Veränderungsprozessen und einer flexiblen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen sind Führungskräfte und eine zentrale Steuerungsunterstützung wichtig, da sie den Veränderungsprozess steuern und Mitarbeiter motivieren müssen. Eine standardisierte Veränderungsstrategie oder -prozess ist im öffentlichen Sektor nicht vorzufinden, da die Variablen für Veränderungen und Strategien weit auseinander gehen können. Für jedes Veränderungsprojekt ist deshalb eine eigene Strategie aufzubauen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 50-51, 55).

Das KSM beinhaltet sieben Anforderungen, die mit Hilfe von kommunalen Experten entwickelt wurden (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2013, S. 21):

3.1 *Verwaltungsorganisation zur Bearbeitung der Thematik*

- Stärkung einer strategischen und wirkungsorientierten Steuerung. Sie hat sich bewährt und muss weiterentwickelt werden.
- Stärkung der Führungskompetenz und Verantwortung der kommunalen Manager mit dem Ziel, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern und zu fordern und Ergebnisverantwortung zu übernehmen.
- Verbindung der Leistungs- mit der Ressourcensteuerung. Ressourcenentscheidungen haben der strategischen Produktpolitik zu folgen. Strategische Planung und Haushaltsentscheidungen müssen eng miteinander verknüpft sein.
- Prozessorientierte Steuerung. Das Steuerungssystem und die Steuerungslogik sind an den relevanten Steuerungsprozessen festzumachen. So wie die KGSt Prozessbibliothek optimierte Leistungserstellungsprozesse zeigt, müssen die noch viel bedeutungsvolleren Steuerungsprozesse analysiert und optimiert werden. Dabei sind sowohl Routinen wie Innovationen kompetent zu steuern.
- Verbesserung des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung. Politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln sind auf der Basis von strategischen Planungen - wenn auch nur temporär oder thematisch begrenzt - besser zu synchronisieren.
- Offenheit für Mitwirkung. Es wird eine neue Qualität von Transparenz und Öffnung des Verwaltungshandelns in die Gesellschaft und die Belegschaft anzustreben sein. Damit wird die Basis für Bürgerengagement und Beteiligung erweitert.
- Qualifizierung des Steuerungssystems für die Steuerung von Leistungserstellungsprozessen in aus differenzierten IT-unterstützten Produktionsnetzwerken (E-Government, Shared Services, Cloud-Dienste)

3.1.2 Die Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik

In jeder Stadt herrscht eine lokale Kultur vor, die sich aus vielen Faktoren zusammensetzt, u.a. die Art wie Politik betrieben wird und wie Aufgaben der Stadtentwicklungen bearbeitet werden (Selle 2005, S. 139). Die Politik möchte eine gewisse Transparenz von Verwaltungsprozessen und die Bekanntgabe von Zielerreichungen vermeiden, um Fehlschläge möglichst intern zu halten. Bürger und Oppositionen sollen diesbezüglich außen vor gelassen werden, um keine Munitionsvorlagen zu geben (Bogumil 2005, S. 498). „Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen“ (Bogumil 2005, S. 498-499). Zur Präzisierung stehen sich nicht Verwaltung und Politik im Allgemeinen gegenüber, sondern Verwaltung und Mehrheitsfraktion gegenüber Oppositionsfraktionen (Bogumil 2005, S. 497). Dies ist bedingt durch den Parteienwettbewerb (Mehrheitsfraktion gegen Opposition)(Bogumil 2005, S. 498). Der Parteienwettbewerb führt in Verwaltungen zu einem erhöhtem Arbeitsaufwand, einem Umschwenken der Politik bei Entscheidungen und der Verlängerung oder auch Verhinderung von Sachlösungen (Bogumil 2005, S. 500). BOGUMIL sieht die Anwendung von Appellen oder Argumenten an Politiker für konsensuale Lösungen, wie auch die Einführung rechtlicher Maßnahmen zur Begrenzung

der Parteipolitisierung kritisch (Bogumil 2005, S. 500-501).

BOGUMIL sieht Lösungsmöglichkeiten in einem Wegfall des Parteienwettbewerbs und stattdessen in einem konsensorientierten Umfeld der verschiedenen Parteien und der Verwaltung. In Form von fraktionsübergreifenden Dialogformen oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen können sachliche Entscheidungen getroffen werden. Voraussetzung hierfür sind der Wille aller Akteure so vorzugehen, eine Offenheit der Mehrheitsfraktion und Verwaltungsspitze sowie ein Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren (Bogumil 2005, S. 499).

Die Trennung von Politik und Verwaltung bezüglich ihrer Aufgabenwahrnehmung ist unrealistisch. Die Entscheidung der Politik „Was“ in der Gemeinde zu behandeln ist und der Verwaltung über das „Wie“ ist praxisfern. Für die Politik ist die Steuerung von Einzelprojekten und Maßnahmen genauso so wichtig, wie Entscheidungen der Verwaltung seitens der Fachausschüsse. Beide Rollen bedingen sich und sind nicht in Rollen zu zwingen (Bogumil, Grohs und Kuhlmann 2006, S. 175-176). Empirische Studien ergaben, dass die Einführung einer reinen Managementmethode wie im NSM in die Struktur einer Verwaltung nicht funktioniert. Es deutet vielmehr auf eine Mischung aus der alten weberianischen (siehe Kapitel 3.1.1) und einer managerialen Struktur hin (Bogumil, Grohs und Kuhlmann 2006, S. 178)

Die frühzeitige Einbindung der Entscheidungsträger, also der Politik, und eine umfassende Kommunikation mit dieser sind essentiell. Der demografische Wandel hört nicht bei Beendigung der Wahlperioden auf, sondern erfordert Kontinuität und Kooperation zwischen Verwaltung und Politik (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 84). Widerstände entstehen oftmals durch eine spärliche Informationsweitergabe und einen fehlenden Einblick und Verständnis in die Problematik. Hilfreich könnten hier eine gezielte verwaltungsinterne Öffentlichkeitsarbeit oder auch Workshops/ Schulungen darstellen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 72).

Die Unterstützung der politischen Spitze ist bedeutend für eine aussichtsreiche Bearbeitung der Thematik des demografischen Wandels. Sie (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 66):

- übernimmt Initiativfunktion
- ist wichtiger Impulsgeber
- sensibilisiert und motiviert Beteiligte
- Absicherung durch politische Beschlüsse
- Einbindung wichtig auf allen Steuerungs- und Handlungsebenen

3.1 Verwaltungsorganisation zur Bearbeitung der Thematik

Politik und Verwaltung handeln in ihren jeweiligen Rollen und Funktionen. In Städten der Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) erfolgt eine Unterstützung der Verwaltung durch die Politik bei einer Konkretisierung der Ziele und Einführung entsprechender Handlungsansätze durch Überzeugungsarbeit und einen engen Kontakt zu politischen Gremien. Diese Rückendeckung der Politik wirkt sich positiv auf die Platzierung der Thematik in der Kommune aus. Widersprüche entstehen aufgrund der Langfristigkeit demografischer Entwicklungen und der meist kurzfristig denkenden Politik aufgrund der befristeten Wahlperioden (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 55). Es hat sich als hilfreich herausgestellt, wenn die Politik informell die formale Rolle des Projektauftraggebers übernimmt. Bei Schwierigkeiten wie Zielkonflikten oder Spannungen kann die Politik einschreiten. Als negativ könnte sich jedoch die kurzfristige und ständig verändernde Zielformulierung der Politik niederschlagen. Eine Kontinuität ist folglich gefährdet (Hagen 2009, S. 232-233).

Der Einfluss des Bürgermeisters hängt nicht nur von seiner Funktion im Rahmen der Kommunalverfassung ab, sondern auch von vielen nichtinstitutionellen Ressourcen. Eine mäßige Machtposition im institutionellen Bereich bedeutet nicht, dass der Einfluss des Bürgermeisters gering ausfällt. Ihren Machtbereich erreichen sie mit Hilfe der Formierung und Erhaltung von Koalitionen durch Einflussnahme auf wichtige Akteure, die zum Themenkomplex der nichtinstitutionellen Ressource gezählt werden (Gissendanner 2002, S. 92). Der Fraktionsvorsitzende stellt laut WEHLING die mächtigste Person dar. Um so stärker die Partei vertreten ist (absolute Mehrheit), desto wichtiger ist der Vorsitzende. Bei dieser Person ist der Mittelpunkt des Geschehens (Wehling 2010b, S. 354, 358).

3.1.3 Besonderheiten bei der Bearbeitung des demografischen Wandels

Die Besonderheiten bei der Bearbeitung des demografischen Wandels sind Herausforderungen und Handlungsansätze in den Bereichen Prozess und Zuständigkeiten, Personenabhängigkeit und Ressortdenken. Diese drei Faktoren beeinflussen eine erfolgreiche Anpassung an den demografischen Wandel und werden deshalb explizit herausgestellt.

Prozess und Zuständigkeiten

Der demografische Wandel ist ein Querschnittsthema und sollte deshalb in Städten dezernatsübergreifend bearbeitet werden. Aufgrund dessen ist es unerlässlich, „eine klare Aufgabenteilung und Kompetenzverteilung festzulegen sowie demografiebezogene Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten zentral zu verankern“ (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 5, 10-11, 55, 67-68, 70, 83). Steuerungsprozesse und -zyklen sind abhängig von Strukturen, Verantwortlichkeiten und einer Abstimmung zwischen den verschiedenen Beteiligten. Die Bearbeitung des demografischen Wandels in einer Einheit führt bereits zu einer zentralen Abwicklung. Es wird empfohlen, sowohl eine Steuerungsgruppe wie auch eine koordinierende Person zu benennen, die den Steuerungsprozess übernimmt. Die Einzelperson sollte bereits Querschnittsaufgaben inne haben und über entsprechende fachübergreifende Kompetenzen verfügen (Frölich v. Bodelschwingh,

Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 70). In der Studie des Difus wird der Referent als „Kümmerer“ bezeichnet, der einerseits die Bearbeitung nach innen koordiniert und steuert, Abstimmungen mit der Verwaltungsspitze und Politik vornimmt und schließlich die Ergebnisse nach außen und innen kommuniziert. Die Kompetenzen sind organisatorischer und methodischer Art, jedoch sollte die Person eine starke Motivation und Interesse an der Umsetzung haben und fachliche Kenntnisse aufweisen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 71). Eine Entlastung stellen Mitarbeiter des Verwaltungsressorts dar, die die verantwortliche Person bei Einzelprojekten operativ unterstützen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 70-71).

„Demografieorientierte Planungsprozesse beziehen - im Idealfall - die verantwortlichen und thematisch befassten Akteure ein, stellen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Themen her und stimmen die einzelnen Fachplanungsverfahren ressortübergreifend kontinuierlich aufeinander ab.“ Hierfür ist eine gute Organisation und Steuerung in Form von permanenten Informationen, Kommunikations-, Moderations- und Führungsleistungen notwendig. Es existieren idealtypische Modelle für diesen Steuerungskreislauf (DST und KGSt) (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 68).

Die Prozesssteuerung zur Zielerreichung wird in manchen Städten durch eine Arbeitsgruppe übernommen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 56). Diese ist einem Dezernat zugeordnet. In anderen Städten werden jedoch auch Stabsstellen eingerichtet, die der Stadtspitze angehören (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 11). Die Arbeitsgruppen sind weitgehend langfristig angelegt, jedoch ist die Intensität der Zusammenarbeit abhängig von der Aktualität des Themas, den bevorstehenden Aufgaben und den relevanten Maßnahmen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 71).

Kooperationen mit externen Akteuren sind unumgänglich, da die Anforderungen des demografischen Wandels nicht allein von Kommunen gestemmt werden können (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 72). Einbezogen werden sollten externe Organisationen und Einrichtungen (z.B. Vereine, Verbände, Wohnungsunternehmen und Forschungseinrichtungen), der Wirtschaftssektor und die Bevölkerung. Dies hängt insbesondere auch mit der Finanzierung von Maßnahmen zusammen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 11, 56, 73, 74, 84). Die Einbindung der „richtigen“ Akteure ist essentiell (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 73).

Ressortdenken

Hindernis einer querschnittorientierten Bearbeitung stellt das Ressortdenken der einzelnen Verwaltungseinheiten dar. Dieses Denken kann entweder durch neue Organisationsstrukturen oder auch durch die bestehenden Strukturen überwunden werden. Als Voraussetzung wird gesehen, dass die Strukturen langfristig ausgerichtet werden, da die Thematik des de-

3.2 Hilfsmittel zur Bearbeitung des demografischen Wandels

mografischen Wandels einen Prozess auf längere Zeit bedeutet (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 5, 55, 67). Die Ressortorientierung erfordert „eine fachbereichs- und ämterübergreifende Abstimmung und die Unterstützung des Themas durch die politische Spitze (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 5).

Personenabhängigkeit

Die Kooperation und Koordination der Mitglieder mit individuellen Ansichten stellt eine Herausforderung in Organisationen dar. Die Interessens- und Motivlagen sowie Eingrenzungen aufgrund ihrer Interessenverfolgung erfordern Diskussionen (Allmendinger und Hinz 2002, S. 13-14). Die Prozesse vom Aufbau bis zur Verstetigung einer Kooperation nehmen deshalb Zeit und Kompetenzen in Anspruch (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 74). Anreize für den Aufbau von Kooperationen und angepasste Formen der Zusammenarbeit sind erforderlich. Kooperationen zeichnen sich durch gegenseitige Anerkennung und Aufmerksamkeit aus (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 73, 83-84). Die sozialen Faktoren wie Psychologie, Biologie, Emotion und Machtdenken sind in Unternehmensorganisationen nicht zu vernachlässigen. Analytische Intelligenz einer Geschäftsführung tritt häufig hinter der emotionalen Intelligenz zurück (J. Becker, Kugeler und Rosemann 2012, S. 8). Eine funktionierende Kooperation erfordert „Vertrauen, Kommunikationsfähigkeit und Kommunikationsbereitschaft, Transparenz, Freiwilligkeit, der Verzicht auf Alleinvertretungsansprüche und das „kooperations-Klima“. Die fachliche Kompetenz einerseits und das persönliche Engagement andererseits setzen Organisations- und Methodengeschick, Motivation (z.B. persönliche Überzeugung und Eigeninteresse) und Fachwissen voraus (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 73, 83).

3.2 Hilfsmittel zur Bearbeitung des demografischen Wandels

3.2.1 Prognosen und ihre Verlässlichkeit

Ursprünglich stammt der Begriff „Prognose“ von griechisch „prognosis“ ab. Dies bedeutet Vorwissen oder die Voraus-Kenntnis. In der Praxis stellt es u.a. eine Entwicklung dar, „die aus der Gegenwart in diese Zukunft weist“ (Fink und Siebe 2011, S. 265). SCHOLLES bezeichnet Prognosen als „wissenschaftlich begründete, möglichst rationale Erwartung zukünftiger Entwicklungen, Zustände oder des voraussichtlichen Verlaufs auf der Basis ausdrücklicher Randbedingungen“ (Scholles 2008, S. 358). Die Rahmenbedingungen (Annahmen) spielen eine wichtige Rolle bei Prognosen, da sie durch einen Wenn-dann-Charakter gezeichnet sind. Prognosen hängen sehr stark von den Erwartungen ab (Scholles 2008, S. 373). Die Qualität ist nicht abhängig von dem gewählten Prognoseverfahren, sondern ausschließlich von den Eigenschaften der Annahmen. Im Falle des demografischen Wandels wären dies Annahmen zur Geburten- und Sterberate sowie der Ein- und Auswanderungen. Eine detaillierte Analyse der Vergangenheit kann zu realistischen Annahmen führen (Birg 2009, S. 24). Prognosen können sowohl mit Hilfe

quantitativer wie auch qualitativer Verfahren erstellt werden. Quantitative Verfahren sind bspw. Zeitreihenprognosen oder die Analyse von Kurven, Zyklen und historischen Analogien. Qualitative Verfahren beruhen auf subjektiven Einschätzungen von Experten (Fink und Siebe 2011, S. 267; Scholles 2008, S. 359). Zudem können explorative und normative Prognosen unterschieden werden. Erstere beziehen sich auf unkontrollierbare Ereignisse und Zweitere auf planbare Ereignisse (Scholles 2008, S. 359)

Prognosen sind unerlässlich, um in die Zukunft planen und gewissen Trends entgegenzuwirken oder sich anzupassen zu können. Städte wandeln sich kontinuierlich, weil sich städtische Leitbilder aufgrund neuer Erkenntnisse oder Bedürfnissen verändern (Mayer, Schwehr und Bürgin 2011, S. 32). Es gibt verschiedene Methoden, die oben schon angeführt wurden, wie derartige Prognosen erstellt werden können.

„Trotz immer ausgefeilterer Prognoseinstrumente kommt es meistens ganz anders, als man in Unternehmen, Verwaltungen und Verbänden angenommen hatte. Die Tragik des menschlichen Lebens, so der Philosoph Kierkegaard, scheint darin zu bestehen, dass wir es nur rückwärts verstehen, jedoch nur vorwärts leben können. Vermutlich gilt dies auch für Organisationen“ (Kühl 2015, S. 50).

Auch MIĆIĆ weist auf die Unzuverlässigkeit der vielen Grundmodelle der Zukunftsprognosen hin. Es sind Hilfsmittel für eine wahrscheinlich eintretende Zukunft (Mićić 2011, S. 39). SCHOLLES bezeichnet Prognosen als keine sachlich-neutralen Beschreibungen der Zukunft, sondern als wertbehaftete Erwartungen, wie sich die Zukunft entwickeln könnte. „Prognosen können die Entscheidungsgrundlage verbessern, jedoch nicht die notwendigen Entscheidungen präjudizieren oder gar ersetzen“ (Scholles 2008, S. 3573).

HEILEMANN sieht Prognosen für mehr als fünf Jahren als unrealistisch an, selbst wenn Extremereignisse außen vor bleiben. Gesellschaftliche und politische Einstellungen können sich kurz-, mittel- und langfristig ändern, so dass korrekte Schätzungen, auch empirischer Natur, unmöglich sind (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 22). Auch weiterhin werden unvorhersehbare Ereignisse die Annahmen modifizieren (Bretz 2001, S. 915). Migrationen werden weiterhin ein schwer einzuschätzendes Ereignis bleiben (siehe Kapitel 2.2) (Bähr 1992, S. 226; Ehmer 2013, S. 55; Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 13 und 24). Die Schwankungsbreite der Altersstruktur oder der Geburtenrate ist im Vergleich zu den Wanderungen geringer. Wanderungen werden leichter von politischen Entscheidungen beeinflusst (Schmid 2006, S. 33; Maretzke 2008, S. 8). Insbesondere Außenwanderungen hängen sehr stark von den politisch gesetzten Rahmenbedingungen ab. Dies betrifft restriktive Zugangsregelungen und uneingeschränkte Bewegungsfreiheit von EU-Bürgern (Maretzke 2008, S. 8). Die natürliche Bevölkerungsentwicklung wirkt sich zeitverzögert aus, wohingegen Wanderungen zu schnelleren Veränderungen führen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, S. 14).

Prognose und tatsächliches Wanderungsverhalten im Rahmen der EU-Erweiterung

Nach der Erweiterung der EU in den Süden in den Jahren 1981 und 1986 (Griechenland, Portugal und Spanien) wurde eine hohe Einwanderung in den älteren Bereich von Europa geschätzt. Von Spanien und Portugal wurden 1,5-1,6 Millionen Menschen erwartet. Aufgrund mangelnder Datengrundlagen bewahrheitete sich die Schätzung nicht (Straubhaar 1984 in Dustmann 2003, S. 46). DUSTMANN weist darauf hin, dass jede Untersuchung, egal welche Datengrundlagen verwendet wurde, mit Fehlern behaftet ist (Dustmann 2003, S. 58). Vorhandene Daten sind unzureichend und das Wachstum einer Bevölkerung wird nicht konstant bleiben. Veränderungen erfolgen nicht gesetzmäßig. Je nach Annahme liegen unterschiedliche Prognoseergebnisse vor (Bähr 1992, S. 221).

Auch für das Zuwanderungsverhalten aufgrund der EU Osterweiterung in 2004 und 2007 wurden vorher Prognosen erstellt. Unterschiedliche Annahmen (Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung), Hypothesen (Zuwanderungen) und verschiedene Zeithorizonte führten zu sehr divergierenden Ergebnissen der durchgeführten Prognosen. Deutschland hatte nach diesen Prognosen ein Zuwanderungspotential von 23.000 bis 390.000 Menschen (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 43). Im Vereinigten Königreich (UK) wurde eine viel geringere Anzahl an Zuwanderungen prognostiziert als sich letztlich herausstellte (Galgóczy, Leschke und Watt 2011, S. 19). Die Prognosen beliefen sich auf jährlich 5.000-13.000 Menschen bis 2010. Tatsächlich haben seit der Erweiterung mehr als 700.000 Bewohner der EU-8 Länder (alle beigetretenen Länder außer Zypern und Malta) eine Registrierung beantragt. Für die Schätzung fehlten daher ebenfalls gute Datengrundlagen, da keine Kenntnisse vorlagen, wieviele Menschen bisher aus den Erweiterungsländern ins UK einwanderten. Es wurden deshalb Erhebungsdaten verwendet. Es wurde angenommen, dass sich die Anzahl von Immigranten, die wieder in ihr Heimatland zurückkehren, genauso verhalten wird wie in der Vergangenheit (Galgóczy, Leschke und Watt 2011, S. 18).

Abweichungen der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes

Das Statistische Bundesamt führt seit 1951 Vorausberechnungen durch. In 2001 wurde untersucht, inwieweit sich die Prognosen bewahrheitet haben (Bretz 2001, S. 906). Ein Vergleich der bei den einzelnen Vorausberechnungen zu Tage getretenen Abweichungen vom tatsächlichen Verlauf macht deutlich, dass insbesondere abrupte Änderungen schwer vorhersehbar sind. Besonders auffallend war dies bei dem Mitte der 1960er Jahre einsetzenden drastischen und anhaltenden Geburtenrückgang und den Zuwanderungsschüben in der Zeit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Das Annahmegerüst orientierte sich primär an den jeweils zu Beginn der Rechnung gegebenen Verhältnissen und setzte häufig deren Konstanz voraus. Die Fehleinschätzungen haben sich jedoch teilweise kompensiert. Zudem wurde die Veränderung der Bevölkerungsstruktur gut abgebildet. Die Treffsicherheit verbesserte sich in jüngeren Jahren, weil Schätzungen realistischer vorgenommen wurden (Bretz 2001, S. 914).

Nicht zu vernachlässigen ist jedoch, dass Deutschland aufgrund einer effektiven Steuerung einige Zuwanderungswellen aufgefangen und verkraftet hat. „In den Nachkriegsjahren trug dazu auch eine explizite oder implizite Umsteuerung der Flüchtlings- und Vertriebenenströme weg von den besonders betroffenen Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bei“ (Heilemann, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Sieveking 2003, S. 24).

Prognosen in Städten

Die unterschiedlichen Entwicklungen in einer Großstadt und ihren einzelnen Quartieren erfordern zum einen Prognosen der gesamten Stadt, jedoch auch von einzelnen Teilräumen einer Stadt (Bertelsmann Stiftung 2006, S. 11; Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 5, 77). Die Abschätzung von Herausforderungen und zukünftigen Entwicklungen erfordert außerdem belastbare und langfristige Prognosen. Die Prognosen der einzelnen Städte unterscheiden sich bezüglich der Prognosezeiträume und der Detailtreue der Prognosedaten. Die Prognosezeiträume liegen zwischen zehn bis fünfzehn Jahren und in Einzelfällen zusätzliche Langfristprognosen bis 2050. In allen Städten werden kleinräumige Prognosen als erforderlich angesehen (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 78).

Prognosen sind einerseits in gewissem Maße notwendig, um eine Grundlage für Handlungsansätze zu bieten. Andererseits ist die Eintrittswahrscheinlichkeit beschränkt und die Planungsmaßnahmen folglich von Unsicherheit geprägt. Insbesondere in den letzten Jahrzehnten wurde deutlich, dass Zu- und Abwanderungen einen großen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung und folglich auch den demografischen Wandel ausüben. Wanderungen sind teilweise erheblichen Schwankungen ausgesetzt, da z.B. durch neue gesetzliche Rahmenbedingungen hohe Zuwanderungsraten oder auch eine Stagnation erfolgen können. Es ist deshalb nicht möglich, Wanderungsbewegungen verlässlich zu prognostizieren und so die Entwicklungsrichtung einer Stadt bezüglich des demografischen Wandels vorauszusagen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Prognosen überhaupt die geeigneten Hilfsmittel in diesem Zusammenhang darstellen.

3.2.2 Demografiemonitoring

Die Entwicklung von passgenauen Konzepten setzt eine fundierte Analyse der Ausgangssituation der Stadt und eine Identifizierung der Schwierigkeiten und der daraus entstehenden Handlungsfelder voraus (Bertelsmann Stiftung 2006, S. 11; Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 5, 77). Im 19. Jahrhundert etablierten sich Städtestatistiken und Stadtbeobachtungen in Deutschland. Sie dienten insbesondere politischem Handeln als Grundlage, so dass in den 1960er und 1970er Jahren Analysen und Prognosen eine rege Anwendung fanden. Zu dieser Zeit basierte die Entwicklungsplanung darauf, dass zukünftige Ereignisse ermittelt wurden und so auch feststanden (Adam und Othengrafen 2015, S. 6).

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Monitoring“ liegt nicht vor. Ursprünglich lässt sich der englischsprachige Begriff einerseits aus dem Substantiv „Monitor“, was Abhörgerät, Kontrollgerät oder Kontrollbildschirm bedeutet und andererseits aus dem Verb „to monitor“, übersetzt mit abhören oder überwachen, ableiten, bilden. „Monitoring“ könnte folglich als „Überwachung“ übersetzt werden. In der Praxis erfolgt jedoch keine einheitliche Verwendung von Monitoring, so dass Monitoringsysteme synonym mit den Bezeichnungen „Monitoring, Erfolgskontrolle, Evaluation, Controlling, Berichtswesen (Reporting) und Benchmarking“ verwendet wird. Dies liegt vermutlich an der engen Verbindung der Begriffe, so dass eine Trennung schwierig ist (Behnisch und Wille 2014, S. 344).

Die KGSt verwendet für Monitoring in Städten zur Überwachung des demografischen Wandels und somit der Bevölkerungsentwicklung und -struktur den Begriff „Demografie-monitoring“ (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 3,11), welches begrifflich in dieser Arbeit auch Verwendung findet. „Demografiemonitoring trägt dazu bei, Probleme und Handlungsbedarfe rechtzeitig zu erkennen und funktioniert insofern als Frühwarnsystem“ (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 3,7). Zudem sollte es mit Hilfe der Datenbeobachtung, -bereitstellung und -bewertung Entscheidungsgrundlagen verbessern. So soll Transparenz über die in einer Stadt aus demografischer Sicht verlaufenden Prozesse geschaffen werden (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 9). Die KGSt definiert Demografiemonitoring als eine

- regelmäßige (in definierten Intervallen),
- mehrdimensionale (mehrere Bereiche umfassende)

Beobachtung der Ausprägungen einer begrenzten Anzahl von Indikatoren (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 8).

Inbesondere Entwicklungen, wie z.B. der demografische Wandel, die sich kleinräumig, also bspw. in einem Stadtquartier auswirken, bedürfen der Anwendung von Monitoring-systemen. Sie dienen der Beobachtung kleinräumiger Entwicklungen, so dass ortsbezogene Bedürfnisse aufgedeckt und mit Hilfe empirischer Grundlagen Maßnahmen erarbeitet werden können (Pohlan und A. Kaiser 2015, S. 9; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 3; Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 85). Ein Monitoring, das speziell auf demografische Entwicklungen ausgerichtet ist, wird nicht in allen Städten verfolgt. Städte weisen die Aufgabe der Beobachtung verschiedenen Stellen zu, die sich mit der Thematik des demografischen Wandels beschäftigen (Deutscher Städtetag 2006, S. 11). Dazu zählen bspw. Stadtplanungs- oder Statistikstellen. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Ausprägungen der Entwicklungen in Städten und Quartieren sind individuelle Handlungsansätze von Bedeutung. Instrumente des Monitoring sind folglich ebenfalls an die örtlichen Bedürfnisse anzupassen (Behnisch und Wille 2014, S. 343; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

2010, S. 3).

Städte verwenden folglich auch unterschiedliche Monitoringmöglichkeiten, um Veränderungen in der Bevölkerung wahrzunehmen. Dazu werden unterschiedliche Darstellungsformen (z.B. Wohnungsmarktbeobachtungen, Demografieberichte bzw. Demografieatlas) gewählt oder die Städte bieten interaktive Darstellungen (z.B. Instant-Atlas), um die Bevölkerungszahlen transparent zu präsentieren. Häufig besteht ein Demografiemonitoring aus mehreren Elementen, beispielsweise aus einem Demografiebericht und einer interaktiven Anwendung im Internet. Im Ruhrgebiet haben die Dienststellen von Statistik und Stadtforschung von zwölf Städten das Gemeinschaftsprojekt „Demografiemonitor“ erarbeitet, um eine Datengrundlage zur Beobachtung des demografischen Wandels zu schaffen und regionale Entwicklungen zu erkennen sowie zu vergleichen (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Statistikstellen der Metropole Ruhr 2015). Dazu wurde eine gemeinsame Veröffentlichungsreihe zum Demografiemonitoring erstellt, in der Indikatoren mit Texten, Grafiken und Tabellen präsentiert werden. Zusätzlich können Daten und Kennzahlen zur Bevölkerungsentwicklung in einem Demografieatlas als interaktives Informationsinstrument dargestellt werden.

In manchen Städten sind differenzierte Statistiken zum Status-quo und der bisherigen Entwicklungen der Bevölkerung vorhanden. Sie differenzieren zwischen gesamtstädtischer und Stadtteilebene (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 78). Bevölkerungs- und Altersgruppen sollten differenziert betrachtet werden (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 85). Für die Auswertung kleinräumiger Entwicklung sollten nicht-aggregierte Daten bezogen werden, da so verschiedene Möglichkeiten der Auswertung für z.B. Quartiere zur Verfügung stehen. Hierfür könnten bspw. Einwohnerdaten aus dem amtlichen Melderegister dienen (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 12). Die statistischen Daten können nicht unmittelbar Handlungsbedarfe liefern, sondern diese sind politisch zu bewerten und darauf basierend weitergehend zu analysieren, um dann Aktionen hervorzurufen (Pohlan und A. Kaiser 2015, S. 13). Angemessene Indikatoren, die vergleichbar und aussagekräftig sind, sollen verlässliche, valide und objektive Ergebnisse liefern (Pohlan und A. Kaiser 2015, S. 11). Die KGSt hat ein begrenztes Indikatorenset entwickelt, das Transparenz für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit liefern soll (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 7). Städte könnten folglich das Indikatorenset nutzen und sich daran orientieren. Die Indikatoren richten sich nach den vier Komponenten des demografischen Wandels (siehe Kapitel 2.1). Indikatoren sind deshalb bspw. die allgemeine Fruchtbarkeitskennziffer, Quotienten wie Alter und Jugend, Wanderungssalden und Anteile alleinerziehender Haushalte oder Alleinlebender (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 19). Folgende Schritte wurden von der KGSt als wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung identifiziert (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement 2010, S. 3):

- Klärung der Zielsetzung für die Einführung eines Demografiemonitoring
- Konsensfindung über die im Demografiemonitoring zu verwendenden Indikatoren
- Festlegung einer Datenbasis
- Datenerhebung und -auswertung
- Festlegung der für die Datenerhebung und -auswertung zuständigen Stellen

Zusätzlich hat der Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt) einen Indikatorenkatalog zum demografischen Wandel erstellt. Dieser stellt eine Orientierung für die Aufbereitung und Analyse vergleichbarer Daten zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung zur Verfügung (Verband Deutscher Städtestatistiker 2011, S. 3).

Ein Monitoring gesellschaftlicher Problemstellungen braucht für eine erhöhte Aussagefähigkeit nicht nur quantitative, sondern auch ergänzende qualitative Daten (Behnisch und Wille 2014, S. 356). Neben den Möglichkeiten der Datenverarbeitung, die durch statistisch belegbare Indikatoren ein objektiv messbares Bild der Stadt ermöglichen, können qualitative Ansätze die Zahlen ergänzen (z.B. Befragungen oder Stadtbegehungen) (Adam und Othengrafen 2015, S. 6).

Viele Städte nutzen Monitoring, jedoch wird der Aufwand als hoch eingeschätzt und der Umgang als schwierig gesehen (Behnisch und Wille 2014, S. 349). Das Instrument bedarf deshalb noch einer Weiterentwicklung (Behnisch und Wille 2014, S. 353). Die erarbeiteten Ziele der Handlungskonzepte und deren Wirksamkeit sollten mit Hilfe einer Evaluation regelmäßig einer Überprüfung unterzogen werden. So kann eine Änderung, Ergänzung oder eine erneute Priorisierung erfolgen. In Städten ist die Thematik der Evaluierung ebenfalls verbesserungswürdig (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 5, 77, 80).

3.2.3 Handlungskonzepte

Die Anzahl der Kommunen, die sich mit den Folgen des demografischen Wandels auseinandersetzen, ist ansteigend. Die Ansätze der Bearbeitung sind jedoch aufgrund der Dringlichkeit und der Bereitschaft der Politik in den einzelnen Kommunen differierend (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 10). Zudem sind keine pauschalen Handlungskonzepte sinnvoll, sondern diese sind an die jeweilige demografische Entwicklung anzupassen (Meier 2005, S. 7).

Als erster Schritt zur Erstellung von letztlich kleinteiligen Maßnahmen ist eine umfassende Datenanalyse der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktsituation sowie -entwicklung entscheidend, die an die beteiligten Akteure kommuniziert wird. Nur so können die Folgen für eine Stadt herausgearbeitet werden. Bestehende Konzepte und Leitbilder sollten in die Zielsetzung integriert werden. Es ist zudem wichtig, dass die Ziele realistisch und klar bezeichnet werden. Konkrete Maßnahmen und Handlungsansätze können in dieser Phase

bereits eingebracht werden. Der Grad der Zielerreichung sollte im Prozessverlauf kontinuierlich kontrolliert werden. Dies bezieht auch Veränderungen der Handlungsansätze mit ein, wenn die Zielerreichung obsolet geworden ist (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 81). Die in manchen Städten dynamisch verlaufende Entwicklung des demografischen Wandels erfordert eine Aktualisierung der Handlungskonzepte. Insbesondere schrumpfende Städte sind gefragt, Perspektiven der unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen der Quartiere zu entwickeln. Selbst bisher nicht stark betroffene Kommunen sollten ihre Handlungskonzepte fortschreiben (Gödecke-Stellmann o.D., S. 15)

In Großstädten sind eine Vielzahl an kommunalen Handlungsfeldern aufgrund des demografischen Wandels tangiert. Die Erstellung integrierter und ressortübergreifender Handlungsstrategien mit einer Beteiligung der einzelnen Dezernate und auch externer Akteure sind gerade in Großstädten unerlässlich (Bertelsmann Stiftung 2006, S. 29). Die Diversität insbesondere von Großstädten lässt keine Aufstellung genereller Handlungsempfehlungen zu. Die lokalen Ausgangsbedingungen, Entwicklungsperspektiven, Handlungsressourcen und Gestaltungsspielräume sind nicht vergleichbar. Voraussetzung für die Erstellung von Maßnahmen ist die Berücksichtigung des Einzelfalls, der Rahmenbedingungen und der Potentiale einer jeden Stadt. Prioritäten und konkrete Handlungskonzepte können erst so entstehen (Bertelsmann Stiftung 2006, S. 25-26). FRÖLICH V. BODELSCHWINGH identifiziert folgende zentrale Elemente eines Gesamtkonzeptes (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 82):

- Status-quo der Bevölkerung
- Prognosen
- Zielvorstellungen (u.a. für die Bevölkerungsentwicklung)
- Priorisierte Handlungsfelder
- Benennung von konkreten Maßnahmen
- Benennung der beteiligten Akteure inklusive Verantwortlichkeiten
- Angestrebter Zeithorizont
- Finanzielle Ansätze

Ein Großteil der Städte erstellten langfristige und strategische geleitete Konzepte der Stadtentwicklungsplanung, anstatt kurzfristige ad-hoc Lösungen. „Immer mehr Städte [...] entwickeln umfassende gesamtstädtische Konzepte zum demografischen Wandel, die sektoralen Grenzen zwar nicht überwinden, jedoch versuchen, die einzelnen Fachpolitiken zusammenzubinden, um Synergien zu ermöglichen (Ressourcenschonung) und unkoordiniertes Handeln zu vermeiden“ (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 56). Kommunen ziehen hierbei zur Erarbeitung von Zielen bestehende Konzepte heran (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 56).

3.3 Zusammenfassung der Konflikte bei der Anpassung an den demografischen Wandel

Der bisherige Umgang mit dem demografischen Wandel zeigt auf, dass die Thematik individuelle Lösungen für jede Kommune erfordert und Kommunen deshalb auch unterschiedliche Herangehensweisen entwickelt haben. Der demografische Wandel bildet sich aufgrund der verschiedenen Rahmenbedingungen einer jeden Stadt und der möglichen Komponentenausprägung nicht einheitlich heraus. Eine Vereinheitlichung der organisatorischen Strukturen aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung, der Prozesse und der Handlungsempfehlungen ist nicht zielführend und sinnvoll. Um so wichtiger ist die Formulierung realitätsnaher und klarer Ziele, die im Bereich des demografischen Wandels erreicht werden sollen. Insbesondere in Großstädten sind aufgrund der Komplexität der Strukturen und des Verwaltungsaufbaus integrierte und ressortübergreifende Handlungsstrategien empfehlenswert. Diese sind im Rahmen eines flexiblen Prozesses, angepasst an die jeweiligen Rahmenbedingungen in einer Stadt, zu erarbeiten.

Allgemein basieren städtische Verwaltungen auf dem weberianischen Bürokratiemodell. Eine Weiterentwicklung aufgrund von Verwaltungsreformen ging von statten, jedoch konnte nicht jede negative Eigenschaft des Bürokratiemodells vermieden werden. Dies spiegelt sich u.a. in der Einlinienorganisation des Verwaltungsaufbaus und dem noch in abgeschwächter Form vorherrschenden Ressortdenken der einzelnen Stellen wider. Dies gilt es einerseits zu berücksichtigen und andererseits Lösungen hinsichtlich einer Verbesserung der Verwaltungsstruktur aufzuzeigen.

Das Neue und Kommunale Steuerungsmodell erfuhr keine vollständige Umsetzung, so dass hier auch u.a. noch Mängel in der Organisation, zwischen der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung, sowie bei dem Verhältnis von Verwaltung und Bürgern festgestellt werden können (siehe Kapitel 3.1.1). Problematisch ist das langfristig zu behandelnde Thema des demografischen Wandels und so auch der langfristigen Denkweise der Verwaltung. Die Politik denkt aufgrund der Wahlperioden eher kurzfristig, so dass sich kurzfristige und ständig ändernde Zielformulierungen der Politik ergeben können. Der Politik fehlt zudem eine richtige Einschätzung und das Verständnis der Entwicklungen des demografischen Wandels. Informationen werden unzureichend weitergegeben, so dass eine gewisse Konkurrenz zwischen Politik und Verwaltung entsteht. Eine Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik, sowie eine Rückendeckung der Politik ist jedoch wichtig, um gemeinsam umsetzungsfähige Handlungsempfehlungen aufzustellen. Der Einfluss des Bürgermeisters als Verwaltungschef und Politikvertreter und seine Einflussnahme auf relevante Akteure ist zu beachten. Ein gegenseitiges Verständnis der Politik und Verwaltung ist notwendig, um auf ein gemeinsames Ziel hinzuarbeiten. Verwaltung und Politik sind voneinander abhängig, so dass eine effiziente Zusammenarbeit zu ermöglichen ist.

Externe Akteure sind bswp. aufgrund von Finanzierungsmöglichkeiten einzubeziehen. Bei Mehrheitsparteien ist der Stellenwert des Fraktionsvorsitzenden nicht zu unterschätzen (siehe Kapitel 3.1.2). Die Politik kann informell als Projektauftraggeber z.B. für die

Handlungskonzepte fungieren. Die Bearbeitung des Konzepts kann durch eine Steuerungsgruppe mit der Ernennung eines Kümmerers erfolgen, so dass eine Aufgaben- und Kompetenzverteilung erfolgt. Eine detaillierte Betrachtung der zu beteiligenden Akteure ist unumgänglich, um alle wichtigen Aspekte einbeziehen zu können und ein effizientes Team zusammenzustellen. Es bestehen auch bereits Modelle für Steuerungskreisläufe, die es zu etablieren oder auch für den Zweck zur Anpassung an den demografischen Wandel weiterzuentwickeln gilt. Die schwierige Etablierung neuer Modelle in städtischen Verwaltung erfordert eine sanfte Herangehensweise in kleinen Schritten.

Die Persönlichkeit beteiligter Personen (z.B. Bürgermeister, Kümmerer, weitere Mitarbeiter der Verwaltung) führt zum Erfolg oder auch Misserfolg bei der Bearbeitung der Thematik. Die notwendige Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und der Politik erfordert kooperatives Verhalten. Eine gegenseitige Anerkennung und Aufmerksamkeit sind unumgänglich. Dem Kümmerer wird sowohl fachliches wie auch persönliches Engagement abverlangt, um erfolversprechende Prozesse gestalten zu können (siehe Kapitel 3.1.3). Im Prozess spielt die Persönlichkeit und Interaktion der Akteure eine wichtige Rolle, die als Rahmenbedingung zu verstehen ist und nur bedingt verändert werden kann, da kein Austausch von Mitarbeitern erfolgen kann.

Als Ergänzung zu den oben genannten organisatorischen und zwischenmenschlichen Faktoren zählen Hilfsmittel, die zur Erstellung von Handlungsempfehlungen führen. Zunächst müssen die Rahmenbedingungen, also die Ausprägung und Entwicklung des demografischen Wandels in einer Stadt, bekannt sein. Insbesondere der Blick in die Zukunft führt momentan noch zu Schwierigkeiten, da Städte mit Prognosen arbeiten. Prognosen können sich jedoch als unzuverlässig herausstellen, so dass Entwicklungen teilweise anders auftreten als prognostiziert. Zudem lassen sich Wanderungsbewegungen nur begrenzt voraussehen. Zudem können sich Prognosen mit mehr als fünf Jahren Zeithorizont als unrealistisch erweisen. Prognosen sind deshalb nur als Hilfsmittel anzusehen und nicht als fester Baustein auf dem alle weiteren Arbeiten aufbauen. Eine andere Möglichkeit der zukünftigen Entwicklungsrichtung einer Stadt ist erforderlich, da ohne Blick in die Zukunft keine Zielformulierungen stattfinden können.

Die Kontrolle der Entwicklungen erfolgt durch ein Monitoring, welches Kommunen insbesondere für kleinräumige Entwicklungen anwenden. Die zu anfangs erwähnte Individualität der Städte spiegelt sich auch bei den Instrumenten des Monitorings wider. Die Bedürfnisse einer jeden Stadt sind zu berücksichtigen und das Monitoring darauf anzupassen. Die KGSt entwickelte ein Indikatorenset, welches Städte anwenden können. Eine Evaluierung der Ziele und deren Wirksamkeit ist bisher noch verbesserungswürdig. Der Prozess des Monitorings bis hin zur Erstellung des Handlungskonzeptes ist als offener Prozess zu verstehen. Die Zielfindung, die Planformulierung und die Umsetzung erfordern eine parallele Bearbeitung mit allen relevanten Akteuren in enger Zusammenarbeit (siehe Kapitel 3.2).

4 Untersuchungen zum Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten

Die Anpassung an den demografischen Wandel findet auf verschiedenen Planungsebenen statt, wie z.B. auf europäischer, regionaler oder kommunaler Ebene. Auf kommunaler Ebene kann eine Unterscheidung ländlicher und städtischer Regionen erfolgen. Diese Arbeit konzentriert sich auf die städtische Ebene und begrenzt sich zudem auf Städte ab 50.000 Einwohner (ab größere Mittelstädte). Die Rahmenbedingungen (z.B. Trends) und Voraussetzungen (Verwaltungsorganisation und -umfang, Finanzen und Stadtgesellschaft) differieren in ländlichen und städtischen Kommunen. Ein Lösungsansatz, der alle Gemeindegrößen involviert, ist deshalb aufgrund der Unterschiedlichkeit nicht zielführend. Die Arbeit konzentriert sich aufgrund dessen auf größere Städte.

Städte erarbeiten Konzepte und realisieren Maßnahmen, um sich an den demografischen Wandel anzupassen (Christ und Linke 2014, S. 1). Das Vorgehen und der Umgang in den einzelnen städtischen Verwaltungen ist u.a. aufgrund unterschiedlicher Strukturen, der Personalanzahl und der Problemstellungen einzelfallbezogen. „Mehr denn je hängt es von den Engagierten in den Gemeinden ab, ob bestimmte Regionen eine Zukunft haben oder nicht.“ (Klingholz 2012, S. 1). Es gilt, einen aktuellen Stand der Herangehensweise zur Anpassung an den demografischen Wandel und letztlich die zu verzeichnenden Erfolge zu erschließen (Christ und Linke 2014, S. 1).

4.1 Die Vorgehensweise der empirischen Erhebung

In einem ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme des Umgangs mit dem demografischen Wandel in größeren Städten in Deutschland mittels einer schriftlichen Befragung vorgenommen. Ein vertiefter Kenntnisstand bezüglich der differierenden Situation und des Vorgehens hinsichtlich des demografischen Wandels und letztlich der Erstellung von Handlungskonzepten als Endprodukt auf städtischer Ebene ließ sich in einem zweiten Schritt mit Hilfe von leitfadengestützten Experteninterviews eruieren. Die Konzentration auf die Erstellung von Handlungskonzepten soll Rückschlüsse geben, wie Städte hierbei organisatorisch vorgehen.

4.1.1 Schriftliche Befragung

Wahl der Methode

Die standardisierte Befragung ließ eine Datenerhebung des Umgangs mit dem demografischen Wandel zu. Eine Unterscheidung wird hinsichtlich einer schriftlichen, mündlichen und Internet-Befragung vorgenommen. Eine E-Mail Befragung, wie hier vorgenommen, kann einer Internet-Befragung oder schriftlichen Befragung zugeordnet werden (Albers u. a. 2009, S. 51). Da die Städte den Fragebogen teilweise handschriftlich ausfüllten, erfolgt die Einstufung in diesem Fall jedoch in eine schriftliche Befragung. Fragebögen sind allgemein gekennzeichnet durch (Albers u. a. 2009, S. 51):

- eine festgelegte Anzahl an Fragen
- die Frageformulierung und
- die Anordnung der Fragen

Jede Stadt erhielt die gleichen eindeutigen Fragen, so dass Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Städten ausgewertet werden konnten.

Zielgruppe

Nach EISENHARDT ist für vergleichende Fallstudien eine Anzahl von vier bis zehn Fällen angebracht. Eine größere Anzahl führt zu einer erhöhten Komplexität bei der Auswertung (Eisenhardt 1989, S. 545). Aufgrund der hohen Unterschiedlichkeit in den Städten wird eine Anzahl von maximal zehn Fallstudien als ausreichend bewertet. Eine höhere Anzahl an Fallstudien würde aufgrund der Individualität der Städte keine weitreichenderen Erkenntnisse hervorbringen. Es gilt, eine gewisse Tendenz oder auch differierende Aussagen der Fragestellungen festzustellen.

Aufbau des Fragebogens

Aufbauend auf der Befragung des Deutschen Städtetages von 2006 (Mahnkopf 2006) erfolgte eine erneute Befragung, um einen aktuellen Stand für 2013 zu erhalten (siehe Anhang I). Es wurde nur auf Frage 1 des damaligen Fragebogens zurückgegriffen, da für die Bestandsaufnahme und Zielsetzung dieser Arbeit die weiteren Fragen als irrelevant eingestuft wurden. Sie gingen vertieft auf die Bereiche ein, mit denen sich die Städte befassen. In dieser Arbeit ist jedoch nur von Interesse, für welche Bereiche Konzepte aufgestellt wurden. Der Fragebogen wurde daher um passende Fragestellungen ergänzt und gliedert sich in drei Bereiche (siehe Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1: Aufbau des Fragebogens

Bereich	Beschreibung	Fragenzuordnung
Einführung	Einordnung der Stadt	Fragen 1-8
Hauptteil	Konzeptbezogene Fragestellungen, Maßnahmen und Monitoring	Fragen 9-23
Abschluss	Ausblick	Frage 24

Die Einführung dient zur Erfassung von Daten, um ggf. Rückschlüsse auf die Lage im Bundesgebiet und die Einwohnerzahl ziehen zu können. Im Folgenden werden Fragen zur Bevölkerungsentwicklung und der verwendeten Prognosen gestellt, um die demografische Situation der jeweiligen Stadt (wachsend, stagnierend oder schrumpfend) zu erfahren und eine Einordnung treffen zu können. Der Einführungsteil beinhaltet ebenfalls Fragestellungen, die aufzeigen wie die Stadt die Einleitung von Handlungskonzepten initiiert. Die Möglichkeiten, die Entwicklung bezüglich des demografischen Wandels „in die Hand“ zu nehmen, können sehr vielfältig sein. Aufgrund dessen besteht das Interesse darin, die einzelnen Methoden der Städte zu erheben.

Der Hauptteil behandelt inhaltlich die Abfrage, inwiefern und in welchen Bereichen bereits Handlungskonzepte zur Anpassung an den demografischen Wandel vorliegen. Es wird kein Augenmerk darauf gelegt, ob es sich hierbei um ein oder mehrere fachgebietsspezifische Konzepte oder ein Gesamtkonzept handelt, weil zunächst eine grobe Richtung in Erfahrung gebracht werden soll. Weitere Fragen behandeln den Aufwand zur Erstellung des Konzeptes und eruieren die Beteiligung Dritter, insbesondere der Bevölkerung. Zudem wird erfragt, ob sich aus dem Handlungskonzept Maßnahmen ableiten lassen und ein Monitoring entwickelt werden kann.

Unter dem letzten Punkt des Hauptteils wird nach einer geplanten Entwicklung weiterer Konzepte gefragt. So kann eruiert werden, ob eine Stadt in Bezug auf den demografischen Wandel eine große Veränderung erwartet und ob eine Priorisierung auf einen bestimmten Themenbereich vorliegt.

Abschließend können weitere Anmerkungen in einer offenen Frage formuliert werden. Hier können weitere Problematiken, die im Fragebogen nicht abgefragt wurden, oder Ergänzungen ausgeführt werden und neue Erkenntnisse für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit bringen.

4.1.2 Experteninterviews durch telefonische Befragung

Wahl der Methode

Die Wahl einer telefonischen Befragung liegt darin begründet, in einem 20 minütigen Gespräch vertiefende Erkenntnisse und interne Informationen zu gewinnen, die durch eine standardisierte Befragung nicht erfasst werden können. Die Ergebnisse der Interviews geben Rückschlüsse auf die von den Mitarbeitern oder auch der Stadt gesetzten Schwerpunkte bezüglich der einzelnen Fragestellungen. Problematiken in den Städten werden deutlich und können in die Analyse mit einfließen.

Telefonische Umfragen bergen Vor- und Nachteile zur Erreichung der Zielsetzung (Martens und Ritter 2008, S. 13, 16; F. Becker 2017; Gläser und Laudel 2010, S. 153-154).

Vorteile sind:

- Statusunterschiede zwischen Interviewer und Interviewten unsichtbar
- Konzentration auf die Sprache
- Kostenvorteile
- Teilnahme zeitlich eingespannter Personen

Nachteile sind:

- keine Kontrolle (Ablenkung des Interviewpartners, Aufmerksamkeit)
- geringere vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre
- Nonverbale Reaktionen nicht einsehbar
- keine visuellen Hilfsmittel möglich

Die Distanz zum Interviewpartner ist vorteilhaft hinsichtlich der äußerlichen Erscheinung, da sich beide Personen nicht sehen können. Es können keine Beurteilungen stattfinden, die das Gespräch ggf. negativ beeinflussen (z.B. Aussehen oder Kleidung). Die Sprache und Sprechweise sind bei einer telefonischen Befragung deshalb ausschlaggebend, da sie das einzig Wahrnehmbare für den Interviewten darstellen. Es entfallen Kosten der An- und Abreise, so dass Kostenvorteile entstehen. Telefonische Befragungen verlaufen ggf. schneller als bei face-to-face Interviews bzw. muss sich der Interviewte nur die Zeit für das Gespräch nehmen. Bezüglich der Änderung von vereinbarten Terminen besteht Flexibilität für den Befragten. Dadurch können zeitlich eingespannte Personen schneller einen Zeitpunkt für ein Interview finden oder der vereinbarte Termin kann kurzfristig verschoben werden.

Die Distanz führt jedoch auch zu einer unpersönlichen Atmosphäre. Durch auflockernde Fragen und einer Einleitung seitens des Interviewers kann jedoch die ungewohnte Situation gelöst werden. Nachteilig ist, dass der Interviewer nicht einsehen kann, inwiefern der Interviewte ggf. abgelenkt sein könnte. Es ist nicht bekannt, ob nebenbei andere Aufgaben erledigt werden und andere akustische Ablenkungen vorliegen. Gestik und Mimik

können nicht eingesehen werden, so dass nur anhand der Antwortweise des Interviewten zwischen den Zeilen gelesen werden kann. Bei Unverständlichkeiten können keine visuellen Hilfsmittel eingesetzt werden, die die Frage erklären könnten.

Trotz der Nachteile ist eine Entscheidung für die Methode des Telefoninterviews gefallen, weil das Ergebnis der Befragung nicht abhängig von nonverbalen Reaktionen oder der Möglichkeit der Anwendung von Hilfsmitteln war. Im Vergleich zu einem face-to-face Interview wurden keine Nachteile gesehen. Mit Hilfe der telefonischen Befragung konnten sehr kurzfristig Termine vereinbart und auch verschoben werden.

Die Experten wurden mittels eines nicht standardisierten Interviews mit Hilfe eines Leitfadens (siehe Anhang III) telefonisch befragt. Der Interviewleitfaden enthielt Fragen, die jeder Befragte möglichst beantworten sollte. Die Reihenfolge der Leitfragen und auch die Ausformulierung der Frage passten sich an den Einzelfall an. Aufgrund der Unbekanntheit des Wissens der Experten zur Thematik bot sich ein nicht standardisiertes Interview an. Es entstand ein natürlicher Gesprächsverlauf, der dem Interviewpartner eine Offenheit bei der Befragung ermöglichte und dem Interviewer Rückfragen erlaubte. Einzelfallbezogenes Wissen kann nicht durch standardisierte Befragungen gewonnen werden (Gläser und Laudel 2010, S. 37, 41-42). Der offene Leitfaden konzentrierte sich auf die Schwerpunkte der von den Städten erstellten Handlungskonzepte zur Anpassung an den demografischen Wandel, Kriterien flexibler Konzepte und die Wahrnehmung von Veränderungen in der Stadt bezüglich der Bevölkerungsentwicklung/ -zusammensetzung. Aufschlussreiche Informationen wurde auch bei der Abschlussfrage, inwiefern der Interviewte noch Ergänzungen zum Interview vornehmen möchte, gewonnen.

Das Interview wurde mit einem Tonband aufgezeichnet. Dies wurde den Befragten zu Anfang mitgeteilt und eine Einverständnis eingeholt. Auf die Anonymität wurde ebenfalls eingegangen. Die Aufzeichnung wurde vollständig transkribiert, so dass das Interview auch in Textform vorliegt und entsprechend bearbeitet werden kann. Transkriptionsregeln wie z.B. eine vollständige und wörtliche Transkription sowie die Angabe des jeweiligen Namens vor Antworten, fanden Anwendung (Mayring 2010, S. 55).

Zielgruppe

Durch die schriftlichen Befragungen konnten Kontakte zu Mitarbeitern der teilgenommen Städte geknüpft werden. Von den zehn schriftlichen Rückmeldungen stimmte jeweils eine Person aus neun Städten nach telefonischer Rücksprache einem Interview zu.

Als „Experte“ werden Personen bezeichnet, die über Spezialwissen in dem zu erfragenden Themenbereich verfügen (Gläser und Laudel 2010, S. 12; Martens und Ritter 2008, S. 10). Die Mitarbeiter sind der mittleren Hierarchieebene zuzuordnen, die in die Prozesse unmittelbar involviert sind und aufgrund ihrer Funktion über einen Überblick des Prozesses zur Bearbeitung des demografischen Wandels verfügen. Der Personenkreis verfügt aufgrund der erworbenen (langjährigen) Erfahrungen über explizite Kenntnisse

des dynamischen Prozesses (R. Kaiser 2014, S. 132).

Im Interview wurden sowohl „Betriebswissen“ als auch „Kontextwissen“ erfragt, wobei der Schwerpunkt auf zweiterem lag. Im ersten Fall bedeutet dies, dass der Experte selbst handelt und z.B. für einen Prozess verantwortlich ist (Meuser und U. Nagel 2009, S. 471). Er verfügt über Kenntnisse organisatorischer Prozesse zur Bewältigung der Demografieproblematik in seinem Aufgabenbereich (R. Kaiser 2014, S. 5). Im zweiten Fall verfügt der Experte über Kenntnisse und Sonderwissen aus einem Bereich, an welchem er beteiligt ist (Meuser und U. Nagel 2009, S. 471).

Auswertungsmethode

Die Experteninterviews wurden mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse nach GLÄSER und LAUDEL (Gläser und Laudel 2010, S. 203) ausgewertet und beurteilt (siehe Ablaufschema 4.1). Aufgrund der offen gestellten Fragen und einer geringen Standardisierung der Inhaltsanalysen ist eine statistische Datenerhebung nicht möglich. Aufgrund dessen wurde ein interpretatives Verfahren gewählt. Auf den Vorteil der Flexibilität bezüglich des Kategoriensystems nach GLÄSER und LAUDEL wird im weiteren Verlauf eingegangen.

Ferner wurde von den Verfahren der Hermeneutik abgesehen, da diese sich vielmehr auf die Interpretation und Auswertung von sinnhaltigen Texten konzentrieren (Kromrey 2002, S. 312). Die rekonstruierbare oder auch objektive Hermeneutik gibt durch eine Analyse von „Interaktionstexten“ objektive gesellschaftliche Strukturen wieder (Kromrey 2002, S. 313, 539). Die Hermeneutik dient dem Verständnis des Sinns oder der Auslegung eines Textes und nicht der Untersuchung von Sachverhalten aus einer Sammlung von Daten zur Entdeckung z.B. sozialer Strukturen (Kromrey 2002, S. 538). Das hermeneutische Verfahren wäre also für die Auswertung der Experteninterviews nicht zielführend, da bei diesem die Texte als Informationsträger für eine Interpretation dienen und erst die Auswertung dazu führt Schlüsse ziehen zu können (Kromrey 2002, S. 314).

Die qualitative Inhaltsanalyse ist in fünf Phasen aufgeteilt. Zunächst liegen theoretische Vorüberlegungen vor, die in diesem Fall die Forschungsfragen betreffen. Jede Forschungsfrage wird nach diesem Ablaufschema bearbeitet. Die einzelnen Fragestellungen werden durch vorliegende theoretische Ausarbeitungen untermauert.

Die Vorbereitung der Extraktion beinhaltet zum einen die formalen Charakteristika des Auswertungsmaterials. Dies sind die transkribierten Experteninterviews der neun Fallstudien. Weitere Materialien zur Auswertung im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse liegen nicht vor.

4.1 Die Vorgehensweise der empirischen Erhebung

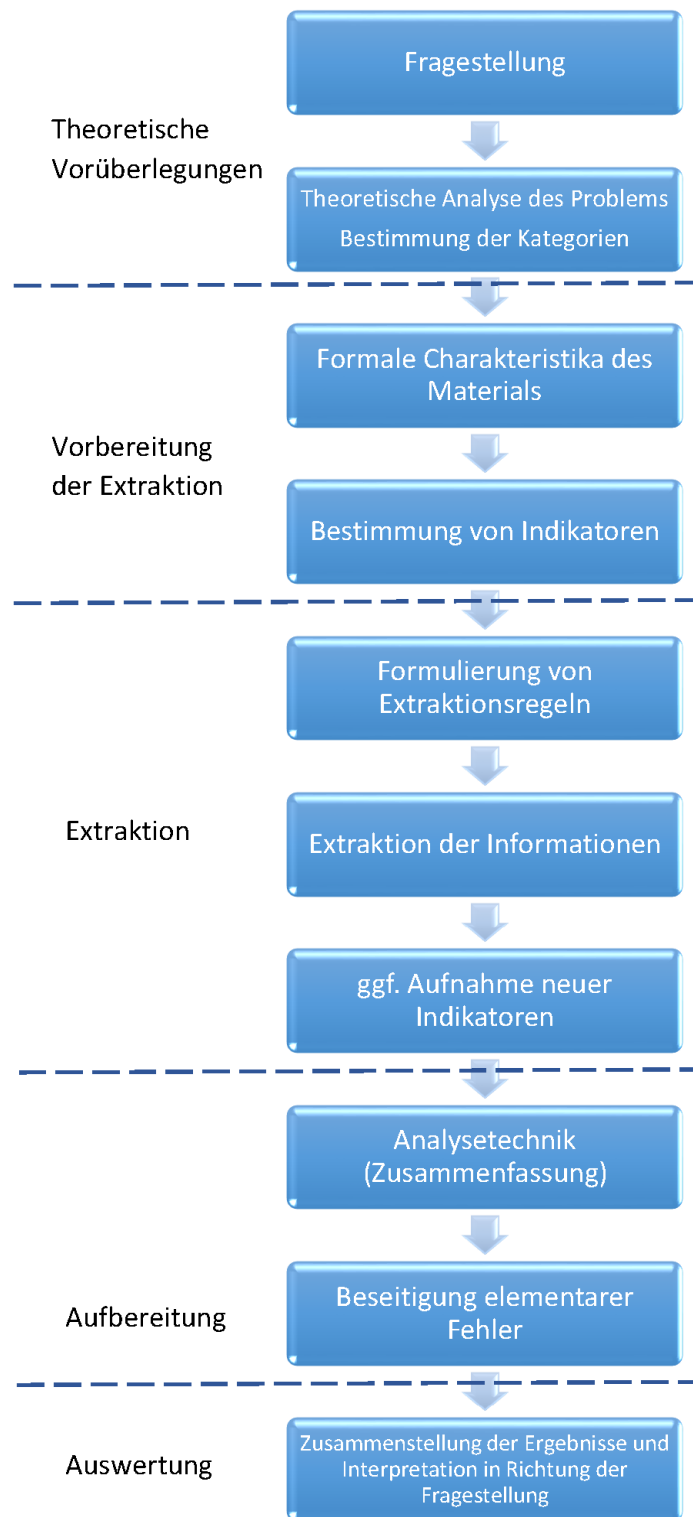


Abbildung 4.1: Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse
Quelle: angelehnt an Gläser et al. 2010, S. 203

4 Untersuchungen zum Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten

Zum anderen erfolgt die Bestimmung der Indikatoren, d.h. die Bildung von Kategorien, nach welchem die Aussagen der Interviews einsortiert werden. Die Bildung der Oberkategorien lehnt sich an den Aufbau der Difu Studie (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010) an, die sich mit der Thematik bereits 2010 befasste (siehe Abbildung 4.2). Für die Zielsetzung dieser Arbeit wurden „Strategien und Konzepte“ und „Datenbasis, Monitoring und Evaluation“ in „Hilfsmittel“ zusammengefasst. „Prozesssteuerung und Strukturen“ wurde in den „Organisatorischen Aufbau“ integriert.



Abbildung 4.2: Ober- und Unterkategorien der Difu Studie
Quelle: angelehnt an Frölich v. Bodelschwingh et al. 2010, S. 12-13

In diesem Fall wurden drei Oberkategorien gewählt, die jeweils wieder in Unterkategorien gegliedert wurden (siehe Abbildung 4.3).

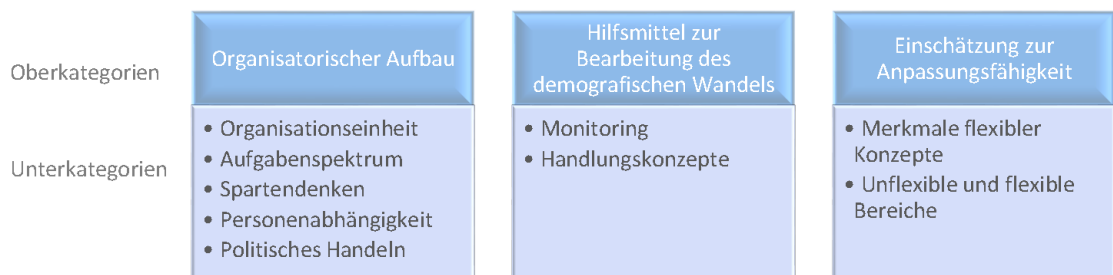


Abbildung 4.3: Ober- und Unterkategorien
Quelle: eigene Darstellung

4.1 Die Vorgehensweise der empirischen Erhebung

Der organisatorische Aufbau einerseits und die Hilfsmittel andererseits sollen näher untersucht werden, um letztlich Lösungsansätze in dieser Richtung zu finden. Zum einen zielen diese auf die verwaltungsinterne Organisation und andererseits auf entsprechende Hilfsmittel ab. Die Oberkategorie „Einschätzung zur Anpassungsfähigkeit“ wurde in der Difu Studie nicht behandelt und dient explizit dieser Ausarbeitung. Die Formulierungsdifferenzen der Ober- und Unterkategorien ist der Ausdrucksweise in den Experteninterviews geschuldet.

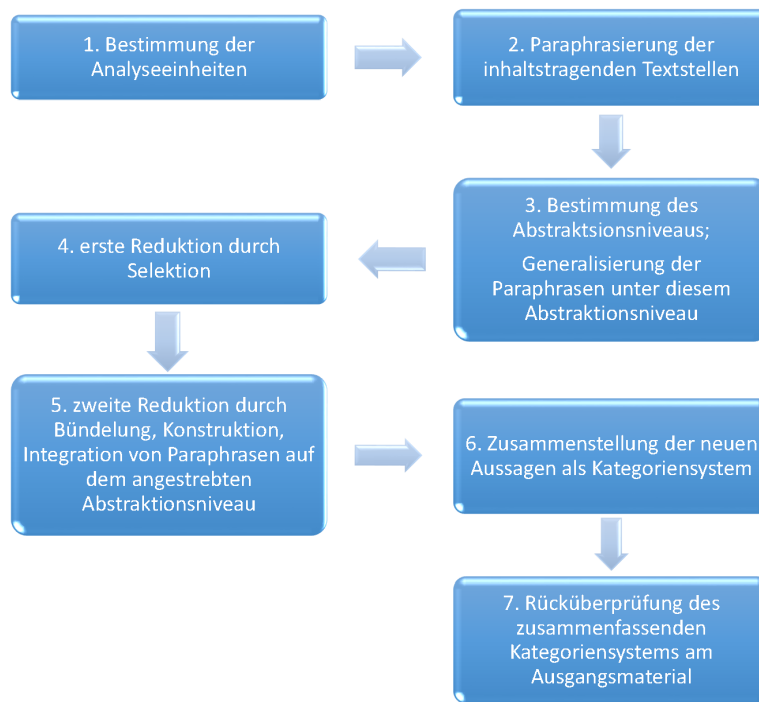


Abbildung 4.4: Ablaufmodell zusammenfassender Inhaltsanalyse

Quelle: angelehnt an Mayring 2010, S. 68

Die Extraktion beinhaltet letztlich die Einsortierung der Aussagen in die einzelnen Kategorien. Zuvor werden Extraktionsregeln festgelegt, die besondere Wichtigkeit erlangen, wenn mehrere Personen an der Extraktion beteiligt sind. Hier wurde die Sortierung von einer Person durchgeführt.

Die Besonderheit bei der qualitativen Inhaltsanalyse nach GLÄSER und LAUDEL ist, dass das Kategoriensystem im Verfahren angepasst werden kann (Gläser und Laudel 2010, S. 201). Sollte eine Aussage im Interview mit keiner der zuvor festgelegten Kategorien übereinstimmen, kann eine weitere Kategorie eröffnet werden. Die Offenheit der Analyse ist aufgrund der unterschiedlichen Aussagen und Schwerpunkte in den Interviews unabdingbar. Es können alle wichtigen Informationen entnommen und sinnvoll sortiert werden. Ein zuvor festgelegtes Kategoriensystem nach MAYRING ermöglicht dieses Vorgehen nicht und wäre in diesem Fall ungeeignet.

Die Aufbereitung beinhaltet die Analysetechnik, also die Zusammenfassung der zuvor einsortierten Aussagen bestehend aus kompletten Sätzen oder Absätzen. Dieser Schritt wird in weiteren sieben Schritten präzisiert (siehe Ablaufschema 4.4).

Es gilt zunächst, die Analyseeinheiten (Kodiereinheit, Kontexteinheit und Auswertungseinheit) zu bestimmen, d.h. welches der kleinste und größte Textbestandteil ist und welche Textteile nacheinander ausgewertet werden (Mayring 2010, S. 59). Die Analyseeinheiten wurden so gewählt, dass Sätze bis hin zu kompletten Absätzen, sofern sie inhaltlich die Thematik unterstützen, als Einheiten dienen.

Die extrahierten Textbestandteile wurden in einem zweiten und dritten Schritt paraphrasiert und abstrahiert, d.h. auf einen Satz oder auch nur ein Wort reduziert. Durch die Abstraktion konnten sich wiederholende Aussagen im vierten Schritt gestrichen und selektiert werden. Die Fallstudien trafen teilweise ähnliche Aussagen, die es in einem fünften Schritt zu bündeln galt. Es wurde so deutlich, welche Städte sich in ihren Meinungen und Äußerungen glichen oder differierten. Dies wird in einem sechsten Schritt tabellarisch mit Zuteilung zu den einzelnen Kategorien dargestellt. Als letzter Schritt erfolgt eine Kontrolle der reduzierten Aussagen anhand der Transkriptionen.

Nach der Analyse erfolgt eine erneute Kontrolle, um elementare Fehler aufzudecken und zu beseitigen. Dies betrifft die Einsortierung der Aussagen zu den korrekten Fallstudien und die vorgenommene Zusammenfassung. Als letzter Schritt erfolgt eine schriftliche Zusammenstellung und Interpretation der Ergebnisse, d.h. die Fragestellungen werden aufbauend auf den theoretischen Überlegungen und den Interviews beantwortet (siehe Kapitel 4.3).

4.2 Beschreibung der Fallstudien

Eine Auswertung der Fragebogen- und Interviewergebnisse bedarf einer näheren Betrachtung der teilgenommen Fallstudien, um z.B. Rückschlüsse auf bestimmte Typen oder Zusammenhänge zu erlangen. Einerseits wird die Unterschiedlichkeit und andererseits auch Gemeinsamkeiten der Städte deutlich.

Die Organisation zur Anpassung an den demografischen Wandel betrifft zum einen den Aufbau einer Verwaltung und zum anderen die Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik. Sie sind wichtige Komponenten einer erfolgreichen Kommunikation der Thematik innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Besonderheiten bei der Bearbeitung des demografischen Wandels können ebenfalls hinderlich sein, wenn sie in einer Stadt negativ ausgeprägt sind. Sie werden deshalb explizit herausgestellt.

4.2.1 Allgemeine Einordnung der Fallstudien

Es nahmen zehn Fallstudien an der schriftlichen Befragung und neun Fallstudien an den Experteninterviews teil. Aufgrund interner Informationen, die erfragt wurden, erfolgt eine Anonymisierung der Städte. Die Einwohnerzahlen bewegen sich zwischen 80.000 und 550.000 Menschen (siehe Tabelle 4.2).

Tabelle 4.2: Merkmale der zehn beteiligten Städte (Fallstudien)

Fallstudie	Bevölkerung Anzahl	Standort	Funktion	Entwicklung (2007-2012)
A	>500.000	Zentrum einer Metropolregion	Oberzentrum	Bevölkerungsanstieg um 6 Prozent
B	250.000-300.000	Zentrum der Region	Oberzentrum	Bevölkerungsanstieg um 6 Prozent
C	150.000-200.000	Zentrum der Region	Oberzentrum	Bevölkerungsanstieg um 5 Prozent
D	>500.000	Zentrum einer Metropolregion	Oberzentrum	Bevölkerungsanstieg um 4 Prozent
E	>500.000	Zentrum der Region	Oberzentrum	Bevölkerungsanstieg um 3 Prozent
F	150.000-200.000	Zentrum der Region	Oberzentrum	Bevölkerungsanstieg um 2 Prozent
G	150.000-200.000	Teil einer Metropolregion	Mittelzentrum	stagnierende Bevölkerungsentwicklung
H	150.000-200.000	Zentrum der Region	Oberzentrum	stagnierende Bevölkerungsentwicklung
I	150.000-200.000	Am Rande einer Metropolregion	Mittelzentrum	negative Bevölkerungsentwicklung
J	<100.000	Am Rande einer Metropolregion	Oberzentrum	negative Bevölkerungsentwicklung

Die Fallstudien wurden hinsichtlich ihrer Bevölkerungsentwicklung der letzten fünf Jahre als schrumpfend, stagnierend und wachsend kategorisiert. Die größten teilnehmenden Städte weisen eine positive Bevölkerungsentwicklung auf. In diese Kategorie fallen auch zwei kleinere Großstädte mit 150.000-200.000 Einwohnern.

Die Städte liegen in sieben verschiedenen Bundesländern (siehe Tabelle 4.3) und verfügen über unterschiedliche Standortvoraussetzungen. Metropolregionen und Zentren von Regionen sowie Städte in Verdichtungsräumen sind gleichermaßen beteiligt (Christ und Linke 2014, S. 2).

Tabelle 4.3: Verteilung der teilnehmenden Städte auf die Bundesländer

Bundesland	Anzahl der beteiligten Städte
Schleswig-Holstein	1
Niedersachsen	1
Nordrhein-Westfalen	3
Saarland	1
Bayern	1
Baden-Württemberg	1
Sachsen	1

Die Fallstudien sind als sehr unterschiedlich einzustufen und lassen sich nicht in generelle Kategorien fassen. Die Experten aus den neun Fallstudienstädten befassen sich alle mit der Thematik des demografischen Wandels und übernehmen bestimmte Funktionsbereiche (siehe Tabelle 4.4).

Tabelle 4.4: Interviewpartner

Stadt	Funktion	Experteninterview am
A	Abteilungsleitung der Stadtentwicklungsplanung	18.10.2013
B	Abteilungsleitung des Bereiches Stadtentwicklung, Regionalentwicklung und Statistik	21.11.2013
C	Leitung des Amtes für Stadtentwicklung	20.09.2013
D	Mitarbeit im Bereich Demografischer Wandel	18.09.2013
E	kein Interview	
F	Leitung der Projektgruppe zum Thema Demografischer Wandel	08.11.2013
G	Leitung der Abteilung generelle Planung	04.11.2013
H	Mitarbeit im Amt für Entwicklungsplanung, Statistik und Wahlen	11.10.2013
I	Mitarbeit Stadtplanungsamt - Sonderplanung	01.10.2013
J	Mitarbeit in der Geschäftsstelle demografischer Wandel	20.09.2013

Es handelt sich um Abteilungsleiter oder Mitarbeiter, die unterschiedlichen Abteilungen zugeordnet werden. Bei drei Fallstudien wurde der demografische Wandel in separate Arbeitsgruppen ausgegliedert und nicht einer Abteilung zugeteilt. Auch hier lassen sich keine generellen Aussagen treffen, da sie die Individualität widerspiegeln.

4.2.2 Verwaltungsorganisation

Die Bundesländer entscheiden über die Kommunalpolitik ihrer Gemeinden, da Gemeinden aufgrund der föderalistischen Struktur der Landesebene angehören. Das bedeutet, dass die Bundesländer die Rahmenbedingungen festlegen, wie z.B. den Umfang der Aufgaben der Gemeinden und das Institutionenarrangement. Die Aufsicht und Kontrolle der Gemeinden obliegt deshalb auch den Bundesländern (Kost und Wehling 2010, S. 7). Aufgrund der teilweise prekären finanziellen Situationen von einzelnen Gemeinden sind die politischen Gestaltungsspielräume eingeschränkt, weil sie sich zunehmend auf die zugewiesenen Pflichtaufgaben des Landes konzentrieren. Die Zuständigkeit der einzelnen Länder führt zu eigenen Kommunalverfassungen (Kost und Wehling 2010, S. 8). Aufgrund dessen ist es für die Anpassung an den demografischen Wandel von Bedeutung, welche Kompetenzen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat zukommen und wie der Vorgang der Zusammenarbeit bei Entscheidungen aussieht.

Der Rat als Verwaltungsorgan bestimmt zusammen mit dem Bürgermeister die Politik der Stadt. Die Bürger wählen in allen Flächenländern, also auch in den Fallstudien, den Rat und Bürgermeister in einer Direktwahl (Wehling 2010b, S. 353). Im folgenden werden zusammengefasst die Merkmale der Bürgermeister, des Gemeinderates und die Entscheidungsgewalt der einzelnen betroffenen Gemeindeordnungen beleuchtet, um Differenzen der einzelnen Fallstudien herausstellen zu können (siehe Tabelle 4.5).

Tabelle 4.5: Vergleich der Gemeindeordnungen

Quelle: Kost und Wehling 2003. S. 350-351

Gemeindeordnung	Wahlperiode Rat	Amtszeit Bürgermeister	Vorsitz im Rat	Rekrutierung des Verwaltungspersonals (Willensbildung)	Rekrutierung des Verwaltungspersonals (nach außen)
Baden-Württemberg	5	8	ja	Bürgermeister mit Rat	Bürgermeister
Bayern	6	6	ja	Rat	Rat
Nordrhein-Westfalen	5	5	ja	Bürgermeister	Bürgermeister
Saarland	5	8	ja	Bürgermeister mit Rat	Bürgermeister
Sachsen	5	7	ja	Bürgermeister mit Rat	Bürgermeister
Schleswig-Holstein (Städte)	4	6-8	nein	Bürgermeister	Bürgermeister

Baden-Württemberg

Ein Merkmal von Baden-Württemberg ist „ein starker Bürgermeister, der die wichtigsten Führungsfunktionen in seinem Amt bündelt“ (Wehling 2010a, S. 21). Seine Amtszeit beträgt acht Jahre, wobei oftmals zwei Amtsperioden die Regel sind (Wehling 2010a, S. 27). Seine Kompetenzausstattung und Führungsfunktionen heben ihn in eine zentrale Stellung. In allen Phasen der kommunalen Entscheidungsprozesse wohnt er dominierend bei. In der Entscheidungsvorbereitung beauftragt er die Verwaltung zur Erstellung der Vorlagen für die Sitzungen und führt eine Vorauswahl der Alternativen durch. Die Entscheidungsausführung ist in den Händen der Verwaltung und des Bürgermeisters als Chef der Verwaltung. Die Verantwortung obliegt somit dem Bürgermeister und ist klar geregelt (Wehling 2010a, S. 24). In Großstädten ist eine alleinige Führung durch den Bürgermeister nicht mehr möglich, so dass Aufgaben an die Beigeordneten abgegeben werden. Diese werden für acht Jahre vom Gemeinderat gewählt. Aufgabe des Bürgermeisters ist es hier, Interessenskonflikte zu beheben und sich ggf. durchzusetzen (Wehling 2010a, S. 25). In Baden-Württemberg besteht eine auffallend hohe Kontinuität der Zusammensetzung des Gemeinderates nach Wahlen. Gemeinderatsmitglieder sind meist in ihrem Ort schon vor den Wahlen bekannt und gewinnen durch ihre Mitgliedschaft einen noch höheren Bekanntheitsgrad. Die Parteizugehörigkeit spielt eine untergeordnete Rolle, da in diesem Fall die einzelnen Personen zählen. Vorteilhaft ist die gefühlte Unabhängigkeit der Mitglieder, da sie aufgrund ihrer Persönlichkeit gewählt wurden. Nachteilig sind Profilierungsversuche einzelner Mitglieder, die sich ggf. von der Mutterpartei trennen und eine Konkurrenzpartei bilden (Wehling 2010a, S. 30-31). Aufgrund der Zurückhaltung des Rates bei Entscheidungen des Bürgermeisters spielen insbesondere Vereine eine wichtige Rolle zur Anbringung von Interessen und deren Einbindung in den Entscheidungsprozess (Wehling 2010a, S. 34).

Bayern

Die Kommunal und Landespolitik sind in Bayern eng verbunden, sei es institutionell, informell oder personell. Das politische Gewicht der Spitzenverbände (Bayerischer Städtetag, Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Landkreistag und Verband der bayerischen Bezirke) ist beträchtlich. Die personelle Verknüpfung äußert sich in Form von Landtagsabgeordneten, die ebenfalls eine Mitgliedschaft in den Gemeinde- bzw. Stadträten und Kreistagen pflegen (Fuchs 2010, S. 44). Desöfteren bewerben sich Landtags- und Bundestagsabgeordnete für ein Amt als Oberbürgermeister (Fuchs 2010, S. 45). Der Gemeinderat besteht aus dem ersten Bürgermeister (Oberbürgermeister) mit Vorsitz und Stimmrecht, sowie den Mitgliedern. Er wird alle sechs Jahre neu gewählt (Fuchs 2010, S. 46). Die Geschäftsordnung erlässt der Gemeinderat und setzt vorberatende und beschließende Ausschüsse fest. Die Kompetenzabgrenzung erfolgt durch die Zuständigkeitsvermutung, d.h. dass sich die Zuständigkeiten des Bürgermeisters aus gesetzlichen Bestimmungen oder vom Rat übertragene Zuweisungen beziehen (Fuchs 2010, S. 45).

Nordrhein-Westfalen

Das Modell bzw. die Rolle des Bürgermeisters lehnt sich an die süddeutsche Ratsverfassung an. Der Bürgermeister besitzt im Rat Stimmrecht, jedoch ist er kein Mitglied des Rates. Er ist für die Leitung und Verteilung der Geschäfte in der Verwaltung zuständig. Zwei Funktionen sind wesentlich (Kost 2010, S. 237):

- er ist Chef der gesamten Verwaltung und
- er hat den Vorsitz im Rat und dem Hauptausschuss

Der Bürgermeister bereitet folglich die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vor und führt diese auch aus. Zudem führt er Entscheidungen in allen Angelegenheiten durch, „die ihm vom Rat und von den Ausschüssen zur Entscheidung übertragen worden sind“ (Kost 2010, S. 237). Der Bürgermeister hat großen Einfluss auf kommunale Entscheidungsprozesse. Die Parteiorientierung ist im Gegensatz zur Person und seiner Persönlichkeit eher unwichtig. Das Bürgermeistermodell hat sich als erfolgreich erwiesen, wenn der Kandidat einerseits über verwaltungsfachliches Wissen und ein Auftreten verfügt, welches als bürgernah im Sinne von Offenheit, Redegewandtheit und Glaubwürdigkeit charakterisiert werden kann (Kost 2010, S. 239). Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt sechs Jahre (Kost 2010, S. 231, 238).

„Der Rat bzw. Gemeinderat entscheidet grundsätzlich in allen Angelegenheiten der Gemeinde, die das Gesetz nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen hat“ (Kost 2010, S. 240). Er führt alle Grundsatz- und Leitungsentscheidungen durch. Seine Aufgaben sind sehr umfangreich, so dass er auch die Verwaltung beauftragt, kontrolliert, sowie Richtlinien und Grundsätze vorgibt. Zudem ernennt er das Führungspersonal (Beigeordnete) und schafft durch Satzungen örtliches Recht (Kost 2010, S. 240). Der Rat hat folglich eine starke Stellung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass aufgrund der ehrenamtlichen Mitglieder des Rates die Kontrolle über die Verwaltung erschwert ist. Die Verwaltung ergreift deshalb oft die Initiative über Vorlagen und Anträge, so dass die Steuerungsfähigkeit erheblich sein kann. Der Rat wird für fünf Jahre gewählt (Kost 2010, S. 241).

Konfliktsituationen zwischen Bürgermeister und Rat können entstehen, wenn der Bürgermeister einer anderen Partei angehört als die Parteienmehrheit im Rat. In dieser Situation mit zusätzlich schwieriger Haushaltssituation können sich Bürgermeister durchsetzen und handlungsfähig bleiben, wenn sie über gute verwaltungsfachliche Kenntnisse verfügen (Kost 2010, S. 253).

Saarland

Rat und Bürgermeister sind abgegrenzte Aufgabenbereiche zugewiesen, so dass konkurrierende Zuständigkeiten ausgeschlossen werden. Beide haben die gleiche demokratische Legitimation inne und sind rechtlich gleichgewichtig. Dem Gemeinderat kommt keine Allzuständigkeit zugute und ihm obliegt kein Kontroll- und Auskunftsrecht. Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt acht Jahre. Er ist Vorsitzender des Gemeinderates und der Ausschüsse, jedoch ohne Stimmrecht (Wohlfarth 2010, S. 274). Er ist verantwortlich für

eine neutrale Steuerung der Beratungs- und Entscheidungsprozesse (Wohlfarth 2010, S. 277). Er leitet die Verwaltung und organisiert diese (Geschäftsverteilung, Dienstposteneinteilung). „In der saarländischen Bürgermeisterverfassung läuft jeder Kontakt zwischen Organisationseinheit und Gremien über den Bürgermeister und umgekehrt. Dies fordert die sogenannte Mediatstellung des Bürgermeisters.“ Er versammelt den Gemeinderat und die Ausschüsse und legt die Tagesordnung fest. Die Ausführung der gefällten Entscheidungen in den Gremien obliegt dem Bürgermeister in Form eines formellen und materiellen Prüfungsrechtes (Wohlfarth 2010, S. 275).

Die Selbstverwaltungsaufgaben sind aufgrund der dualistischen Bürgermeisterverfassung im Saarland gleichgewichtig auf den Gemeinderat und den Bürgermeister verteilt (Wohlfarth 2010, S. 275). Nur in Bezug auf die Innenkompetenz des Gemeinderates erlangt er einen Kontroll- und Auskunftsanspruch gegenüber dem Bürgermeister (Wohlfarth 2010, S. 277). Die Anzahl der Ausschüsse legt der Rat für eine Wahlperiode fest (Wohlfarth 2010, S. 277). Der Gemeinderat hat eine Amtszeit von fünf Jahren inne (Wohlfarth 2010, S. 276).

Die Abwesenheit des Bürgermeisters wird von den Beigeordneten vertreten, so dass diese bei einer Arbeitsteilung innerhalb der Verwaltung mitwirken. Ihre Amtszeit beträgt zehn Jahre. Sie sind auf die Dienstanweisungen und Einzelanordnungen des Bürgermeisters angewiesen. Der erste Beigeordnete übernimmt die tatsächliche und/oder rechtliche Verhinderungsververtretung des Bürgermeisters und übernimmt somit dessen gesamte Funktion (Wohlfarth 2010, S. 276).

Sachsen

Der Bürgermeister steht dem Rat vor und bereitet die Sitzungen vor. Er ist in der Funktion als Leiter der Verwaltung für die Durchführung der Beschlüsse verantwortlich. Er fungiert zudem als Verbindung zwischen Verwaltung und Rat. Aufgrund seiner Leitungsfunktion verfügt der Rat über keine Weisungsbefugnis gegenüber der Verwaltung, so dass dem Bürgermeister eine große Eigenverantwortung und ein hoher Gestaltungsspielraum zukommt (Rehfeld-Staudt und Rellecke 2010, S. 292). Bürgermeister verfügen über eine Amtszeit von sieben Jahren und die Ratsmitglieder von fünf Jahren (Rehfeld-Staudt und Rellecke 2010, S. 298).

Der Gemeinderat entscheidet prinzipiell über alle Angelegenheiten der Gemeinde, es sei denn, der Bürgermeister ist per Gesetz ermächtigt oder der Rat hat ihm Aufgaben übertragen. Der Gemeinderat kontrolliert zudem die Realisierung seiner Beschlüsse und fordert bei Bedarf die Beseitigung von Missständen (Rehfeld-Staudt und Rellecke 2010, S. 292).

Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wird der Gemeinderat als „Stadtrat“ bezeichnet. Der Bürgermeister und der Stadtrat werden jeweils für fünf Jahre gewählt. Der Vorsitzende des Stadtrats wird als Bürgervorsteher bezeichnet und in kreisfreien Städten als Stadtpräsident (Kellmann 2010, S. 329). Der Bürgermeister hat eine beratende Stimme im Stadtrat, jedoch

kann er dort Beschlussanträge stellen (Kellmann 2010, S. 329-330).

Dem Hauptausschuss kommt eine zentrale Stellung in kreisfreien Städten, den Kreisen und allen Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister zu, da eine eindeutige Trennung von Politik und Verwaltung besteht. Er überwacht die Verwaltung und koordiniert die Arbeit der anderen Ausschüsse. Er fungiert als Dienstvorgesetzter des Bürgermeisters. Dieser ist Mitglied des Hauptausschusses, jedoch ohne Stimmrecht und Vorsitz (Kellmann 2010, S. 330).

Die kurze Darstellung der Gemeindeordnungen verdeutlicht die Unterschiede der Stellung von Bürgermeister, Rat und Ausschüssen. Selbst die Amtszeiten variieren zwischen 5-8 Jahren bei den Bürgermeistern und die Wahlperioden des Rates zwischen 4-6 Jahren. Der Lösungsansatz für eine erfolgreiche Anpassung an den demografischen Wandel erfordert eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Einflussnahmen hinsichtlich der beteiligten Akteure und deren Stellung in einem Team.

4.2.3 Demografietypen

Die Bertelsmann Stiftung hat im Rahmen des Projekts „Wegweiser Kommune“ online ein Informationssystem für Kommunen zu verschiedenen Themen erstellt. Hier wurden u.a. auch Konzepte und Handlungsempfehlungen zum Demografischen Wandel erarbeitet, sowie neun Demografietypen deutscher Städte aufgestellt (Bertelsmann Stiftung 2016e). Die unterschiedlichen Typen wurden mit Hilfe von Indikatoren, wie z.B. Anteil der Einpersonenhaushalte, Bildungswanderungen und Medianalter gebildet (Bertelsmann Stiftung 2016a):

- Demografietyp 1 - Stabile ländliche Städte und Gemeinden
- Demografietyp 2 - Zentren der Wissensgesellschaft
- Demografietyp 3 - Prosperierende Kommunen im Umfeld dynamischer Wirtschaftszentren
- Demografietyp 4 - Wohlhabende Kommunen in ländlichen Räumen
- Demografietyp 5 - Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen
- Demografietyp 6 - Stabile Mittelstädte
- Demografietyp 7 - Wirtschaftszentren mit geringerer Wachstumsdynamik
- Demografietyp 8 - Stark alternde Kommunen
- Demografietyp 9 - Stark schrumpfende Kommunen mit Anpassungsdruck

Für die verschiedenen Typen wurden Merkmale, jedoch auch Potentiale und Handlungsansätze/ Empfehlungen ausgesprochen. Jede Kommune kann so die erforderlichen Handlungsansätze ablesen und in ihre Konzepte integrieren. Es ist jedoch auch zu beachten, dass eine Pauschalisierung der Demografietypen nicht vorgenommen werden kann. Selbst Städte eines Typs weisen Unterschiede auf und können bezüglich ihrer Handlungsansätze variieren. Die Demografietypen helfen eine gewisse Richtung aufzugreifen und

Städte zu kategorisieren.

Die Fallstudienstädte betreffen die Demografietypen 2, 7 und 8, wovon vier Fallstudienstädte Typ 2, drei Typ 7 und zwei Typ 8 zugeordnet werden. Im Folgenden werden die drei Typen anhand von Steckbriefen näher betrachtet. Die Unterschiede der drei verschiedenen Demografietypen können so herausgestellt und verglichen werden.

Die Steckbriefe beinhalten die Charakteristika, die Ausprägung des demografischen Wandels in Form von Haushaltsbildungsverhalten, Geburtenraten, Lebenserwartung und Wanderungsgewinnen (siehe auch Abbildung 2.1 in Kapitel 2.1) sowie die Herausforderungen und Handlungsansätze. Die Herausforderungen dienen der späteren Ausarbeitung des flexiblen Prozesskreislaufes als Grundlage.

Steckbrief für Demografietyp 2

(Bertelsmann Stiftung 2016b, S. 1-35)

Charakteristika

- Großstädte und kleinere Kommunen in ihrem Umland sowie Universitätsstädte
- Zentren hoch qualifizierter Arbeit
- Sehr starkes Bevölkerungswachstum durch hohe Wanderungsgewinne
- Hohe Einkommen und hohe Steuereinnahmen
- Soziodemografisch heterogen

Ausprägung des demografischen Wandels

- Zentren der Wissensgesellschaft
- Wirtschaftliche und demografische Wachstumsräume
- Standorte von Forschung und Entwicklung, hoch qualifizierter Dienstleistungen und Produktion
- Zielorte für Investitionen und Unternehmensansiedlungen
- Nationale und internationale Zuwanderung

Wanderungsgewinne

- Hohe Wanderungsgewinne, insbesondere junger Menschen

Haushaltsbildung

- Hoher Anteil der Einpersonenhaushalte
- Große soziale Unterschiede

Geburtenrate

- Ausgeglichenes Saldo in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung

Altersstruktur

- Anstieg des mittleren Alters um zwei Jahre

Herausforderungen

- Orientierung auf nachhaltige Stadtentwicklung
- Verbreiterung des Wohnungsangebots
- Sicherung des Arbeitskräfteangebots
- Umfassende Nutzung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien
- Einstellen auf alternde Bevölkerung
- Unterbringung und Integration von Migranten und Flüchtlingen
- Verhinderung sozialer Polarisierung
- Umbau der Mobilitätsträger
- Stärkere Einbindung der Bürger
- Regionale Abstimmung

Handlungsansätze

- Demografischen Wandel planvoll gestalten
- Wohnungsangebot vergrößern
- Siedlungsstrukturen nachhaltig entwickeln
- Standortqualität erhalten und ausbauen
- Wohn- und Lebensqualität sichern
- Migranten integrieren
- Bürgergesellschaft stärken
- Kooperationskultur ausbauen

Steckbrief für Demografiety 7

(Bertelsmann Stiftung 2016c, S. 1-36)

Charakteristika

- Wirtschaftszentren, Universitätsstädte und Umlandgemeinden
- Geringe wirtschaftliche Dynamik
- Sehr hohe Einwohnerdichte, viele Einpersonenhaushalte
- Viele Hochqualifizierte am Arbeitsort und am Wohnort
- Niedrige Einkommen, geringe Kaufkraft
- Hohe Sozillasten
- Angespannte Haushaltslage

Ausprägung des demografischen Wandels

- Wichtige Wirtschaftszentren
- Wirtschaftliche und demografische Entwicklung wenig dynamisch
- Hoher Anteil der Arbeitsplätze für Hochqualifizierte
- Prekäre finanzielle Situation der kommunalen Haushalte

Wanderungsgewinne

- Wanderungsgewinne junger Menschen (Bildungswanderer)
- Geringe Gewinne anderer Altersklassen, Verluste bei der Familienwanderung

Haushaltsbildung

- Hoher Anteil der Einpersonenhaushalte
- Sozial und ethnographisch heterogene Bevölkerung

Geburtenrate

- Mehr Sterbefälle als Geburten

Altersstruktur

- Anstieg des mittleren Alters um zwei Jahre

Herausforderungen

- Stabilisierung der Einwohnerzahlen
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit
- Sicherung der Attraktivität als Wohnstandort
- Umfassende Nutzung digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien

- Verhinderung sozialer Polarisierung
- Unterbringung und Integration von Migranten und Flüchtlingen
- Einstellen auf alternde Bevölkerung
- Stärkere Einbindung der Bürger
- Ausbau der Kooperationen

Handlungsansätze

- Demografischen Wandel planvoll gestalten
- Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stärken
- Siedlungsentwicklung auf Bestandssicherung konzentrieren
- Daseinsvorsorge und Anpassung der Infrastrukturen sichern
- Bürger in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse einbinden
- Heimatbindung von Kindern und Jugendlichen fördern
- Soziale Chancen fördern
- Flüchtlinge und Zuwanderer integrieren
- Kommunale Leistungs- und Handlungsfähigkeit sichern
- Regionale Kooperation ausbauen

Steckbrief für Demografiety 8

(Bertelsmann Stiftung 2016d, S. 1-33)

Charakteristika

- Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen
- Abwanderung junger Menschen
- Geringe Kaufkraft und hohe Armutsquoten
- Angespannte finanzielle Situation der Kommunen

Ausprägung des demografischen Wandels

- Verstärkter Alterungsprozess durch einen geringen Anteil an Familien mit Kindern und Wegzug junger Menschen
- Schlechte materielle Situation der Bevölkerung und finanzielle Situation der Kommunen
- Heterogene wirtschaftliche Struktur und heterogene Siedlungsstruktur

Wanderungsgewinne

- Sehr geringe Wanderungsgewinne, insbesondere hohe Verluste junger Menschen

Haushaltsbildung

- Geringes Einkommensniveau der Privathaushalte
- Hohe Armutsquoten und Arbeitslosigkeit
- Ausgeprägte soziale Probleme

Geburtenrate

- Geringe Geburtenrate

Altersstruktur

- Bis 2030 ein Drittel der Bevölkerung über 65 Jahre
- Relatives Wachstum mit ca. 40 Prozent bei Hochbetagten

Herausforderungen

- Planvolle Gestaltung des demografischen Wandels
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Nachhaltige Siedlungsentwicklung
- Stärkung der Ortsbindung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- Förderung sozial benachteiligter Gruppen

- Anpassung der Infrastrukturen und Sicherung der Daseinsvorsorge
- Sicherung der Mobilität
- Aufwertung der IKT-Infrastruktur
- Unterbringung und Integration von Migranten und Flüchtlingen
- Sicherung der kommunalen Leistungs- und Handlungsfähigkeit
- Einbindung von Bürgern in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse
- Stärkung regionaler Kooperation und Ausbau von Partnerschaften

Handlungsansätze

- Demografischen Wandel planvoll gestalten
- Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stärken
- Siedlungsentwicklung auf Bestandssicherung konzentrieren
- Daseinsvorsorge und Anpassung der Infrastrukturen sichern
- Bürger in Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse einbinden
- Heimatbindung von Kindern und Jugendlichen fördern
- Soziale Chancen fördern
- Flüchtlinge und Zuwanderer integrieren
- Kommunale Leistungs- und Handlungsfähigkeit sichern
- Regionale Kooperation ausbauen

Die betrachteten Demografietypen unterscheiden sich hinsichtlich der Ausprägung des demografischen Wandels und der hieraus resultierenden Konsequenzen sehr. Bei den Fallstudien handelt es sich folglich um stark wachsende bis stark alternde Städte mit variierenden Herausforderungen und Handlungsansätzen. Die unterschiedlichen Demografietypen verdeutlichen die Differenzen und somit die Bedürfnisse der einzelnen Städte.

4.3 Anpassung an den demografischen Wandel in größeren Städten

4.3.1 Der organisatorische Aufbau innerhalb der Verwaltung zur Bearbeitung des demografischen Wandels

Die Ergebnisse der Fragebögen (siehe Anhang II) und Experteninterviews sind u.a. vor dem Hintergrund der Forschungsfrage

Wie sind Städte momentan organisiert, um sich an die Entwicklung des demografischen Wandels anzupassen?

zu betrachten. Die Auswertungen orientieren sich an den festgelegten Ober- und Unterkategorien (siehe Kapitel 4.1.2). Die Zusammenführung vorliegender Ergebnisse und der hier vorgenommenen Auswertungen, sowie Rückschlüsse erfolgen jeweils in einem Zwischenfazit.

Organisationseinheit

Der organisatorische Aufbau in Städten zur Bearbeitung der Thematik des demografischen Wandels weist Unterschiede und Gemeinsamkeiten auf. Für die späteren Lösungsansätze ist ausschlaggebend, wie die Organisationseinheiten gestaltet und welche Akteure beteiligt sind.

Die Fragebogenaktion und Experteninterviews zeigen auf, dass sich alle Fallstudien mit der Thematik des demografischen Wandels auseinandersetzen. Die Städte beschäftigen sich demnach je nach demografischer Situation mit den weiteren Entwicklungen und den Folgen des Bevölkerungszuwachses, -stagnation oder -schrumpfung, sowie den weitergehenden Auswirkungen des demografischen Wandels. Eine Unterteilung des organisatorischen Aufbaus erfolgt in:

- Zuständige Verwaltungseinheit
- Arbeitsgruppe
- Externe Akteure
- Regelmäßige Treffen

Zuständige Verwaltungseinheit

Das Thema „Demografie“ wird in den Fallstudien nicht in einer separaten Stabsstelle, sondern von zuständigen Verwaltungseinheiten bearbeitet und geleitet (siehe Frage 9 des Fragebogens). Fallstudie A machte im Fragebogen hierzu keine Angaben, jedoch wurde im Experteninterview deutlich, dass eine Verwaltungseinheit den Prozess des Stadtentwicklungskonzeptes mit den demografischen Rahmenbedingungen koordiniert (Fallstudie A).

Die zuständigen Verwaltungseinheiten lassen sich in

1. Regional-/Stadtplanung, Stadtentwicklung (fünf von neun Städten)
2. Andere Ämter als Stadtplanung
3. Gesonderte Unterstützung (Sonderthematik)

einteilen (siehe Frage 9 des Fragebogens). Der Beginn der Beschäftigung mit der Thematik in einer Verwaltungseinheit ist in den Fallstudien sehr unterschiedlich. Der Beginn reicht von 2001-2011, wobei der Hauptbereich zwischen 2005-2011 liegt.

Arbeitsgruppe (AG)

In allen Fallstudien wurden eine oder mehrere AGs zur Bearbeitung der Thematik des demografischen Wandels gegründet (siehe Abbildung 4.5). Ein oder zwei Personen führen die aus unterschiedlichen Mitgliedern bestehende AG (Referent). Der Referent der AG koordiniert die einzelnen Verwaltungseinheiten, wie z.B. Terminkoordinationen (Fallstudien A-D und F-J).

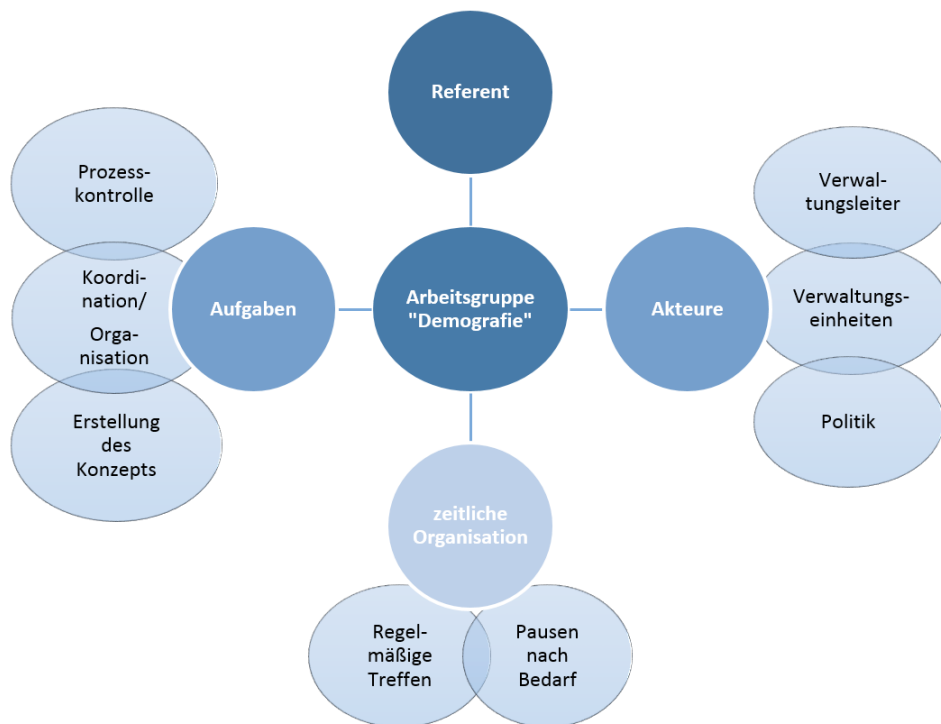


Abbildung 4.5: Arbeitsgruppe zur Bearbeitung der Thematik des demografischen Wandels
Quelle: eigene Darstellung

Involviert sind verschiedene Verwaltungseinheiten einer Stadt, die durch Verwaltungsleiter, Amtsleiter, Stabsstellenleiter oder Sachbearbeiter vertreten sind (Fallstudien A-D und F-J) (Christ und Linke 2014, S. 5). In einer der größeren Städte sind 15 Ämter in der

AG involviert (Fallstudie B). Bei den beteiligten Fachbereichen/ Verwaltungseinheiten handelt es sich bei den Fallstudien u.a. um:

- Planungsamt (u.a. Tiefbauamt)
- Wohnbauförderungsamt, Immobilienmanagement
- Personalamt
- Finanzverwaltung
- Statistikabteilung
- Jugendamt
- Sozialplanung
- Vertreter für Menschen mit Migrationshintergrund

Je nach Themenbearbeitung und -bereich können die Mitglieder im Laufe der Zeit variieren (Fallstudien A, F und H).

Externe Akteure

Externe Akteure werden in diesem Zusammenhang als Personen bezeichnet, die keiner Verwaltungseinheit zugehörig sind. In einer Fallstudie sind es Dritte, die über die Umsetzung von Maßnahmen entscheiden, da sie über die finanziellen Mittel verfügen (Fallstudie G). Externe Beteiligte werden nur in den Fallstudien A und G genannt, so dass die AGs maßgeblich intern besetzt sind. In Fallstudie B werden bewusst keine externen Personen einbezogen. Zudem wird in zwei Städten die Politik oder der Regionalverband miteinbezogen (Fallstudien D und H) (Christ und Linke 2014, S. 5). In Fallstudie J war die Integration der Politik schwierig, da allein die Benennung von Vertretern aus den einzelnen Fraktionen ein sensibles Thema darstellte.

Die Integration externer Beteiligter erfolgt folglich in den Fallstudien zurückhaltend. Überwiegend werden die Konzepte intern erarbeitet, wobei eine gemeinsame Strategieentwicklung am Anfang der Erstellung Kooperationen und Partnerschaften festigen würden. So kann frühzeitig eine Abstimmung unterschiedlicher Interessen gewährleistet werden (Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Hollbach-Grömig und Reimann 2010, S. 83).

Regelmäßige Treffen

Die AGs treffen sich nach Angaben von vier Fallstudien regelmäßig, um sich auszutauschen. Die Regelmäßigkeit wird jedoch unterschiedlich definiert, so dass es sich hierbei um Treffen in Dreimonatsabständen oder zweimal im Jahr handeln kann (Fallstudien A, B, F und J). Die Regelmäßigkeit oder ein Treffen an sich ist in manchen Fallstudien abhängig davon, ob ein Konzept fortgeschrieben werden soll oder eine „Ruhephase“ vorliegt (Fallstudien A, B, F und J) (Christ und Linke 2014, S. 5).

Aufgabenspektrum

Kenntnisse des Aufgabenspektrums der Organisationseinheit geben Aufschluss darüber, inwieweit sich die Fallstudien in der Bearbeitung ähneln oder unterscheiden. Die AGs nehmen in den Fallstudien unterschiedliche Aufgaben wahr (siehe Diagramm 4.6). In acht Städten koordiniert die AG bzw. die Mitarbeiter, die involviert sind, die aufkommenden Aufgaben (siehe Frage 10 des Fragebogens und Fallstudien A, B, H und I). Die AG entwirft Ideen und Konzepte (Fallstudien A, B, D, I und J). Erwähnt wurde auch, dass einzelne Abteilungen Fachkonzepte zu ihrem Themenkomplex erarbeiten und die AG die Konzepte in Zusammenarbeit mit den Abteilungen zu einem Handlungskonzept zusammen führt (Fallstudien A, F und H).



Abbildung 4.6: Aufgabenspektrum der Arbeitsgruppe
Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 10

Ressortdenken

Der demografische Wandel betrifft viele Bereiche, so dass von der überwiegenden Anzahl der Fallstudien eine Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen als unerlässlich angesehen wird (Fallstudien A-D und F-J).

In fünf Fallstudien konnte bzw. soll das Denken in Sparten aufgeweicht werden, so dass Abteilungen auch „über den Tellerrand schauen“ und eine Zusammenarbeit gefördert wird (Fallstudien A, D, F, G, I). In Fallstudie J liegt deutlicher als in den anderen Fallstudien ein Ressortdenken, auch Säulendenken genannt, der einzelnen Verwaltungseinheiten vor (Christ und Linke 2014, S. 5). Dies kann auch darin begründet sein, dass die befragte Person zunächst in der freien Wirtschaft tätig war und daraufhin in eine öffentliche Verwaltung eingetreten ist. Der Unterschied der Arbeitsweisen beider Bereiche kann dazu führen, dass das Ressortdenken als sehr deutlich wahrgenommen wird. Personen, die in

diese Struktur hineingewachsen sind, sehen ggf. eher eine Aufweichung, da ihnen der Vergleich der vorherigen Arbeitsweisen in der Verwaltung bekannt ist. Fallstudie B und F weisen darauf hin, dass jedes Dezernat aufgrund der Erstellung der Fachkonzepte seine eigene Sparte hat, jedoch ein Austausch erfolgt.

In den Aussagen der Experteninterviews bezüglich der Verbesserung der Zusammenarbeit liegen die thematischen Schwerpunkte zum einen in der zwischenmenschlichen Zusammenarbeit und der Vorgehensweise zur Erreichung eines Ziels. Einigkeit auf der Führungsebene ist wichtig, um u.a. eine gemeinsame Prioritätensetzung zu erlangen (Fallstudie J). In Fallstudie J wurde eine Person, die zuvor in der freien Wirtschaft tätig war, zur Leitung der Arbeitsgruppe eingesetzt. Aufgrund unterschiedlicher Meinungen und Denkweisen sind Kompromisse zu treffen und ein Kooperieren erforderlich (Fallstudien A und J). In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass Menschen unterschiedliche Denkweisen aufweisen und hierfür Verständnis eingebracht werden sollte (Fallstudien A und G). Dies kann durch ein interdisziplinäres Team mit verschiedenen Fachlichkeiten erreicht werden (Fallstudie A). In Fallstudie H funktioniert ein fachübergreifendes Informationsmanagement gut, so dass ein Austausch zwischen den Dezernaten erfolgt. Zudem ist der Mehrwert integrativer Arbeitsweisen an die Beteiligten kontinuierlich aufzuzeigen (Fallstudie A).

Auf organisatorische Aspekte wie Zuständigkeit und Aufgabenverteilung wird in den Experteninterviews nicht explizit eingegangen. Die Fallstudien sehen die Problematik folglich eher in zwischenmenschlichen Aspekten als in der Organisation der Arbeitsgruppe.

Politisches Handeln

Konflikte zwischen der Verwaltung und der Politik entstehen in den Fallstudien bei der Umsetzung von Maßnahmen und der Festlegung der einzelnen Schritte (Fallstudie H). Zudem sei die Priorisierung und letztlich die Entscheidung einzelner Schritte schwierig (Christ und Linke 2014, S. 6-7). Als Herausforderung stellt sich auch die von der Politik kurzfristig gewünschte Umsetzung von Maßnahmen und der eher mittel- bis langfristig arbeitenden Verwaltung (z.B. Stadtplanung bzw. -entwicklung) heraus (Fallstudien A, B, D, F, H und J) (Christ und Linke 2014, S. 6-7). Fünf Fallstudien gaben an, dass die Politik letztlich das Konzept beschließt (Fallstudien A, B, D, G und I). In Fallstudie J nahm die Politik das Handlungskonzept nur zur Kenntnis. In Fallstudien H sei es letztlich der Verwaltungsvorstand, der Entscheidungen in Abstimmung mit der Politik treffe. Die Vorgehensweise ist folglich divergent, so dass nicht generell ein Ratsbeschluss in den Städten in Bezug auf das Handlungskonzept vorliegt.

Die Zusammenarbeit mit politischen Gremien im Rahmen der AG und der späteren Erstellung des Handlungskonzeptes ist in den Städten heterogen (Christ und Linke 2014, S. 5). In zwei Städten wurde angegeben, dass das Konzept nicht vollständig umgesetzt wurde (Fallstudien A und J). In Fallstudie A wird davon ausgegangen, dass es positiv sei, wenn ca. 75 Prozent der Entscheidungen der Politik im Rahmen des Konzeptes fallen. In Fallstudie J wurde das Konzept aufgrund eines Politikwechsels nicht mehr beachtet.

Nur in Fallstudie C wurde erwähnt, dass die Politik hinter dem Konzept stehe. Der jetzige Oberbürgermeister war zuvor Leiter der Stadtentwicklungsabteilung, so dass ihm beide Positionen bekannt sind. Die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung funktioniert hier nach Angaben des Interviewten sehr gut. Auch in Fallstudie H wird die Zusammenarbeit auf konzeptioneller Ebene als positiv bewertet. In Fallstudie F funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung insbesondere bei jährlich aufkommenden Plänen gut.

Personenabhängigkeit

Der Erfolg bei der Aufstellung und die Qualität von Konzepten, sowie die Umsetzung von Maßnahmen ist abhängig von den mitwirkenden Personen (Fallstudien B, C, G, H und I). Fallstudie A gibt an, dass der Erfolg zu 50 Prozent vom Konzept und zu 50 Prozent vom Prozess abhängt. Fallstudie F kann nicht generalisierend zustimmen, dass Projekte personenabhängig sind. Die Umsetzungsebene spielt ebenfalls eine wichtige Rolle (Fallstudien D und I). „Personenabhängigkeit“ schließt die Art und Weise einer Person mit ein:

- Überzeugung/ Motivation der Person
- Attribute der Person
- Zugänglichkeit zur Bevölkerung
- Aufgabenverteilung an adäquate Personen

Zwischenfazit

Alle Fallstudien bearbeiten die Thematik des demografischen Wandels in ihren Städten. Der organisatorische Aufbau in den Verwaltungen bezüglich der Bearbeitung des demografischen Wandels ist weitgehend vergleichbar. Eine bestimmte Verwaltungseinheit ist zuständig, jedoch wurde keine separate Stabstelle eingerichtet. Die Bearbeitung erfolgt in AGs, die durch ein oder zwei Personen geleitet werden. Das Hauptaufgabenspektrum der AGs bezieht sich auf die Erarbeitung und Koordination ganzheitlicher Konzepte. Die Beteiligten und die Größe der Gruppe variieren in den Fallstudien im Laufe des Prozesses aufgrund des jeweilig zu bearbeitenden Themas/ Schwerpunktes in der Stadt. Eine gewisse Regelmäßigkeit der Treffen der Arbeitsgruppen ist gegeben, jedoch werden auch Pausen eingelegt, wenn keine weitere Bearbeitung als notwendig erachtet wird. Nur eine geringe Anzahl an Städten bezieht externe Akteure, meist aus Finanzierungsgründen, ein.

Konflikte bei der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung können sich bei der Festlegung und Umsetzung einzelner Schritte ergeben. Das kurz- bis mittelfristige Denken der Politik und das langfristige Denken der Verwaltung rivalisieren. Die Politik beschließt meist die Konzepte, jedoch ist eine Beteiligung während der Erstellung des Handlungskonzeptes nicht bei allen Fallstudien gegeben. Es wurde jedoch herausgestellt, dass die Unterstützung der politischen Spitze wichtig ist und diese einen großen Einfluss

auf die Umsetzung der Konzepte ausübt.

Schwierigkeiten ergeben sich auch bei dem teilweise noch vorhandenen Ressortdenken der einzelnen Verwaltungseinheiten, was eine enge Zusammenarbeit erschwert. Die zwischenmenschliche Zusammenarbeit wird von den Fallstudien betont. Es sei wichtig Kompromisse einzugehen und unterschiedliche Denkweisen zu akzeptieren. Die erfolgreiche Erstellung der Handlungskonzepte ist bei der überwiegenden Anzahl der Fallstudien personenabhängig. Hierbei spielt die Art und Weise einer Person eine wichtige Rolle.

4.3.2 Hilfsmittel zur Unterstützung zum Umgang mit dem demografischen Wandel

Die Hilfsmittel dienen als Unterstützung zur Anpassung an den demografischen Wandel, wie das Führen eines Monitoringsystems und die Erstellung von Handlungskonzepten. Die Anwendung der Hilfsmittel, die Vergleichbarkeit zwischen den Fallstudien und Problemstellungen sollen anhand der Befragungen identifiziert werden. Zur besseren Übersichtlichkeit erfolgt beim Monitoring eine Unterteilung in Statistiken, Prognosen, Interne Kommunikation und externe Zusammenarbeit, sowie Evaluation. Das Thema „Handlungskonzepte“ wird in Ausgestaltung, Akteursbeteiligung, Zeitspanne der Erstellung und Themenfelder unterteilt.

Monitoring

Statistiken

Alle Fallstudien arbeiten mit Statistiken, um Bestandsaufnahmen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung vorzunehmen und entsprechende Entwicklungen zu erkennen (Fallstudien A-D und F-J).

Fallstudie I gab an, dass die Statistikabteilung während Wahlperioden überlastet sei und nicht zeitgerecht benötigte Daten liefern kann. Fallstudie F bemängelt die fehlenden Daten, um aussagekräftige Prognosen zu erstellen. Vor allem im Wohnungsmarkt liegen teilweise schnelle Veränderungen vor und die Bevölkerungszahl sei nicht voraussehbar. In den vergangenen Jahren trat unerwartet ein Bevölkerungswachstum auf. Nach Aussage des Interviewten befänden sich andere Städte in der gleichen Lage.

Vier Fallstudien haben Indikatorensysteme erstellt, um Veränderungen wahrzunehmen (Fallstudien A, B, H und J). Zwei Fallstudien verwenden beispielsweise ein Demografie-Profil (Fallstudie J) bzw. einen Demografie-Atlas (Fallstudie B).

Prognosen

Die zukünftige Ausprägung des demografischen Wandels wird mit Hilfe von Prognosen in den Fallstudien ermittelt. Fast alle Städte (ausgenommen Fallstudie H) verwenden eigene Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung (siehe Diagramm 4.7), die in den Fallstudien zu unterschiedlichen Zeiten beginnen (2007-2013) und enden (2020-2030).

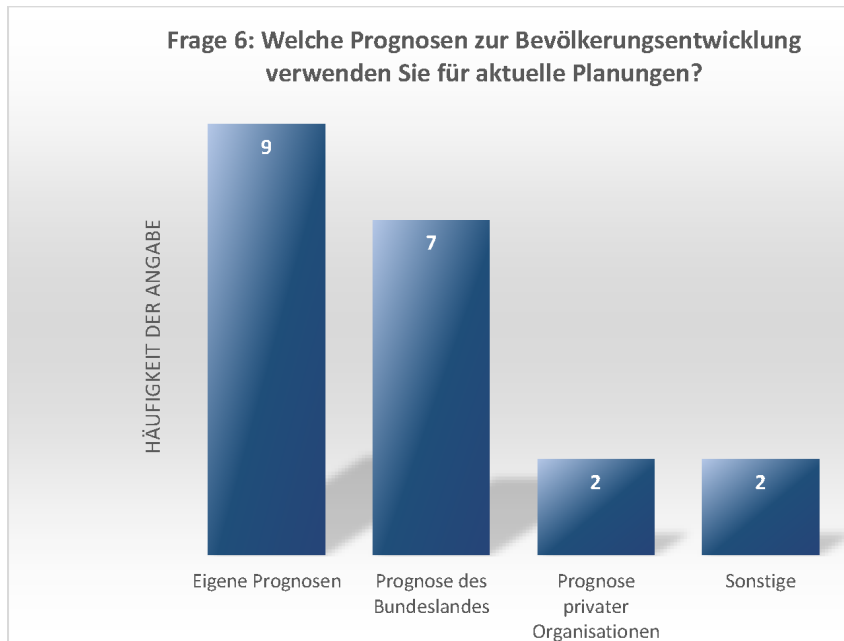


Abbildung 4.7: Verwendete Prognosen der Städte
Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 6

Auch Fallstudien aus den gleichen Bundesländern verwenden bezüglich des Anfangsjahres unterschiedliche Prognosen des Bundeslandes. So liegen für Nordrhein-Westfalen drei verschiedene Prognosen vor:

- Prognose aus dem Jahre 2008 für den Zeitraum bis 2030
- Prognose aus dem Jahre 2011 für den Zeitraum bis 2030
- Prognose aus dem Jahre 2012 für den Zeitraum bis 2030/2050

Für Niedersachsen wird auf zwei Prognosen verwiesen:

- Prognose aus dem Jahre 2011 und 2012 für den Zeitraum bis 2030 und 2031
- Prognose aus dem Jahre 2012 für den Zeitraum bis 2021

60 Prozent der Städte verwenden sowohl eigene Prognosen als auch die des eigenen Bundeslandes. Die beiden größten Städte arbeiten ausschließlich mit eigenen Prognosen. Nur eine Stadt setzt sowohl eigene, die des Bundeslandes und die privater Organisationen

ein. Als private Organisationen wurde die Bertelsmannstiftung aus dem Jahre 2011-2030 und Gertz Gutsche Rühmenapp aus dem Jahre 2013-2030 genannt.

Unter Sonstiges wurden eigene Abschätzungen/ Anpassungen und eigene Schülerprognosen eingetragen.

Jede Fallstudie stellt Prognosen über verschieden lange Zeiträume auf, so dass diesbezüglich keine Vergleichbarkeit vorliegt. Kleinräumige Prognosen (z.B. auf Stadtteilebene) werden von zwei Fallstudien erwähnt. Diese seien belastbarer (Fallstudien B und J). In zwei Fallstudien liegen unterschiedliche Prognoseergebnisse hinsichtlich der eigenen erstellten und der des Bundeslandes vor. Bei Fallstudie J laufen die Ergebnisse jedoch in eine Richtung, so dass es keine gravierenden Unterschiede gibt. Fallstudien B und J erklären die unterschiedlichen Ergebnisse mit der fehlenden Ortskenntnis des Landesamtes. Beide Fallstudien halten Prognosen für sehr wichtig, da sie Begründungen für Entscheidungen liefern und die Entwicklungsrichtung der Stadt vorgeben.

Interne Kommunikation und externe Zusammenarbeit

Als „weiche“ Hilfsmittel zur Wahrnehmung von Veränderungen wurden

- Kommunikation innerhalb der Stadt
- Zusammenarbeit mit der Region
- Priorisierung der Handlungsfelder

genannt. Drei Fallstudien halten Kommunikation innerhalb der Verwaltung/des Dienstweges aufgrund des Informationsflusses und Abstimmungen für essentiell (Fallstudien D, H und I). Fallstudie I entsendet Mitarbeiter zu Fortbildungen, die daraufhin Bericht erstatten.

Evaluation

Ein herausstechender Punkt bezüglich der Wahrnehmung von Veränderungen liegt bei acht Fallstudien in der Beobachtung und/ oder Eigenwahrnehmung von Entwicklungen in der Stadt. Mitarbeiter der Städte erfahren anhand eigener Recherchen, z.B. durch Zeitungsartikel oder eigener Beobachtungen Veränderungen innerhalb eines Quartieres in einer Stadt. Die Entwicklungen werden folglich nicht anhand von Statistiken aufgedeckt (Fallstudien A-D, F-I).

Als weitere Hilfsmittel befragte Fallstudie J in Form eines Bewertungsbogens Führungskräfte der Verwaltung und der Politik, um eine Priorisierung der Handlungsfelder erarbeiten zu können.

Handlungskonzepte

Ausgestaltung

Die Fallstudien haben bereits integrierte Handlungskonzepte zum Thema demografischer Wandel erstellt (siehe Frage 11 des Fragebogens) und Maßnahmen (siehe Frage 18) realisiert (Christ und Linke 2014, S. 4). Die Entstehung der Konzepte liegt in den Zeiträumen zwischen 2005-2009. Bei der Hälfte der Fallstudien begann die Handlungskonzepterstellung bereits 2005 oder 2006. Die „Laufzeit“ ist in den Fallstudien unterschiedlich. Diese endeten bei 10 Prozent bereits wieder 2007, jedoch laufen diese bei 30 Prozent der Städte bis 2015, 2020 oder 2025. Die Hälfte der Fallstudien sehen die Konzepte als Daueraufgabe, so dass diese fortlaufend weiterentwickelt werden (Christ und Linke 2014, S. 4). Die Experteninterviews zeigten auf, dass im Jahre 2013 insgesamt drei Städte das Handlungskonzept fortschreiben oder kontrollieren. Fallstudie B gab im Fragebogen an, dass das Konzept bis 2015 läuft, jedoch erfolgt bereits 2013 eine Fortschreibung (siehe Diagramm 4.8). Bei der Fortschreibung wird u.a. kontrolliert, ob und in welchen Bereichen des Handlungskonzeptes Anpassungen erforderlich sind (Fallstudien B, C, H und J). Fallstudie J stuft eine 100 prozentige Umsetzung ihres Handlungskonzept von 2004 als unrealistisch ein.

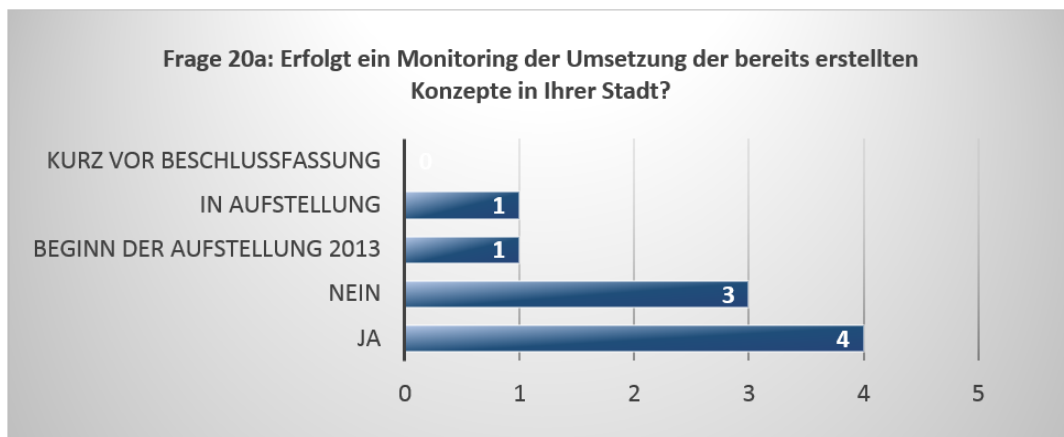


Abbildung 4.8: Monitoring der bereits erstellten Konzepte
Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 20a

Der Zuständigkeitsbereich des Monitoring der Handlungskonzepte unterliegt in den Fallstudien in unterschiedlichen Abteilungen (siehe Diagramm 4.9).

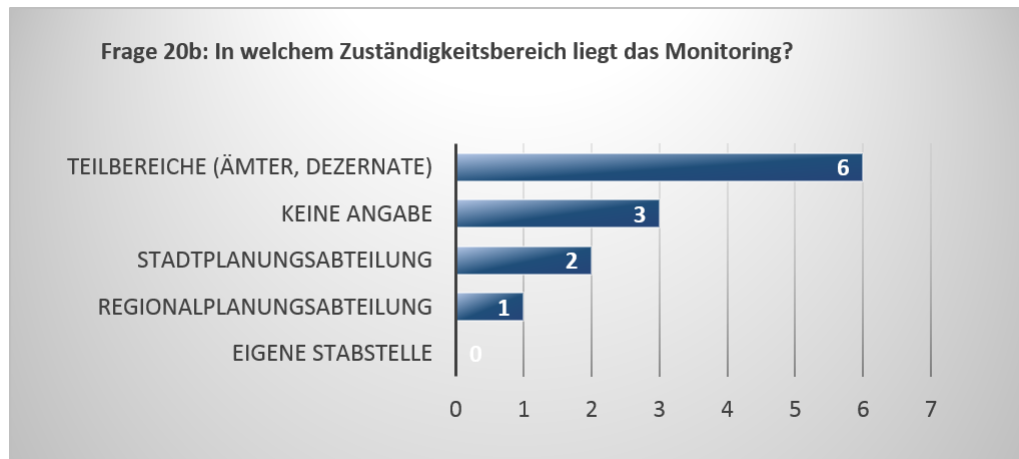


Abbildung 4.9: Zuständigkeitsbereich des Monitoring der Handlungskonzepte
Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 20b

Nur zwei Fallstudien gaben an, auf bestehenden Konzepten aufzubauen. In Fallstudie C dient der Stadtentwicklungsplan als Grundlage für das Handlungskonzept. In Fallstudie F entstand der Bericht über den demografischen Wandel aus dem Stadtentwicklungskonzept.

Zwei Fallstudien arbeiten mit einer Gesamtstrategie, die die einzelnen Fachpolitiken beinhaltet (Fallstudien D und J). Fallstudien A und I ziehen in ihr Konzept keine konkreten Maßnahmen mit ein, da es sich eher um eine Strategie handelt. Hier werden nur Handlungsfelder bestimmt und eine beabsichtigte Abstraktion gewahrt. Fallstudie C schlüsselt langfristige Strategien in Einzelprojekte auf, um schon zu einem früheren Zeitpunkt Erfolge verzeichnen zu können.

Akteursbeteiligung

In Fallstudie H wird versucht, viele Akteure (wie z.B. Vereine, Verbände, Bürger) bei der Konzeptentwicklung miteinzubeziehen. Zwei Städte befürworten eine Bürgerbeteiligung während der Erstellung eines Konzeptes (Fallstudien D und I). Fallstudie F führte Bürgerbeteiligungen durch, jedoch hatten sie keinen direkten Einfluss auf die Erstellung des Konzeptes (siehe Diagramm 4.10).

4.3 Anpassung an den demografischen Wandel in größeren Städten

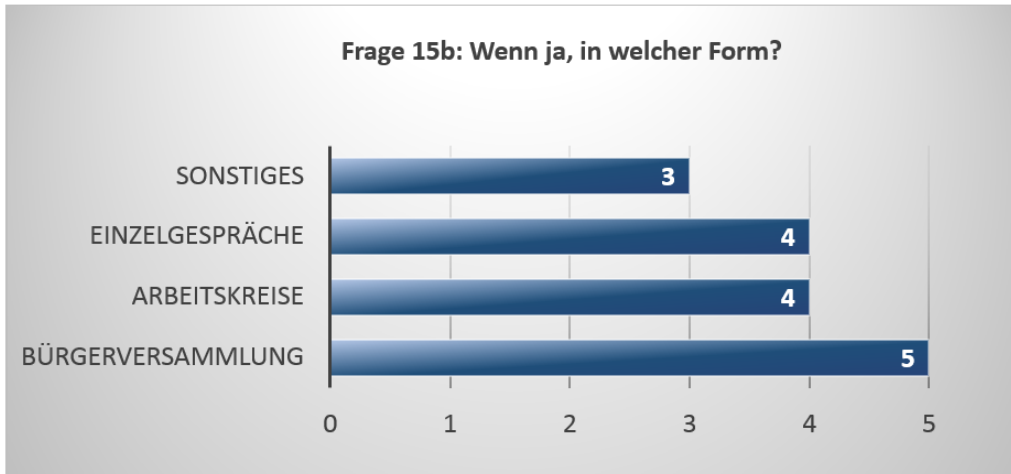


Abbildung 4.10: Form der Beteiligung der Bevölkerung bei der Erstellung des Konzeptes
Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 15b

Zeitspanne der Erstellung

Die Hälfte der Fallstudien benötigten länger als zwei Jahre für die Aufstellung der Konzepte (siehe Diagramm 4.11). 30 Prozent der Städte konnten innerhalb von zwei Jahren ihr Ziel erreichen und nur 20 Prozent schafften dies innerhalb eines Jahres. Alle Städte <200.000 Einwohner benötigten länger als zwei Jahre für die Aufstellung. Die vier größten Städte konnten dies zu 50 Prozent innerhalb eines Jahres oder innerhalb von zwei Jahren erzielen (Christ und Linke 2014, S. 7).



Abbildung 4.11: Zeiträume der Aufstellung der Konzepte
Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 13

4 Untersuchungen zum Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten

In einem Bundesland gibt es eine Vorgabe, wie ein integriertes Stadtentwicklungskonzept abzuarbeiten ist (Fallstudie A). Dies erfolgt in drei aufeinanderfolgenden Schritten:

1. Erarbeitung der Rahmenbedingungen
2. Erstellung der Fachkonzepte
3. Erstellung des Gesamtkonzeptes

Themenfelder

Drei Fallstudien setzen Schwerpunkte/ Schwerpunkträume fest, die im Konzept behandelt werden sollen (Fallstudien A, B und D). Die Themenfelder, mit welchen sich die Städte auseinandersetzen, wurden in der Fragebogenaktion ermittelt (siehe Diagramm 4.12). Die Städte beschäftigen sich mindestens mit vier bis maximal 12 Bereichen, wobei sich die drei größten Städte mit 10-12 Themen auseinandersetzen. Die drei kleinsten Städte konzentrieren sich auf fünf bis sechs Aufgabenbereiche (Christ und Linke 2014, S. 4).

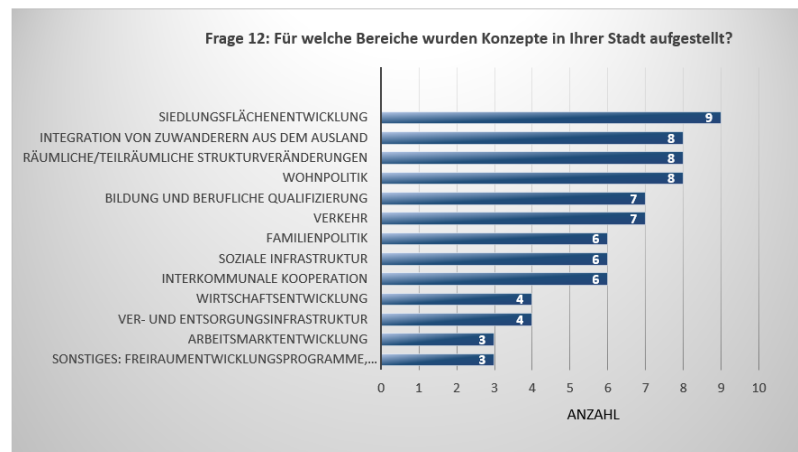


Abbildung 4.12: Themenbereiche der Konzepte

Quelle: Fragebogen - Frage Nr. 12

Die Anzahl der Themenfelder ist äquivalent zu der Anzahl der Aufgabenbereiche der Verwaltungseinheit. Dies bedeutet, umso mehr Funktionen die Verwaltungseinheit übernimmt, desto mehr Themenfelder werden bedient. Die Größe der Stadt hängt folglich mit der Anzahl der Themenfelder ab, da sie über eine entsprechend höhere personelle Besetzung und finanzielle Mittel verfügen (Christ und Linke 2014, S. 4).

Die am häufigsten genannte Thematik ist die Siedlungsflächenentwicklung. Nur 30 Prozent beschäftigen sich mit dem Bereich der Arbeitsmarktentwicklung. Die stagnierenden und sich negativ entwickelnden Städte setzen sich mit diesem Themenkomplex nicht auseinander (Christ und Linke 2014, S. 4).

4.3 Anpassung an den demografischen Wandel in größeren Städten

Unter „Sonstiges“ fallen folgende Themenbereiche bzw. Anmerkungen:

- Freiraumentwicklungsprogramme, Seniorenkonzept, städtebauliches Konzept, Bäderkonzept
- Handlungskonzept zum demografischen Wandel bildet Grundlage und Rahmen

Bei den stagnierenden Fallstudien G und H stimmen folgende Themenbereiche überein:

- Integration von Zuwanderern
- Siedlungsflächenentwicklung
- Räumliche/ teilräumliche Strukturveränderungen

Die sich negativ entwickelnden Fallstudien I und J beschäftigen sich beide mit:

- Siedlungsflächenentwicklung
- Wohnpolitik
- Räumliche/ teilräumliche Strukturveränderungen
- Verkehr
- Bildung und berufliche Qualifizierung

Die Prioritäten der Themen in den Handlungskonzepten werden in den Städten je nach Entwicklungsbedarf und/ oder politischen Entscheidungen unterschiedlich gesetzt (Christ und Linke 2014, S. 5). In Fallstudie F hat der Mitarbeiter keinen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen. In Fallstudie H dient der Integrationsbericht als eine Art Evaluationsgrundlage für das Handlungskonzept.

Zwischenfazit

Die Bestandsaufnahme bezüglich der Bevölkerungsentwicklung erfolgt in den Fallstudien mit Hilfe von Statistiken. Die Statistikabteilungen sind teilweise zu bestimmten Zeiten überlastet und können keine aktuellen Daten liefern oder es fehlen Daten zu bestimmten Themenfeldern. Die Fallstudien bedienen sich unterschiedlicher Methoden, z.B. in Form von Indikatorensystemen oder eines Demografie-Profiles, um Veränderungen wahrzunehmen.

Die erhaltenen Statistikdaten werden in Prognosen weiterverwendet, jedoch kann auch hier keine einheitliche Methode festgestellt werden. Die Prognosen variieren bezüglich der Zeitspannen und Bundesländer und Städten erhalten verschiedene Ergebnisse für die zukünftige Entwicklung in der Stadt.

Ein wichtiger Punkt sei die Kommunikation innerhalb der Verwaltung über wahrgenommene Veränderungen. Die Beobachtung oder Eigenwahrnehmung der Mitarbeiter der Städte spielt eine wichtige Rolle bei der Feststellung von Veränderungen.

Die Handlungskonzepte werden als langfristig und strategisch geleitete gesamtstädtische Konzepte erstellt. Die Laufzeit stellt sich in den Fallstudien als unterschiedlich heraus und wird oftmals als Daueraufgabe gesehen. Teilweise entstehen die Handlungskonzepte aus bestehenden Stadtentwicklungskonzepten. Eine komplette Umsetzung der erarbeiteten Maßnahmen wird in den Städten meist nicht gewährleistet. Um so größer eine Stadt ist, desto mehr Handlungsfelder werden im Handlungskonzept abgehandelt. Die Siedlungsflächenentwicklung ist in fast allen Fallstudien ein Teilbereich der Handlungsfelder. Die Erstellung der Konzepte dauert bei der Hälfte der Fallstudien länger als zwei Jahre an.

Eine Akteurs- und Bürgerbeteiligung erfolgt in den Fallstudien meist zögerlich. Wenn Bürger beteiligt werden, findet dies überwiegend im Rahmen von Bürgerbeteiligungen, Arbeitskreisen oder Einzelgesprächen statt.

4.3.3 Einschätzungen zur Anpassungsfähigkeit bei unerwarteten Ereignissen

Die Bestandsaufnahme des Umgangs mit dem demografischen Wandel in größeren Städten in Deutschland erfolgte mit Hilfe einer schriftlichen Befragung. In leitfadengestützten Experteninterviews wurde u.a. ein vertiefter Kenntnisstand hinsichtlich der eigenen Einschätzung der befragten Personen zur Anpassungsfähigkeit bei unerwarteten Ereignissen erfragt. Dies bezieht die Flexibilität von Handlungskonzepten und allgemeine Themen des demografischen Wandels mit flexiblen und unflexiblen Inhalten ein.

Konzepte zur flexiblen Reaktion

In den Experteninterviews wurde abgefragt, was ein flexibles Konzept nach Meinung der Interviewten ausmacht. Ziel war es Rückschlüsse treffen zu können, was Merkmale von Flexibilität in der Verwaltung und bei der Erarbeitung von Konzepten sein könnten.

Die Beibehaltung eines roten Fadens und die Beachtung der Grundproblematiken in der Stadt sollten trotz Auftreten neuer Ereignisse weiterhin beachtet werden (Fallstudie J). In Fallstudie J werden Ereignisse, die der Politik wichtiger erscheinen, priorisiert bearbeitet. Dadurch können bereits gefällte Entscheidungen wieder hinfällig werden oder in den Hintergrund treten. Drei Fallstudien verstehen die Erstellung eines flexiblen Konzeptes als einen Prozess mit Beteiligung der richtigen Akteure, um bei der Umsetzung ggf. eine weitere Richtung anzustoßen (Fallstudien A, C und G).

Fünf Fallstudien nannten ein offenes Planungsverständnis bzw. System als Kriterien für Flexibilität (Fallstudien A, C, G, H und J). Ziele können hier als Arbeitsgrundlage dienen, die es jedoch nicht gilt starr umzusetzen (Fallstudie H).

Vorausschauendes Denken wird von drei Fallstudien angemerkt:

- Gewährleistung einer flexiblen Umsetzung (Fallstudien A und F)
- Bedenken der weiteren Richtung (Fallstudien A und C)
- Bedenken der Konsequenzen (Fallstudien C und F)

Vier Fallstudien nennen informelle Kontakte und Kommunikation als wichtige Komponenten von Flexibilität. Dies schließt die Kommunikation zwischen den Akteuren mit einer „gemeinsamen Sprache“ ein (Fallstudien A, B, D und I). Informelle Gegebenheiten und die Kenntnis des „verminten Terrains“ werden von Fallstudie D betont. In diesem Zusammenhang spielt auch die Prägung der Akteursgruppen über Jahre hinweg eine Rolle (Fallstudie A). Abschließend führt Freiwilligenarbeit und Engagement zu Flexibilität, weil bestimmte Projekte flexibler entstehen können (Fallstudie F). Regelmäßige Treffen (Fallstudie D), Bürgerbeteiligung und interne Umfragen (Fallstudie B) werden als förderlich gesehen. Flexibilität ist abhängig von den Menschen, die sich mit der Thematik beschäftigen. Aspekte, die in diesem Zusammenhang genannt wurden, sind:

- Mitdenken (Fallstudie A)
- Richtige Aufgabenverteilung (Fallstudie I)
- Führung durch eine Person mit Querschnittapparat (Fallstudie D)

Eine Austauschplattform oder auch Fortbildungsplattform informiert die Akteure über zukünftige Entwicklungen und Trends, so dass ein Austausch stattfindet (Fallstudie D).

Flexibles Handeln setzt voraus, dass ein Monitoring oder eine Kontrolle stattfindet, welches auch ggf. (zusätzlich) von Dritten (z.B. Kollegen) vorgenommen werden kann (Fallstudien B, G und H).

Aspekte, die Flexibilität hindern, können die finanzielle Lage und/ oder Personal-mangel darstellen (Fallstudien G und H). Zudem können Gegner ein flexibles Handeln behindern (Fallstudien A und J). Fallstudie H weist daraufhin, dass eine Eigendynamik zu einer Kontraproduktivität führen kann, da die einzelnen Schritte der Bearbeitung nicht reflektiert und auf Veränderungen eingegangen werden kann. Beide Fallstudien und zwei weitere stellen deshalb die Bedeutsamkeit von vorherrschenden Rahmenbedingungen heraus (Fallstudien C, F, H und J). Fallstudie D merkte auch an, dass eine „unüberlegte Konzeption“ zu unflexiblen Handlungsmustern führen kann.

Nur Fallstudie G vertritt die Ansicht, dass sich in vier bis fünf Jahren keine erheblichen Veränderungen vollziehen.

Themenbereiche mit flexiblen oder unflexiblen Inhalten

Fünf Fallstudie äußerten sich zu der Frage, welche Bereiche sich flexibel und unflexibel gestalten lassen. Als flexible Komponenten wurden genannt:

- Migration (Fallstudien D und F)
- Absehbarkeit der Altersstruktur (Fallstudie D)
- Gesetzesänderungen (z.B. Betreuungsanspruch) (Fallstudien C und D)
- Wohnungsbau, wenn Flächen vorhanden sind (Fallstudie F)

Als unflexibel wurde genannt:

- Vorhaben mit langer Lebensdauer (z.B. Infrastruktur) (Fallstudien A und B)
- Wohnungsbau (Fallstudie B)
- Kostenprobleme (Fallstudie B)

Die genannten Themenbereiche betreffen zum einen stadtplanerische Aspekte, die in den Prozesskreislauf nicht unmittelbar integriert werden können bzw. nicht als Kriterien Anwendung finden können.

Zwischenfazit

Die Experteninterview lieferten Ergebnisse, wann Flexibilität gewährleistet werden kann und wann sie verhindert wird. Flexibilität erfordert die Beibehaltung eines roten Fadens und die Beachtung der Grundproblematiken, auch wenn eine neue Thematik hinzukommt. Dies betrifft insbesondere das politische Handeln, welches oftmals neue Problembereiche in die Verwaltung einbringt und bestehende Themen in den Hintergrund drängt. Die Erstellung eines Handlungskonzeptes ist als Prozess zu verstehen, der die richtigen Akteure beteiligen sollte. Ein offenes Planungsverständnis bzw. System spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Die Verwendung von Zielen können als Grundlage dienen, sollten jedoch nicht versucht werden starr umgesetzt zu werden. Vorausschauendes Denken wird ebenfalls als flexibler Aspekt genannt, wohingegen unüberlegtes Denken kontraproduktiv sein kann. Eine Reaktion auf Veränderungen erfordert ein Monitoring oder eine Kontrolle.

In den Interviews wurden immer wieder die Bedeutung informeller Kontakte und Kommunikation für ein flexibles Vorgehen genannt. Es besteht eine nicht zu vernachlässigende Abhängigkeit des Erfolgs von den jeweiligen beteiligten Menschen. Das „verminten Terrain“ sollte bekannt sein, so dass der Prozess nicht gebremst wird. Die Prägung von Akteursgruppen über Jahre hinweg kann hilfreich sein. Auch eine Bürgerbeteiligung, wie auch Freiwilligenarbeit und Engagement unterstützen eine effiziente Anpassung. Interne Umfragen zu der Thematik des demografischen Wandels und Veränderungen können zur Flexibilität beitragen. Regelmäßige Treffen und die Bereitstellung von Austauschplattformen sind ebenfalls erwähnt worden.

Flexibilität kann verhindert werden durch eine Eigendynamik, die bei Prozessen entstehen kann. Eine Anpassung ist hier nicht mehr gewährleistet. Eine unüberlegte Konzeption kann zu unflexiblen Handlungsmustern führen. Die Rahmenbedingungen der Verwaltung, wie die finanzielle Lage und Personalmangel können ein flexibles Handeln behindern.

4.4 Zusammenfassung der Möglichkeiten und Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise

Die bestehenden Konflikte zur Anpassung an den demografischen Wandel und Erkenntnisse aus den Fallstudien zeigen sowohl Möglichkeiten wie auch Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise auf (siehe Abbildung 4.13).

Die Individualität von Städten bezüglich der Ausprägung und der Herangehensweise zur Anpassung an den demografischen Wandel lässt unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich verwendeter Methoden und Techniken zu. Ein Baukasten mit verschiedenen Werkzeugen eingebettet in einen festen Rahmen wäre eine sinnvolle Alternative im Gegensatz zu einer streng vorgegebenen Methodik. Einschränkend sind die finanzielle Lage und der teilweise vorherrschende Personalmangel zu nennen, der keine aufwendigen Prozesse zulässt. Auch bergen die vorherrschenden Verwaltungsstrukturen und die Einlinienorganisation in öffentlichen Verwaltungen von Städten Grenzen. Die Chance eines Prozesses, der abgewandelte Strukturen von der Einlinienorganisation erfordert, liegt in einer Abmilderung des Ressortdenkens. Eine geforderte Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen, wie es bisher auch schon der Fall ist, könnte weiterhin unterstützend wirken. In diesem Zusammenhang bestehen Möglichkeiten in der Zusammenarbeit und Kommunikation der beteiligten Akteure. Unter Beachtung der Persönlichkeit von Menschen kann ein Beitrag zu kooperativen Verhalten und zwischenmenschlicher Zusammenarbeit geleistet werden. Die Bedeutung informeller Kontakte sollte einen großen Stellenwert erfahren, da sie wichtige Informationen bezüglich Veränderungen hinsichtlich des demografischen Wandels beinhalten können. Eine Bereitstellung von Austauschplattformen und die Durchführung interner Umfragen fördert auch informelle Kommunikation. Ein Kümmerer, der sich der Thematik annimmt, und die Akteure in Kontakt hält sollte über fachliches und persönliches Engagement verfügen, um die komplexe und zeitaufwendige Aufgabe voran zu treiben.

Die Beteiligung von betroffenen Akteuren ist ausschlaggebend für ein erfolgreiches Handlungskonzept und dessen Umsetzung. Eine Unterstützung einer sinnvollen Akteurs- und Bürgerbeteiligung birgt deshalb Vorteile. Bei einem gesamtstädtischen Konzept kann die Akteursbeteiligung variieren, was eine Herausforderung in einer Arbeitsgruppe darstellen kann. Eine Unterstützung der politischen Spitze ist insbesondere für die spätere Umsetzung des Handlungskonzeptes von Belang und als Möglichkeit für Flexibilität zu sehen. Die politische Herangehensweise und deren Einflussbereich, zum einen der politischen Fraktionen und zum anderen des Bürgermeisters, können eine kontinuierliche Vorgehensweise blockieren oder die Umsetzung von Maßnahmen begünstigen.

Die Erstellung von Handlungskonzepten erfolgt bereits in Ansätzen mit Hilfe von Projektmanagementmethoden und wird insgesamt als Prozess verstanden. Hierbei sollte der Prozess offen gestaltet werden, um flexibel reagieren zu können. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch wichtig, trotz Veränderungen in anderen Bereichen einen roten Faden beizubehalten und die Thematik des demografischen Wandels nicht aufzugeben. Vorausschauendes Denken hilft beim Einschlagen der entsprechenden Richtung. In diesem Zusammenhang ist eine klare Zielformulierung und eine flexible Umsetzung von Zielen als Möglichkeit zu sehen. Zudem ist eine Informationsweitergabe an die Politik von Bedeutung, um diese über aktuelle Überlegungen in Kenntnis zu setzen oder sogar direkt zu beteiligen. Sollte das Thema des demografischen Wandels zeitweise keine Priorität erfahren, sind Pausen in einem Prozess einzukalkulieren und ein leichter Einstieg wieder zu gewährleisten. Insgesamt ist eine kurze Aufstellungszeit sinnvoll, bevor sich Veränderungen ergeben und das Konzept hinfällig wird. Regelmäßige Treffen mit der Arbeitsgruppe sind auf der anderen Seite wichtig, um eine kontinuierliche Bearbeitung der gesamtstädtischen Konzepte zu erreichen. Eine Unterstützung sollten integrierte und ressortübergreifende Handlungsstrategien erfahren, da die Anpassung an den demografischen Wandel von vielen Faktoren und Abteilungen abhängig ist. Eine Berücksichtigung der oben genannten Faktoren eines Prozesses bieten Möglichkeiten und würde Grenzen überwinden.

Die Städte nehmen mit Hilfe eines Monitorings bereits Veränderungen wahr. Möglichkeiten ergeben sich aus der Eigenwahrnehmung und Beobachtung beteiligter Akteure, sowie der Ermöglichung einer Kommunikationsplattform über wahrgenommene Veränderungen. Das Verständnis von Handlungskonzepten als Daueraufgabe unterstützt das Monitoring. Als Möglichkeit oder Grenze können die unterschiedlichen Vorgehensweisen und Methoden (Indikatorensysteme, Demografie-Profil) verstanden werden. Eine Vergleichbarkeit von Städten wird so erschwert, andererseits bergen die unterschiedlichen Methoden für einzelne Städte aufgrund ihrer Individualität Vorteile. Grenzen liegen in der Bereitstellung einheitlicher Prognosen und einer kontinuierlichen Datenlieferung der Statistikabteilung. Zudem mangelt es teilweise an vollständigen Daten.

Die aufgezeigten Grenzen und Möglichkeiten stellen Anforderungen an ein Management in einer städtischen Verwaltung. Ein flexibles Management ist u.a. aufgrund der Individualität und politischen Herangehensweise unabdingbar, um sich schnell an veränderte Rahmenbedingungen anpassen zu können. Es sollte einerseits vorausschauend gestaltet werden und andererseits das Projekt in der Gegenwart koordinieren. Eine wichtige Komponente ist die Zusammenarbeit und Kommunikation innerhalb und außerhalb der Verwaltung, die eine Identifikation und ein Einbeziehen aller wichtigen Akteure erforderlich macht. Das Management wird mit einer Methode nicht abzudecken sein, so dass mehrere mögliche Managementmethoden in Betracht gezogen werden.

4.4 Zusammenfassung der Möglichkeiten und Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise

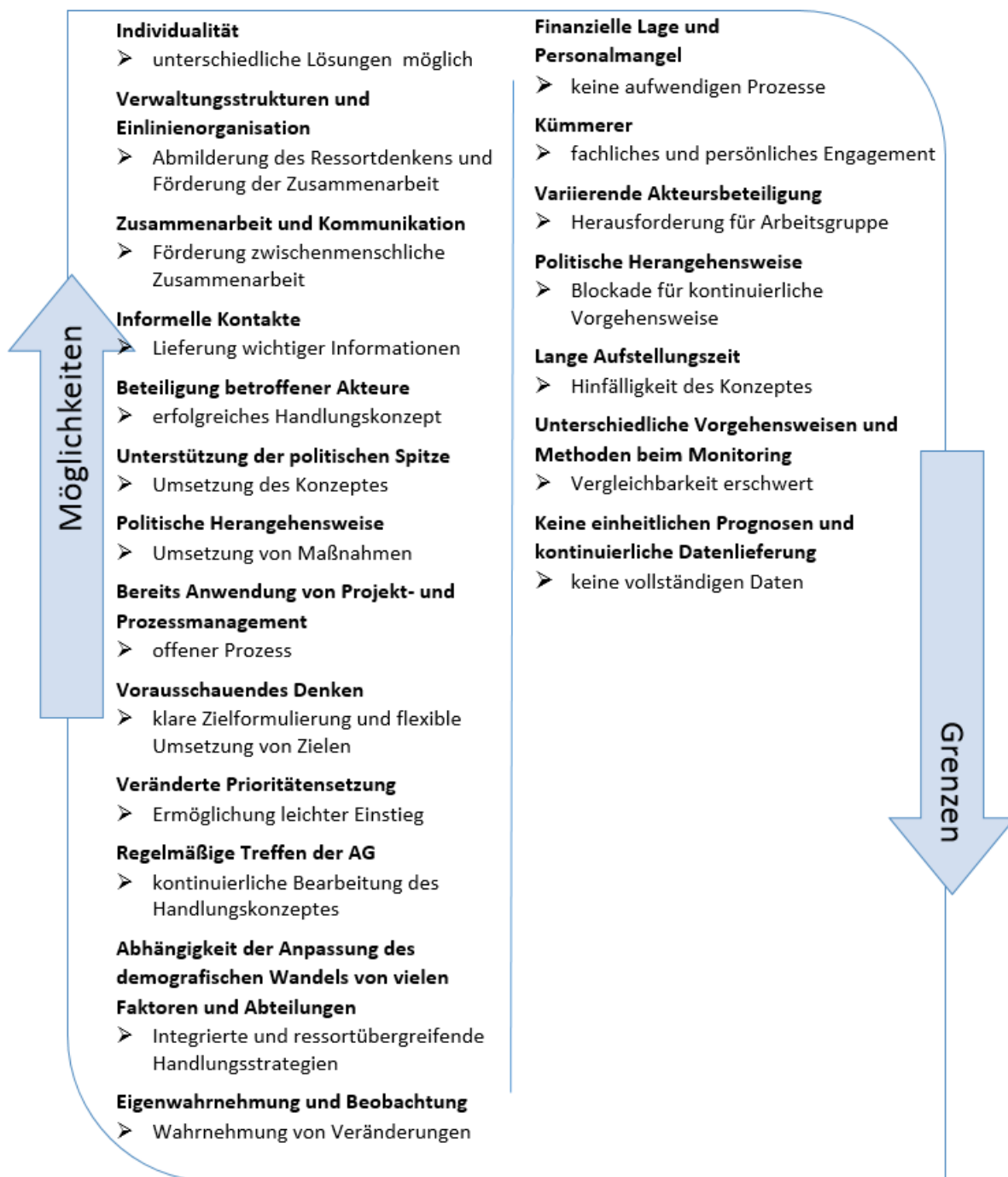


Abbildung 4.13: Möglichkeiten und Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise
Quelle: eigene Darstellung

5 Mögliche Managementmethoden zur Anwendung in der öffentlichen Verwaltung

Die Möglichkeiten und Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise, sowie bestehende Konflikte bei der bisherigen Anpassung an den demografischen Wandel bieten die Grundlage für einen Anforderungskatalog. Daraus werden mögliche Managementmethoden ausgewählt, die sich für eine effiziente und flexible Anpassung an den demografischen Wandel eignen. Die Erstellung eines Handlungskonzeptes als Projektverständnis und bereits angewendete Managementmethoden in städtischen Verwaltungen aufgrund des NSM und KSM lässt den Schluss zu, Managementmethoden weiter auszubauen und auf diese zurückzugreifen.

Die Vielfalt an Managementmethoden und -techniken lässt eine ganzheitliche Betrachtung nicht zu, so dass auf eine Auswahl an möglichen Managementmethoden zurückgegriffen wurde. Die hier vorgenommene Zusammenstellung deckt die aus dem Anforderungskatalog erforderlichen Kriterien ab und führt zu einem vollständig anwendbaren Prozesskreislauf zur Anpassung an den demografischen Wandel in einer städtischen Verwaltung.

5.1 Anforderungskatalog für flexible Ansätze in der Verwaltung

Die Anforderungen wurden aufbauend auf Kapitel 4.4 in drei Ober- und sechs Unterkategorien eingeteilt, um eine Strukturierung der Kriterien zu erreichen. Es handelt sich um Anforderungen, die sich für eine flexible Anpassung als die erforderlichsten herausstellten (siehe Abbildung 5.1).

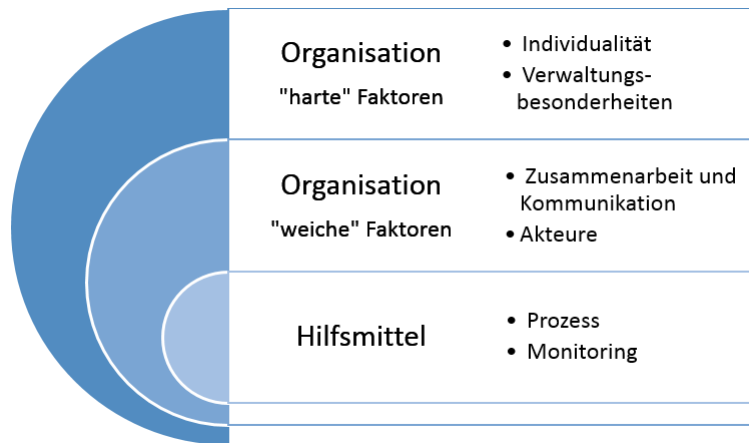


Abbildung 5.1: Kategorisierung des Anforderungskatalogs
Quelle: eigene Darstellung

Die sechs Unterkategorien werden durch Kriterien spezifiziert (siehe Abbildung 5.2), um eine detaillierte Bewertung der einzelnen Managementmethoden vornehmen zu können.

Individualität

Die Unterschiedlichkeit von Städten hinsichtlich ihrer Rahmenbedingungen und Ausprägung erfordert individuelle Lösungen. Eine festgelegte Methode wäre hier nicht zielführend und würde, wie das NSM mit seinem gesamten zu berücksichtigenden Apparat, scheitern. In diesem Zusammenhang spielt die finanzielle Lage und der Personalmangel eine wichtige Rolle, da keine sehr kosten- und zeitaufwendigen Methoden Anwendung finden können bzw. eine Berücksichtigung erfolgen sollte. Ein ausgearbeiteter Methodenmix ist nicht förderlich, wenn er aufgrund fehlender finanzieller Mittel und/ oder einem Personalmangel nicht durchgeführt werden kann.

Verwaltungsbesonderheiten

Eine Verwaltung ist hinsichtlich seiner Organisationsstruktur nicht vergleichbar mit Unternehmen, da Verwaltungen weniger flexibel reagieren können. Eine Berücksichtigung der Verwaltungsstrukturen und der meist noch in Verwendung befindlichen Einlinienorganisation ist deshalb von Nöten, so dass Methoden auch realistisch umsetzbar sind. Das teilweise noch immer vorherrschende Ressortdenken schränkt die Verwendung von Methoden auch ein bzw. sollte durch entsprechende Methoden versucht werden, dieses zu überwinden.

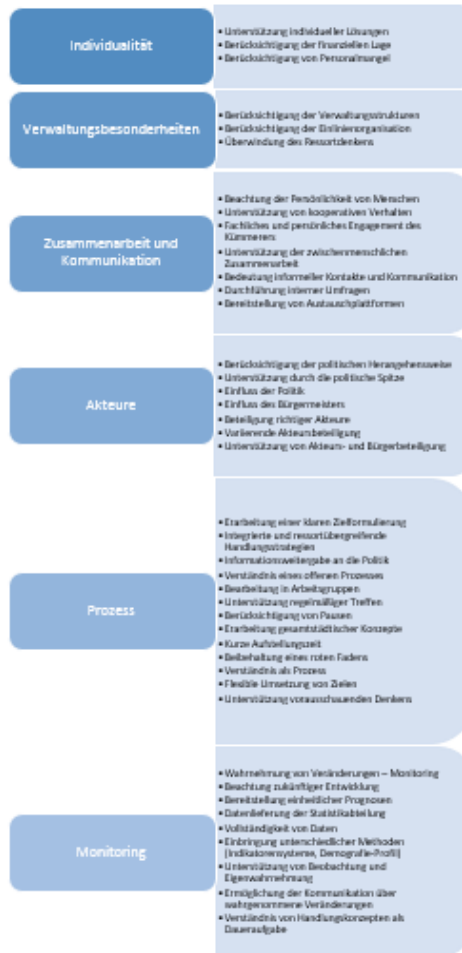


Abbildung 5.2: Unterkategorien des Anforderungskatalogs
Quelle: eigene Darstellung

Zusammenarbeit und Kommunikation

Ein wichtiger Punkt im Rahmen der Anpassung an den demografischen Wandel ist die Zusammenarbeit und Kommunikation innerhalb der Verwaltung und mit externen Akteuren. Zur Abdeckung des breiten Spektrums des demografischen Wandels ist ein wichtiger Faktor, dass eine zwischenmenschliche Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Persönlichkeit von Menschen stattfindet. Hier spielen auch informelle Kontakte und Kommunikation, sowie kooperatives Verhalten eine Rolle, um ein abgestimmtes und umsetzungsfähiges Handlungskonzept erarbeiten zu können. Nicht nur die Kommunikation innerhalb des Teams, auch außerhalb im Rahmen von ermöglichten Austauschplattformen unter Beteiligung von externen Experten kann Hilfe leisten. Die Leitung sollte durch einen Kümmerer erfolgen, der sowohl fachliches als auch persönliches Engagement aufweist, um den Prozess erfolgreich unterstützen zu können.

Akteure

Im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit und Kommunikation ist die Akteursbeteiligung ausschlaggebend für eine erfolgreichen Zielerreichung. Ohne geeignete Akteure funktioniert die letztliche Erarbeitung von Maßnahmen zur Anpassung an den demografischen Wandel nicht. Zudem erfordert der demografische Wandel die Beteiligung vieler Akteure bzw. einer variierenden Akteursbeteiligung, dass bei den Methoden zu berücksichtigen ist. Nicht zu vernachlässigen ist der Einfluss von Politik und Bürgermeister, sowie der politischen Herangehensweise bezüglich schneller Änderungswünsche oder Prioritätenverschiebungen.

Prozess

Die zuvor genannten Kriterien sollten deshalb in einem Prozess integriert und Anwendung finden. Zunächst ist eine klare Zielformulierung notwendig, um die richtige Richtung zu integrierten und ressortübergreifenden Handlungsstrategien einzuschlagen. Aufgrund möglicher Änderungswünsche der Politik oder veränderten Rahmenbedingungen ist ein offener Prozess vorteilhaft, der dennoch einen roten Faden innerhalb der Verwaltung bis zu einem gewissen Grad beibehält. Wichtig ist die Informationsweitergabe an die Politik über den aktuellen Stand des Handlungskonzeptes, so dass diese angemessen reagieren kann. Aufgrund von möglichen Veränderungen sollten Ziele flexibel umgesetzt werden können. Ein vorausschauenden Denken unterstützt die Wahrnehmung von Veränderungen und einen geeigneten Prozessverlauf. Arbeitsgruppen mit regelmäßigen Treffen erarbeiten ein gesamtstädtisches Konzept, da ohne Zusammenarbeit von Akteuren kein ganzheitliches Konzept entstehen kann. Aufgrund sich schnell ändernder Rahmenbedingungen oder auch Personalmangels ist eine kurze Aufstellungsdauer zu bevorzugen.

Monitoring

Ein wichtiger Bestandteil zur Anpassung an den demografischen Wandel ist das Monitoring, um überhaupt Veränderungen wahrnehmen zu können. Es ist Voraussetzung für die Beachtung zukünftiger Entwicklungen. Schwierigkeiten bereiten bislang die Bereitstellung einheitlicher Prognosen und Prognosen an sich, die Datenlieferung der Statistikabteilung und die Vollständigkeit von Daten. Eine Vergleichbarkeit von Städten in gewissem Maße, sowie eine Erstellung realistischer Prognosen sind eingeschränkt. Die Methoden sollten dies entsprechend berücksichtigen und ggf. andere Wege hinsichtlich Zukunftsmethoden aufzeigen. Unterschiedliche Methoden sollten aufgrund der Individualität der Städte und vorherrschender Rahmenbedingungen eingebracht werden können. Als wichtiger Baustein des Monitorings hat sich die Beobachtung und Eigenwahrnehmung der Mitarbeiter herausgestellt (siehe Kapitel 4.3.2). Diese sollten die Möglichkeit der Kommunikation über ihre wahrgenommenen Veränderungen erhalten. Das Verständnis von Handlungskonzepten als Daueraufgabe führt zu einem kontinuierlichen Monitoring und aktuell gehaltenen Konzepten.

Die Abdeckung der gesamten Anforderungen erfordert aufgrund ihrer Breite verschiedene Managementmethoden, um den Katalog vollständig zu erfüllen. Diese greifen ineinander und sind in diesem Prozess voneinander abhängig (siehe Abbildung 5.3).



Abbildung 5.3: Die verschiedenen Managementmethoden
Quelle: eigene Darstellung

Als Dach des gesamten Prozess dient das Zukunftsmanagement und im speziellen das Eltviller Modell (siehe Kapitel 5.2). Dieses wird durch verschiedene Methoden (Foresight, traditionelles und agiles Projektmanagement, Prozessmanagement und Stakeholdermanagement) ausgefüllt und zu einem ganzheitlichen Prozess zusammengefügt (siehe Kapitel 6). Eine Beschreibung der einzelnen Managementmethoden erfolgt in den nachfolgenden Abschnitten, die schließlich einer Bewertung anhand des Anforderungskatalogs unterliegen.

5.2 Zukunftsmanagement - das Eltviller Modell

Das Zukunftsmanagement beinhaltet sowohl die Zukunftsforschung wie auch das strategische Management und fungiert als Verbindung beider Managementformen (Mičić 2011, S. 13; Fink und Siebe 2011, S. 10). Alle Systeme, Prozesse oder Methoden, die der Früherkennung zukünftiger Entwicklungen dienen, sind hier eingeschlossen. Diese werden daraufhin in die Strategie integriert. Zukunftsmanagement geht anders als die Zukunftsforschung mit Hilfe einer systematischen Erkennung der zukünftigen Märkte konkret und praktisch auf die Anforderungen von Unternehmen ein. Es kann hieraus praktisch realisierbare Strategien entwickeln (Mičić 2011, S. 13).

Zukunftsmanagement ist ein Überbegriff, der Teildisziplinen mit einschließt (siehe Abbildung 5.4) (Mičić 2011, S. 16).



Abbildung 5.4: Zukunftsmanagement als Disziplin
Quelle: angelehnt an Mičić 2011, S. 17

Durch Zukunftsforschung und Trendforschung werden zukünftige Entwicklungen ermittelt und mit Hilfe von Corporate Foresight interpretiert. Mit der strategischen Planung wird schließlich eine Vision erarbeitet und der Weg dorthin aufgezeigt (Mićić 2011, S. 16). Die vier „Eckpfeiler“ Risikomanagement, Innovationsmanagement, Competitive Intelligence und Issue Management liefern dem Unternehmen bestimmtes Wissen (Mićić 2011, S. 17):

- Risikomanagement - mögliche Bedrohungen und Risiken
- Innovationsmanagement - Erkennung strategischer Chancen
- Competitive Intelligence - zukünftige Aktivitäten von Wettbewerbern
- Issue Management - Umgang mit der Zukunft in Form von Unternehmenskommunikation

Das Zukunftsmanagement kann auch so beschrieben werden, dass es auf drei Ebenen entwickelt wird (Fink und Siebe 2011, S. 10):

- der strategischen Ebene - Vision
- der taktischen Ebene - Umsetzung der Vision
- der operativen Ebene - Umsetzung mithilfe konkreter Planungen

Bei der strategischen Ebene ist ein zukunftsoffenes Denken von Bedeutung, so dass mehrere Zukunftsbilder in Betracht gezogen werden. Zudem ist ein vernetztes Denken erforderlich, um Zusammenhänge zwischen Faktoren und Trends herzustellen. Auf dieser Ebene bilden Szenarien ein zentrales Element. Bei Entscheidungen werden auf der taktischen Ebene bereits sich abzeichnende Veränderungen im Rahmen von Trends registriert. Auf der operativen Ebene sollte ein schlüssiges Zukunftsbild durch quantitative Prognosen (Extrapolationen) erstellt werden (Fink und Siebe 2011, S. 11).

In der Raumplanung kann Zukunftsforschung in eine räumlich differenzierende Prognostik eingegrenzt werden, die sich auf künftig mögliche oder beabsichtigte räumliche Strukturen und Prozesse bezieht (Stiens 1998, S. 113). Es lassen sich quantifizierende und qualitative oder „argumentierende“ Verfahren differenzieren (siehe Tabelle 5.1) (Stiens 1998, S. 114). Eine Unterscheidung liegt in Methoden (übergeordnete methodologische Kategorie) und Techniken (Hilfsmittel von Methoden) (Stiens 1998, S. 114).

Tabelle 5.1: Prognosemethoden
Quelle: Stiens 1998

quantifizierend	qualitativ
Prognosen im engeren Sinn	Szenarien
Trendexploration	
Simulationsverfahren	
Ex-ante-Wirkungsanalyse, Aktivitätsfolgenabschätzung	

Die Methoden können im Rahmen des partizipativen Foresight integriert und so auf einen abgestimmten Prozess in städtischen Verwaltungen angepasst werden (siehe Kapitel 5.2.2).

5.2.1 Das Eltviller Modell

Mičić entwickelte das Eltviller Modell (Mičić 2011, S. 21-30; FutureManagementGroup AG 2017), welches u.a. die drei Ebenen von FINK aufgreift. Das Modell stellt Begriffe und Sichtweisen im Rahmen des Zukunftsmanagements (Foresight), der Strategie und ihre Zusammenhänge dar. Es ist gegenüber Methoden und Werkzeugen neutral, so dass es als Rahmen dient (Mičić 2017b; Mičić 2017a). Das Modell basiert auf den fünf sogenannten Zukunftsbrillen (FutureManagementGroup AG 2017; Mičić 2011, S. 23). Die Zukunftsbrillen werden in ein Zukunftsstrategie-Modell übertragen (siehe Abbildung 5.5) und auf das jeweilige Unternehmen mit Hilfe eines Zukunftsteams angepasst.

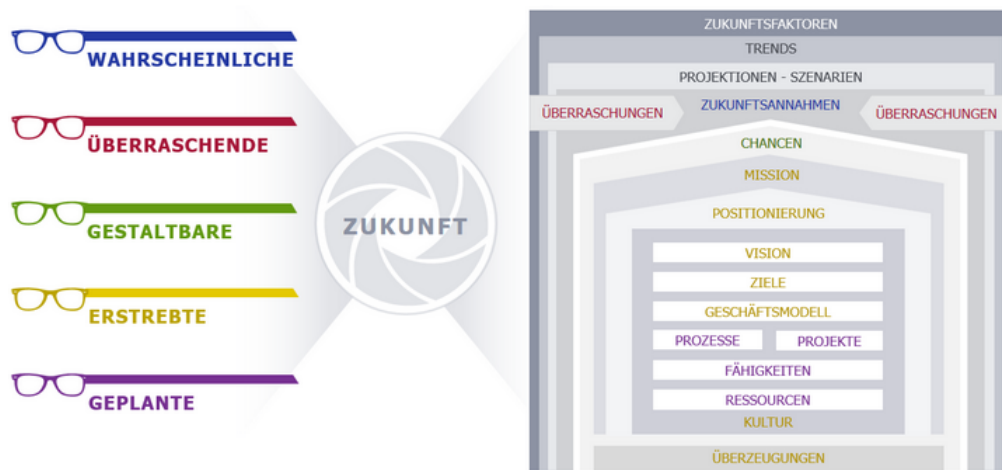


Abbildung 5.5: Das Eltviller Modell
Quelle: Mičić 2017

Die Zukunftsstrategie beinhaltet verschiedene Elemente, die den unterschiedlichen Brillen zugeordnet sind. Die objektiven Entwicklungen können nicht beeinflusst werden (siehe Tabelle 5.2).

Tabelle 5.2: Erläuterung der Elemente des Eltviller-Modells
Quelle: Mićić 2011, S. 25-27 und Mićić 2017

Element	Erläuterung
	objektiv
Zukunftsfaktoren	Ursachen und Treiber des Wandels; können primäre Ursachen von Trends sein
Trends	gerichtete Entwicklungen des Wandels (technologisch, gesellschaftlich, ökologisch)
Projektionen und Szenarien	Aussagen über den möglichen Zustand eines Beobachtungsobjektes im Umfeld zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft; wohin könnten Trends führen; Szenarien sind Gruppen von Projektionen

Die subjektiven Faktoren werden von den Mitarbeitern des Unternehmens, der Organisation erarbeitet und können nicht wie die objektiven Faktoren eingekauft werden (siehe Tabelle 5.3).

Tabelle 5.3: Erläuterung der Elemente des Eltviller-Modells
Quelle: Mićić 2011, S. 25-27 und Mićić 2017

Element	Erläuterung
	subjektiv
	Blaue Brille
Zukunftsannahmen	hohe, mittlere oder niedrige Erwartungswahrscheinlichkeit nach subjektiver Überzeugung/ Einschätzung; Basis der Entscheidungen
	Rote Brille
Überraschungen	Potentielle Entwicklung, die nicht wahrgenommen werden oder mit niedriger Wahrscheinlichkeit eintreten
	Grüne Brille
Chancen	sinnvolle und vorteilhafte Gestaltungsmöglichkeiten; aktive Gestaltung der Zukunft; Vergrößerung der Erfolgspotentiale; Rohmaterial der gelben und violetten Brille
	Gelbe Brille
Überzeugungen	Motive, Werte, Anliegen und Glaubenssätze derjenigen, die das Unternehmen gestalten; kritische Hinterfragung, ob sie in die Zukunft passen
Mission	Wirkungsversprechen an die Kunden; Zweck des Unternehmens

Tabelle 5.3: Erläuterung der Elemente des Eltviller-Modells

Quelle: Mićić 2011, S. 25-27 und Mićić 2017

Element	Erläuterung
Kultur	Regeln und Prinzipien zu strategischen und gelebten Werten und Verhaltensweisen; sie beschreiben den strategischen Rahmen unternehmerischen Handelns
Positionierung	Leitlinien für einzigartige, differenzierende Definition der Identität, Einzigartigkeit
Vision	konkretes Bild einer faszinierenden, gemeinsam erstrebten und realisierbaren Zukunft einer Organisation oder eines Menschen; gibt die Richtung vor
Ziele	der gewünschte Zustand eines Gestaltungsfeldes und interner Erfolgsfaktoren; Etappen und Fokuspunkte hin zur Vision
Geschäftsmodelle	Satz von Leitlinien, Regeln und Vereinbarungen, wie Leistungen und Lösungen erbracht werden sowie wie Erträge erzielt werden
Violette Brille	
Prozesse	regelmäßige Abfolgen von Aufgaben und Aktivitäten zur Erreichung eines Ziels oder Ergebnisses
Projekte	einmalige Abfolgen von Aufgaben und Aktivitäten zur Erreichung eines Ziels
Fähigkeiten	Ausführung und Umsetzung von Prozessen und Projekten
Ressourcen	alle Strukturen, Ressourcen und Arbeitsmittel, mit denen Projekte und Prozesse umgesetzt werden können

Zur Erarbeitung des Modells sollte eine gemeinsame Wissensbasis geschaffen werden, um das Modell inhaltlich zu füllen. Zudem ist wichtig, das Modell nach der Erstellung aufrecht zu erhalten (Mićić 2011, S. 23). Eine interdisziplinäre Zusammensetzung des Zukunftsteams ist Voraussetzung zur Abdeckung des gesamten Wissensbereiches. Zudem ist es aufgrund der Akzeptanz und Zustimmung wichtig, dass die gesamte erste Führungsebene vertreten ist. Das Team wird ergänzt durch weitere Mitarbeiter, die als geeignet, kreativ und meinungsführend bekannt sind. Auch externe Akteure können einbezogen werden, falls ein Wissensbereich nicht abgedeckt werden kann. Die maximale Anzahl beläuft sich auf acht bis maximal fünfzehn Personen (Mićić 2011, S. 29).

Die PLANUNGSGEMEINSCHAFT TRIER wendete die Methodik des Eltviller Modells im Rahmen der Erstellung der „Zukunftsstrategie Region Trier 2025 - Regionales Entwicklungskonzept für die Region Trier (REK 2025)“ an. Sie bezeichnet die einheitliche und umfassende Terminologie als Vorteil, um über zukünftige Umfeldentwicklungen und Zukunftsstrategien zu kommunizieren (Planungsgemeinschaft Region Trier und Initiative Region Trier e. V. 2008, A.2-2). Die Anwendung des Modells ergab Vor- und Nachteile.

Vorteile

Die Akteure sind bei diesem Modell selbst gefordert, da der Moderator inhaltlich nicht eingreift. Sie formulieren die Ansätze selbst. Aufgrund der hohen Identifikation der Akteure, die sich vor Ort auskennen, sind auch Jahre später die erarbeiteten Ansätze nach wie vor aktuell. Das informelle, „weiche“ Instrument lässt keine Sanktionen zu, so dass das Modell nur über eine Selbstfindung und Identifikation der Akteure funktioniert. Zudem wurde der Blick in die Zukunft und das vor Auge führen von verschiedenen Zukunftsoptionen positiv bewertet (Planungsgemeinschaft Region Trier 2017, S. 1-6).

Nachteile

Die Beteiligung vieler Akteure kann aufgrund der Terminfindung und langer Sitzungen zu einem mühsamen Prozess führen. Der Prozess dauert länger als herkömmliche Vorgehensweisen, jedoch zahlt sich die Identifikation der Akteure mit ihrem selbst erarbeiteten Konzept später wieder aus. Die Erstellung des regionalen Entwicklungskonzeptes dauerte insgesamt zwei Jahre, wovon der Moderator ein Jahr involviert war. Das Modell erfordert bei unterschiedlichen Meinungen eine Kompromissfindung. Diese entsprechen teilweise dem kleinsten Nenner. Auch feste Zusagen der Politik können bisweilen erschwert sein, so dass Aussagen im Konzept ohne praktischen Wert entstehen können (Planungsgemeinschaft Region Trier 2017, S. 1-6).

Generell ist eine professionelle Moderation, die Aussagen insbesondere der Politik inhaltlich auf den Punkt bringt, von Vorteil. Es ist nicht wichtig, ein Ziel zu erreichen, sondern einen Orientierungsmaßstab zur Umsetzung von Zielen zu bilden. Zudem sollte ein Mechanismus zur Umsetzung von Maßnahmen nicht außer acht gelassen werden. Ein Kümmerer zur Steuerung der Umsetzungsmaßnahmen, der die verschiedenen Akteure immer wieder zusammenführt und den Stand bespricht, ist notwendig. Letztlich sollte der Ansatz nicht zu komplex sein, so dass alle Akteure diesen auch nachvollziehen und mitarbeiten können (Planungsgemeinschaft Region Trier 2017, S. 1-6).

5.2.2 Partizipative Foresight-Methoden

Partizipatives Foresight bedeutet verschiedene zukunftsorientierte Methoden mit Hilfe eines partizipativen und strategischen Prozess anzuwenden. Das Eltviller Modell gibt einen Rahmen für Methoden vor, so dass Foresight als eine mögliche und sinnvolle Methode zur Anwendung in einer städtischen Verwaltung angewendet werden kann. Hierbei sollen langfristig ausgerichtete Entscheidungen von Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung begünstigt werden. Foresight allgemein war zunächst durch einen expertenorientierten „Top-down“ Ansatz beeinflusst. Die Interaktion und Vernetzung von Akteuren wurde in den Hintergrund gestellt. Beim partizipativen Foresight wird die Beteiligung der Akteure vordergründig behandelt. Dies erfordert einen höheren Ressourcenaufwand in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, jedoch entstehen neue interdisziplinäre Netzwerke

und eine gesteigerte Umsetzungswirkung (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 11, 18).

Foresight identifiziert aufgrund der Beteiligung von Akteuren aus unterschiedlichen sozialen Systemen mit speziellen Kenntnissen und Eigenlogiken schon schwache Veränderungssignale hinsichtlich z.B. eines gesellschaftlichen Wandels (bswp. alternde Bevölkerung und Migrationsströme). So können frühzeitig ganzheitliche und zukunftsfähige Lösungsansätze entwickelt werden (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 12, 19). Sie ersetzen jedoch keine politischen Programme, sondern „dass diese vor dem Hintergrund einer gemeinsam definierten, langfristigen Zukunftsperspektive entwickelt werden können“ (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 19). Die gewonnen Erkenntnisse oder Szenarien erhalten erst Aussagekraft durch die Interpretation der Akteure. Hierbei findet nur Eingang in Strategien, Umsetzungskonzepte und -maßnahmen, was sich in wiederholten Diskussionen durchsetzt (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 19).

Die Wirtschaft und der öffentliche Sektor setzen beide Foresight-Prozesse ein (siehe Tabelle 5.4). Verwaltung und Politik nutzen Foresight Prozesse überwiegend bei Fragestellungen mit gesamtgesellschaftlicher Relevanz (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 13).

Tabelle 5.4: Anwendung von Foresight im öffentlichen und privaten Bereich

Quelle: Wilhelmer und Nagel 2013, S.13

	Politik und Verwaltung	Wirtschaft
Allgemeines Ziel	Vorausschau künftiger Entwicklungen in Wissenschaft, Technologie, Wirtschaft, Politik und Gesellschaft	
Spezielles Ziel	Entwicklung neuer Ideen und Visionen für Technologien und Innovationen; Identifikation und Priorisierung damit verbundener Politikmaßnahmen sowie Förderinitiativen für Forschung und Entwicklung (FundE)	Identifikation von Chancen und Risiken bestimmter Märkte, Technologien und innerhalb der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Identifikation strategischer Möglichkeiten für das Unternehmen
Hauptakteure	Politische Systeme, Verwaltungsbehörden, Expertencommunities, Kommunen, NonProfitOrganisationen	Strategieorientierte Funktionen, FundE, Think Tanks in Unternehmen
Zeitraumen	5 bis 30 Jahre	2 bis 15 Jahre
Dauer	1 bis 3 Jahre (periodisch wiederholt)	3 Monate bis 1 Jahr (periodisch wiederholt)

Foresight ist ein organisierter Planungsprozess, der mit Hilfe eines auf den Fall konzipierten Methodenmix erstellt werden kann (siehe Abbildung 5.6). Je nach Prozess können

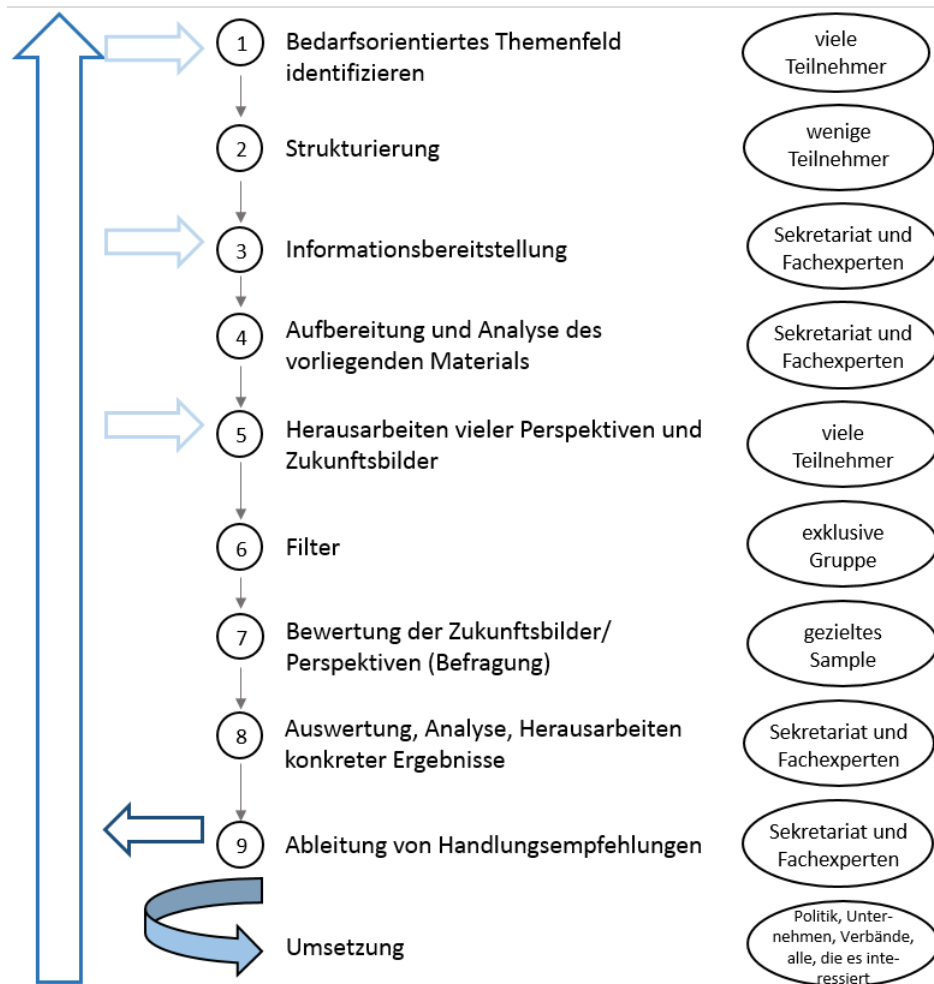


Abbildung 5.6: Phasen eines Foresight-Prozesses

Quelle: angelehnt an Cuhls 2000, S. 42

der Zeitrahmen und die ausgewählten Akteure variieren (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 13). Die Vielfältigkeit der Methoden bzw. Instrumente (siehe Abbildung 5.7) lässt eine detaillierte Beschreibung in diesem Fall nicht zu und wäre auch nicht zielführend. Im folgenden werden deshalb bekannte Methoden in der räumlichen Planung erläutert, die bei einem Foresight-Prozess Anwendung finden können. Die weiteren Instrumente können bei WILHELMER und NAGEL nachgelesen werden (Wilhelmer und R. Nagel 2013).

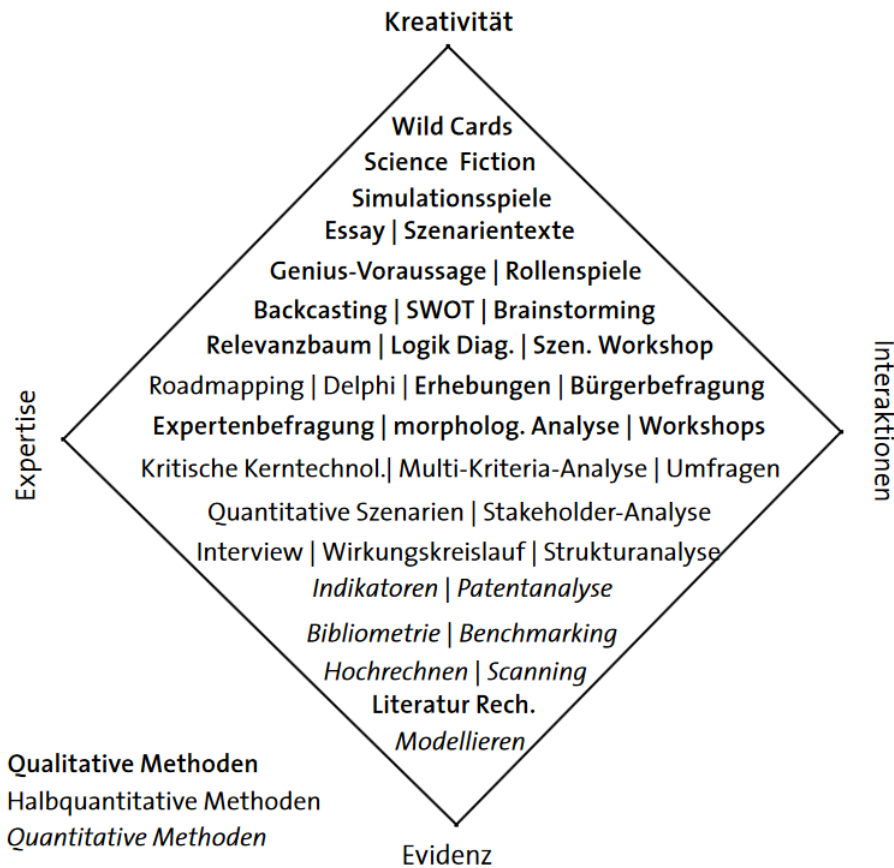


Abbildung 5.7: Popper-Diamant mit unterschiedlichen Foresight-Instrumenten
Quelle: Wilhelmer et al. 2013, S. 21

Delphi-Methode

Bei der Delphi-Methode werden Experten anonym zu einem bestimmten Zukunftsthema befragt, so dass die Befragung die eines Orakels ähnelt und deshalb der Begriff „Delphi“ für diese Methode gewählt wurde. Durch die verschiedenen, ggf. differierenden Aussagen der Experten, soll ein Konsens ohne Gruppeneinflüsse (Selbstdarstellung oder Konformitätszwang) erreicht werden (Scholles 2008, S. 375; Fink und Siebe 2011, S. 304-305, 307). POHL bezeichnet die Methode auch als „Durschnittsszenario“ (Pohl 1998, S. 107). Sie ist geeignet für die Einschätzung zukünftiger Entwicklungen, die Bestimmung einzusetzender

Bewertungskriterien und Standards oder auch zur Ideenabfrage, wobei sie für Letzteres weniger geeignet ist (Scholles 2008, S. 375). Insbesondere findet sie Anwendung bei komplexen und seinen Auswirkungen nicht definierbaren Phänomen (Pohl 1998, S. 107).

Die Vorteile dieser Methode sind (Scholles 2008, S. 378-379):

- Preiswert
- Meinungsaustausch ohne Gruppeneinflüsse
- Jeder Experte erhält dieselbe Chance
- Gewinn bisher unbekannter qualitativer Information über zukünftige Ereignisse
- Lernen und Revidieren in den Folgerunden
- Anonymität

Die Nachteile dieser Methode sind (Pohl 1998, S. 108; Scholles 2008, S. 379):

- Verzerrungen durch Expertenauswahl (fehlende Objektivität)
- Langer Zeitaufwand (Auswahl der Experten, Erstellung und Versenden des Fragebogens, Rücksendung)
- Sterilität durch fehlende Diskussion
- Fluktuation der Experten
- Fragebogenfehler (z.B. Suggestivfragen oder Mehrdeutigkeit)
- Konsens bedeutet nicht die Richtigkeit der Ergebnisse

Trendextrapolationen

Die Trendforschung beinhaltet die Identifikation und Bewertung wichtiger Umfeldtrends, so dass mit Hilfe geeigneter Maßnahmen angemessen reagiert und weitere Beobachtungen angestellt werden können (Fink und Siebe 2011, S. 159). Trends werden aus vorangegangenen Verläufen abgeleitet und sind deshalb auch theoretisch „nicht begründet“. Sie werden dann angewendet, wenn keine theoretisch begründete wissenschaftliche Erklärung für Abweichungen festgestellt werden kann (Stiens 1998, S. 121).

Planspiele

Die Methodik des Planspiels oder auch Simulation genannt, dient der Bewusstmachung oder Prüfung von Verhaltensweisen und Auswirkungen von Entwürfen. Mit Hilfe eines Modells werden von den Teilnehmern Handlungsentscheidungen gefordert. Planspiele gehen seit den 90iger Jahren eher in Richtung Prozessmanagement. Hier übernehmen die Planer die Rolle der Moderatoren (Scholles 2008, S. 393-394). Hierbei handelt es sich um eine Modellierung komplizierter Vorwärts- und Rückwärtskoppelungen, so dass ein Schwerpunkt auf der Komplexität liegt (Stiens 1998, S. 127). In der Unternehmenswelt wird das Planspiel auch als „Wargaming/ Spieltheorie“ bezeichnet und konzentriert sich

eher auf eigene und gegnerische Aktionen und deren Interaktionen (Fink und Siebe 2011, S. 227, 253). Ziel ist die „Gewinnung von Erkenntnissen für die Umsetzung eigener Strategien oder Aktionen und andererseits die Förderung des Verständnisses für die Reaktionen des Wettbewerbs“ (Fink und Siebe 2011, S. 253).

Die Vorteile dieser Methode sind (Scholles 2008, S. 401):

- Große Flexibilität aufgrund einer Anpassung an unterschiedlichste Problemstellungen und Konfliktsituationen
- Auflockerung der Atmosphäre in folgenden Sitzungen
- Beitrag zum gegenseitigen Rollenverständnis

Die Nachteile dieser Methode sind (Scholles 2008, S. 401-402):

- Wirtschaftliche Aspekte rücken in den Vordergrund anstatt das Verständnis von Entscheidungsprozessen
- Komplex und unübersichtlich, ggf. zeitaufwendig und kostenintensiv
- Laborbedingungen - Verflechtungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen und ihren Auswirkungen fehlen
- Hohes Engagement der Teilnehmer

Szenarien

Bei der Szenariotechnik werden Folgen alternativer zukünftiger Entwicklungen erarbeitet und können verglichen werden (Scholles 2008, S. 380; Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 80). Sie zählt zu den Kreativitätsmethoden, weil sie kreative als auch analytische Elemente enthält (Scholles 2008, S. 380). Es gilt nicht eine präzise Aussage der Zukunft zu entwickeln, sondern eine Auswahl an mehreren, vorstellbaren Zukunftsbilder über realistische Möglichkeiten, sowie das Wirken und die Zusammenhänge zwischen Unsicherheiten zu treffen. Mögliche Zukunftsentwicklungen können so geprüft werden (Scholles 2008, S. 381; Fink und Siebe 2011, S. 16-17; Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 80-81).

Die Vorteile dieser Methode sind (Sträter 1988, S. 430-431; Scholles 2008, S. 390-391) aus Sträter:

- Isolierte Informationen erhalten einen strukturieren Rahmen (Systemverständnis)
- Hilfreich für die Definition von Rahmenbedingungen und Folgenprüfung
- Förderung kreativen und abweichenden Denkens
- Anschauliche Darstellung komplizierter Sachverhalte und Entwicklungen und Identifikation von Einflussfaktoren, Beziehungen und Interventionsmöglichkeiten
- Einbeziehen qualitativer Informationen und „weicher“ Daten
- Abbildung nicht linearer Entwicklungen und Wechselwirkungen

Die Nachteile dieser Methode sind aus Sträter (Sträter 1988, S. 431-432; Scholles 2008, S. 391; Fink und Siebe 2011, S. 64):

- Zeit- und kostenaufwändig
- Keine wertfreie Methode - keine zielgerichtete Zukunftsforschung
- Geringe Anwendung grafischer, zeichnerischer oder bildhafter Darstellungen

Szenarien können mit Hilfe verschiedener Methoden entwickelt werden und unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen. Ihre Anwendung erfolgt dort, wo quantitative Prognosemethoden aufgrund von zu langfristigen Zeitspannen und Unsicherheit nicht eingesetzt werden können (Scholles 2008, S. 380; Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 81). Szenarioentwicklung unterstützt Entscheidungsträger eine Wissensbasis über komplexe Themenfelder und Wirkungsfelder, sowie den Kontext ihrer Entscheidungen zu verstehen (Wilhelmer und R. Nagel 2013, S. 82).

Die Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) e.V. bietet eine Plattform zur Vernetzung, zum Austausch und zum Lernen für verschiedene Akteure an. Dies geschieht mit Hilfe von Workshops, Vortragsreihen und Podiumsgesprächen hinsichtlich wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Fragestellungen. ZIRP erarbeitet Strategien und Handlungsoptionen für wirtschaftliche, technische und soziale Entwicklungen für Rheinland Pfalz (Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz 2017).

Im Jahr 2015 führte ZIRP mit 950 Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft einen Foresight-Prozess aus. Thematisch bezog sich der Prozess auf Fragestellungen, die das Leben und Arbeiten bis 2040 prägen werden. In einem Auftaktworkshop wurden Themenblöcke identifiziert und im weiteren Verlauf im Rahmen von Themenworkshops ausgearbeitet. In drei Workshops wurden verschiedene Szenarien ausgearbeitet, die teilweise sehr differieren. In derselben Zeit wurde zur Vertiefung ebenfalls die Öffentlichkeit im Rahmen einer Online-Umfrage befragt. Rückmeldungen von knapp 860 Teilnehmern konnten so zu einem Stimmungsbild beitragen und Handlungsbedarfe aufzeigen (Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz 2015).

5.3 Projektmanagement

Projektmanagement wird in diesem Zusammenhang in traditionelles und agiles Projektmanagement aufgeteilt. Es handelt sich um zwei verschiedene Herangehensweisen an eine Projektaufgabe und letztlich die Produkterstellung. Traditionelles Projektmanagement findet im Rahmen der Verwaltungsreformen in Teilen bereits Anwendung, wobei agiles Projektmanagement außerhalb der Softwareentwicklung in öffentlichen Verwaltung bisher nicht in Erwägung gezogen wird. Beide Formen weisen Gemeinsamkeiten und erhebliche Unterschiede auf, die es gilt herauszuarbeiten und letztlich entsprechend des Anforderungskatalogs auf ihre Anwendbarkeit zu prüfen.

5.3.1 Traditionelles Projektmanagement

Traditionelles Projektmanagement wird oftmals auch als klassisches Projektmanagement bezeichnet. „Klassisch“ wird oft gegensätzlich zu agilem Projektmanagement verwendet und wird mit dem Wasserfallmodell, standardisierten Projektmanagementsystemen oder Vorgehensweisen mit hierarchischen Strukturen in Verbindung gebracht. Es bestehen bereits standardisierte agile Projektmanagementmethoden, die in diesem Zusammenhang als klassische agile Vorgehen bezeichnet werden könnten, so das „klassisch“ in diesem Sinne seine Bedeutung verliert. Aufgrund dessen wird sich der Meinung von ANGERMEIER angeschlossen und die Bezeichnung traditionelles Projektmanagement geführt (Angermeier 2014a).

Begriffsdefinitionen

Projekt

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Projekt“ ist in der Literatur nicht zu finden (Litke 2007, S. 18). Der Begriff stammt aus dem Lateinischen „projectum“ und bedeutet „das nach vorn Geworfene“ (Dudenredaktion 2017). Die Bedeutung zeigt auf, dass ein Projekt einen Prozess und eine Entwicklung miteinbezieht. Es handelt sich also nicht um eine punktuelle Gegebenheit. Das PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE bezeichnet ein Projekt als „ein zeitlich begrenztes Vorhaben mit dem Ziel, ein einmaliges Produkt, eine Dienstleistung oder ein Ergebnis zu schaffen“ (Project Management Institute 2008, S. 5).

Laut DIN 69901-5 handelt es sich bei einem Projekt um ein „Vorhaben, das im Wesentlichen durch Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist“. Als Beispiel gelten eine Zielvorgabe, Begrenzungen hinsichtlich der Zeit, Finanzen, Personals und dergleichen, sowie eine projektspezifische Organisation (Normenausschuss Qualitätsmanagement, Statistik und Zertifizierungsgrundlagen 2009b, S. 11).

BERLEB beschreibt ein Projekt ähnlich als einen einmaligen Prozess, der eine Genehmigung der Geschäftsführung erhält und von einer Organisationseinheit abgewickelt wird. Das zu entstehende Produkt wird zu einem bestimmten Termin und vorgegebenen Kosten an den Auftraggeber übergeben (Berleb 2016, S. 3).

MIĆIĆ differenziert zwischen Projekt und Prozess. „Projekte sind einmalige Abfolgen von Aufgaben und Aktivitäten zur Erreichung eines Ziels. Prozesse sind regelmäßige Abfolgen von Aufgaben und Aktivitäten zur Erreichung eines Ziels oder Ergebnisses“ (Mićić 2011, S. 27).

Das Merkmal eines Projekts ist ein eindeutiger Beginn und Ende, wobei die zeitliche Begrenzung nicht auf eine kurze Dauer bezogen sein muss. Das Ende eines Projekts ist definiert, wenn die Ziele erreicht, nicht erreicht oder kein Bedarf mehr zur Weiterführung besteht (Project Management Institute 2008, S. 5). Darüber hinaus ist eine Aufgabe zu erfüllen, die effizient nicht mit Routineabläufen abgehandelt werden kann. Dies bedeutet z.B., dass noch kein vergleichbares Problem vorlag, sich die Strukturen als komplex und kompliziert darstellen oder Akteure einbezogen werden müssen, die zuvor noch nicht

miteinander zusammengearbeitet haben (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 9).

Darüber hinaus haben LITKE und BLANKE zusammenfassend folgende Charakteristika eines Projekts herausgestellt, die die vorherigen Definitionen komplementieren (Litke 2007, S. 19; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 250):

- Abgrenzbare Einzelvorhaben mit definiertem Anfang und Ende (Ziel)
- Neuartig: Vorstoß an Grenzen des technologisch Machbaren
- Risikoreich (technisch, wirtschaftlich, terminlich)
- Komplex: Viele Beteiligte verschiedenster Disziplinen; Wechselbeziehungen nicht standardisierbar (keine vorgegebene Ablauforganisation)
- Im Laufe der Abwicklung sich ändernde organisatorische Bedürfnisse
- Große Bedeutung für Unternehmung beziehungsweise Staat
- Termindruck

In den Definitionen wird Projekt und Prozess oftmals in Zusammenhang gesehen oder ein Projekt wird als Prozess verstanden. In dieser Arbeit wird ein Projekt und Prozess zwar als eine Einheit gesehen, so dass ein Projekt nur mit einem Prozess realisiert werden kann. Es handelt sich hier jedoch um zwei unterschiedliche Einheiten, die getrennt voneinander zu sehen sind (siehe auch Kapitel 5.4).

Projektmanagement

Zur Bewältigung eines Projekts bedarf es einer Managementform und einem Führungskonzept. Das Projektmanagement wird diesen Anforderungen gerecht (Litke 2007, S. 20; Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 9-10). Die allgemeine Definition kann durch DIN 69901-5 als „die Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung und den Abschluss von Projekten“ konkretisiert werden (Normenausschuss Qualitätsmanagement, Statistik und Zertifizierungsgrundlagen 2009b, S. 14). Es handelt sich folglich um die Abwicklung eines Projekts mit Hilfe eines Managements, in welchem „Wissen, Fertigkeiten, Werkzeuge[n] und Methoden auf Projektvorgänge“ verwendet werden (Project Management Institute 2008, S. 6).

Der Projektablauf wird hierbei so gesteuert, dass Kosten, Zeit und Umfang geringfügig abweichen (Angermeier 2014b).

Das moderne Projektmanagement fand seinen Anfang im Jahre 1941 in Bezug auf das Manhattan Engineering District Project. Die Zielsetzung war hier die Entwicklung der ersten Atombombe. Unter großem Zeitdruck mussten Aufgaben koordiniert werden, was mit vorherigen Organisationsmethoden nicht möglich war. Projektmanagement entstand also zunächst aus der Forschung und Entwicklung. Sein Erfolg trug dazu bei, dass es sich

auch in der Wirtschaft etablierte (Litke 2007, S. 23-25).

Das Projektmanagement weist verschiedene Evolutionsphasen auf (Hagen 2009, S. 167):

- Klassisch-logisch
- Phasenorientiert
- Systemorientiert
- OE/PE-orientiert
- Agil, evolutionär

„Ein modernes, ganzheitlich-integratives Projektmanagementverständnis stellt eine Schnittmenge aus verschiedenen Konzeptionen und Evolutionsstufen dar. Denn beispielsweise auch klassisch-logische Projektmanagement-Methoden haben heutzutage noch in vielen Projekten ihre Berechtigung“ (Hagen 2009, S. 167).

Bausteine

Traditionelles Projektmanagement besteht grundlegend aus fünf Phasen (siehe Abbildung 5.8) mit einem definierter Anfang und Ende (Litke 2007, S. 20; Project Management Institute 2008, S. 6, 38-39; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 252; Preußig 2015, S. 33):

- Initiierung
- Planung
- Ausführung
- überwachung und Steuerung
- Abschluss

Die Benennung der Phasen kann unterschiedlich erfolgen, so dass z.B. ALAM et al. die Initiierung als Strategiephase bezeichnet (Alam und Gühl 2016, S. 54, 118). Jedes Projekt hat jedoch mindestens die Phasen Planung, Realisierung/Ausführung und Abschluss (Alam und Gühl 2016, S. 53; Hobel und Schütte o.D.). Die Phasen dienen dazu, Zäsuren im Projektverlauf zu setzen. So kann schrittweise vorgegangen werden und vor jeder neuen Phase entschieden werden, wie weiter fortgefahren wird (Litke 2007, S. 29). Die Phase endet mit einer schriftlichen Vereinbarung eines Projektauftrages, welcher u.a. die Projektbezeichnung, Auftraggeber, Auftragnehmer, Ziele, erforderliche Ressourcen, Termine und Verhaltenserwartungen beinhaltet (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 255).

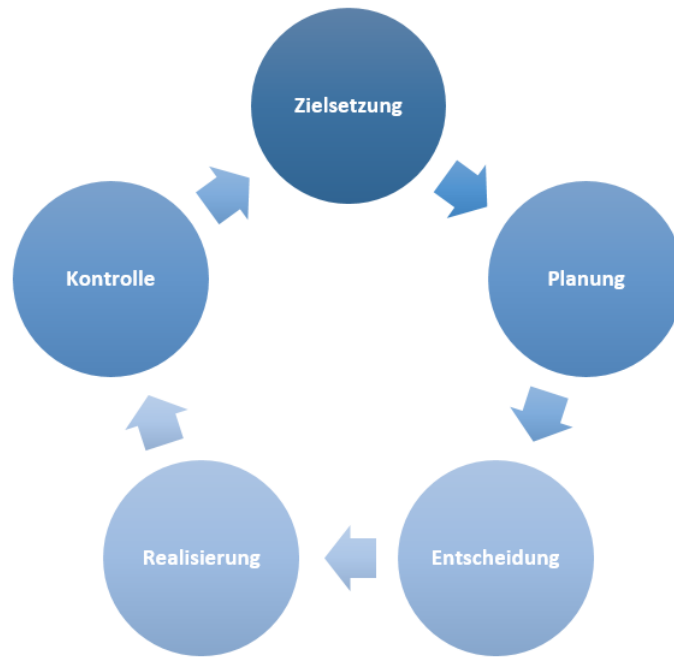


Abbildung 5.8: Der Managementzyklus
Quelle: angelehnt an Gourmelon et al. 2014, S. 8

Die Projektplanung ist eine der ersten Schritte nach Auftragserteilung. Sie wird vom Projektleiter zusammen mit seinem Team erarbeitet. Das Ziel der Projektplanung ist die Strukturierung des Projekts, so dass deutlich wird, welche Schritte zu erfolgen haben. „Die Projektplanung gibt also Sicherheit, das Richtige zur richtigen Zeit zu tun.“ (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 256). Eine detaillierte Projektplanung lässt auch eine funktionierende Projektsteuerung zu, da der Projektleiter so schnell merkt, wenn Terminverzögerungen und dergleichen eintreten und entsprechend reagieren kann (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 256).

Die Projektplanung beinhaltet folgende Komponenten (Berleb 2016, S. 4-5):

- Planung des Leistungsumfangs
- Terminplanung
- Kostenplanung
- Planung der Finanzierung
- Ressourcenplanung

Zur Projektplanung stehen Methode zur Verfügung, wie z.B. der Projektstruktur- oder Projektablaufplan (Berleb 2016, S. 4-5).

Projektstrukturplan (PSP)

Der PSP liefert eine sachlogische Gliederung der zuvor erarbeiteten Projektziele. So soll die Komplexität reduziert und ein Überblick in Bezug auf die Aufgaben erreicht werden (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 255-256). Das Projekt wird im Projektstrukturplan hierarchisch gegliedert, so dass eine Gesamtübersicht entsteht und ein Projekt überschaubar wird (Alam und Gühl 2016, S. 77; Litke 2007, S. 90). Es wird in Teilprojekte und in der nachfolgenden Ebene in Arbeitspakete aufgeteilt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 255-256). Der PSP dient deshalb zur (Alam und Gühl 2016, S. 76):

- Verteilung von Verantwortlichkeiten
- Abschätzung des Zeitbedarfs und der Projektkosten
- Erstellung der Projektdokumentation

Projektablaufplan (PAP)

Nach Aufstellung des PSP wird mit Hilfe dessen ein Projektablaufplan erstellt (siehe Abbildung 5.9). Die im PSP erarbeiteten Zusammenhänge einzelner Arbeitspakete werden in eine zeitliche Abfolge gebracht und z.B. mit Hilfe eines Balkendiagramms dargestellt (Litke 2007, S. 98, 102).

Es gilt, den Plan während der Ausführung immer wieder nach den Gegebenheiten anzupassen (Alam und Gühl 2016, S. 72-73; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 256).

Die Projektdurchführung beginnt formell mit dem Projektauftrag, wobei die Grenzen auch fließend sein können (Alam und Gühl 2016, S. 54, 65; Berleb 2016, S. 4). Nach dem Projektauftrag erfolgt das Projekt-Kick-Off als erste offizielle Sitzung des Projektteams. Im Vordergrund steht keine inhaltliche Bearbeitung, sondern das Kennenlernen der Teammitglieder und des Projektziels (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 256). Zunächst ist in der Initiierungsphase eine Situations- und Umfeldanalyse sinnvoll, um die Akteure ausfindig zu machen und die Rahmenbedingungen festzulegen. Je konkreter das Projekt wird, desto wichtiger ist es eine Zieldefinition vorzunehmen und Projektziele festzulegen, um eine realistische Planung vornehmen zu können (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 253; Berleb 2016, S. 4; Alam und Gühl 2016, S. 118). Zur Steuerung, Planung und Kontrolle von Projekten sind transparente Ziele unerlässlich. Nur so können Entscheidungen zielgerichtet getroffen werden. Das Ziel bezieht sich sowohl auf den Projektzweck (hier die Erarbeitung eines Konzeptes), wie auch formale Zielgrößen (Zeiten und Kosten) (J. Becker, Kugeler und Rosemann 2012, S. 17).

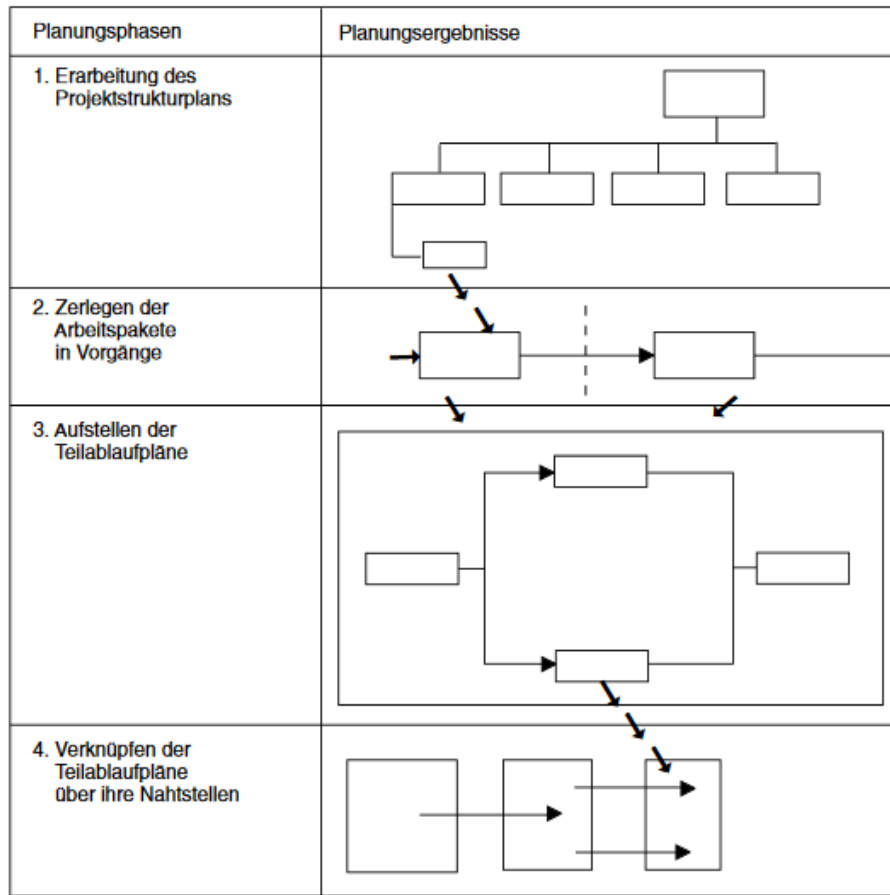


Abbildung 5.9: Entwicklung eines PAP aus dem PSP
Quelle: Litke 2007, S. 99

Alle Projekte beinhalten drei Ziele, das sogenannte magische Dreieck des Projektmanagements (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 28):

- Einhalten der Kosten
- Einhalten der Termine
- Einhalten der Qualität

Diese Ziele sind voneinander abhängig und beeinflussen einander. Wenn bspw. Termine nicht eingehalten werden können und sich die Projektlaufzeit verlängert, steigen die Kosten (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 29).

In der Planungsphase wurde ein Kick-off-Meeting durchgeführt und es wird ein Projektplan aufgestellt, der einen PSP, Terminplan, Ressourcen- und Kostenplan enthält.

Am Ende dieser Phase liegt ein abgestimmter Plan vor, der jedoch auch nach der Planungsphase immer wieder den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden sollte (Alam und Gühl 2016, S. 72-73, 118).

In der Ausführungsphase oder auch Realisierungsphase oder Projektdurchführung genannt, gilt es, das vorher definierte Projektziel anhand des Abarbeitens von Meilensteinen zu erreichen und eine Abnahme des Auftraggebers zu erreichen (Alam und Gühl 2016, S. 102, 118). Das Projekt wird in dieser Phase umgesetzt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 271). In diesem Fall wäre es die Erstellung des Handlungskonzeptes in der Arbeitsgruppe mit einer erfolgreichen Abnahme durch die Politik. Das Projektteam kontrolliert regelmäßig, ob der Ist-Verlauf mit den Plan-Vorgaben übereinstimmt. Ansonsten werden Maßnahmen zum Ausgleich der Projektstörung getroffen. Aufgrund von Neuwahlen oder dergleichen können Projektziele hinfällig werden. Ein Projektabbruch ist in diesem Fall eine sinnvolle Option (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 271).

In der Abschlussphase liegt das Produkt vor und das Team kann aufgelöst werden, um für andere Ressourcen zur Verfügung zu stehen (Alam und Gühl 2016, S. 113, 120; Berleb 2016, S. 6). Hierzu zählen auch Nacharbeiten, wie die Sicherung der gemachten Erfahrungen, ein Projektabschlussbericht und die Aufbereitung der Unterlagen für eine spätere Revision (Berleb 2016, S. 6; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252).

BERLEB und GOURMELON *et. al* zählen die Überwachung noch zum Projektmanagement hinzu (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 9; Berleb 2016, S. 3). KAATZ nennt Kriterien für den Nutzen von Controlling (siehe Abbildung 5.10). Je unüberschaubarer die äußeren Einflüsse sind, desto nützlicher ist Controlling. Im Falle der Bearbeitung des demografischen Wandels treffen alle Kriterien zu, die ein dezidiertes Controlling erfordern. Die Kontrolle liefert Ergebnisse hinsichtlich der Effizienz des Handelns. Sie mündet letztlich wieder in einen neuen Zyklus der Zielformulierung, so dass die vorher erworbenen Erkenntnisse als Informationsgrundlage dienen (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 9).

Ein einheitliches Projektmanagement, welches auf alle Projekte angewendet werden kann, existiert nicht. Es gilt, „die Theorien, Standards, Konzepte, Instrumente, Methoden und Vorgehensweisen des Projektmanagements für jedes einzelne Projekt nach Anwendbarkeit, Wirtschaftlichkeit und Sinngehalt zu prüfen“ (Hagen 2009, S. 53).

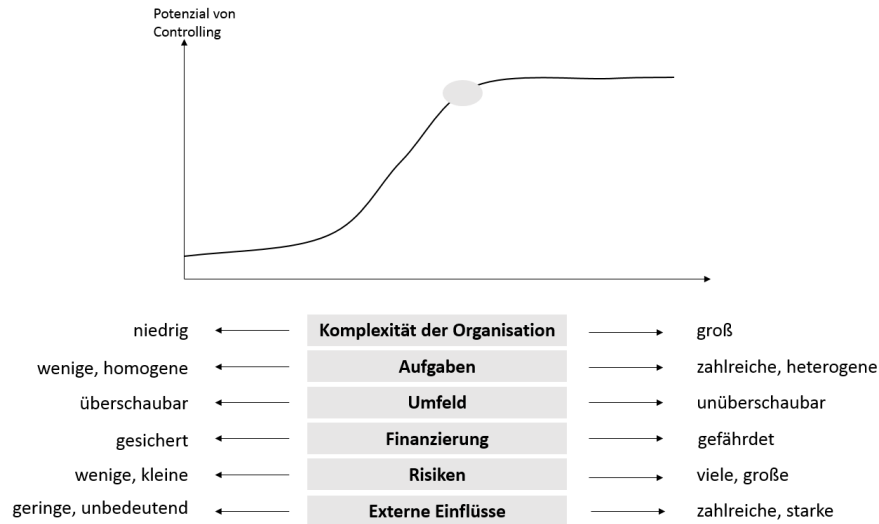


Abbildung 5.10: Nutzen von Controlling
Quelle: angelehnt an Kaatz 2014, S. 52

Rollenverteilung

Die wichtigsten Rollen und Gremien in einem Projekt sind (Alam und Gühl 2016, S. 92-93, 95; Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 43-44; Berleb 2016, S. 14-15):

- Auftraggeber
- Projektleiter, Projektmanager
- Projektteam
- Lenkungsausschuss, Fachausschuss

Befugnisse und Verantwortlichkeiten aller Projektbeteiligten sollten vor Projektbeginn definiert sein, so dass das Projekt erfolgreich verlaufen kann (Berleb 2016, S. 14-15). Der Auftraggeber ist in öffentlichen Verwaltungen im weiteren Sinn die Bevölkerung. Im engeren Sinn handelt es sich um die politische Mehrheit und deren beauftragte Einzelperson, dem Bürgermeister (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 7). Der Auftraggeber stellt dem Projektleiter die Ressourcen zur Verfügung, so dass der Projektleiter die wichtigste Rolle inne (Alam und Gühl 2016, S. 95).

Die Projektleitung koordiniert, kommuniziert und organisiert das Projekt (Alam und Gühl 2016, S. 95; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252). Die Projektleitung muss den Überblick über das Projekt behalten und neue Methoden zur Aufgabenbewältigung annehmen können. Die Koordination der Stakeholder ist ein großes Aufgabenfeld, welches es zu koordinieren gilt. Nach außen muss jemand für das Projekt verantwortlich sein und es vertreten (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 9-10). Beim Projektstart konkretisiert er die Projektziele und stimmt diese mit Hilfe eines Projektplanes mit dem

Lenkungsausschuss ab (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252). Er trägt die Verantwortung für die zu erbringenden Ziele und das Projektteam führt die inhaltliche Arbeit aus (Alam und Gühl 2016, S. 95; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252). Aufgabe der Mitarbeiter ist, den Projektleiter über den Verlauf des Projektes in Kenntnis zu setzen und auf Schwierigkeiten hinzuweisen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252).

Der Lenkungsausschuss oder auch andere Gremien werden gebildet, wenn mehrere Organisationen beteiligt sind. Sie senden Vertreter in den Ausschuss, die aus organisatorischen Gründen dem Projektleiter weisungsbefugt sind und er diesem berichtet (Alam und Gühl 2016, S. 95; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252). Innerhalb der Verwaltung sind dies meist Vertreter der Leitungsebene (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267-268). Der Lenkungsausschuss kontrolliert und entscheidet im Rahmen der Projektdurchführung (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 252). Beratende und unterstützende Funktion kann ein Fachausschuss inne haben, jedoch trifft dieser im Gegensatz zum Lenkungsausschuss keine Entscheidungen (Alam und Gühl 2016, S. 95).

Projektorganisationsformen

Es bestehen drei Grundtypen der Projektorganisation, wie ein Unternehmen aufgestellt sein kann (Berleb 2016, S. 14-15; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254; Litke 2007, S. 69):

- Reine Projektorganisation: minimale Linienorganisation, ansonsten vollständig projektorientiert
- Stabs-Projektorganisation: separate Stabstelle angegliedert an die Geschäftsführung
- Matrixorganisation: Projektorganisation parallel zur Linienorganisation

Die Mitarbeiter der Linie werden bei der reinen Projektorganisation freigestellt und sind in einer neu gebildeten Organisationseinheit tätig (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254). Die Projektgruppe wird gleichberechtigt, jedoch zeitlich befristet, in die Einlinienorganisation eingegliedert. Der Projektleiter ist weisungsbefugt und kann so schnell auf Störungen reagieren (Blanke, Bandemer u. a. 2005, S. 253-254; Gessler 2014, S. 207; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 270-271). Vorteilhaft ist zudem, dass es während der Projektarbeit nur ein geringes Konfliktpotential gibt. Die Mitarbeiter sind motiviert und können sich mit dem Projekt identifizieren (Pfetzing und Rohde 2017, S. 64-65). Die Bildung der Projektgruppe ist jedoch zeitaufwendig und eine Wiedereingliederung kann sich als schwierig herausstellen. Die reine Projektorganisation eignet sich deshalb für Projekte mit großem Umfang und hoher Arbeitsintensität (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254; Gessler 2014, S. 207; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 270-271).

Bei der Stabs-Projektorganisation oder auch Einfluss-Projektorganisation genannt, bleibt die Linienorganisation bestehen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267-268) und es gibt nur einen Projektkoordinator. Der Projektleiter besetzt eine Stabsstelle und ist als Projektkoordinator anzusehen. Er

sorgt für die sachliche, terminliche und kostenmäßige Verfolgung des Projekts. Es erfolgt keine Freistellung von Mitarbeitern (Pfetzing und Rohde 2017, S. 61). Aufgrund der Beibehaltung der Linie und wenig Beeinflussung dieser eignet sich diese Organisation eher für öffentliche Verwaltungen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254). Der Stab ist der Instanz zugeordnet, die den betroffenen Organisationseinheiten vorgesetzt ist, so z.B. der Bürgermeister oder Behördenleiter. Der Stab hat jedoch gegenüber den unterstellten Instanzen keine Weisungsbefugnis, so dass der Stab nur eine Entscheidungsvorbereitung trifft und die Instanz letztlich entscheidet (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267-268). Die Stabs-Projektorganisation eignet sich für kleine und einfache Projekte oder Projekte mit niedriger Priorität und einem geringen Risiko (Pfetzing und Rohde 2017, S. 61).

Bei der Matrixorganisation übernimmt die Linienorganisation die Durchführung und die Matrixorganisation die Führung, so dass die Projektleitung aus der Linie herausgenommen wird und die Mitarbeiter in der Linie verbleiben (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254). Vorteile dieser Organisationsform sind unter anderem die geringen Umstellkosten und die leichte Wiedereingliederung der Mitarbeiter. Termine und Kosten sind gut beeinflussbar und es ist eine hohe Flexibilität ohne Veränderung der Linienorganisation gegeben (Quelle Pfetzing Seite 62). Die Matrix-Projektorganisation ist grundsätzlich für alle Projekte verwendbar. Im Normalfall wird sie für mittlere und große Projekte mit angemessener Priorität und einer interdisziplinären Problemstellung eingesetzt (Pfetzing und Rohde 2017, S. 62).

Ein Projekt zeichnet sich durch seine Befristung und Neuartigkeit aus, so dass Kompetenzen von Mitarbeitern aus unterschiedlichen Abteilungen und Fachdisziplinen notwendig sind. In der bestehenden Einlinienorganisation kann eine Realisierung aufgrund des Koordinationsaufwandes und einer Überforderung der Entscheidungskompetenzen zu Verzögerungen führen. Eine spezielle Organisation ist deshalb als sinnvoll zu erachten (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267). Es besteht die Möglichkeit, Mitarbeiter nur für ein Projekt einzusetzen. Dies führt jedoch ggf. zu Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung in die ursprüngliche Organisationseinheit. Die Matrixorganisation weist sich in der Praxis in öffentlichen Verwaltungen jedoch als ungeeignet heraus, weil zwei sich überlappende Weisungssysteme entstehen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 253-254). Eine parallele Arbeit in der Linienorganisation und zusätzlich des Projektes kann zu Überlastungen des Mitarbeiters und der Notwendigkeit einer kontinuierlichen Abwägung zwischen der regulären Arbeit und der Projektarbeit führen (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267-268). Aufgrund der Interdisziplinarität zur Anpassung an den demografischen Wandel eignet sich jedoch die Matrixorganisation am ehesten, so dass eine angemessene Umsetzung zur Milderung der Nachteile im Prozesskreislauf zu überlegen ist.

Bisherige Umsetzung von Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen

Es liegen wissenschaftliche Erkenntnisse zum Einsatz von Projektmanagement im öffentlichen Sektor vor, jedoch mangelt es an einer umfassenden, empirisch und wissenschaftlich begründeten Theoriebildung (Hagen 2009, S. 181). Bisher liegen vier wesentliche Veröffentlichungen von ENGLICH, BLANKE, HAGEN und GOURMELON *et. al* zu diesem Themenbereich vor. ENGLICH hat den Einsatz von Projektgruppen in öffentlichen Verwaltungen zur Planung und Umsetzung von Maßnahmen untersucht (Englich und Fisch 1999). HAGEN hat Spezifika, Problemfelder und Zukunftspotenziale von Projektmanagement in österreichischen Verwaltungen geprüft (Hagen 2009). Aufgrund der ähnlichen Verwaltungsstrukturen von Deutschland und Österreich wird eine Vergleichbarkeit gesehen. BLANKE liefert eine Orientierung zur Umsetzung eines modernen Managements für die Verwaltung (Blanke, Einemann u. a. 2005). GOURMELON *et. al* führten eine Bestandsaufnahme von Projektmanagement im öffentlichen Sektor durch (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014). Im folgenden werden die vier Veröffentlichungen hinsichtlich der bisherigen Umsetzung von Projektmanagementmethoden zusammengefasst. Für eine detaillierte Betrachtung wird auf die Publikationen verwiesen.

Projektmanagement ist in öffentlichen Verwaltungen erwünscht (Englich und Fisch 1999, S. 2) und es wird auch in der Praxis von „Projekten“ gesprochen, jedoch ist es im Gegensatz zur Privatwirtschaft noch nicht so weit verbreitet. Die Gegebenheiten für den Einsatz eines effektiven Projektmanagements ist sehr begrenzt. Es fehlt an „ganzheitliche[n] Lösungsansätze[n] zur Integration und Professionalisierung der Projektarbeit in das Verwaltungshandeln und die Verwaltungsstrukturen“ (Hagen 2009, S. 3). Mitarbeiter der Verwaltung schätzen die Rahmenbedingungen und Gegebenheiten zur Verwendung eines erfolgreichen Projektmanagement als erschwerend ein (Hagen 2009, S. 234-235). Die Strukturen, Organisationsprinzipien, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die kulturellen Gegebenheiten lassen keinen ganzheitlichen Ansatz zu. Das Bürokratiemodell von Weber prägt noch immer das Handeln, wie eine strikte Arbeitsteilung und die hieraus resultierenden Einlinienhierarchien. Dies behindert Organisationsformen, die abhängig sind von einer gewissen Vernetzung, Dynamik und Teamorientierung (Hagen 2009, S. 173). Die Darstellung der Organisationsstrukturen lassen nicht immer auf Teamorganisation schließen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 217). In der Linienorganisation können Aufgaben aufgrund der sich schnell ändernden Rahmenbedingungen und neuer Aufgaben zudem nicht sachgerecht erfüllt werden. Eine gute Planung und Steuerung der Projekte führt zu einer erfolgreichen Erledigung. Der Vorteil einer reinen Projektorganisation liegt in (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 250):

- einer flexiblen Bündelung des Expertenwissens aus unterschiedlichen Abteilungen
- einer kurzfristigen Organisation von Veränderungsprozessen
- einer effizienten Einführung von Neuerungen

Auch fällt in der Praxis die Unterscheidung zwischen Routine- und Projektarbeit nicht leicht, so dass Arbeiten des normalen Tagesgeschäfts als vermeintliche Projekte

charakterisiert werden (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 217). Die Einführung eines Projektmanagements in Verwaltungen verhält sich deshalb dezent, da ein kompletter und professioneller Projektansatz so noch nicht existiert (Hagen 2009, S. 3). Reformen in öffentlichen Verwaltungen scheitern oft an den „weichen“ Faktoren, die eine Veränderung blockieren. Dies kann die Einstellung der Verwaltungsakteure und seiner Kunden gegen Neuerungen, wie auch die vorherrschende Organisationskultur sein (Englich und Fisch 1999, S. 2; Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 220; Hagen 2009, S. 236). In diesem Zusammenhang tritt oftmals durch Beteiligung verschiedener Fachdisziplinen ein „Sprachproblem“ zwischen den Teammitgliedern auf (Englich und Fisch 1999, S. 58). Auch im Zusammenhang mit NPM wird Projektmanagement bislang nur am Rande wahrgenommen (Hagen 2009, S. 3). Von Bedeutung ist eine eindeutige Zielfestlegung in Form einer Projektbeschreibung und ein Projektauftrag (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 217).

Die Anwendung von Projekten nimmt im öffentlichen Sektor dennoch stetig zu, nicht zuletzt aufgrund der Verwaltungsreformen der KGSt. Der vermehrte Einsatz von Projektmanagementmethoden liegt „u.a. in den besseren Steuerungs- und Controllingmöglichkeiten, im steigenden Kosten- und Leistungsdruck sowie als Konsequenz hieraus in der besseren Transparenz und Kontrollierbarkeit, welche sich die Auftraggeber durch Projektmanagement erwarten“ begründet. Viele Aufgaben verfolgen eine Routine, jedoch nimmt der Anteil an neuartigen und komplexen Fragestellungen wegen der vermehrten Dynamik des Umfeldes zu (Hagen 2009, S. 168, 232). Es besteht eine Notwendigkeit der Ergänzung des Projektmanagements bei der Arbeits- und Organisationsform in der öffentlichen Verwaltung (Hagen 2009, S. 232). Durch die Einlinienfunktion entstehen Ressourcenkonflikte, da die Projektleitung meist zusätzlich die fachliche Funktion in der Linie inne hat (Hagen 2009, S. 237-238; Englich und Fisch 1999, S. 53-54). „Die große Herausforderung besteht jedoch darin, die notwendige Stabilität in der Aufbauorganisation zu erhalten und gleichzeitig den Freiraum für erfolgreiches Projektmanagement zu schaffen“ (Hagen 2009, S. 238).

In der öffentlichen Verwaltung herrschen verschiedenartige Aufgabenbereiche vor, wie z.B. Straßenbau, Soziales oder Wirtschaft (Hagen 2009, S. 168, 230-231). Aufgrund der Heterogenität ist eine strategische Fokussierung und Positionierung im Vergleich zur Privatwirtschaft schwieriger. Das Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung konzentriert sich deshalb primär auf bestimmte Einsatzfelder (siehe Tabelle 5.5) (Hagen 2009, S. 230-231; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 252).

Tabelle 5.5: Anwendungsbereiche Projektmanagement

Quelle: Hagen 2009, S. 230-231 und Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 252

Verwaltungs- bereiche	Projektarten, spezifische Bereiche
Technische Bereiche	Straßenbau, Wasserwirtschaft, Hochbau
Informatik	IT Projekte, Organisationsprojekte
Verwaltungs- entwicklung	NPM Projekte, Organisationsentwicklung, Personalentwicklung, Führungskräfteentwicklung
Zukunftsvorhaben	Entwicklungsprojekte/-programme, Initiativen
Politik	Bewusstseinsbildende Kampagnen
Soziales	Beratungsprojekte, Pilotprojekte, Vernetzungsprojekte mit Sozialpartnern und freien Wohlfahrtsträgern
Umwelt	Umweltverträglichkeitsprüfungen, EU Projekte
Personal	Projektarbeit im Rahmen der Personalentwicklung
Gemeinden, Regionen	Gemeindeentwicklung, Gemeindevernetzung, Gemeindekooperationen, Regionalentwicklung
Bezirkshaupt- mannschaften	Internet-Auftritt der Bezirkshauptmannschaften
Gesetzgebung	Gesetzesfolgekostenabschätzung
Jugend	Jugendbeteiligung
EU Bereich	Förderprojekte

Die Arbeit in Projektgruppen in öffentlichen Verwaltung zur Bearbeitung befristeter Aufträge gewinnt an Bedeutung. Insbesondere bei komplexen Projekten werden Projektgruppen gebildet, da Kenntnisse aus unterschiedlichen Abteilungen zur Lösung der Aufgabe benötigt werden (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 217). Projektgruppen werden ca. seit den 70iger Jahren in Verwaltungen eingesetzt (Englich und Fisch 1999, S. 21-22). Der Einsatz von Projektgruppen ist empfehlenswert „für aktuelle, politisch brisante, akute, eilige, bedeutsame Themen, bei denen politisch anerkannter Handlungsbedarf bis zu einem bestimmten Zeitpunkt herrscht“ (Englich und Fisch 1999, S. 48). Die Untersuchung ergab, dass bei Querschnittsaufgaben, die nicht alleine bewältigt werden können, Projektgruppen sinnvoll sind. Zudem sollte das zu bearbeitende Projekt innovativ und komplexer als andere sein (Englich und Fisch 1999, S. 49). Projektarbeit wird als kostenintensiv und aufwendig angesehen, so dass die zeitaufwendige Anfangsphase und folglich ein Teambildungsprozeß oftmals ausbleibt (Englich und Fisch 1999, S. 53)

Die politische Einflussnahme führt zu einer kurzfristigen und immer wieder ändernden Projektzielen und -rahmenbedingungen. Eine Konstanz des Projektauftrags ist somit nicht gewährleistet. Die Politik und Verwaltungsführung nimmt möglicherweise teilweise Abstand vom transparent und kontrollierbaren Projektmanagement, weil durch eine evidente Planung von bspw. Leistungen Projekte messbar werden. Bei nicht Erreichen der Ziele macht sich die Politik und Verwaltungsführung angreifbar (Hagen 2009, S. 232-233).

In der Vorbereitungsphase ist von Bedeutung, die Rahmenbedingungen und Ziele mit dem Auftraggeber einvernehmlich zu erörtern und zu klären. In der Praxis zeigt sich oft, dass Ziele zuvor nicht klar definiert wurden, so dass Fehlplanungen, zeitliche Veränderungen und Doppelarbeit entstehen und das Projekt gefährden. Als Lösung könnte ein formalisiertes (schriftliches) Verfahren dienen (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 251). Ein unklarer Projektauftrag zwischen Projektgruppe und Politik kann zu einer flexiblen Nutzung der Projektgruppe führen. Eine Unterstützung der Führungsebene ist deshalb unumgänglich (Englich und Fisch 1999, S. 58-59).

Die vorherrschenden Richtlinien und Standards reichen aus, um Projektmanagement auszuführen. Eher wird eine zu starke Bürokratisierung und Reglementierung als hinderlich angesehen, um ein flexibles und schlankes Projekt- und Prozessmanagement zu erfüllen. In Abteilungen mit regelmäßiger Projektbearbeitung werden Projektprozesse als wichtiges Optimierungspotential angesehen (Hagen 2009, S. 239). „Der Einsatz von Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen löst mit hoher Wahrscheinlichkeit Spannungsfelder, Konflikte und Widersprüche aus, für die es in der Regel keine trivialen Lösungen gibt“. Dies wird jedoch nicht nur beim Projektmanagement auftreten, sondern auch bei anderen Modernisierungsmaßnahmen, die in den traditionell und wertorientierten öffentlichen Verwaltungen vorgesehen sind (Hagen 2009, S. 247).

5.3.2 Agiles Projektmanagement

Agiles Projektmanagement setzt sich aus Werten, Prinzipien, Techniken und Methoden zusammen, die mit einander in Verbindung stehen und aufeinander aufbauen. Die Bandbreite agiler Methoden und Techniken ist mittlerweile sehr groß, jedoch greift ein Großteil aufgrund ihrer Ausgestaltung bei Projekten der Softwareentwicklung. Eine Methode, die auch bei anderen Projekten Anwendung finden kann, ist „Scrum“. Eine kurze Betrachtung dieser Methode soll einen Einblick in die Ausgestaltung einer agilen Methode geben und aufzeigen, inwiefern eine Etablierung in der öffentlichen Verwaltung Vorteile und Herausforderungen mit sich bringt.

Begriffsdefinition

Allgemein gibt es keine einheitliche Definition von agilem Projektmanagement, da außer dem Agilen Manifest keine weitere Referenz vorliegt. Das Verständnis reicht deshalb von vollkommen ungeplantem und ungesteuerten Arbeiten bis hin zur Anwendung von festen Methoden (wie z.B. Scrum) (Angermeier 2017a). Seit ca. 2010 wurde der Begriff „Agiles Projektmanagement“ von Standardisierungs- und Zertifizierungsorganisationen aufgenommen (Preußig 2015, S. 7, 9-10), jedoch liegen aufgrund keiner festen Definition mehrere Zertifizierungen für Agiles Projektmanagement vor (Angermeier 2017a).

Das agile Projektmanagement stammt ursprünglich aus der Softwareentwicklung (Oestereich und Weiss 2008, S. 12; Preußig 2015, S. 7; Haufe Online Redaktion 2015). Schon in den 70iger Jahren entwickelte Winston Royce ein erstes Modell iterativer Projektma-

nagementverfahren, jedoch fand bevorzugt die Anwendung des Wasserfallmodells in der Informatik statt. Barry Boehm entwickelte im Jahre 1985 das mit iterativ-inkrementellen Ansätzen behaftete Spiralmodell, das in der Praxis ebenfalls kaum Anwendung fand. Das iterative Vorgehen wurde dann Ende der 1990iger Jahre entdeckt. Das erste Vorgehensmodell in Deutschland wurde im Jahre 2005 veröffentlicht (V-Modell XT), welches iterativ-inkrementelle und agile Projektdurchführungsstrategien enthielt. Seit 2000 gewann das iterative Vorgehen immer mehr an Beliebtheit, weil die Vorteile und Erfolge durch Studien belegt wurden (Oestereich und Weiss 2008, S. 12-13). Eine zunehmende Geschwindigkeit zur Abwicklung von Projekten und die Erfahrung der Abweichungen des Projekts von der Planung bildeten ebenfalls einen Auslöser für ein verändertes Projektmanagement (Preußig 2015, S. 7).

Bausteine

Kent Beck entwickelte zusammen mit anderen Softwareentwicklern im Jahre 2001 das „Agile Manifest“, welches Werte und 12 Prinzipien für ein verbessertes Vorgehen der Projektarbeit in der Softwareentwicklung beinhaltet (siehe Abbildung 5.11). Werte sind Grundsätze und Prinzipien die grundsätzliche Herangehensweise an das Projektmanagement (Oestereich und Weiss 2008, S. 15-17; Preußig 2015, S. 6, 9-10). Agile Verfahren basieren sehr viel deutlicher auf Werten als andere Vorgehens- und Prozessmodelle (Oestereich und Weiss 2008, S. 20). Die Werte des Agilen Manifest lauten (Beck u. a. 2001; Oestereich und Weiss 2008, S. 15-16):

- Individuen und Interaktionen** – mehr als Prozesse und Werkzeuge
- Funktionierende Software** – mehr als umfassende Dokumentation
- Zusammenarbeit mit dem Kunden** – mehr als Vertragsverhandlung
- Reagieren auf Veränderung** – mehr als das Befolgen eines Plans

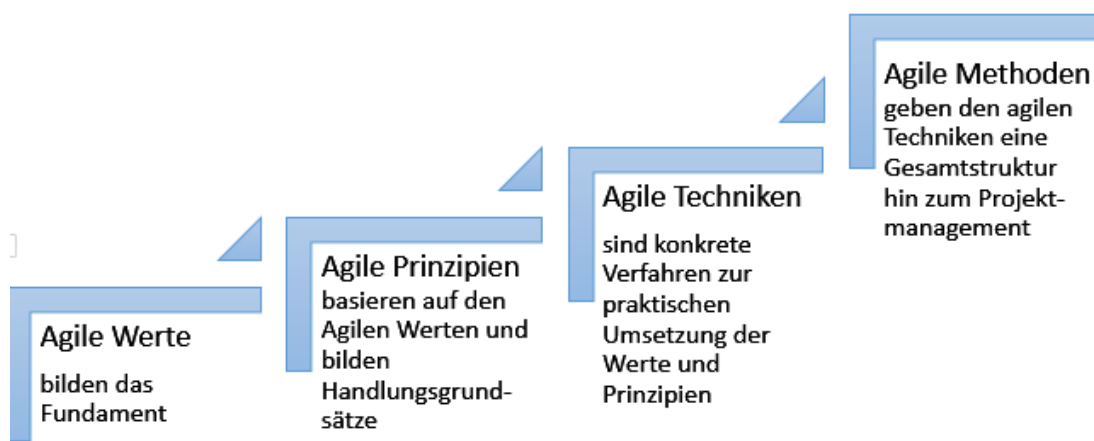


Abbildung 5.11: Systematik des agilen Projektmanagements
Quelle: angelehnt an Preußig 2015, S. 9

Die Werte der rechten Seite sind nicht zu vernachlässigen, jedoch sind die linken Werte wichtiger (Beck u. a. 2001). Die wichtigsten Prinzipien (Handlungsansätze) lassen sich wie folgt beschreiben (Oestereich und Weiss 2008, S. 17; Preußig 2015, S. 46-47):

Iterationen – Produkte werden schrittweise entwickelt. Nach jedem Schritt wird Rückmeldung vom Kunden eingeholt.

Inkremente – Nach einer Iteration erhält der Kunde ein funktionierendes Teilprodukt.

Einfachheit – Es werden nur die Arbeiten erledigt, die wirklich nötig sind.

Veränderung begrüßen – Veränderungen an den Anforderungen werden als normal betrachtet und möglichst als Chancen genutzt.

Reviews – Der Kunde wird regelmäßig einbezogen und erhält Teilprodukte. Dazu kann er Feedback geben.

Retrospektiven – Der Prozess und die Zusammenarbeit im Projekt werden regelmäßig beleuchtet und verbessert.

Selbstorganisierte Teams – Teams organisieren sich selbst. Sie arbeiten dadurch effektiv und übernehmen hohe Verantwortung für das Produkt.

Kooperation von Fachexperten und Entwicklern – Missverständnisse und Reibungsverluste in der Kommunikation werden durch direkte Zusammenarbeit vermindert.

Aus den Prinzipien entwickelten sich verschiedene Techniken (siehe Tabelle 5.3.2), um die abstrakt gehaltenen Werte und Prinzipien praxistauglich umzusetzen (Preußig 2015, S. 6, 9-10). Die in der Praxis am weitesten verbreiteten Techniken und die leichter in existierende Projekte übernommen werden können sind (Preußig 2015, S. 78-79). Aus den verschiedenen Techniken (detaillierte Beschreibung siehe Kapitel 5.3.2), d.h. konkrete Maßnahmen zum Aufbau einer Struktur, entwickelten sich agile Methoden. Agile Methoden kombinieren die Prinzipien und Techniken zu einem Prozess (Preußig 2015, S. 133-134). Sie sind im dem Sinne auch Projektmanagementmethoden, jedoch definieren sie neben dem Prozess auch die angewandten Praktiken, sowie die nötige Aufbauorganisation (z.B. Rollen und Verantwortlichkeiten) und Artefakte (z.B. Dokumentation und Projektergebnisse) (Große Böckmann 2012, S. 59).

Tabelle 5.6: Wichtige agile Techniken

Technik	Beschreibung
Task Board	Übersicht über aktuelle Aufgaben
Use Cases: Anwendungsfälle	Anforderungen aus Kundensicht beschreiben
Daily-Standup-Meeting	Effiziente Statusmeetings: tägliche Besprechungen im Stehen
Work-in-Progress-Limits (WIP-Limits)	Begrenzung von parallelen Aufgaben zur Wahrung der Produktivität
Burn-Down-Charts	Visualisierung des Arbeitsstandes
Timeboxing	(wirklich) feste Zeitvorgaben
Planning Poker	Dynamisches Verfahren zur Schätzung von Aufwänden
Geschäftswert	Möglichst frühzeitige Erzeugung von Kundennutzen
Definition of Done	Klare Festlegung, wann eine Aufgabe als fertiggestellt gilt
Osmotische Kommunikation	Gleichen Informationsstand herstellen
Earned Value	Fortschritts- und Budgetkontrolle
Story Points	Einheit für Aufwandsschätzungen
Epic	Zusammenfassen von verwandten Anwendungsfällen
Persona	Perspektive des Kunden einnehmen

Es gibt verschiedene agile Projektmanagement Methoden in der Softwareentwicklung, wovon ein Großteil ausschließlich für Softwarelösungen angewendet werden kann (Preußig 2015, S. 133-134). Viele Elemente, Techniken und Werte gleichen sich, jedoch existiert kein agiles Standardverfahren (Oestereich und Weiss 2008, S. 18).

PREUßIG und GROBE BÖCKMANN nennen „Scrum“ als eine Methode, die auch bei anderen Projekten sinnvoll eingesetzt werden kann (Preußig 2015, S. 133-134; Große Böckmann 2012, S. 44). „Scrum“ ist eine agile Projektmanagementmethode, die sich mehr auf das Management von Projekten konzentriert als auf softwaretechnische Fragestellungen (Gessler 2014, S. 1609). Ein ähnliches Verfahren stellt das Agile Projektmanagement (APM) dar, welches Elemente von Scrum enthält, jedoch eine andere Terminologie verwendet. Es lehnt sich hinsichtlich Methodik, Konzepten und Terminologie an das traditionelle Projektmanagementverfahren an. Es baut auf traditionellem Projektmanagement auf und versteht sich als Erweiterung und Ergänzung (Oestereich und Weiss 2008, S. 18).

„Kern der agilen Software-Entwicklung ist die Verwendung von einfachen aber erfolgreichen Regeln zum Projektverhalten sowie der Gebrauch von mensch- und kommunikationsorientierten Regeln“ (Cockburn 2003, S. 12). Zu einem agilen Management zählen folglich neue Führungs- und Kommunikationskonzepte. Die Kommunikation erfolgt aus Erfahrungen der Praxis direkt, anstatt Informationen aus der Dokumentation zu ziehen

(Preußig 2015, S. 19). Die Dokumentation beschränkt sich auf das Nötigste (Preußig 2015, S. 20). Der Faktor „Mensch“ spielt also bei agilem Management eine wichtige Rolle, denn Menschen und ihre Kommunikation miteinander beeinflussen das Projektergebnis (Cockburn 2003, S. 21; Haufe Online Redaktion 2015).

„Agilität“ ist eine Projektmanagementmethode, jedoch auch ein anderes Führungsprinzip und eine andere Organisationsstruktur (Haufe Online Redaktion 2015). Bei einer agilen Vorgehensweise wird der Auftraggeber bei der Produkterstellung involviert und eine kundenorientierte Lösung angestrebt (Angermeier 2017a; Haufe Online Redaktion 2015). Das Team verfügt über einen großen Spielraum in Bezug auf die Qualität, den Umfang, die Zeit und die Kosten (Angermeier 2017a). Das bedeutet, dass Mitarbeiter nicht auf Weisung der Vorgesetzten warten, sondern Lösungen zusammen mit dem Auftraggeber direkt erarbeiten. Vordergründig ist deshalb die Auftraggeberzufriedenheit mit dem Produkt und eine konstruktive Zusammenarbeit der Mitarbeiter und des Auftraggebers (Preußig 2015, S. 21). Aufgrund dieser Voraussetzungen funktionieren agile Methoden nur unter bestimmten Rahmenbedingungen, wie z.B. Offenheit gegenüber Änderungen und ausgeprägte Kooperationsbereitschaft (Große Böckmann 2012, S. 59). Selbst die Möglichkeit zu regelmäßigen Treffen oder Austauschaktivitäten zwischen den Mitgliedern sind wichtige Rahmenbedingungen. Wenn vorherrschende Werte im Widerspruch zu Agilität stehen oder Veränderungen unmöglich oder unerwünscht sind, kann eine Einführung erschwert werden oder gar scheitern (Oestereich und Weiss 2008, S. 20-21). Erfahrungen der Einführung des APM-Verfahrens basieren auf Werten von 1-3 Monaten, jedoch dauern tiefer gehende Veränderungsprozesse Monate oder Jahre an (Oestereich und Weiss 2008, S. 41).

Im Rahmen einer Befragung wurden Kriterien für agile Unternehmen bzw. Management identifiziert (Haufe Online Redaktion 2015):

- Moderne Formen der Kommunikation
- Keine starren Informations- und Abstimmungsstrukturen
- Zügige Entscheidungen seitens des TOP-Managements
- Durchlässige Hierarchien
- Reaktion auf schnelle und flexible Veränderungen im Markt

Die BEARINGPOINT GMBH hat fünf Hebel identifiziert, die zu einer agilen öffentlichen Verwaltung führen sollen. Sie konzentrieren sich auf (BearingPoint GmbH 2013, S. 5):

- Strategische Steuerung und Ressourcenmanagement
- Flexible und adaptive Organisationsstrukturen
- Strategisches Personalmanagement
- Anpassungsfähige und kundenorientierte IT
- Kultur und Wandlungsfähigkeit

Ein Zusammenwirken dieser Faktoren und eine schrittweise Einführung mit Hilfe einer sinnvollen Konzeption sollen Agilität in öffentlichen Verwaltungen verbessern (BearingPoint GmbH 2013, S. 29). Die Faktoren ziehen die Kriterien der Befragung insbesondere in den ersten beiden und dem letzten Punkt mit ein. Die Faktoren finden bei der Erstellung des Prozesskreislaufes Berücksichtigung (siehe Kapitel 6).

Agile Techniken

Im Laufe der Zeit wurden verschiedene agile Techniken entwickelt, woraus verschiedene agile Methoden entstanden. Ein Überblick der bekanntesten und meist genutzten agilen Techniken soll die Vielfältigkeit und die Zielsetzungen verdeutlichen. Eine Betrachtung aller agilen Techniken führt zu weit, da sie sich teilweise auch ähneln oder nur eine anderen Bezeichnung tragen. Eine ausführliche Beschreibung agiler Techniken findet sich bei PRÖPPER (Pröpper 2012). PREUßIG teilt die Techniken in drei Bereiche ein:

1. Projektsteuerung
2. Projektveränderungen vornehmen
3. Kontrolle

PRÖPPER nimmt eine feinere Gliederung vor (Pröpper 2012, S. 6-9):

1. Soft Skills
2. Kommunikation
3. Teamarbeit
4. Planung und Monitoring
5. Schätzmethode
6. Analysetechnik
7. Qualitätsmanagement
8. Risikomanagement
9. Metriken
10. Kennzahlen

Soft Skills und Teamarbeit zählen PREUßIG und OESTREREICH nicht unmittelbar zu den agilen Techniken, sondern zu den Werten. Ein funktionierendes Team ist der Schlüsselfaktor agilen Projektmanagements (Preußig 2015, S. 167). Teamarbeit ist generell bei Projektmanagement notwendig, so dass diese Komponente bei der Akteurszusammensetzung Berücksichtigung findet (siehe Kapitel 5.5.2). Risikomanagement wird von PREUßIG im Rahmen der agilen Techniken nicht abgehandelt und hier auch nicht weiter berücksichtigt. Die Arbeit konzentriert sich auf dynamische (schleichende) Entwicklungen und nicht auf Krisenmanagement. Von einem Risikomanagement wird daher abgesehen.

In diesem Fall wird auf die Einteilung von PREUßIG zurückgegriffen, da sie dem Ziel der Arbeit eher entspricht und zur Einführung in eine öffentliche Verwaltung einleuchtender scheint. Die drei Blöcke und die dazugehörigen Techniken werden im folgenden näher erläutert und in Kapitel 6 im Rahmen des Prozesskreislaufes anwendungsorientiert auf die Bedürfnisse angepasst.

Projektsteuerung

Projektsteuerung bei Agilem Projektmanagement bedeutet, dass Teams sich selbst steuern, jedoch der Projektleiter steuernd eingreifen kann. Dies ist mit Hilfe bestimmter Techniken bezüglich der Übersicht von Projektaufgaben, einer entsprechenden Kommunikation und Aufgabenverteilung möglich (Preußig 2015, S. 79). In einem Task Board werden entweder analog oder auch digital die einzelnen Aufgaben auf Karten geschrieben und an das Board (z.B. Tafel oder Wand) geheftet. Das Team erhält so einen Überblick über die anstehenden Aufgaben, die zusätzlich noch z.B. in anstehend, in Arbeit und erledigt eingeteilt werden können. Die Verantwortlichen der einzelnen Aufgaben können ebenfalls auf den Karten vermerkt werden. Die Aufgaben auf den Zetteln sollten in nur wenigen Tagen erledigt sein, so dass auch eine gewisse Fortschrittskontrolle erkennbar ist (Oestereich und Weiss 2008, S. 272-273; Preußig 2015, S. 80). In der Praxis setzen sich trotz Digitalisierung analoge Tafeln immer wieder durch, wobei bei räumlich verstreutem Teams Software-Tools hilfreich sein können (Preußig 2015, S. 81).

Das Task-Board ist ebenfalls hilfreich für die Daily-Standup-Meetings, d.h. tägliche kurze Treffen des Teams im Stehen (Statusmeetings) (Oestereich und Weiss 2008, S. 273, 345; Preußig 2015, S. 82). Sie dienen der Kommunikation und des Informationsflusses innerhalb des Teams. Es ist wichtig, dass die Meetings kurz sind (ca. 15 min) und im Stehen abgehalten werden. Niemand möchte lange stehen und bleibt so auch in Bewegung (Oestereich und Weiss 2008, S. 345; Pröpper 2012, S. 92-93; Preußig 2015, S. 82-83). Jedes Teammitglied beantwortet in ca. 2 min folgende Fragen (Pröpper 2012, S. 93; Preußig 2015, S. 82-83):

1. Wie bin ich gestern mit meiner Arbeit vorangekommen?
2. Welche Arbeitspakete liegen für heute an?
3. Welche Hindernisse gibt es für mich aktuell, die der Erledigung dieser Arbeiten entgegenstehen?

Hindernisse werden vermutlich nicht immer genannt, jedoch bei Auftreten dieser ist der Moderator verantwortlich, einen Lösungsvorschlag zu geben (Preußig 2015, S. 85). Im Rahmen des Informationsaustausches ist ein gleicher Informationsstand des Teams wichtig, der wichtige Informationen im richtigen Umfang und Zeit vermittelt (Preußig 2015, S. 85). Osmotische Kommunikation bedeutet, dass Menschen Inhalte von Gesprächen mitbekommen, auch wenn sie nicht aktiv daran beteiligt sind (Pröpper 2012, S. 86-87; Preußig 2015, S. 86-87). Positive Effekte könnten sein, dass sich die Dritte Person in das Gespräch einklingt und Lösungsvorschläge einbringt oder die wahrgenommenen Informationen bei anderen Problemlösungen verwendet (Pröpper 2012, S. 87). Beim Agilen Projektmanagement geht es um informelle Informationsflüsse, die bspw. im Büro, Pausenbereich oder bei gemeinsamen Aktivitäten stattfinden (Pröpper 2012, S. 86-87; Preußig 2015, S. 86-87). Sollten diese gemeinsamen „Räume“ nicht zur Verfügung stehen, können Chat-Programme dienlich sein. Hier können schnell und informell Problemlösungen gefunden werden und ggf. durch ein anschließendes Telefonat erörtert werden (Preußig 2015, S. 86-87).

Die Parallelität von zu vielen verschiedenen Aufgaben und Projekten, sowie einer dadurch ansteigenden Komplexität kann zu einer Senkung der Produktivität führen. Das Ziel der Work-in-Progress-Limits (WIP-Limits) ist, die Parallelität von Aufgaben in einem Maße zu begrenzen, dass eine Produktivität erhalten bleibt (Pröpper 2012, S. 128; Preußig 2015, S. 88-89). In diesem Fall ist das Task Board wieder hilfreich, da dort veranschaulicht werden kann, wieviele Aufgaben ein einzelnes Teammitglied übernimmt. Das WIP-Limit sagt z.B. aus, dass jedes Mitglied nur vier Aufgaben „in Arbeit“ übernehmen darf. Eine fünfte Aufgabe wäre nur mit einer guten Begründung möglich, ansonsten gilt diese Begrenzung (Preußig 2015, S. 90).

Projektveränderungen vornehmen

Der flexible Umgang mit Veränderungen ist ein zentrales Element des Agilen Projektmanagements (Preußig 2015, S. 91). Die Anforderungen des Kunden, im englischen Use Cases, werden im Agilen Projektmanagement vom Kunden selbst formuliert. Dieser beschreibt in seiner „Sprache“, in welchen konkreten Schritten die Erstellung des Produkts vorgenommen werden soll und wofür das Produkt später dienen soll. Diejenigen, die das Produkt erstellen, können so ein besseres Verständnis für die Anforderungen des Kunden entwickeln und arbeiten nicht an der Vorstellung des Kunden vorbei (Pröpper 2012, S. 155; Preußig 2015, S. 25). Die Anforderungen, auch Anwendungsfälle genannt, werden zu Beginn einer Produktentwicklung gesammelt und geben zunächst erst eine Richtung vor. Im weiteren Verlauf der Entwicklung wird dem Kunden noch klarer, was seine genaueren Vorstellungen sind und entwickelt ggf. neue Ideen. Eine Aufklärung von Missverständnissen wird so auch erzielt. Eine Änderung der Anforderungen werden folglich fest mit eingeplant (Preußig 2015, S. 26). Die Anwendungsfälle können kurz oder ausführlich beschrieben werden. Sehr kurze Beschreibungen von Anwendungsfällen werden als User Stories bezeichnet. Sie besteht nur aus einem oder wenigen Sätzen und stellt eine grobe Ebene des Anwendungsfalls dar. Bei umfangreichen Beschreibungen können auch verschiedene Szenarien (worst- und/oder best-case) ausgeführt werden (Preußig

2015, S. 93).

Die Zusammenfassung von Anwendungsfällen, Epic genannt, hilft Überschriften (Teilbereiche) zu definieren. Die Fälle werden also zunächst grob erläutert ohne auf Details einzugehen. Größere Projekte können so überblickt werden (Pröpper 2012, S. 154; Preußig 2015, S. 94).

Den einzelnen Anforderungen kann ein Geschäftswert zugeordnet werden, den die Akteure vorgeben. Es gibt Anforderungen, die mit einem geringen Aufwand erstellt werden können und einen hohen Geschäftswert haben und vice versa. Anwendungsfälle mit hohem Geschäftswert sollten in frühen Iterationen abgearbeitet werden, so dass diese bei möglichen Veränderungen schon erledigt worden sind. Bei Auftreten von Änderungen und einer möglichen Streichung von Anwendungsfällen, um den Zeitplan einzuhalten, ist die Kenntnis des Geschäftswerts ebenfalls von Bedeutung. Ein Anwendungsfall mit hohem Geschäftswert sollte weitergeführt und einer mit geringem Geschäftswert ggf. aufgegeben werden (Preußig 2015, S. 95). Die Akteure vermögen Anwendungsfällen einen unterschiedlichen Geschäftswert beizumessen. Hier empfiehlt sich ein transparentes Verfahren, so dass jeder Akteur einsehen kann, wie die Anwendungsfälle eingeschätzt wurden (Preußig 2015, S. 96).

Eine andere Betrachtungsweise zwischen Anforderungen und Geschäftswert birgt der Begriff „MMF (Minimally Marketable Features)“, d.h. welche kombinierten Produkteigenschaften oder für sich genommen ohne Fertigstellung der Entwicklung ein vermarktbare Produkt darstellt (Pröpper 2012, S. 216; Preußig 2015, S. 96-97). Die Mindestanforderungen sind so zu wählen, dass ein kommerzieller Nutzen gerade erreicht wird (Pröpper 2012, S. 216).

Das Ziel beider Techniken ist eine schnelle Amortisierung der entstandenen Aufwände (Preußig 2015, S. 97).

„Persona“ bedeutet die Beschreibung eines bestimmten Kundentyps, der als fiktive Person Kundenbedürfnisse und Anwendungsfälle einer Personengruppe widerspiegelt. Das Hineinversetzen in Kunden hilft, eine große Bandbreite an Bedürfnissen im Zusammenhang mit dem Produkt zu berücksichtigen und auf das Produkt anzuwenden (Pröpper 2012, S. 163; Preußig 2015, S. 97). Die Beschreibung der Person kann kurz oder auch ausführlich (eine DIN A4 Seite) erfolgen. Kundenbefragungen im Vorhinein können die Ausgangsbasis für eine Persona sein (Preußig 2015, S. 98).

Kontrolle

Der letzter Baustein stellen die Kontrolle des Arbeitsfortschritts und eine realistische Aufwandsabschätzung dar (Preußig 2015, S. 98).

Dem Liefertermin eines Produkts kann sich mit Hilfe des Planning Poker angenähert werden (Pröpper 2012, S. 142-143; Preußig 2015, S. 99). In einem Schätzteam, idealerweise das gleiche wie das Produktteam, wird mit Hilfe von einem Kartensatz mit einer Fibonacci-Reihe (jede Zahl wird aus der Summe der beiden Vorgänger gebildet) der Aufwand einer Aufgabe abgeschätzt. Die Fibonacci-Reihe ist vorteilhaft, weil die

Aufwandsschätzung bei längeren Zeiträumen ungenauer werden. Ob eine Aufgabe in zwei oder drei Tagen erledigt werden kann lässt sich noch gut abschätzen. Ob sie aber 19 oder 20 Tage benötigt, ist unrealistisch einzuschätzen. Normalerweise werden als Einheit die Personentage verwendet. Eine andere Möglichkeit wäre die Schätzung mit „Story Points“ (abstraktes Maß für Komplexität) (Preußig 2015, S. 100-101, 104).

Der Sitzungsleiter stellt eine Aufgabe vor und alle Mitglieder halten gleichzeitig (wegen gegenseitiger Einflussnahme wichtig) eine Karte mit ihrem Schätzwert hoch. Ausreißer nach unten oder oben werden um ihre Meinung gebeten. Daraufhin wird dieselbe Aufgabe von allen nochmals bewertet. Vermutlich nähern sich die Werte in der zweiten Runde an. Sollten wieder Ausreißer vorhanden sein, werden sie erneut befragt. Das Verfahren wiederholt sich so oft bis die Schätzwerte Annäherung erfahren (Pröpper 2012, S. 143; Preußig 2015, S. 102). Durch das Planning Poker wird erreicht, dass realistische Schätzungen die Basis für die weitere Planung bilden. Zudem stehen die Mitglieder hinter den Schätzungen und sind dementsprechend bezüglich einer fristgerechten Umsetzung engagiert (Preußig 2015, S. 103).

Time-boxing bezeichnet die strikte Einhaltung des Zeitplanes im Agilen Projektmanagement. Das Projekt oder bestimmte Vorgänge erhalten einen festen Zeitrahmen (Timebox). Anstatt den Endtermin nach hinten zu verschieben, wird dieser durch Reduzierung des Umfangs auf jeden Fall eingehalten (Pröpper 2012, S. 12; Preußig 2015, S. 106). Auch die Festlegung einer Besprechungsdauer wird nicht verlängert, sondern die noch ausstehenden Punkte priorisiert und weniger Wichtige weggelassen. Time-Boxing steigert aufgrund des Pareto-Prinzips (80/20 Regel) die Effektivität, da vermutlich die zunächst geplante Zeit effektiv genutzt wird und die Überziehung der geplanten Zeit ineffektiv wird (Preußig 2015, S. 107). Time-Boxing führt folglich zu Effizienz und Zuverlässigkeit, weil der Kunde sich darauf verlassen kann, dass ein bestmögliches Produkt zur vereinbarten Zeit vorliegt (Pröpper 2012, S. 12; Preußig 2015, S. 109).

In einem Burn-Down-Chart wird der Arbeitsfortschritt eines Projektes visualisiert und basiert auf dem zuvor erstellten Task Board (Preußig 2015, S. 113). Der Fortschritt wird hierbei auf der x-Achse und die noch zu erledigenden Aufgaben auf der y-Achse eingetragen (Oestereich und Weiss 2008, S. 293; Pröpper 2012, S. 129). Bei einer Schätzung von bsw. 80 Personentagen verfügt der Burn-Down-Chart über 80 PT. Wenn ein Arbeitspaket fertiggestellt wurde, wird der geplante Aufwand im Chart vom Gesamtaufwand abgezogen. So entsteht eine Kurve, die letztlich bei Null endet. Zuvor kann eine ideale Gerade ins Chart eingezeichnet, so dass ein Vorsprung oder Verzug im tatsächlichen Projektverlauf visualisiert werden kann (Preußig 2015, S. 110-111). Der Burn-Down-Chart entspricht folglich einer Umfangtrendanalyse und erlaubt den Verzug eines Projektes darzustellen (Preußig 2015, S. 113).

Das Earned-Value-Diagramm ist eine Erweiterung des Burn-Down-Diagrammes. Hier werden noch die laufenden Kosten ergänzt und mit den erledigten Aufgaben auf die gleiche Einheit gebracht (z.B. Euro oder Personentage) (Preußig 2015, S. 115).

Die Kriterien der Fertigstellung einer Aufgabe kann von Teammitglied zu Teammitglied variieren, so dass Aufgaben vom Bearbeiter teilweise als „Done“ definiert werden, jedoch noch nicht komplett fertiggestellt sind. Zur Vorbeugung können mit allen Teammitgliedern Kriterien aufgestellt werden, wann eine Aufgabe als abgeschlossen gilt. So entsteht ein Kriterienkatalog oder eine Checkliste, die Missverständnissen vorbeugt (Pröpper 2012, S. 174-175; Preußig 2015, S. 113-114). Eine andere Möglichkeit wäre auch die Kontrolle eines anderen Teammitglieds, ob die Aufgabe auch von dieser Person als fertig angesehen wird (Preußig 2015, S. 113-114).

Die agilen Technik können auch einzeln Verwendung finden bzw. passend zum Projekt kombiniert werden, so dass Agiles Projektmanagement wie ein Baukasten fungiert. Es ist jedoch nicht sinnvoll, eine willkürliche Auswahl zu treffen. Die Grundideen der agilen Werte und Prinzipien sind beizubehalten und eine sinnvolle Kombination zu wählen. Bei einer Verwendung von Iterationen und Inkrementen ist eine Kombination mit Timeboxing und Reviews zweckmäßig. Feedback, also Reviews, des Kunden ist für Iterationen wichtig. Eine gute Einbindung dieser erfordert indessen Termintreue (Preußig 2015, S. 120, 164). Die volle Wirkung des Agilen Projektmanagement wird erst bei einer reinen Anwendung erreicht (Preußig 2015, S. 164).

Einführung in Scrum

Die agilen Methoden ähneln sich in vielen Elementen, Techniken und Werten (Oestereich und Weiss 2008, S. 18). „Scrum“ ist ein Rahmenwerk (kein konkretes agiles Vorgehen), das auch außerhalb von Softwareentwicklungen Anwendung finden kann (Preußig 2015, S. 133-134; Große Böckmann 2012, S. 44). Anfang der 1990 Jahre fand Scrum Verwendung als „Prozessrahmenwerk bei der Entwicklung komplexer Produkte“. Es dient als Rahmenwerk für Prozesse oder Techniken bestehend aus einem Team mit verschiedenen Rollenbesetzungen, Ereignissen, Artefakten und Regeln (Schwaber und Sutherland 2013, S. 3). Rahmenwerk bedeutet, dass keine konkreten Techniken vorgegeben werden, sondern nur Rahmenbedingungen, wie z.B. die verschiedenen zu besetzenden Rollen und ein Prozessablauf (Preußig 2015, S. 134). Insbesondere die Rollenbesetzungen sind für einen Lösungsansatz in einer öffentlichen Verwaltung von Interesse, so dass hier eine kurze Einführung in Scrum als Beispiel einer agilen Methoden vorgenommen wird.

Das Vorgehen ist iterativ und inkrementell (siehe Abbildung 5.12) (Pröpper 2012, S. 49; Schwaber und Sutherland 2013, S. 3). Die Punkte 3-6 können bis zum Projektende mehrfach wiederholt werden (Preußig 2015, S. 135). Aufgrund des iterativen Ansatzes wird Wissen aus Erfahrung gewonnen und so eine Kontrolle des Risikos gewährleistet. Grundlegend wichtig ist die Transparenz der Prozesse, um ein gemeinsames Verständnis zu schaffen, die ständige Überprüfung des Projekts, um Abweichungen zu erkennen und die Anpassung des Produkts bei der Feststellung von Fehlern (Schwaber und Sutherland 2013, S. 3-4).

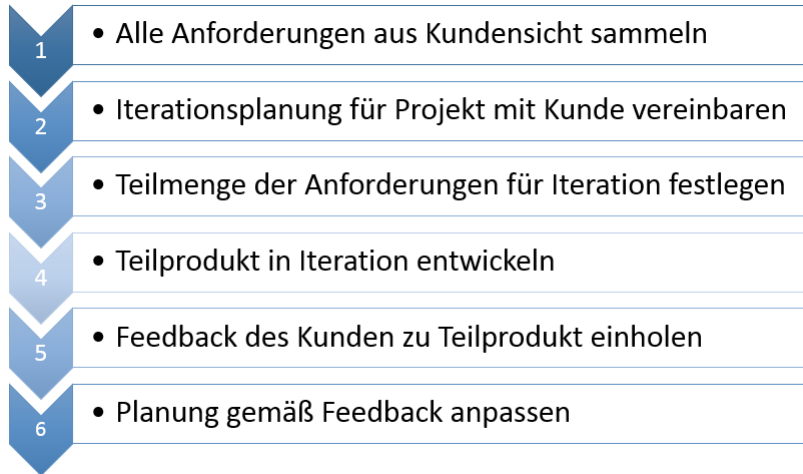


Abbildung 5.12: Der Projektverlauf bei Scrum
 Quelle: angelehnt an Preußig 2015, S. 135

Die wichtigsten Begriffe in Scrum geben einen ersten Überblick (siehe Tabelle 5.7):

Tabelle 5.7: Die wichtigsten Scrum-Begriffe
 Quelle: Preußig 2015, S. 136

Begriff	Beschreibung
Sprint	entspricht einer Iteration, einer Time-Box
Scrum Master	ist verantwortlich für das Einhalten des Scrum Prozesses
Product Owner	ist als Fachexperte verantwortlich für die Anforderungen
Daily Scrum	ein Daily-Standup-Meeting
Retrospective	ein Meeting zur Rückschau auf den Prozess zwecks kontinuierlicher Verbesserung
Review	ein Meeting, um Feedback zum aktuellen Inkrement zu erhalten
Definition of Done	vom ganzen Team akzeptierte Kriterien, wann genau eine Aufgabe als erledigt gilt
Inkrement	ein Teilprodukt der Entwicklung, wie es durch eine Iteration (Scrum: Sprint) entsteht
Product Backlog	die für das Produkt insgesamt umzusetzenden Aufgaben bzw. Anforderungen
Sprint Backlog	die für die nächste Iteration (Sprint) umzusetzenden Aufgaben bzw. Anforderungen

Die Scrum Artefakte sorgen für die zu Beginn beschriebene notwendige Transparenz, um ein gemeinsames Verständnis zu schaffen und die Möglichkeit zur Kontrolle und Anpassung zu geben (Schwaber und Sutherland 2013, S. 13-16). Die drei Artefakte (Dateien) entstehen als Zwischenergebnis während der Entwicklung (Preußig 2015, S. 136-140):

- Inkrement
- Product Backlog
- Sprint Backlog

Scrum schreibt vier formale Ereignisse zur Überprüfung und Anpassung vor (Schwaber und Sutherland 2013, S. 4). Zur erfolgreichen Verwendung von Scrum gehören auch die Scrum Ereignisse. Diese sind vorgeschrieben und haben eine zeitliche Festsetzung (Time Box). Hiermit wird die Regelmäßigkeit gefördert. Um jedoch keine Zeit zu verlieren, können alle Ereignisse außer dem Sprint beendet werden, sobald sie ihren Zweck erfüllt haben (Schwaber und Sutherland 2013, S. 8-13):

- Sprint Planning
- Daily Scrum
- Sprint Review
- Sprint Retrospektive

Ein Sprint, d.h. ein Zeitfenster von maximal einem Monat, beinhaltet die vier zuvor genannten Ereignisse und die Entwicklung des Produkts. Als Kernstück von Scrum zielt er auf die Herstellung eines potentiell auslieferbaren Produkts (Schwaber und Sutherland 2013, S. 8).

In einem Projektteam sind drei Rollen zu besetzen (Preußig 2015, S. 141):

- der Scrum-Master
- der Product Owner
- das Development Team (im weiteren „Team“ genannt)

Der Scrum Master ist dafür verantwortlich, dass Scrum richtig ausgeführt wird. Er sorgt für das richtige Verständnis der Werte, sowohl im Team als auch in der gesamten Organisation. Er unterstützt das Team beispielsweise durch das Beseitigen von Hindernissen oder durch Coaching bezüglich Selbstorganisation (Schwaber und Sutherland 2013, S. 6).

Der Product Owner trägt die Verantwortung für das Team und das Produkt und ist Rechenschaft schuldig. Er benötigt genügend Autorität, da seine Entscheidungen Respekt erfahren sollten. Er ist der einzige, der dem Team Anweisungen geben darf. Der Product Owner ist eine einzelne Person und trägt als einziger die Verantwortung für das Management des Product Backlogs (Schwaber und Sutherland 2013, S. 5). Er darf aufgrund von möglichen Interessenkonflikten weder Aufgaben des Scrum Masters übernehmen, noch als Teammitglied im Projekt mitarbeiten. Er sollte die fachliche Kompetenz besitzen, um die Interessen des Auftraggebers angemessen zu vertreten und durch die Gestaltung des Product Backlogs die Funktionalität der Inkremente zu gewährleisten (Kriegisch 2017).

Das Team besteht aus Experten, die am Produkt arbeiten und dafür sorgen, dass zu festgelegten Zeitpunkten ein potentiell auslieferbares Produkt-Inkrement zur Verfügung steht. Das Entwicklungsteam ist selbstorganisiert, das heißt, es entscheidet selbst wie es angestrebte Funktionalitäten schafft. Es ist interdisziplinär und kann damit das Produkt-Inkrement selbständig erstellen (Schwaber und Sutherland 2013, S. 5).

Eine Person kann auch mehrere Rollen gleichzeitig einnehmen, jedoch sollten die beiden erst genannten nicht ein und dieselbe Person sein. Der Product Owner möchte das „Produkt“ erhalten und der Scrum-Master muss das Team koordinieren. Bei ein und derselben Person kann dies zu Konflikten führen (Preußig 2015, S. 141).

Das Team trifft sich täglich zu den sogenannten „Stand-ups“, um die aktuelle Bearbeitungssituation zu erörtern und ggf. auf Probleme reagieren zu können. Dieses Meeting geht nur mehrere Minuten (Schwaber und Sutherland 2013, S. 11-12; Preußig 2015, S. 149-150). Am „Scrum-Board“ werden die einzelnen Arbeitspakete aufgelistet und deren Bearbeitungsfortschritt dokumentiert. Mindestens alle vier Wochen trifft sich das Team zu einem ausführlichen Meeting mit allen Beteiligten, auch dem Product Owner, um über das Produkt zu sprechen und ggf. auf Änderungen einzugehen. Es dürfen nur zusätzliche neue Arbeitspakete aufgenommen werden, wenn ein anderes herausgenommen wird. Der Zeitplan würde ansonsten in Gefahr geraten und eine ständige Verlängerung der Projektarbeit auslösen (Schwaber und Sutherland 2013, S. 11-12).

Wenn die Faktoren in einem Projekt nicht vollständig Anwendung finden, darf der Vorgang nicht als Scrum bezeichnet werden. Werden stattdessen nur einzelne Bestandteile des Scrums angewendet, wird von „Scrum-But“ (übersetzt: Scrum, aber) gesprochen (Preußig 2015, S. 153).

5.3.3 Vergleich zwischen traditionellem und agilem Projektmanagement

Die Darstellung beider Projektmanagementformen wirft nun die Frage auf, inwiefern sie für eine Anpassung an dynamische Entwicklung im Rahmen des demografischen Wandels und letztlich der Erstellung von Handlungskonzepten angewendet werden können. Die Unterschiede werden im Folgenden gegenübergestellt und ein direkter Vergleich beider Methoden vorgenommen. Traditionelles und agiles Projektmanagement weisen hinsichtlich des Prozessablaufes Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten auf (siehe Abbildung 5.13).

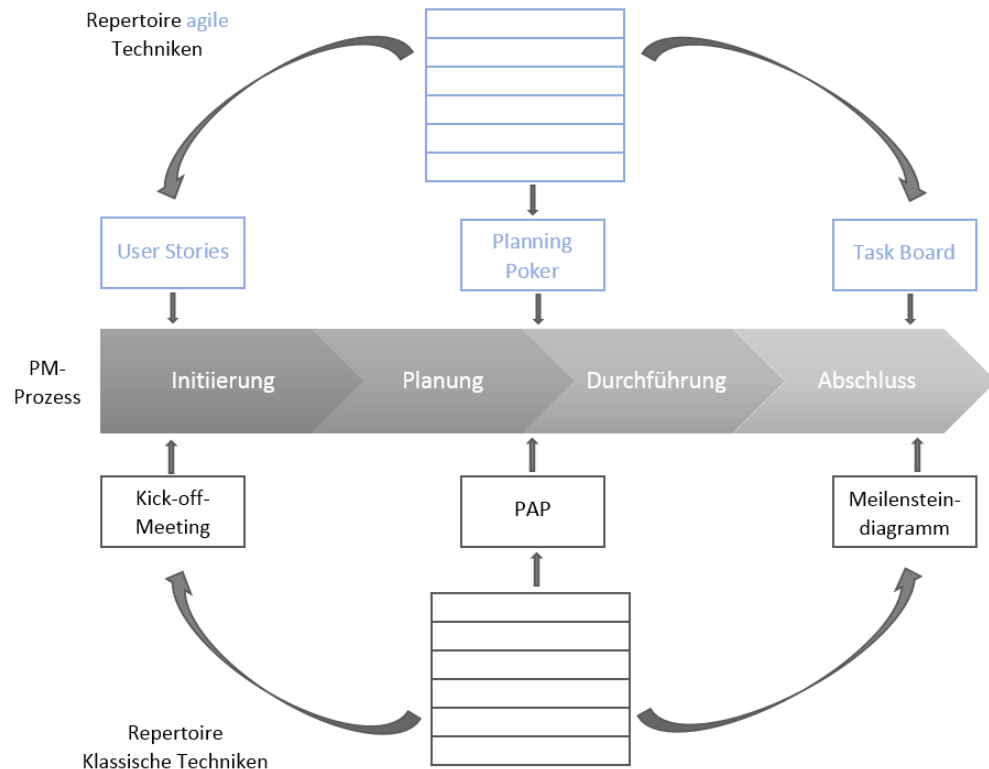


Abbildung 5.13: Projektmanagement-Prozess: klassisch und agil
Quelle: angelehnt an Preußig 2015, S. 34

Beide Ansätze bauen auf dem Projektmanagementprozess mit den mindestens vier Phasen Initiierung, Planung, Durchführung und Abschluss auf. Der Ablauf ist so gesehen ähnlich, jedoch weisen die Herangehensweise und Techniken große Unterschiede auf (Pröpfer 2012, S. 35-36). Das Kick-off Meeting mit allen Beteiligten dient der Besprechung der Aufgaben und des Ablaufs der Projektbearbeitung. Das agile Projektmanagement beginnt auch mit einem Meeting, jedoch werden hier die einzelnen User Stories (Aufgaben) erarbeitet und verteilt. Im Planning Poker wird der zeitliche Bedarf ermittelt, was beim traditionellen Projektmanagement mit Hilfe des PAP erfolgt. Im PAP werden Meilensteine erstellt, die zu einzelnen Fertigstellungen des Projekts führen. Im agilen Projektmanagement erfolgt der Ablauf auf dem Task Board.

Beim traditionellen Projektmanagement müssen im Gegensatz zum agilen Projektmanagement die Anforderungen auf Kundenseite von Anfang an bekannt sein (siehe Tabelle 5.8) (Oestereich und Weiss 2008, S. 45; Pröpfer 2012, S. 34-35). Die Politik muss folglich wissen, womit sie die Verwaltung im Detail beauftragen möchte. Das bedeutet, dass die Inhalte des Handlungskonzeptes bekannt sind und nur noch abgearbeitet werden müssten. Traditionelles Projektmanagement eignet sich nicht für unklare Anforderungen an das Team oder sich kontinuierlich verändernde Umfeldler (Angermeier 2014b). Eine

Rücksprache bezüglich Veränderungen, anderer Anforderungen oder die Erarbeitung konkreter und sinnvoller Maßnahmen ist im traditionellen Projektmanagement formal nicht vorgesehen (Preußig 2015, S. 11). Im agilen Projektmanagement erfolgt ein ständiger Einfluss des Kunden, so dass eine kontinuierliche Anpassung erfolgen kann ohne Kosten oder Zeitaufwand zu erhöhen (Preußig 2015, S. 14-15, 22).

Tabelle 5.8: Unterschiede agiles und traditionelles Projektmanagement
Quelle: Preußig 2015, S. 44

Klassisch	Agil
Anforderungen zu Beginn bekannt	Anforderungen zu Beginn unscharf
Änderungen von Anforderungen während Projektverlauf schwierig	Änderungen an Anforderungen während Projektverlauf eingeplant
Hohe Kosten für späte Anforderungsänderungen	Mäßige Kosten für späte Anforderungsänderungen
Anforderungsbeschreibung aus technischer Sicht (Features)	Anforderungsbeschreibung aus Kundensicht (Anwendungsfälle)
Sequenzieller Entwicklungsprozess	Iterativer Entwicklungsprozess
Starrer Projektmanagementprozess	Fortlaufende Prozessverbesserungen
Kunde sieht nur Endergebnis	Kunde bewertet Zwischenergebnisse
Wenn es eng wird, eher Meilensteine schieben	Wenn es eng wird, eher Aufwand verringern
Große Teams möglich	Relativ kleine Teams nötig
Klare Hierarchien	Selbstorganisierte Teams
Viele Spezialisten im Team	Viel gemeinsame Verantwortung
Team sitzt verteilt und ist in mehreren Projekten tätig	Team sitzt zusammen und hat Fokus auf ein Projekt
Aufgaben von oben zuteilen	Aufgaben selbständig übernehmen
Viel Kommunikation über Dokumente und lange Meetings	Viel informelle Kommunikation und Standup-Meetings
Aufwandsschätzung durch Projektleiter oder Experten	Aufwandsschätzung gemeinsam im Team

Aufgrund des festgelegten Rahmens und der Phasen beim traditionellen Projektmanagement sind differierende Anforderungen während des Projektverlaufs nur schwierig einzuführen. Eine Veränderung führt im traditionellen Projektmanagement zu höheren Kosten oder einer verlängerten Projektlaufzeit, weil Meilensteine nach hinten geschoben werden (Angermeier 2014b; Preußig 2015, S. 8, 21). Das agile Projektmanagement berücksichtigt Veränderungen im Vorhinein, so dass die Kosten im Rahmen bleiben und der Zeitplan beibehalten werden kann, weil hier eher der Aufwand reduziert wird (Preußig 2015, S. 8, 21). Es entfallen folglich zuvor eingeplante Aufgaben, so dass der Zeitplan dennoch eingehalten werden kann (siehe Abbildung 5.14) (Preußig 2015, S. 30-31).

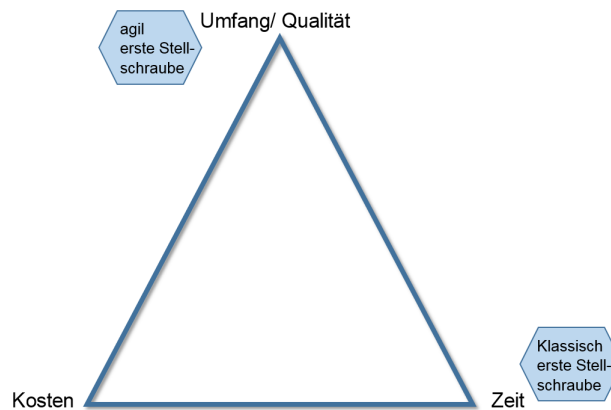


Abbildung 5.14: Stellschrauben im Zieldreieck: traditionell vs. agil
Quelle: angelehnt an Preußig 2015, S. 36

Die Empirie zeigte auf, dass sich Rahmenbedingungen und Anforderungen der Politik im Prozessverlauf ändern und das Handlungskonzept teilweise obsolet wird. Der Vorteil des agilen Projektmanagement ist deshalb, dass die Politik als Kunde kontinuierlich in den Prozess einbezogen wird und andere oder neue Anforderungen, Ideen und dergleichen in das Handlungskonzept eingearbeitet werden können. Die Politik kann Zwischenergebnisse bewerten und der Prozess Verbesserungen erfahren. Das agile Projektmanagement ist kundenorientierter als das traditionelle Projektmanagement. Der Vorteil des traditionellen Projektmanagement ist der überwiegend bekannte Projektablauf (Angermeier 2014b).

Beim traditionellen Projektmanagement sind auch größere Teams möglich, wobei das agile Projektmanagement eher von kleinen Teams lebt. Bei der Erstellung des Handlungskonzeptes wirken viele Beteiligte mit, die einbezogen werden sollten. Bei Anwendung agiler Methoden ist deshalb eine Unterteilung von Teams notwendig, um ein kleines Kernteam aufzustellen. Große Teams bewährten sich jedoch auch, so dass hier beide Managementmethoden Anwendung finden könnten.

Beim traditionellen Projektmanagement sind viele Spezialisten im Team vertreten, wobei beim agilen Projektmanagement viel gemeinsame Verantwortung getragen wird. Bei Erstellung der Handlungskonzepte sind viele Spezialisten vertreten, die den einzelnen Ressorts entstammen. Der Veränderungsprozess hin zu einem Team, das für alle Bereiche Verantwortung übernimmt, ist auszuarbeiten. Die Akzeptanz und der Wille innerhalb des Teams müsste geschaffen werden. Die Schwierigkeit besteht auch, dass die Mitglieder des Team in der Verwaltung verteilt sitzen und in mehreren Projekten gleichzeitig involviert sind. Im Gegensatz zu agilen Methoden arbeitet das Team an einem Projekt und sitzt zusammen, so dass kontinuierlich Abstimmungen erfolgen können. Die Kommunikation erfolgt beim traditionellen, wie es auch in der Verwaltung von Städten angewendet wird, in Meetings und über Dokumente. Die Empirie zeigte jedoch auch auf, dass informeller Kommunikation ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Die Einführung von Standup-

Meetings, ggf. nicht täglich, könnte aufgrund der Ausgangslage erfolgreich und sinnvoll sein.

Die Aufgabenzuteilung erfolgt im traditionellen Projektmanagement begründet auf der Hierarchieorganisation von oben. Das Team übernimmt beim agilen Projektmanagement Aufgaben selbständig. Ist ein Team zur Bearbeitung des Handlungskonzeptes gefestigt und trägt eine positive Einstellung zum agilen Projektmanagement, könnte eine selbständige Aufgabenwahrnehmung erfolgen. Dies ist aufgrund der Ressortzugehörigkeit und Abarbeitung der betroffenen Aufgaben in gewissem Maße gegeben, jedoch nur für den eigenen Bereich. In einem agilen Team würde eine Ausbreitung auch auf „fremde“ Aufgaben, die nicht dem eigenen Ressort zugeschrieben werden können, erfolgen.

Die Aufwandsschätzung erfolgt beim traditionellen Projektmanagement durch den Projektleiter oder den Experten. In diesem Fall hieße es, dass eine Person abschätzen muss, wieviel Aufwand auf die einzelnen Ressorts zukommt. Sinnvoller wäre eine Aufwandsschätzung gemeinsam im Team, da alle Betroffenen ihre Einschätzungen einbringen können und so schnell ein realistischer Abgabetermin terminiert werden könnte.

Routinierte Handlungsabläufe in Organisationen ermöglichen zwar eine erwünschte Abarbeitung von Aufgaben, jedoch werden Veränderungen bzw. Chancen nicht ausreichend wahrgenommen. Routinen schaffen Flexibilität in anderen Bereichen, jedoch sind sie selbst nicht auf Veränderungen gemünzt (Kühl 2015, S. 55). Wenn der Druck von Veränderungen von außen stark genug ist, ist eine Ignoranz nicht mehr möglich (Kühl 2015, S. 55-56). Es sollte folglich versucht werden, einen gewissen Anteil an Flexibilität und demzufolge agiler Techniken in die öffentliche Verwaltung einzubringen.

5.4 Prozessmanagement

Projektmanagement hängt von Prozessen ab, die die Erledigung von Aufgaben innerhalb eines Projektes übernehmen. Einerseits bieten sie so eine gewisse Routine von sich immer wiederholenden Aufgaben oder lassen Flexibilität im Rahmen offener Prozesse zu. Insbesondere die Implementierung in verschiedene Projektorganisationsformen bringt Herausforderungen mit sich, die es im Lösungsansatz gilt zu überwinden.

5.4.1 Begriffsdefinition

„Ein Prozess ist eine wiederholbare, zeitlich-logische (sequenzielle bzw. parallele) Abfolge von Aktivitäten, mit einem eindeutigen Anfang und Ende (als Ereignisse), zur zielgerichteten Erledigung einer betrieblichen Aufgabe“ (Seidlmeier 2015, S. 7). OESTEREICH bezeichnet Prozessmanagement als Ablauforganisation, die „die zeitliche und räumliche Ordnung betrieblicher Prozesse innerhalb des durch die Aufbauorganisation geschaffenen Rahmens“ darstellt (Oestereich und Weiss 2008, S. 416). Der Unterschied von einem Prozess gegenüber eines Projektes liegt deshalb in der mehrmaligen Wiederholung im Gegensatz zu einem einmaligen Projekt (siehe Kapitel 5.3.1)(Gadatsch 2017, S. 6). Die

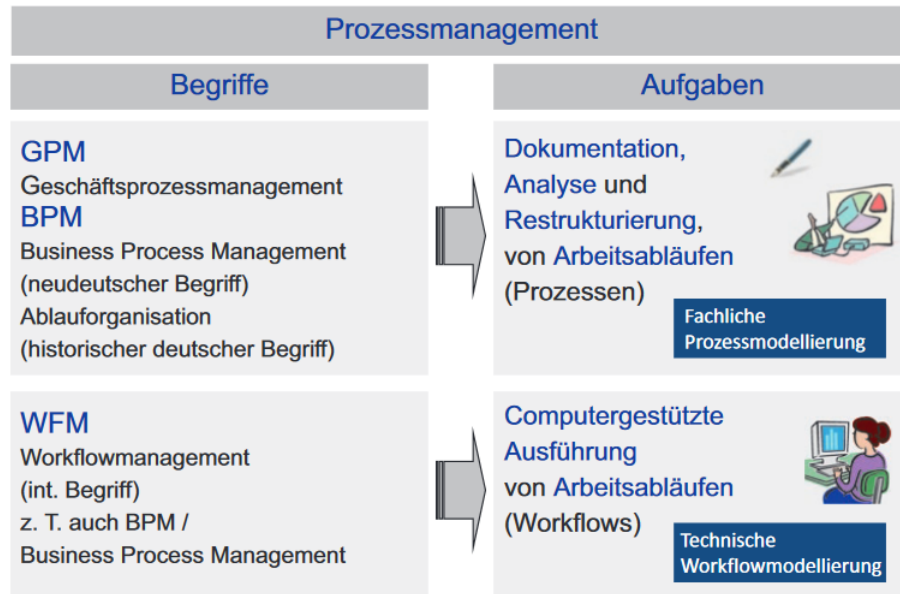


Abbildung 5.15: Begriffserklärung Prozessmanagement
Quelle: Gadatsch 2017, S. 2

betrieblichen Prozesse, die innerhalb oder zwischen Unternehmen ablaufen können, werden in der Praxis meist als „Geschäftsprozesse“ bezeichnet (Seidlmeier 2015, S. 7). Das Geschäftsprozessmanagement entwickelte sich in den 1990er-Jahren zur verbesserten Arbeitsteilung und Koordination (Gadatsch 2017, S. 2). Im Laufe der Zeit entstanden unterschiedliche Begrifflichkeiten im deutschen wie auch englischsprachigen Raum (siehe Abbildung 5.15) und verschiedene Ansätze, die sich jedoch ähneln (Seidlmeier 2015, S. 4; Gadatsch 2017, S. 3).

„Geschäftsprozessmanagement beschäftigt sich mit der Dokumentation, Analyse und Restrukturierung von Arbeitsabläufen (Prozessen)“ (Gadatsch 2017, S. 2). Prozesse dienen der Erfüllung von Bedürfnissen, Erwartungen oder Anforderungen von Kunden (Seidlmeier 2015, S. 4; Gadatsch 2017, S. 14-15). Ein Geschäftsprozessverantwortlicher steuert den Prozess mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen (Gadatsch 2017, S. 14-15). ALLWEYER betont den Kreislaufcharakter des Prozessmanagements (siehe Abbildung 5.16) (Allweyer 2012, S. 91).

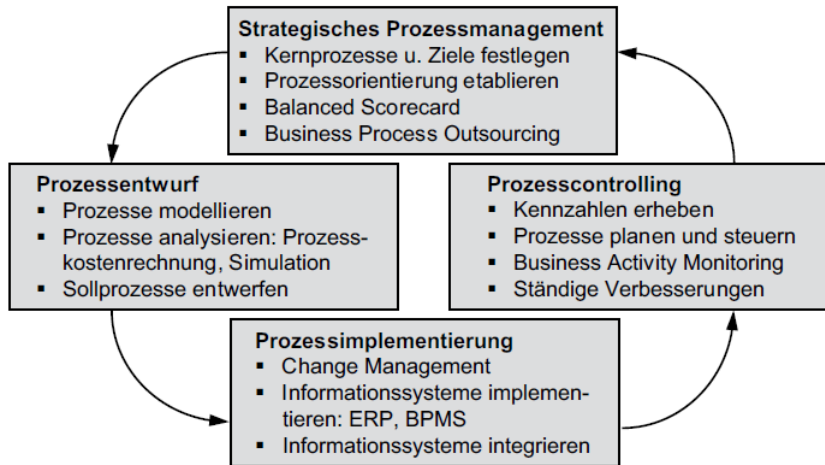


Abbildung 5.16: Kreislaufcharakter des Prozessmanagements
Quelle: Allweyer, S. 91

Die grundlegenden Merkmale eines Prozesses lassen sich wie folgt zusammenfassen (Gadatsch 2017, S. 5):

- Unterstützung eines unternehmensbezogenen Zieles (Ausrichtung an der Unternehmensstrategie)
- Mehrere Einzelschritte
- Regelmäßiges Stattfinden
- Arbeitsteilung durch mehrere Personen, Abteilungen oder Bereiche
- Unterstützung durch Softwaresysteme
- Verarbeitung von Informationen (Input) zur Ergebnisgenerierung (Output)

DIN 69901-2 befasst sich mit Prozessen innerhalb der fünf Phasen des Projektmanagements (Normenausschuss Qualitätsmanagement, Statistik und Zertifizierungsgrundlagen 2009a, S. 6, 8), so dass es sich um Einzelprozesse handelt. Die Prozessorientierung im Projektmanagement gibt Hilfestellung bei der Auswahl und Anwendung des Projektmanagementinstrumentariums. Das Säulendenken soll so aufgeweicht werden und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren optimieren (Gessler 2014, S. 31). Eine detaillierte Betrachtung soll hier jedoch nicht vorgenommen werden, da der Gesamtprozess von der Initiierung bis zur Überwachung Betrachtung findet (siehe Kapitel 6) und nicht im Detail im Rahmen des Projektmanagements.

5.4.2 Projektorganisationsformen

Die unterschiedlichen Projektorganisationsformen wurden bereits im Rahmen des traditionellen Projektmanagements erläutert (siehe Kapitel 5.3.1). In diesem Zusammenhang wird die Eignung von Prozessmanagement innerhalb der einzelnen Organisationsformen erläutert. Prozessmanagement kann als reine Prozessorganisation, Stabsstelle innerhalb einer Funktionalorganisation oder als Matrixorganisation organisiert werden (siehe Abbildung 5.17). Bei der reinen Prozessorganisation sind die Prozesse getrennt voneinander, da sie in den einzelnen Abteilungen organisiert sind. Übergreifende Aufgaben bedürfen einer Abstimmung (Gadatsch 2017, S. 48-49). Die Staborganisation koordiniert die Prozesse innerhalb einer Funktionalorganisation. Die Matrixorganisation beinhaltet zwei Gliederungsprinzipien: Tätigkeit/ Funktion und Objekt/ Prozess, wonach eine Ausrichtung der Tätigkeiten erfolgt. Prozesse entlang der Funktionalorganisation sollten reibungslos funktionieren. Sie stehen gewollt in Konkurrenz zu den Leitern der funktionalen Abteilungen um Ressourcen, so dass eine kontinuierliche Abstimmung von Nöten ist (Gadatsch 2017, S. 49).

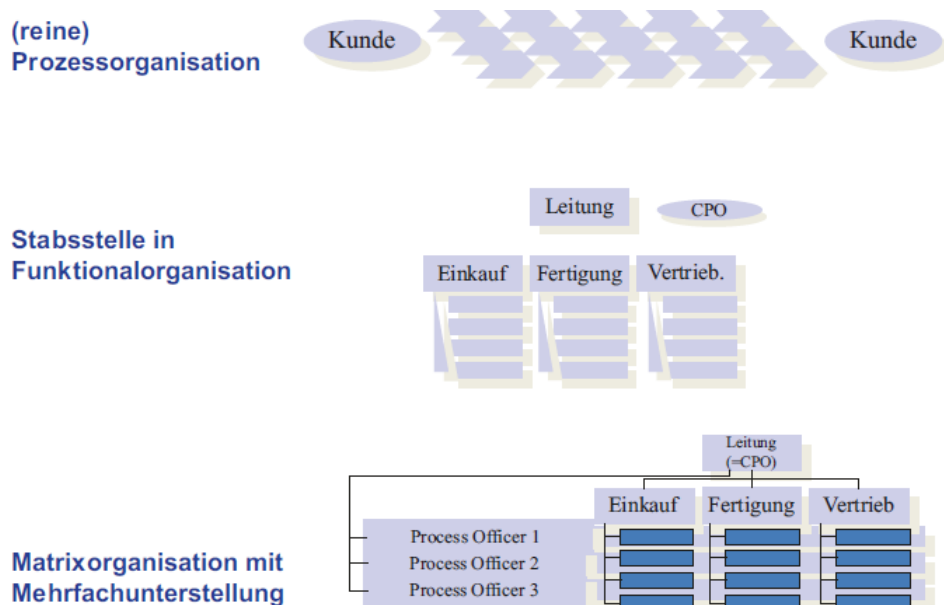


Abbildung 5.17: Grundlegende Gestaltungsformen der Prozessorganisation

Quelle: Gadatsch 2017, S. 48

Die reine Prozessorganisation, wie die einer öffentlichen Verwaltung, ist insbesondere bei Funktionalorganisationen aufgrund von Widerständen und Verständnisproblemen bei Mitarbeitern und Führungskräften schwierig umzusetzen (Schmelzer). Bei der Anwendung von horizontalen Prozessen führt diese Organisationsform zu Nachteilen (siehe auch Abbildung 5.18) (Seidlmeier 2015, S. 2):

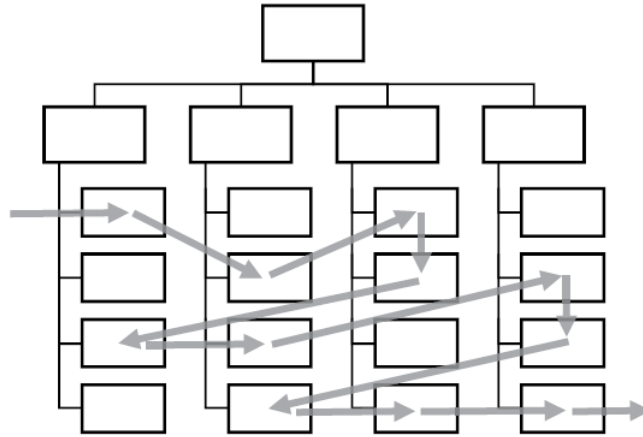


Abbildung 5.18: Prozessdurchlauf in einer vertikalen Organisation
Quelle: Seidlmeier 2015, S. 2

- Unterstützung eines unternehmensbezogenen Zieles (Ausrichtung an der Unternehmensstrategie)
- Vertikales „Abteilungsdenken“
- Fehlende Kundensicht
- Unzureichende Flexibilität bei Änderungen bzgl. Märkten, Kunden und Produkten
- Koordinationsprobleme bei übergreifenden Aufgaben
- Fehlende Gesamtprozesssicht und -verantwortung
- Inkompatibilität der Informationssysteme (Schnittstellen, Medienbrüche u. ä.)
- Fehlende Datenintegration (Inkonsistenzen, Redundanzen)

Dies führt zu langen Durchlaufzeiten, Bearbeitungsfehlern, Doppelarbeiten, Schnittstellenproblemen und hohen Prozesskosten (Seidlmeier 2015, S. 3). Die Vorteile von Prozessmanagement lassen sich im Umkehrschluss wie folgt bezeichnen (Schmelzer und Sesselmann, S. 643):

- Unterstützung eines unternehmensbezogenen Zieles (Ausrichtung an der Unternehmensstrategie)
- Reduzierung der Prozesszeit
- Steigerung der Kundenzufriedenheit
- Steigerung der Qualität
- Reduzierung der Kosten

Die Aufbauorganisation von öffentlichen Verwaltungen orientiert sich an den zugewiesenen Aufgaben und den Produkten. Das Gebot des organisatorischen Minimums, d.h. eine kleinstmögliche Anzahl an Organisationsstufen und Organisationseinheiten, ist Beachtung

zu schenken (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 206). BLANKE sieht die Einführung der Mehrlinienorganisation und der Matrixorganisation in der öffentlichen Verwaltung als nicht umsetzungsfähig (Blanke, Einemann u. a. 2005, S. 217). Beim Prozessmanagement gelten dieselben Herausforderungen bezüglich der Organisationsform wie beim Projektmanagement. Hier gilt es folglich auch den Prozess effektiv in eine öffentliche Verwaltung mit den vorhandenen Restriktionen zu integrieren.

5.5 Stakeholdermanagement

Empirische Studien ergaben, dass ein Erfolg von Projekten abhängig ist von der Art und Weise des Projektmanagements. Dies bezieht u.a. die Einbindung kompetenter Mitarbeiter in ein Team und die dazugehörige Projektleitung mit ein (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 253). Das Projektteam innerhalb der Verwaltung ist noch auf weitere Personen oder Organisationen angewiesen, deren Belange im Prozess oder auch im Endergebnis betroffen sind. Die sogenannten Stakeholder sind ausfindig zu machen und ihr Einfluss auf das Projekt zu bewerten. Eine Stakeholderanalyse bietet die Möglichkeit, Maßnahmen im Umgang mit den Stakeholdern zu bestimmen, d.h. wann sie in den Prozess eingebunden werden und eine Kommunikation erfolgt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 253). Im weiteren Verlauf wird das synonym „Akteure“ verwendet, da dieser Begriff im städtischen Bereich eher verwendet wird. Im Folgenden wird die Bedeutung und Zusammensetzung von Akteuren näher betrachtet, um so letztlich das Team zur Bearbeitung der Anpassung an den demografischen Wandel zu bilden.

5.5.1 Gründe für Akteursbeteiligungen

„Akteure sind Einzelpersonen und Organisationen wie Kunden, Sponsoren, Trägerorganisation und die Öffentlichkeit, die aktiv an einem Projekt beteiligt sind oder deren Interessen als Folge der Projektdurchführung oder des Projektergebnisses positiv oder negativ beeinflusst werden können“ (Project Management Institute 2008, S. 23). Das Mitwirken von Akteuren bei Entwicklungen des Raumes ist vielfältig und reicht von privaten bis zu öffentlichen Akteuren, die über unterschiedliche Handlungsressourcen verfügen und deshalb ihre Interessen ungleich durchsetzen können (Selle 2005, S. 98, 135, 390). In einer Stadt können sie in die Hauptgruppen Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung eingeteilt werden, die bei Handlungsfelder betroffen sind (siehe Abbildung 5.19). Das Steuern (planen, entscheiden und handeln) und die vorhandenen Rahmenbedingungen beeinflussen die Ursachen, den Verlauf und die Wirkungen auf Entwicklungen (Selle 2005, S. 109, 111, 116). Umwelteinflüsse entwickeln nicht selten eine Eigendynamik, welche Ziele auf eine andere Ebene verschieben können (J. Becker, Kugeler und Rosemann 2012, S. 8).

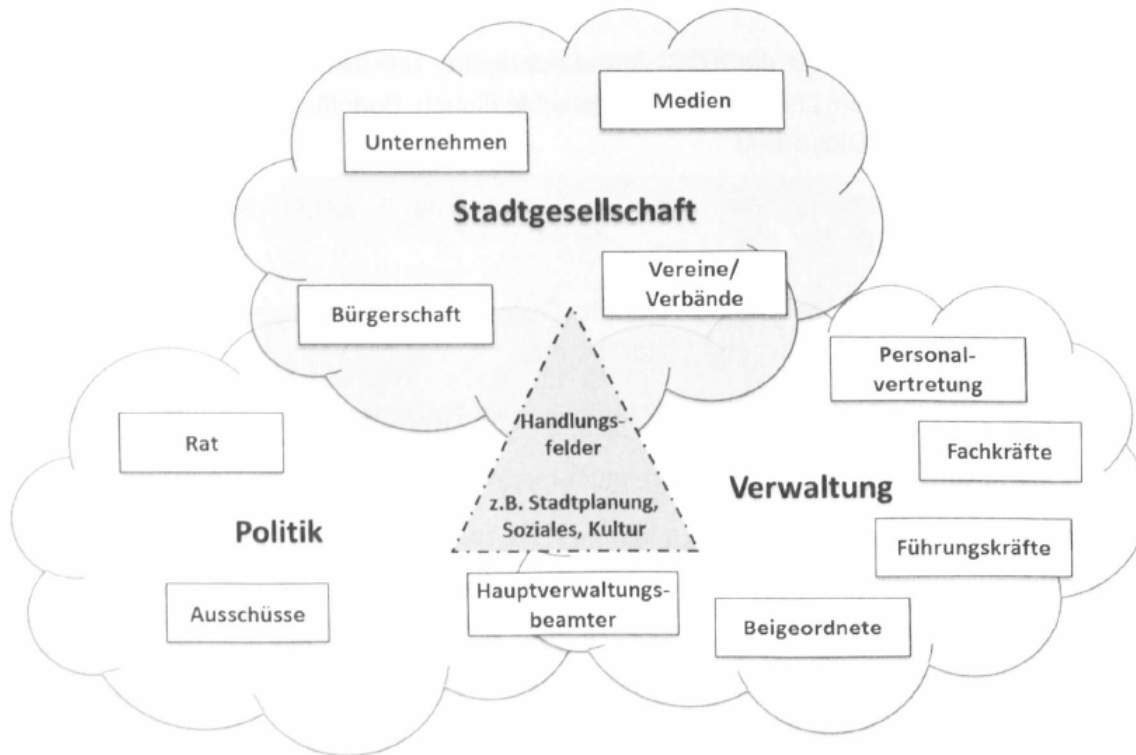


Abbildung 5.19: Akteure kommunaler Steuerung
Quelle: KGSt 2013, S. 24

Akteure können auf drei unterschiedliche Weisen Einfluss nehmen (Selle 2005, S. 118-120):

- Indirekt - klassische Instrumente der Raumplanung (z.B. Bauleitplanung, Überzeugung, Kommunikation oder Finanzierung)
- Direkt - mit öffentlichen Mitteln und raumwirksamer Intervention (z.B. neue Infrastrukturen oder Standortentwicklung)
- Strukturierend - Prozesssteuerung oder Organisationsentwicklung

Im Rahmen der Anpassung an den demografischen Wandel können in einer Stadt alle drei Einflussbereiche Anwendung finden. Externe Akteure bedienen vornehmlich die indirekte und direkte Ebene, da sie durch Finanzierung von Maßnahmen und Beteiligung am Kommunikationsprozess mitwirken. Innerhalb der Verwaltung nehmen Mitarbeiter eher strukturierend teil, wobei sie z.B. durch Erarbeitung von Konzepten auch indirekt Einfluss nehmen können. Von Seiten der Führungsebene und Politik sind alle drei Bereiche von Bedeutung.

Aufgrund dieser Heterogenität des Akteurseinflusses ist eine Differenzierung und Koordination von großer Bedeutung (Selle 2005, S. 113, 116). Durch die Beteiligung aller Akteure an der Planung und auch Entscheidungsfindung kann frühzeitig Fachwissen einbezogen und ein Mitwirken bestärkt werden (Project Management Institute 2008, S. 215). Aufgrund der unterschiedlichen Akteure und deren Einflussbereich nimmt eine ideale Akteurszusammensetzung eines Teams zur flexiblen und effizienten Anpassung an den demografischen Wandel einen hohen Stellenwert ein. Die Verwendung von Gruppen erhöht die Flexibilität von Organisationen, da sie schneller und effektiver auf Veränderung von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eingehen können (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 103).

5.5.2 Akteurszusammensetzung

Eine Gruppe ist als soziales Gebilde bestehend aus mehreren Personen definiert. Diese tauschen sich über einen längeren Zeitraum im Rahmen einer Zweiweg-Kommunikation aus. Es liegt eine Unterscheidung von formal und informal entstehenden Gruppen vor, d.h. formale Gruppen werden von einer Organisationsleitung gebildet und informale Gruppen entstehen aus einem natürlichen Prozess heraus. Gruppen sind gekennzeichnet durch kontinuierliche innere Veränderungen und Verwerfungsprozesse, weil sie eine gewisse Dynamik aufweisen (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 103).

Unterschiedliche Faktoren, wie Zusammensetzung, Größe, Aufgabenstellung, Struktur, Teamqualität und Wesen lassen unterschiedliche Team- bzw. Gruppentypen entstehen. In diesem Zusammenhang kann die Gruppe als Projektteam verstanden werden, welches an einem inhaltlich abgegrenzten Projekt in einer bestimmten Zeit tätig ist (Knorr 2007, S. 9). In öffentlichen Verwaltungen bestehen Projektgruppen aus Mitgliedern mit entsprechenden Kompetenzen aus unterschiedlichen Organisationseinheiten. Wenn ein Ergebnis vorliegt, wird die Projektgruppe aufgelöst. Die Mitarbeiter können entweder nur für die Projektgruppe freigestellt werden oder nur einen Teil ihrer Arbeitszeit betragen (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 187). Dies ist abhängig von der gewählten Projektorganisationsform (siehe Kapitel 5.3.1 und 5.4.2).

Die Zusammensetzung der Akteursgruppen zur flexiblen und effizienten Anpassung an den demografischen Wandel ist wichtig. Hierbei ist auch von Bedeutung, dass sich die Projektgruppe als Team versteht. Ein Team ist auch eine Gruppe, jedoch funktioniert die Arbeitsteilung und Kommunikation in einem Team optimaler. Ein Team kann bezeichnet werden als eine effektive und gut laufende Gruppe, die ziel- und aufgabenorientiert arbeitet. Es dient der Lösung einer Aufgabenstellung, wobei Gruppen auch ohne Aufgabenbezug existieren können (Knorr 2007, S. 9).

Ein Team sollte engagierte und entscheidungsbefugte Personen, wie auch eine sinnvolle Ergänzung von externen Personen beinhalten. Die Zusammensetzung von Arbeitsgruppen ist in vielen Fällen ähnlich, da die zentralen Projektbeteiligten die maßgeblichen Entscheidungen treffen. Beteiligt werden auch teilweise neutrale externe Berater oder Organisationen, die Entscheidungen in Frage stellen und quer denken (Selle 2005, S. 319).

Die Mitglieder sollten dauerhaft in einer Gruppe arbeiten wollen und über eine ähnliche Durchsetzungskraft verfügen, um kein Ungleichgewicht in der Gruppe aufkommen zu lassen. Zur Abdeckung von Kompetenzen empfiehlt sich eine Bandbreite an Mitarbeitern mit unterschiedlichen Fachkenntnissen und Fachfertigkeiten. Der Einsatz von mindestens einer Person im Team, die über Projektmanagementenerfahrung verfügt, ist vorteilhaft (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267-268).

Die Anzahl der Akteure in einer Gruppe sollte so gering wie möglich gehalten werden. In einer Studie fanden YETTON et al. heraus, dass Gruppen ab fünf Personen nicht mehr Leistung erbringen. Interagierende Gruppen erbrachten sogar mit mehr als vier Personen keine Leistungsverbesserung. Größere Gruppen können die Leistungsfähigkeit behindern, so dass der Fokus der Arbeit eher auf die Auswahl von Mitgliedern als auf eine qualitative Entscheidungsfindung konzentriert ist (Yetton und Bottger 1983, S. 157-158). BECKER nennt den kritischen Wert von Gruppengrößen von fünf bis sieben Mitgliedern (F. Becker 2016, S. 12). KNORR schließt sich der Meinung mit einer Anzahl von plus/minus sieben Personen an, da es für die Effektivität förderlich scheint (Knorr 2007, S. 12). Je kleiner eine Gruppe, desto effizienter können Abstimmungen und Meetings erfolgen. Eine Kommunikation und ein Informationsfluss erfolgen hier meist reibungsloser als in größeren Gruppen (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 50; F. Becker 2016, S. 12). Die aktive Beteiligungszeit reduziert sich bei steigender Anzahl der Mitglieder. Soll eine echte Gemeinschaft entstehen, dürfen nicht mehr als 15 Personen beteiligt sein. Zudem verhalten sich Mitglieder bei weniger als acht Personen offener (Knorr 2007, S. 12-13). Auch OESTEREICH bezeichnet acht Mitglieder als optimale Projektgröße, da sich alle kennen, kurze und effiziente Kommunikationswege vorherrschen und jeder einen Überblick über das Projekt hat (Oestereich und Weiss 2008, S. 31). Bei größeren Gruppen ist zwar das kreative Potenzial höher, jedoch sind die einzelnen Mitglieder auch zu koordinieren. Planungs- und Verwaltungsaufwand steigen bei zunehmender Teilnehmerzahl (Knorr 2007, S. 13; Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 267-268; Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 50; F. Becker 2016, S. 12). Das Verantwortungsbewusstsein einzelner Mitglieder wird bei zunehmender Größe schwächer, so dass sich Trittbrettfahrer bilden (F. Becker 2016, S. 12).

Große Teams eignen sich, wenn sich die Aufgaben nicht gegenseitig bedingen, z.B. bei der Sammlung von Ideen. Bei koordinierenden und zusammenhängenden Maßnahmen eignen sich kleinere Gruppen (F. Becker 2016, S. 12).

Sind größere Teams aufgrund der Bearbeitung der Aufgabe notwendig, ist die Beachtung eines jeden Individuums und seine Art der Zusammenarbeit von größerer Bedeutung als der Prozess oder das verwendete Werkzeug. Ein Formalismus im Rahmen von Regularien bei Großprojekten kann sich nachteilig auswirken (Eckstein 2009, S. 96).

Eine Unterteilung von größeren Teams in Subteams erfordert eine Strukturierung entlang der Geschäftsfunktionalitäten. Jedes Subteam kann so selbst-organisierend und eigenverantwortlich tätig sein, da es alle Rollen und den gesamten Wissensbereich abdeckt (Eckstein 2009, S. 92-93). Eine gesteuerte und strukturierte Kooperation, sowie Innovation

und Wissensaustausch werden erreicht. So lässt sich folglich auch eine Matrixstruktur ausführen (Große Böckmann 2012, S. 68-69).

5.5.3 Teamarbeit und seine Voraussetzungen

Die Teamleistung ist abhängig von drei Säulen (siehe Abbildung 5.20). Das Umfeld in dem sich das Team befindet, die Aufgabe die das Team bearbeitet und Eigenschaften des Teams selbst. Diese drei Säulen der Teamleistung betreffen neben der direkten Arbeitsleistung auch andere relevante Aspekte in Teams, wie z.B. (F. Becker 2016, S. 6):

- Fluktuation von Mitgliedern
- Kommunikation und Problemlöseverhalten
- Konfliktniveau
- Kooperation
- Teilen wichtiger Informationen
- Entscheidungsverhalten
- Arbeitszufriedenheit, Motivation, Vertrauen und Commitment

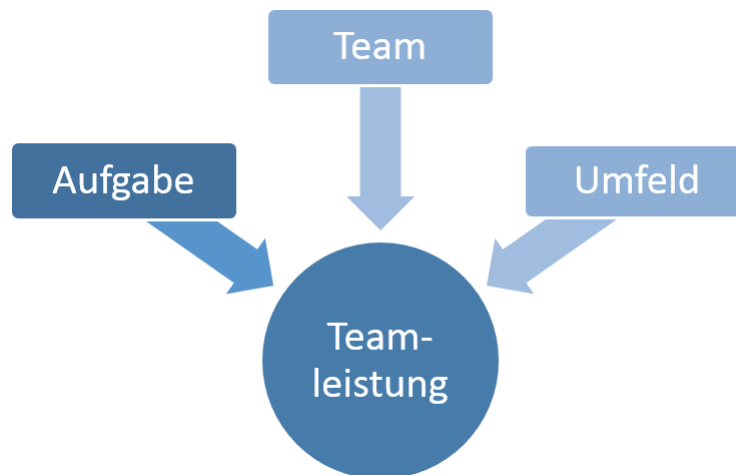


Abbildung 5.20: Säulen der Teamleistung
Quelle: angelehnt an Becker 2016, S. 6

Kommunikation und Kooperation muss von den Mitgliedern bezüglich seiner Fähigkeiten gekonnt und erlaubt, sowie aufbauend auf Engagement, Motivation und unterstützender Führung gewollt werden (Große Böckmann 2012, S. 69). Nur so kann eine Organisation insbesondere agil handeln (Große Böckmann 2012, S. 70-71). Eine funktionsfähige Kommunikation und Kooperation hängt von der Organisation, den Menschen und der vorhandenen Technik ab. Für eine flexible Vorgehensweise sind diese drei Faktoren in entsprechender Form auszugestalten (Große Böckmann 2012, S. 70-71). Das Handeln

von Menschen in Organisationen ist individuell und subjektiv. Es ist abhängig von den Erwartungen der Menschen, so dass keine objektiven Faktoren vorliegen. Menschen entwickeln eigene Regeln und Strukturen zusätzlich zu den offiziellen Vorgaben. Dies wird als „informelle Organisation“ bezeichnet, die es nicht zu unterschätzen gilt (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 199).

„Mit der Metapher des Eisbergs wird die Bedeutung der informellen Organisation für das System Organisation insgesamt skizziert: Unsichtbar unter der Wasseroberfläche liegen bedeutsame und das organisatorische Handeln stark bestimmender Anteile der Organisation“ (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 201).

Kommunikation ist eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Planung (Selle 2005, S. 387). Bei einer informellen Kommunikation erfolgt der Austausch von Informationen außerhalb der Dienstwege und offizieller Kommunikationswege. Mitarbeiter stufen diese Informationen als aktuell und gültig ein. Durch eine informelle Kommunikation können auch Interessen durchgesetzt werden, z.B. bei Gerüchten (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 200). Vorteilhaft ist jedoch eine schnelle Informationsweitergabe und folglich eine schnellere und flexiblere Handlungsmöglichkeit, auch bei kritischen Ereignissen (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 201-202). Diskursiv dominierte Prozesse konzentrieren sich auf die Organisation von Kommunikationsprozessen. Die Betonung liegt auf einer höheren Ergebnisoffenheit und vermehrt auf Verhandlung und Eigeninitiative der Akteure (Selle 2005, S. 320).

Derjenige, der das Projekt leitet, muss den Überblick über eine komplexe Aufgabe bewahren und die üblichen Arbeits- und Problemlösungspfade verlassen. Es gilt, einen Arbeitsprozess zu koordinieren, an dem viele Personen beteiligt sind: Mitarbeiter aus unterschiedlichen Abteilungen mit verschiedenen Denkmustern und Interessen. Aber auch viele andere Akteure haben Interesse an einem Projekt. Projektmanagement ist daher auch Beziehungsmanagement (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 9-10). Für ein effektives Projektmanagement, sei es traditionell oder agil, reicht deshalb die reine Anwendung von vorgegebenen Methoden oder Techniken nicht aus. Kompetenzen des Projektmanagers spielen eine wichtige Rolle, wie Wissen, Leistung und Persönlichkeit. Ein Projektmanager sollte die Fähigkeit besitzen, ein Projektteam anzuleiten und mit Menschen umzugehen (Project Management Institute 2008, S. 13; Große Böckmann 2012, S. 86). Der Projektleiter überwacht und steuert mit dem Team das Projekt. Entsprechende weiche Faktoren, sogenannte Soft Skills, wie Kommunikationsfähigkeit sind von Nöten (Berleb 2016, S. 5). Der Projektmanager sollte über „Flexibilität, gutes Urteilsvermögen, überzeugende Führungskompetenz und Verhandlungsfähigkeiten sowie ein fundiertes Wissen über die Projektmanagementpraxis“ verfügen. Er ist zuständig für die Kommunikation mit den Akteuren und stellt die Schnittstelle zwischen ihnen und dem Projekt dar (Project Management Institute 2008, S. 26).

Unerlässlich für eine Zusammenarbeit ist daher das Zusammenführen von Informationen, eine Bündelung der Zuständigkeiten, eine Regelung der Verantwortlichkeiten und

eine Gewährleistung unkomplizierter Abstimmungsprozesse (Selle 2005, S. 318; Große Böckmann 2012, S. 85). Transparenz in die Verwaltungsarbeit und Benennung klarer Ansprechpartner ist für externe Akteure wichtig (Selle 2005, S. 318). Eine Beachtung der Teamzusammensetzung und die oben genannten Faktoren sind bei der Erarbeitung des Lösungsansatzes zu integrieren. Ohne ein effektives Team wird eine erfolgreiche Anpassung an den demografischen Wandel erschwert.

5.6 Bewertung der Managementmethoden anhand des Anforderungskatalogs

Die ausgewählten Managementmethoden aus verschiedenen Bereichen der Betriebswirtschaftslehre, die jedoch auch schon Anwendung in öffentlichen Verwaltungen gefunden haben, werden anhand des Anforderungskatalogs bewertet und die jeweiligen Schnittstellen untereinander aufgezeigt. Die Bewertung erfolgt verbal-argumentativ, da die Methoden für sich genommen eine Vielzahl der Bewertungskriterien bedienen, jedoch erst im Zusammenhang mit den anderen Methoden einen ganzheitlichen Bewertungsansatz bilden können. Zudem sollen die Vor- und Nachteile der Methoden herausgestellt werden, um im weiteren Verlauf einen optimalen Prozesskreislauf erstellen zu können.

5.6.1 Zukunftsmanagement

Das Zukunftsmanagement beinhaltet in diesem Zusammenhang das Eltviller Modell und die integrierten partizipativen Foresight-Methoden. Im Weiteren wird zusammenfassend der Begriff „Zukunftsmanagement“ verwendet. Das Zukunftsmanagement bedient aufgrund seiner „Dachfunktion“ und der Integration der anderen Methoden ein breites Spektrum des Anforderungskatalogs.

Individualität

Das Zukunftsmanagement unterstützt individuelle Lösungen, da es als Modell fungiert und je nach vorherrschenden Rahmenbedingungen mit den sinnvollsten Methoden und Techniken ausgefüllt werden kann. Es ist jedoch, insbesondere in Verbindung mit partizipativen Foresight Methoden, finanziell wie personell aufwendig, weil einerseits eine erste Anwendung einen externen Moderator erfordert und andererseits eine Vielzahl an Akteuren beteiligt sein können. Dies erfordert personellen Aufwand bzw. eine zeitaufwendige Aufgabe für einen Kümmerer. Hinterher zahlt sich jedoch der Aufwand aus, so dass letztlich weniger finanzielle und personelle Mittel gefordert sind als bei herkömmlichen Vorgehensweisen. Zudem wird sich die Umsetzung von Maßnahmen aufgrund der Identifikation der beteiligten Akteure und folglich eine Anpassung an den demografischen Wandel auszahlen.

Verwaltungsbesonderheiten

Zukunftsmanagement erfordert eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit internen und externen Akteuren. Eine Berücksichtigung der Verwaltungsstrukturen erfolgt aufgrund der Beteiligung der Politik und des Bürgermeisters, so dass sie von Anfang an involviert und sich äußern können. Fachlichen Input erhalten sie durch entsprechende andere beteiligte Akteure, um am Schluss ein Gesamtbild der Zukunft zu erhalten. Eine Umsetzung in einer Einlinienorganisation stellt sich aufgrund der Interdisziplinarität als schwierig heraus. Es bestünde die Möglichkeit, diese so beizubehalten und die Mitarbeiter im Rahmen des Eltviller Modells und der partizipativen Foresight Methoden in einem separaten Team die Aufgabe zusätzlich zukommen zu lassen. Mit Hilfe agiler Techniken (WIP) kann die Doppelbelastung gemessen und auf ein effektives Maß beschränkt werden.

Zusammenarbeit und Kommunikation

Die Zusammenarbeit und Kommunikation wird aufgrund der gemeinsamen Erarbeitung der Zukunftsperspektiven gefördert und ggf. zwischen verschiedenen Akteuren vertieft. Es können neue Netzwerke und informelle Kontakte entstehen. Im Rahmen des Foresight-Prozesses des ZIRP wurden Austauschplattformen geschaffen, so dass Akteure auch hinterher Informationen austauschen können. Zukunftsmanagement eignet sich deshalb für eine zwischenmenschliche Zusammenarbeit. Interne Umfragen können ebenfalls in einem Foresight-Prozess durchgeführt werden, wobei sich eine konfrontative Auseinandersetzung mit der Thematik anbietet. Die Beachtung der Persönlichkeit der Beteiligten ist einerseits abhängig von den Akteuren selbst und den Kompetenzen des Kümmerers. Hier gilt der Einsatz entsprechenden Personals im Rahmen des Kümmerers und des Moderators, die einen kollegialen Umgang unterstützen können.

Akteure

Die Beteiligung der Politik, des Bürgermeisters und ausgewählter Akteure wird durch das Zukunftsmanagement unterstützt. Auch kann eine Bürgerbeteiligung im Rahmen von Umfragen oder Bürgerversammlungen stattfinden. Falls ein Zukunftsteam gebildet wird (anstatt einer breiten Akteursbeteiligung wie bei den Foresight-Prozessen) ist eine variierende Akteursbeteiligung nicht vorgesehen, da gemeinsam Zukunftsperspektiven erarbeitet werden und es sich um einen verhältnismäßig anspruchsvollen Prozess handelt. Neue Akteure bedürfen deshalb einer entsprechenden Einweisung durch den Moderator oder auch Kümmerer, um effektiv eingebunden zu werden. Bei den Foresight-Methoden werden wechselnde Beteiligungen einkalkuliert.

Der Einfluss der Politik und des Bürgermeisters, sowie die politische Herangehensweise kann sich im Rahmen des Diskussionsprozesses als schwierig herausstellen, da politischen Akteuren teilweise konkrete Festlegungen widerstreben. Eine Meßbarkeit von Zielerreichungen ist deshalb ggf. nicht gegeben, so dass Kompromisse notwendig sind. Im Rahmen der Anpassung an den demografischen Wandel sind jedoch konkrete Maßnahmen notwendig, so dass sich anstatt auf eine Vielzahl an Maßnahmen nur auf eine Auswahl an

sinnvollen und notwendigen Maßnahmen konzentriert werden könnte, die letztlich auch Umsetzung erfahren.

Prozess

Der Prozess des Zukunftsmanagement beabsichtigt eine klare Zielformulierung und integrierte, sowie ressortübergreifende Handlungsstrategien, die vorausschauend und in einem gesamtstädtischen Konzept eingebracht werden. Die Beibehaltung eines roten Fadens wird durch die Beteiligung der Politik gewährleistet, die Änderungswünsche einbringen und so auch flexibel auf Ziele eingehen kann. Gleichzeitig werden Informationen regelmäßig an sie herangetragen. Es ist unwahrscheinlich, dass politische Akteure einen laufenden Prozess, an dem sie mitwirken, grundlos abbrechen. Der Aufbau des Prozesses in unterschiedliche Schritte lässt jedoch auch die Einlegung von Pausen zu, falls die Thematik anderen Prioritäten weichen oder der Prozess abgeschlossen ist. Eine kontinuierliche Beobachtung des Prozesses und der dort erfolgten Festlegungen und Maßnahmen ist durch den Kümmerer zu gewährleisten, um eine regelmäßige Aktualisierung vornehmen zu können. Der Prozess kann je nach Verlauf oder Rahmenbedingungen eine Anpassung erfahren oder es kann ein iteratives Vorgehen gewählt werden. Der offene Prozess zielt auf eine Bearbeitung in einer Arbeitsgruppe mit regelmäßigen Treffen ab. Eine kurze Aufstellungszeit kann nicht unbedingt gewährleistet werden, weil eine Vielzahl an Akteuren mitwirken können. Diese gilt es zu koordinieren und Ergebnisse zu erzielen. Bereits erwähnt wurde jedoch, dass sich der Prozess am Ende auszahlt.

Monitoring

Ein Monitoring ist in den Prozess des Zukunftsmanagement integriert, um wahrgenommene Veränderungen in den Prozess einbringen zu können. Zudem zielt es auf die Beachtung zukünftiger Entwicklungen und einer kontinuierlichen Anpassung ab. Aufgrund der Beteiligung von Akteuren aus unterschiedlichen Fachrichtungen können sie eigene Beobachtungen und Wahrnehmungen einbringen, die im Konzept Berücksichtigung finden. Die Eigeninitiative der Beobachtungen und Wahrnehmungen ist personenabhängig, welches durch ein Zukunftsmanagement nicht unmittelbar beeinflusst werden kann. Eine Beteiligung an dem Prozess kann ggf. Motivation hervorrufen, so dass ein Engagement gefördert wird. Im Rahmen des Zukunftsmanagements wird von der Erstellung von Prognosen abgesehen, sondern die Anwendung von Szenarien empfohlen. Lösungsmöglichkeiten bezüglich einheitlicher Prognosen und der Folgewirkungen können mit Hilfe des Zukunftsmanagement nicht gegeben werden, sondern nur eine Anwendung anderer Hilfsmittel angeraten werden.

5.6.2 Traditionelles und agiles Projektmanagement

Traditionelles Projektmanagement unterstützt agiles Projektmanagement durch einen festen Rahmen. Agiles Projektmanagement kann dort eingesetzt werden, wo traditionelles Projektmanagement an seine Grenzen stößt. Beide Projektmanagementformen ergänzen sich deshalb und werden bei der Bewertung hinsichtlich des Anforderungskatalogs im Zusammenhang gesehen.

Individualität

Individuelle Lösungen werden durch beide Projektmanagementformen gewährleistet, da sie auf ein Projekt mit individuellen Rahmenbedingungen angepasst werden. Das agile Projektmanagement berücksichtigt zusätzlich stärker die finanzielle Lage, da Veränderungen im Projektverlauf nicht zu höheren Kosten führen wie beim Traditionellen, sondern der Umfang und die Qualität reduziert werden. Zudem kann durch Time-Boxing, Planning Poker und Burn-Down-Charts der Prozess kontrolliert werden. Die Ermittlung des Geschäftswerts hilft ebenfalls die finanzielle Lage im Auge zu behalten. Beim traditionellen Projektmanagement hilft der PSP, den Prozessverlauf im Rahmen zu halten. Der Personalaufwand ist bei beiden Managementformen gleichwertig zu bewerten, insbesondere der Projektmanager oder Kümmerner ist zeitlich gebunden. Lösungsmöglichkeiten bestehen in der Bildung eines kleinen Kernteams und mehrerer Unterteams, wobei die Unterteams einen geringeren Aufwand zu verzeichnen haben.

Verwaltungsbesonderheiten

Das Einbringen von Projektmanagement stellt sich in Einlinienorganisationen als schwierig heraus, weil die Teams interdisziplinär besetzt sind und ein Projekt zusammen verfolgen. Beim Zukunftsmanagement wurde bereits die Teilung der Mitarbeiter auf die Einlinienorganisation und das Projekt angedacht. Die Doppelbelastung kann durch agile Techniken, wie den WIP-Limits im Zusammenhang mit einem Task Board, kontrolliert werden. Aufgrund der engen interdisziplinären Zusammenarbeit im Team wird das Ressortdenken überwunden und eine kollegiale Zusammenarbeit gefördert.

Prozess

Im traditionellen und agilen Projektmanagement werden zuvor die Ziele formuliert, die zur Projektbearbeitung eines gesamtädtischen Konzeptes ausschlaggebend sind. Die Initiierungsphase beinhaltet auch ein vorausschauendes Denken, welches es gilt in den weiteren Phasen fortzuführen und so auf Änderungen eingehen zu können. Beide Managementformen arbeiten mit Teams, die sich regelmäßig treffen. Die Beibehaltung eines roten Fadens wird durch Beteiligung der entsprechenden Akteure gewährleistet. Auch hier erfolgt die Beteiligung der Politik und des Bürgermeisters, die den Prozess aktiv mitgestalten und sich folglich mit den Ergebnissen identifizieren. Auch hier können bei Abschluss des Projektes Pausen eingelegt werden, jedoch gilt es das Monitoring weiterzuführen.

Der Prozess des agilen Projektmanagements ist offener und kann flexibler auf Zieländerungen eingehen, da er über einen iterativen Aufbau verfügt. Traditionelles Projektmanagement verfügt zunächst über einen strikten Zeitplan mit festgelegten Aufgabenpaketen, die es gilt zu erledigen. Bei zeitlichen Verzögerungen schieben sich diese auf einen späteren Zeitpunkt, wobei das agile Projektmanagement das Aufgabenspektrum reduziert und folglich zur vorgesehenen Zeit ein brauchbares Produkt fertigstellt. Eine schnelle Aufstellungszeit kann bei agilem Projektmanagement eher gewährleistet werden als durch traditionelles Projektmanagement.

Die Informationsweitergabe differiert bei beiden Formen, da traditionelles Projektmanagement ein ausführlicheres Berichtswesen vorsieht. Agiles Projektmanagement hingegen versucht die Dokumentation auf das Nötigste zu reduzieren. Dies könnte für die Politik, die zeitlich eingespannt ist und teilweise ehrenamtlich tätig ist, von Vorteil sein. Auf den Punkt gebrachte und kurze Informationen der wesentlichen Inhalte bieten sich an.

Zusammenarbeit und Kommunikation

Traditionelles und agiles Projektmanagement fördern gleichermaßen die Zusammenarbeit und Kommunikation in einem Team. Kooperation, informelle Kontakte/ Kommunikation und zwischenmenschliche Zusammenarbeit sind Voraussetzungen für ein erfolgreiches Projektmanagement. Im agilen Projektmanagement wird die Zusammenarbeit verstärkt in den Vordergrund gerückt, da die Teams sich selbst organisieren und so eine enge Abstimmung erforderlich ist. Die Beachtung der Persönlichkeit von Menschen ist abhängig von den Beteiligten und ihren sozialen Kompetenzen. Der Projektmanager oder Kümmerer kann eine gute Zusammenarbeit durch derartiges Vorleben unterstützen. Die Bereitstellung von Austauschplattformen ist abhängig von den räumlichen Gegebenheiten und dem Organisationswillen des Kümmerers und der Unterstützung durch die Führungskraft (politische Spitze). Die Durchführung von internen Umfragen kann eingeführt werden.

Akteure

Projektmanagement verteilt Verantwortlichkeiten innerhalb eines Projektes, so dass die Einbeziehung der Politik und ihrer Aufgaben in den einzelnen Phasen Berücksichtigung finden kann. Traditionelles Projektmanagement stößt bei einer abrupten Änderung der Zielvorstellungen der Politik an seine Grenzen, wobei agiles Projektmanagement Änderungen im Projektverlauf von vorne hinein berücksichtigt. Änderungswünsche der Politik können so integriert werden ohne das das Projekt gefährdet ist oder sich unverhältnismäßig in die Länge zieht. Der Einflussbereich wird folglich beim agilen Projektmanagement bedacht. Das Produkt, also hier das gesamtstädtische Handlungskonzept, muss inhaltlich von Anfang an nicht im Detail von der Politik vorgegeben werden. Die Hilfe von Use Cases kann die Vorstellungen der Politik zu Anfang zusammenfassen. Im Laufe des Projektverlaufes kann es konkretisiert und so auf aktuelle Änderungen angepasst werden. Die Beteiligung der Akteure, ggf. auch variierend, erfolgt durch die Teamzusammensetzung, wobei in einer Stadt die Auswahl an Personen begrenzt ist. Wechselnde Teams sind in beiden Projektmanagementformen eher nicht vorgesehen, jedoch würde die Beibehaltung

eines Kernteams variierende Beteiligungen auffangen können. Akteurs- und Bürgerbeteiligung werden durch die Bildung eines oder mehrerer Teams unterstützt, die auch externe Akteure beinhalten können.

Monitoring

Beide Projektmanagementformen dienen in diesem Zusammenhang der Erstellung eines Produkts, dem gesamtstädtischen Handlungskonzept. Handlungskonzepte sollten als Daueraufgabe gesehen werden, wobei die Unterstützung des Zukunfts- und Prozessmanagements notwendig ist, wenn das Projekt abgeschlossen wurde. Die genaue Ausgestaltung des Monitorings ist im Bereich des Prozessmanagement zu sehen und kann nicht direkt durch Projektmanagement erfolgen. Die Unterstützung von Beobachtungen und Eigenwahrnehmung, sowie die Kommunikation von wahrgenommenen Veränderungen können jedoch im Rahmen des Projektmanagements während der Erstellung des Handlungskonzeptes abgehandelt werden.

5.6.3 Prozessmanagement

Das Zukunftsmanagement und auch das Projektmanagement benötigen zur Umsetzung Prozesse, die beide Berücksichtigung bei der Bewertung finden.

Individualität

Bei Prozessen kann es sich um offene Prozesse handeln, die Spielraum für individuelle Lösungen bieten. Vorteile von Prozessen ist eine Reduzierung von Kosten und Zeit, was wiederum der Personalplanung zugute kommt. Abgestimmte Prozesse vermitteln allen Beteiligten die Vorgehensweise, so dass Mehrarbeit entfällt und eine effiziente Arbeitsweise unterstützt wird. Zudem kann die Anzahl an Beteiligten festgelegt werden, so dass ein effektiver Personaleinsatz erfolgen kann.

Verwaltungsbesonderheiten

Die Berücksichtigung der Verwaltungsstrukturen und der Einlinienorganisation stellt im Prozessmanagement eine Herausforderung dar. Empfohlen wird entweder die Stabstelle in Funktionalorganisation oder die Matrixorganisation, wobei zweiteres in einer öffentlichen Verwaltung als nicht umsetzungsfähig gesehen wird. Es würde eine große Strukturänderung innerhalb der Verwaltung hervorrufen. Bisher verwenden manche Städte die reine Prozessorganisation in diesem Themenbereich und sehen selbst von Stabstellen ab (siehe Kapitel 4.3.1). Agiles Projektmanagement hingegen kann bei einer Matrixorganisation aufgrund der offenen Hierarchie eine bessere Anwendung erfahren. Eine Mischung aus Einlinienorganisation und abgesetztem Team zur Bearbeitung des demografischen Wandels in Matrixorganisation könnte zunächst eine Lösung mit minimalen Aufwand darstellen. Das Ressortdenken würde so auch überwunden werden.

Prozess

Die Unterkategorien können alle in Zusammenarbeit mit den anderen Managementmethoden Berücksichtigung in den Prozessen erfahren und umgesetzt werden. So kann bspw. eine klare Zielformulierung zu Anfang erfolgen, Ziele aufgrund eines offenen Prozesses flexibel umgesetzt und auch die Komponenten von Arbeitsgruppen mit regelmäßigen Treffen eingebracht werden.

Zusammenarbeit und Kommunikation

Die Zusammenarbeit und Kommunikation erfährt im Rahmen von Prozessmanagement Berücksichtigung. Mit Hilfe von Projektmanagement wird kooperatives Verhalten und zwischenmenschliche Zusammenarbeit im Rahmen des gemeinsam abzuarbeitenden Prozesses unterstützt. Hierbei fließen informelle Kontakte und Kommunikation mit ein. Vergleichbar zum Projektmanagement kann der Prozess nicht unmittelbar die Persönlichkeit von Menschen berücksichtigen, jedoch kann hier die Anpassung des Prozesses an die Akteure als Lösung dienen. Auch hier kommt dem Projektmanager oder Kümmerer eine bedeutende Rolle zu. Die Durchführung von internen Umfragen kann in den Prozess integriert werden. Die Schaffung von Austauschplattformen ist auch hier abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen in einer Stadt.

Akteure

Die Beteiligung der Politik und des Bürgermeisters im Prozess unterstützt die politische Herangehensweise. Beide Parteien können Einfluss nehmen und durch einen offenen Prozess Änderungswünsche einbringen. Die Beteiligung von Akteuren wird nicht unmittelbar durch den Prozess beeinflusst, sondern durch das Projektmanagement und das Stakeholdermanagement.

Monitoring

Monitoring ist ein wichtiger Bestandteil des Prozesses und kann auch erfolgreich umgesetzt werden, da ein Prozess sich mehrfach wiederholt. Monitoring kann so optimal eingebracht werden, jedoch ist für eine erfolgreiche Wahrnehmung von Veränderungen die Zuständigkeit innerhalb des Teams zu klären. Zukünftige Entwicklungen und Eigenwahrnehmungen, sowie die Kommunikation hierüber kann im Prozess erfolgen. Das gesamtstädtische Handlungskonzept wird so auch als Daueraufgabe wahrgenommen, da seine Inhalte einer kontinuierlichen Kontrolle unterliegen. Die genaue Ausgestaltung der Prognosemethoden erfolgt im Rahmen des Zukunftsmanagements, da hier detaillierte Festlegungen getroffen werden können.

5.6.4 Stakeholdermanagement

Stakeholdermanagement ist ein integrativer Bestandteil des gesamten Zukunfts-, Projekts- und Prozessmanagements. Seine Inhalte konzentrieren sich auf die Oberkategorien Zusammenarbeit und Kommunikation, sowie Akteure. Indirekt wirkt es jedoch auch vorteilhaft auf die anderen Oberkategorien ein.

Individualität

Die Zusammensetzung der Teams ergibt sich aus der jeweiligen Stakeholderanalyse einer jeden Stadt, so dass individuelle Lösungen gegeben sind. Die Beteiligung der „richtigen“ Akteure wirkt sich positiv auf den Verlauf des Prozesses aus, weil schnelle Ergebnisse erzielt und somit kurze Aufstellungszeiten gewährleistet werden. Die Ausgabe finanzieller Mittel wird folglich auf ein Minimum reduziert. Personalmangel kann bei der Stakeholderanalyse berücksichtigt werden.

Verwaltungsbesonderheiten

Die Überwindung des Ressortdenkens wird durch Beteiligung von Akteuren aus unterschiedlichen Fachabteilungen unterstützt. Die Verwaltungsstruktur und Einlinienorganisation bedarf auch hier einer Veränderung in Richtung eines separaten Teams von der Einlinienorganisation, um den Prozess erfolgreich durchzuführen.

Prozess

Das Team sollte in der Lage sein, eine klare Zielformulierung zu treffen, um integrierte und ressortübergreifende Handlungsstrategien zu erarbeiten. Trotz des offen gestalteten Prozesses finden regelmäßige Treffen des Teams statt, die effektiv ein gesamtstädtisches Konzept aufgrund der interdisziplinären Zusammensetzung erstellen. Das Team kann nach Abschluss des Projektes aufgelöst oder in einem anderen Bereich eingesetzt werden, so dass Pausen einkalkuliert werden können. Ausschlaggebend ist, dass ein oder mehrere Akteure das Monitoring weiterführen, um bei Veränderungen das Team wieder neu aufzustellen und den Prozess neu zu beginnen. Eine Beteiligung der Politik im Prozessverlauf führt zu einer direkten Informationseitergabe, die Änderungen einbringen kann. Das Team sollte vorausschauend Denken, um Ziele flexibel umsetzen zu können. Der Kümmerer sollte dennoch den roten Faden beibehalten und ggf. über ständig ändernde Ziele mit der Politik erörtern und Lösungsmöglichkeiten finden.

Zusammenarbeit und Kommunikation

Die Stakeholderanalyse kann bedingt die Persönlichkeit von Menschen berücksichtigen, da sie nicht auf einen großen Pool an Akteuren zurückgreifen kann. Die Mitarbeiterzahl in den Fachabteilungen sind begrenzt und nicht austauschbar. Durch Teamstrukturen wird jedoch kooperatives Verhalten und zwischenmenschliche Zusammenarbeit erleichtert. Dies beinhaltet auch informelle Kontakte und Kommunikation. Interne Umfragen von nicht unmittelbar im Team involvierten Mitarbeitern fördert ebenfalls die informelle Ebene, da

dadurch neue Kontakte entstehen können. Die Bereitstellung von Austauschplattformen kann durch die Stakeholderanalyse nicht unmittelbar unterstützt werden, jedoch kann je nach Team eine Eigeninitiative hinsichtlich der Schaffung von Kommunikationsraum entstehen. Der als Kümmerer ausgewählte Akteur sollte fachliches und persönliches Engagement aufweisen, um das Team erfolgreich und effizient zu führen. Ihm kommt eine besondere Stellung innerhalb des gesamten Prozesses zu.

Akteure

Bei der Zusammenstellung des Teams ist zu beachten, dass die Politik und auch der Bürgermeister integriert werden. Dadurch kann der Einfluss beider bei Erstellung des gesamtstädtischen Konzepts berücksichtigt werden. Das Mitwirken wird zu einer Unterstützung durch die politische Spitze führen, da sie sich mit dem Projekt identifizieren können, die Rahmenbedingungen und Inhalte kennen. Aufgrund des breiten Spektrums des demografischen Wandels und der zu beteiligenden Akteure sind variierende Teamzusammensetzungen wichtig. Erwähnung bezüglich eines Kernteams mit variierenden Akteuren fand bereits bei der Bewertung des Prozessmanagements statt. Eine Bürgerbeteiligung kann ebenfalls, entweder indirekt durch die Politik oder direkt durch beteiligte Bürger erfolgen.

Monitoring

Das Monitoring ist hinsichtlich der Beobachtung und Eigenwahrnehmung abhängig von den beteiligten Akteuren. Engagierte Personen werden eher zukünftige Entwicklung selbst wahrnehmen wollen als weniger engagierte Personen. Bei der Teamzusammensetzung kann dies in eingeschränkter Form erfolgen, da wie bereits erwähnt der Pool an zu beteiligenden Akteuren begrenzt ist. Die Ermöglichung der Kommunikation von wahrgenommenen Veränderungen kann im Rahmen der regelmäßigen Treffen und auf informeller Ebene von statten gehen. Die geeigneten Akteure werden auch ein Verständnis vom Handlungskonzept als Daueraufgabe aufbringen.

Die Bereitstellung einheitlicher Prognosen, Datenlieferungen und vollständige Daten sowie das Einbringen unterschiedlicher Methoden kann im Rahmen des Stakeholdermanagements im Gegensatz zum Zukunftsmanagement nicht vollständig gelöst werden. Die Beteiligung von Mitarbeitern der Statistikabteilung kann teilweise eine schnellere und effizientere Datenlieferung ermöglichen, jedoch kann dem Personalmangel oder fehlender Daten nicht entgegengekommen werden.

5.7 Zusammenfassender Vergleich der Managementmethoden

Die Bewertung der Managementmethoden brachte die Erkenntnis, dass eine Methode für sich allein nicht für eine flexible Anpassung an dynamisch demografische Entwicklungen ausreicht. Es ist vielmehr ein Zusammenspiel dieser und ein Einsatz an geeigneter Stelle.

Das **Zukunftsmanagement mit partizipativen Foresight-Methoden und dem Eltviller Modell** bieten Möglichkeiten der Entwicklung von Zukunftsstrategien für Städte. Es dient als Grundlage für weitere Entscheidungen hinsichtlich der Entwicklungsrichtung einer Stadt und bildet den Rahmen für die anderen Managementmethoden.

Traditionelles und agiles Projektmanagement fördern insbesondere die Zusammenarbeit und Kommunikation, sowie ein flexibles Vorgehen während des Prozesses. Im Rahmen der Erstellung der Handlungskonzepte dienen sie einer effektiven Arbeitsweise. Projektmanagement lebt von **Prozessen**, die es ausfüllt und für alle Beteiligten Vorgaben für ihr Handeln bietet. Herauszustellen ist der Prozess zur Erarbeitung der Zukunftsstrategie und in diesem Zusammenhang der Prozess zur Erstellung des Handlungskonzeptes mit Hilfe des traditionellen und agilen Projektmanagements.

Von besonderer Bedeutung ist eine umfassende, jedoch auch ausgewählte Beteiligung von Akteuren. Die „richtigen“ Akteure und ihre Zusammenarbeit werden zu einer erfolgreichen Zukunftsstrategie und als Endprodukt zu einem flexiblen Handlungskonzept führen. Hierzu ist ein **Stakeholdermanagement** erforderlich, welches Akteure ausfindig macht und ihren Einfluss im Rahmen eines Stakeholder-Profiles bewertet, sowie letztlich in der Zusammenarbeit berücksichtigt.

6 Flexibler Prozesskreislauf als Lösungsansatz in der Verwaltung

Die vorstehende Analyse der ausgewählten Managementmethoden zeigt, dass ein Zusammenspiel der Methoden zu einem flexiblen Prozesskreislauf als Lösungsansatz in einer städtischen Verwaltung führen können. Die Anwendung der Methoden zum richtigen Zeitpunkt und einem angemessenen Umfang wird im Folgenden näher erörtert. Zunächst werden die Gründe für die Einführung eines hybriden Projektmanagements dargelegt (siehe Kapitel 6.1). In einem weiteren Schritt werden mit Hilfe einer Stakeholderanalyse die Akteure herausgestellt, die es zu beteiligen gilt (siehe Kapitel 6.2). Letztlich erfolgt eine Erläuterung des Ablaufs des Prozesskreislaufes (siehe Kapitel 6.3), um u.a. die zeitliche Anwendung der einzelnen Methoden zu verdeutlichen. Eine weitergehende Anpassung an die jeweiligen Rahmenbedingungen in einer Stadt sind essentiell. Der Prozesskreislauf dient deshalb als Vorschlag, der die Individualität von Städten berücksichtigt.

In der Unternehmenslandschaft ist Flexibilität existenziell, um sich an ändernde Rahmenbedingungen immer wieder anzupassen. Es ist jedoch wichtig zu wissen, was angepasst werden muss. Klar strukturierte Prozesse zeigen ihre wechselseitigen Abhängigkeiten auf und können folglich in Teilabschnitten eine Anpassung erfahren, wobei der Gesamtzusammenhang bestehen bleiben sollte (J. Becker, Kugeler und Rosemann 2012, S. 10-11). Die Zielsetzung des Lösungsansatzes in diesem Fall ist eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen in einer städtischen Verwaltung. Die Ausführungen von BECKER *et. al* (J. Becker, Kugeler und Rosemann 2012) erfahren Berücksichtigung, um einen ganzheitlichen und effektiven Ansatz bieten zu können.

6.1 Einführung eines hybriden Projektmanagements

Hybrides Projektmanagement bezeichnet die Kombination von zwei oder mehr Managementsystemen zur Erstellung eines Projektes. Hierbei wird häufig eine Symbiose von traditionellem und agilem Projektmanagement verstanden (Angermeier 2017b). Dabei bildet ein traditionelles Vorgehensmodell den organisatorischen Rahmen, innerhalb dessen die Produktentwicklung nach agilen Prinzipien erfolgt. Einerseits finden die Ideen der agilen Vorgehensweise in Methoden (z.B. Time Boxing) und Vorgehensmodellen (z.B. PMBOK Guide, V-Modell XT, HERMES 5, PRINCE2) Eingang, andererseits setzt sich die Auffassung durch, dass auch agil geführte Projekte einen festen Handlungsrahmen benötigen (Angermeier 2017b). Selbst in agilen Organisationen sind in strukturierten

Bereichen traditionelle Prozesse sinnvoll (Große Böckmann 2012, S. 42-43).

Die Etablierung eines Zukunftsmanagements zur Erfassung von potentiellen Zukunftsfaktoren und der Entwicklungsrichtung einer Stadt als Grundlage für ein Handlungskonzept, erfordert eine Umstellung der bisherigen Vorgehensweise. Die Integration agilen Projektmanagements bei der Erstellung eines Handlungskonzeptes kann nicht als Trend in eine Organisation, wie eine öffentliche Verwaltung, eingebracht werden, sondern führt zu langfristigen Umstellungen (Haufe Online Redaktion 2015). Die Einführung eines reinen agilen Projektmanagements in Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen erfordert große Organisationsanpassungen mit einem hohen Aufwand. Zunächst müssen Vorbehalte und ggf. Widerstände abgearbeitet und bereichsübergreifende Teamstrukturen in die Organisation eingebracht werden. Dies bedeutet nicht nur strukturelle Veränderungen, sondern auch einen kulturellen Wandel. Dies kommt einem eigenen Veränderungsprojekt gleich, welches durch ein Change Management Unterstützung erfahren sollte. Bereits organisch und flexibel geprägten Organisationen würde dies leichter fallen (Gessler 2014, S. 1617-1618), jedoch kann in einer öffentlichen Verwaltung nicht von einer solchen Basis ausgegangen werden. Ein Coaching durch einen agilen externen Projektmanager wäre hilfreich.

Eine ganzheitliche Umstellung einer Verwaltung auf agile Werte ist nicht notwendig und aufgrund des weiten Begriffs von „Agilität“ auch nicht definierbar. Das NSM erfordert eine vollständige Umsetzung, da es aus unverzichtbaren Teilen besteht, jedoch scheiterte die Adaption aufgrund der fehlenden gesamten Anwendung und der Komplexität in der Verwaltung (Lévesque und Steinbrecher 2017, S. 28). Selbst traditionelles Projektmanagement erfährt keine vollständige Umsetzung in öffentlichen Verwaltungen. Aus dem Bereich des agilen Projektmanagements ist es bspw. die Methode Scrum, die in der Realität oftmals nicht durchführbar ist, da deren Nachteil in einem vorgegebenen Gesamtablauf liegt, von dem nicht abzuweichen ist. Weiterhin wird hierbei vor dem Projektstart nur eine Vision, aber keine klaren Projektziele definiert. Diese rechtliche Unschärfe führt bei Änderungen im Zuge von Misserfolgen zu keinen angreifbaren juristischen Möglichkeiten. Ein von allen Parteien akzeptiertes Vertragswerk ist ebenfalls aufgrund verschiedener möglicher Sichtweisen schwierig zu erstellen (Pröpper 2012, S. 50).

HRUSCHKA empfiehlt bei langen Projekten (z.B. 16 Monate) mit einer Vielzahl an Beteiligten (z.B. 30 Personen) folgendes Projektmanagement (Hruschka, Rupp und Starke 2009, S. 42):

- Fundierte Projektvorbereitung (Workshops, schriftliche Abstimmung, gute Motivation und ausführliche Dokumentation)
- Mehrstufige, iterative Planung (Planungsverfahren regeln, Planungshilfen bereitstellen)
- Mehrere Teilprojekte
- Flexible Organisation (Rahmen mit selbständig agierenden Teams)
- Formalisiertes Berichtswesen definieren und etablieren
- Spezifische Managementverfahren und Tools bereitstellen

Die Auflistung ist nicht abschließend und erfordert ggf. Ergänzungen (Hruschka, Rupp und Starke 2009, S. 42). In diesem Zusammenhang stellt das oben genannte Vorgehen eine mögliche Alternative zu einer reinen agilen Projektmanagementform dar.

Eine Einführung eines ganzheitlichen Konzepts (z.B. eine reine agile Vorgehensweise), wie das NSM, wäre nicht zielführend und würde zu Umsetzungsschwierigkeiten führen. Agiles Projektmanagement erreicht sein Ziel zwar erst bei einer reinen Anwendung, jedoch würde zunächst eine schrittweise Einführung agiler Techniken in einer sinnvollen Weise dem Lösungsansatz Rechnung tragen.

6.2 Stakeholderanalyse

Die Notwendigkeit einer Stakeholderanalyse bzw. der Aufstellung eines Stakeholder-Profiles (siehe Anhang IV) ergibt sich aus den unterschiedlichen Erwartungen und Interessen, die an eine Anpassung an den demografischen Wandel und letztlich als Endprodukt an die inhaltliche Ausarbeitung eines Konzeptes gestellt werden. Die Betroffenheit variiert, subjektiv wie auch objektiv, so dass Synergien und Konflikte herausgearbeitet werden können. Akteure verfügen darüber hinaus über unterschiedliche Machtverhältnisse, was positive oder negative Auswirkungen auf das Konzept zur Folge haben kann (Alam und Gühl 2016, S. 58).

Deshalb empfiehlt es sich, die Akteure zu identifizieren, ihren Einfluss und ihre Einstellung zur Thematik zu ermitteln und Maßnahmen für die Vorgehensweise zu bestimmen (Alam und Gühl 2016, S. 58-59; Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 37-38; Project Management Institute 2008, S. 24, 246). Betroffene Akteure zu ermitteln erfordert, eine kontinuierliche Bearbeitung und stellt sich oftmals als schwieriger Prozess heraus. Erfolgt eine Beteiligung gar nicht oder zu spät, können der Zeitrahmen in Gefahr geraten und die Kosten steigen (Project Management Institute 2008, S. 24, 246). Von besonderer Bedeutung ist auch der Einflussbereich des Bürgermeisters und des Rates, sowie anderer Akteure, der je nach Bundesland variieren kann (siehe Kapitel 4.2.2).

Das Stakeholder-Profil ermöglicht einen Überblick über die zu beteiligenden Akteure mit einer kurzen Beschreibung dieser, so dass die dort getroffenen Aussagen im Prozessverlauf berücksichtigt werden können. Unnötige Diskussionen oder Konflikte können so

abgemildert werden und der Projektmanager kann im Verlauf Rücksicht nehmen oder Verständnis für Reaktionen aufbringen. Das Profil ist als Beispiel zu verstehen, da die Gegebenheiten in einer Stadt unterschiedlich sind, andere Akteure eine Rolle spielen und auch ihre Erwartungen differieren können. Das Profil wurde auf Grundlage der empirischen Erhebung ermittelt und kann als Hilfestellung für Städte dienen.

Der im Stakeholder-Profil hinterlegte Status gibt an, ob es sich um interne (u.a. Mitarbeiter der Verwaltung) oder externe (u.a. Bürger und Vereine) Akteure handelt. So kann gewährleistet werden, dass auch externe Akteure beteiligt werden. Unter dem Punkt Erwartungen vom Projekt wird aufgezeigt, worauf die Akteure besonderen Wert legen und worauf bei der Erstellung zu achten ist. Dies betrifft ebenfalls die Erwartungen an das Projekt, die von Akteur zu Akteur variieren können. Es gilt, eine ausgewogene Anzahl an Erwartungen in den Prozess und schließlich das Handlungskonzept einfließen zu lassen. Macht und Einfluss können den Prozess in positiver wie auch negativer Weise beeinflussen, so dass beide Faktoren Beachtung finden sollten. Die Einflussnahme des Bürgermeisters und der Politik sind nicht zu vernachlässigen und führen bei Nicht-Beachtung ggf. zu einem hinfälligen Ergebnis. Die zuvor ermittelten zu erwartenden Konflikte helfen, im Vorfeld Maßnahmen zur Konfliktlösung zu ergreifen oder darauf vorbereitet zu sein.

Die Anpassung an den demografischen Wandel ist eine Querschnittsaufgabe und erfordert die Mitwirkung vieler Akteure. Im Rahmen der Experteninterviews wurde die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen in manchen Städten genannt, die sich untereinander ähneln. In einer Stadt sind bis zu 15 verschiedene Akteure involviert, was zu einem positiven Ergebnis geführt hat. Die Erstellung von Konzepten oder letztlich auch die Umsetzung sei personenabhängig, wie es ein Großteil der Städte betont. Dies ist sowohl auf der politischen wie auch auf der verwaltungstechnischen Ebene ein wichtiger Punkt, der den Erfolg eines Konzeptes ausmacht. Einflussreiche Menschen, die einem Konzept oder einer Maßnahme positiv entgegenstehen, werden diese auch forcieren. Fast die Hälfte der Städte sieht die Einbeziehung von Fachämtern und teilweise der Bevölkerung als sehr wichtig an. Kommunikation und so das Zusammenbringen verschiedener Sichtweisen an einen Tisch führe zu Flexibilität (Christ und Linke 2014, S. 11). Die KGSt hat auch Akteure kommunaler Steuerung herausgearbeitet. Die Erkenntnisse sollen bei der Stakeholderanalyse helfen, wichtige Akteure zu identifizieren und sie optimal in den Prozess zu integrieren.

In einer städtischen Verwaltung ist das Einbeziehen externer Akteure aufgrund des Kenntnisstandes in einzelnen Stadtquartieren und der späteren Akzeptanz der Ergebnisse wichtig. Die PLANUNGSGEMEINSCHAFT TRIER bezog regionale Akteure im Rahmen der Entscheider- und Arbeitsgruppe mit ein. Diese tragen Verantwortung in ihrer Region und kennen die Örtlichkeiten. Der Vorteil im Gegensatz zur Bearbeitung durch externe, unbeteiligte „Experten“ liegt in der Verantwortung und Identifikation mit den erarbeiteten Maßnahmen und der späteren Umsetzung (Planungsgemeinschaft Region Trier und Initiative Region Trier e. V. 2008, A.2-2 - A.2.3).

Im Prozesskreislauf variiert die Akteursbeteiligung, was bei der Stakeholderanalyse zu beachten ist. Aufgrund der Notwendigkeit einer schnellen und nachhaltigen Entscheidungsfindung im Prozess zur Bearbeitung des demografischen Wandels wird von größeren Teams abgesehen und stattdessen die Möglichkeit von einem Kernteam, mehreren Unterteams und einer variierenden Beteiligung gewählt (Litke, Kunow und Schulz-Wimmer 2015, S. 53). Die Verantwortlichen der Unterteams sind Mitglieder des Kernteams. Gruppen mit hoch qualifizierten Mitgliedern sind im Vorteil (Yetton und Bottger 1983, S. 157-158), so dass die gewählten Mitglieder des Kernteams Führungspersönlichkeiten mit einem hohen Fachwissen sein sollten.

Das Team, was den gesamten Prozesskreislauf bedient (Erarbeitung der Zukunftsstrategie und des Handlungskonzeptes), sollte interdisziplinär sein, so dass alle Wissensbereiche bedient werden können. Für eine bessere Unterstützung und Akzeptanz sollte die erste Führungsebene teil des Teams sein. Externe Personen können sinnvoll eingesetzt werden, wenn die eigenen Mitarbeiter einen Wissensbereich nicht bedienen können (Mićić 2011, S. 27). Zukunftsteams werden aus acht bis maximal 15 Personen zusammengesetzt. Jeder Mitarbeiter fokussiert sich auf eine Zukunftsfrage und agiert sozusagen als Sensor (Mićić 2011, S. 36).

Die verschiedenen Akteure, die bisher in einer Arbeitsgruppe zusammengearbeitet haben, müssten sich als Team verstehen. Aus dem Stakeholder-Profil kristallisieren sich die Hauptakteure, also das Kernteam, heraus (siehe Abbildung 6.1). Die Rollen der agilen Methode „Scrum“ können hier sinnvoll übertragen werden, so dass sich das Team aus einem Produkt Owner, einem Scrum Master und dem Development Team zusammensetzt.

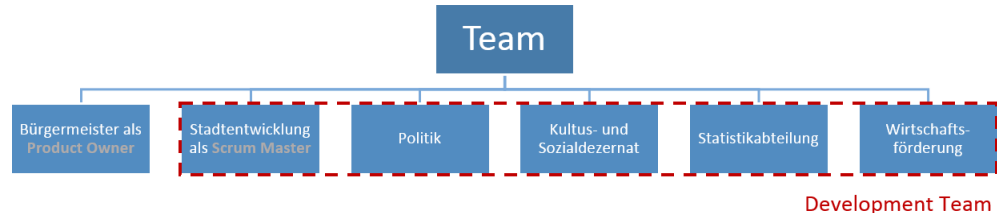


Abbildung 6.1: Zusammensetzung des Teams
Quelle: eigene Darstellung

Für die Rollenbesetzung kann es mehrere Varianten geben. Die Position des Product Owners kann mit einem Vertreter aus der Politik besetzt sein. Als Vertreter der Bürger weiß er, welche Inhalte wichtig sind und wie das Handlungskonzept aussehen sollte, so dass es für die Politik lesbar ist. Politiker können jedoch auch im Development Team tätig sein, so dass eine kontinuierliche Mitarbeit gewährleistet und Änderungswünsche unmittelbar eingebracht werden können.

Als weitere Möglichkeit bestünde, den Bürgermeister als Product Owner einzusetzen. Dieser hat einen Überblick sowohl über politische wie auch verwaltungstechnische Handlungen und kann Neutralität walten lassen. Er kann allerdings wegen der zeitlichen

Eingebundenheit seiner Person nicht regelmäßig in die Erstellung des Konzeptes eingebunden werden. Eine Beteiligung des Bürgermeisters aufgrund seiner Entscheidungsgewalt ist jedoch sehr sinnvoll.

In anderen Projekten war die Wahl von Mitarbeitern der Top-Führungsebene im (Development) Team erfolgreich. Sie tragen Verantwortung für das Projekt und sind bei Entscheidungsfindungen anwesend und entscheidungsbefugt. Die Ergebnisorientierung ist folglich zielgerichteter (Bitter und Brüning 2014, S. 148). Als Scrum Master/ Projektmanager ist der Mitarbeiter der Verwaltung als sinnvoll zu erachten, der bisher das Team koordiniert hat. Dies sind meist Mitarbeiter oder Leiter der Stadtentwicklungsabteilung. Auch sie haben einen guten Überblick. Aufgrund der Einführung agilen Projektmanagements bietet sich auch an, einen externen Scrum Master einzusetzen, der über das nötige Wissen verfügt. Dies würde zunächst den Mitarbeiter entlasten, der aufgrund seiner Kompetenzen ebenfalls im Development Team tätig ist.

Das Development Team als Kernteam entwickelt das Handlungskonzept mit fachlichem Wissen und nach den Wünschen des Product Owners. Die inhaltliche Breite des Handlungskonzepts hinsichtlich der zu behandelnden Thematiken erfordert ein heterogenes Team (siehe Abbildung 6.2).

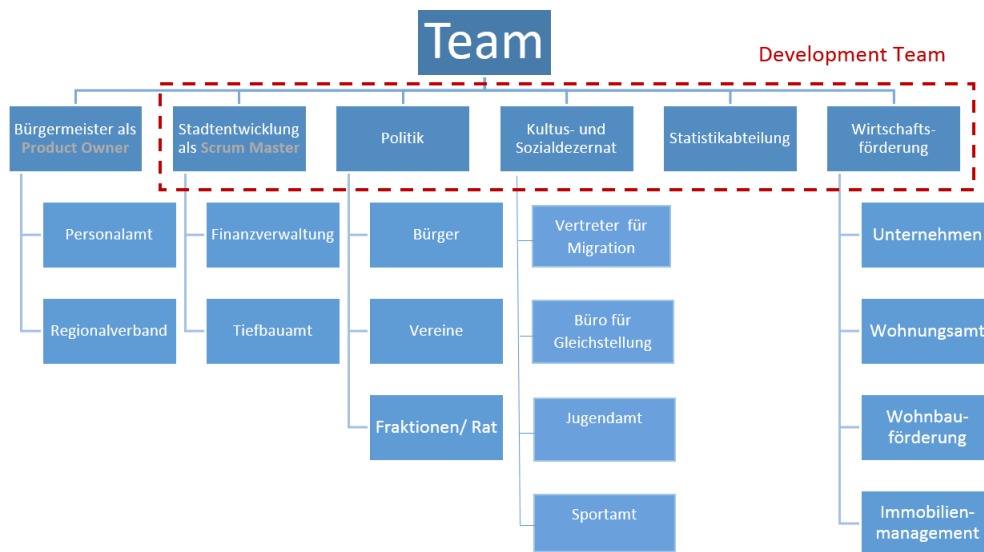


Abbildung 6.2: Teamstruktur mit Unter-Teams
Quelle: eigene Darstellung

Das Kernteam besteht nach dem Modell dieser Arbeit aus sechs Mitgliedern, jedoch wird bei Anwendung von Bestandteilen der Scrum-Methode das Arbeitsteam zur tatsächlichen Erarbeitung der Zukunftsstrategie und der Anfertigung des Handlungskonzeptes aus fünf Mitgliedern bestehen. Das Team wurde so besetzt, dass Personen mit unter-

schiedlichem Fachwissen und Input-Möglichkeiten eingesetzt werden und sinnvoll ein Unter-Team betreuen können. Der Bürgermeister begleitet das Team, arbeitet aber nicht kontinuierlich mit. Er ist im Team unentbehrlich, da er über Wissen aus der Gesellschaft verfügt und es mit einbringen kann.

Die Stadtentwicklung leitet in den Fallstudien dieser Arbeit bisher die Arbeitsgruppe, was gut funktioniert, so dass diese als Hauptakteur beibehalten werden sollte. Auch aus fachlicher Sicht und aufgrund des Überblicks über Vorhaben in der Stadt ist dies begründbar. Der Kultus- und Sozialdezernent kann kulturelle Gesichtspunkte und Vorschläge z.B. zur sozialen Infrastruktur in das Team einbringen. Die Statistikabteilung verfügt über kein Unter-Team, jedoch ist sie als Hauptakteur für das Monitoring der Bevölkerungsentwicklung in der Stadt wichtig. Ein weiterer Punkt ist die Wirtschaftsförderung mit Kenntnissen der Entwicklung bezüglich Wohnen und Bautätigkeiten. Als meist ausgegliederte GmbH könnte sie auch als externer Berater dienen.

6.3 Ablauf des Prozesskreislaufes

Eine agile Organisation besitzt die Fähigkeit, ihre Prozesse während der Laufzeit an überraschende Veränderungen anzupassen. Dies erfordert ein Lebenszyklusmanagement (Kirchmer und Pantaleo 2005, S. 38), d.h. der Prozess muss zunächst erfasst und beschrieben werden, so dass dieser effizient und schnell angepasst werden kann. Insgesamt sollte der Prozess strukturiert und möglichst automatisierbar sein (Große Böckmann 2012, S. 40-41).

Eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen kann mit Hilfe eines Zukunftsstrategie-Modells erfolgen, wie dem Eltviller Modell von MIĆIĆ. Das Modell wurde ursprünglich für Unternehmen konzipiert und deshalb im Rahmen dieser Arbeit an die Bedürfnisse einer städtischen Verwaltung angepasst. Die Offenheit des Prozesses berücksichtigt die Individualität einer jeden Stadt und die Integration von überraschenden Ereignissen (Selle 2005, S. 372-374). Der Prozesskreislauf stellt folglich einen möglichen Ablauf dar. Die Konzeption sieht ein Rahmenwerk und Baukasten vor, den jede Stadt an ihre Belange anpassen kann (siehe Abbildung 6.3).

Im Rahmen anderer planerischer Projekte wurde ein offener Prozess erstellt, der folgende Elemente beinhaltet und der in den hier erarbeiteten Prozesskreislauf aufgenommen wurde (Selle 2005, S. 372-374):

- die Projektaufrufe
- Planung in Alternativen
- Qualifizierung im Prozess
- Bildung von projektbegleitenden kontinuierlichen Arbeitskreisen
- Nutzerbeteiligung
- Fortschreibung



Abbildung 6.3: Das Eltviller Modell angepasst an einen möglichen Prozesskreislauf
 Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Mičić 2011, S. 21-23

Der Unterschied zum Eltviller Modell liegt in der Ergänzung eines kontinuierlichen Monitorings der Ist-Situation. Flexibilität erfordert eine Überwachung und Erkennung auch insbesondere von dynamischen Entwicklungen, die sich in demografischen Entwicklungen niederschlagen. Monitoring ist deshalb ein wichtiger Bestandteil und wird als zentrales Element des Prozesskreislaufes gesehen.

Im Eltviller Modell bauen die einzelnen Komponenten beginnend mit den möglichen Zukunftsfaktoren, bis hin zur inneren Struktur eines Unternehmens, aufeinander auf (siehe Kapitel 5.2.1). Der abgewandelte Prozess versteht sich als Kreislauf, der kontinuierlich durch das Monitoring und daraus erkannte Veränderungen angepasst werden kann bzw. einzelne Schritte wiederholt werden können. Die Anpassung an den demografischen Wandel wird als Daueraufgabe gesehen, wie die empirischen Untersuchungen in den Fallstudien verdeutlichten. So können auch kurzfristige Änderungswünsche der politischen Akteure eingearbeitet werden und letztlich das Produkt „Handlungskonzept“ eine kontinuierliche Aktualisierung erfahren.

Der Kreislauf beinhaltet vier Schritte, die im Kernteam und zeitweise mit einer vermehrten Akteursbeteiligung bearbeitet werden. Vervollständigt wird der Prozess durch einen weiteren Schritt, das Monitoring:

1. Zukunftsfaktoren betrachten
2. Zukunftsannahmen treffen
3. Chancen erkennen
4. Ziele festlegen
5. kontinuierliches Monitoring durchführen

Die Schritte ergeben eine vollständige Bearbeitung wichtiger Komponenten, um letztlich die Aufstellung eines gesamtstädtischen Handlungskonzeptes zu gewährleisten. Zunächst sollten Zukunftsfaktoren in Betracht gezogen werden, die den demografischen Wandel in der Stadt beeinflussen können und die zum jetzigen Stand einen bestimmten Demografiety hervorgebracht haben. Zukunftsannahmen helfen, mögliche andere Entwicklungen, die erwartet, eventuell oder nicht erwartet eintreten können, zu beachten. Die Blickrichtung wird so erweitert und die Stadt ist bei tatsächlichen überraschenden Ereignissen, in diesem Fall schleichende oder plötzliche Wanderungen, vorbereitet. Die unterschiedlichen Demografietyen mit ihren Auswirkungen können in Betracht gezogen und grob durchgespielt werden. Aus dem erwarteten Demografiety ergeben sich Chancen für eine jede Stadt, die es gilt herauszuarbeiten und für sich zu nutzen. Hier können auch Schwächen aufgedeckt werden, die in der nachfolgenden Zielsetzung eingebracht werden können. Die Festlegung der Ziele erfolgt letztlich in einem Handlungskonzept, das mit Hilfe eines hybriden Projektmanagements mit entsprechenden Prozessschritten im Team erarbeitet wird. Die Ergebnisse der einzelnen Schritte werden durch mögliche unterschiedliche Methoden und Techniken erzielt.

6.3.1 Zukunftsfaktoren betrachten

Die Betrachtung bezieht sowohl die Zukunftsfaktoren als auch Trends mit ein.

Zur Verdeutlichung werden die einzelnen Elemente des Eltviller Modells und ihre Definition ((siehe Tabelle 5.2 und 5.3 aus Kapitel 5.2.1) nochmals aufgegriffen.

Zukunftsfaktoren und Trends

Ursachen und Treiber des Wandels; können primäre Ursachen von Trends sein (Mičić 2011, S. 25-27; Mičić 2017b)

Globale Zukunftsfaktoren können z.B. biosphärische, gesellschaftliche, technologische oder wirtschaftliche Faktoren sein (Mičić 2011, S. 36-38), die auf die Bevölkerungsentwicklung und -zusammensetzung einer Stadt einwirken können. Die globalen Zukunftsfaktoren wirken sich auf Wanderungsgewinne oder -verluste aus, so können z.B. neue Technologien zu einem Wegfall von Arbeitsplätzen führen. Das hätte möglicherweise eine Abwanderung der Bevölkerung zur Folge. Zukunftsfaktoren können Trends auslösen, die sich wiederum auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken können, wie z.B. ein Trend zum Leben am Stadtrand oder auch im Innenstadtbereich.

Die Ausprägung des demografischen Wandels hängt mit den globalen Zukunftsfaktoren zusammen. In diesem Fall wird der demografische Wandel an sich als separater Zukunftsfaktor gesehen, der explizit in die Betrachtung mit einfließen sollte. Je nach Ausprägung der vier Komponenten des demografischen Wandels und deren zukünftige Entwicklung beeinflussen sie die Bevölkerungsentwicklung und -struktur.

Für die Erarbeitung der Zukunftsfaktoren und Trends bietet es sich an, ein Team aus Experten zusammenzustellen. MIČIĆ schlägt vor, mit Hilfe eines Zukunftsteams, dessen Mitglieder er als Sensoren bezeichnet (Mičić 2011, S. 35), in einem ersten Schritt innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens die wichtigsten 20 bis 30 Zukunftsfaktoren mit einer geringen Anzahl an Daten und Fakten, erheben zu lassen. Das Umfeld kann in Beobachtungsfelder strukturiert werden (Mičić 2011, S. 39). In der Unternehmenswelt wären dies z.B. Kunden/ Bedarfsmfelder oder Gesetze/ Regularien (Mičić 2011, S. 39). Die Beobachtungsfelder, die sich auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken, könnten auch Gesetze sein (z.B. Umgang mit Flüchtlingen) oder technologische Entwicklungen. Zu jedem Beobachtungsfeld wird eine Zukunftsfrage gestellt, mit der sich ein Mitglied des Zukunftsteams auseinandersetzt und durch Recherche und ggf. Experteninterviews die Frage beantwortet (Mičić 2011, S. 39).

Im Rahmen von Foresight-Prozessen können die jeweiligen Experten, wie dies bei ZIRP vorgenommen wurde, eingeladen werden und im Rahmen von Workshops die Zukunftsfragen beantworten. Der Arbeitsaufwand in der ersten Vorgehensweise ist für die einzelnen Mitglieder hoch und ggf. ergeben sich Überschneidungen mit anderen Zukunftsfragen, so dass Experten doppelt befragt werden könnten. Empfehlenswert ist deshalb die Durchführung eines partizipativen Foresight-Prozesses, der einen organisatorischen Aufwand

bedeutet, sich jedoch als kommunikativer und effektiver darstellt. Persönliche Gespräche und informelle Kommunikation ermöglichen eine Beantwortung der Zukunftsfragen im direkten Dialog.

Zukunftsprojektionen

Aussagen über den möglichen Zustand eines Beobachtungsobjektes im Umfeld zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft; wohin könnten Trends führen; Szenarien sind Gruppen von Projektionen (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Zukunftsprojektionen beinhalten die Beantwortung der Zukunftsfragen (Mićić 2011, S. 46, 51). Diese können in die Kategorien extreme Antwort A und B, sowie eigene Überzeugung eingeteilt werden (Mićić 2011, S. 47). Die Erstellung der Projektionen wird vereinfacht, wenn alle über einen einheitlichen Zukunftshorizont verfügen, wie z.B. fünf oder zehn Jahre (Mićić 2011, S. 47). Beispiele für Zukunftsfragen, die sich auf die demografische Entwicklung einer Stadt beziehen, können sein:

- In welche Richtung tendiert die Bevölkerungsentwicklung?
- Wie wird sich die Einwohnerdichte entwickeln?
- Wieviele 65- bis 79-Jährige wird es geben?
- Wieviel unter 18-Jährige wird es geben?
- Wieviele Einpersonenhaushalte wird es geben?
- Wie wird sich die SGBII-Quote entwickeln?
- In welche Richtung tendiert die Kaufkraft?
- Wieviele Hochqualifizierte siedeln sich am Arbeitsort an?

Anhand dieser möglichen Zukunftsfragen und einer Ergänzung weiterer können extreme Antworten und subjektive Überzeugungen eingetragen werden daraus der Mittelwert gebildet werden.

6.3.2 Zukunftsannahmen treffen

Die Zukunftsannahmen beinhalten zum einen die Annahmen und zum anderen die Überraschungen, die auftreten können.

Überraschungen

Potentielle Entwicklungen, die nicht wahrgenommen werden oder mit niedriger Wahrscheinlichkeit eintreten (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

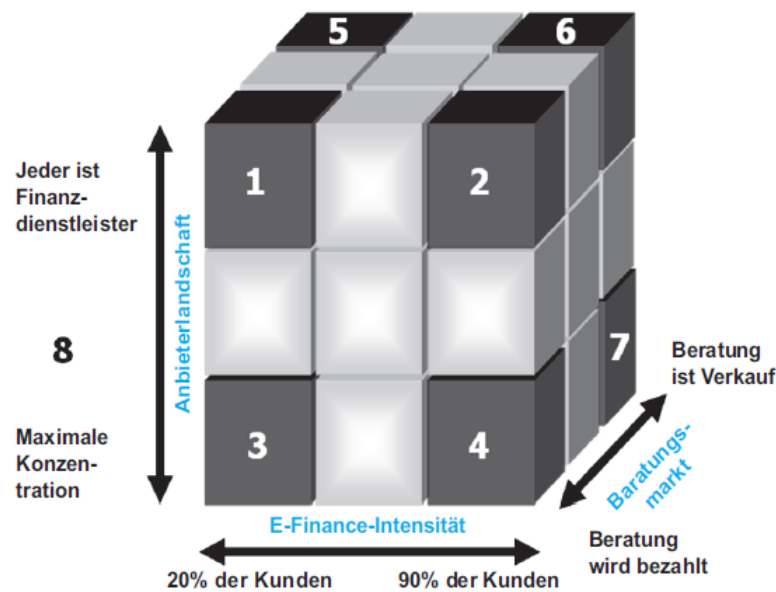
Es gibt zwei Arten von Überraschungen: prozesshafte (Ankündigung durch schwache Signale) und ereignishafte (plötzlich und unerwartet). Demografischer Wandel kann durch schleichende (prozesshafte) und plötzliche Wanderungen beeinflusst werden. Geplante gesetzliche Veränderungen, die mit der Zeit zu Wanderungsgewinnen oder -verlusten führen können, sind eher der Kategorie „schleichend“ zuzuordnen. Plötzliche Wanderungen können z.B. Flüchtlingsbewegungen zugeordnet werden. MIĆIĆ weist darauf hin, dass überraschende Ereignisse „kein Denken in Wahrscheinlichkeiten, sondern ein Denken in Unwahrscheinlichkeiten ist“ (Mićić 2011, S. 27, 53).

Für prozesshafte Überraschungen kann die Szenario-Methode Anwendung finden. Durch sie kann die Vorstellungskraft und Aufmerksamkeit hinsichtlich der grundsätzlichen Möglichkeit eines Szenarios sensibilisiert werden (Mićić 2011, S. 54-55). Ereignisse können mit Hilfe einer Matrix oder eines Würfels veranschaulicht werden. Hierzu werden zwei bis drei Zukunftsfragen in der Matrix oder dem Würfel dargestellt. Aufgrund der drei Achsen und jeweiligen zwei Extrempositionen entstehen acht Szenarien, die nun geprüft und für die Zukunftsstrategie angewendet werden können (Mićić 2011, S. 56-57). Die beispielhafte Darstellung eines Würfels aus dem Bankenmarkt (siehe Abbildung 6.4) soll die Möglichkeiten von acht Szenarien verdeutlichen.

Zukunftsannahmen

Hohe, mittlere oder niedrige Erwartungswahrscheinlichkeit nach subjektiver Überzeugung/ Einschätzung; Basis der Entscheidungen (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Zukunftsannahmen beinhalten die Auswertung der Zukunftsprojektionen, d.h. der Zukunftsfragen. In diesem Zusammenhang kann die Delphi-Methode mit kollektiver Intuition in Betracht gezogen werden, die als Annahmen-Analyse bezeichnet wird (Mićić 2011, S. 51). Das Team sammelt die verschiedenen intuitiven Zukunftsprognosen der einzelnen Teammitglieder und bildet daraus den Mittelwert. Die Prognosewahrscheinlichkeit wird dadurch erhöht, da mehrere Faktoren berücksichtigt werden (Mićić 2011, S. 45-46). Extrapolationen, Zyklen und Wellen, Kausale Modelle, Probabilistische Modelle oder individuelle



Acht Szenarien des Bankenmarktes

Abbildung 6.4: Beispiel eines Würfels
Quelle: Mićić 2011, S. 56

Mantik führen immer wieder zu Fehlprognosen und wären für die Thematik des sich schleichend entwickelnden demografischen Wandels ungeeignet. Hier ist jedoch auch zu beachten, dass kein Grundmodell die Zukunft zuverlässig voraussagen kann. Sie dienen lediglich als Hilfsmittel zur Vorhersage der wahrscheinlichen Zukunft (Mićić 2011, S. 46).

Im Team wird in zwei, ggf. drei Durchgängen ihre Einschätzung nach der wahrscheinlichen Zukunft durch Befragung ermittelt. Das Augenmerk sollte hier auf der subjektiven Erwartungswahrscheinlichkeit und nicht einer z.B. statistischen Wahrscheinlichkeit liegen. Die Ergebnisse werden daraufhin in Erwartungen, Eventualitäten und Nicht-Erwartungen einsortiert (siehe Abbildung 6.5). Daraus entsteht als Endergebnis das Zukunftspanorama. Dieser bildet eine Übersicht über die Zukunftsfragen, die Zukunftsprojektionen und ihre Wahrscheinlichkeiten in einer tabellarischen Darstellung (Mićić 2011, S. 48, 51).

Die Erwartungen, Eventualitäten und Nicht-Erwartungen bezogen auf den demografischen Wandel können verschiedenen Demografietypen zugeordnet werden. Als Hilfestellungen können die von der Bertelsmannstiftung ermittelten Demografietypen dienen, die als Erwartungen, Eventualitäten und Nicht-Erwartungen in Betracht gezogen werden können. Eine Verallgemeinerung ist aufgrund der Individualität der Städte nicht gegeben, jedoch kann die grobe Richtung der Entwicklung betrachtet werden. Die individuellen Ausprägungen sind folglich im Detail in einer Stadt zu analysieren und in einer Projektion festzulegen. Eine Stadt zählt bspw. zu Demografietyp 2. Eventuell könnte sich durch eine Veränderung der Komponenten des demografischen Wandels die Bevölkerungsentwicklung

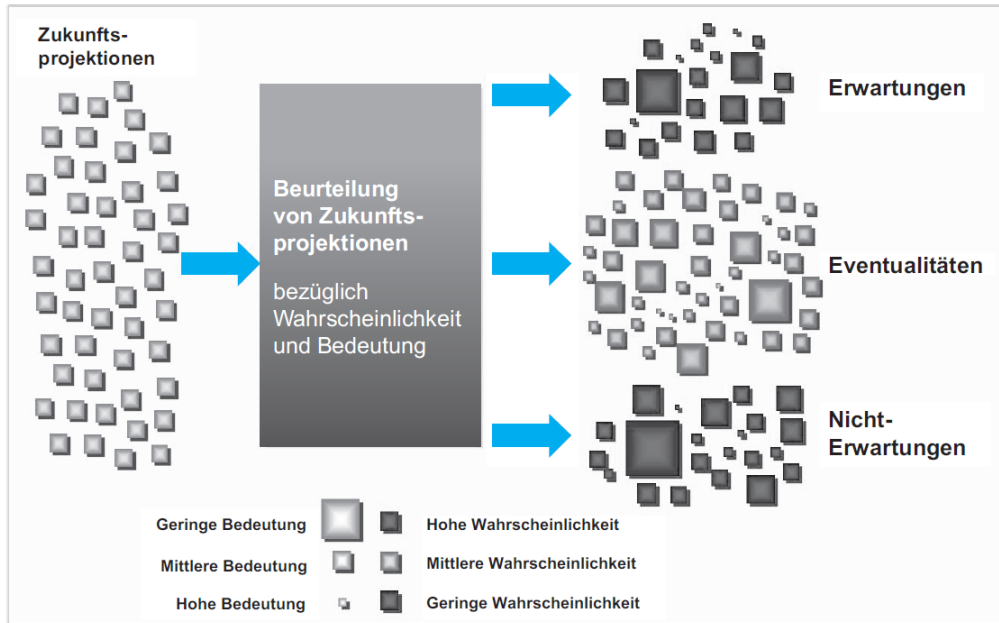


Abbildung 6.5: Beurteilung von Zukunftsprojektionen

Quelle: Mićić 2011, S. 49

in Richtung Demografietyt 7 und als Nicht-Erwartungen Richtung Demografietyt 8 entwickeln. Für die Entwicklung einer Stadt in eine entsprechende Richtung kann sie sich an der Verteilung der Demografietyten mit Hilfe der dort ausgewählten Indikatoren orientieren (siehe Abbildung 6.6). Für größere Städte kommen folgende Demografietyten in Betracht:

- Typ 2: Zentren der Wissensgesellschaft
- Typ 3: Prosperierende Kommunen im Umfeld dynamischer Wirtschaftszentren
- Typ 6: Stabile Mittelstädte
- Typ 7: Wirtschaftszentren mit geringerer Wachstumsdynamik
- Typ 8: Stark alternde Kommunen
- Typ 9: Stark schrumpfende Kommunen mit Anpassungsdruck

Das ist das Kernstück des Zukunftsmanagements in dieser Arbeit, da bei vorliegenden Eventualstrategien bei einer abweichenden Bevölkerungsentwicklung flexibel reagiert werden kann. Hierbei gilt es nicht bis ins Detail alle anderen Demografietyten zu beleuchten und für jeden Typ Maßnahmen zu erarbeiten. Wichtig ist vielmehr, den Prozess festzulegen mit welchem flexibel Maßnahmen erstellt und in das bestehende Handlungskonzept integriert werden können.

6 Flexibler Prozesskreislauf als Lösungsansatz in der Verwaltung

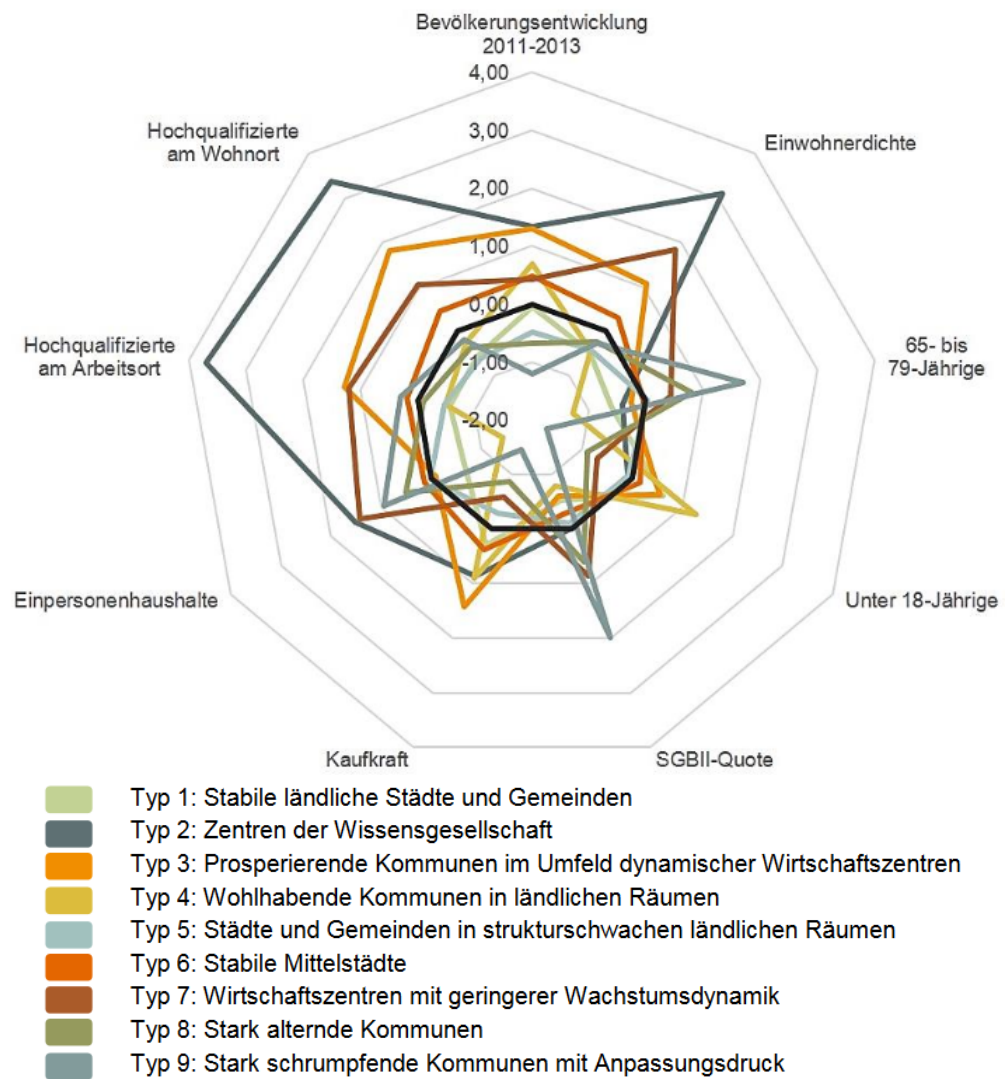


Abbildung 6.6: Verteilung der Demografietypen in Deutschland
Quelle: Bertelsmann Stiftung 2016g

6.3.3 Chancen erkennen

Sinnvolle und vorteilhafte Gestaltungsmöglichkeiten; aktive Gestaltung der Zukunft; Vergrößerung der Erfolgspotentiale; Rohmaterial der gelben und violetten Brille (Mičić 2011, S. 25-27; Mičić 2017b)

Chancen beinhalten Strategiefragen und stellen das Bindeglied zwischen den Zukunftsfaktoren und der zukünftig angebrachten strategisch und operativen Vorgehensweise in der Organisation dar (Mičić 2011, S. 62). Eine Stadt müsste sich folglich in Form von Strategiefragen überlegen, in welche Richtung sie sich entwickeln möchte bzw. wo Schwerpunkte gelegt werden sollen. Die Handlungsansätze des entsprechenden Demografietyps können Hilfestellung geben, welche Strategiefragen bestehen und ob ggf. Schwerpunkte herausgefiltert werden. Die Handlungsansätze zeigen auf, wie die Ausprägung des demografischen Wandels gestaltet werden kann und auf welche Entwicklungen in welcher Weise reagiert werden kann.

6.3.4 Ziele festlegen

Das Ziel des Prozesskreislaufes ist, sich an die Entwicklungstendenzen des demografischen Wandels flexibel anzupassen. Das Endprodukt des Prozesskreislaufes ist das gesamtstädtische Handlungskonzept, das entsprechende Anleitungen und Maßnahmen beinhaltet. Die Zielfestlegung beinhaltet verschiedene Komponenten, die es zu erarbeiten und zu integrieren gilt. Insbesondere in diesem Schritt kommt hybrides Projektmanagement zur Anwendung, welches bisher bis auf das iterative Vorgehen des Zukunftsmanagements mit Hilfe des Monitorings eingesetzt werden kann.

Überzeugungen

Motive, Werte, Anliegen und Glaubenssätze derjenigen, die das Unternehmen gestalten; kritische Hinterfragung, ob sie in die Zukunft passen (Mičić 2011, S. 25-27; Mičić 2017b)

Überzeugungen sind der Grundstein für die anschließenden Handlungen. Die politische Spitze, der Bürgermeister und die Abteilungsleiter sind gefordert, ihre Überzeugungen auszutauschen und sich einig über die Entwicklungsrichtung der Stadt zu werden. Bisher sind öffentliche Verwaltungen noch immer vom Bürokratiemodell geprägt, welches gewisse Motive und Werte bildet. Der Prozesskreislauf fordert jedoch eine andere Denkrichtung, die innovativer und flexibler auf Veränderungen eingehen kann. Städtische Verwaltungen sind deshalb gefordert, bisherige Überzeugungen zu hinterfragen und ggf. eine neue Richtung einzuschlagen. Von Gewicht werden später die Überzeugungen der Verwaltungsspitze und das Vorleben dieser Überzeugungen bei ihren Mitarbeitern sein, um sie schrittweise zu etablieren.

Mission

Wirkungsversprechen an die Kunden; Zweck des Unternehmens (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Mission stellt in diesem Fall die Erstellung eines gesamtstädtischen Handlungskonzeptes dar, welches sich flexibel an Veränderungen in Bezug auf den demografischen Wandel anpassen kann und für Bürger zur Verfügung steht. Sie können so Maßnahmen und die für ihr Quartier wichtigen Informationen ablesen. Eine Beteiligung der Bürger bei der Erstellung des Konzeptes, also des Zukunftsmanagements, kann in die Mission integriert werden.

Kultur

Regeln und Prinzipien zu strategischen und gelebten Werten und Verhaltensweisen; sie beschreiben den strategischen Rahmen unternehmerischen Handelns (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Kultur einer Organisation basiert auf tieferliegenden Werten und Grundannahmen. Sie lässt sich nicht direkt steuern und beeinflussen, formt jedoch Prozesse und Interaktionen in der Organisation (Schedler und Proeller 2006, S. 22). Die Kultur in Verwaltungen basiert überwiegend auf Werten, die mit einer agilen Vorgehensweise nicht übereinstimmen. Es ist deshalb notwendig, dass Vorgesetzte eine neue Kultur vorleben, so dass sie sich allmählich in den Arbeitsalltag der Mitarbeiter integriert. Die Kultur ist deshalb auch eng verbunden mit den Überzeugungen. Agilität muss von den Beteiligten gewollt werden, da sie ansonsten keine Umsetzung erfahren kann.

Positionierung

Leitlinien für einzigartige, differenzierende Definition der Identität, Einzigartigkeit (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Positionierung bezieht sich hier auf die Schwerpunktlegung im Rahmen der Anpassung an den demografischen Wandel. Städte können Prioritäten setzen, um Maßnahmen umzusetzen und sich so in einer gewissen Richtung positionieren. Sie können sich so von anderen Städten abgrenzen und eine eigene Entwicklungsrichtung einschlagen. Aufgrund der Individualität von Städten ist das in gewisser Weise jedoch schon gegeben, jedoch kann den Akteuren so bewusst werden, in welche Richtung sie tendieren.

Vision

Konkretes Bild einer faszinierenden, gemeinsam erstrebten und realisierbaren Zukunft einer Organisation oder eines Menschen; gibt die Richtung vor (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Vision ist das Zukunftsbild einer Organisation. Von Bedeutung sind die eigenen Werte, die zur Erreichung der Vision benötigt werden und so auch eine Richtung der Organisation vorgeben (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 448). Im übertragenden Sinne stellt die Vision deshalb eine flexible Anpassung an den demografischen Wandel dar, die es gilt in der Verwaltung zu festigen und letztlich auch umzusetzen. Die Erstellung eines flexiblen und anwendungsfähigen Handlungskonzeptes erfordert die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung, zwischen der Politik und der Verwaltung sowie weiteren Akteuren. Eine Vision könnte deshalb auch eine gute Zusammenarbeit in einer Stadt sein.

Ziel

der gewünschte Zustand eines Gestaltungsfeldes und interner Erfolgsfaktoren; Etappen und Fokuspunkte hin zur Vision (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Das Ziel ist eine schnelle Reaktion auf dynamische demografische Entwicklungen, das durch die entsprechenden Prozesse, Systeme etc. erreicht werden kann. Die abstrakte Ebene der Vision wird verlassen und konkrete Ziele erarbeitet. Es ist wichtig, dass Ziele den sogenannten SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitlich befristet) genüge tragen. In öffentlichen Verwaltungen wird die zeitliche Befristung von Zielen teilweise vernachlässigt und Ziele als Maßnahmen beschrieben anstatt als Zustand. Dies erschwert eine Evaluation der Zielerreichung. Der Politik widerstrebt zudem teilweise konkrete Ziele festzulegen, um eine Angriffsfläche zu vermeiden, falls eine Zielerreichung scheitert (Gourmelon, Mroß und Seidel 2014, S. 449). Im Rahmen des Prozesskreislaufes ist deshalb mit Hilfe eines externen Moderators auf die oben genannten Schwierigkeiten zu achten und eine Optimierung herbeizuführen.

Geschäftsmodell

Satz von Leitlinien, Regeln und Vereinbarungen, wie Leistungen und Lösungen erbracht werden sowie wie Erträge erzielt werden (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die öffentliche Verwaltung sollte für sich Regeln und Prinzipien zur Erstellung des Handlungskonzeptes aufstellen. Die Arbeitsweise der Verwaltung könnte hier festgelegt werden. Dies beinhaltet z.B. die Kommunikationsgestaltung und das Berichtswesen an die Politik.

Das Berichtswesen von der Verwaltung an die Politik ist ausbaufähig. Die Verwaltung sollte der Politik steuerungsrelevante Informationen zukommen lassen. Zudem sind qualitativ andere Informationen vorzulegen als dies bisher vorgenommen wird. In manchen Städten gibt es für die Politik ein Ratsinformationssystem (Bogumil 2002, S. 15). In der Stadt Wuppertal laden die Politiker die Sitzungsunterlagen digital herunter und erhalten diese nicht mehr in Papierform. Das könnte ein erster Schritt in Richtung eines effizienten Berichtswesens an die Politik sein.

Lösungsmöglichkeiten zur Steigerung der Qualität der Sitzungsunterlagen bzw. Anpassung an die Bedürfnisse der Politiker ist zunächst eine Kürzung der Berichte (Handlungskonzepte). Politiker sind keine Angestellten der Stadt, sondern übernehmen diese Rolle meist ehrenamtlich bzw. mit einer geringen Bezahlung. Folglich sind die zeitlichen Ressourcen knapp und sollten nicht für seitenlange, ausformulierte Berichte ausgenutzt werden. Ein Ratsinformationssystem, worin sich die Politiker einloggen können, und den aktuellen Stand der Arbeit (hier z.B. Stand der Erstellung des Handlungskonzeptes und kurze stichpunktartige inhaltliche Einweisung) einsehen können, wäre eine Möglichkeit. Die Politiker könnten per Mail informiert werden, wenn Fortschritte/ Änderungen im Handlungskonzept vom Development Team erfolgt sind. Sie wären somit immer auf dem neuesten Stand und könnten flexibel reagieren. Für agile Projektmanagementmethoden gibt es Computerprogramme, um z.B. in Scrum digital ein Projekt Backlog zu führen. „Jira“ ist eines dieser Programme, jedoch ist es nicht kostenlos verfügbar.

Projekte

einmalige Abfolgen von Aufgaben und Aktivitäten zur Erreichung eines Ziels (Mičić 2011, S. 25-27; Mičić 2017b)

Projekt bedeutet hier das fertige Produkt „Handlungskonzept“, aus dem Maßnahmen entnommen werden können und es somit eine Grundlage für entsprechende Handlungen zur Anpassung an den demografischen Wandel darstellt.

Die gesamtstädtischen Handlungskonzepte oder auch spezielle Demografieberichte sind bei nur zwei Fallstudien recht aktuell (2013 und 2015). Ein Großteil ist jedoch bereits aus den Jahren 2009 oder noch älter (Stand Mai 2017). Aufgrund der dynamischen Entwicklungen sind viele Konzepte fortzuschreiben. Die Entwicklung auf teilräumlicher Ebene (Stadtteilebene) ist besonders bei schrumpfenden Städten wichtig, da nicht in allen Stadtteilen eine Schrumpfung vorherrscht (Göddecke-Stellmann o.D., S. 15). Es fällt auf, dass eine Aktualisierung der Handlungskonzepte keine einfache und schnell zu erledigende Aufgabe zu sein scheint. Dies hängt sicherlich mit dem langen Prozess der Aufstellung zusammen.

Die Ausarbeitungsform als Kurz- und/oder Langfassung ist sehr unterschiedlich. Ein Vergleich ist deshalb nicht möglich. Für ein schnelles Lesen, wie es die Politik benötigen würde, ist diese Art der Ausarbeitung nicht geeignet. Sie sind eher für die Öffentlichkeit

geschrieben worden. Eine kurzfristige und schnelle Aktualisierung ist vor allem bei Langfassungen schwierig und zeitaufwendig.

Zur Erlangung eines schnellen Überblicks über Problembereiche und Maßnahmen können für die Politik Steckbriefe erstellt werden. Die Inhalte des Konzeptes, insbesondere die Problembereiche und Lösungsmöglichkeiten können digital in einer Excel-Datei stichpunktartig eingetragen werden. Jede Abteilung (Stadtentwicklung, Kultus- und Sozialdezernent, Statistik und Wirtschaftsförderung) enthält eigene Tabellenblätter, deren Inhalte von diesen Personen aktuell gehalten werden. Die Politik bzw. der Politikvertreter hat Einsicht in das Dokument und kann einschreiten, falls sich in der Politik Änderungen ergeben sollten.

Die stichpunktartige Datei lässt sich anstatt eines zusammenhängenden Textes schnell lesen und deren Inhalt schnell erfassen. In dieser Datei sollte auch ein Protokoll enthalten sein, das den Stand des Konzeptes bzw. der Erstellung der Maßnahmen darlegt. Geführte Gespräche und Telefonate könnten dort kurz protokolliert werden, so dass auch später noch nachvollzogen werden kann, aus welchem Grund welche Entscheidungen getroffen wurden.

Prozesse

Regelmäßige Abfolgen von Aufgaben und Aktivitäten zur Erreichung eines Ziels oder Ergebnisses (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Das Zukunftsmanagement ist als Prozesskreislauf zu verstehen, der bei aufkommenden Anpassungen wieder von vorne beginnen kann oder an einer sinnvollen Stelle wieder einen Einstieg bietet. Es ist folglich ein iterativer Prozess, der Flexibilität gewährleistet. Zur Erstellung eines Handlungskonzeptes wird die Anwendung von agilen und traditionellen Projektmanagementmethoden, also eines hybriden Projektmanagements, empfohlen.

Fähigkeiten

Ausführung und Umsetzung von Prozessen und Projekten (Mićić 2011, S. 25-27; Mićić 2017b)

Die Fähigkeit beinhaltet in diesem Fall, in einem Team arbeiten zu können und gemeinsam das Zukunftsmanagement und letztlich das Handlungskonzept aufzustellen. Besondere Bedeutung kommt dem Projektmanager oder Scrum Master zu, der das Team koordiniert. Abhängig ist agiles Projektmanagement und die Anwendung von Techniken jedoch auch vom Development Team, welches das Vorgehen unterstützt. Der Prozesskreislauf lebt von (informeller) Kommunikation und Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und anderen beteiligten Akteuren.

Ressourcen

Alle Strukturen, Ressourcen und Arbeitsmittel, mit denen Projekte und Prozesse umgesetzt werden können (Mičić 2011, S. 25-27; Mičić 2017b)

Die vorherrschende Einlinienorganisation in öffentlichen Verwaltungen stellt Herausforderungen für ein interdisziplinär arbeitendes Team dar. Lösungsmöglichkeiten bietet hier die Beibehaltung der Linie und parallel die Arbeit der Mitarbeiter im Team.

Als wichtig hat sich auch ein Kommunikationsraum herausgestellt, wo sich Akteure informell austauschen können. Eigene Beobachtungen oder Wahrnehmungen von Veränderungen werden hier außerhalb der offiziellen Treffen kommuniziert, so dass flexibel auf Veränderungen eingegangen werden kann. Zudem fördert der Kommunikationsraum die Bildung von Netzwerken und stärkt die Teamzugehörigkeit.

6.3.5 Monitoring

Das Monitoring stellt einen wichtigen Baustein des Prozesskreislaufes im Rahmen einer flexiblen Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen dar. Als Herausforderungen stellt sich die Erstellung von verlässlichen Prognosen und die Datenlieferung der Statistikabteilung dar.

Prognosen werden im engeren Sinne im Prozesskreislauf nicht vorgesehen, da sie sich immer wieder als unverlässlich herausstellen und zu Fehlentwicklungen führen können. Empfohlen wird die Szenariomethode, um mehrere mögliche Entwicklungen aufzuzeigen und hierfür gewappnet zu sein.

6.4 Zusammenfassende Bewertung des Prozesskreislaufes

Ohne jegliche Vorstellung der Zukunftsentwicklung einer Stadt kann kein Zukunftsmanagement erstellt werden. Der entwickelte Prozesskreislauf schließt die verschiedenen Managementmethoden ein und dient als Lösungsansatz für eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen. Herauszustellen ist, dass dieser keiner starren Umsetzung bedarf. Ein iteratives Vorgehen ist Voraussetzung für Flexibilität, insbesondere bei der Erarbeitung eines Handlungskonzepts. Abwandlungen sind aufgrund der Individualität von Städten und unterschiedlicher Rahmenbedingungen möglich.

Als Lösungsmöglichkeit verlässlicherer Prognosen dienen die partizipativen Foresight-Methoden, die eine Vielzahl von Experten mit einschließen und so ein breites mögliches Bild der Zukunft liefern. Die Prognosen bauen somit nicht nur auf reinen Daten auf, sondern schließen Expertenwissen mit ein. Nicht prognostizierbare Ereignisse, insbesondere Zu- und Abwanderungen, finden mit Hilfe von Eventualstrategien Berücksichtigung. Dies zeichnet u.a. die Flexibilität für Städte aus, da sie vor Eintritt möglicher Entwicklungen

Überlegungen anstellen und so auf die Entwicklungen vorbereitet sind. Der Prozesskreislauf sieht zunächst in mehreren Schritten die Entwicklung einer Zukunftsstrategie, aufbauend auf dem Eltviller Modell, vor. Das Modell wurde für Unternehmen entwickelt und in dieser Arbeit auf die Bedürfnisse von Städten angepasst.

Den Engpässen bei Datenlieferungen kann durch automatisierbare Prozesse innerhalb der Statistikabteilung ggf. Rechnung getragen werden, so dass sich die Arbeiten auf einem niedrigen Niveau halten. Im Rahmen des Prozesskreislaufes kann hier jedoch aufgrund der nicht gegebenen Detailtreue kein ganzheitlicher Lösungsansatz geliefert werden.

Der letzte Schritt, die Festlegung von Zielen, greift konkret die Erarbeitung eines Handlungskonzeptes auf. Dies drückt die erforderlichen Ziele und Maßnahmen schriftlich aus. In diesem Schritt spielt agiles Projektmanagement eine wichtige Rolle. Es bezieht die erforderlichen Akteure, insbesondere den Bürgermeister und die Politik, mit ein. Sie können jederzeit ihre Konzeptideen im Laufe der Erstellung anstatt erst nach der Fertigstellung konkretisieren.

Ein kontinuierliches Monitoring gewährleistet die Wahrnehmung von sich leicht abzeichnenden Veränderungen, so dass flexible Reaktionen möglich sind.

Der Prozesskreislauf versucht, bisherige Herausforderungen, die sich aus Theorie und Empirie ergaben, aufzugreifen, zu lösen bzw. abzumildern. Die Umsetzung kann in Städten schrittweise erfolgen, so dass zunächst eine Zukunftsstrategie erarbeitet wird und in einem nächsten Schritt erst agile Methoden Anwendung finden. Er ist folglich als Baukasten zu verstehen und an die Gegebenheiten einer jeden Stadt anzupassen.

7 Einschätzung des entwickelten Lösungsansatzes

7.1 Schlussfolgerungen

Das vorliegende Kapitel widmet sich zum einen der Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse dieser Arbeit. Zum anderen werden die in Kapitel 1.3 identifizierten Forschungsfragen beantwortet. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden theoretische Grundlagen zur Thematik des demografischen Wandels und der Umgang mit dieser in städtischen Verwaltungen erarbeitet (siehe Kapitel 2 und 3), sowie diesbezüglich empirische Untersuchungen (siehe Kapitel 4) vorgenommen. Hierauf aufbauend dient eine Auswahl geeigneter Managementmethoden und deren Zusammenspiel als Lösungsansatz für eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen. Der demografische Wandel zeichnet sich bereits seit den 1970iger Jahren in Deutschland ab und verläuft seitdem schleichend. Katastrophen- oder Krisenbewältigung liegen nicht im Aufgabenbereich dieser Abhandlung, da sie bezüglich einer flexiblen Anpassung andere Erfordernisse aufweisen als sich schleichend entwickelnde Veränderungen.

In Kapitel 2 wurde die erste Forschungsfrage betrachtet, die sich auf die auftretenden dynamischen demografischen Entwicklungen bezieht:

Welche dynamischen demografischen Entwicklungen können in einer Stadt auftreten?

Die vier Komponenten des demografischen Wandels (Haushaltsbildungsverhalten, Geburtenrate, steigende Lebenserwartung und Wanderungsgewinne) werden zukünftig schnelleren und weniger berechenbaren Veränderungen unterliegen, die hier als dynamische Entwicklungen verstanden werden. Letztlich beeinflussen **Zu- und Abwanderungen**, allgemein als Wanderungen bezeichnet, die anderen drei Komponenten. Wanderungen unterlagen bisher aufgrund u.a. gesetzlicher Änderungen und EU-Erweiterungen hohen Schwankungen, die oftmals nicht voraussehbar waren.

Eine hohe Zuwanderung in einer Stadt kann bswp. zu einer erhöhten Geburtenrate führen, wenn viele junge Menschen, ggf. noch aus Ländern mit höheren Geburtenraten, hinzukommen. Eine Abwanderung vieler jungen Menschen führt zu einer Alterung und Bevölkerungsschrumpfung innerhalb einer Stadt.

Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass eine gesamte Stadt schrumpft, stagniert oder wächst. In einer Stadt sind sowohl wachsende wie auch schrumpfende Stadtteile vorhanden,

so dass sich Differenzierungen als sinnvoll erachten. Auch sind aufgrund der Individualität von Städten unterschiedliche Ausprägungen und differierende Vorgehensweisen beim Umgang mit dem demografischen Wandel gegeben. Die zweite Forschungsfrage greift diese Thematik auf (siehe Kapitel 3 und 4):

Wie sind Städte momentan organisiert, um sich an die Entwicklung des demografischen Wandels anzupassen?

Die Fallstudienstädte beschäftigen sich alle mit den Herausforderungen und Auswirkungen des demografischen Wandels. Die Zuständigkeit unterliegt einer Verwaltungseinheit, z.B. der Stadtentwicklungsplanung. Diese koordiniert mit ein bis zwei Personen eine **Arbeitsgruppe „Demografie“**, die **ganzheitliche Handlungskonzepte** zur Anpassung an den demografischen Wandel verfasst. Manche Städte entwickeln langfristige und strategisch geleitete Konzepte. Die Handlungskonzepte sind das „Endprodukt“ des gesamten Prozesses. Eine Aktualisierung wird in den Fallstudienstädten unterschiedlich gehandhabt. Teilweise werden die Konzepte von der Politik nur zur Kenntnis genommen und in einem geringen Umfang beachtet und fortgeführt. Die Aktualisierung wird bei manchen Städten jedoch auch als Daueraufgabe aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen gesehen. Bei der Hälfte der Fallstudienstädte dauert die Aufstellung länger als zwei Jahre, so dass ggf. erarbeitete Maßnahmen an Aktualität aufgrund veränderter Rahmenbedingungen verlieren. Eine Optimierung des Prozessablaufes ist bei Städten mit langen Aufstellungszeiten von Bedeutung, um keine überholten Konzepte zu erarbeiten und eine effiziente Arbeitsweise zu ermöglichen.

Eine externe Akteurs- und Bürgerbeteiligung erfolgt nur zögerlich, so dass überwiegend nur die Verwaltung bei der Erstellung eine Beteiligung erfährt. Wichtige Hinweise ortskundiger Akteure und Bürger erfahren so keine Berücksichtigung.

Aufgrund der individuellen Rahmenbedingungen und Auswirkungen entwickelten Städte, wie oben beschrieben, heterogene Herangehensweisen. Generell erhalten die zuständigen Verwaltungseinheiten die Daten von den Statistikabteilungen. Aus den Daten werden **Prognosen** erstellt, auf denen die Handlungskonzepte aufbauen.

Die KGSt hat ein Demografiemonitoring mit Indikatoren entwickelt, das Städte anwenden können. Das **Monitoring** unterliegt dennoch unterschiedlichen Vorgehensweisen und Darstellungsformen (z.B. Demografieatlas oder Demografieberichte). Daraus lässt sich schliessen, dass „vorgefertigte“ Modelle, wie z.B. das Demografiemonitoring, keine vollständige Umsetzung erfährt. Mögliche Gründe können die verschiedenen Rahmenbedingungen und Herangehensweisen in den Städten sein, die eine komplette Umsetzung nicht zulassen oder veränderte Vorgehensweisen nicht gewünscht sind. Zudem wird in den Städten die von den Mitarbeitern selbst wahrgenommenen Veränderungen eine große Bedeutung zugemessen.

Die Problematik einer unvollständigen Anwendung von Modellen wird in der dritten Forschungsfrage (siehe Kapitel 3 und 4) explizit aufgegriffen:

Welche Erschwernisse in öffentlichen Verwaltung verhindern eine flexible und effiziente Vorgehensweise?

Die KGSt entwickelte in den 1990iger Jahren aufgrund des NPM, Verwaltungsreformen zur Modernisierung von öffentlichen Verwaltungen in Deutschland. Das NSM erfordert eine vollständige Umsetzung, damit es funktionsfähig ist. Verwaltungen setzten es jedoch nur teilweise um, so dass das NSM von manchen Autoren als gescheitert angesehen wird. Mit dem KSM versucht die KGSt die noch vorhandenen Mängel zu beheben. Bisher werden Verwaltungen noch immer vom Bürokratiemodell nach Max Weber geprägt, dass sich u.a. in der **Einlinienorganisation** und dem **Ressortdenken** der einzelnen Abteilungen widerspiegelt.

Herausforderungen liegen in der **Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung**. Das kurzfristige Denken der Politik mit einem großen Willen zur schnellen Umsetzung von Maßnahmen innerhalb der Wahlperioden und die mittel- bis langfristig denkende Verwaltung konkurrieren. Die Handlungskonzepte unterliegen deshalb meist keiner vollständigen Umsetzung, weil die Politik bereits andere Maßnahmen oder Ereignisse als akuter priorisiert. Die Verwaltung erarbeitet aufgrund dessen ein Handlungskonzept mit dem Wissen, dass die politische Einflussnahme zu Änderungen führen kann, die jedoch erst kurz vor oder nach der Fertigstellung des Konzeptes kommuniziert werden. Der **Einfluss des Bürgermeisters und der Politik** ist bei der Erstellung von Handlungskonzepten und insbesondere der Umsetzung von Maßnahmen nicht zu unterschätzen. Aufgrund dessen ist die Unterstützung der politischen Spitze im gesamten Prozess wichtig, die jedoch bei der Erstellung der Konzepte nicht immer eine Beteiligung erfährt.

Die erstellten **Prognosen** bewahrheiten sich nicht immer, da sich die Abschätzung von Wanderungen als schwierig herausstellt. Sie können deshalb nur als Hilfsmittel dienen.

Die Fallstudien betonten die Bedeutung der zwischenmenschlichen Zusammenarbeit bei der Erstellung der Handlungskonzepte. Die **Persönlichkeit der Beteiligten** und kooperatives Verhalten sind Voraussetzung, jedoch ist dies nicht immer gegeben. Die einzelnen Mitarbeiter bzw. Beteiligten verstehen sich oftmals nicht als Team. Ein Großteil sieht den Erfolg von Handlungskonzepten bei den mitwirkenden Personen. Die Arbeitsgruppe sollte über einen „Kümmerer“ verfügen, der sowohl fachliches wie auch persönliches Engagement aufweist, um die Erschwernisse der zwischenmenschlichen Zusammenarbeit zu kompensieren.

Aufbauend auf den bisher erörterten Herausforderungen ergibt sich die Fragestellung, welche Kriterien für Flexibilität (siehe Kapitel 5) in einer städtischen Verwaltung gelten (vierte Forschungsfrage):

Welche Kriterien für „Flexibilität“ sind in einer städtischen Verwaltung von Bedeutung?

Die Erkenntnisse aus der Theorie- und Fallstudienbetrachtung ergaben einen Anforderungskatalog für Flexibilität in städtischen Verwaltungen. Diese lassen sich in drei Ober- und sechs Unterkategorien einteilen.

Organisatorisch, bezogen auf die „harten“ Faktoren, sind die **Individualität** von Städten und die vorherrschenden **Verwaltungsbesonderheiten** herauszustellen. Ersteres erfordert die Unterstützung individueller Lösungen unter Berücksichtigung der finanziellen und personellen Lage von Städten.

Zweiteres beinhaltet eine Berücksichtigung der Verwaltungsstrukturen und des Verwaltungsdenkens, sowie der Einlinienorganisation. Es gilt, das Ressortdenken noch mehr zu überwinden, um eine effiziente Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Organisatorisch, bezogen auf die „weichen“ Faktoren, zielt die Kategorie auf eine **Zusammenarbeit und Kommunikation**, der beteiligten **Akteure** ab. Die Zusammenarbeit und Kommunikation betont die Beachtung der Persönlichkeit von Menschen, so dass kooperatives Verhalten und zwischenmenschliche Zusammenarbeit gefördert werden können. Die Bedeutung des Kümmerers zur Koordinierung der Akteure spielt eine wichtige Rolle. Nicht zu vernachlässigen ist die Bedeutung informeller Kontakte und Kommunikation. Eine Durchführung interner Umfragen und eine Bereitstellung von Austauschplattformen unterstützt die oben genannten Kriterien.

Die Beteiligung der „Richtigen“ bezieht eine Berücksichtigung der politischen Herangehensweise und des Einflusses dieser, sowie eine variierende Akteursbeteiligung im Prozessverlauf mit ein. Eine externe Akteurs- und Bürgerbeteiligung gilt es zu unterstützen, um ein vollständiges Bild der Rahmenbedingungen in einer Stadt zu erhalten.

Unter Hilfsmittel fallen das **Monitoring** und der **Prozess** zur letztlichen Erstellung eines ganzheitlichen Handlungskonzeptes. Monitoring bedarf einer Wahrnehmung von Veränderungen und einer Beachtung zukünftiger Entwicklungen. Eine Ermöglichung der Kommunikation über wahrgenommene Veränderungen fördert eine schnelle Anpassung. Eine vollständige Datenlieferung der Statistikabteilung sollte gewährleistet werden, um Prognosen (wenn erforderlich) erstellen zu können. Eine Verwendung unterschiedlicher Methoden (Indikatorensysteme, Demografie-Profil) sollte Berücksichtigung finden. Wichtig ist auch das Verständnis der Anpassung der Handlungskonzepte als Daueraufgabe und nicht als abgeschlossene Berichte.

Der als „offen“ zu verstehende Prozess bedarf einer klaren Zielformulierung zu Beginn und integrierter und ressortübergreifender Handlungsstrategien im Verlauf. Eine Gewährleistung von Flexibilität erfolgt durch eine flexible Umsetzung von Zielen mit Hilfe eines vorausschauenden Denkens, jedoch ist auch die Beibehaltung eines roten Fadens erforderlich. Ansonsten ist die Verwaltung ständiger Änderungen des Handlungskonzeptes ausgesetzt. Die gesamtstädtischen Konzepte sollten über eine kurze Aufstellungszeit verfügen, um langwierige Prozesse und eine Hinfälligkeit der dort vorgenommenen Maßnahmen

zu gewährleisten. Die Bearbeitung in einer Arbeitsgruppe sollte beibehalten werden, die regelmäßigen Treffen, jedoch auch die Möglichkeit von Pausen bieten.

In der fünften Forschungsfrage erfolgt eine Beschreibung möglicher Managementmethoden in Kapitel 5, die sich für eine flexible Anpassung an dynamisch demografische Entwicklungen eignen:

Welche Managementmethoden eignen sich für eine flexible Anpassung an demografische Entwicklungen?

Anhand des Anforderungskatalogs konnten fünf Managementmethoden ermittelt werden, die den weiten Bereich der Herausforderungen abdecken können. Eine einzelne Methode kann den gesamten Anforderungskatalog nicht erfüllen, so dass sich ein Zusammenspiel mehrerer Methoden als notwendig erweist.

Das **Zukunftsmanagement** dient der Früherkennung von zukünftigen Entwicklungen, die mit Hilfe von Strategien zu einer praktischen und realisierbaren Planung führen. Das Eltviller Modell dient aufgrund seiner Neutralität gegenüber Methoden und Werkzeugen als Rahmen und kann so individuell angepasst werden. In Zusammenhang mit partizipativen Foresight-Methoden werden zukünftige Entwicklungen in Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren ermittelt und Entscheidungen hinsichtlich ihrer Handhabung erarbeitet.

Traditionelles und agiles **Projektmanagement** kommt bei der Erstellung eines Produktes, hier dem ganzheitlichen Handlungskonzeptes, angewendet zum Einsatz. Agiles Projektmanagement birgt den Vorteil eines iterativen Vorgehens, so dass veränderte Rahmenbedingungen flexibel eingearbeitet werden können und keine zeitlichen Verzögerungen oder finanziellen Verschiebungen entstehen können.

Prozessmanagement vermittelt aufgrund seiner Wiederholbarkeit im Rahmen des Projektmanagements eine gewisse Routine und lässt durch die Gestaltung eines offenen Prozesses flexible Herangehensweisen zu.

Im Rahmen des **Stakeholdermanagements** werden mit Hilfe einer Stakeholderanalyse Projektbeteiligte ermittelt und eine Einbindung zu gegebener Zeit in den Prozess ermöglicht. Die Beteiligung aller wichtigen Akteure trägt zu einem erfolgreichen Prozess und letztlich Handlungskonzept bei.

Das Zukunftsmanagement inklusive des Eltviller Modells und der partizipativen Foresight-Methoden dient als Dach für den gesamten Prozess und integriert das Projekt-, Prozess- und Stakeholdermanagement. Der Einsatz der fünf Managementmethoden in einem abgestimmten Prozesskreislauf ermöglicht einen flexiblen Prozesskreislauf als Lösungsansatz (siehe Kapitel 6) und führt zur Beantwortung der sechsten Forschungsfrage:

Welche Lösungsansätze können eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen erleichtern?

Als Lösungsansatz dient ein **Prozesskreislauf** mit iterativer Vorgehensweise, der die zuvor genannten Managementmethoden und ein kontinuierliches Monitoring beinhaltet.

Der Prozesskreislauf besteht aus fünf Schritten, die die Betrachtung der Zukunftsfaktoren bis hin zur Festlegung von Zielen abhandelt. Die Zukunftsfaktoren haben die Entwicklungsrichtung des demografischen Wandels und globale Zukunftsfaktoren zum Inhalt. Eine Betrachtung dieser zeichnet den entsprechenden Demografietypp ab, der als Hilfestellung für die Zukunftsannahmen fungiert. An dieser Stelle fließen ebenfalls schleichende und auch plötzliche Wanderungsbewegungen ein, die in einem partizipativen Foresight-Prozess ermittelt werden. Die Beteiligten des partizipativen Foresight-Prozesses werden anhand einer Stakeholderanalyse ausfindig gemacht. Gegenstand der Zukunftsannahmen sind auch die unterschiedlichen Demografietyppen, die als Eventualstrategien Berücksichtigung finden.

Als nächster Schritt erfolgt die Erkennung von Chancen für die jeweilige Stadt, die wiederum in Form von partizipativen Foresight-Methoden festgestellt werden. Sie sind als Bindeglied zwischen den Zukunftsfaktoren und der sich daraus ergebenden strategischen und operativen Vorgehensweise zu verstehen.

Abschließend werden Ziele festgelegt und im Rahmen eines ganzheitlichen Handlungskonzeptes verschriftlicht. Für die Erstellung des Handlungskonzeptes wird hybrides Projektmanagement angewendet, um eine effiziente und teamfördernde Vorgehensweise zu unterstützen..

Der Individualität von Städten wird durch seine Offenheit und Anpassungsfähigkeit an andere Gegebenheiten Rechnung getragen. Er ist deshalb als Rahmenwerk und Baukasten zu verstehen, so dass eine ganzheitliche Umsetzung nicht erforderlich ist.

7.2 Ausblick und Forschungsperspektiven

Der Prozesskreislauf entstand aufgrund von Erkenntnissen aus der Praxis, da Fallstudien interviewt wurden. Eine Evaluation in der Praxis steht jedoch aus, um Schwachstellen zu erkennen und Anpassungen treffen zu können. Zu untersuchen wäre auch, inwiefern der Prozesskreislauf komplette Umsetzung erfahren kann oder wo Städte an ihre Grenzen stoßen und vom Prozess abweichen. Letztlich dient der Prozesskreislauf als Baukasten, aus dem Städte sich bedienen können, jedoch stellt sich die Frage, welche Herausforderungen bestehen bleiben und keine Lösung herbeiführt werden kann. Eine Forschungsperspektive ist daher ein praxiserprobter Prozesskreislauf zur flexiblen Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen.

Der erarbeitete Prozesskreislauf bietet einen möglichen Lösungsansatz für eine flexible Anpassung an dynamische demografische Entwicklungen. Es wurden Managementme-

thoden herausgegriffen, die die Möglichkeit einer Erfüllung des Anforderungskatalogs bieten. Eine vollständige Analyse aller vorhandenen Managementmethoden aus der Betriebswirtschaftslehre hätte den Rahmen der Arbeit gesprengt, zumal eine Konzentration auf eine vollständige Managementmethodenbetrachtung nicht Zielsetzung war. Das Risikomanagement wurde z.B nicht miteinbezogen, da sich dieses eher auf Krisen und Katastrophen bezieht. Es bietet jedoch eine Forschungsperspektive, die den generellen Einsatz von Risikomanagement für dynamisch demografische Entwicklungen untersucht. Andere Managementmethoden könnten ebenfalls Anwendung im Prozesskreislauf finden, die es noch zu untersuchen und zu analysieren gilt.

Der Prozesskreislauf versucht die Managementmethoden in die bestehende Einlinienorganisation mit Hilfe einer separaten Arbeitsgruppe bzw. eines Teams einzugliedern. Die Umsetzung agilen Projektmanagements gelingt am vorteilhaftesten in einer Matrixorganisation. Die Etablierung einer vollständigen Matrixorganisation in städtischen öffentlichen Verwaltungen bietet weiteren Forschungsbedarf. So auch eine Umstellung auf agiles Projektmanagement mit seinen Vorteilen bei anderen Projekten. Ein benötigter Werte- und Kulturwandel innerhalb öffentlicher Verwaltungen ist notwendig, um agiles Projektmanagement zu etablieren. Es stellt sich die Frage, wie das im Detail erreicht werden kann.

In diesem Zusammenhang sei die Anwendung bei anderen Herausforderungen von Städten angesprochen, bspw. dem Klimawandel oder Katastrophenschutz. Inwiefern der Prozesskreislauf bei Krisen angepasst werden müsste, wäre eine mögliche Forschungsperspektive. Hier wäre die Entwicklung einer Zukunftsstrategie für eine Stadt nicht sinnvoll, sondern eine Konzentration auf Eventualstrategien in einer umfassenderen Art und Weise. Im vorgesehen Prozesskreislauf werden eventuelle Entwicklungen nur angerissen, um Städte über mögliche Alternativen zu informieren. In Krisen wären detailliertere Lösungsmöglichkeiten erforderlich.

Die Arbeit konzentriert sich auf größere Städte, da sie über andere Herausforderungen und andere Voraussetzungen als ländliche Gemeinden verfügen. Von Interesse wäre die Anpassung des Prozesskreislaufes auf kleinere Kommunen. Auch sie sind vom demografischen Wandel in positiver wie auch negativer Weise teilweise beträchtlich betroffen. Die Ergebnisse der Arbeit können auf kleinere Gemeinden übertragen werden, wenn sie auf die jeweilige Spezifikation der Stadt angepasst werden. Zu beachten ist der noch geringere Personaleinsatz z.B. im Bereich der Stadtentwicklung. Kleinere Kommunen verfügen zumeist über keine Mitarbeiter, die sich ausschließlich mit der Stadtentwicklung auseinandersetzen und greifen auf externe Planungsbüros zurück. Hier stellt sich die Frage, welche Akteure das Team zur letztlichen Erstellung von Handlungskonzepten bilden und inwiefern die Beteiligung externer Planungsbüros möglich ist.

Abbildungsverzeichnis

1.1	Methodischer Aufbau	10
2.1	Ursachen und Wechselwirkungen der Komponenten des demografischen Wandels	13
2.2	Bevölkerungsentwicklung von 1950-2017 in Deutschland	19
2.3	Geborene und Gestorbene von 1950-2013 in Deutschland	20
2.4	Vergleich von Fort- und Zuzügen von 1950-2013 in Deutschland	22
3.1	Einliniensystem	26
3.2	Die Komponenten des KSM	30
3.3	Struktur des KSM	31
4.1	Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse	53
4.2	Ober- und Unterkategorien der Difu Studie	54
4.3	Ober- und Unterkategorien	54
4.4	Ablaufmodell zusammenfassender Inhaltsanalyse	55
4.5	Arbeitsgruppe zur Bearbeitung der Thematik des demografischen Wandels	71
4.6	Aufgabenspektrum der Arbeitsgruppe	73
4.7	Verwendete Prognosen der Städte	77
4.8	Monitoring der bereits erstellten Konzepte	79
4.9	Zuständigkeitsbereich des Monitoring der Handlungskonzepte	80
4.10	Form der Beteiligung der Bevölkerung bei der Erstellung des Konzeptes .	81
4.11	Zeiträume der Aufstellung der Konzepte	81
4.12	Themenbereiche der Konzepte	82
4.13	Möglichkeiten und Grenzen einer flexiblen Vorgehensweise	89
5.1	Kategorisierung des Anforderungskatalogs	91
5.2	Unterkategorien des Anforderungskatalogs	92
5.3	Die verschiedenen Managementmethoden	94
5.4	Zukunftsmanagement als Disziplin	95
5.5	Das Eltviller Modell	97
5.6	Phasen eines Foresight-Prozesses	102
5.7	Popper-Diamant mit unterschiedlichen Foresight-Instrumenten	103
5.8	Der Managementzyklus	110
5.9	Entwicklung eines PAP aus dem PSP	112
5.10	Nutzen von Controlling	114
5.11	Systematik des agilen Projektmanagements	121
5.12	Der Projektverlauf bei Scrum	131

Abbildungsverzeichnis

5.13	Projektmanagement-Prozess: klassisch und agil	134
5.14	Stellschrauben im Zieldreieck: traditionell vs. agil	136
5.15	Begriffserklärung Prozessmanagement	138
5.16	Kreislaufcharakter des Prozessmanagements	139
5.17	Grundlegende Gestaltungsformen der Prozessorganisation	140
5.18	Prozessdurchlauf in einer vertikalen Organisation	141
5.19	Akteure kommunaler Steuerung	143
5.20	Säulen der Teamleistung	146
6.1	Zusammensetzung des Teams	162
6.2	Teamstruktur mit Unter-Teams	163
6.3	Das Eltviller Modell angepasst an einen möglichen Prozesskreislauf	165
6.4	Beispiel eines Würfels	170
6.5	Beurteilung von Zukunftsprojektionen	171
6.6	Verteilung der Demografietypen in Deutschland	172

Tabellenverzeichnis

2.1	Merkmale des Zeitraumes 1950-1965	18
2.2	Merkmale des Zeitraumes 1966-1973	19
2.3	Merkmale des Zeitraumes 1974-1988	21
2.4	Merkmale des Zeitraumes 1989-2002	21
2.5	Merkmale des Zeitraumes 2003-2010	23
2.6	Merkmale des Zeitraumes 2011-2013	23
3.1	Stärken und Schwächen des NSM	29
4.1	Aufbau des Fragebogens	49
4.2	Merkmale der zehn beteiligten Städte (Fallstudien)	57
4.3	Verteilung der teilnehmenden Städte auf die Bundesländer	58
4.4	Interviewpartner	58
4.5	Vergleich der Gemeindeordnungen	59
5.1	Prognosemethoden	96
5.2	Erläuterung der Elemente des Eltviller-Modells	98
5.3	Erläuterung der Elemente des Eltviller-Modells	98
5.3	Erläuterung der Elemente des Eltviller-Modells	99
5.4	Anwendung von Foresight im öffentlichen und privaten Bereich	101
5.5	Anwendungsbereiche Projektmanagement	119
5.6	Wichtige agile Techniken	123
5.7	Die wichtigsten Scrum-Begriffe	131
5.8	Unterschiede agiles und traditionelles Projektmanagement	135

Abkürzungsverzeichnis

AG Arbeitsgruppe

DIFU Deutsches Institut für Urbanistik

HERMES Handbuch der Elektronischen Rechenzentren des Bundes, eine Methode zur Entwicklung von Systemen

HVB Hauptverwaltungsbeamter

KGSt Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

KLR Die Kosten- und Leistungsrechnung

KSM Kommunale Steuerungsmodell

NPM New Public Management

NSM Neue Steuerungsmodell

PAP Projektablaufplan

PMBOK Project Management Body of Knowledge

PRINCE Projects in Controlled Environments

PSP Projektstrukturplan

REK Regionales Entwicklungskonzept

SGB Sozialgesetzbuch

SWOT Strengths, Weaknesses, Opportunities und Threats

UK Vereinigtes Königreich

VDst Verband Deutscher Städtestatistiker

WIP Work-in-Progress

ZIRP Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz

Literatur

- Adam, Brigitte und Frank Othengrafen (2015). „Stadtbeobachtung“. In: *Raumplanung* 2015.177/1-2015.
- Alam, Daud M. und Uwe F. Gühl (2016). *Projektmanagement für die Praxis: Ein Leitfaden und Werkzeugkasten für erfolgreiche Projekte*. 1. Aufl. 2016. Xpert.press. Berlin: Springer Vieweg. ISBN: 978-3-662-48047-2. DOI: 10.1007/978-3-662-48047-2.
- Albers, Sönke u. a., Hrsg. (2009). *Methodik der empirischen Forschung*. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien. ISBN: 978-3-8349-1703-4.
- Allmendinger, Jutta und Thomas Hinz (2002). „Einleitung: Perspektiven der Organisationssoziologie“. In: *Organisationssoziologie*. Hrsg. von Jutta Allmendinger und Thomas Hinz. Bd. 2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9–28.
- Allweyer, Thomas (2012). *Geschäftsprozessmanagement: Strategie, Entwurf, Implementierung, Controlling*. 5. Nachdr. IT lernen. Herdecke und Bochum: W3L-Verl. ISBN: 978-3937137117.
- Angermeier, Georg (2014a). *Klassisches Projektmanagement*. URL: <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/klassisches-projektmanagement>.
- (2014b). *Traditionelles Projektmanagement*. URL: <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/traditionelles-projektmanagement>.
- (2017a). *Agiles Projektmanagement*. URL: <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/agiles-projektmanagement>.
- (2017b). *Hybrides Projektmanagement*. URL: <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/hybrides-projektmanagement>.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Statistikstellen der Metropole Ruhr (2015). *Demografiemonitor AG-Ruhr*. URL: <http://www.demografiemonitor-ag-ruhr.de/index.html>.
- Bähr, Jürgen (1992). *Bevölkerungsgeographie: Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht : 35 Tabellen*. 2., völlig neubearb. Aufl. Bd. 1249. Stuttgart: Ulmer. ISBN: 978-3-8252-1249-0.
- BearingPoint GmbH (2013). *Fünf Hebel für eine agile Verwaltung*. Hrsg. von BearingPoint GmbH. Hamburg. URL: <https://www.bearingpoint.com/de-de/unsere-expertise/insights/fuenf-hebel-fuer-eine-agile-verwaltung/> (besucht am 2016).

Literatur

- Beck, Kent u. a. (2001). *Manifesto for Agile Software Development*. URL: <http://www.agilemanifesto.org/>.
- Becker, Florian (2016). *Gruppen und Teams*. Hrsg. von Wirtschaftspsychologische Gesellschaft. URL: <http://www.wpgs.de/content/blogcategory/94/366/>.
- (2017). *Befragungsformen: Die telefonische Befragung*. Hrsg. von Wirtschaftspsychologische Gesellschaft. URL: <http://www.wpgs.de/content/view/378/336/> (besucht am 2015).
- Becker, Jörg, Martin Kugeler und Michael Rosemann (2012). *Prozessmanagement: Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung*. 7., 7. korr. und erw. Aufl. 2013 Aufl. 2012. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler. ISBN: 978-3-642-33844-1.
- Beckers, Kathrin und Oliver Weigel (2012). „Das Quartier als Schlüssel zur Stadt“. In: *RaumPlanung 164 / 5-2012* 5, S. 47–49.
- Behnisch, Martin und Sandra Wille (2014). „Monitoring - Ein geeignetes Instrument zur Unterstützung der Anpassungsfähigkeit von Städten?“ In: *Die Anpassungsfähigkeit von Städten*. Hrsg. von Altrock, Uwe; Huning, Sandra und Kuder, Thomas, Nuissl, Henning. Bd. 22. Berlin: Altrock. ISBN: 9783937735139.
- Berleb, Petra (2016). *Projektmanagement kompakt*. Hrsg. von Berleb Media GmbH. Taufkirchen. URL: <https://www.projektmagazin.de/projektmanagement-kompakt>.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2006). *Wegweiser demographischer Wandel 2020: Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. ISBN: 3892048754.
- (2016a). *Demographietypen*. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/demographietypen>.
- (2016b). *Typ 2: Zentren der Wissensgesellschaft*. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/33037/Demographietyp+2.pdf>.
- (2016c). *Typ 7: Wirtschaftszentren mit geringerer Wachstumsdynamik*. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/33037/Demographietyp+7.pdf>.
- (2016d). *Typ 8: Stark alternde Kommunen*. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/33037/Demographietyp+8.pdf>.
- (2016e). *Wegweiser Kommune*. URL: <http://www.wegweiser-kommune.de/home>.
- Birg, Herwig (2009). „Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland“. In: *Demografie im Wandel*. Hrsg. von Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Olaf Gründel. Bd. 2. Potsdam: Univ.-Verl., S. 23–32. ISBN: 978-3-940793-98-0.

- Bitter, Daniel und Peter Brüning (2014). „Projektmanagement im Großvorhaben Neuausrichtung der Bundeswehr“. In: *Streitkräftemanagement*. Hrsg. von Eva-Maria Kern und Gregor Richter. Gabler, S. 139–150. ISBN: 978-3-658-05237-9.
- Blanke, Bernhard, Stephan von Bandemer u. a., Hrsg. (2005). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Aufl. s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV). ISBN: 978-3-531-90340-8. DOI: 10.1007/978-3-531-90340-8.
- Blanke, Bernhard, Edgar Einemann u. a., Hrsg. (2005). *Modernes Management für die Verwaltung: Ein Handbuch*. Grundlegend überarb., aktualisierte, 2. Aufl. Hannover: Pinkvoss. ISBN: 3932086082.
- Bogumil, Jörg (2001). *Modernisierung lokaler Politik: Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung: Fernuniv., Habil-Schr.–Hagen, 2000*. 1. Aufl. Bd. Bd. 5. Staatslehre und politische Verwaltung. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. ISBN: 3789075124.
- (2002). „Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung“. In: *Verwaltungsarchiv* 1, S. 1–19.
- (2005). „Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung“. In: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. von Bernhard Blanke u. a. s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV), S. 494–502. ISBN: 978-3-531-90340-8.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs und Sabine Kuhlmann (2006). „Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, S. 151–184.
- Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. ISBN: 3-531-15199-1. DOI: 10.1007/978-3-531-90463-4.
- (2013). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine praxisorientierte Einführung*. Bd. Bd. 1329. Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn: BpB. ISBN: 978-3-8389-0329-3.
- Brenski, Carsten und Armin Liebig, Hrsg. (2007). *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund: Schwerpunkte der Modernisierungsmaßnahmen - ein Überblick*. Speyer.
- Bretz, Manfred (2001). *Zur Treffsicherheit von Bevölkerungsvorausberechnungen*. Hrsg. von Statistisches Bundesamt.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hrsg. (2013). *Alles im Wandel: Demografische und klimatische Veränderungen im Kontext der integrierten Stadtentwicklung*: urn:nbn:de:101:1-201312202631. URL: urn:nbn:de:101:1-201312202631.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Hrsg. (2013). *Methodenhandbuch zur regionalen*

Literatur

- Klimafolgenbewertung in der räumlichen Planung: Systematisierung der Grundlagen regionalplanerischer Klimafolgenbewertung.* Berlin/ Bonn.
- Christ, Brigitte und Hans Joachim Linke (2013). *Local strategies and measures dealing with demographic change in metropolitan regions.*
- (2014). *Lokale Strategien und Maßnahmen zum Umgang mit dem demografischen Wandel in größeren Städten.*
- Cockburn, Alistair (2003). *Agile Software-Entwicklung: [die Prinzipien der agilen Software-Entwicklung dargestellt und erläutert, welche Methodik für welches Software-Projekt?, Software-Entwicklung im Team].* 1. Aufl. Bonn: mitp-Verlag und Mitp. ISBN: 3-8266-1346-5.
- Der Krisenanavigator (2016). *Krisenforschung.* URL: <http://www.krisenforschung.de/Krisenforschung.733.0.html>.
- Deutscher Städtetag (2006). *Arbeitspapier „Demografischer Wandel - Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte“.* Köln und Berlin.
- Dreier, Volker (1994). *Datenanalyse für Sozialwissenschaftler.* München: R. Oldenbourg Verlag GmbH und Oldenbourg. ISBN: 3-486-22457-3.
- Dudenredaktion (2017). *Projekt.* Berlin. URL: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Projekt>.
- Dustmann, Christian (2003). *The impact of EU enlargement on migration flows.* Bd. 25/03. London: Home Office. ISBN: 1844730557.
- Eckstein, Jutta (2009). „Agile Softwareentwicklung in großen Projekten“. In: *Agility kompakt.* Hrsg. von Peter Hruschka, Chris Rupp und Gernot Starke. IT kompakt. Heidelberg und Heidelberg: Spektrum Akad. Verl. und Springer, S. 92–96. ISBN: 978-3-8274-2092-3.
- Ehmer, Josef (2013). *Bevölkerungsgeschichte und Historische Demographie 1800 - 2010.* 2., erw. Aufl. Bd. 71. München: Oldenbourg. ISBN: 978-3-486-71218-6.
- Eibl, Gertraud (2013). „Wir wollen die Politik nicht einschränken, sondern unterstützen!“ Hrsg. von Führungsforum innovative Verwaltung. Wien. URL: <http://www.fiv.at/aktivitaeten/vi/vi42.pdf>.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). „Building Theories from Case Study Research“. In: *The Academy of Management Review* 1989.14, S. 532–550. URL: <http://www.jstor.org/stable/258557>.
- Engelhardt, Henriette (2011). *Einführung in die Bevölkerungswissenschaft und Demographie.* 1. Bd. Bd. 42. Ergon. ISBN: 978-3899138689.
- Englich, Birte und Rudolf Fisch (1999). *Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung: Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte.* Bd. 198. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung. ISBN: 3932112369.

- Fassmann, H. (2001). „Ausländer in der Stadt. Demographische Befunde, gesellschaftliche Problembereiche und politische Strategien.“ In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 2001.75, S. 124–136.
- Fink, Alexander und Andreas Siebe (2011). *Handbuch Zukunftsmanagement: Werkzeuge der strategischen Planung und Früherkennung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl. ISBN: 978-3-593-39550-0.
- Fischer, Tatjana und Verena Peer (2012). „Zeit und Wissen – zwei zentrale Bestimmungsgrößen in der Raumplanung“. In: *Ländlicher Raum* 1, S. 1–15.
- Frölich v. Bodelschwingh, Franciska, Beate Hollbach-Grömig und Bettina Reimann (2010). *Demografischer Wandel: Kommunale Erfahrungen und Handlungsansätze*. Bd. Bd. 2010,5. Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik. ISBN: 978-3-88118-491-5.
- Fuchs, Georg (2010). „Kommunalpolitik im Freistaat Bayern“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 40–62. ISBN: 978-3-531-17007-7.
- Fürst, Dietrich (2010). *Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems*. Bd. 1. Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1. Detmold: Verlag Dorothea Rohn und Rohn. ISBN: 978-3-939486-50-3.
- FutureManagementGroup AG (2017). *Das "Eltviller Modell" für Qualität und Wirksamkeit Ihres Zukunftsmanagements*. URL: <https://www.futuremanagementgroup.com/de/zusammenarbeit/eltviller-modell/>.
- Gadatsch, Andreas (2017). *Grundkurs Geschäftsprozess-Management: Analyse, Modellierung, Optimierung und Controlling von Prozessen*. Wiesbaden und s.l.: Springer Fachmedien Wiesbaden. ISBN: 978-3-658-17179-7. DOI: 10.1007/978-3-658-17179-7.
- Galgóczi, Béla, Janine Leschke und Andrew Watt (2011). *Intra-EU labour migration: flows, Intra-EU labour migration: flows, effects and policy responses*. Hrsg. von European Trade Union Institute. Brüssel.
- Gessler, Michael, Hrsg. (2014). *Kompetenzbasiertes Projektmanagement (PM 3): Handbuch für die Projektarbeit, Qualifizierung und Zertifizierung auf Basis der IPMA Competence Baseline Version 3.0*. 6. Auflage. Nürnberg: GPM Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e.V. ISBN: 978-3-924841-45-4.
- Gissendanner, Scott (2002). „Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte“. In: *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*. Hrsg. von Jörg Bogumil. Bd. 87. Stadtforschung aktuell. Wiesbaden und s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 91–109. ISBN: 978-3-8100-3425-0.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 4 // 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag und VS Verlag für Sozialwiss. ISBN: 978-3-531-17238-5.

Literatur

- Gödecke-Stellmann, Jürgen (o.D.). *Leben in der Stadt: Demografischer Wandel, Haushaltsstrukturen, Wohnzufriedenheit*. Bonn.
- Gourmelon, Andreas, Michael Mroß und Sabine Seidel (2014). *Management im öffentlichen Sektor: Organisationen steuern - Strukturen schaffen - Prozesse gestalten*. 2., vollst. überarb. und erg. Aufl. Heidelberg und Hamburg: Rehm Verl.-Gruppe Hüthig Jehle Rehm. ISBN: 978-3807323879.
- Große Böckmann, Stefan (2012). *Ein Modell für agiles Geschäftsprozessmanagement: Was Prozessmanager von Programmierern lernen können*. Bd. 70. Hamburg: Kovač. ISBN: 9783830066989.
- Hagen, Stefan (2009). *Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Spezifika, Problemfelder, Zukunftspotenziale*. Wiesbaden: GWV Fachverlage GmbH und Gabler. ISBN: 978-3-8349-1580-1.
- Haufe Online Redaktion (2015). *Agilität ist mehr als Flexibilität*. URL: https://www.haufe.de/personal/hr-management/organisationsentwicklung-agiles-management_80_308370.html.
- Heilemann, Ullrich, Loeffelholz, Hans Dietrich von und Klaus Sieveking (2003). *Arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung: Szenarien der Zuwanderung sowie rechtliche und institutionelle Aspekte ihrer Steuerung*. Bd. N.F., H. 68. Berlin: Duncker & Humblot. ISBN: 3-428-11031-5.
- Hobel, Bernhard und Silke Schütte (o.D.). *Projektmanagement (PM)*. Hrsg. von Springer Gabler Verlag. URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/projektmanagement-pm.html>.
- Hopp, Helmut und Astrid Göbel (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*. 4., überarb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. ISBN: 9783791033174.
- Hruschka, Peter, Chris Rupp und Gernot Starke, Hrsg. (2009). *Agility kompakt: Tipps für erfolgreiche Systementwicklung*. 2. Aufl. IT kompakt. Heidelberg und Heidelberg: Spektrum Akad. Verl. und Springer. ISBN: 978-3-8274-2092-3. DOI: 10.1007/978-3-8274-2204-0.
- irb/AFP/dpa (2017). *Geburtenrate bleibt unter EU-Durchschnitt*. Hrsg. von Spiegel online. URL: <http://www.spiegel.de/gesundheit/schwangerschaft/deutschlands-geburtenziffer-bleibt-unter-eu-durchschnitt-a-1147782.html>.
- Kaiser, Robert (2014). *Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden: Springer VS. ISBN: 9783658024789.
- Kellmann, Klaus (2010). „Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 325–336. ISBN: 978-3-531-17007-7.

- Kirchmer, Mathias und Daniel C. Pantaleo (2005). „Business Process Automation: A Framework for Combining Best and Next Practices for the Agile Organization“. In: *The agile enterprise*. Hrsg. von Nirmal Pal und Daniel C. Pantaleo. New York: Springer, S. 33–48. ISBN: 0387243739.
- Klingholz, R. (2012). *Demographiepoltik ohne Konzept Jedes Alter zahlt*. URL: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/demographiepoltik-ohne-konzept-jedes-alter-zahlt-11729009.html>.
- Knorr, Hartmut (2007). *Wir als Team: Der Teamtest für Leitungsteams, HausGruppen und Arbeitsgruppen ; [wie ist die Atmosphäre im Team? ; was ist unser Auftrag? ; wie gelingt die Umsetzung? ; welches Teamprofil haben wir?]* Erzhausen: Leuchter-Ed. ISBN: 9783874823005.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993). *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung Konturen Umsetzung*. Bd. B 5/1993. Köln.
- (1996). *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*. Köln.
 - (2007). *Das neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung*. Köln.
 - (2010). *Demografiemonitoring*. Köln.
 - (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)*. Köln.
- Konze, Heinz, Christoph van Gemmeren und Tana Petzinger (2013). *Demografischer Wandel kann Regionalplanung helfen?* Hrsg. von Sabine Baumgart und Thomas Terfrüchte. Hannover. URL: [urn:nbn:de:0156-3816042](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-3816042).
- Kost, Andreas (2010). „Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 231–254. ISBN: 978-3-531-17007-7.
- Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, Hrsg. (2010). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung*. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. ISBN: 978-3-531-17007-7. DOI: [10.1007/978-3-531-92034-4](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92034-4).
- Kriegisch, Alexander (2017). *Scrum-Rollen - Product Owner*. URL: http://www.scrum-master.de/Scrum-Rollen/Scrum-Rollen_Product_Owner.
- Kromrey, Helmut (2002). *Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung*. 10. voll. überarb. Aufl. Bd. 1040. Opladen: Leske + Budrich. ISBN: 381003701X.
- Kühl, Stefan (2015). *Das Regenmacher-Phänomen: Widersprüche im Konzept der lernenden Organisation*. 2., aktualisierte Aufl. Frankfurt, M. [u.a.]: Campus-Verl. ISBN: 978-3-593-50294-6.

Literatur

- Lévesque, Veronika und Wolf Steinbrecher (2017). „Agile Arbeitsmethoden in der öffentlichen Verwaltung“. In: *Innovative Verwaltung* Heft 5, S. 28–30. URL: <https://agileverwaltungorg.files.wordpress.com/2017/05/innovative-verwaltung-agile-arbeitsmethoden.pdf>.
- Litke, Hans-Dieter (2007). *Projektmanagement: Methoden, Techniken, Verhaltensweisen ; evolutionäres Projektmanagement*. 5., erw. Aufl. München: Hanser. ISBN: 978-3-446-40997-2. URL: http://tu-darmstadt.ciando.com/book/index.cfm?bok_id=11905.
- Litke, Hans-Dieter, Ilonka Kunow und Heinz Schulz-Wimmer (2015). *Projektmanagement*. Best-of-ed., 2., aktualisierte Aufl. Bd. 200. TaschenGuide. Freiburg: Haufe-Lexware. ISBN: 9783648035030.
- Mahnkopf, Wolfgang (2006). *Fragebogen zum demografischen Wandel der Fachkommission Stadtentwicklung im Deutschen Städtetag: Anlage 1b*. Hrsg. von Amt für Stadtentwicklung und Statistik. Augsburg. URL: <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/058086/index.html>.
- Maretzke, Steffen, Hrsg. (2008). *Städte im demografischen Wandel, Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels in den Städten Deutschlands: Dezembertagung des Arbeitskreises Städte und Regionen der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Kooperation mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vom 6. - 7. Dezember 2007 in Berlin*. Heft 125. Wiesbaden.
- Martens, Bernd und Thomas Ritter (2008). „Durchaus Anschluss unter dieser Nummer - Telefonische Befragungen von Eliten und Experten“. In: *Eliten am Telefon*. Hrsg. von Bernd Martens. Baden-Baden: Nomos, S. 9–19. ISBN: 978-3-8329-3299-2.
- Mayer, Amelie-Theres, Peter Schwehr und Matthias Bürgin (2011). *Nachhaltige Quartiersentwicklung im Fokus flexibler Strukturen*. Bd. 4. Luzern: Vdf-Hochschulverl. [u.a.] ISBN: 978-3-7281-3287-1.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 11., aktual., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz. ISBN: 978-3-407-25533-4.
- Meier, Johannes (2005). *Der demographische Wandel: Strategische Handlungsnotwendigkeit und Chance für die Kommunen*. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (2009). „Das Experteninterview: Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage“. In: *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. Hrsg. von Susanne Pickel u. a. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–480. ISBN: 9783531161945.
- Mičić, Pero (2011). *Zukunftsmanagement*. 5. Aufl. Offenbach [Germany]: GABAL Verlag. ISBN: 978-3-86936-287-8.
- (2017a). *Das "Eltviller Modell" für Qualität und Wirksamkeit Ihres Zukunftsmanagements*. Hrsg. von FutureManagementGroup AG. URL: <http://www.futuremanagement%20group.com/de/loesungen/eltviller-modell/>.

- Mićić, Pero (2017b). *Die Kern-Elemente Ihrer Strategie*. URL: <http://www.futuremanagementgroup.com/de/loesungen/eltviller-modell/>.
- Normenausschuss Qualitätsmanagement, Statistik und Zertifizierungsgrundlagen (2009a). *Projektmanagement – Projektmanagementsysteme – Teil 2: Prozesse, Prozessmodell*.
- (2009b). *Projektmanagement – Projektmanagementsysteme – Teil 5: Begriffe*.
- Oestereich, Bernd und Christian Weiss (2008). *Agiles Projektmanagement: APM ; erfolgreiches timeboxing für IT-Projekte*. 1. Aufl. Heidelberg: dpunkt.verlag GmbH und Dpunkt-Verl. ISBN: 978-3-89864-386-3.
- Pfetzinger, Karl und Adolf Rohde (2017). *Ganzheitliches Projektmanagement*. 6., vollständig überarbeitete Auflage. Bd. Band 2. Schriftenreihe ibo. Gießen: Verlag Dr. Götz Schmidt. ISBN: 978-3-945997-04-8.
- Planungsgemeinschaft Region Trier (2017). *Anwendung des Eltviller Modells bei Aufstellung der Zukunftsstrategie Region Trier 2025: Leitfadengestütztes Telefoninterview vom 21.06.2017*.
- Planungsgemeinschaft Region Trier und Initiative Region Trier e. V., Hrsg. (2008). *Zukunftsstrategie Region Trier 2025: Regionales Entwicklungskonzept für die Region Trier (REK 2025)*. Trier.
- Pohl, Jürgen (1998). „Qualitative Verfahren“. In: *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hrsg. von Ernst-Hasso Ritter und Arthur Benz. Hannover: ARL, S. 95–112. ISBN: 3-88838-525-3.
- Pohlan, Jörg und Andreas Kaiser (2015). „Städte unter Beobachtung: Das Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung in Hamburg“. In: *Raumplanung* 2015.177/1-2015, S. 9–15.
- Pötzsch, Olga und Felix Rößger (2015). *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Hrsg. von Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse512420415%209004.pdf?__blob=publicationFile.
- Preußig, Jörg (2015). *Agiles Projektmanagement: Scrum, User Stories, Timeboxing & Co.* Bd. v.270. Haufe TaschenGuide. München: Haufe Lexware Verlag. ISBN: 9783648065174.
- Project Management Institute (2008). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide)*. 4th ed. Newtown Square, Pa: Project Management Institute. ISBN: 9781933890661.
- Pröpper, Nils (2012). *Agile Techniken für klassisches Projektmanagement: Qualifizierung zum PMI-ACP*. 1. Auflage. mitp Professional. Heidelberg u. a.: Mitp. ISBN: 9783826692222.

Literatur

- Rehfeld-Staudt, Annette und Werner Rellecke (2010). „Kommunalpolitik im Freistaat Sachsen“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 282–306. ISBN: 978-3-531-17007-7.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2006). *New Public Management*. 3. Bd. 2132 . Kleine Reihe. UTB. Bern: Haupt und UTB. ISBN: 3-8252-2132-6.
- Schmid, Josef (2006). „Daten, Fakten, Prognosen – Demografische Probleme des 21. Jahrhunderts aus deutscher Sicht“. In: *Globalisierung und demografischer Wandel*. Hrsg. von Georg Fahrenschon und Philipp W. Hildmann. Bd. 49. Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen. München: Hanns-Seidel-Stiftung, S. 31–48. ISBN: 978-3-88795-310-2.
- Scholles, Frank (2008). „Prognosemethoden“. In: *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Hrsg. von Dietrich Fürst und Frank Scholles. Dortmund: Rohn, S. 358–402. ISBN: 9783939486237.
- Schwaber, Ken und Jeff Sutherland (2013). *Der Scrum Guide: Der gültige Leitfaden für Scrum: Die Spielregeln*. URL: <http://www.scrumguides.org/docs/scrumguide/v1/Scrum-Guide-DE.pdf>.
- Seidlmeier, Heinrich (2015). *Prozessmodellierung mit ARIS: Eine beispielorientierte Einführung für Studium und Praxis in ARIS 9*. 4., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: Springer Vieweg. ISBN: 978-3-658-03905-9. DOI: 10.1007/978-3-658-03905-9.
- Selle, Klaus (2005). *Planen, Steuern, Entwickeln: Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. Edition Stadt-Entwicklung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. ISBN: 3929797933.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011a). *Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*. Hrsg. von Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Wiesbaden.
- (2011b). *Demografischer Wandel in Deutschland, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern*. Bd. Heft 1.
- Statistisches Bundesamt (2016a). *2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland*. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/07/PD16_246_12421.html.
- (2016b). *Geburtenziffer 2015: Erstmals seit 33 Jahren bei 1,50 Kindern je Frau*. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/10/PD16_373_126.html;jsessionid=B244C6D7608C6D4E5170E62E896AF29D.cae4.
- Stiens, Gerhard (1998). „Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung“. In: *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Hrsg. von Ernst-Hasso Ritter und Arthur Benz. Hannover: ARL, S. 113–147. ISBN: 3-88838-525-3.

- Sträter, Detlev (1988). „Szenarien als Instrument der Vorausschau in der täumlichen Planung“. In: *Regionalprognosen*. Hrsg. von Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung. Bd. 175. Forsch.- u. Sitzungsber. d. Akad. f. Raumforsch. u. Landesplan. Hannover, S. 417–440. ISBN: 3888380014.
- Swiaczny, Frank (2013). *Demografischer Wandel und Migration in Europa*. Hrsg. von Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/176221/demografischer-wandel-und-migration> (besucht am 24.06.2014).
- Thommen, Jean-Paul u. a. (2017). *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre: Umfassende Einführung aus managementorientierter Sicht*. 8., vollständig überarbeitete Auflage. Bd. / Jean-Paul Thommen, Ann-Kristin Achleitner ; Hauptband. Lehrbuch. Wiesbaden: Springer Gabler. ISBN: 978-3-658-07767-9.
- Verband Deutscher Städtestatistiker (2011). *Indikatoren- und Merkmalskatalog zum demografischen Wandel: Arbeitshilfe für kommunalstatistische Monitoring- und Berichtssysteme zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung*. Frankfurt am Main.
- Weber, Max und Johannes Winkelmann (1990). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Aufl., Nachdr., Studienausg. Tübingen: Mohr. ISBN: 3165385211.
- Wehling, Hans-Georg (2010a). „Kommunalpolitik in Baden-Württemberg“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 19–39. ISBN: 978-3-531-17007-7.
- (2010b). „Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik. Ein Rückblick auf die Reformprozesse“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 353–366. ISBN: 978-3-531-17007-7.
- Wehrhahn, Rainer (2011). *Bevölkerungsgeographie*. 1. Aufl. Darmstadt: WBG (Wissenschaftliche Buchgesellschaft). ISBN: 978-3-534-15628-3.
- Werdning, Martin (2006). „Demografischer Wandel: Konsequenzen und Handlungsbedarf“. In: *Globalisierung und demografischer Wandel*. Hrsg. von Georg Fahrenschon und Philipp W. Hildmann. Bd. 49. Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen. München: Hanns-Seidel-Stiftung, S. 49–52. ISBN: 978-3-88795-310-2.
- Wilhelmer, Doris und Reinhart Nagel (2013). *Foresight-Managementhandbuch: Das Gestalten von Open Innovation*. 1. Aufl. Management / Organisationsberatung. Heidelberg: Carl-Auer Verl. ISBN: 9783849700119.
- Wohlfarth, Jürgen (2010). „Kommunalpolitik im Saarland“. In: *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. von Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 270–281. ISBN: 978-3-531-17007-7.

Literatur

- Yetton, Philip und Preston Bottger (1983). „The Relationships among Group Size, Member Ability, Social Decision Schemes, and Performance“. In: *Organizational behaviour and human performance* 1983.32, S. 145–159. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0030507383901447>.
- Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (2015). *Foresight-Prozess*. URL: <http://www.zirp.de/themen/foresight-prozess>.
- (2017). *Aufgaben und Ziele*. URL: <http://www.zirp.de/die-zirp/ziele>.

Anhang

Anhang I - Fragebogen

Interner Vermerk Nr.: eingegangen am:

Fragebogen zu

„Lokale Strategien und Maßnahmen im Umgang mit dem demografischen Wandel“

Sehr geehrte Damen und Herren,

neben der Bevölkerungsanzahl verändert sich auch die Bevölkerungsstruktur in allen Städten Deutschlands, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Dementsprechend ändern sich auch die Bedürfnisse der Bevölkerung. Diesem Umstand müssen die Städte mit einer Anpassung ihres Angebots sowohl im Bereich der Nachfrage nach Wohnraum und Arbeitsstätten, als auch der Infrastruktur Rechnung tragen.

Mit dieser Befragung will eine interdisziplinäre Forschergruppe der Technischen Universität Darmstadt aktuelle Strategien und Maßnahmen von Städten mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Bevölkerungsprognosen im Umgang mit dem demografischen Wandel analysieren. Hierbei wird untersucht, wie die Aufstellung, die Umsetzung und ggf. eine Anpassung solcher Konzepte erfolgt und wie die damit verbundenen Prozesse effizient gestaltet werden können. Eine Wertung unterschiedlicher Konzepte entsprechend politischer Vorgaben ist damit nicht beabsichtigt.

Die Ergebnisse der Umfrage und der weiteren Forschung werden wir Ihnen selbstverständlich zu gegebenem Zeitpunkt bereitstellen und soweit von Ihnen gewünscht auch vertieft erörtern.

Diese Umfrage sollte nicht mehr als 20 Minuten Ihrer Zeit in Anspruch nehmen. Ihre Antworten werden vollständig anonym behandelt.

Es wäre äußerst freundlich von Ihnen, wenn Sie den Fragebogen bis spätestens zum 30. September ausfüllen. Senden Sie diesen bitte per Mail an christ@geod.tu-darmstadt.de oder per Fax an 06151-164082.

Wir bedanken uns jetzt schon für die Unterstützung unseres Vorhabens.

Prof. Dr.-Ing Hans Joachim Linke
Institut für Geodäsie
TU Darmstadt

Prof. Dr. Hubert Heinelt
Institut für Politikwissenschaft
TU Darmstadt

Name der Stadt: Eingabe des Namens (freiwillige Angabe)

1. In welchem Bundesland liegt Ihre Stadt? Nordrhein-Westfalen
2. Wie viele Einwohner zählt Ihre Stadt heute ca.? Klicken Sie hier, um Zahl einzugeben.
3. Welchem Gemeindetyp ist Ihre Stadt zuzuordnen (z.B. Kreisfreie Stadt, Große Kreisangehörige Stadt, Kreisstadt, Sonderstatusstadt) Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
4. Wie haben sich die Bevölkerungszahlen Ihre Stadt verändert (in +/- %)? (bitte eigene Daten verwenden)
In den letzten 5 Jahren? Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
In den letzten 10 Jahren? Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
5. Wie haben sich im Zeitraum der letzten 5 Jahre folgende Bevölkerungsgruppen verändert (in +/- %)?:
Kleinkinder unter 3 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Kinder zwischen 4 und 6 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Kinder zwischen 7 und 12 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Junge Erwachsene zwischen 19 und 25 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Erwachsene zwischen 26 und 65 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Senioren zwischen 66 und 80 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Hochbetagte über 80 Jahre Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
6. Welche Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung verwenden Sie für aktuelle Planungen? (Mehrfachnennungen möglich)
 Eigene aus dem Jahre Wählen Sie ein Element aus. für den Zeitraum bis Wählen Sie ein Element aus.
 Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre Wählen Sie ein Element aus. für den Zeitraum bis Wählen Sie ein Element aus.
 Prognose des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre Wählen Sie ein Element aus. für den Zeitraum bis Wählen Sie ein Element aus.
 Prognose einer privaten Organisation Wählen Sie ein Element aus. (z. B. Bertelsmannstiftung) aus dem Jahre Wählen Sie ein Element aus. für den Zeitraum bis Wählen Sie ein Element aus.
 Sonstige: Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
7. Welche Bevölkerungsentwicklung wird nach dieser Prognose bis zum o.g. Zeitraum angenommen?
Insgesamt Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Kleinkinder unter 3 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Kinder zwischen 4 und 6 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Kinder zwischen 7 und 12 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Junge Erwachsene zwischen 19 und 25 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Erwachsene zwischen 26 und 65 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Senioren zwischen 66 und 80 Jahren Klicken Sie hier, um % einzugeben. %
Hochbetagte über 80 Jahre Klicken Sie hier, um % einzugeben. %

8. Hat Ihre Stadt bei der Thematisierung möglicher Auswirkungen des demographischen Wandels neben den zuvor angesprochenen Prognosen auch auf die Expertise externer Experten zurückgegriffen – und zwar von (Mehrfachnennung möglich):
- Einzelnen Personen bitte benennen am
 - Universitären Einrichtungen am
 - Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen am
 - Beratungsunternehmer bitte benennen am
9. Hat Ihre Stadt eine Stabstelle zur Bearbeitung des demografischen Wandels eingerichtet oder einer bestimmten Abteilung der Kommunalverwaltung diese Aufgabe zugeordnet?
- Stabstelle bitte benennen seit [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#) Jahren
 - zuständige Verwaltungseinheit bitte benennen seit [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#) Jahren
 - Sonstige: bitte benennen seit [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#) Jahren
10. Wenn eine Stabstelle eingerichtet bzw. die Aufgabe einer bestimmten Abteilung zugeordnet wurde, welche Funktionen übernimmt sie (Mehrfachnennungen möglich)?
- Koordination aller kommunalen Aktivitäten im Bereich demografischer Wandel
 - Erstellung von Leitbildern und Konzepten
 - Umsetzung von Maßnahmen
 - Beratung anderer Abteilungen
 - Information der Bürger
 - Sonstiges: [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)
11. Hat Ihre Stadt bereits Konzepte zum Umgang mit dem demografischen Wandel aufgestellt (siehe auch Frage 22)?
- Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr und läuft bis
 - Nein (weiter bei Frage 22)
12. Für welche Bereiche wurden Konzepte in Ihrer Stadt aufgestellt?
- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Integration von Zuwanderern aus dem Ausland | <input type="checkbox"/> Wohnpolitik |
| <input type="checkbox"/> soziale Infrastruktur | <input type="checkbox"/> räumliche/teilräumliche Strukturveränderungen |
| <input type="checkbox"/> Familienpolitik | <input type="checkbox"/> Ver- und Entsorgungsinfrastruktur |
| <input type="checkbox"/> Siedlungsflächenentwicklung | <input type="checkbox"/> Verkehr |
| <input type="checkbox"/> Interkommunale Kooperation | <input type="checkbox"/> Bildung und berufliche Qualifizierung |
| <input type="checkbox"/> Arbeitsmarktentwicklung | <input type="checkbox"/> Sonstiges: |
| <input type="checkbox"/> Wirtschaftsentwicklung | |

Die Fragen 13-21 beziehen sich auf ein Konzept Ihrer Wahl aus Ihrer Stadt.
Für welches Konzept haben Sie sich entschieden?

13. Wie viel Zeit hat die Aufstellung der Konzepte erfordert?

14. Gab es einen konkreten Anlass dafür, dass Ihre Stadt ein bestimmtes Konzept erstellt hat (z. B. Bildung: Anzahl der schulpflichtigen Kinder ist erheblich gesunken)?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

15. Wurde die Bevölkerung bei der Erstellung des Konzeptes beteiligt?

Ja Nein

Wenn ja, in welcher Form?

Bürgerversammlung Einzelgespräche
 Arbeitskreise Sonstiges: Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

16. Hat Ihre Stadt bei der Erstellung des Konzeptes konkrete Erfahrungen anderer Städte einbezogen?

Wählen Sie ein Element aus.

17. Spielten bei der Erstellung des Konzeptes entsprechende Publikationen Dritter eine Rolle?

Ja Nein

Wenn ja, von wem?

EU Anderer Bundesländer
 Bund Anderer Städte
 Eigenes Bundesland Sonstiges:

18. Konnten in dem Konzept vorgesehene Maßnahmen bereits erfolgreich umgesetzt werden (z. B. Schaffung altersgerechten Wohnraums, Zusammenschluss öffentlicher Einrichtungen)?

Wählen Sie ein Element aus.

19. Gab es externe Faktoren (z. B. laufendes Förderprogramm; gesetzliche Verpflichtung zur Bedarfsdeckung), die die Umsetzung von Maßnahmen befördert haben?

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

20. Erfolgt ein Monitoring der Umsetzung des bereits erstellten Konzeptes in Ihrer Stadt?

Wählen Sie ein Element aus.

In welchem Zuständigkeitsbereich liegt das Monitoring?

Wählen Sie ein Element aus.

Sonstige? Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

21. Wie erfolgt das Monitoring?

Wählen Sie ein Element aus.

22. In welchen Bereichen und bis wann plant ihre Stadt Konzepte aufzustellen?

- Integration von Zuwanderern aus dem Ausland bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- soziale Infrastruktur bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Familienpolitik bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Siedlungsflächenentwicklung bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Interkommunale Kooperation bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Arbeitsmarktentwicklung bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Wirtschaftsentwicklung bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Wohnpolitik bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- räumliche/teilräumliche Strukturveränderungen bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Ver- und Entsorgungsinfrastruktur bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Verkehr bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Bildung und berufliche Qualifizierung bis Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Sonstiges: Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

23. Wer hat die Aufstellung von Konzepten in Ihrer Stadt initiiert (Mehrfachnennungen möglich)?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Verwaltungsspitze | <input type="checkbox"/> Bevölkerungsgruppen |
| <input type="checkbox"/> Politische Gremien | <input type="checkbox"/> Private Unternehmen |
| <input type="checkbox"/> Zuständige Stabstelle | <input type="checkbox"/> Vereine |
| <input type="checkbox"/> Stadtplanungsabteilung | <input type="checkbox"/> Sonstige: Klicken Sie hier, um Text einzugeben. |
| <input type="checkbox"/> Wirtschaftsförderung | |

24. Wir würden uns freuen, wenn Sie uns noch eigene Anregungen zu den Ihrer Ansicht nach beachtenswerten Aspekten im Umgang mit dem demografischen Wandel durch Städte zukommen lassen würden.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme.

Wenn Sie Fragen haben, Ihre Ansprechpartnerin ist Brigitte Christ.

christ@geod.tu-darmstadt.de oder Tel.: 06151 16 3241)

Anhang II - Fragebogenauswertung

Frage 1: In welchem Bundesland liegt Ihre Stadt?

Fallstudie	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12	1.13	1.14	1.15	1.16
A													1			
B										1						
C		1														
D	1															
E									1							
F									1							
G										1						
H												1				
I										1						
J															1	
Auswertung	1	1	0	0	0	0	0	0	2	3	0	1	1	0	0	0

Legende:

1.1	Baden-Württemberg
1.2	Bayern
1.3	Berlin
1.4	Brandenburg
1.5	Bremen
1.6	Hamburg
1.7	Hessen
1.8	Mecklenburg-Vorpommern
1.9	Niedersachsen
1.10	Nordrhein-Westfalen
1.11	Rheinland-Pfalz
1.12	Saarland
1.13	Sachsen
1.14	Sachsen-Anhalt
1.15	Schleswig-Holstein
1.16	Thüringen

Frage 2: Wieviele Einwohner zählt Ihre Stadt heute?

Fallstudie	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.10	2.11
A										1	
B					1						
C			1								
D											1
E										1	
F			1								
G			1								
H			1								
I			1								
J	1										
Auswertung	1	0	5	0	1	0	0	0	0	2	1

Legende:

2.1	< 100.000
2.2	100.000-150.000
2.3	150.000-200.000
2.4	200.000-250.000
2.5	250.000-300.000
2.6	300.000-350.000
2.7	350.000-400.000
2.8	400.000-450.000
2.9	450.000-500.000
2.10	500.000-550.000
2.11	550.000-1.000.000

Frage 3: Welchem Gemeindetyp ist Ihre Stadt zuzuordnen?

Fallstudie	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6
A	1					
B	1					
C	1					
D			1			
E						1
F	1					
G	1					
H		1				
I	1					
J	1					
Auswertung	7	1	1	0	0	1

Legende:

- 3.1 Kreisfreie Stadt
- 3.2 Große Kreisangehörige Stadt
- 3.3 Stadtkreis
- 3.4 Kreisstadt
- 3.5 Sonderstatusstadt
- 3.6 Stadt

Frage 4: Wie haben sich die Bevölkerungszahlen in Ihrer Stadt verändert?

Fallstudie	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6
A						1
B						1
C					1	
D				1		
E			1			
F			1			
G		1				
H		1				
I	1					
J	1					
Auswertung	2	2	2	1	1	2

Legende:
 4.3 2
 4.4 4
 4.5 5
 4.6 6

Fallstudie	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8
J	1							
C							1	
F			1					
G		1						
I	1							
H	1							
B						1		
E				1				
A								1
D					1			
Auswertung	3	1	1	1	1	1	1	1

Legende:
 4.2 0
 4.3 1
 4.4 2
 4.5 4
 4.6 6
 4.7 9
 4.8 10

Frage 5:

Wie haben sich im Zeitraum der letzten 5 Jahre folgende Bevölkerungsgruppen verändert?

Kleinkinder unter 3 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.8
A								
B								1
C							1	
D					1			
E					1			
F						1		
G			1					
H				1				
I		1						
J	1							
Auswertung	1	1	1	1	2	1	1	1

Legende

5.1	-7
5.2	-4
5.3	-3
5.4	-1
5.5	3
5.6	4
5.7	5
5.8	8

Kinder zwischen 4 und 6 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7
A							
B					1		
C							1
D						1	
E						1	
F				1			
G			1				
H		1					
I	1						
J					1		
Auswertung	1	1	1	1	2	2	1

Legende

5.1	-8
5.2	-5
5.3	-4
5.4	2
5.5	3
5.6	6
5.7	7

Kinder zwischen 7 und 12 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7
A							
B				1			
C							1
D					1		
E						1	
F				1			
G							
H			1				
I	1						
J		1					
Auswertung	1	1	1	2	1	1	1

Legende

5.1	-12
5.2	-10
5.3	-9
5.4	-4
5.5	-2
5.6	-1
5.7	0

Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
A						
B						1
C				1		
D				1		
E					1	
F			1			
G						
H	1					
I		1				
J		1				
Auswertung	1	2	1	2	1	1

Legende

5.1	-8
5.2	-6
5.3	-4
5.4	-2
5.5	0
5.6	2

Junge Erwachsene zwischen 19 und 25 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
A						
B				1		
C						1
D				1		
E	1					
F					1	
G						
H			1			
I		1				
J			1			
Auswertung	1	1	1	2	1	1

Legende

5.1	3
5.2	4
5.3	6
5.4	9
5.5	11
5.6	13

Erwachsene zwischen 26 und 65 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
A						
B						1
C					1	
D				1		
E			1			
F			1			
G		1				
H		1				
I		1				
J	1					
Auswertung	1	3	2	1	1	1

Legende

5.1	-1
5.2	1
5.3	3
5.4	4
5.5	5
5.6	7

Senioren zwischen 66 und 80 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
A					
B				1	
C					1
D					1
E			1		
F		1			
G	1				
H	1				
I		1			
J					1
Auswertung	2	2	1	1	3

Legende

5.1	-5
5.2	-4
5.3	-2
5.4	-1
5.5	0

Hochbetagte über 80 Jahren

Fallstudie	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6
A						
B						1
C		1				
D		1				
E	1					
F		1				
G						1
H				1		
I					1	
J			1			
Auswertung	1	3	1	1	1	2

Legende

5.1	3
5.2	5
5.3	8
5.4	10
5.5	14
5.6	16

Frage 6: Welche Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung verwenden Sie für aktuelle Planungen?

Fallstudie	6.1a	6.1b	6.1c	6.1d	6.1e	6.1f	6.1g	6.1h	6.1i	6.2a	6.2b	6.2c	6.2d	6.2e	6.2f	6.4a	6.4b	6.5a	6.5b
A			1																
B								1							1				
C				1							1								1
D		1																	
E							1				1								
F					1							1				1			
G	1									1									
H													1					1	
I						1							1						
J									1								1		
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1

Legende:

- 6.1a Eigene aus dem Jahr 2008 für den Zeitraum bis 2020
- 6.1b Eigene aus dem Jahr 2009 für den Zeitraum bis 2025
- 6.1c Eigene aus dem Jahr 2009 für den Zeitraum bis 2029
- 6.1d Eigene aus dem Jahr 2007 für den Zeitraum bis 2020
- 6.1e Eigene aus dem Jahr 2010 für den Zeitraum bis 2025
- 6.1f Eigene aus dem Jahr 2007 für den Zeitraum bis 2025
- 6.1g Eigene aus dem Jahr 2012 für den Zeitraum bis 2025
- 6.1h Eigene aus dem Jahr 2010 für den Zeitraum bis 2020
- 6.1i Eigene aus dem Jahr 2013 für den Zeitraum bis 2030
- 6.2a Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre 2011 für den Zeitraum bis 2030
- 6.2b Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre 2011 und 2012 für den Zeitraum bis 2030 und 2031
- 6.2c Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre 2012 für den Zeitraum bis 2021
- 6.2d Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre 2008 für den Zeitraum bis 2030
- 6.2e Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre 2009 für den Zeitraum bis 2030
- 6.2f Prognose Ihres Bundeslandes aus dem Jahre 2012 für den Zeitraum bis 2030/2050
- 6.3 Prognose des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahre xxx für den Zeitraum bis
- 6.4a Prognose einer privaten Organisation Bertelsmannstiftung (z. B. Bertelsmannstiftung) aus dem Jahre 2011 für den Zeitraum bis 2030
- 6.4b Prognose einer privaten Organisation Gertz Gutsche Rührenapp aus dem Jahre 2013 für den Zeitraum bis 2030
- 6.5a Sonstige: eigene Abschätzung und Anpassung
- 6.5b Sonstige: eigene Schülerprognosen

Frage 7: Welche Bevölkerungsentwicklung wird nach dieser Prognose bis zum o.g. Zeitraum angenommen?

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
A					
B					1
C					
D				1	
E					1
F		1			
G					1
H					
I	1				
J			1		
Auswertung	1	1	1	1	3

Legende

6.1	-5
6.2	-4
6.3	-3
6.4	0
6.5	2

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6
A						
B			1			
C						
D				1		
E						1
F						1
G					1	
H						
I	1					
J		1				
Auswertung	1	1	1	1	1	2

Legende

6.1	-11
6.2	-8
6.3	-6
6.4	-2
6.5	-1
6.6	1
6.7	4

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6
A						
B			1			
C						
D				1		
E						1
F						1
G					1	
H						
I		1				
J	1					
Auswertung	1	1	1	1	1	2

Legende

6.1	-13
6.2	-11
6.3	-6
6.4	-2
6.5	-1
6.6	1

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6
A						
B				1		
C						
D					1	
E						1
F			1			
G						
H						
I	1					
J		1				
Auswertung	1	1	1	1	1	1

Legende

6.1	-23
6.2	-11
6.3	-9
6.4	-7
6.5	1
6.6	5

en

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6
A						
B				1		
C						
D						1
E					1	
F		1				
G						
H						
I	1					
J			1			
Auswertung	1	1	1	1	1	1

Legende

6.1	-25
6.2	-16
6.3	-15
6.4	-8
6.5	1
6.6	3

25 Jahren

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7
A							
B							1
C							
D						1	
E					1		
F	1						
G			1				
H							
I				1			
J		1					
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1

Legende

6.1	-22
6.2	-20
6.3	-14
6.4	-12
6.5	-4
6.6	2
6.7	4

en

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
A					
B			1		
C					
D				1	
E					1
F		1			
G					1
H					
I		1			
J	1				
Auswertung	1	2	1	1	2

Legende

6.1	-5
6.2	-3
6.3	-1
6.4	0
6.5	2

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7
A							
B							1
C							
D	1						
E			1				
F		1					
G						1	
H							
I				1			
J					1		
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1

Legende

6.1	-5
6.2	-1
6.3	0
6.4	3
6.5	8
6.6	9
6.7	46

Fallstudie	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7
A							
B	1						
C							
D		1					
E				1			
F			1				
G							1
H							
I					1		
J						1	
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1

Legende

6.1	3
6.2	18
6.3	22
6.4	29
6.5	39
6.6	43
6.7	47

Frage 8: Hat Ihre Stadt bei der Thematisierung möglicher Auswirkungen des demographischen Wandels neben den zuvor angesprochenen Prognosen auch auf die Expertise externer Experten zurückgegriffen – und zwar von

Fallstudie	8.1a	8.1b	8.2	8.3a	8.3b	8.4a	8.4b	8.4c	8.4d
A									
B									
C						1			
D	1		1						
E								1	
F									
G				1					
H									
I					1		1		
J		1							1
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Legende:

- 8.1a Einzelne Personen Prof. Dr. Lehr am xxx
- 8.1b Einzelne Personen Dr. Winfried Kösters im April 2012
- 8.2a Universitäre Einrichtungen TU München am xxx
- 8.3a Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen Institut Arbeit und Technik am 2009
- 8.3b Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen z.B. Bertelsmann-Stiftung Neues Altern in Städten am -2005
- 8.4a Beratungsunternehmer Bertelmannstiftung am xxx
- 8.4b Beratungsunternehmer z.B. INWIS - Handlungskonzept Wohnen 2015 am -2005
- 8.4c Beratungsunternehmer Gewos und PROGNOSE AG am 2012 und 2008
- 8.4d Beratungsunternehmer Gertz Gutsche Rührenapp am 2012 und 2013

Frage 9: Hat Ihre Stadt eine Stabstelle zur Bearbeitung des demografischen Wandels eingerichtet oder einer bestimmten Abteilung der Kommunalverwaltung diese Aufgabe zugeordnet?

Fallstudie	9.1	9.2a	9.2b	9.2c	9.2d	9.2e	9.2f	9.2g	9.2h	9.3
A										
B									1	
C				1						
D			1							
E					1					
F							1			
G		1								
H								1		
I						1				
J						1				
Auswertung	0	1	1	1	1	2	1	1	1	0

Legende:

- 9.1 Stabstelle xxx seit xxx Jahren
- 9.2a zuständige Verwaltungseinheit FB Stadtplanung/Generelle Planung seit 2008
- 9.2b zuständige Verwaltungseinheit Demografischer Wandel im Haupt- und Personalamt (davor Projekt) seit 2 Jahren
- 9.2c zuständige Verwaltungseinheit Amt für Stadtentwicklung seit 2 Jahren
- 9.2d zuständige Verwaltungseinheit Stadtentwicklung
- 9.2e zuständige Verwaltungseinheit dezernatsweise organisiert Sonderthematik seit 2005
- 9.2f zuständige Verwaltungseinheit Bereich Stadtentwicklung, seit 2005
- 9.2g zuständige Verwaltungseinheit Entwicklungsplanung, Statistik seit 2007
- 9.2h zuständige Verwaltungseinheit Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik seit 2001
- 9.2i zuständige Verwaltungseinheit dezentrale Steuerungsunterstützung seit zwei Jahren
- 9.3 Sonstige: seit xxx Jahren

Frage 10: Wenn eine Stabstelle eingerichtet bzw. die Aufgabe einer bestimmten Abteilung zugeordnet wurde, welche Funktionen übernimmt sie?

Fallstudie	10.1	10.2	10.3	10.4	10.5	10.6a	10.6b	10.6c
A								
B		1		1	1			1
C	1	1		1	1			
D	1	1	1	1		1		
E	1	1		1	1		1	
F		1		1	1			
G	1	1	1	1	1			
H								
I								
J	1	1		1				
Auswertung	5	7	2	7	5	1	1	1

Legende:

- 10.1 Koordination aller kommunalen Aktivitäten im Bereich demografischer Wandel
- 10.2 Erstellung von Leitbildern und Konzepten
- 10.3 Umsetzung von Maßnahmen
- 10.4 Beratung anderer Abteilungen
- 10.5 Information der Bürger
- 10.6a Sonstiges: Information der Bürger über die Bezirksvorsteher
- 10.6b Sonstiges: Erstellung kleinräumiger Bevölkerungsprognosen
- 10.6c Sonstiges: Leitung einer interdisziplinären AG Demografie, tagt 2 x im Jahr, ist verwaltungsweit aufgestellt, verschiedene Fachämter sind vertreten

Frage 11: Hat Ihre Stadt bereits Konzepte zum Umgang mit dem demografischen Wandel aufgestellt (siehe auch Frage 22)?

Fallstudie	11.1a	11.1b	11.1c	11.1d	11.1e	11.1f	11.1g	11.1h	11.1i	11.1j	11.2
A			1								
B									1		
C				1							
D		1									
E							1				
F					1						
G	1										
H								1			
I						1					
J											1
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Legende:

- 11.1a Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2008 und läuft bis
- 11.1b Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2006 und läuft bis 2007
- 11.1c Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2009 und läuft bis 2020
- 11.1d Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2005 und läuft bis 2025
- 11.1e Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2007 und läuft bis
- 11.1f Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr Mitte des letzten Jahrzehnts und läuft bis Daueraufgabe
- 11.1g Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2005 und bis 2015
- 11.1h Ja
- 11.1i Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2008 und bis fortlaufend
- 11.1j Ja (weiter bei Frage 12) ab dem Jahr 2005 fortlaufend
- 11.2 Nein (weiter bei Frage 22)

Frage 12: Für welche Bereiche wurden Konzepte in Ihrer Stadt aufgestellt?

Fallstudie	12.1	12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.7	12.8	12.9	12.10	12.11	12.12	12.13a	12.13b	12.13c
A	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
B	1							1	1					1	
C		1		1	1			1			1				
D	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1			
E	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
F	1		1	1	1	1						1			
G	1	1	1	1			1	1	1		1	1			
H	1			1	1				1				1		
I	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			
J				1				1	1		1	1			1
Auswertung	8	6	6	9	6	3	4	8	8	4	7	7	3		

Legende:

- 12.1 Integration von Zuwanderern aus dem Ausland
- 12.2 soziale Infrastruktur
- 12.3 Familienpolitik
- 12.4 Siedlungsflächenentwicklung
- 12.5 Interkommunale Kooperation
- 12.6 Arbeitsmarktentwicklung
- 12.7 Wirtschaftsentwicklung
- 12.8 Wohnpolitik
- 12.9 räumliche/teilräumliche Strukturveränderungen
- 12.10 Ver- und Entsorgungsinfrastruktur
- 12.11 Verkehr
- 12.12 Bildung und berufliche Qualifizierung
- 12.13a Sonstiges: Freiraumentwicklungsprogramme, Seniorenkonzept, städtebauliches Konzept, Bäderkonzept
- 12.13b Sonstiges: das 2008 einstimmig beschlossene Handlungskonzept zum demografischen Wandel bildet Grundlage und Rahmen
- 12.13c Sonstiges: Seniorenpolitik

Frage 13: Wie viel Zeit hat die Aufstellung der Konzepte erfordert?

Fallstudie	13.1	13.2	13.3	13.4
A			1	
B		1		
C				1
D		1		
E			1	
F				1
G				1
H				1
I			1	
J				1
Auswertung	0	2	3	5

Legende:

- 13.1 innerhalb von 6 Monaten
- 13.2 innerhalb eines Jahres
- 13.3 innerhalb von zwei Jahren
- 13.4 länger als zwei Jahre

Frage 14: Gab es einen konkreten Anlass dafür, dass Ihre Stadt ein bestimmtes Konzept erstellt hat (z. B. Bildung: Anzahl der schulpflichtigen Kinder ist erheblich gesunken)?

Fallstudie	14.1	14.2	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7	14.8	14.9	14.10
A				1						
B									1	
C					1					
D			1							
E							1			
F		1								
G	1									
H								1		
I						1				
J										1
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Legende:

- 14.1 nein
- 14.2 keine Angaben
- 14.3 Beim damaligen Oberbürgermeister reifte der Gedanke, die einzelnen Fachkonzepte und Strategien durch eine gemeinsame Strategie zusammenzubinden, um Synergieeffekte zu erzielen und einen gemeinsamen
- 14.4 Grundlage für eine integrierte Stadtentwicklung in XY schaffen
Integriertes Stadtentwicklungskonzept als Bedingung des Freistaats für die Vergabe von Fördermitteln
- 14.5 Engpässe bei Wohnbauflächen, Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung
- 14.6 Stadt XY als ehemals montangeprägte Bergbaustadt durch einen tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel in nahezu allen Daseinsgrundbereichen negativ betroffen. Bis Mitte der 1990er Jahre durch Zuzüge aus den neuen Ländern und Aussiedler noch überformt, stehen seitdem vorrangig neue Konzepte für einen demographiegerechten nachhaltigen Umgang mit Schrumpfungsprozessen im Mittelpunkt.
- 14.7 Abwanderung von Familien ins Umland war ein Anlass für prognos-Gutachten 2008
Lokaler Integrationsplan 2008 unter anderem Reaktion auf die kontinuierlich wachsenden Zahl der Einwohnerinnen mit Migrationshintergrund
- 14.8 Beschäftigung mit Fragen des demografischen Wandels führte u.a. dazu, ein Stadtentwicklungskonzept zu erarbeiten, das speziell aus diesen Fragestellungen abgeleitet wurde. Die Untegrationsleitlinien sowie das Freiraumentwicklungskonzept waren bereits vorher auch unter Beachtung des demografischen Wandels erstellt worden. Die oben angegebene Dauer der Aufstellung bezieht sich auf alle bisher vorliegenden Konzepte.
Das Stadtentwicklungskonzept wurde in gut einem Jahr erarbeitet
- 14.9 Das Handlungskonzept zum demografischen Wandel in Münster wurde von der Verwaltung initiiert und versteht sich als aktives Instrument, nicht reaktiv, sondern präventiv. Es formuliert den Handlungsrahmen, definiert ein Leitbild, zeigt die demografische Biografie und Stabdortbestimmung für Münster auf und formuliert Handlungsaufträge, die bereits umgesetzt sind oder sich in der Umsetzung befinden
- 14.10 Sinkende Bevölkerungszahlen, Verschiebung der Alterskohorten, Veränderte Bedarfe auf dem Wohnungsmarkt

Frage 15: Wurde die Bevölkerung bei der Erstellung des Konzeptes beteiligt?

Fallstudie	15.1	15.2
A	1	
B	1	
C	1	
D		
E	1	
F	1	
G		1
H	1	
I	1	
J		1
Auswertung	7	2

Legende:
15.2 nein

Wenn ja, in welcher Form?

Fallstudie	15.1	15.2	15.3	15.4a	15.4b	15.4c
A	1		1	1		
B						1
C		1	1		1	
D						
E	1	1				
F	1					
G						
H	1	1	1			
I	1	1	1			
J						
Auswertung	5	4	4	3	1	1

Legende:

- 15.1 Bürgerversammlung
- 15.2 Arbeitskreise
- 15.3 Einzelgespräche
- 15.4 Sonstiges
- 15.4a Sonstiges: Ausstellungen, Stadtteilforen, Stadtwerkstatt
- 15.4b Sonstiges: Beteiligungsverfahren, z.B. Planungszellen
- 15.4c Sonstiges: bei der Erarbeitung waren Senioren und Jugendrat beteiligt, vor Beschlussfassung gab es ein öffentliches Hearing, im Nachgang eine bürgerorientierte Broschüre

Frage 16: Hat Ihre Stadt bei der Erstellung des Konzeptes konkrete Erfahrungen anderer Städte einbezogen?

Fallstudie	16.1	16.2	16.3
A	1		
B		1	
C		1	
D	1		
E	1		
F		1	
G			
H	1		
I	1		
J	1		
Auswertung	6	3	0

Legende:

- 16.1 ja
- 16.2 nein
- 16.3 ja, aber erfolglos

Publikationen Dritter eine Rolle?

Fallstudie	17.1	17.2
A	1	
B	1	
C	1	
D	1	
E	1	
F	1	
G	1	
H	1	
I	1	
J	1	
Auswertung	10	0

Legende:
 17.1 ja
 17.2 nein

Wenn ja, von wem?

Fallstudie	17.1	17.2	17.3	17.4	17.5	17.6a	17.6b
A			1				
B						1	
C					1		
D		1	1		1		
E		1	1				
F		1	1		1	1	
G	1	1	1	1	1		
H		1	1	1	1		1
I	1	1	1	1	1		
J			1				
Auswertung	2	6	8	3	6	3	1

Legende:

- 17.1 EU
- 17.2 Bund
- 17.3 Eigenes Bundesland
- 17.4 Andere Bundesländer
- 17.5 Andere Städte
- 17.6 Sonstiges
- 17.6a Sonstiges: Difu, BiB, DST, Bertelsmannstiftung, Prognos
- 17.6b wissenschaftliche Publikationen

Frage 18: Konnten in dem Konzept vorgesehene Maßnahmen bereits erfolgreich umgesetzt werden (z. B. Schaffung altersgerechten Wohnraums, Zusammenschluss öffentlicher Einrichtungen)?

Fallstudie	18.1	18.2
A	1	
B	1	
C	1	
D	1	
E	1	
F	1	
G	1	
H	1	
I	1	
J	1	
Auswertung	10	0

Legende:

18.1 ja
18.2 nein

Frage 19: Gab es externe Faktoren (z. B. laufendes Förderprogramm; gesetzliche Verpflichtung zur Bedarfsdeckung), die die Umsetzung von Maßnahmen befördert haben?

Fallstudie	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	19.7	19.8	19.9	19.10
A			1							
B										1
C				1						
D		1								
E							1			
F					1					
G	1									
H								1		
I						1				
J									1	
Auswertung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Legende:

- 19.1 Interreg Ivb NWE
- 19.2 Förderprogramm "Soziale Stadt", "Freiwilligendienste aller Generationen", u. a.
- 19.3 Städtebauförderung, Fachförderung des Freistaates Sachsen
- 19.4 Rechtsanspruch Kinderbetreuung
- 19.5 Konversionsflächen und Wohnungen nach dem Abzug der britischen Streitkräfte, Bildungsinitiative des Bundes: Lernen vor Ort, Kindertagesbetreuungsgesetz
- 19.6 Gesamte Förderprogrammspektrum Städtebau- / Soziales etc.
- 19.7 Förderprogramm
- 19.8 Gesetzesvorlage zum Ausbau von Krippenplätzen
- 19.9 ja
- 19.10 nein

Frage 20: Erfolgt ein Monitoring der Umsetzung der bereits erstellten Konzepte in Ihrer Stadt?

Fallstudie	20.1	20.2	20.3	20.4	20.5
A	1				
B	1				
C				1	
D		1			
E	1				
F	1				
G		1			
H		1			
I			1		
J					
Auswertung	4	3	1	1	0

Legende:
 20.1 ja
 20.2 nein
 20.3 Beginn der Aufstellung 2013
 20.4 in Aufstellung
 20.5 kurz vor Beschlussfassung

In welchem Zuständigkeitsbereich liegt das Monitoring?

Fallstudie	20.1	20.2	20.3	20.4a	20.4b	20.4c	20.4d	20.4e	20.4f	20.5
A		1								
B		1	1					1		
C					1					
D				1						
E							1			
F										1
G										1
H										1
I						1				
J									1	
Auswertung	0	2	1	1	1	1	1	1	1	3

Legende:
 20.1 eigene Stabstelle
 20.2 Stadtplanungsabteilung
 20.3 Regionalplanabteilungsabteilung
 20.4 sonstiges
 20.5 keine Angabe
 20.4a Sonstiges: Teilbereiche: Kinderfreundliches Stuttgart und Integration
 20.4b Sonstiges: Teilbereiche: Amt für Stadtentwicklung, Fachämter
 20.4c Sonstiges: Teilbereiche: Dezernatsweise organisierte Zuständigkeit, Kopplung in Sonderprojekten
 20.4d Sonstiges: bei der betroffenen Fachabteilung
 20.4e Sonstiges: Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik
 20.4f Sonstige: zuständige Fachdienste

Frage 21: Wie erfolgt das Monitoring?

Fallstudie	21.1	21.2	21.3	21.4
A		1		
B				1
C			1	
D			1	
E	1			
F				
G				
H				
I		1		
J	1			
Auswertung	2	2	2	1

Legende:

- 21.1 fortlaufend
- 21.2 in bestimmten zeitlichen Abständen
- 21.3 zu bestimmten Zeitpunkten
- 21.4 Darstellung der kleinräumigen Entwicklung - bildet die soziodemografische Entwicklung ab

Frage 22: In welchen Bereichen und bis wann plant ihre Stadt Konzepte aufzustellen?

Fallstudie	22.1a	22.1b	22.2a	22.2b	22.3	22.4a	22.4b	22.5	22.6	22.7a	22.7b	22.8a	22.8b	22.8c	22.9
A															
B														1	
C	1					1									
D															
E															
F	1											1			
G															
H				1								1			
I		1	1		1		1	1	1	1			1		1
J	1			1		1					1	1			
Auswertung	3	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	3	1	1	1

Fallstudie	22.9b	22.10	22.11a	22.11b	22.11c	22.11d	22.12a	22.12b	22.12c	22.13a	22.13b	22.13c	22.13d	22.13e
A														
B														
C			1				1				1			
D									1					
E														
F				1				1				1		
G														
H						1							1	
I		1			1									
J	1			1					1					1
Auswertung	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Legende:

- 22.1a Integration von Zuwanderern aus dem Ausland bis 2014
- 22.1b Integration von Zuwanderern aus dem Ausland laufend
- 22.2a soziale Infrastruktur laufend
- 22.2b soziale Infrastruktur bis 2014
- 22.3 Familienpolitik laufend
- 22.4a Siedlungsflächenentwicklung bis 2014
- 22.4b Siedlungsflächenentwicklung laufend
- 22.5 Interkommunale Kooperation laufend
- 22.6 Arbeitsmarktentwicklung laufend
- 22.7 Wirtschaftsentwicklung laufend
- 22.7b Wirtschaftsentwicklung bis 2014
- 22.8a Wohnpolitik bis 2014
- 22.8b Wohnpolitik laufend
- 22.8c Wohnpolitik bis 2013
- 22.9a räumliche/teilräumliche Strukturveränderungen laufend
- 22.9b räumliche/teilräumliche Strukturveränderungen bis 2014
- 22.10 Ver- und Entsorgungsinfrastruktur laufend
- 22.11a Verkehr bis 2014
- 22.11b Verkehr bis 2013
- 22.11c Verkehr laufend
- 22.11d Verkehr
- 22.12a Bildung und berufliche Qualifizierung bis 2015
- 22.12b Bildung und berufliche Qualifizierung bis 2014
- 22.12c Bildung und berufliche Qualifizierung bis 2013
- 22.13a Sonstiges: Die meisten Bereiche berücksichtigen bei Ihren Konzepten den Demografischen Wandel
- 22.13b Sonstiges:Armutsbekämpfung, Seniorenpolitisches Gesamtkonzept
- 22.13c Älter werden in Osnabrück 2014
- 22.13d Masterplan Gewerbe- und Industrieentwicklung 2014
- 22.13e Altenplan 2014

Frage 23: Wer hat die Aufstellung von Konzepten in Ihrer Stadt initiiert?

Fallstudie	23.1	23.2	23.3	23.4	23.5	23.6	23.7	23.8	23.9a	23.9b
A	1	1		1						
B				1						
C		1							1	
D	1	1	1	1	1					
E	1	1		1						
F	1		1			1				
G				1						
H	1	1		1						
I	1	1		1		1	1	1		
J	1	1		1						1
Auswertung	7	7	2	8	1	2	1	1	2	1

Legende:

- 23.1 Verwaltungsspitze
- 23.2 Politische Gremien
- 23.3 Zuständige Stabstelle
- 23.4 Stadtplanungsabteilung
- 23.5 Wirtschaftsförderung
- 23.6 Bevölkerungsgruppen
- 23.7 Private Unternehmen
- 23.8 Vereine
- 23.9 Sonstiges
- 23.9a Sonstige: Fachämter
- 23.9b Sonstige: fachlich zuständige fachdienste

Frage 24: Wir würden uns freuen, wenn Sie uns noch eigene Anregungen zu den Ihrer Ansicht nach beachtenswerten Aspekten im Umgang mit dem demografischen Wandel durch Städte zukommen lassen würden.

Fallstudie	24.1	24.2	24.3	24.4	24.5	24.6	24.7
A			1				
B	1						
C				1			
D		1					
E	1						
F							1
G	1						
H						1	
I					1		
J	1						
Auswertung	4	1	1	1	1	1	1

Legende:

- 24.1 keine Angabe
- 24.2 Der demografische Wandel vollzieht sich vor Ort in den Bezirken oder Stadtteilen. Aus diesem Grund empfehlen wir, die demografischen Herausforderungen auch dezentral vor Ort zu lösen.
- 24.3 Demographischer Wandel ist eine zentrale Rahmenbedingung von Stadtentwicklung und sollte als solche auch im Rahmen integrierter Stadtentwicklung mit behandelt werden.
- 24.4 Der Umgang mit dem demographischen Wandel ist eine Daueraufgabe der planenden Verwaltung, insbesondere der Stadtentwicklungsplanung. Bei mehr als einem Konzept sind die Fragen 13 bis 21 nicht mehr eindeutig zu beantworten.
- 24.5 In fast allen Diskussionen zum demographischen Wandel geht es vorrangig um das Verhindern negativer Veränderungsprozesse. Die möglichen positiven Wirkungen eines qualitativen Schrum- pfungsprozesses' vor allem in Richtung auf Umwelt, Ressourcenverbrauch, Wiederherstellung von Grünräumen auf Gewerbebrachen oder Konversionsflächen, die Wiederentdeckung des (E)Rades im Bereich Verkehr seien hier nur beispielhaft angeführt.
- 24.6 Fortschreibung z.B. des Integrationskonzeptes und des Stadtentwicklungskonzeptes geplant. Überlegungen für ein Monitoring.
- 24.7 Ein Demographiemonitoring wird als m.E. wichtige Maßnahme nicht abgefragt

Anhang III - Interviewleitfaden

Leitfaden zum Experteninterview

Vorbemerkung

Das Ziel der Forschung besteht darin herauszufinden, wie flexible Konzepte in Bezug auf den demografischen Wandel in Städten impliziert werden können. Das Ziel des Interviews ist es, die bisherige Handhabung von Konzepten zu erfahren, sowie ein Hinarbeiten Richtung flexibler Konzepte herauszufinden.

Die Ergebnisse werden anonymisiert.

Besteht Einverständnis mit einer Tonbandaufnahme?

1. Einordnung des Interviewpartners

Beschreiben Sie Ihre Tätigkeit/ Aufgabenbereich in Bezug auf die Anpassung an den demografischen Wandel in Ihrer Stadt.

(z.B. kurzer Einblick, wo der Partner einzuordnen ist – Stadtplaner, Verwaltungstechnischer Angestellter, Bedeutung der Position, Einbindung bei Konzepten)

2. Konzepte in der Stadt

In Ihrer Stadt werden vielfältige Maßnahmen in verschiedenen Themenbereichen entwickelt. Wie wurden und werden Veränderungen, die zu einem anderen Ausgangspunkt führen, wahrgenommen und wo liegt die Zuständigkeit?

(z.B. Monitoring – wie erfolgt es, wie werden Veränderungen wahrgenommen)

3. Flexible Konzepte

Es fällt auf, dass die Konzentration der Maßnahmen in Ihrer Stadt auf der Bezirksebene liegt. Wie schätzen Sie die Dynamik, also Veränderbarkeit, der Maßnahmen auf Bezirks- und Stadtebene (Stadtplanungsamt) ein?

(z.B. ist auf Stadtebene keine Flexibilität gegeben, wenn ja, warum nicht, woran liegt ggf. Dynamik auf Bezirksebene begründet)

Worauf ist Ihrer Meinung nach bei flexiblen Konzepten zu achten?

(z.B. wo liegt die Zuständigkeit, wäre dies nur für bestimmte Themenfelder möglich und bswp. für stadtplanerische Bereich nicht umsetzbar, wird das Problem der Flexibilität nur in der Aufstellung gesehen oder auch bei der Umsetzung der Maßnahmen)

4. Abschluss

Wurden Aspekte nicht berücksichtigt, die Sie jedoch für wichtig erachten?

Anhang IV - Stakeholderanalyse

Stakeholder-Profil

Stakeholder	Beschreibung	Status	Erwartungen	vom Projekt	an das Projekt	Macht und Einfluss	Bemerkung	Erwartbare Konflikte	Bemerkung
Leiter der Projektgruppe	Neutrale Person, Moderator der Gruppe, Behält Überblick	intern		Kurze Aufstellungszeit, reibungsloser Ablauf	schnelle Entscheidungen		Für den Entscheidungsprozess wichtig, Wahrung der Neutralität		
Bürgermeister	Großen Einfluss, Entscheidungsorgan	intern		Kurze Aufstellungszeit, schnelle Umsetzung von Maßnahmen	Zufriedenstellen der Wahlgemeinschaft, kurzfristige Umsetzung		Entscheidungsorgan, ggf. einheimisch, hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung, gute Verbindung zu Unternehmen und internen Mitarbeitern		kurzfristige Umsetzung von Maßnahmen, Prioritätenänderung, Unterstützer oder Gegner, je nach Ergebnislage
Politikvertreter	Großen Einfluss	intern		Kurze Aufstellungszeit, Einhaltung eines Handlungsspielraumes, schnelle Umsetzung von Maßnahmen	Zufriedenstellen der Wahlgemeinschaft, kurzfristige Umsetzung				kurzfristige Umsetzung von Maßnahmen, Prioritätenänderung, Unterstützer oder Gegner, je nach Ergebnislage
Fraktionen/ Rat	Großen Einfluss	intern		Kurze Aufstellungszeit, Einhaltung eines Handlungsspielraumes, schnelle Umsetzung von Maßnahmen	Zufriedenstellen der Wahlgemeinschaft, kurzfristige Umsetzung		einheimisch, hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung, gute Verbindung zu Unternehmen und internen Mitarbeitern, hohen Einfluss		kurzfristige Umsetzung von Maßnahmen, Prioritätenänderung, Unterstützer oder Gegner, je nach Ergebnislage
Stadtentwicklung		intern		Inhaltlich ganzheitliches Konzept mit konkreten Maßnahmen	Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, mittel- bis langfristige Umsetzungen, keine starre Umsetzung von Zielen		Koordination des Prozesses		mittel- bis langfristige Umsetzungen, Beibehaltung eines roten Fadens, personelle Überforderung
Statistikabteilung	Input bezüglich Monitoring	intern		wenig Zeitaufwand bei Engpässen			Lieferung wichtiger Informationen zur Entwicklung		Überlastung durch andere Aufgaben, Vorhandensein unvollständiger Daten
Finanzverwaltung	Input zu Finanzierungsmöglichkeiten und der finanziellen Situation	intern		kostengünstige Erstellung	Günstige Lösungsmöglichkeiten		Lieferung wichtiger Informationen der finanziellen Situation		ggf. Ressortdenken
Kultus- und Sozialdezernent/ Sozialamt	Input bezüglich sozialer Entwicklungen	intern		Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der sozialen Belange		Lieferung wichtiger Information der Zusammensetzung der Bevölkerung		ggf. Ressortdenken
Vertreter für Menschen mit Migrationshintergrund	Input bezüglich sozialer Entwicklungen	intern		Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der Belange von Menschen mit Migrationshintergrund		Lieferung wichtiger Information der Zusammensetzung der Bevölkerung		ggf. Ressortdenken

Büro für Gleichstellung	Input bezüglich sozialer Entwicklungen	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der Belange von Frauen	Lieferung wichtiger Information der Zusammensetzung der Bevölkerung	ggf. Ressortdenken
Jugendamt	Input bezüglich sozialer Entwicklungen	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der Belange der Jugend	Entwicklung der Jugend/ Kinder	ggf. Ressortdenken
Wohnungsamt	Input zur Wohnungssituation	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Wohnungsangebot vorhanden, Lösung von Leerständen	Entwicklung der Wohnungssituation	ggf. Ressortdenken
Immobilienmanagement/ Wohnbauförderungsamt	Input zur Wohnungssituation	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Neue Wohnbauvorhaben, Vermarktung bestehender Immobilien	Entwicklung der Wohnungssituation	ggf. Ressortdenken
Tiefbauamt	Input zur Infrastruktursituation	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Lösungsmöglichkeiten bei Infrastrukturengpässen oder Überdimensionierung	Entwicklung von Infrastrukturvorhaben	ggf. Ressortdenken
Sportamt	Input zur Freizeitsituation	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der Belange für Freizeiteinrichtungen für alle Gruppen	Entwicklung der Freizeitaktivitäten	ggf. Ressortdenken
Personalamt	Input zur personellen Entwicklung	intern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der Belange neuer Personaleinstellungen	Entwicklung des Personals, Personaleinsatz	ggf. Ressortdenken
Regionalverband	Input zu regionalen Entwicklungen	extern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Einbezug regionaler Entwicklungen/ Faktoren	Regionale Einflussnahme	Umsetzung prioritär regionalplanerischer Aspekte
Bürger/ Bürgerinnen	Input zu internen Schwierigkeiten in Quartieren	extern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Beachtung der Belange im Quartier	Annahme/Verweigerung von Maßnahmen, Unzufriedenheit, Freiwilligenarbeit und Engagement	Unterstützer oder Gegner, je nach Ergebnislage
Vereine	Einbringen von einzelnen Faktoren	extern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel			Unterstützer oder Gegner, je nach Ergebnislage
Unternehmen	Finanzierungsmöglichkeit von Projekten/ Maßnahmen	extern	Umsetzung von gewünschten Maßnahmen, Anpassung an den demografischen Wandel	Imageverbesserung	ggf. Kappung finanzieller Unterstützung	Unterstützer oder Gegner, je nach Ergebnislage