

## Das Ganze im Blick:

### Prozesse ressortübergreifend gestalten

*Ingo Neumann und Thorsten Wiechmann, Technische Universität Dresden / Carsten Große Starmann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh / Kerstin Schmidt, demographie lokal, Minden*

Stand: Februar 2008

Patentlösungen zur Gestaltung des demographischen Wandels gibt es nicht. Jede Kommune ist anders: Die unterschiedlichen Ausgangslagen und daraus resultierende Entwicklungen des demographischen Wandels führen in den Städten und Gemeinden der Bundesrepublik zu einem sehr heterogenen Portfolio an Herausforderungen. In diesem Sinne ist jede Kommune gefordert, eigene differenzierte Handlungsstrategien zu entwickeln, die sich an den spezifischen regionalen Gegebenheiten orientieren und die unterschiedlichen Akteure der lokalen Gemeinschaft einbeziehen.

In einem Aspekt sind jedoch alle Kommunen gleich: Die Effekte des demographischen Wandels – von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen über die Veränderung der Altersstruktur bis hin zu Wanderungsbewegungen – überlagern sich und bedingen vor Ort eine ausgesprochen komplexe Dynamik. Im bewussten und professionellen Umgang mit dieser Komplexität und den Herausforderungen vor Ort liegen dabei wichtige Erfolgsfaktoren. Weil nahezu alle kommunalen Handlungsfelder von den Auswirkungen des demographischen Wandels betroffen sind, erfordert die Gestaltung der Folgen ein strategisches und langfristig orientiertes Gesamtkonzept. Neben einer inhaltlich orientierten Arbeit ist eine klare Fokussierung auf die kommunalen Prozesse notwendige Grundlage für dieses Vorgehen. Dabei kommt es darauf an, die Veränderungsprozesse ressort-übergreifend zu gestalten.

In den kleineren Kommunen liegt der Schwerpunkt darauf, Lösungen in einzelnen Politikfeldern (Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, Kinder- und Familienfreundlichkeit usw.) zu entwickeln und umzusetzen. In den Großstädten steht darüber hinaus die Umsetzung eines ressortübergreifenden Gesamtkonzeptes und somit die prozessuale Entwicklung und Anwendung von integrierten Strategien auf der Agenda. Denn ganz entscheidend ist es, die Fachressorts der Kommunen mit ihren – auch externen – Akteuren einzubinden, das Know-how zu bündeln und dies in eine gemeinsame, zukunftsweisende und demographierobuste Stadtpolitik einfließen zu lassen.

Dieser Beitrag sensibilisiert für die Wichtigkeit dieser Fragestellungen und zeigt mögliche Vorgehensweisen auf. Zunächst wird ein Strategiezyklus beschrieben, der von der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit kommunalen Praktikern für die Städte und Gemeinden im demographischen Wandel erarbeitet und mit dem Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden weiterentwickelt wurde. Hier fließen die Erfahrungen ein, die in der umfangreichen Prozessbegleitung von Kommunen gesammelt wurden.

Im Landkreis Osnabrück wurde bereits ein strategisches Gesamtkonzept entwickelt. Von

diesem Beispiel wird in der Veröffentlichung „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“<sup>1</sup> berichtet. Zudem ist beispielhaft dargestellt, wie der Landkreis seinen kreisangehörigen Gemeinden mithilfe von Portfolios erste konkrete Handlungsoptionen im Umgang mit dem demographischen Wandel aufzeigt.

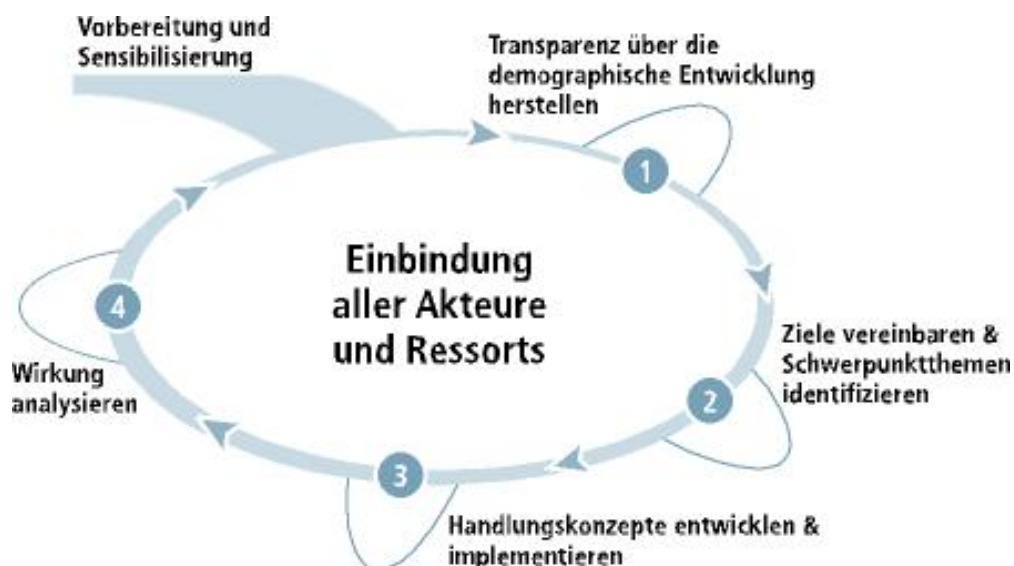
## Demographie strategisch gedacht – fünf Schritte auf dem Weg zum Erfolg

Der Strategiezyklus<sup>2</sup> unterscheidet für die Gestaltung der Folgen des demographischen Wandels vor Ort fünf Phasen.

Die Länge des Zyklus sollte sich an der Dynamik des – wirtschaftlichen, sozialen und demographischen – Wandels in der Kommune orientieren. Je dynamischer der Wandel und je häufiger die vergangenen, aktuellen und zukünftig erwarteten Strukturbrüche, desto kürzer sollten die Zyklen verlaufen und desto erfahrungsbasierter sollte der Zukunftsdialog organisiert werden. Je schwächer und konstanter der Wandel, desto intensiver können die Analyse, die Reflexion und Optimierung der Maßnahmen und die Erfolgskontrolle erfolgen. In der Regel und aus ganz pragmatischen Erwägungen ist es wichtig, dass sich der Zyklus am Haushaltsjahr orientiert.

### Strategiezyklus:

Strategiethema Nr. 1 für die Zukunft vor Ort: Demographischer Wandel



<sup>1</sup> Esche, Andreas, Carsten Große Starmann und Kerstin Schmidt (Hrsg.): „Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden“. Gütersloh 2005.

<sup>2</sup> Er wurde abgeleitet aus dem Modell „Kompass“ der Bertelsmann Stiftung, einem kommunalen Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung.

## Phase 1: Vorbereitung und Sensibilisierung

Ein so wichtiges, aber auch komplexes Thema wie der demographische Wandel können die Kommunalverwaltungen nicht alleine bewältigen. Hier braucht es breit angelegte Netzwerke und stabile Partnerschaften in der Kommune, um im Sinne der Zukunftsgestaltung zu guten und tragfähigen Veränderungen zu kommen. Denn entscheidend ist das Handeln und das Zusammenspiel der gesellschaftlichen Kräfte vor Ort: der Familien, der Unternehmer, der Vereine und Verbände, der Kirchen, der sozialen Träger usw.

Der erste Schritt zu einer themenbezogenen Einbindung dieser Akteursgruppen ist eine Sensibilisierung für die Thematik. Hier kommt es darauf an, den demographischen Wandel mit seinen Auswirkungen für die Kommune offensiv zu thematisieren und Betroffenheit zu erzeugen. Die Verantwortlichen (Bürgermeister, Verwaltungsvorstände) müssen klar signalisieren, dass hier ein langfristiger Akzent in der Ausrichtung des kommunalen Handelns gesetzt werden soll. Die kommunale Gestaltung des demographischen Wandels ist Chefsache – hier bietet sich eine erste Gelegenheit, das zu dokumentieren.

Konkret empfehlen wir den Kommunen z. B. die Durchführung einer Auftaktveranstaltung, bei der die wichtigen und thematisch relevanten lokalen Akteure informiert und sensibilisiert werden. Dazu ist es oft hilfreich, auch Experten von außen einzubinden und für Impulsvorträge zu gewinnen.

Ziele dieser Phase:

- lokale Akteure sensibilisieren
- eine positive Aufbruchstimmung erzeugen
- Partner und Verbündete für die Gestaltung der Prozesse gewinnen
- erste Strukturen für die weitere Arbeit schaffen

Zwei Punkte sind für die Gestaltung des weiteren Prozesses von entscheidender Bedeutung:

### 1. Akteursportfolio

Prozessorientiertes Arbeiten erfordert gute und belastbare Strukturen. Darüber hinaus ist es aber besonders wichtig, auch die richtigen Akteure der Kommune darin einzubinden, um zu Erfolgen zu kommen. Bereits zu Beginn des Prozesses sollte ein erstes Akteursportfolio erarbeitet werden, das die Personen umfasst, die bei der Gestaltung des demographischen Wandels in der Kommune bedeutsam sind – als handelnde Akteure, Multiplikatoren, Verbündete, aber auch als Skeptiker oder Widerständler. Dieses Portfolio ist ein wichtiger Grundstein für die weitere Arbeit und kann im gesamten Prozess – auch themenbezogen – fortgeschrieben werden. Es ermöglicht zielgruppenspezifisches Arbeiten und macht bestehende oder neu zu gründende Netzwerke deutlich.

## 2. Intelligente Kommunikation

Die Kommunikation der Themen spielt gerade auf der kommunalen Ebene eine besondere Rolle. Sie ist während des gesamten Prozesses, vor allem aber in dieser ersten Phase, ein Erfolgsfaktor für das weitere Gelingen. Das Thema demographischer Wandel mit seinen vielen Facetten, Entwicklungen und Handlungsbedarfen „verführt“ häufig zu sehr komplexen Darstellungen. Diese haben an der richtigen Stelle – vor allem in der vertiefenden Analyse – natürlich ihre Berechtigung. Doch gerade zu Beginn der Prozesse auf der kommunalen Ebene, wo eine Aufbruchstimmung erzeugt und Verbündete gewonnen werden sollen, sind erste Thesen und knappe Darstellungen von Sachverhalten ebenso wie flammende Redner sehr viel wichtiger und hilfreicher als die komplexe wissenschaftliche Analyse und Aufbereitung der Thematik.

Für jede Phase muss die richtige Kommunikationsform gefunden werden. Denn nur mit einer adressatenorientierten Information und Kommunikation der Themen und Inhalte können die unterschiedlichen Akteure dauerhaft motiviert und eingebunden werden.

### Phase 2: Transparenz herstellen

Jede Kommune entwickelt sich anders, und für jede Kommune in Deutschland ergeben sich andere Herausforderungen im Umgang mit dem demographischen Wandel. Um nun die Folgen genau in den Blick nehmen zu können und konkrete Handlungskonzepte zu entwickeln, muss die Ausgangslage für alle Beteiligten klar sein. Es braucht hier eine genaue Analyse der Trends und Entwicklungen vor Ort. Diese kann z. B. durch eine ressortübergreifende Projektarbeitsgruppe geleistet werden, die auch externe Akteure themenfeldbezogen einbinden sollte. Die Ergebnisse fließen z. B. in einen kommunen-spezifischen Demographiebericht ein, der die gemeinsame Grundlage für weitere Diskussionen darstellt.

Die Ausgangslage vor Ort mit ihren Ursachen, Trends und Wirkungsverläufen wird analysiert, und erste Einflussmöglichkeiten und Stellschrauben können identifiziert werden. Betrachtet werden sollten dabei sowohl die aktuelle Situation wie auch die zukünftige Entwicklung aufgrund vorliegender Trends und Prognosen. In dieser Phase geht es darum, den Dingen auf den Grund zu gehen, um gemeinsam mit Partnern erste Handlungsansätze auf Basis der Herausforderungen zu identifizieren. Denn erst mit einer Analyse und Transparenz der demographischen Situation ist es möglich, eine kommunenspezifische Strategie zu entwickeln und dann später im Sinne vereinbarter Ziele auch zu priorisieren und umzusetzen.

Ziele dieser Phase:

- Transparenz über die demographische Entwicklung herstellen
- eine gemeinsame Datenbasis für die Kommune festlegen
- das Problembewusstsein schärfen und Auswirkungen an konkreten Beispielen deutlich machen

- Einflussmöglichkeiten herausarbeiten und Chancen verdeutlichen

### **Phase 3: Ziele und Strategien entwickeln**

Der Schwerpunkt der Ziel- und Strategieentwicklung liegt darin, die Daten und Informationen zu interpretieren sowie die Zielsetzungen festzulegen und zu priorisieren. Die Kommune sollte mit den relevanten Akteuren in einen Zukunftsdialog eintreten und dafür die vor Ort geeigneten Arbeitsformen und -foren entwickeln.

Im Fokus der Zukunftsdialoge stehen die Identifizierung von Schwerpunktthemen, die Entwicklung gemeinsamer und integrativer Zielvorstellungen sowie die Erarbeitung langfristiger, auch thematisch umfassender integrierter Entwicklungskonzepte. Wichtig ist hier vor allem, alternative Vorgehensweisen auf Basis der absehbaren demographischen Veränderungen zu entwickeln. Dazu braucht es einen zukunftsffenen Umgang mit sog. Umfeldszenarien, in denen Handlungsalternativen benannt und Entwicklungschancen dargestellt werden. Konkret kann zu Beginn des Zukunftsdialoges ein Szenarienworkshop sehr hilfreich sein, um die unterschiedlichen Interpretationen über die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft auszutauschen und zu koordinieren.

Ergänzend sollten im Zukunftsdialog auch die bereits geplanten Vorhaben mit Szenarien reflektiert werden. Sie simulieren in ausgewählten Bereichen mögliche Handlungsoptionen in ihrer Wirkung und tragen so dazu bei, dass Prioritäten besser gesetzt werden können. Hier werden erste Handlungsfelder benannt, mit denen die Gestaltung des demographischen Wandels begonnen wird. Der Einsatz dieser lohnenden, da sehr fundierten Szenariomethode erfordert allerdings in der Regel eine professionelle Begleitung.

Aus dem Dialog können zukunftsrobuste Anpassungs- und Präventionsstrategien (ggf. auch Eventualstrategien) entwickelt sowie gemeinsame Visionen und konkrete Ziele vereinbart werden. Gerade in den größeren Städten kommt es entscheidend darauf an, die Analysen vor allem auch auf Stadtteil- bzw. Quartiersebene vorzunehmen und auch konkrete Ziele für die Stadtteilebene zu entwickeln. Für einen Landkreis bedeutet es, die zugehörigen Gemeinden intensiver zu betrachten und mit ihren Vertretern Schwerpunkte der Entwicklungen zu analysieren.

Ziele dieser Phase:

- Ziele und Schwerpunktthemen im Dialog erarbeiten und – auch politisch – vereinbaren
- Prioritäten setzen
- mögliche zukünftige Entwicklungen betrachten

Ein solider Abschluss dieser Phase bildet die Grundlage für alle folgenden Aktivitäten.

#### **Phase 4: Handlungskonzepte erarbeiten und umsetzen**

In dieser Phase kommt es – angesichts der Vielfalt von Handlungsfeldern – darauf an, konkrete Projekte zu entwickeln (z. B. Ausbau des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahre). Ein wichtiges Element dieser Phase ist das strategische Management des Themas Demographie.

Projekte und Maßnahmen werden konkret formuliert und auch in den Ressourcenplanungen abgesichert. Besondere Beachtung sollten sogenannte Schlüssel- oder Leuchtturmprojekte finden: Sie zeigen anschaulich, wie gemeinsame Zielvorstellungen umgesetzt werden können, geben weiterführende Impulse, erzeugen viel Aufmerksamkeit, können intensiv kommuniziert werden und wirken integrativ.

Faktisch werden Prioritäten auf kommunaler Ebene über die Haushalts-, Investitions- und Finanzplanung gesetzt. Deshalb muss für die Gestaltung des demographischen Wandels darauf hingewirkt werden, dass Stadtentwicklung und Kommunalfinanzen koordiniert und Investitionsprioritäten strategisch integriert werden. Strategien müssen zwingend in das Haushaltsaufstellungsverfahren eingebettet werden. So ist in diesem Zusammenhang auch ein intensiver Dialog mit der Politik notwendig, denn die Folgen des demographischen Wandels reichen weit über die kurzfristigen Wahlperioden hinaus. In vielen Kommunen ist diese Form der zielorientierten Steuerung bereits durch ein strategisches Management etabliert.

Ziele dieser Phase:

- konkrete Projekte entwickeln und umsetzen
- den Dialog mit den lokalen Akteuren intensiv weiterverfolgen
- über den Fortgang der Projekte eingehend kommunizieren

#### **Phase 5: Langfristige Wirkungen analysieren und bewerten**

Jetzt werden die Wirkungen der Maßnahmen analysiert. Sinnvoll ist die Entwicklung eines regelmäßigen Demographie-Controllings – entweder als Bestandteil des strategischen Controllings der Kommune oder als eigene Form. Hier werden die gesetzten Ziele regelmäßig überprüft und ggf. auch modifiziert, soweit Gegensteuerungsmaßnahmen nicht greifen. Für die gemeinsame Reflexion, aber auch für die strategische Ausrichtung der Kommune sind jährliche Strategieworkshops sinnvoll, an denen der Verwaltungsvorstand, Kommunalpolitiker, Fachleute aus den Ämtern sowie Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Kammern und Sozialverbänden ebenso teilnehmen wie Journalisten und Vertretungen von Kindergärten, Schulen und Seniorenheimen. Um den Erfolg von Einzelmaßnahmen im Zeitverlauf bewerten zu können, sollte ein „Demographie-Bericht“ etabliert werden: Dieser wird nicht nur einmalig für die Darstellung der Ausgangslage erarbeitet (vgl. Phase 2), sondern doku-

Prozesse ressortübergreifend gestalten

Seite | 7

mentiert in regelmäßigen Abständen, etwa halbjährlich, die Ergebnisse und zeigt weitere Handlungsbedarfe auf.