



Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen  
Ludwigsburg  
University of Applied Sciences

**Wahlpflichtfach:**

**Öffentlichkeitsarbeit, Marketing, Werbung**

–

**kommunale Inhalte zielgerichtet vermarkten!**

**Die EU-Dienstleistungsrichtlinie als Modernisierungskatalysator  
– untersucht mit Hilfe der Szenariotechnik**

## **DIPLOMARBEIT**

zur Erlangung des Grades eines  
Diplom-Verwaltungswirtes (FH)

vorgelegt von

Sarah Panten

Studienjahr 2009/2010

Erstgutachter: Prof. Dr. Kese

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hopp

---

## Vorwort

Wir leben in einer Gegenwart, die in rasanter Geschwindigkeit unzählige, teils massive Veränderungen mit sich bringt. Die Menschen wünschen sich jedoch Sicherheit und Halt und fragen nach dem Morgen. Organisationen und Verwaltungen geht es nicht anders. Auch sie sind gezwungen sich Gedanken über ihre Zukunft zu machen.

Mit der Dienstleistungsrichtlinie zwingt die EU ihre Mitgliedsstaaten zu immensen organisatorischen Veränderungen. Grund genug also für die Subebenen der EU, wie es die Kommunen sind, sich mit ihrer Zukunft zu befassen und Szenarien mit dazugehörigen Strategien zu entwerfen.

Mir hat es viel Freude bereitet, mich mit der Szenariotechnik und ihrer Anwendung für Kommunen auseinanderzusetzen. Das Thema schien mir deshalb als besonders reizvoll, weil ich selbst an einem Strategieprozess, dem der Stadt Esslingen, im Workshop „Ökonomie“, teilgenommen habe.

Mein ganz besonderer Dank gilt Frau Simone Knoll, Büro des Oberbürgermeisters Esslingen, die den Strategieprozess „ES 2027“ betreut hat. Sie nahm sich viel Zeit, um im Expertengespräch meinen Wissensdurst zu stillen und stellte mir viele wertvolle Materialien zur Verfügung.

Durch meine Arbeit habe ich auch Kontakte zu Kommunen im gesamten Bundesgebiet geknüpft. Diesen danke ich für ihre Bereitschaft mir Auskunft zu geben. Auch danke ich den Mitgliedern des Forschungsnetzwerkes der Hochschule Ludwigsburg, insbesondere meiner Kommilitonin Anne Benz, für ihre konstruktive Kritik und Verbesserungsvorschläge.

Auch meinen Freunden und meiner Familie spreche ich großen Dank aus, da sie dafür gesorgt haben, dass ich während der Bearbeitung der Diplomarbeit stets die Nerven behielt, weil sie immer ein offenes Ohr hatten und mich zu motivieren wussten, und sei es mit einer Tasse heißer Schokolade...

Esslingen, im Februar 2010

---

## Inhaltsverzeichnis

1	Einführung .....	1
1.1	Ziel und erkenntnisleitendes Interesse.....	2
1.2	Methode und Art des Erörterungsablaufs.....	2
1.3	Problemaufriss .....	4
2	Die Dienstleistungsrichtlinie als Hilfsmittel zur Bewältigung der Herausforderungen an Kommunen.....	6
2.1	Herausforderungen an Kommunen.....	6
2.2	Das Hilfsmittel Dienstleistungsrichtlinie .....	7
2.3	Ergebnis .....	8
3	Beratungsgutachten zur Anwendung der Szenariotechnik bei Kommunen ..	11
3.1	Strategie .....	11
3.2	Die Szenariotechnik – eine Übersicht .....	14
3.3	Organisation der Szenariotechnik.....	16
3.3.1	Organisationsarten der Szenario-Entwicklung .....	16
3.3.2	Organisation zur Durchführung der Organisationsart .....	22
3.4	Szenario-Team.....	25
3.4.1	Die Größe des Teams .....	25
3.4.2	Möglichkeiten der Zusammensetzung von Teams .....	26
3.4.3	Voraussetzungen zur Aufnahme ins Team.....	27
3.4.4	Heterogene Skillstruktur im Team .....	28
3.4.5	Vorausdenken des Arbeitsverhaltens.....	29
3.5	Szenario-Kommunikation.....	29
3.6	Gestaltungsfeld-Analyse.....	34
3.7	Szenarioerstellung .....	36
3.7.1	Szenariofeld-Analyse.....	37
3.7.1.1	Definition des Szenariofeldes.....	37
3.7.1.2	Unterteilung des Szenariofeldes in Systemebenen.....	38
3.7.1.3	Zerlegung der Systemebenen in Einflussbereiche.....	38
3.7.1.4	Beschreibung der Einflussbereiche durch Einflussfaktoren ..	40

---

3.7.1.5	Auswahl der Schlüsselfaktoren .....	40
3.7.1.6	Empfehlung .....	42
3.7.2	Szenario-Prognostik .....	46
3.7.3	Szenario-Bildung .....	48
3.7.3.1	Projektionsbündelung .....	49
3.7.3.2	Bildung von Rohszenarien .....	50
3.7.3.3	Szenario-Beschreibung .....	51
3.7.3.4	Szenario-Mapping .....	53
3.7.4	Bewertung und Interpretation .....	55
3.8	Szenariotransfer .....	56
3.8.1	Strategiefindung .....	58
3.8.2	Strategische Früherkennung und Controlling .....	59
3.9	Gefahrenquellen .....	60
3.10	Ergebnis in Form einer Checkliste .....	62
4	Gesamtergebnis .....	66
5	Ausblick .....	69
	Anlagenverzeichnis	IV
	Anlagen	V
	Erklärung nach § 36 III AprOVw gD	XXVI

---

## Abkürzungsverzeichnis

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
bzw.	beziehungsweise
DLR	Europäische Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, auch Dienstleistungsrichtlinie
EU	Europäische Union
f	folgende
ff	fortfolgende
i.S.v.	im Sinne von
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NSM	Neues Steuerungsmodell, auch New Public Management
u.a.	unter anderem/unter anderen

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Phasenmodell der Szenariotechnik
Abbildung 2	Drei Schritte zur Szenarioerstellung
Abbildung 3	Gestaltungsfeld und Umfeld eines Unternehmens
Abbildung 4	Dynamik-Wirkungs-Grid
Abbildung 5	Vernetzung von Schlüsselfaktoren
Abbildung 6	Beispielhafte Ausprägungsliste eines Szenarios bestehend aus 16 Schlüsselfaktoren
Abbildung 7	Szenario-Mapping anhand von vier Szenarios
Abbildung 8	Interpretation des Zukunftsraumes anhand von konkreten Beispielen

# 1 Einführung

Seit dem 28.12.2009 ist die Dienstleistungsrichtlinie (DLR)<sup>1</sup> in Kraft. Sie verlangt enorme Veränderungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen von allen Subebenen der Europäischen Union (EU), somit auch für die kommunale Ebene. Baden-Württemberg wandelte die in der DLR vorgeschriebenen Vereinfachungsmaßnahmen für den Handel im Binnenmarkt bereits in Landesrecht um und beschloss am 17.12.2009 das DLR-Gesetz.<sup>2</sup>

Die Thematik ist hochaktuell. Deshalb befasst sich das Ende 2009 gegründete Forschungsnetzwerk der Hochschule Ludwigsburg intensiv mit der DLR. Mehrere Master-, Diplom- und Bachelorarbeiten beleuchten ihr weites Feld. Auch diese Abschlussarbeit dockt an das Forschungsprojekt „Verwaltungsmodernisierung durch Europäisierung? Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie als Veränderungskatalysator für eine Verwaltung im Wandel“ an.

Die Szenariotechnik ist zwischenzeitlich eine weit verbreitete Methode der Futurologie. Zahlreiche Kommunen Deutschlands jeder Größe und Ausrichtung wenden sie zur Leitbilderstellung und Strategiefindung an.<sup>3</sup> Auch international findet sie Anwendung, vor allem im Rahmen von „Agenda 21“<sup>4</sup> Projekten.

---

<sup>1</sup> Europäische Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

<sup>2</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt in Baden-Württemberg

<sup>3</sup> Beispiele aus: Fraunhofer Informationszentrum Raum und Bau Verlag (IRB), Szenario-Methode, Szenarien – eine Fachbiographie aus der Reihe IRB-Literaturdokumentation, 2005, Stuttgart:

- Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig.
- Arbeits-Stadt-Region 2030 Südostniedersachsen
- Räumliche Szenarien für die Ruhrstadt 2030
- Kaiserslautern 2006. Ein Szenario zu den Wirkungen der Fußballweltmeisterschaft
- Ökologische Effekte der Bestandsentwicklung bei rückläufiger Wohnungsnachfrage - Szenarien 2015 für die Stadt Bautzen
- Nachhaltige Raumentwicklung. Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg
- Szenarien für Berlin-Brandenburg bis 2030
- Soziale Entwicklung in München 2000. Ein Szenarium möglicher Entwicklungsverläufe und Handlungskonzepte.
- Szenarien zur Stadtentwicklung in Heidelberg 2010 mit Diskussionspapier. Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2010
- Energiekonzept für die Stadt Esslingen am Neckar
- Berlin-Szenario 2010. Flächen und Standorte
- Status quo-Szenarien für die Stadt Mülheim an der Ruhr
- Entwicklung alternativer Verkehrsszenarien Hannover 2000 im Rahmen der EXPO.

<sup>4</sup> Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, im Juni 1992 in Rio de Janeiro

## 1.1 Ziel und erkenntnisleitendes Interesse

Kommunen müssen sich dem Veränderungsprozess anpassen, sich neu modellieren und ausrichten. Diese Arbeit soll die Folgen eines Nicht-Handelns aufzeigen und damit zum Handeln, das heißt zu strategischer Planung und der Umsetzung von langfristigen Maßnahmen, motivieren. Damit verbunden liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit in einem Gutachten zur Anwendung der Szenariotechnik bei Kommunen. Dieses Gutachten enthält beratende und bewertende Elemente. Ziel dieser Arbeit ist deshalb, dass jede Kommune den für sich geeigneten Szenario-Prozess planen und umsetzen kann.

Ob ihre Anwendung zu einer emotionalen Identifikation, Bürgerkontakt, Bürgerpartizipation, Demokratie und Bindungskräften führt, ist ein weiterer Untersuchungsgegenstand.

Diese Arbeit soll motivieren, die DLR nicht nur eins zu eins umzusetzen, sondern darüber hinaus ihr Potential zu erkennen und zu nutzen. Hieraus abgeleitet soll sie die Erkenntnis vermitteln, dass die DLR ein Veränderungskatalysator sein kann: die Kommunen müssen ohnehin handeln, warum dann nicht über das Verlangte hinaus? Um das zu erleichtern, bleibt nur ein Weg: der der Szenariotechnik.

## 1.2 Methode und Art des Erörterungsablaufs

Die Arbeit soll in **Kapitel 2** darstellen, in welcher nachteiligen Lage sich Kommunen versetzen, wenn sie sich dem Wandel, den die DLR verlangt, widersetzen. Insbesondere soll die Arbeit hier die Sichtweise der EU-Kommission, die Initiator der DLR gewesen ist, darstellen und abklären, ob und weshalb Kommunen handeln und mit dem Wandel gehen sollten.

Kommunen, die für sich Handlungsbedarf erkennen, finden in **Kapitel 3** die geeignete Methode. Die Wahl einer Methode bestimmt sich durch die Dimensionen der „Art des Problems und Betrachtungshorizontes“.<sup>5</sup>

Ein Strategieprozess ist ein komplexer Vorgang, dem nur eine tiefgehende umfangreiche Methode gerecht wird, deshalb fällt die Wahl auf die Szenariotechnik.

---

<sup>5</sup> Blasche, Ute G., Die Szenariotechnik als Modell für komplexe Probleme – Mit Unsicherheiten leben lernen, in: Wilms, Falko E.P., Szenariotechnik – vom Umgang mit der Zukunft, 2006, Haupt Verlag, Bern –Stuttgart –Wien, S.61-92; im Folgenden als Blasche, (Fn 5).



Ihr wesentlicher Vorteil ist ihre individuelle Anpassungsfähigkeit auf jede Kommune, wie viele Beispiele, insbesondere die des Forschungsverbundes „Stadt 2030“<sup>6</sup> beweisen. Bei der Anwendung der Szenariotechnik werden die Gedanken der Teilnehmer strukturiert, ihre Einzelschritte sind nachvollziehbar und ihre Basis besteht aus vernetztem Denken, welches Wechselwirkungen mit der Umwelt berücksichtigt. Positiv fällt auch ihre relative Wertfreiheit auf.<sup>7</sup>

Die Szenariotechnik richtet ihren Fokus auf ein gesamtes Themenfeld, das sowohl quantitative und qualitative Faktoren enthält. Zudem baut sie auf Expertenurteile auf und beinhaltet komplexe Vernetzungen. Folglich beleuchtet sie nicht nur eine Zukunft, sondern ein Spektrum, bei dem auch Unsicherheiten berücksichtigt werden können.<sup>8</sup>

Die Zukunftsbilder, die sie hervorbringt, sind anschaulich, von hoher Transparenz und lassen sich leicht kommunizieren. Die Verwaltungsspitze kann getroffene Entscheidungen folglich dem Gemeinderat, der Presse, den Bürgern und allen Beschäftigten leicht erklären und begründen.

Die Szenariotechnik wird in Kapitel 3 in ihre Einzelschritte zerlegt und in ihrer natürlichen Ablaufreihenfolge vorgestellt. Nur diese Reihenfolge führt zu einem nachvollziehbaren Verständnis. Diese Arbeit widmet sich nicht den Methoden, die im Zusammenhang mit der Szenariotechnik auftreten, wie Portfolio- oder SWOT-Analyse. Ergebnis aus Kapitel 3 ist eine Checkliste für Kommunen zur Anwendung der Szenariotechnik, die einzelne Planungsschritte, organisatorische Besonderheiten sowie benötigte Ressourcen beinhaltet.

**Kapitel 4** liefert ein Gesamtergebnis über Handlungsbedarf auf Grund der DLR und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Szenariotechnik.

Einen Blick über den Tellerrand hinaus verschafft **Kapitel 5** mit einen Ausblick.

---

<sup>6</sup> Ideenwettbewerb des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Jahr 2000.

<sup>7</sup> Vgl. Blasche, S.62ff

<sup>8</sup> Vgl. Schulz-Montag, Beate/Müller-Stoffels, Marc, Szenarien – Instrumente für Innovations- und Strategieprozess, in: Wilms, Falko E.P., Szenariotechnik – vom Umgang mit der Zukunft, 2006, Haupt Verlag, Bern –Stuttgart –Wien, S. 393ff, im Folgenden als Schulz-Montag/Müller-Stoffels, (Fn 8).

### **Adressaten**

Dem Adressatenkreis gehören Kommunen jedweder Größe, Einwohnerzahl, wirtschaftlicher oder gar politischer Ausrichtung an. Insbesondere soll diese Diplomarbeit den Verwaltungsspitzen, den Bürgermeistern, einen Weg aufzeigen, wie sie von Beginn ihrer Amtszeit an und über diese Amtsperiode hinaus, nach einer Wiederwahl, die Zukunft ihrer Kommune planen und gestalten können. Folglich sollte der gewählte Zeitraum 10 Jahre in der Zukunft liegen.

### **1.3 Problemaufriss**

Bisher ist die Futurologie, und damit auch die Methode der Szenariotechnik, nicht von allen Seiten der Wissenschaft anerkannt. Dennoch darf sie keinesfalls als Lesen in der Glaskugel betrachtet werden, sondern muss wesentlicher Bestandteil einer Investitionspolitik jeder Kommune sein. Eine Grundablehnung verschließt Optionen!

Besonders jetzt in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise, in denen die Finanznot Kommunen auf Grund fehlender Steuereinnahmen trifft, brauchen sie eine Zukunftsperspektive für ihre Planung und ihre Politik. Im Moment schließen die Sachzwänge des Alltags die Zukunftsorientierung in aller Regel faktisch aus. Fast alle Probleme, mit denen sich die Kommunalpolitik zur Zeit konfrontiert sieht, wie demographischer Wandel, Stadtschrumpfung, neue soziale Ungleichheiten, kulturelle und ethnische Pluralisierung der Bevölkerung, Globalisierung und die nicht zu unterschätzende Städtekonkurrenz waren vorhersehbar.<sup>9</sup> Doch gab es keine präventiven Maßnahmen. Diesen Fehler erneut zu begehen, wäre fatal!

Kommunen müssen deshalb konsistente und zusammenhängende Zukunftsvorstellungen entwickeln, aus denen intelligente, funktionierende Maßnahmen ableitbar und umsetzbar sind. Als bedeutende Ziele sind Bürgerfreundlichkeit, Lebensqualität, Gesundheit, verantwortungsvoller Umgang mit der Umwelt und eine starke Wirtschaft hervorzuheben.

---

<sup>9</sup>Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Auf dem Weg zur Stadt 2030 - Leitbilder, Szenarien und Konzepte für die Zukunft der Stadt, Ergebnisse zum Abschlusskongress des Forschungsverbundes „Stadt 2030“, 2003, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn, S.5ff, im Folgenden als BMBF, (Fn 9).

---

Kommunen müssen sich dem Widerstreit zwischen kurzfristig zu bewältigenden Tagesanforderungen und der Notwendigkeit, langfristige Entwicklungen im Auge zu behalten, stellen.

Ziel des vom BMBF initiierten Ideenwettbewerbes „Stadt 2030“ war die Vermittlung des Zukunftsdilemmas in kommunaler Politik und Planung. Deshalb müssen sich Kommunen Fragen stellen wie:<sup>10</sup>

- „Welche Funktion können Leitbilder oder Szenarien für die Stadtentwicklung erfüllen?“
- Wie lassen sich verbindliche und doch nicht über Gebühr bindende Ziele formulieren?
- Welche Reichweite und Treffsicherheit haben Prognosen in welchen Politikfeldern?
- Wie lässt sich eine zielorientierte und dennoch lernende Stadtentwicklungsplanung etablieren?
- Wie kann die Planung langfristig ausgerichtet werden, ohne die gleichfalls notwendige Offenheit für aktuelle Entwicklungen unzulässig zu begrenzen?“

Eine Verwaltungsmodernisierung steht an. Der größte Schub wird durch die DLR bedingt. Die Szenariotechnik ist ein ideales Instrument für die Umsetzung der DLR und für ein Handeln über ihre Vorgaben hinaus und muss deshalb für Kommunen handhabbar gemacht werden.

Das Wichtigste ist, die Zukunft nicht als Abstieg zu betrachten, sondern als Hoffnung auf Fortschritt und Aufstieg. Es ist die Gelegenheit für jede Kommune sich neu aufzustellen und ihr neues Image gut zu vermarkten. Das Motto muss lauten: „Tue Gutes und rede darüber.“<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Göschel, Albrecht, Der Forschungsverbund „Stadt 2030“, 7. Juli 2003, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) Beilage zur Wochenzeitung DasParlament – Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/2003, S. 9, im Folgenden als Göschel, (Fn 10).

<sup>11</sup> Walter Fisch (1910-1966), deutscher Politiker

---

## 2 Die Dienstleistungsrichtlinie als Hilfsmittel zur Bewältigung der Herausforderungen an Kommunen

Die DLR ist seit 28.12.2009 in Kraft. Sie zielt ab auf die Erleichterung des Handels im Binnenmarkt. Die Umsetzung ihrer Vorgaben, wie etwa die Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners oder des E-Governments, sind nicht Bestandteil dieser Arbeit. Jedoch bringen diese Vorgaben Folgen für die Kommunen mit sich, die genannt und beurteilt werden müssen. Insbesondere in der Hinsicht, ob sie den Kommunen bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen helfen.

Die Kommunen agieren derzeit in einem instabilen Umfeld, das hohe Anforderungen an die Entscheidungsträger in Verwaltungen, Organisationen und politischen Gremien stellt.<sup>12</sup>

Im Folgenden wird nun geklärt, ob die DLR tatsächlich ein Hilfsmittel ist, welches das Potential hat, diese Schwierigkeiten zu beheben und ausmerzen. Falls sie diese Fähigkeit besitzt, muss geklärt werden, wie eine Kommune diese Nutzenpotentiale frühzeitig erkennen, rechtzeitig konsequent erschließen und sogar erweitern kann.

### 2.1 Herausforderungen an Kommunen

Kommunen sind einem tiefgreifendem Wandel unterzogen, der sich vor allem in vier Bereichen widerspiegelt: dem globalen Wettbewerb, der finanziellen Beweglichkeit, der technologischen und der nachhaltigen Entwicklung:<sup>13</sup>

Der **globale Wettbewerb** umfasst ein größeres Feld um Mitbewerber, Investitionen und Arbeitsplätze. Für die meisten Unternehmen ist die Standortfrage keine Entscheidung mehr zwischen Bayern oder Baden-Württemberg, sondern zwischen Deutschland und Rumänien oder asiatischen Ländern.

Die **finanzielle Beweglichkeit** sinkt vor allem durch steigende Ausgaben zum Beispiel für Sozialhilfe. Ein ausgeprägter finanzieller Einschnitt erfolgt durch die

---

<sup>12</sup> Vgl. ScMI – Scenario Management International AG, The Future Warehouse Sonder-Report 1/99, Die Zukunft der Kommunen in Deutschland, 1999, Paderborn, S.5; im Folgenden als ScMI, (Fn 12).

<sup>13</sup> hier und im Folgenden: vgl. ScMI, (Fn 12), S.5f

---

derzeitige Wirtschaftskrise! Die Gewerbesteuer ist massiv eingebrochen, teilweise müssen die Gemeinden sogar mehr Rückzahlungen leisten als Steuereinnahmen hereinkommen.<sup>14</sup> Weiter sind die Kommunen gezwungen politische Beschlüsse der Bundesregierung umzusetzen. Etwa eine Mindestanzahl an Kindertagesstättenplätzen – wie es das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) fordert - führt zu drastischen Mehrausgaben.

Die **technologische Entwicklung** nimmt großen Einfluss auf das Handeln der Menschen. Diese „Revolution der Informationstechnik“ führt dazu, dass bestehende Standortvorteile an Bedeutung verlieren, dagegen neue Faktoren wie die IT-Infrastruktur, das innovative Klima oder die Anbindung an Hochschulen unerlässlich werden.

Eine **nachhaltige Entwicklung**, und damit die Fortführung des Prinzips der Generationenverträglichkeit, ist eine existentielle Notwendigkeit. Zahlreiche Kommunen betrachten diesen Aspekt als den zentralen Erfolgsfaktor und haben ihn deshalb in ihre „lokale Agenda 21“ eingebaut.

Selbstverständlich kursieren weitere allgemeine Trends im Bereich Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Umwelt, Kunden und Wettbewerber (siehe auch 1.3).<sup>15</sup>

Die Kommunen haben großen Handlungsbedarf, zum Beispiel an E-Governance, um mit dem Wandel Schritt halten zu können.

## 2.2 Das Hilfsmittel Dienstleistungsrichtlinie

Seit Beginn der Neunziger Jahre beginnen Kommunen in Deutschland das Neue Steuerungsmodell (NSM) umzusetzen. Laut KGSt<sup>16</sup> sind dessen Ziele die Leistungen und Kosten transparent zu machen, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen zu verbessern, viele Leistungen effizienter auf die Bedürfnisse der Bürger auszurichten sowie die Motivation der Beschäftigten zu steigern.<sup>17</sup> Wurde das

---

<sup>14</sup> Vgl. Anlage 2: Protokoll vom 18.01.2010 - „Strategieprozess ES 2027“ der Stadt Esslingen – öffentliche Präsentation des Haushaltes 2010 und Experteninterview mit Herrn Schiebel, im Folgenden als Anlage 2.

<sup>15</sup> Vgl. Berner, Georg, Management in 20XX - Worauf es in Zukunft ankommt – ein ganzheitlicher Blick, 2004, Publicis Kommunikationsagentur GmbH, GWA, Erlangen, S.12ff, 86f; im Folgenden als Berner, (Fn 15).

<sup>16</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

<sup>17</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000: Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe, S.15; im Folgenden als KGSt Bericht 11/2000, (Fn 17).

---

Konzept anfangs gut angenommen, steht es mittlerweile nach Untersuchungen der KGSt fast still.<sup>18</sup>

Die DLR hat jedoch gleiche oder ähnliche Zielsetzungen wie das NSM. Ihre Umsetzung führt deshalb sogar zu einer Wiederbelebung des NSM.

Die Europäische Kommission sieht zahlreiche Vorteile in der DLR:<sup>19</sup>

Sie vereinfacht das Verfahren im Umgang mit Dokumenten, weil nicht zwingend Originale, beglaubigte Kopien oder beglaubigte Übersetzungen erforderlich sind, so Artikel 5. Artikel 6 legt die Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners fest.

Einschlägige Informationen müssen laut Artikel 7 einfach zugänglich sein. Um einen Zeit- und Kostenaufwand zu vermeiden, bestimmt Artikel 8, dass Formalitäten auch online erledigt werden können. Artikel 10 verleiht eine größere Rechtssicherheit, da Kriterien für die Erteilung einer Genehmigung klar, transparent, objektiv und diskriminierungsfrei sein müssen. Das heißt, dass das Ergebnis eines Antrags kalkulierbar wird. Positive Folge daraus ist, dass durch die DLR Unternehmen nicht durch langwierige Verhandlungen abgeschreckt werden. Artikel 13 bringt kürzere Genehmigungsverfahren mit größerer Rechtssicherheit und Artikel 14 bewirkt beträchtliche Kosteneinsparungen.

### **2.3 Ergebnis**

Logische Folge der Vorschriften ist, dass das Angebot auf dem Markt ausgebaut wird, die Preise auf Grund des höheren Wettbewerbs sinken, aber trotzdem die Qualität und die Transparenz steigen. Die Bürokratie wird deutlich reduziert sowohl auf Unternehmer- als auch auf Dienstleisterseite.

Gesamtfolge daraus ist, dass sowohl die Dienstleistungserbringer als auch die Verbraucher von den Vorschriften der DLR profitieren werden. Letzten Endes tritt eine generelle Verbesserung der Wirtschaft für alle Marktteilnehmer ein.

Für jede Kommune, die die DLR rasch umsetzt, entstehen deutliche Standortvorteile. Sie ist interessant für die Wirtschaft, denn Unternehmen aus der EU können

---

<sup>18</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 2/2007: Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung,

<sup>19</sup> Vgl. Anlage 5: Praktische Beispiele für die Veränderungen, die die Richtlinie bewirken wird – Darstellung der Situation vorher und nachher  
Die im Folgenden aufgeführten Artikel sind allesamt der DLR entnommen.

sich leichter in Deutschland orientieren und finden in ihr einen nun unkomplizierten Kooperationspartner.

Der Export wird steigen, weil Unternehmen nunmehr mit fortschrittlichen, effektiven Verwaltungen zusammenarbeiten. Und Steigerung des Exports bedeutet eine höhere Auslastung, die folglich neue Arbeitsplätze entstehen lässt.

Auch werden deutsche Unternehmen künftig nicht mehr ins Ausland abwandern, da EU-weit das gleiche Rahmenrecht für alle gilt.

Die Kommunen müssen also keinen Einbruch von Steuereinnahmen abwandern der Unternehmen befürchten, sondern können sogar mit einer florierenden Wirtschaft rechnen. Eine geringere Arbeitslosenquote, höhere Steuereinnahmen sind nur ein paar der zu erwartenden Folgen.

Kommunen, die sich jetzt gegen die DLR sperren und ihre Umsetzung verzögern, verhindern dadurch marktwirtschaftlichen Gewinn. Ihre Abwehrhaltung führt dazu, dass sie keine Handlungschancen haben und im Vergleich zur handelnden Konkurrenz untergehen.

Und wie wollen Bürgermeister ihrem Gemeinderat, ihren Beschäftigten und vor allem ihren Bürger diesen Missstand erklären? Schließlich sind sie gezwungen, sich zu rechtfertigen.

Ergebnis ist, dass die DLR in der Tat das Potential hat, den Verwaltungen bei ihren Schwierigkeiten Abhilfe zu leisten. Vor allem bewirkt sie eine Verwaltungsmodernisierung. Denn mit der Umstellung etwa auf E-Governance schafft es die Kommune sich dem technischen Fortschritt anzupassen und mit dem Wandel zu gehen.

Auch muss die Kommune zumindest als Mittler für eine enge Kooperation zwischen ihren Hochschulen und Wirtschaftsunternehmen fungieren. Um das Abwandern hoch qualifizierter Absolventen zu vermeiden, müssen sie an die ortsansässigen Unternehmen gebunden werden. Nur so kann dem Trend der Stadtschrumpfung und den Folgen, wie etwa weniger Steuereinnahmen, entgegengewirkt werden. Die demographische Entwicklung tut ihr Übriges. Die Konkurrenz unter den Städten nimmt immer mehr zu. Gefragt ist nun Aktion, statt Reaktion!

Intelligent handelt die Kommune, die sofortige Maßnahmen ergreift, dies aber wohlbedacht tut. Ein überstürztes Handeln nützt nur für den Moment, aber nicht langfristig.

Eine Vision ist „das Selbstbild eines Unternehmens in der Zukunft“<sup>20</sup> Und „Nur wer über eine Vision verfügt und von Übermorgen auf Morgen schließt, kann die Entwicklung des eigenen Unternehmens und seiner Zulieferer steuern.“<sup>21</sup>

Das bedeutet, dass die DLR im Wechselspiel vorhandener Ziele und Strategien stehen muss, die wiederum konform mit den Inhalten der DLR sein müssen.

Das heißt, jede Kommune muss über die Vorgaben der DLR hinaus handeln, indem sie eine Gesamtstrategie entwirft, die mit Verwaltungsmodernisierung und Kundenzufriedenheit in Einklang steht. Es geht auch darum, eine wirtschaftsfreundliche Einstellung mit Programmen und Produkten zu kreieren, zum Beispiel durch Erweiterung elektronischer Kommunikation und der Selbstverständlichkeit der Serviceorientierung im Front-Office. In diese Projektarbeit muss etwa die Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners einfließen.<sup>22</sup>

Die Optimierung der Prozesse und die Erfüllung gegenwärtiger und deutlich vernehmbarer „Kundenwünsche“ reichen nicht aus, um in der Zukunft zu bestehen. Auf diesem Weg von der Entwicklung der obrigkeitlichen Kommune zur modernen Dienstleistungskommune muss eine gute, hilfreiche Methode angewendet werden: die Szenariotechnik.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Berner, (Fn 15 ), S.114

<sup>21</sup> Berner, (Fn 15), S.114

<sup>22</sup> Vgl. KGSt Materialien Nr. 3/2009, Nachhaltige Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie in Kommunen – Fragen und Antworten zum Projekt „Einheitlicher Ansprechpartner“, S.9f, im Folgenden als KGSt, (Fn 22).

<sup>23</sup> Vgl.ScMI, (Fn 12), S.5



### **3 Beratungsgutachten zur Anwendung der Szenariotechnik bei Kommunen**

Das folgende Beratungsgutachten soll Kommunen helfen, die Methode der Szenariotechnik zu verstehen. Sie wird deshalb in ihren Einzelphasen und bedeutenden Elementen vorgestellt. Hinweise zu Gefahrenquellen, Wertung und Entscheidungshilfen, vor allem von optionalen Anwendungsbereichen, sollen ihre Anwendung und Umsetzung erleichtern. Auch auf Besonderheiten, die nur für einen Typus von Kommune in Bezug auf Größe, Lage, Ausrichtung etc, Gültigkeit haben, wird - wenn erforderlich - hingewiesen.

#### **3.1 Strategie**

„Wer nicht weiß, wohin er segeln will, für den ist kein Wind der richtige.“ (Lucius Annaeus Seneca, römischer Philosoph).

Strategie ist immer eine Führungsaufgabe, die eine Langfristigkeit der Überlegungen, Orientierung an Unternehmenszielen und Anpassungsfähigkeit an internen und umfeldbezogenen Veränderungen bedeutet.<sup>24</sup>

#### **Bedeutung von Strategien**

Organisationen sind gezwungen sich immer schneller neuen Umständen anzupassen. „Es hilft nicht ein reagierendes „Durchwursteln“ von einem Problem zum anderen.“<sup>25</sup>

Organisationen begehen Fehler, wie von den Erfolgen der Vergangenheit zu leben, nur auf gegenwärtige Stärken aufzubauen, blind Expertenmeinungen zu ver-

---

<sup>24</sup> Vgl.Hopp, Helmut/Göbel, Astrid, Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 3. Auflage, 2008 Schäfer-Poeschel Verlag Stuttgart, S. 69, im Folgenden als Hopp/Göbel, (Fn 24).

<sup>25</sup> Trux, Walter, System für strategischen Wandel von Unternehmen und Organisationen, In: Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael, Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzepte-Anwendungen, 2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S.442.

---

trauen, sich vollständig vom Tagesgeschäft treiben zu lassen und dabei auf jede Vorausschau zu verzichten.<sup>26</sup>

Eine ganzheitliche Strategie baut auf vier strategischen Leitfragen auf:<sup>27</sup>

„Was wollen wir für die Bürger erreichen? Was müssen wir dafür tun?

Wie müssen wir es tun? Welche Ressourcen müssen wir einsetzen?“

Ziel eines professionellen strategischen Managements ist, dass sich die Arbeit von Politik und Verwaltung nicht nur verändert, sondern sie maßgeblich vereinfacht.<sup>28</sup>

Der Bereich von begrenzter Ungewissheit lässt sich zwar nicht voraussagen, wohl aber vorausdenken.<sup>29</sup> Die Unvorhersehbarkeit der Zukunft erfordert eine explizite Risikobetrachtung. Die Komplexität der Problemstellung und die Vielzahl der potentiell relevanten Variablen erschweren den Prozess der Strategieentwicklung entscheidend.<sup>30</sup> Sämtliches fachliches, organisatorisches und technisches Know-how ist deshalb bei Strategien zu beachten und einzubeziehen.<sup>31</sup>

Es gilt heute die richtigen Entscheidungen treffen, um morgen noch erfolgreich zu sein.<sup>32</sup>

### **Ergebnis**

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Strategie ist, dass Verwaltung, Politik und Umfeld „reif“ für sie sind und bereit, vor allem im Sinne von vorbereitet, diese Veränderungsgeschwindigkeit mitzugehen.

Erfolg erlangt sie dann, wenn der Bürger durch sie einen spürbaren Nutzen erfährt. Außerdem muss sie auf den Stärken der Kommune aufbauen, damit sie sowohl im Binnen- als auch im Außenverhältnis hinreichend Unterstützung findet.

---

<sup>26</sup> Vgl. Fink, Alexander/Schlake, Oliver/Siebe, Andreas, Erfolg durch Szenario-Management – Prinzip und Werkzeuge der strategischen Vorausschau, 2001, Campus-Verlag, Frankfurt-New York, S. 41, 56, im Folgenden als Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26).

<sup>27</sup> KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S.57ff

<sup>28</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn )17, S.16

<sup>29</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26),S.12

<sup>30</sup> Vgl. Gleißner, Werner, Future Value – 12 Module für eine strategische wertorientierte Unternehmensführung, 2004, Gabler Verlag, Wiesbaden, S.14, im Folgenden als Gleißner, (Fn 30).

<sup>31</sup> Vgl. KGSt Materialien Nr. 3/2009, (Fn 22), S.9f

<sup>32</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26),S. 55

---

Ihre Ziele und Mittel müssen aufeinander abgestimmt sein, das fördert auch eine bereichsübergreifende Gesamtentwicklung der Kommune.<sup>33</sup>

Um in Zukunft erfolgreich sein zu können, müssen sich Verwaltungen zwingend von den Vorstellungen lösen, dass es erstens nur eine exakt prognostizierbare Zukunft gibt, zweitens, dass die Gesetze von Ursache und Wirkung in einer hoch komplexen Welt gelten, und dass drittens die in der Zukunft erfolgreich sein werden, die sich am gegenwärtigen Erfolg orientieren.<sup>34</sup> Auch Extrapolationen führen zu Irrtümern, weil sie nur eine Fortschreibung der Vergangenheit sind.<sup>35</sup>

Organisationen, die diese Fehler künftig nicht begehen wollen, müssen drei Ansätze verinnerlichen:<sup>36</sup> **zukunftsorientiertes Denken und Handeln** ist die Grundlage für die Vorstellung einer multiplen Zukunft. Mit den Worten von Buckminster Fuller, einem amerikanischen Zukunftsforscher, heißt das: „Die Zukunft wird uns immer überraschen – aber sie sollte uns nicht überrumpeln.“<sup>37</sup>

**Vernetztes Denken und Handeln** sind Grundbestandteil bei der Entwicklung vernetzter und komplexer Systeme. Lineares Denken begrenzt Entscheidungsfähigkeit.<sup>38</sup> Denn die Anzahl der Einflussfaktoren erhöht sich durch neue Produktions- und Kommunikationstechniken stetig, die Globalisierung bewirkt ein Ansteigen der Ansprüche von Gesellschaft, Kunden und Mitarbeitern. Auf die Vielfalt trifft eine Dynamik der Änderungsprozesse in der Unternehmenswelt. Dieses Zusammentreffen von Vielfalt und Dynamik nennt sich Komplexität.

**Strategisches Denken und Handeln** bedeutet auf langfristigen Erfolg zu setzen und sich nicht nur auf gegenwärtigen Erfolg zu konzentrieren.

Deshalb bedarf es eines flexiblen, individuell abwandelbaren Instrumentariums, das Perspektivenerweiterungen in unterschiedlicher Geschwindigkeit, Tiefe und in verschiedenen Unternehmensbereichen ermöglicht.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S.57ff

<sup>34</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.12

<sup>35</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 42

<sup>36</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.21

<sup>37</sup> ScMI, (Fn 12), S.9

<sup>38</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S. 9

<sup>39</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 47

---

### 3.2 Die Szenariotechnik – eine Übersicht

Es gibt keine eindeutige wissenschaftliche Definition der Szenariotechnik. Eine Annäherung muss über andere Definitionen erfolgen.

**Szenario** wird vom griechischen „skene“ abgeleitet. Skene ist der Schauplatz einer Handlung oder der Rohentwurf eines Dramas. Im übertragenen Sinne ist ein Szenario der Rohentwurf alternativer Zukunftsbilder komplexer Systeme, die auf Faktoren, Trends und Projektionen beruhen. Sie entstehen durch zukunftsoffenes und vernetztes Denken.<sup>40</sup>

**Szenario-Management** ist die Integration solcher Szenarien in den Prozess der strategischen Unternehmensführung, um Identifikation zu bewirken und Erfolgs- und Nutzenpotentiale zu erschließen. Folglich dient die **Szenariotechnik** als Entwicklungsmotor komplexer Zukunftsbilder.<sup>41</sup>

Szenarien zu entwerfen ist empfohlen bei Kommunen, die stark gegenwartsbezogen agieren. In der Wirtschaft finden sie Anwendung bei Unternehmen deren Branche starke Änderungen durchläuft oder kurz vor dem Umbruch steht. Auf Gemeinden lassen sich diese Aussage projizieren. Die in Kraft getretene DLR verursacht genau diesen Umbruch und die vorgeschriebenen Änderungen. Auch soll die Szenariotechnik angewendet werden, um das traditionelle Geschäftsmodell, die obrigkeitliche Kommune, zu hinterfragen – mit dem Ziel eine moderne Dienstleistungskommune zu sein- oder um auf offene Meinungsunterschiede über den zukünftigen Kurs zu reagieren. Der Planungshorizont sollte größer als 5 Jahre sein.<sup>42</sup> Wie in 1.2 aufgeführt, empfiehlt sich aber für Kommunen eine planerische Vision von 10 Jahren.

Die Szenariotechnik hat militärischen Ursprung, dementsprechend lässt sich ihre Funktion wie folgt ausdrücken: „Es geht nicht mehr darum, ein paar Daten zusammenzutragen und die Ergebnisse in einem netten Bild darzustellen, sondern knallhart um Angriff und Verteidigung durch Informationsvorsprung.“, denn „Nur wer sich selbst hervorragend und die Gegner sehr gut kennt, wird gewinnen.“<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.21, 59

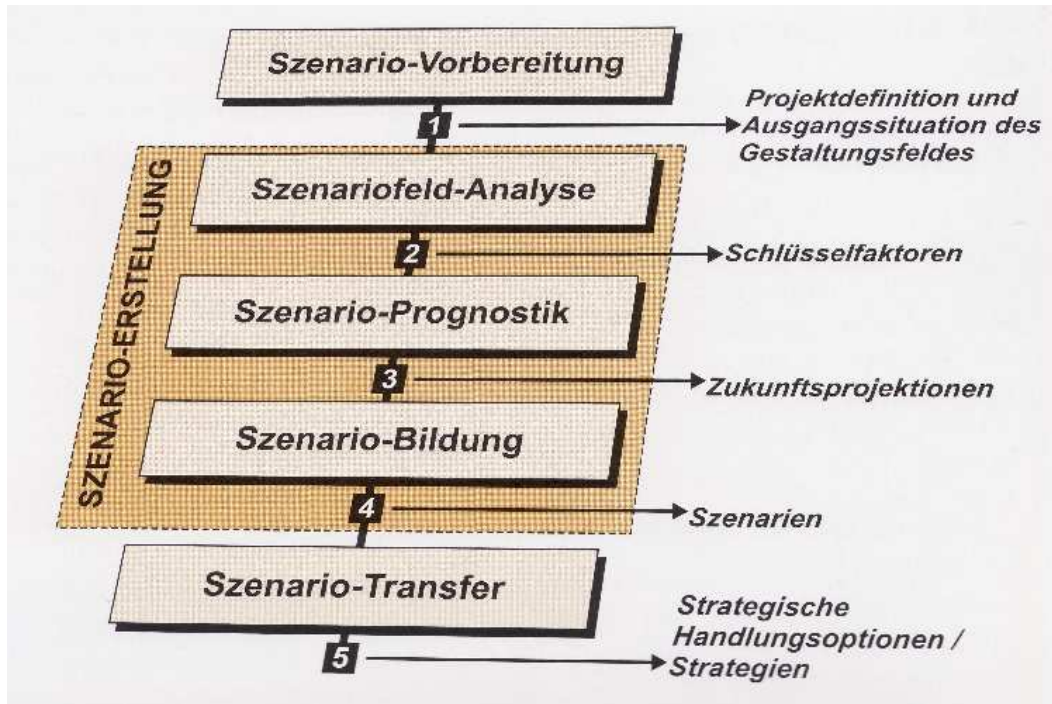
<sup>41</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.22

<sup>42</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 60

<sup>43</sup> Berner, (Fn 15), S.112

Die Anwendung der Szenariotechnik erfolgt in mehreren Phasen.

Abbildung 1: Phasenmodell der Szenariotechnik



Quelle: ScMI, S.10

Die **Szenario-Vorbereitung** enthält als wichtigstes Element die Gestaltungsfeld-Analyse. Die Kernfrage muss lauten: *was wollen wir mit dem Szenarioprozess erreichen?*

Das Gestaltungsfeld muss definiert werden. Das heißt, die Szenarien sind Bestandteil eines Problemlösungsprozesses, der sich auf einen bestimmten Gegenstand bezieht. In die Vorbereitungsphase gehören auch organisatorische Elemente wie die Zusammenstellung eines Szenarioteams und das Erstellen eines Projektauftrages.

Die nächste Frage ist: *welche Art von Szenarien benötigen wir dazu?* Geklärt wird das in der Phase **Szenario-Erstellung**. Sie wiederum unterteilt sich in weitere Phasen, die Untersuchung des Szenariofeldes, die Prognostik und ihre Erstellung.

---

Szenarien sind nur ein Instrument zur Unterstützung von strategischen Entscheidungen und beschreiben nicht die möglichen Zukünfte, sondern die Entwicklungsmöglichkeiten eines speziellen Betrachtungsbereiches.<sup>44</sup>

Zur Vollendung der Szenariotechnik folgen der **Szenario-Transfer**, bei dem zu den Zielen passende Strategien zu finden und zu formulieren sind. Ihre Umsetzung und Beobachtung fallen unter das **Szenario-Controlling**, sprich die strategische Früherkennung.<sup>45</sup>

Ein bedeutendes Element der Szenariotechnik ist die Kommunikation, die verwaltungsintern und extern geschehen muss.

### 3.3 Organisation der Szenariotechnik

Die Organisation eines Szenario-Prozesses ist ein umfangreiches, zeitintensives Unterfangen. Die verschiedenen Arten der Durchführung werden im Folgenden vorgestellt. Je nachdem was eine Gemeinde mit der Szenariotechnik bewirken möchte, entscheidet sie, ob sie den Prozess nur verwaltungsintern oder unter Einbeziehung der Bürger durchführt. Dementsprechend aufwendig fällt auch die weitere Organisation aus, die zur Umsetzung und zum reibungslosen Ablauf der Organisationsart notwendig ist.

#### 3.3.1 Organisationsarten der Szenario-Entwicklung

Im Folgenden sollen die gängigsten Organisationsarten genannt, ihre wesentlichen Inhalte beschrieben und ihre Eignung beurteilt werden:

##### **Workshop zur Entwicklung einer visionären Standort-Strategie<sup>46</sup>**

Dauer: 1-2 Tage

Teilnehmer: meist Führungskräfte (Dezernenten, Amtsleiter, eventuell Sachgebietsleiter), empfohlen ist die Anzahl nach Dezernaten und Ämtern festzulegen.

Hauptaugenmerk liegt am ersten Tag auf der Erstellung eines visionären Leitbildes für die kommenden 10 Jahre, das gebildet wird durch Schlüsselfähigkeiten und kommunale Marktleistungen, also der Frage, was in welcher Form künftig

---

<sup>44</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.65ff

<sup>45</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.25 f

<sup>46</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.50

wem angeboten werden soll. Am zweiten Tag sollen konkrete Maßnahmen und Konsequenzen erstellt werden.

Fazit: diese Organisationsform eignet sich ausschließlich bei internen Prozessen. Binnen zweier Tage können keine detaillierten zukunftsrobusten Szenarien und Strategien entstehen. Um aber verwaltungsintern eine grobe Richtlinie herauszuarbeiten, wohin die Zukunft gehen soll, ist diese Form geeignet.

### **Szenario-Konferenzen<sup>47</sup>**

Dauer: 2-3 Tage

Teilnehmer: etwa 16 Führungskräfte.

Hauptaugenmerk liegt in der Initiierung von Veränderungsprozessen.

Besonderheiten: das zur Erstellung der Szenarien notwendige Wissen muss vorhanden sein, deshalb muss der Teilnehmerkreis wohl ausgewählt sein.

Ablauf: Arbeitsphasen in moderierten Kleingruppen wechseln mit Diskussionen im Plenum. Am Ende des zweiten Tages liegen die Grundlagen für die Berechnung der Rohszenarien in Form einer Konsistenzmatrix vor. Der dritte Tag dient dazu, Szenarien, eventuell sogar erste Elemente des Transfers wie Chancen und Gefahren, Optionen oder eine strategische Ausrichtung auszuarbeiten.

Fazit: dieser Intensivworkshop sollte von professionellen externen Moderatoren durchgeführt werden, um Neutralität zu wahren und Hierarchieunterschiede auszumerzen. Vorteil dieser Organisationsart ist, dass das Team alternative Konzepte in kreativer Atmosphäre vorausdenkt und binnen kurzer Zeit gezielt eine gemeinsame Vorstellung der Zukunft entwickelt. Das Ziel, durch ein schnelles Ergebnis einen Veränderungsprozess anzustoßen, lässt sich mit dieser Art der Organisation effektiv verwirklichen.

---

<sup>47</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.107ff

### **Zukunftskonferenz<sup>48</sup>**

Dauer: beliebig, zwischen wenigen Tagen bis hin zu mehreren Monaten.

Teilnehmer: gezielte Auswahl von 40-100 Konferenzteilnehmern, die meisten sind der Verwaltung angehörig. Die Übrigen werden als Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen zur Teilnahme eingeladen.

Hauptaugenmerk liegt bei der Frage, wo die Verwaltung in 10 Jahren stehen soll. Es geht um die gemeinsame Planung und Gestaltung der Zukunft einer Verwaltung.

Besonderheiten: die Phasen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft werden beleuchtet. Diese Art der Organisation ermöglicht eine konsequente Konsensorientierung des Verfahrens.

Fazit: das gemischte Team bringt auf Grund der verschiedenen Hintergründe der Einzelnen, vielschichtige, kreative Ideen ein. Diese Methode ermöglicht außerdem, das gesamte System, sprich die Kommune als Ganzes, in überschaubarem Raum zu bringen. Dauer und Umfang können variabel und nach Bedürfnissen der eigenen Kommune angesetzt werden.

### **Future Rooms/ Groupware Systeme<sup>49</sup>**

Dauer: beliebig

Teilnehmer: beliebige Anzahl

Besonderheiten des Future Rooms: ein Ort existiert, an dem zeitversetzt gearbeitet wird. Auch kann das Gesamtteam in mehrere Subteams unterteilt werden, von denen sich jedes mit einem anderen Themenschwerpunkt befasst.

Fazit: der Ansatz mit Subteams zu arbeiten ist sehr gut, weil die Zeitersparnis groß ist und nicht jeder an jedem Teilergebnis mitwirken muss. Zwischenergebnisse können dann im gesamten Plenum diskutiert und zusammengetragen werden. Wenn sich die einzelnen Subteams zu unterschiedlichen Zeiten treffen, kann derselbe externe Moderator für alle zur Verfügung stehen, damit wird das Vorgehen einheitlich.

---

<sup>48</sup> Vgl. Hopp/Göbel (Fn 24), S. 271; Häusler, Richard/Schadt, Magdolna, Moderation ist alles – Die Zukunftstechnik für Agenda-Prozesse und kommunale Bürgerbeteiligung, 2000, Verlag Wissenschaftsladen Bonn e.V., S.48ff, im Folgenden als Häusler/Schadt, (Fn 48).

<sup>49</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.110f



---

Besonderheiten der Groupware Systeme: Die Subteams treffen sich zeitgleich, aber an verschiedenen Orten.

Fazit: Knackpunkt ist der, dass ein Funktionieren nur dann gelingt, wenn alle Teilnehmer von einer exakt bestimmten gemeinsamen Basis ausgehen. Entscheidungen können dann zeitsparend synchron getroffen werden. Nachteilig ist, dass nicht derselbe externe Moderator bei allen mitwirkt, sondern mehrere nötig sind, die sich in ihrem Verhalten und ihrer Vorgehensweise abstimmen müssen. Mehrere Moderatoren führen zu höheren Kosten. Gemeinsame Treffen aller Subteams im großen Plenum sind weiterhin von Nöten.

### **Szenario Projekte:**

Dauer: einige Wochen bis zu mehreren Monaten (abhängig von der angestrebten Komplexität und Arbeitsintensität)

Teilnehmer: ein Szenarioteam, bestehend aus einem Kernteam aus Unternehmensrepräsentanten und einem Moderator, und einem erweiterten Szenario-Team, bestehend aus verwaltungsinternen oder/ und -externen Mitgliedern.

Hauptaugenmerk liegt auf der Erstellung eines komplexen Szenario-Feldes, das sich durch viele Teilaspekte und geballter Expertise auszeichnet. Diese Art der Organisation verleiht den Ergebnissen einen individuellen Charakter. Strategische Analyse und entwickelte Szenarien sind direkt und unmittelbar Bestandteil einer strategischen Ausrichtung der Kommune.

Besonderheiten: zentrale Aufgabe des Kernteams ist die Vor- und Nachbereitung von 5-8 tägigen Workshops, die vom gesamten oder erweiterten Szenario-Team durchgeführt werden. Es formuliert außerdem Szenario-Steckbriefe, die eine qualitative Beschreibung der einzelnen Ausprägungen enthalten.<sup>50</sup>

Das erweiterte Szenario-Team erarbeitet in den Workshops wesentliche Meilenstein-Ergebnisse. Zudem sind sie Interviewpartner und „Türöffner“ für das Kernteam.

---

<sup>50</sup> Vgl. Weber, Jürgen/Kandel, Olaf/Spitzner, Jan/Vinkemeier, Rainer, Advanced Controlling Band 47 – Unternehmenssteuerung mit Szenarien und Simulationen – Wie erfolgreiche Unternehmenslenker von der Zukunft lernen, 2005, Wiley –VCH Verlag GmbH & Co KGaA, Weinheim, S.42ff, im Folgenden als Weber/Kandel/Spitzner/Vinkemeier, (Fn 50).

Fazit: die zweiteilige Arbeitsorganisation ist sehr zu empfehlen, weil es dem Prozess eine Struktur gibt, die von der Verwaltung stets korrigiert und in gewünschte Bahnen gelenkt werden kann. Ein Vorteil ist die mögliche Einbindung externer Leute, die eine andere Perspektive von der Gemeinde haben und durchaus abwegige Ideen einbringen. Positive Effekte sind zudem, dass im Rahmen einzelner Schritte genug Zeit für intensive Diskussion bleibt, dass einzelne Prozessschritte mehrfach durchlaufen, und dass die Ergebnisse durch Experteninterviews untermauert werden können.

### **Standortentwicklungsprojekt**

Dauer: beliebig, meist mehrere Wochen bis mehrere Monate.

Teilnehmer: Vertreter aus Gemeinderat und Verwaltung und etwa 30 Bürger. Sie können in Arbeitskreise aufgeteilt werden. Mehrere Mitglieder sind auch einem Koordinierungsausschuss angehörig.

Hauptaugenmerk liegt darauf, eine Strategie zur Entwicklung einer Kommune zu fundieren. Sie beinhaltet die „Charakterisierung der Ausgangssituation anhand einer Analyse der lokalen Standortfaktoren, die Erstellung von lokalen Standortscenarien und deren Verknüpfung mit globalen Umfeldscenarien, die Entwicklung eines visionären Leitbildes, von Schlüsselfähigkeiten und kommunalen Leistungen und die Entwicklung eines Maßnahmenkataloges und die Zuordnung von Verantwortlichkeiten zur Initiierung des Veränderungsprozesses.“<sup>51</sup>

Fazit: durch die Heterogenität des Teams kommt unterschiedlicher Input herein. Idealerweise trifft sich das Team dreimal zu Standortkonferenzen, bei denen es über maßgebliche Meilensteine des Projektes berät.

Die Mitglieder können in mehrere Arbeitskreise aufgeteilt werden. Jeder leistet Detailarbeit bei der Analyse der Ausgangssituation und der Spezifizierung von Handlungsoptionen. Schließlich ist ein Koordinierungsausschuss einzurichten, der die Ergebnisse zusammenführt und deshalb maßgeblich an der Entwicklung der Zukunftsszenarien beteiligt ist.

---

<sup>51</sup> ScMI, (Fn 12), S:36f,51f

Die Zusammensetzung sollte nach spezifischen Erfordernissen festgelegt werden. Für die einzelnen Sitzungen der Arbeitskreise sollte ein externer Moderator eingeschaltet werden.

### **Multi-Client Projekte<sup>52</sup>**

Dauer: mehrere Monate

Teilnehmer: ein verwaltungsinternes Kernteam mit externem Moderator und ein erweitertes Szenario-Team aus Bürgern, Gemeinderäten und internen und externen Fachexperten.

Die Anzahl variiert stark, je nachdem wie umfangreich eine Kommune den Prozess durchführen möchte. Das erweiterte Team wird in Subteams unterteilt. Ein Subteam sollte aus nicht mehr als 25 Teilnehmern bestehen.

Hauptaugenmerk liegt in der bewussten Auflösung der Verwaltungs- und der Hierarchiegrenzen, um zukunftsrobuste Szenarien zu erstellen.

Besonderheiten: diese Art der Organisation kann auf dreierlei Art und Weise durchgeführt werden. Erstens durch die Einbindung der Experten über Eingangsvorträge oder Impuls-Statements. Zweitens durch die Beteiligung der Außenstehenden am gesamten Prozess der Szenario-Entwicklung. Die dritte Möglichkeit führt die zweite fort, indem Externe selbst während des Szenario-Transfers involviert bleiben.

Fazit: für einen Szenario-Prozess mit externer Beteiligung ist dies die ideale Organisationsart. Zwar ist sie in ihrer Durchführung äußerst aufwendig und auch mit hohen Kosten verbunden, liefert aber brauchbare und umfangreiche Ergebnisse. Weitere Vorteile sind, dass sich sowohl die Mitarbeiter, die Politik und ganz besonders die Bürger in das Handeln der Kommune integriert fühlen. Auch wird, vor allem durch die Bürgerbeteiligung, die Resonanz in der Presse hoch ausfallen. Die Verfasserin empfiehlt einen professionellen externen Unternehmensberater zu beauftragen, der durch den gesamten Prozess führt und alle zusammengetragenen Ergebnisse ausführlich dokumentiert, einen Zeit- und Ablaufplan entwirft und vor allem als neutraler Moderator bei allen Veranstaltungen fungiert.

---

<sup>52</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.109f

Vorab ermittelt das Kernteam die für die Kommune bedeutendsten Trends. Für jeden Trend wird ein Subteam mit maximal 25 Mitgliedern gebildet. Bei 9 Trends wirken bis zu 225 Externe mit. Ihre Ideen, Vorschläge und Kritik führen zu einem großen Mehrwert und überwältigendem Input.

Wichtig ist, dass die Bürger zufällig, aber repräsentativ ausgesucht sind. Die Verwaltung muss im Vorfeld eine Abfrage machen, bei welchem Themengebiet der ausgewählte Bürger mitarbeiten möchte und ihn in sein Wunschfeld einteilen. In diesem hat er höchstwahrscheinlich das größte Know-how. So kann mit einfachen Mitteln eine motivierte Mitarbeit im Subteam bewirkt werden. Mitglieder der Subteams sind auch Gemeinderäte. Ihre Anzahl im Subteam ist abhängig von der Gesamtanzahl der Gemeinderäte in der Kommune. Richtlinie kann auch sein, dass sie ein Viertel der Teilnehmer eines jeden Subteams ausmachen. Mindestens zwei sollten es aber sein, möglichst Vertreter verschiedener Fraktionen. Das alle Parteien teilnehmen, muss selbstverständlich sein. Verwaltungsinterne oder -externe Experten sind in die Workshops zu integrieren. Sie bringen das nötige umfangreiche Hintergrundwissen mit, kennen die Besonderheiten der Kommune und auch die ihres Fachgebietes genau. Externe Experten lassen sich leicht ausfindig machen durch Befragung in den jeweiligen Fachämtern.

Besonders empfehlenswert ist, jedes Subteam zu drei Diskussionsrunden zu laden, um Leitziele mit ihren Ober- und Unterzielen, sowie erste Maßnahmenvorschläge auszuarbeiten.

Ergänzt werden diese durch Bürgerforen, zu denen alle Bürger eingeladen werden. Sie sind Plattform, um (Zwischen-) Ergebnisse der Öffentlichkeit vorzustellen, sie zu diskutieren und weitere Ideen einzubringen.

### **3.3.2 Organisation zur Durchführung der Organisationsart**

- Projektplan entwerfen – Start –Meilensteine – Ende
- Eine Bürgerbefragung sollte von externen Spezialisten durchgeführt werden. Sie sind durch Ausschreibung zu bestimmen.
- Einen externen Moderator einzubeziehen, der einem Beratungsunternehmen angehört, wird bei externen und internen Szenario-Prozessen empfohlen. Er wird durch Ausschreibung ermittelt.

- 
- Ein oder mehrere Mitarbeiter sind stetige Ansprechpartner für das externe Unternehmen. Intern unbedingt klären, ob für Mitarbeiter eine Freistellung ihrer bisherigen Stelle über den Projektzeitraum möglich ist, oder ob eventuell zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden müssen. Keine Doppelbelastung!
  - Zufällig repräsentativ ausgewählte Bürger sind mindestens 18 Jahre alt, kommen aus allen Stadtteilen, sind männlich und weiblich, haben unterschiedlichen Bildungsstand, können auch Migrationshintergrund und Behinderungen haben. Eventuell hilft den Kommunen sich bei der Auswahl von Extern beraten zu lassen, die haben Erfahrung mit Auswahl und Rücklaufquoten.
  - Die Bürger dürfen drei favorisierte Trendfelder zur Mitarbeit aussuchen, die Verteilung auf die Workshops übernimmt die Verwaltung.<sup>53</sup>
  - Die Diskussionsrunden sind am frühen Abend anzusetzen.
  - Das zeitliche Ablauf erstreckt sich über mindestens ein halbes Jahr. Während dieser Zeit sind durchzuführen: Auftaktveranstaltung - Workshop Termin 1 - Workshop Termin 2 - Bürgerforum mit Zwischenergebnissen - Workshop Termin 3 – Abschlussveranstaltung.
  - Organisation von Workshops: bei drei Terminen und zum Beispiel 9 Trends, haben 27 Workshops stattzufinden.
  - Das Gesamtergebnis wird zusammengefasst und in einer Broschüre aufbereitet, in der alle Zukunftsbilder, daraus resultierende Chancen und Gefahren, robuste und szenariospezifische Handlungsoptionen, Stellgrößen und Wechselwirkungen im System dokumentiert sind.<sup>54</sup>
  - Räumlichkeiten, ausreichend Mobiliar, Material, Stellwände, Stifte, eventuell Laptop, Beamer, sonstige Technik, eventuell Dekoration bei den Bürgerforen und Workshops sind zu mieten oder zu beschaffen.
  - Getränke und Snacks sind bei den Workshops bereitzustellen. Durstig und mit leerem Magen lässt es sich nicht gut denken. Den Bürgern damit etwas Gutes zu tun, ist zu empfehlen. Sie kommen oft direkt vom Büro zum Workshop-

---

<sup>53</sup> Vgl. Anlage 1, Protokoll vom 25.11.2009 – Expertengespräch zum „Strategieprozess ES 2027“ der Stadt Esslingen, Punkt 8, im Folgenden als Anlage 1.

<sup>54</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.105ff

---

Termin und „opfern“ ihre Freizeit. Und schließlich wirken sie ehrenamtlich ohne Aufwandsentschädigung mit.

- Eine jährliche öffentliche Vorstellung des Haushaltes, die Bezug nimmt auf die Verwirklichung der strategischen Ziele in Form von konkreten Maßnahmen, sollte durchgeführt werden.
- Am Ende der Szenario-Erstellung sollten die Bürger ein kleines Geschenk als Zeichen der Anerkennung erhalten. Die Kommune sollte sich dabei nicht in Unkosten stürzen, aber die Arbeit der Bürger würdigen.

#### **Sonstige Hinweise:**

- Einladung/Ankündigung zum Mitwirken oder zu den weiteren Terminen sollten Informationen enthalten, die Interesse wecken, schöpferisch, ergebnisoffen und herausfordernd verfasst sind. Zur Methode soll sich in Bezug auf Zielsetzungen geäußert werden.<sup>55</sup>
- Organisation von gesonderten Klausuren des Gemeinderates (insbesondere nach Überreichung der Ergebnisse).
- Finanzielle Mittel auf den gesamten Prozess im Vorfeld einteilen.
- Für die Dokumentation des Prozesses einen Protokollführer bestimmen. Sind es mehrere, dann sollten Vorgaben zur Einheitlichkeit festgelegt werden.
- Der Veranstaltungsort sollte vom Tagesgeschäft absolut störungsfrei sein.
- Bei weiteren Treffen empfiehlt sich immer ein Rückblick auf das vergangene.

#### **Projektauftrag**

Um dem Szenario-Prozess einen förmlichen Rahmen zu verleihen, ist ein Projektauftrag auszuarbeiten, der vom Gemeinderat abgesegnet werden muss.

Seine Inhalte umfassen eine kurze Vorstellung des gesamten Zukunftsprozesses und Details zu den Zielen, den Aufgaben des Szenario-Teams, zur Dauer, den zur Verfügung stehenden Ressourcen und zu den Teilaufträgen.<sup>56</sup> Auch sind die Projektleitung, die Mitglieder der Projektgruppe und etwaige Lenkungskreise aufzulisten.

---

<sup>55</sup> Vgl. Häusler/Schadt, (Fn 48), S.70f

<sup>56</sup> Vgl. Anlage 3: Zusammenfassung der Expertenbefragung: Szenariotechnik bei der Alten Hansestadt Lemgo, im Folgenden als Anlage 3.

### 3.4 Szenario-Team

„Die Bürokratie, die Anweisung, das Setzen oder Vereinbaren von Zielen, das Muster von Befehl und Gehorsam, sind vertraute Erscheinungsformen, in der meist einige wenige den anderen vielen sagen, was getan werden muss, um bestimmte Ziele zu erreichen. Ist die Macht der Befehlenden groß, verzichten sie auf Begründungen. Ist sie geringer, werden mehr oder weniger stringente Begründungen oder Rechtfertigungen gegeben.“<sup>57</sup>

Um dem autoritären Bestimmen eines Einzelnen entgegenzuwirken, ist die Gründung eines Teams von großer Notwendigkeit: schließlich geht es um die Zukunft aller und die Wahrung einer lokalen Demokratie.

#### 3.4.1 Die Größe des Teams

Die Größe des Teams ist in erster Linie davon abhängig, ob sich die Verwaltung für einen internen Szenario-Prozess oder einen mit externer Beteiligung entscheidet und folglich welche Organisationsart (siehe 3.3.1) sie wählt. Weiter entscheidend kann die Größe der Gemeinde sein und die damit verbundene Anzahl der Gemeinderäte. Je größer eine Gemeinde, desto größer darf das Team ausfallen.

„Die Durchführung eines Projektes (darf) nicht zu einem Egotrip“<sup>58</sup> des Teamleiters werden. Dessen Ansicht, mehr Ansehen zu haben, je größer das Team ist, das er leitet, ist schlichtweg falsch. Das Projekt wird durch eine höhere Anzahl der Team-Mitglieder nicht automatisch wichtiger. Nicht alle Mitglieder erzeugen zwangsläufig gute Ideen. Und je mehr sich einbringen, desto kürzer wird die Redezeit des Einzelnen.<sup>59</sup>

Beispiele, wie das der Alten Hansestadt Lemgo, zeigen, dass bei einem verwaltungsinternen Ablauf 5 Mitarbeiter auf 3 Stellen für das Team ausreichen.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Kappler, Ekkehard, Theorie aus der Praxis für die Praxis – zur Wirksamkeit strategischer Unternehmensführung, In: Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael, Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzepte-Anwendungen, 2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S. 82f.

<sup>58</sup> Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 116

<sup>59</sup> Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.115ff

<sup>60</sup> Vgl. Anlage 3

Eine generelle Empfehlung ist, ein Kernteam mit 8-16 Personen einzurichten. Sollen mehr einbezogen werden, sollte eine Aufteilung in Kernteam und erweitertes Szenario-Team und eventuell eine Unterteilung in Subteams gemacht werden. Multi-Client und Standortentwicklungsprojekte etwa sind speziell für große Gruppen ausgerichtet. Die Stadt Esslingen am Neckar, um ein Beispiel zu nennen, richtete ein Kernteam aus 15 Führungskräften ein. Das erweiterte Szenario-Team bestand aus 9 Subteams mit jeweils circa 20 Leuten. Letzten Endes entscheidend ist aber nicht die Anzahl, sondern das Potential der Mitglieder.

### 3.4.2 Möglichkeiten der Zusammensetzung von Teams

Vier typische Zusammensetzungen lassen ein Team zu einer Komposition werden:<sup>61</sup>

Mitglieder eines **offenen Szenario-Team** werden im Vorfeld nicht bestimmt. Die Zusammensetzung geschieht meist zufällig. Die Besetzung ist jederzeit austauschbar und wechselt häufig während des Verlaufs des Szenario-Prozesses. Kommunen wird abgeraten, sich für diese Art von Team zu entscheiden. Es ist schlichtweg zu unbeständig und unstrukturiert. Viel Zeit geht verloren, weil jeder Wechsel einen Neuanfang bedeutet. Dem neuen Mitglied müssen die bisherigen Schritte erläutert werden. Möglicherweise müssen getroffene Entscheidungen zurückgenommen werden, weil neue Diskussionen entstehen und sich andere Mehrheiten bilden.

Das **fixierte Szenario-Team** ist eine bereits bestehende Arbeitsgruppe oder Abteilung ohne bisherige szenariospezifische Aufgaben. Meist kommt es zu seinem Einsatz, wenn es um die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen geht. Für Kommunen ist das irrelevant. Außerdem ist das Wirken bei dieser starren Zusammensetzung des Teams als eher wenig kreativ einzuschätzen. Die Reaktionen der anderen auf selbst eingebrachte Vorschläge werden vorhersehbar. Alle betrachten das Problem oder die Aufgabe aus derselben Perspektive. Andere Sichtweisen oder Querdenker führen zu deutlich mehr Input.

---

<sup>61</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.112



Das **perfekte Szenario-Team** bleibt auf Dauer unverändert. Der Teamleiter /der Projektverantwortliche wählt die Mitglieder ohne Beschränkungen aus. Auf Grund der Unveränderlichkeit sind sich die Mitglieder vertraut und bauen gemeinsam einen Wissenspool auf. Diese Konstellation bietet eine schnelle Arbeitsweise und die größten Gestaltungsmöglichkeiten. Diese Art von Team ist deshalb ideal als Kernteam geeignet.

Das **flexible Szenario-Team** ist zunächst ein fixiertes Team, das durch weitere interne und verwaltungsexterne Teilnehmer, wie von Fachexperten, Bürger und Gemeinderäte, ergänzt wird. Wenn sich die Externen bereit erklären beständig mitzuwirken, ist auch diese Teamvariante als Kernteam geeignet.

### 3.4.3 Voraussetzungen zur Aufnahme ins Team

Die folgenden Kriterien gelten für die Auswahl der Mitglieder eines Kernteams und für die Auswahl von Fachexperten in das erweiterte Szenario-Team. (Bürger sind durch repräsentative Zufallsauswahl zu ermitteln.)<sup>62</sup>

Mitarbeiter, die von der Szenario-Anwendung unmittelbar betroffen sind oder deren Zustimmung unerlässlich für das Projekt ist, sind aufzunehmen. Insbesondere, weil ihr Wohlwollen und ihr Einfluss für die Durchführung und Umsetzung des Szenario-Prozesses notwendig sind. Auch die Pressereferenten der Kommune sind zwingend einzubeziehen (siehe 3.5). Andere, wie Gemeinderäte, sind auf Grund ihrer Stellung einzubeziehen, ebenso formelle Mitglieder einer bestehenden fixierten Gruppe. Aspekte, die die Auswahl beeinflussen sind exklusive Expertise und Bekanntheitsgrad, so können durchaus Bundestags-/Landtagsabgeordnete oder andere prominente Persönlichkeiten aufgenommen werden. Dem Prozess kommt dadurch eine höhere Bedeutung und größere Aufmerksamkeit zu. Auch Querdenker sollten willkommen im Team sein. Die Aufnahme von Autoritätsperson ist sinnvoll, weil sie als Vertreter einer Gruppe fungieren.<sup>63</sup> Wichtig ist, das Team möglichst heterogen zu gestalten.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. Anlage 1, Punkt 11

<sup>63</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.113f

### 3.4.4 Heterogene Skillstruktur im Team<sup>65</sup>

Heterogenität ist kein alleiniges Entscheidungskriterium, aber von großer Bedeutung. Laut der Studie „The Return of Innovation“ von Rolf Berth kommen Unternehmen zu kreativem Potential durch die Zusammensetzung aus 37% Außenseitern, die im Bereich eigentlich unwissend sind, 28% Quereinsteigern und 35% Experten der betrachteten Bereiche.<sup>66</sup>

Deshalb wird den Kommunen empfohlen in die Teams Bürger und Politik aufzunehmen. Die Politik möchte sich einschalten, sachlichen Input in Diskussionen geben, mitbestimmen und keine fertigen Ergebnisse auf den Tisch gelegt bekommen. Mit Bürgern in den Dialog zu treten, verschafft der Verwaltung Rückendeckung. Das Input der Bürger ist hilfreich, im Sinne von eine andere Perspektive kennenzulernen und umfangreichere, möglicherweise absurde aber vielfältige Ideen einzusammeln. Für eine Bürgerbeteiligung<sup>67</sup> spricht, dass „es wird auf Dauer nur denjenigen Kommunalpolitikern gelingen, die notwendige Zustimmung in der Bevölkerung zu finden, denen es auch gelingt, für ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bürgern und Politikern zu sorgen.“<sup>68</sup>

Heterogenität in einer Kommune bedeutet, Mitarbeiter unterschiedlichen Alters, sozialer und kultureller Herkunft, verschiedener Ämter und Position einzubeziehen. Dazu gehören Bürgermeister, Dezernenten, aber auch Sachbearbeiter, Beschäftigte aus Bereichen wie Marketing, PR, Werbung, Vertrieb, Personal, Controlling, Finanzwesen, öffentliche Ordnung, Sozialwesen, Kultur, Bildung und Sport.<sup>69</sup> Ermöglicht die Verwaltungsspitze ihren Beschäftigten eigene Ideen und Wünsche einzubringen, fördert sie damit deutlich deren Motivation.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. Meyer-Schönherr, Mirko, Szenario-Technik als Instrument der strategischen Planung, 1992, Verlag Wissenschaft und Praxis, Schriftenreihe Unternehmensführung Band 7, Ludwigsburg-Berlin.

<sup>65</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.114f

<sup>66</sup> Vgl. Higgins, James M./Wiese, Gerold G., Innovationsmanagement – Kreativitätstechniken für Unternehmen, S. 40f, Berlin, Springer Verlag.

<sup>67</sup> Vgl. Anlage 1, Punkt 2

<sup>68</sup> Glück, Alois, Bürger und Kommunalpolitik als Partner in einer Aktiven Bürgergesellschaft, In: Glück, Alois/Magel, Holger, Neue Wege in der Kommunalpolitik, 2000, Jehle Verlagsgruppe, München, S. 1-11.

<sup>69</sup> Vgl. von Reibnitz, Ute, Szenario-Technik – Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung, 1991, Gabler Verlag, Wiesbaden, S.250f, im Folgenden als von Reibnitz, (Fn 57).

<sup>70</sup> Vgl. Gleißner, (Fn 30), S.44f

### 3.4.5 Vorausdenken des Arbeitsverhaltens

Sind die Teammitglieder bestimmt, muss der Moderator die Makrokompositionen der Gruppe überblicken. Eine Checkliste hilft ihm dabei. Er muss überprüfen, ob sich die Mitglieder bereits kennen oder wer wie über die Zusage der Teilnahme reagiert hat. Gibt es enthusiastische Teilnehmer oder ist jemand dazu gezwungen worden? Auch muss er die grundsätzliche Arbeitshaltung jedes Einzelnen erforschen und herausfinden, welche Personen im Team den größten Einfluss besitzen. So erhält er einen Einblick in die potentielle „Chemie“ der Gruppe.

Auf Besonderheiten muss er dann gezielt eingehen. Beispielsweise wenn Gemeinderäte versuchen politisch zu beeinflussen, muss er diese bremsen. Oder schüchterne Mitglieder besonders auffordern, sich in die Diskussion einzubringen.<sup>71</sup>

## 3.5 Szenario-Kommunikation

Kommunikation ist ein bedeutender Bestandteil der Szenariotechnik. Sie wird eingesetzt, sobald die verwaltungsinterne Phase mit Vorüberlegungen abgeschlossen ist und zieht sich durch den gesamten Prozess hindurch. Sie muss auch Jahre nach der Durchführung der Szenarioerstellung im Rahmen des Szenario-Controllings fortgeführt werden.

Bürger, Presse, Politik und die Mitarbeiter haben ein Anrecht auf Information. Deshalb muss die Kommunikation intern und extern auf anspruchsvollem Niveau erfolgen.

Das Wichtigste überhaupt ist, dem Szenario-Prozess einen Namen zu verleihen, der aussagekräftig, einfach und vor allem gemeindebezogen ist. Die Aussagekraft sollte so klar sein, dass sofort erkennbar ist, welche Kommune was für eine Art von Prozess durchführt. Auch der angepeilte Zukunftszeitraum sollte Bestandteil des Namens werden.

Auch ein ansprechendes, dem Corporate Design der Kommune angepasstes Logo zu entwerfen, wird zwingend empfohlen. Es muss zum Sinnbild des Szenario-Prozesses werden!

---

<sup>71</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.118f

---

**Empfehlung:**

Die Kommunikation ist eine verantwortungsvolle Aufgabe. Deshalb sollte sie ausschließlich über das Pressereferat der Gemeinde laufen. Dort sind schließlich die beschäftigt, die professionell Informationen zusammentragen, formulieren und weitergeben können. Sie sind auch erfahren mit der Vermarktung von Themen und wissen auch, wie tadelnde Stimmen zu überzeugen sind.

Die Pressevertreter müssen von Anfang an in den Planungsprozess einbezogen werden. Zum Einen erlangen sie dadurch umfassende Kenntnis über das Thema, zum Anderen müssen auch sie mit ihren Kapazitäten planen.

Die Szenariotechnik erfordert intensive Kommunikation, die nicht einfach neben dem anfallenden Tagesgeschäft abgehandelt werden kann.

Schon vor Beginn des eigentlichen Prozesses, spätestens direkt nach Beschluss des Gemeinderates für die Anwendung der Szenariotechnik, müssen die Pressereferenten Überlegungen anstellen, wie sie die „Story“ kommunizierbar machen, mit welchen Barrieren zu rechnen ist, und ob durch Kommunikation sogar Hebelwirkungen erzeugt werden können.<sup>72</sup> - Die Metaebene nimmt dabei eine ganz besondere Stellung ein. - Unbedingt müssen sie in engem Kontakt zur Verwaltungsspitze bleiben und mit ihr genaue Absprachen zur Vermarktung des Zukunftsthemas führen.

Es gilt, die Medien für sich gewinnen. Hilfreiche Argumente können sein, dass es ein für die Kommune einmaliger Prozess ist, und dass es um die Zukunft aller geht, eben auch um die ihrer Kunden, zum Beispiel ihrer Leserschaft. Bürger haben das Anrecht zu erfahren, was mit ihren Steuergeldern, Gebühren und Beiträgen geschieht.

Möglichkeiten um die Tageszeitung als Plattform zu nutzen, bietet eine Kooperation mit ihr einzugehen und regelmäßig über den Prozess in Form einer Reportage zu berichten. Über Medien können auch die Bürger zum Mitmachen aufgefordert werden, zum Beispiel über Ideenausschreibungen.

Ansonsten dient vor allem die Tageszeitung, aber auch das Amtsblatt, um zu den öffentlichen Bürgerforen zu laden oder um über Zwischenergebnisse zu informie-

---

<sup>72</sup> Vgl. Brandes, Wolfram P./Schabel, Frank/Wache, Uwe, Intellectual Capital und Kommunikation – durch strategisches Kommunikationsmanagement Performance steigern, Leistungspotenziale ausschöpfen, 2005, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S. 57f.

---

ren. Als Werbeplattform sind auch Flyer und die Homepage dienlich. Sie sollte ein multimediales Informationsangebot für Kunden, Bürger, Mitarbeiter, Analysten und Journalisten darlegen, um die getätigten Schritte und Entwicklungen darzustellen.<sup>73</sup>

Taktisch klug ist, Informationen zuerst an den Gemeinderat und an die Beschäftigten zu geben, dann erst an die Öffentlichkeit. Schließlich wollen sie nicht erst in der Zeitung erfahren, was die Verwaltungsspitze plant und macht und sie müssen außerdem auf mögliche Anfragen gewappnet sein.

Wichtig ist auch, dass sich Informationen an Mitarbeiter, Verwaltung und Gemeinderat mit denen decken, die an Bürger und Medien gegeben werden, um Konflikte oder gar Tumulte von vorn herein auszuschließen.

An die Bürger muss ganz klar kommuniziert werden, dass ihre Vorstellungen von der Zukunft hilfreich sind und sich die Verwaltung bemühen wird diese umzusetzen. Aber die Gemeinde muss ganz klar betonen, dass diese Ideen, die in die Szenarien einfließen, keine Wunschliste bilden, die vom Bürger nach und nach abgehakt werden kann.

Ein Mensch behält 10% von dem, was er liest, 20% der akustischen Eindrücke und etwa 30% der visuellen Eindrücke.<sup>74</sup> Adressaten müssen den Inhalt der Szenarien und ihre implizierten Schlussfolgerungen leicht aufnehmen können. Szenarien haben meist komplexe Inhalte, also ist das individuell passende Medium zu wählen. Die Art der Kommunikation ist vielfältig.

Möglichkeiten sind ein **Memo** oder einen **Geschäftsbericht** zu verfassen. In ihnen können alle Inhalte seriös und ausführlich erklärt werden. Möglichkeit zur phantasievollen Darstellung bieten sie keine.

**Storytelling** ist das Erzählen von Geschichten aus der Zukunft. Ein Tag x im Jahr 2020 wird chronologisch erzählt. Um Hintergründe zu erläutern oder gar eine Gesamtstrategie zu erklären, ist es nicht geeignet. Dennoch weckt diese Art der Kommunikation Interesse und macht neugierig auf mehr.

---

<sup>73</sup> Vgl. Berner, (Fn 15), S. 87

<sup>74</sup> Vgl. Hofmann, Dieter, Kommune 2005 – Entwicklungsmöglichkeiten deutscher Kommunen, in: Gausemeier, Jürgen/Fink, Alexander/Schlake, Oliver, Grenzen überwinden – Zukünfte gestalten, 2.Paderborner Konferenz für Szenario-Management, 1998, HNI Verlagschriftenreihe, Band 44, Paderborn, S.177, im Folgenden als Hofmann, (Fn 74).

Eine **Präsentation** eignet sich um einem zahlenmäßig beschränkten Kreis das Thema näher zu bringen. Mit Text, Bildern und Wort lassen sich viele Details abwechslungsreich an die Zuhörer vermitteln.

Das Erstellen einer **Zeitung von morgen** ist aufwendig, weil Artikel verfasst und in ansprechendes passendes Layout gehüllt werden müssen. Besonders die Schlagzeile der Zukunft muss originell gewählt sein. Auch die Druckkosten dürfen nicht unterschätzt werden. Dieses Kommunikationsmittel ist aber sicher wirkungsvoll, weil es langfristig im Gedächtnis der Leser bleibt und Interesse auf mehr Hintergrundwissen zum Thema weckt.

**Filme aus der Zukunft** und **hypermediale Präsentation** hinterlassen einen lang anhaltenden, detaillierten Eindruck und sich einprägende konkrete Vorstellungen. Ihre Erstellung sollte aber zwingend von in die Materie tief eingeweihten Fachleuten geschehen. Die Produktionskosten sind hoch. Aber der Film kann sowohl bei Bürgerforen präsentiert, als auch auf die städtische Homepage gestellt werden.

**Internet** und **Intranet** sind zwingend als Plattform zu nutzen, weil ein Zugriff jederzeit und allorts möglich ist. Von alleiniger Nutzung dieser wird explizit abgeraten. Insbesondere die eben genannten Filme, passende Bilder oder O-Töne lassen sich hier hervorragend präsentieren.

Der **persönliche Vortrag** hat einen emotionalen Mehrwert. Er darf nicht zu lang, aber auch nicht zu kurz und oberflächlich ausfallen. Und um langfristige Erinnerungen der Zuhörer an die Inhalte hervorzurufen, bedarf es weiterer Kommunikationsmittel, am besten in Printform.

Eine **szenische Darstellung**, wie Kabarett oder ein passend zu den Themen verfasstes Theaterstück, rücken das Zukunftsthema in ein neues Licht. Der Informationsgehalt und das Erinnerungsvermögen sind enorm, doch leider ohne tiefgreifende Inhalte. Diese Form der Kommunikation sollte ausschließlich ergänzend, zum Beispiel zu einer Präsentation oder einem Printprodukt, erfolgen.

Weitere Möglichkeiten sind **Briefe, Newsletter, Videos, Animationen** und **Comics**.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.172

Für eine interne Kommunikation sind sicherlich ein Geschäftsbrief per Email, Aushänge am schwarzen Brett und die Nutzung des Intranets geeignet. Der Geschäftsbrief sollte ein formeller Text für jedes entstandene Szenario sein. Sein Aufbau sind eine kurze prägnante Überschrift, ein Kurzüberblick und ein längerer Hauptteil.

Für die externe Kommunikation müssen auf jeden Fall Pressemitteilungen verfasst werden, die in der Tageszeitung, im Amtsblatt und im Internet erscheinen.

Besonders attraktiv ist die Kommunikation, die sich mehrerer Instrumente bedient und mal seriös, mal informativ, aber auch humorvoll die Zukunftspläne der Gemeinde wiedergibt.

Eine Musterlösung könnte, neben Pressemitteilungen, Informationen auf der Homepage und Flyern, die Durchführung dreier Bürgerforen in Form einer Auftaktveranstaltung, einer Präsentation der Zwischenergebnisse und einer Abschlussveranstaltung sein. Diese könnten, wie folgt, durchgeführt werden:

Die Verantwortlichen entscheiden sich für eine Mischung aus Kurzpräsentationen zu jedem ermittelten Trend (siehe 3.6). Ein Film zeigt eine Vision einer Stadt in der Zukunft. Ein weiterer Film präsentiert aus jedem Workshop Experten, die über das Vorgehen im Workshop und Ergebnisse berichten. Zur Auflockerung spielt eine Kabarettgruppe eine Szene aus der Zukunft, die an für die Kommune typischen Orten stattfindet und in der bekannte Persönlichkeiten als Protagonisten handeln.

Auch eine Podiumsdiskussion an der der Bürgermeister sowie Vertreter verschiedener Parteien, Vereine und Einrichtungen wie der Kirche teilnehmen, liefert neue Gesichtspunkte zum Thema.

Vorteile dieser Kombination der Kommunikationsmittel sind, dass die Bürger kurzweilig aber sehr ausführlich mit Detailwissen versorgt werden. Sogenannte Ideeninseln mit Stellwänden, auf denen bisherige Vorschläge ergänzt werden dürfen, animieren zum aktiven Mitmachen. Die Presse ist interessiert an solchen Massenveranstaltungen und berichtet sicher ausführlich. Auf diese Weise kommt sie ihrer Funktion als Multiplikator nach, der Großteil der Bürger ist damit erreicht.

### 3.6 Gestaltungsfeld-Analyse

Grundlage eines Strategieprozesses ist immer die Ermittlung des Status quo.<sup>76</sup> Um diesen ermitteln zu können, bedarf es einer SWOT-Analyse. Diese Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse erfolgt durch den Einsatz von Instrumenten wie Portfolios und Segmentierungen.

#### Möglichkeiten

Bei einer Bürgerbefragung, die persönlich, telefonisch, schriftlich oder über das Internet ausgeführt werden kann, werden die Erwartungen als Soll-Komponente, den tatsächlich erlebten Leistungen, als Ist-Komponente, gegenübergestellt.<sup>77</sup> Kundenerwartungen an eine Dienstleistung oder ein Produkt lassen sich nach dem KANO-Modell unterteilen in:<sup>78</sup>

Basiseigenschaften, die als selbstverständlich vorausgesetzt werden, Leistungseigenschaften, die vom Bürger ausdrücklich gefordert werden und Begeisterungseigenschaften, die vom Bürger nicht unbedingt erwartet werden, dadurch aber eine effektive Differenzierung zu anderen Gemeinden ermöglichen.

Das Gestaltungsfeld lässt sich durch konkrete Fragestellungen definieren:

„Welches müssen unsere künftigen Kernkompetenzen sein? Wie müssen unsere Leistungen gestaltet werden, um am Markt erfolgreich zu sein? Und welche Technologien sollen wir einsetzen?“<sup>79</sup>

Ein gedankliches Konstrukt aller angebotenen Dienstleistungen hilft den Bereich festzulegen, der durch den Einsatz von Szenarien beschrieben werden soll.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. Burmann, Christoph/Meffert, Heribert, Strategische Flexibilität und Strategieveränderungen als Determinanten des Unternehmenswertes, In: Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael, Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzepte-Anwendungen, 2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S. 149ff, im Folgenden als Burmann/Meffert, (Fn 76).

<sup>77</sup> Vgl. Jaspers, Wolfgang/Fischer, Gerrit, Wissensmanagement heute – strategische Konzepte und erfolgreiche Umsetzung, 2008, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München, S.11ff, im Folgenden als Jaspers/Fischer, (Fn 77).

<sup>78</sup> Vgl. Jaspers/Fischer, (Fn 77), S.11ff

<sup>79</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.11f

<sup>80</sup> Hofmann, (Fn74), S.163ff



### **Empfehlung**

Die SWOT-Analyse bildet die Ausgangssituation. Sie ist jedoch nichts anderes als Momentaufnahmen, die die Leistungen der Vergangenheit reflektieren.<sup>81</sup> Die Aussagen sind subjektiv und können durch den Strategieprozess deutlich zum Positiven beeinflusst werden.

Die **persönliche** Kundenzufriedenheitsbefragung ist standardisiert und enthält strukturierte beziehungsweise unstrukturierte Interviews. Sie liefert qualitativ hochwertigste Ergebnisse bei nicht standardisierten Befragungen. Auf Grund des enormen Zeitaufwandes für Befragung und Auswertung und der damit verbundenen hohen Kosten, ist von ihrer Anwendung abzuraten.

Die **schriftliche** ist zwar kostengünstig, birgt aber mehrere Gefahrenquellen in sich, wie schlechte Rücklaufquoten. Der Vertrieb ist heikel, weil alle Adressen korrekt sein müssen. Auch der Datenschutz muss berücksichtigt werden, weshalb fraglich ist, ob das Einwohnermeldeamt die Daten für diesen Zweck weitergeben darf. Vorteil dieses Verfahrens ist ein vorbereiteter, standardisierter Fragebogen. Dennoch empfiehlt sich diese Möglichkeit nicht.

Von der elektronischen Kundenzufriedenheitsbefragung via **Internet** ist abzuraten. Zwar sind die Rücklaufquoten bedeutend höher als bei der schriftlichen Befragung, weil das Ausfüllen elektronischer Fragebögen schneller geht, die Nachteile überwiegen jedoch.<sup>82</sup> Zur Erstellung sollte ein externer Dienstleister eingeschaltet werden. Größtes Manko sind die Emailadressen der Bürger, die Kommunen kaum bekannt sein dürften. Zudem sind nicht alle Bevölkerungsteile online; gerade die Befragung von älteren Bürgern ist deshalb schwierig bis unmöglich.

Die **telefonische** Bürgerbefragung ist standardisiert, unkompliziert, weil leicht durchführbar und auswertbar und deshalb kostengünstig. Es empfiehlt sich folglich diese Art der Befragung anzuwenden.

Detaillierte Kenntnisse über die Erstellung von Fragebögen, Durchführung von Interviews, Wissen über Auswertungsmöglichkeiten, eventuell auch über statische Verfahren sind Voraussetzung für die Durchführung einer Kundenzufriedenheits-

---

<sup>81</sup> Vgl. Bailom, Franz/Matzler, Kurt/Tschemernjak, Dieter, Was Top-Unternehmen anders machen, 2006, Linde Verlag, Wien, S.142.

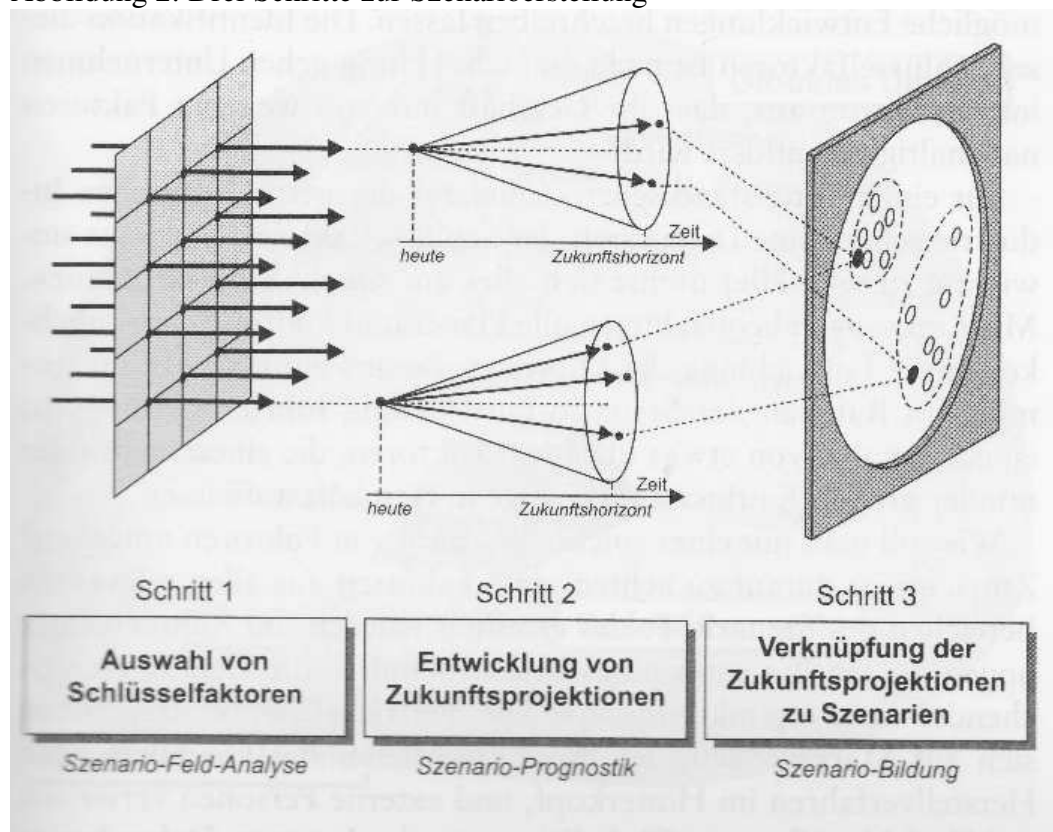
<sup>82</sup> Vgl. Jasper/Fischer, (Fn 77), S.11ff

befragung. Die eigenen Mitarbeiter verfügen selten über ausreichende Kenntnisse und wären wegen des hohen organisatorischen und vor allem zeitlichen Aufwands zu stark damit ausgelastet. Deshalb die Empfehlung, die Befragung an externe Spezialisten zu vergeben. Sie werden durch Ausschreibung ermittelt.

### 3.7 Szenarioerstellung

Die Szenario-Erstellung gliedert sich in drei Phasen. In der **Szenariofeld-Analyse** werden Schlüsselfaktoren identifiziert. Die **Szenario-Prognostik** verarbeitet sie weiter zu Zukunftsprojektionen. Diese werden bei der **Szenario-Bildung** auf spezielle Weise miteinander verknüpft. Zukunftsbilder, die sogenannten Szenarien, entstehen.<sup>83</sup>

Abbildung 2: Drei Schritte zur Szenarioerstellung



Quelle: Fink/Schlake/Siebe, S.75

<sup>83</sup> Vgl. Gausemeier, Jürgen/Fink, Alexander/Schlake, Oliver: Szenario Management – Planen und Führen mit Szenarien, 2. Auflage, München, Carl Hauser Verlag, 1996; Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.74ff

### 3.7.1 Szenariofeld-Analyse

Das Hauptelement der Szenariofeld-Analyse sind Schlüsselfaktoren. Sie lassen sich verwaltungsintern schrittweise ermitteln. Ein Szenariofeld beschreibt den Bereich, dessen Zukunft in Form von Szenarien beleuchtet werden soll. Seine exakte Definition ist der erste Schritt. Sie ist von großer Bedeutung, damit alle Beteiligten den gleichen Bereich betrachten, zum Beispiel die gesamte Kommune oder ein Dezernat oder ein Amt.<sup>84</sup>

Bei der Definition des Szenariofeldes hilft eine Unterteilung in Systemebenen. Der nächste Schritt ist die Zerlegung der Systemebenen in Einflussbereiche. Sie werden wiederum durch Einflussfaktoren und deren Kennwerte beschrieben. So entsteht ein Einflussfaktoren-Katalog. Aus diesem kann das Szenario-Team die bedeutendsten Schlüsselfaktoren auswählen.<sup>85</sup> Schlüsselfaktoren sind also nichts anderes als durch Kennwerte identifizierte Einflussfaktoren.<sup>86</sup>

Die einzelnen Schritte werden im Folgenden ausführlich erläutert und bewertet.

#### 3.7.1.1 Definition des Szenariofeldes

Das gesamte Szenario-Feld ist meist zu komplex angelegt. Die Vielzahl an Dienstleistungen und Produkten einer Kommune mit all ihren Ämtern, Eigenbetrieben, oder sogar wirtschaftlichen Unternehmen, ist für die Untersuchung zu facetten- und zu umfangreich. Deshalb müssen einzelne, relevante Schlüsselfaktoren identifiziert werden.

Um mit der Vielzahl von Faktoren umgehen zu können, muss das Szenario-Feld zunächst durch Einflussbereiche und Systemebenen, sprich grundsätzliche Einflussphasen, beschrieben werden.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 75

<sup>85</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.75ff

<sup>86</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.165

<sup>87</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.75ff

### 3.7.1.2 Unterteilung des Szenariofeldes in Systemebenen

Es gibt drei typische Systemebenen von Szenariofeldern für Kommunen:<sup>88</sup>

**Umfeldszenarien** = auch Geschäfts-/Produktfeld. Dieses kommunale Umfeld enthält ausschließlich externe, höchstens mittelbar lenkbare Umfeldgrößen, wie Abnehmer (Märkte) und direkte Wettbewerber (Branche). Auf Kommunen nehmen andere Kommunen derselben Größe, derselben Ausrichtung, des Umkreises, mit denselben Standortfaktoren und vor allem die Bürger aber auch Unternehmen Einfluss.

**Gestaltungsfeldszenarien** = auch Geschäfts- oder Lenkungsbereich. Sie umfassen ausschließlich interne Lenkungsgrößen also „voll lenkbare Szenarien“ aus dem Bereich der Kommune. Sowohl einzelne Produkte/Dienstleistungen oder die gesamte Kommune. Auf Grund der Rechtsstellung von Kommunen sind Gestaltungsfeldszenarien nur eingeschränkt möglich.

**System Szenarien** = sie bilden das globale Umfeld mit externen als auch internen Lenkungsgrößen einer Kommune ab. Sie sind einfach zu erstellen, bedürfen aber einer vorsichtigen Handhabung, weil sie nur „bedingt lenkbar“ sind. Vor allem politische, ökonomische, gesellschaftliche, technische und ökologische Einflussfaktoren prägen es.

In der freien Wirtschaft existiert eine vierte Systemebene: Das **spezifische Umfeld** = Technologien. Eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren bestimmen die Struktur von Wettbewerb, Geschäft oder Markt direkt. Für Kommunen ist dieser Aspekt jedoch irrelevant, weil sie im rechtlichen Gefüge eine starre Stellung haben. Beispielsweise Zuständigkeiten sind gesetzlich genau vorgeschrieben. Ein gesetzwidriges Handeln unmöglich.<sup>89</sup>

### 3.7.1.3 Zerlegung der Systemebenen in Einflussbereiche

Ziel dieser Phase ist jede Systemebene zu identifizieren. Was gehört zum Beispiel zum globalen Umfeld? Wodurch wird es geprägt? Wer prägt es? Was ist charakteristisch für dieses Szenariofeld? Was übt den stärksten Einfluss auf das Gestaltungsfeld aus?

---

<sup>88</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.15; Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.75ff

<sup>89</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.75ff

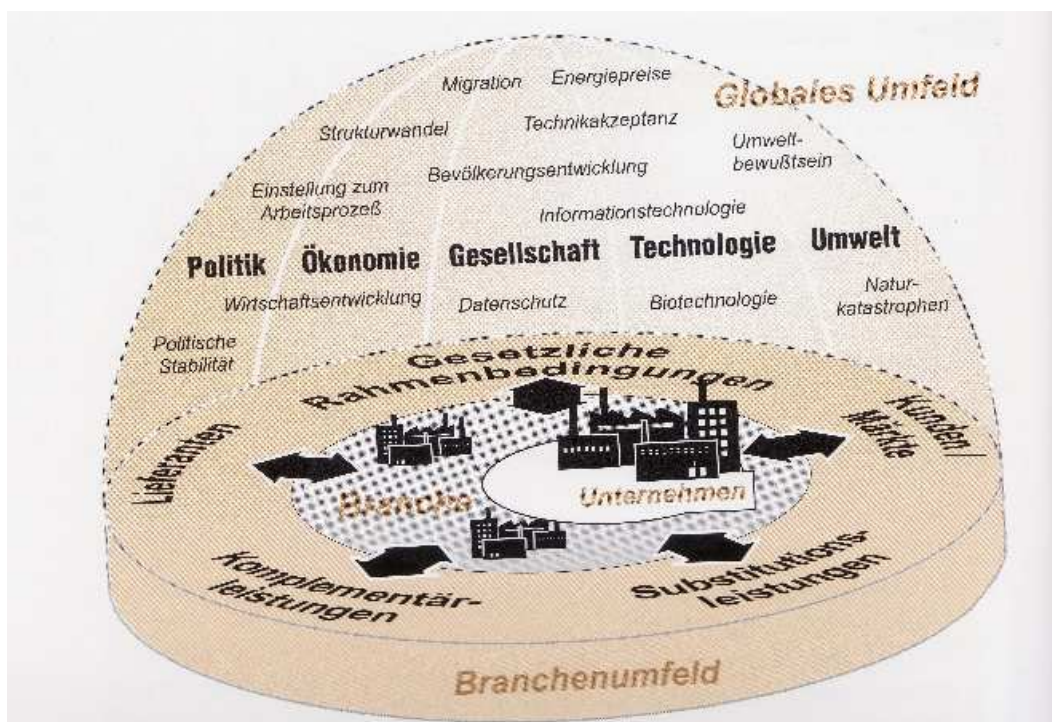
Die Einflussfaktoren werden durch logisch nachvollziehbare Prozesse, kreative Verfahren wie Brainstorming oder Mind Mapping, externe Quellen wie Datensammlungen und -banken, Checklisten, sowie durch eigene Literaturrecherchen ermittelt. Dem Szenario-Team hilft bei diesem Schritt ein Blick in den Produktplan sowie auf das Organigramm.

Ein ideales Verfahren zur Ermittlung von Einflussfaktoren existiert nicht, geeignet ist deshalb eine Kombination aus den genannten Möglichkeiten.

Um den Zusammenhang zwischen Systemebene und Einflussbereich herauszufinden, sind Kennwerte zu ermitteln. Unterschieden wird dabei in Aktivität, das heißt wie stark beeinflusst der Faktor das Gestaltungsfeld, und Passivität, der Feststellung also, wie stark das Gestaltungsfeld den Faktor beeinflusst.<sup>90</sup>

Eine visuelle Darstellung von Systemebenen und Einflussbereichen erleichtert die Übersicht. Die Erstellung ist ein kreativer Prozess, der sich kaum standardisieren lässt.

Abbildung 3: Gestaltungsfeld und Umfeld eines Unternehmens



Quelle: ScMI, S.12

<sup>90</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.165, ScMI, (Fn 12), S.15

### **3.7.1.4 Beschreibung der Einflussbereiche durch Einflussfaktoren**

Zu prüfen ist nun, durch welche Faktoren der jeweilige Einflussbereich geprägt wird. Sind es externe oder interne Faktoren? Lässt sich der Faktor beeinflussen? Oder ist der Faktor von Gesetzes wegen unveränderlich?

Identifizierte Einflussfaktoren erhalten anschließend einen kurzen aussagekräftigen Titel mit einer prägnanten, leicht verständlichen Kurzbeschreibung. Zusätzlich ist eine ausführliche Beschreibung anzufertigen. Diese ist sehr wichtig, um eine gemeinsame Grundlage für Folgediskussionen, spätere Bewertungen und Zukunftsüberlegungen zu schaffen.<sup>91</sup>

#### **Der Einflussfaktoren-Katalog**

Abschließend folgt die Überprüfung der Einflussfaktoren auf die einzelnen Einflussbereiche. Ein Einflussfaktoren-Katalog mit etwa 40-90, in Einzelfällen sogar über 100 Faktoren, entsteht. Die Anzahl ist abhängig von der Größe, Komplexität und Aufgabenvielfalt der Kommune. Ein Stadtkreis hat schließlich eine größere Aufgabenfülle zu bewältigen als eine kleine Kommune und folglich mehr Faktoren zu berücksichtigen.

Nun ist das Szenario-Feld definiert, zerlegt und durch Einflussfaktoren und deren Vernetzung beschrieben.

### **3.7.1.5 Auswahl der Schlüsselfaktoren<sup>92</sup>**

Die Beteiligten entscheiden selbst, wie viele und vor allem mit welchen Schlüsselfaktoren sie weiterarbeiten. Der Richtwert liegt bei 16-20 Schlüsselfaktoren. Bei der Auswahl sind zwei Kriterien zu beachten.

Zum Einen sollten Schlüsselfaktoren großen Einfluss auf den relevanten Kern des Szenario-Feldes haben. (für jeden Faktor lässt sich eine Wirkungssumme ermitteln). Zum Anderen sollten Schlüsselfaktoren eng miteinander vernetzt sein, um so zukünftige Entwicklungsoptionen auszudrücken und prägnante Szenarien zu ermöglichen. Dazu kann die Systemdynamik der einzelnen Faktoren betrachtet

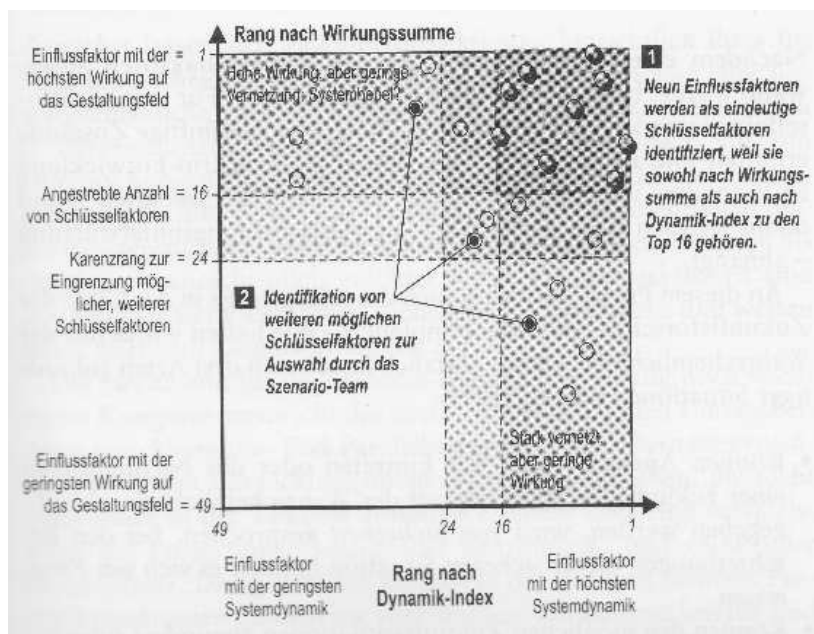
---

<sup>91</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.78f

<sup>92</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 80f

werden. Als Hilfsmittel dient eine Dynamik-Wirkungs-Grid, die aus neun Feldern besteht.

Abbildung 5: Dynamik-Wirkungs-Grid



Quelle: Fink/Schlake/Siebe, S.81

Hieraus lesen sich eindeutige Schlüsselfaktoren ab, weil ersichtlich ist, welche Faktoren den größten Einfluss haben, welche am stärksten von Veränderungen im Szenario-Feld betroffen sind und welche die Systemdynamik am stärksten abbilden. Auch lassen sich die ausfindig machen, welche einen besonders starken Einfluss auf ausgewählte Teile des Szenario-Feldes haben, wie den inneren Gestaltungsbereich oder einen bestimmten Markt.<sup>93</sup>

Weitere Schlüsselfaktoren sind auszuwählen, auch durch Einflussnahme der Teammitglieder. Ihre Auswahl ist ein gruppendynamischer, gruppensubjektiver Prozess. Jeder der Faktoren erhält eine individuelle Bewertung. Ausschlaggebend ist, dass das Szenario-Team mit diesem entwickelten Schlüsselfaktoren-Katalog zufrieden ist.

Alternativ kann eine spezielle Software<sup>94</sup> indirekte Einflüsse, Verkettungen und Rückkopplungen feststellen, um Schlüsselfaktoren zu ermitteln.

<sup>93</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.165

<sup>94</sup> Das BMBF unterstützte eine Untersuchungen des Software-Tools „SEMAFOR“

Vorteil ist, dass versteckte Systemtreiber, sogenannte „hidden driver“, identifiziert werden können, die das Verständnis über das betrachtete komplexe System schärfen.<sup>95</sup>

Damit das Szenario-Team auch wirklich zufrieden ist, folgen Hinweise zum garantierten Erfolg.

### **3.7.1.6 Empfehlung**

Der Titel des Szenariofeldes kann sein: „Die Kommune X-Stadt im Jahr 2020 in ihren Umfeldern“. <sup>96</sup> Es wird durch drei Systemebenen definiert:

(die Einflussfaktoren-Kataloge wurden von der Verfasserin ergänzt, geben dennoch keine Garantie auf Vollständigkeit.)

#### **Kommunale Leistungen**

Sie umfassen alle Leistungen, die in der Zukunft von der Kommune angeboten werden oder angeboten werden könnten. Gesetzliche Verpflichtungen, Pflichtaufgaben, aber auch freiwillige Aufgaben, sowie die Aufgaben der Eigen- und Regiebetriebe müssen zwingend miteinbezogen werden, ebenso kommunale privatwirtschaftliche Einheiten.

#### **Einflussfaktoren-Katalog:**

öffentliche Verwaltung	Verkehrswesen
Wasserver- und -entsorgung	Stadtplanung/Wohnungsbau
Energieversorgung	Kultur-, Freizeit, und Sportleistungen
Telekommunikation	Sozial- und Jugendwesen
Bildungswesen	Abfallwirtschaft
Innere Sicherheit	Wirtschaftsförderung
Gesundheitswesen	Einzelhandelsförderung
Kommunales Bankwesen	Daseinsvorsorge

---

In: Jakob, Mihaly/Kiehne, Dierk-Oliver/Schwarz, Holger/Kaiser,Fabian/Beucker, Severin, Delphi-gestütztes Szenario-Mangement und –Monitoring – eine Methode zur Beobachtung Zukunftsentwicklungen und deren Nutzung im unternehmerischen Innovationsprozess, 2007, nova-netwerkstattreihe, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Stuttgart, wird das Tool vorgestellt und seine Konzeption und die wichtigsten Funktionen beschrieben

<sup>95</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.15

<sup>96</sup> Hofmann, (Fn 74), S.167ff



## Kommune

Diese Systemebene umfasst Faktoren, die das Gemeinwesen einer Kommune charakterisieren. Sie beschreibt die regionale Entwicklung der Gesellschaft, Unternehmen, die Verwaltung und die Kommunalpolitik. Eine Untergliederung in Themenschwerpunkte ist zu empfehlen.

<b>Bürger</b>	<b>Unternehmen</b>	<b>Politik und kommunale Verwaltung</b>
Bürgerschaftliches Engagement	Privatisierung kommunaler Leistungen	Finanzielle Beweglichkeit der Kommunen
Raumstruktur/ Siedlungsformen	Standortverbundenheit	Akzeptanz von Verwaltung und Kommunalpolitik
Anforderungen an kommunale Leistungen	Globalisierung des Leistungsspektrums der Unternehmen	Leistungsspektrum der kommunalen Verwaltung/ Politik
Arbeitsstätten/Berufliche Mobilität	Profitorientierung der Anbieter kommunaler Leistungen	Kommunale Meinungsführer
Freizeit-Mobilität	Lokale Arbeitsmarktpolitik	Aufgabenteilung Verwaltung/ Rat
Traditionsbewusstsein	Infrastruktur	Transparenz kommunaler Entscheidungen
Informationsverhalten der Bürger	Weiche Standortfaktoren	
Lebensqualität	Harte Standortfaktoren	
Kommunale Lebenshaltungskosten	Flexible Arbeitszeiten	

## Globales Umfeld

Das globale Umfeld umfasst Einflussbereiche, die Kommunen nicht oder nur mittelbar beeinflussen können. Auch hier ist die Untergliederung in Themenfelder zu empfehlen.

Technik	Politik & Geopolitik
<p>Leistungsfähigkeit der Informationstechnik</p> <p>Kommunikationsnetze</p> <p>Technikakzeptanz</p> <p>Kommunikationskosten</p> <p>Kommunikationsqualität</p> <p>Benutzerfreundlichkeit der IT-Systeme</p> <p>Informationstechnologie</p> <p>Stichwort: High-Speed DSL in Großstadt verfügbar, aber in ländlichen Regionen nicht. Somit unterschiedliche Grundvoraussetzungen für Unternehmen und Privatleute, hohe Standards schaffen etc</p>	<p>Bevölkerungsstruktur</p> <p>Strukturpolitik/ Subventionen</p> <p>Leistungsumfang des Sozial- und Gesundheitssystems</p> <p>Politische Stabilität</p> <p>Kriminalitätsrate</p> <p>Weltweite wirtschaftliche Entwicklung</p> <p>Europäische Einigung</p> <p>DLR</p> <p>Lissabon-Vertrag</p> <p>EU-Mehrebenensystem</p> <p>Kurs der Regierung</p> <p>Umweltpolitik</p> <p>Klimaabkommen</p> <p>Umweltplakette</p> <p>Landflucht</p> <p>Bildungspolitik</p>
<p><b>Gesellschaft/Mensch/ Alltag</b></p> <p>Konsumverhalten</p> <p>Wertentwicklung</p> <p>Subjektives Wohlbefinden</p> <p>Umweltqualität</p> <p>Bevölkerungsentwicklung/ demographischer Wandel</p> <p>Energie- und Rohstoffnutzung</p> <p>Bildungsstand der Bevölkerung</p> <p>Infrastruktur: ÖPNV, Einkaufsmöglichkeiten etc</p> <p>Kindertagesstätten</p> <p>Migration/ Assimilation</p> <p>Auswanderer</p> <p>Events</p> <p>Sport, Kultur und Freizeit</p>	<p><b>Ökonomie/ Gesamtwirtschaft</b></p> <p>Welthandel</p> <p>Wirtschaftsentwicklung Deutschland</p> <p>Sektoraler Strukturwandel</p> <p>Kaufkraft der privaten Haushalte</p> <p>Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen</p> <p>Wirtschaftskrise und Folgen</p>

Die einzelnen Einflussbereiche und ihre Einflussfaktoren sind nun kurz und prägnant, und zusätzlich ausführlich zu beschreiben.

Hieraus ergeben sich zum Beispiel folgende Schlüsselfaktoren:

- **kommunale Schlüsselfaktoren:**

Arbeitsstätten/ berufliche Mobilität

Globalisierung des Leistungsspektrums der Unternehmen

Kaufkraft der privaten Haushalte

Lebensqualität

Leistungsspektrum der Kommunalen Verwaltung

Finanzielle Beweglichkeit der Kommunen

- **globale Schlüsselfaktoren:**

Kommunikationsnetze und -kosten

Kommunikationsqualität/IT-Qualität

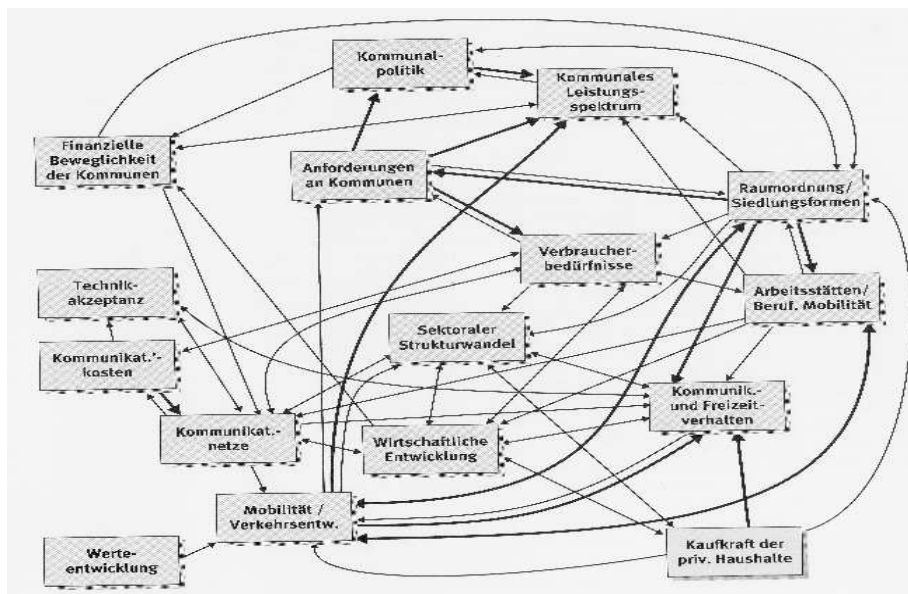
Wirtschaftsentwicklung Deutschland

Technikakzeptanz

Sektoraler Strukturwandel

Anschließend werden diese Schlüsselfaktoren miteinander vernetzt. Eine graphische Visualisierung ist von Vorteil.

Abbildung 5: Vernetzung von Schlüsselfaktoren



Quelle: ScMI, S.18

### 3.7.2 Szenario-Prognostik<sup>97</sup>

Mit der Phase der Szenario-Prognostik beginnt der „Blick in die Zukunft“. Trends und darauf aufbauende Zukunftsprojektionen werden entwickelt. Diese Phase findet noch verwaltungsintern statt.

#### **Erläuterung**

Zukunftsprojektionen sind qualitative Beschreibungen möglicher, zukünftiger Entwicklungen der Schlüsselfaktoren. Für jeden Schlüsselfaktor lassen sich alternative Entwicklungsmöglichkeiten ableiten. Ziel ist deshalb, bewusst divergierende und auch extreme Projektionen zu erarbeiten, damit die später im Ablauf zu entwickelnden Szenarien das „window of opportunity“ vollständig beschreiben.<sup>98</sup> Grundlage der Projektionen bilden Wahrscheinlichkeiten, die sich in drei Arten untergliedern:

**Prognosen** gelten für einzelne Schlüsselfaktoren, die eine eindeutige Entwicklungsrichtung haben. Das heißt, deren Eintreten oder Nichteintreten ist sicher.

**Vorhersagen** sind subjektive Wahrscheinlichkeiten, deren Eintreten nicht sicher ist. Ausschlaggebend im Kontext der Szenariotechnik sind **Projektionen**. Ihnen wird keine Eintrittswahrscheinlichkeit zugeordnet. Ihr Eintreten oder Nichteintreten ist deshalb mit einer Unsicherheit verbunden.

Zukunftsprojektionen entstehen durch Trends. Ein Trend enthält unterschiedliche Informationen über die Entwicklungsrichtungen eines Schlüsselfaktors, die in der Gegenwart bereits deutlich erkennbar sind.<sup>99</sup> Sie unterscheiden sich zwar hinsichtlich ihres Zeithorizontes, ihres Betrachtungsbereiches, ihres regionalen Fokus' oder ihrer Gültigkeitsdauer, doch werden sie in einem Trendkatalog zusammengetragen.

Um die bedeutenden Trends herauszufinden, muss geklärt werden, anhand welches relevanten Merkmals sich die Entwicklung des betrachteten Schlüsselfaktors am besten beschreiben lässt.

---

<sup>97</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 67ff; von Reibnitz, (Fn 67), S. 45ff

<sup>98</sup> Vgl. ScMi, (Fn 12), S. 13; Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 85

<sup>99</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 85

---

Eindimensionale Schlüsselfaktoren lassen sich einfach beschreiben, zum Beispiel durch absolute Werte, prozentuale Zuwachsraten etc. Mindestens zwei Dimensionen beschreiben einen mehrdimensionalen Schlüsselfaktor. Um zum Beispiel den Schlüsselfaktor „wirtschaftliche Entwicklung“ darzustellen, bedarf es der Dimensionen „qualitatives Wachstum“ und „quantitatives Wachstum“.<sup>100</sup> Quantitativ sind messbare Merkmale, wie Bevölkerungs-, Rohstoffentwicklung oder Marktgrößen. Zu den qualitativen Merkmalen gehören etwa der Datenschutz oder die Werteentwicklung. Portfolios sind ein geeignetes Instrument zur Visualisierung.<sup>101</sup>

### **Empfehlung**

Diese Phase ist besonders wichtig, weil sie maßgeblich den Inhalt der Szenarien und damit letztlich die Qualität der Entscheidungsunterstützung prägt. Zeitintensiv muss sich ihr das Szenario-Kernteam widmen, ohne nachlässig oder voreilig zu handeln. Denn das würde das Endergebnis negativ beeinflussen. Das beste Vorgehen bei der Entwicklung von Schlüsselfaktoren zu Zukunftsprojektionen ist, für jeden Schlüsselfaktor systematisch mögliche, zukünftige Zustände zu ermitteln und zu beschreiben. Ein bis drei Beschreibungen pro Schlüsselfaktor sind ausreichend.

Daraufhin können Projektionen ermittelt, dann ausgewählt und genauer beschrieben werden. Auch der Grund gerade dieser Wahl muss schriftlich festgehalten werden.<sup>102</sup>

Die Beschreibung einer Projektion ist inhaltlich aussagekräftig und steht im Präsens, weil Ausgangslage das ausgewählte Jahr X ist. Sie erhält die Überschrift des jeweiligen Schlüsselfaktors und eine kurze prägnante Unterüberschrift.

Trends können zum Beispiel sein wie bei der Stadt Esslingen am Neckar:

Bildung – demographische Entwicklung – Integration – lokale Identifikation – Mitwirkung – Ökologie – Ökonomie – Urbanität – Vereinzelung.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.19

<sup>101</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.84

<sup>102</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.170f

<sup>103</sup> Vgl. Stadt Esslingen am Neckar, Stadtstrategie ES 2027 – Dokumentation der Bürgerbeteiligung von November 2007 bis August 2008, S.6ff, im Folgenden als ES Stadtstrategie, (Fn 103).

---

In Sindelfingen wurden als Trends identifiziert: Innenstadt und Verkehr - Wirtschaft und Arbeitsmarkt - Freizeit, Kultur, Sport - Soziales, Bildung, Wohnen - Natur und Umwelt - Stadt und Bürgerschaft.<sup>104</sup>

Die Anzahl der Trends kann unterschiedlich hoch ausfallen. Die Alte Hansestadt Lemgo hat sich auch für sechs Megatrends entschieden, obwohl ihr Szenario-Prozess ausschließlich verwaltungsintern abläuft. Jede Kommune muss, auch ein bisschen nach Gefühl, für sich individuell entscheiden, welche Themenbereiche und daraus resultierende Trends für sie bedeutend sind.

Mit den Trends beginnt die Kommunikation nach außen. Sie werden allen Beschäftigten, dem Gemeinderat und den Bürgern, in ihrem Fall durch die Medien als Mittler, bekannt gegeben.

Just hier können, bei einer geplanten Bürgerbeteiligung, die Anfragen und die Einteilung der Bürger in die Workshops vollzogen werden. Ist dieser Schritt getan, beginnt mit einer großangelegten Auftaktveranstaltung der öffentliche Prozess der Szenario-Erstellung.

### **3.7.3 Szenario-Bildung**

Zukunftsszenarien sind prägnante Darstellungen einer möglichen Zukunft, die auf möglichst widerspruchsfreien Kombinationen der zuvor ermittelten Zukunftsprojektionen beruhen.<sup>105</sup> Sie brauchen direkten Bezug zur im Gestaltungsfeld enthaltenen Problemstellung.<sup>106</sup> Und „Von den Szenarien muss eine visionäre Kraft ausgehen, die Veränderungen provozieren kann und die Auswirkungen in der Zukunft darstellt. Mit ausreichendem Moment an Neuem und Überraschendem, aber nicht zu innovativ, aber in der Richtung, in der Denkstrukturen des Unternehmens erweitert werden müssen.“<sup>107</sup> Sie sind nicht auf hoheitliche Aufgaben begrenzt.<sup>108</sup>

Ihre Bildung erfolgt in vier Schritten:

der Projektionsbündelung, der Rohszenario-Bildung, der Szenario-Beschreibung und dem Zukunftsraum-Mapping.

---

<sup>104</sup> Vgl. Anlage 6: Stadt Sindelfingen, Stadtleitbild Sindelfingen 2000 PLUS, Hans-Joachim Hilbertz Erster Bürgermeister der Stadt Sindelfingen, 2000, im Folgenden als Anlage 6.

<sup>105</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.171f, 178; ScMI, (Fn 12), S.33

<sup>106</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.93ff

<sup>107</sup> Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.93ff

<sup>108</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.179

### 3.7.3.1 Projektionsbündelung

Die Projektionsbündelung hat zum Ziel, Zukunftsprojektionen paarweise zu kombinieren und die Verträglichkeit zueinander zu untersuchen. Anschließend werden die Kombinationen identifiziert und nach geeigneten Kriterien bewertet. Das Ergebnis sind widerspruchsfreie Kombinationen, die zu Projektionsbündeln zusammengefasst werden.<sup>109</sup>

Die Projektionen, die bei der Szenario-Prognostik entstanden sind, müssen nun in Zusammenhang zueinander gebracht werden. Um das zu erreichen, müssen sie auf ihre Widerspruchsfreiheit, auch Konsistenz genannt, überprüft werden.<sup>110</sup> Der eigentliche Sinn steckt in der Glaubwürdigkeit aller Folgeergebnisse. Zur Prüfung, ob zwei Projektionen einander ergänzen, sich ausschließen oder ob sie neutral sind, gibt es keinen objektiven Maßstab.

Als Hilfsmittel kommt die Konsistenzanalyse zum Einsatz. Die einzelnen Projektionen werden paarweise miteinander verknüpft. Jede Projektion wird dazu wieder in ihre Elemente, die verschiedenen Schlüsselfaktoren mit ihren Einzelmerkmalen, zerlegt. Jedes Merkmal eines Schlüsselfaktors wird mit jedem Merkmal jedes anderen Schlüsselfaktors gespiegelt.

Dieser Prozess ist sehr aufwendig. Vor allem deshalb, weil mehrere Millionen möglicher Kombinationen zu überprüfen und zu bewerten sind.

Erneut kann die spezielle Software<sup>111</sup> eingesetzt werden, um diesen Untersuchungsprozess zu übernehmen.

Ergebnis ist ein Bewertungsmaßstab, Konsistenzwert, der die Einzelergebnisse kategorisiert.

1 = Inkonsistenz, die ad absurdum führt

2 = partielle Inkonsistenz (zusammen denkbar, aber mit Problemen)

3 = neutral oder unabhängig voneinander

4 = gegenseitiges Begünstigen

5 = starke gegenseitige Unterstützung<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.87ff, Hofmann, S.171; von Reibnitz, (Fn 67), S.49ff

<sup>110</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.88f

<sup>111</sup> siehe Fn 74

Aus dieser Konsistenzbewertung lassen sich nun alle widerspruchsfreien Kombinationen ablesen. Sie werden in einer Liste, dem Projektionsbündelkatalog, aufgeführt. Ihre Anzahl wird bei mehreren Tausenden liegen.

Diese sind nun wieder in den Gesamtkontext zu bringen. Das heißt, sie werden den einzelnen Projektionen im Rahmen intensiver Diskussionen wieder zugeordnet. Anschließend sind zukünftige Entwicklungen zu interpretieren.

Als Endergebnis dieser Phase entstehen Projektionsbündel. Das sind die sinnvollen, widerspruchsfreien Kombination, wenn zu jedem Schlüsselfaktor genau eine Zukunftsprojektion passt.<sup>113</sup> Mit ihnen lässt sich der Zukunftsraum am weitestgehenden beschreiben.

Die Szenario-Entwicklung ist folglich eine geführte Diskussion zukunftsrelevanter Zusammenhänge.

Beim Szenario-Prozess mit externer Beteiligung haben bis hierhin zwei der drei empfohlenen Workshops je Zukunftstrend stattzufinden. In diesen entwickelt jedes Subteam Leit- und Oberziel zum jeweiligen Thema. Diese Zwischenergebnisse können nun der breiten Öffentlichkeit bei einem weiteren Bürgerforum präsentiert und zur Diskussion freigegeben werden.

### **3.7.3.2 Bildung von Rohszenarien**

Die vorliegenden Projektionsbündel sind noch keine Szenarien! Um Rohszenarien zu erhalten, müssen sie zu Gruppen ähnlicher Projektionsbündel zusammengefasst werden.

Erster Schritt ist, eine sinnvolle Anzahl Rohszenarien zu entwerfen.<sup>114</sup> Ihre Anzahl herauszufinden ist ein Entwicklungsprozess mit Hilfe einer Clusteranalyse.

Dazu werden die einzelnen Projektionsbündel sinnvoll zusammengefasst. Angestrebt werden muss, dass die Bündelgruppen in sich homogen, aber untereinander möglichst heterogen sind. Das bedeutet, dass Projektionsbündel innerhalb eines Rohszenarios möglichst ähnlich zu sein haben.

---

<sup>112</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.87

<sup>113</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.89, Hofmann, (Fn 74), S. 171

<sup>114</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.89f, Hofmann, (Fn 74), S.171



Üblich sind zwei bis fünf Rohszenarien aus jeweils mehreren hundert oder tausend Projektionsbündeln.<sup>115</sup>

Je mehr Rohszenarien, desto detaillierter fällt der Einblick in den Zukunftsraum aus. Führungskräfte bevorzugen meist eine geringe Anzahl, die nur einen groben Blick in den Zukunftsraum freigibt. Dadurch haben sie selbst einen größeren Entscheidungsspielraum und weniger Aufwand mit der anschließenden Weiterverarbeitung. Auch lässt sich weniger Inhalt leichter kommunizieren als umfangreiches detailliertes Zukunftswissen.

Jede Kommune muss die für sich geeignete Anzahl, also den Mittelweg zwischen zu eingengerter Zukunftsvorgaben und dem Hang zur Selbstverwirklichung der Verwaltungsspitze, selbst herausfinden. Das externe Beratungsunternehmen sollte bei der Findung der nötigen Anzahl Empfehlungen aussprechen.

Hat die Kommune nun die für sich maßgeschneiderte Anzahl an Rohszenarien gefunden, muss das Szenario-Team ein tiefer gehendes Verständnis zu jedem einzelnen Rohszenario gewinnen. Denn jedes Rohszenario trägt den Kern des späteren Szenarios, die mögliche zukünftige Entwicklung, in sich.

Während dieser Phase sollte der letzte der drei Workshop-Termine stattfinden. Die beteiligten Bürger, Gemeinderäte und Experten legen nun auch Unterziele fest, die bisher erstellten Leit- und Oberziele können ein letztes Mal geändert und ergänzt werden. Generell besteht auch die Möglichkeit erste strategische Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu erstellen.

Diese Endergebnisse jedes Subteams werden dem Gemeinderat offiziell bei einer öffentlichen Großveranstaltung überreicht und der Bevölkerung vorgestellt.

### **3.7.3.3 Szenario-Beschreibung**

Das Rohszenario wird aufbereitet, indem untersucht wird, wie viele Projektionsbündel ein Rohszenario enthält und wie häufig die einzelnen Zukunftsprojektionen in den Projektionsbündeln des Rohszenarios vorkommen.

---

<sup>115</sup> Vgl. ScMI, S.13; Weber/Kandel/Spitzner/Vinkemeier, (Fn 50), S.32ff

Daraus lassen sich Rückschlüsse ziehen, ob bestimmte Projektionen dominieren oder ob sie nur Randerscheinungen sind. Diese Projektionen sind die Ausprägungen des Szenarios.<sup>116</sup>

Zukunftsrobuste Projektionen sind Projektionen, die in allen Szenarien vorkommen oder vorkommen können.<sup>117</sup>

Eine **eindeutige Ausprägung** ist eine Zukunftsprojektion, die in mindestens 75% aller Projektionsbündel des Rohszenarios vorkommt. Eine **alternative Ausprägung** kommt in mindestens 25% der Bündel eines Szenarios vor. Weiter gibt es **spezifische Ausprägungen**. Sie werden unterteilt in **echte charakteristische Ausprägungen**, die nur in diesem Szenario vorkommen können und deshalb sichere Indikatoren für dieses Szenario sind und in **unechte charakteristische Ausprägungen**, die ausschließlich ein bestimmtes Szenario charakterisieren, aber deren Projektionen auch Bestandteil weiterer Szenarien sein können.

Diese relevanten Projektionen sind nun Betrachtungsschwerpunkt der Rohszenarios. So lassen sich die Szenarios endgültig identifizieren.

Das Verständnis eines Szenarios kann durch weitere Analysen verstärkt werden. Eine Möglichkeit ist die Vernetzung der Szenarien. Durch vernetztes Denken kann eine Analyse der Wirkungen innerhalb eines Szenarios gemacht werden. Damit werden das zentrale Szenario-Thema, dominante Regelkreise, Szenario-Treiber und Szenario-Indikatoren ermittelt.

Das Szenario-Team sollte nun auch eine Ausprägungsliste in Form einer dreispaltigen Tabelle für jedes Szenario erstellen. Alle Schlüsselfaktoren erhalten eine laufende Nummer. Sie kommt in die linke Spalte, der Schlüsselfaktor in die Mitte. Die rechte Spalte enthält die Ausprägungen, also die Projektionen des jeweiligen Schlüsselfaktors, die dieses Szenario charakterisieren. Durch unterschiedliche Farben können dann die verschiedenen Arten von Ausprägungen dargestellt werden.

---

<sup>116</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.90; Weber/Kandel/Spitzner/Vinkemeier, (Fn 50), S.27

<sup>117</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.45f,56

Abbildung 6: Beispielhafte Ausprägungsliste eines Szenarios bestehend aus 16 Schlüsselfaktoren

<b>Ausprägungsliste Szenario I</b>		
1	Leistungsspektrum	<b>Breites Leistungsspektrum</b>
2	Finanz. Beweglichk.	<b>Private-Public-Partnership</b>
3	Kommunalpolitik	<b>Bürgernahe Kommunalpolitik</b>
4	Raumstruktur	<b>Massive Dezentralisierung</b>
5	Anforderungen	Dienstleist. / <b>Bürger-Kommune</b>
6	Verbr.'bedürfnisse	<b>Regionalisierung</b> + Globalisierung
7	Konsum/Freizeit	<b>Reg. Engagement / Kons.'verzicht</b>
8	Individuelle Mobilität	ÖPNV / Sinkende Nachfrage
9	Werteentwicklung	<b>Neue Gemeinschaftlichkeit</b>
10	Arbeitsstätten	<b>Veränderte Arbeitskulturen</b>
11	Wirtschaftsentwickl.	<b>Qualitatives Wachstum</b>
12	Kaufkraft Haushalte	<b>Gegensätze zwischen Kommunen</b>
13	Sekt. Strukturwandel	Tradit. Dienstleist. / <b>Psy-soz Sektor</b>
14	Kommunik.'-kosten	Kommunikations-Boom
15	Kommunik.'-netze	<b>Regionale Netzleistungen</b>
16	Technikakzeptanz	<b>Aufgeklärte High-Tech-Gesellsch.</b>

Quelle: ScMi, S.34

Um ein aussagekräftiges, verständliches Zukunftsbild zu erhalten, sollten die Szenarios kurz und prägnant und zusätzlich detailliert in vollständigen erzählenden Sätzen beschrieben werden.

Als weitere Schritte müssen die Szenarien visualisiert und anschließend interpretiert werden.<sup>118</sup>

### 3.7.3.4 Szenario-Mapping

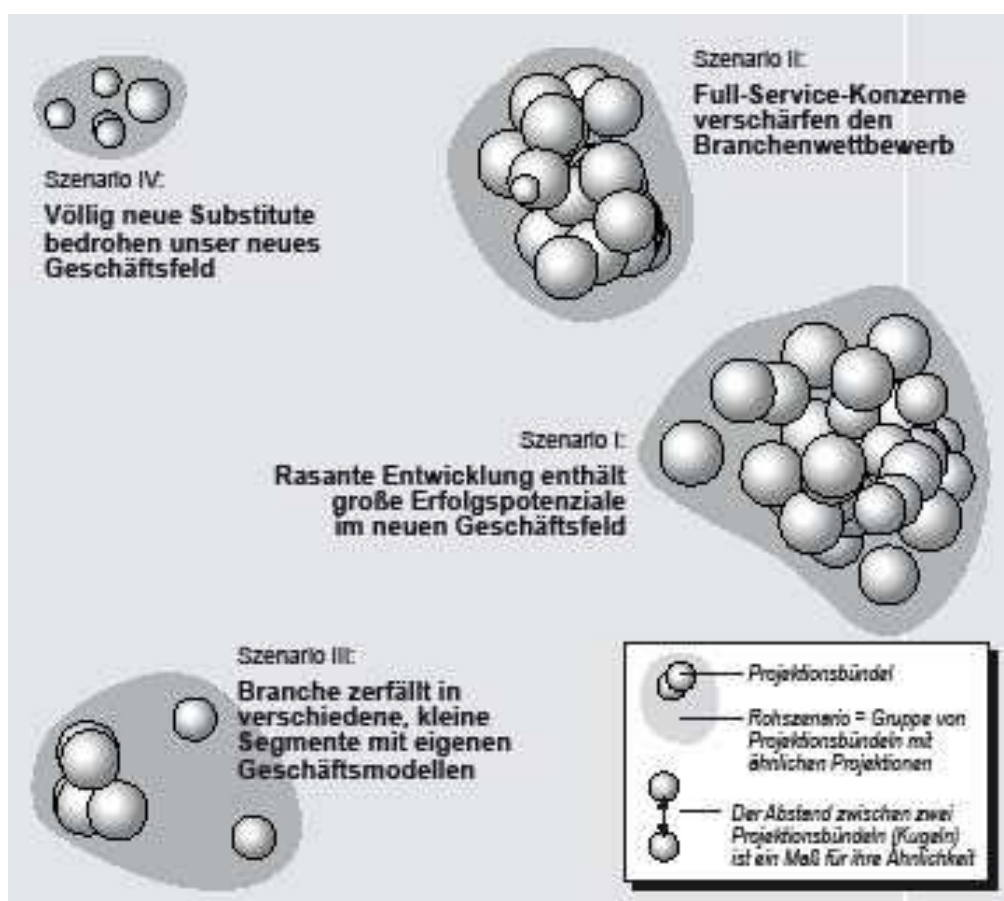
Szenario-Mapping ist eine Zukunftsraum-Analyse, die die Zusammenhänge von einzelnen Zukunftsprojektionen, Projektionsbündeln und Szenarien verbildlicht und zum Gesamtverständnis beiträgt. Empfohlen wird dem Szenario-Team deshalb diesen Schritt zwingend durchzuführen. Es erhält ein besseres Verständnis

<sup>118</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.89ff

seiner bisher geleisteten Arbeit, da jeder Arbeitsschritt im Mapping Berücksichtigung findet.

Die Ausprägungen, also Projektionen, eines Szenarios sind zu verknüpfen. So entstehen graphisch abgebildet, die verschiedenen Projektionsbündel. Sie werden in einer Ebene dargestellt, ähnliche Bündel dicht beieinander, unähnliche möglichst weit voneinander entfernt. Diese Haufen aus Projektionsbündeln bilden die Rohszenarien ab.<sup>119</sup> Ergebnis ist ein optisch kompakter Einblick in die möglichen Zukünfte, eine „Landkarte der Zukunft“.<sup>120</sup>

Abbildung 7: Szenario-Mapping anhand von vier Szenarios



Quelle: Fink/Schlake/Siebe, S.93

<sup>119</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.92f

<sup>120</sup> ScMI, (Fn 12), S.43

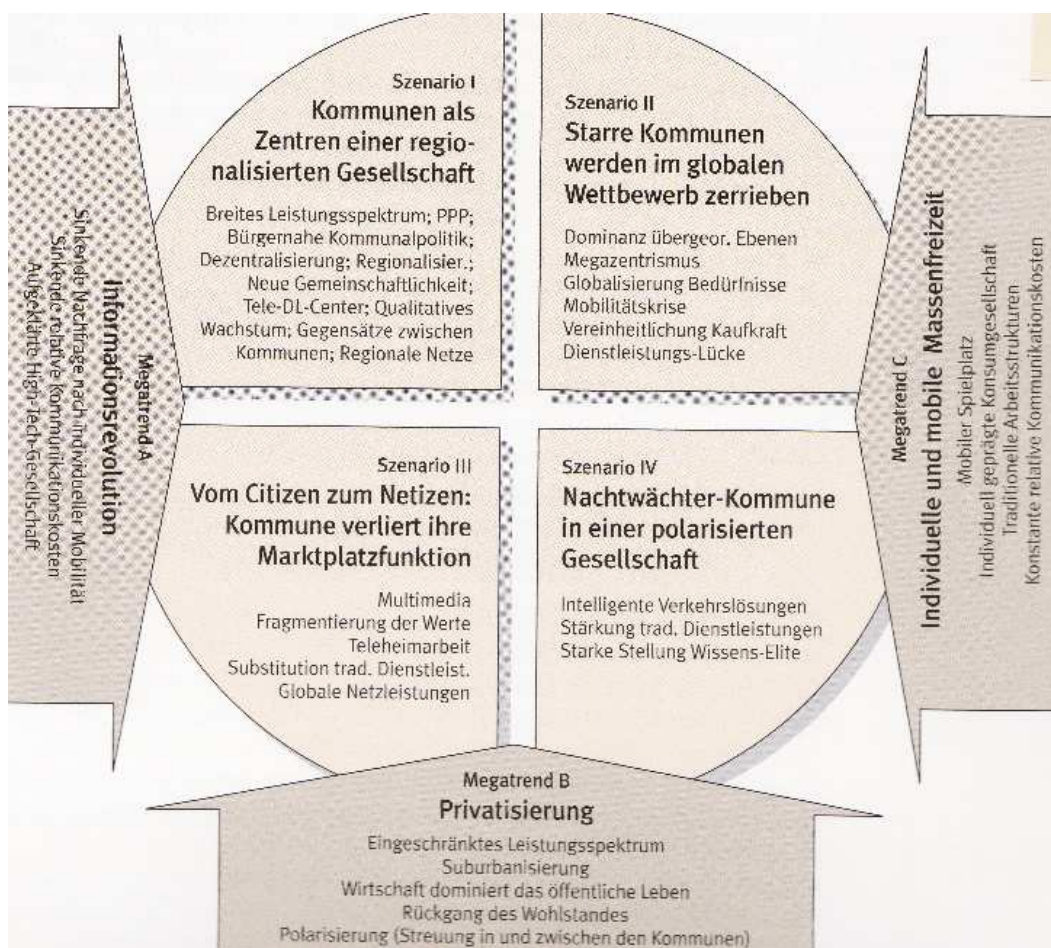
### 3.7.4 Bewertung und Interpretation

Ziel dieser Phase ist die Verträglichkeit der einzelnen Szenarien zu bewerten, zu interpretieren und aus ihnen Megatrends zu entwickeln.<sup>121</sup>

Dazu werden die Szenarios zu gleichen Teilen in einem Kreis verteilt und jeweils mit charakteristischen Ausprägungen verzeichnet, die ausschließlich in diesem Szenario vorkommen. Durch eine weitergehende intensive Analyse entstehen aus den Szenarien sogenannte Megatrends. Sie sind Projektion oder Cluster von Projektionen, die in mehr als einem Szenario vorkommen.

Die Abbildung soll am Beispiel von vier Szenarien und deren charakteristischen Ausprägungen verdeutlichen, welche Megatrends sich daraus entwickeln können.

Abbildung 8: Interpretation des Zukunftsraumes anhand von konkreten Beispielen



Quelle: ScMI, S. 45

<sup>121</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S. 43ff; von Reibnitz, (Fn 67), S. 56ff

Diese Phase erfordert vom Kernteam eine enge Kooperation mit dem externen Beratungsunternehmen. Für die Interpretation und Analyse sollten mehrere Treffen einberufen werden. Jedes Kernmitglied sollte sich selbst Gedanken machen und für sich Interpretationen ermitteln. Im Plenum werden diese vorgestellt und ihre Gesamtheit ausdiskutiert, um prägnante Megatrends festzulegen. Diese sind ausführlich unter Berücksichtigung aller Aspekte schriftlich festzuhalten.

Die Szenario-Erstellung ist hiermit abgeschlossen. Für das weitere Fortschreiten ist wichtig, dass sich die Verwaltung verinnerlicht, dass die Szenarien und die resultierenden Megatrends keinesfalls auf hoheitliche Aufgaben begrenzt sind, sondern dass eine erfolgreiche Kommune Aufgaben der Bereiche wie etwa Freizeit, Arbeit und Telekommunikation berücksichtigen muss.<sup>122</sup>

### **3.8 Szenariotransfer**

Der Szenariotransfer nutzt die alternativen Zukunftsbilder zur Strategieentwicklung und zur Bewertung bestehender Strategien. Die resultierenden Konsequenzen in Form von Chancen und Gefahren muss die Kommune im Rahmen einer Standortplanung nutzen können.<sup>123</sup>

Idealerweise bleibt das Szenario-Kernteam in seiner Zusammensetzung bestehen und nimmt, unterstützt durch das externe Beratungsunternehmen, Kontakt zu allen Ämtern auf.

Ausgangspunkt ist die Auswirkungsanalyse.<sup>124</sup> Das Team analysiert die Folgen der erstellten Szenarien für das Gestaltungsfeld. Sie beleuchtet die Bereiche Kommune, kommunale Leistungen und Kompetenz.

Die Kommunen erhalten dabei einen guten Überblick, welche Dienstleistungen und Produkte sie anbietet und wie stark deren Nachfrage ist. Ein direkter Vergleich zu anderen Kommunen muss gemacht werden, um festzustellen, wie die

---

<sup>122</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.179; Weber/Kandel/Spitzner/Vinkemeier, (Fn 50), S.34ff

<sup>123</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.47ff; von Reibnitz, (Fn 67), S.65ff

<sup>124</sup> Vgl. ScMI, (Fn 12), S.13f

eigene Kommune positioniert ist.<sup>125</sup> Zu untersuchen sind dabei die Leistungsattraktivität und die externen Potentiale wie Bürgerfreundlichkeit, Dauer der Anträge, Öffnungszeiten, Qualität der Auskünfte und Wartezeiten.

Um die eigene Leistungsposition zu finden, helfen Kriterien wie Anpassbarkeit der Kundenwünsche, Innovationsvermögen, Effizienz der Leistungserstellung, Öffnungszeiten, Qualifikation und Arbeitsweise der Beschäftigten und die Prüfung des Verwaltungsaufbaus.

Bei der **Kompetenzanalyse** werden die eigenen, im gegenwärtigen Wettbewerb relevanten Kompetenzen betrachtet. Der Schwerpunkt liegt darin, die Gründe herauszufinden, die die derzeitige Position verursachen. Dabei sind relevante Faktoren zu ermitteln, die von der Kommune mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können.<sup>126</sup>

Aus der Analyse sind die in den Umfeldszenarien enthaltenen Chancen und Gefahren ablesbar. Handlungsoptionen müssen nun entworfen und zu komplexen Strategieoptionen zusammengefasst werden. Dies verschafft einen Blick auf die zentralen strategischen Handlungsmöglichkeiten. Dennoch sollten alle Szenarien so lange wie möglich im Blick behalten werden.<sup>127</sup>

Systematisch entwickelte Strategieoptionen helfen die eigene Selbstunsicherheit zu überwinden. Für Organisationen gibt es mehrere denkbare Zukunftsbilder wie Wunschbilder, strategische und operative Zielvorstellungen, Entwicklungspfade, Meilensteine, völlig unrealistische Traumbilder, Albtraum-Szenarien und die Vorstellung, dass alles bleibt wie bisher. Insbesondere die Verwaltungsspitze kann diese Phase nutzen, um eine persönliche Note durch Ideen und Vorstellungen einzubringen.<sup>128</sup> Entscheidungsträger müssen nicht abwarten, wie sich das Umfeld entwickelt, sondern sind aufgefordert, selbst aktiv zu werden.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.129ff

<sup>126</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.134ff

<sup>127</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.140ff

<sup>128</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.143f

<sup>129</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.145; Hamel, Gary, *Leading the revolution*, 2000, Harvard Business School Press, Boston, S. 118ff.

### 3.8.1 Strategiefindung

Eine strategische Stoßrichtung ist die bewusste Veränderung der Organisation, die eine Entwicklung von dieser Ausgangssituation zu einer entsprechenden Strategieoption zum Ziel hat.<sup>130</sup> Strategiefindung ist die grundlegende Stoßrichtung von der Gegenwart in die Zukunft und damit die strategische Ausrichtung einer Kommune.<sup>131</sup> Sie zu kreieren ist der zentrale Schritt.

Zur Strategiefindung müssen Strategieoptionen mit den Umfeldszenarien verknüpft werden. Es ist ein kreativer Prozess, der eine kreative Diskussion verlangt. Zu klären ist auch, ob die Strategie auf einem Szenario aufsetzen (umfeldfokussierte Strategie) oder mehrere (umfeldrobuste Strategie) berücksichtigen soll.

Der traditionelle Planungsansatz beruht auf der Basis des Szenarios mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit. Für Kommunen ist das der sicherste Weg, und deshalb ideal für sie geeignet.

Je mehr Strategien entstehen, desto effektiver und effizienter wird die Vorsteuerung durch das strategische Leitziel und desto größer fällt der Erfolg aus.<sup>132</sup>

#### Strategieformulierung

Die Strategien sind nun auszuformulieren. Zentrale Elemente von Unternehmensstrategien sind Leitbilder, strategische Positionierung sowie konkrete Maßnahmen und Projekte.

Leitbilder: sie sind vorstellbar, wünschenswert, erreichbar, anspruchsvoll, eindeutig, flexibel, kommunizierbar und personenunabhängig und sollen die „ureigene Seele des Unternehmens“ beschreiben.<sup>133</sup>

Strategische Positionierung: sie gilt nur für die Produkte und Dienstleistungen, die die Kommune jenseits der Pflichtaufgaben wahrnimmt. Eigentliches Ziel ist nicht, besser zu sein, sondern anders.

Konkrete Maßnahmen und Projekte: sie sind die Konsequenzen, um von der Gegenwart zur Vision zu kommen.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.149

<sup>131</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.151ff

<sup>132</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S. 67

<sup>133</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.165

<sup>134</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.162ff



### 3.8.2 Strategische Früherkennung und Controlling

„Frühwarnung im kommunalen Bereich bedeutet, mit wachem Blick die Entwicklungen im Umfeld einer Kommune zu beachten, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.“<sup>135</sup>

Besonders empfehlenswert ist, wenn die Kommune eine eigene Strategieabteilung einrichtet. Idealerweise besteht sie aus Controllern und Mitarbeitern, die bereits im Szenario-Kernteam mitgewirkt haben, weil sie das umfassendste Detailwissen haben. Wenn vorhanden, kann sie dem Rechnungsprüfungsamt angegliedert werden.

Zukunftsprojektionen werden oft von der Gegenwart überholt, vor allem, weil Schlüsselfaktoren veralten und neue Trends entstehen und sichtbar werden.<sup>136</sup> Das Controlling führt dazu, dass Strategieoptionen rückgebaut, sogar beendet, fortgeführt, diversifiziert, also verändert fortgeführt oder ausgebaut werden müssen.<sup>137</sup> Deshalb muss der Prozess kontinuierlich durchlaufen werden.

Um eine langfristig erfolgreiche Früherkennung erreichen zu können, bedarf es den Kommunen einer systematischen Vorausschau. Durch Indikatoren und Kennzahlen festgelegte Faktoren sind kritisch und kontinuierlich zu beobachten. Kennzahlen sind die Ausprägungen sämtlicher Werte der Unternehmensplanung, wie die Gewinn und Verlustrechnung.<sup>138</sup> Kommunen werden folglich bessere Erkenntnisse erzielen, sobald sie ihren Haushalt auf die Doppik umgestellt und das NSM verwirklicht haben.

Sogar neue einzelne Szenarien oder einzelne Projektionen können sich ergeben. Die Strategieabteilung darf schwache Signale - sie sind das „strategische Radar“- nicht als Status quo hinnehmen, sondern muss im Licht möglicher Umfeldentwicklungen weiterdenken.<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> Vgl. Vogel, Andrea M., *Verwaltungscontrolling*, in: *Modernes Verwaltungsmanagement, Fortbildung & Praxis* Band 5, 1996, Bayerische Verwaltungsschule, München, S. 144-171.

<sup>136</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.182ff

<sup>137</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S.61, 63

<sup>138</sup> Vgl. Gleißner, (Fn 30), S.211; von Reibnitz, (Fn 67), S.187ff

<sup>139</sup> Vgl. Eggers, Bernd, Dr./Eickhoff, Martin, *Instrumente des strategischen Controlling – Praxis der Unternehmensführung, Strategische Planung/ Informationsversorgung/ Kontrolle*, Klassische Instrumente, Portfolio-Methoden, Szenario-Technik, Frühaufklärungssystem, Vernetztes Denken,

Entwicklungen oder gar identifizierte neue Szenarien sind der Entscheidungsebene zu melden. Die Verwaltungsspitze muss aus dem aufbereiteten Zukunftswissen konkrete Entscheidungen ableiten. Besonders empfehlenswert ist, wenn sie sich mit dem Szenario-Team, den betroffenen Dezernenten, Amts- und Sachgebietsleitern und Vertretern des Gemeinderates beratschlagt.<sup>140</sup>

Nur ein Teil der strategischen Unternehmenshandlungen sind für externe Dritte, also die Presse und die Bürger beobachtbar.<sup>141</sup> Aufgabe der Kommune ist deshalb, Transparenz zu schaffen!

Dies kann unterschiedlich gemacht werden. Die Idee kann sein, die strategischen Ziele durch Kennzahlen festzulegen und sie mit einem Budget zu verknüpfen. Eine detaillierte Darstellung lässt sich im doppischen Haushalt ermöglichen. Eine Umstellung von der Kameralistik sollte auch deshalb schnell vollzogen werden. Da der Haushalt öffentlich ist, haben die Bürger die Chance jederzeit darauf zuzugreifen. Zusätzlich ist eine jährliche Vorstellung des Haushalts mit Bezugnahme zu den geschaffenen Leit-, Ober- und Unterzielen erstrebenswert.<sup>142</sup>

### **3.9 Gefahrenquellen**

Der folgende Fehler- und Gefahrenkatalog soll Kommunen helfen, Fehler bei der Szenarioentwicklung und der Szenario-Erstellung zu vermeiden.

#### **Vier typische Fehler bei der Strategieentwicklung**<sup>143</sup>

**Die Zukunftslücke:** die Verwaltung konzentriert sich zu sehr auf gegenwärtige Stärken, ist nur bereit, die erkannten Gegenwartsprobleme zu lösen. Sich ihnen zu widmen, ist natürlich empfehlenswert. Aber zukünftige Herausforderungen müssen zwingend thematisiert werden.

---

Puzzle-Methodik, Strategische Controlling-Leitsätze, 1996, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S.44f.

<sup>140</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S. 202ff; Weber,/Kandel,/Spitzner,/Vinkemeier, (Fn 50), S.26f

<sup>141</sup> Vgl. Burmann,/Meffert, (Fn 76), S. 148f

<sup>142</sup> Vgl. Anlage 2

<sup>143</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26),S.175ff

---

**Der Blindflug:** eine ehrliche Positionsbestimmung muss die Basis aller folgenden Untersuchungen sein, denn handeln kann nur die Verwaltung, die über ihre eigene Situation in ausreichendem Maße informiert ist.

**Die Strategie-Neurose:** „Zukunft braucht Strategie. Strategie ist der Weg in die Zukunft.“<sup>144</sup> Wenn die Strategie aber nur im Kopf der Führungskraft vorhanden ist, nützt sie nichts, weil sie dann nur eine strategische Stoßrichtung ist, für deren Umsetzung eine einzige Person plädiert.

**Der Überflug:** die Verwaltung möchte alle Veränderungen postwendend umsetzen. Organisationen sind aber dazu nicht in der Lage, vor allem wenn konkrete Schritte zur Umsetzung fehlen. Hilfreich ist, wenn die Verwaltung konkrete Umsetzungsimpulse in Form von Programmen entwirft.

### Sonstige Gefahrenquellen

- Bei der Strategieumsetzung und Prioritätensetzung muss sich das Team zwingend mit allen Themenfeldern befassen. Setzt die Kommune nur eines um, zum Beispiel Bildung, löst sie unnötig Unmut bei den Bürgern aus, vor allem bei denen, für die andere Themen von Relevanz sind.
- Gefahren, die von Strategien ausgehen, sind: Endlosdebatten (Diskussions-Phobie), sie rufen keinerlei Veränderung hervor (Standardisierungs-Phobie) oder enthalten nur kleinliche Formelkompromisse (Macht-Phobie). Eine Heilung verhilft nur eine systematische Herangehensweise an die Strategieerstellung.<sup>145</sup>
- Nach der offiziellen Abschlussveranstaltung zur Präsentation der Endergebnisse muss sich die interne Projektgruppe unbedingt mit den erarbeiteten Zielen befassen und prüfen, ob sie sich mit den eigenen Vorarbeiten decken und worin die Unterschiede liegen. Als Führungskräfte sind sie schließlich die Verantwortlichen für die Umsetzung. Eine Identifikation mit den Zielen ist deshalb notwendig, um geeignete strategische Maßnahmen zu finden.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.178

<sup>145</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.175ff

<sup>146</sup> Vgl. Weber/Kandel/Spitzner/Vinkemeier, (Fn 50), S.39

- Die Integration der komplexen Szenarien in den strategischen Führungsprozess muss konstant stattfinden. Sonst kann es passieren, dass Szenario-Projekte, wie geschehen in der 80er und frühen 90er Jahren, scheitern.<sup>147</sup>
- Nachvollziehbare Zusammenhänge sowohl bei der Entstehung der Szenarien als auch der Zusammenhang zwischen Ziel und strategischer Maßnahme sind ein Muss. Nur so kann die Verwaltungsspitze, unter Einbeziehung des Gemeinderates, die richtigen Entscheidungen treffen.
- Die Szenarien sollten keine permanente Erweiterung durch Sonderwünsche erfahren.
- Details über jeden Schritt des gesamten Szenario-Prozesses müssen handhabbar und allgemein verständlich sein!<sup>148</sup>

Verwaltungsspitze und Politik wollen sich durch ein schriftliches Dokument nicht festlegen lassen. Die Kommune muss deshalb betonen, dass der Input der Bürgerbeteiligung, keinem Wunschzettel gleichkommt, um nicht zu viele Erwartungen bei den Bürgern zu wecken!<sup>149</sup>

### **3.10 Ergebnis in Form einer Checkliste<sup>150</sup>**

Ziel dieses Gutachten ist, dass jede Kommune die für sich geeignete Anwendung der Szenariotechnik herausfindet. Diese Checkliste soll die Umsetzung der Szenariotechnik in die Praxis erleichtern.

Je nach Besonderheit und Möglichkeiten der einzelnen Kommune können die genannten Vorgänge teilweise parallel ablaufen, oder in anderer Reihenfolge, oder in umfangreicherer Ausgestaltung oder kommen womöglich gar nicht zum Tragen. Trotz der Divergenzen dient die Checkliste als Richtlinie.

<sup>147</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.22

<sup>148</sup> Vgl. Weber/Kandel/Spitzner/Vinkemeier, (Fn 50), S.38f

<sup>149</sup> Vgl. Anlage 1, Punkt 3

<sup>150</sup> Die Checkliste wurde von der Verfasserin eigenständig erstellt. Manche Unterpunkte entstanden in Anlehnung an folgende Literatur:

Stadt Esslingen am Neckar, Managementfassung Strategieentwicklung Stadt Esslingen – Informationen zur Gemeinderatsklausur, 14. Juli 2007; ES, (Fn 103); Stadt Esslingen am Neckar, Strategische Grundüberlegungen zu den Handlungsfeldern der Stadt Esslingen am Neckar – ESsense-Dokumentation, Stand Januar 2007; Häusler/Schadt, (Fn 48), S.5; Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg, Erstellung eines Leitbildes, Entwurf vom 18.06.2008, Stuttgart; von Reibnitz, (Fn 67), S. 252ff; KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S.21; Anlagen 1-4;

## **CHECKLISTE**

### **Meilenstein 1: Vorphase**

#### **INTERN**

- Auslöser
- Idee, Konzepte, eventuell inhaltliche Vorarbeiten
- Politik in Kenntnis setzen, Stimmungsbild
- Voraussetzungen klären
- Zeithorizont festlegen
- Ressourceneinsatz
- Veranschlagung der Projektkosten im Haushalt
- Vorhaben vorstellen
- Projektname entwickeln
- Logo für das Projekt entwerfen
- Interne Projektgruppe gründen und beauftragen
- Projektgruppenleiter/Koordinator bestimmen
- Schriftlichen Projektauftrag verfassen und absegnen lassen
- Initiative, Beschluss im Gemeinderat

#### **KOMMUNIKATION**

Ab hier beginnt ein intensiver **Kommunikationsprozess**, bei dem insbesondere die Medien einzuschalten sind!

Die Planung und Verwirklichung der Pressearbeit, vor allem in Bezug auf ihre Intensität, Ressourcen, Art des Handelns, etc, beginnt.

### **Meilenstein 2: Szenarioentwicklung**

#### **INTERN**

- Offizieller Start des Projektes
- Prozessverantwortliche/ Auftraggeber
- Interne Projektgruppe plant das weitere Vorgehen
- Dokumentation über die Arbeit der Gruppe führen

- 
- Diese entwirft konkrete Beschreibungen ihrer Fachgebiete und arbeitet erwartete sowie erwünschte Zukunftsentwicklungen heraus
  - Trends erarbeiten (= Zukunftsfelder) und festlegen
  - Politikfelder und Zukunftsfelder in Beziehung setzen
  - Zieldefinitionen formulieren
  - Kennzahlen/Messgrößen suchen und bestimmen
  - Zusammenhänge erstellen und beschreiben
  - Ausschreibung des externen Beratungsunternehmens
  - SWOT-Analyse
    - o Stärken/Schwächen
    - o Chancen/Risiken

### **EXTERN und INTERN**

- Beauftragung eines externen Unternehmens für Bürgerumfrage
- Bürgerumfrage (Empfehlung: telefonisch)
- Beteiligte und Adressaten repräsentativ auswählen
- Versandaktion: nach Interesse an Teilnahme befragen
- Rücklauf auswerten und Zuteilung zu Workshops
- Experten für die Workshops suchen und gewinnen
- Gemeinderäte mobilisieren
- Rolle der Gemeinderäte klären
- Auftaktveranstaltung organisieren; Medien einschalten!
- Auftaktveranstaltung durchführen
- Workshops organisieren und durchführen
- Workshops dokumentieren + aufarbeiten (extern)
- Unterlagen mit Zwischenergebnissen an alle Teilnehmer schicken
- Kennzahlen/Messgrößen endgültig festlegen
- Planung und Organisation eines Bürgerforums zur Präsentation der Zwischenergebnisse und der Abschlussveranstaltung
- Effektivität des bisherigen Produktspektrums einschätzen und Richtungsziele entwickeln
- Produktziele und Entwicklungsziele vereinbaren
- Planung und Organisation der Abschlussveranstaltung

- 
- Bürgerforum mit Zwischenergebnissen durchführen ; Medien einschalten!
  - Dokumentation über Bürgerforum
  - Qualitätssicherung und -entwicklung strategisch planen
  - Prozess- und strukturbezogene Erfolgsfaktoren feststellen und mit Richtungszielen versehen
  - Zusammenfassung aller Ergebnisse
  - Ergebnis/ Endergebnis des Prozesses, konkrete Zielvorstellungen
  - Abschlussveranstaltung als Bürgerforum mit Präsentation der erarbeiteten Ergebnisse; Medien einschalten!
  - Offizielle Überreichung der Ergebnisse an den Gemeinderat
  - Druck und Verteilen an alle Gemeinderäte, Teilnehmer, Beschäftigte

### **Meilenstein 3: Szenariotransfer**

#### **INTERN**

- Handlungsoptionen herausfinden
- Verwaltung informieren
- Interne Projektgruppe befasst sich mit Ergebnissen des Bürgerforums
- Evaluation der strategischen Ziele
- Maßnahmenprogramme
- Strategien umsetzen
- Eventuell Festlegung von Prioritäten

### **Meilenstein 4: strategisches Controlling**

#### **INTERN**

- Controlling-Gruppe bestimmen (verwaltungsintern)
- Ihre Aufgaben festlegen
- Überwachung und Controlling
- Bei Zielkonflikten: erneute Veränderung der Strategie

➔ **ganzheitlich stimmige Strategie**

## 4 Gesamtergebnis

Die Untersuchungen in dieser Arbeit haben ergeben, dass die DLR, wie in Kapitel 2 genannt, viele Vorteile mit sich bringt. Besonders die Entbürokratisierung, Wettbewerbsförderung und Modernisierung sind hervorzuheben.

Die Kommunen sollten die DLR deshalb möglichst rasch umsetzen. Sie birgt außerdem so viel Potential in sich, welches jede Kommune über die Vorgaben hinaus nutzen sollte. Deshalb sind sie aufgerufen, ihre Zukunft zu planen.

Die Szenariotechnik ist ein ideales Instrument für die Anwendung der DLR! Sie ist individuell für jede Kommune anpassungsfähig, insbesondere weil ihre Anwendung sowohl quantitative als auch qualitative Wechselwirkungen mit der Umwelt berücksichtigt. Ihr Fokus ist nicht eingeschränkt, sondern richtet sich auf ein gesamtes Themenfeld.<sup>151</sup>

Diese Technik bewährt sich als ein hochgradiges Instrument der Managementführung auf längere Zukunft bezogen und birgt besonders in Zeiten der Finanzknappheit eine erstklassige Zukunftsperspektive.

Die Erschließung der Zukunft muss über Wahlperioden hinaus geschehen. Deshalb müssen sich Planung und Politik unbedingt von den Sachzwängen des Alltags lösen. Nur so lassen sich die Probleme beheben mit denen Kommunen konfrontiert sind und sein werden.<sup>152</sup>

Wer auch in der Zukunft erfolgreich sein möchte, der muss dem Wettbewerb möglichst nicht nur einen, sondern mehrere Züge voraus sein.

Der Schlüssel für eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung liegt in der Erkenntnis, dass sich Planungsperioden und Denkhorizonte voneinander trennen. Planer stellen sich die Frage: wie kann eine Strategie in Zeiten großer Unsicherheit gefunden, formuliert und kommuniziert sowie erfolgreich umgesetzt werden? Dazu notwendig ist, als Erster relevante Entwicklungen zu erkennen und daraus die richtigen Konsequenzen abzuleiten. Dadurch erweitern sich die Denkhorizonte. Noch gibt es Defizite der Kommunen, weil bisher prozessuales Denken dominiert. Auf die Frage, wie die eigene Gemeinde schwache Signale in ihrem Umfeld

---

<sup>151</sup> Vgl. Schulz-Montag/Müller-Stoffels, (Fn 8), S. 393ff

<sup>152</sup> Vgl. Göschel, (Fn 10), S. 9-15



---

vor anderen auffangen, zielgerichtet verarbeiten und gegebenenfalls umgehend und schnell reagieren kann, muss die Antwort sein, alternative Handlungsoptionen zu entwickeln und flexibel zu navigieren.<sup>153</sup>

Eine methodische Vorgehensweise hilft allen Projektbeteiligten, um Orientierungswissen aufzubauen, strategisches Denken zu fördern, die Entscheidungsfindung zu unterstützen und die Zukunft kommunizierbar zu machen.<sup>154</sup>

Voraussetzung für hochkarätige Ergebnisse bei der Ziel- und Strategiefindung ist die Bereitschaft aller Beteiligten Grenzen zu überschreiten, zum Beispiel Zuständigkeitsbereiche von Fachressorts, professionelle Attitüden wie Fachsprache aber auch starres Verwaltungsdenken und feste Rollen aufzugeben. Der so entstehende Informationsgewinn und Wissenszuwachs für die Verwaltung ist enorm. Zur Problemlösung kann aber nur die schlüssige Zusammenführung von Wissen beitragen.<sup>155</sup>

Eine neue Sensibilität muss geweckt werden, Aufgaben zu institutionalisieren, um die großen Herausforderungen für die Zukunft bewältigen zu können. Das heißt, es muss Institutionen auf kommunaler Ebene geben, die Langfristigkeit und Zukunftsorientierung sicherstellen.<sup>156</sup> Szenarien bei zukunftsorientierten Themenstellungen mit strategischem Denken als Teil der Unternehmenskultur aufzunehmen, wird empfohlen.

Weiter haben Kommunen nur dann Erfolg, wenn sie sich in eine „Lernende Organisation“ transformieren.<sup>157</sup> Deshalb müssen sie Strategien entwerfen und anschließend zwingend strategisches Controlling einrichten.

Kommunen müssen stetig überprüfen, ob die vier strategischen Leitfragen (was wollen wir für die Bürger erreichen? was müssen wir dafür tun? wie müssen wir es tun? welche Ressourcen müssen wir einsetzen?)<sup>158</sup> erfüllt sind.

Als Indikatoren helfen Fragstellungen nach dem spürbaren Nutzen für die Bürger, oder ob die Strategie stimmig ist, das heißt, dass Ziele und Mittel ideal aufeinander

---

<sup>153</sup> Vgl. Fink/Schlake/Siebe, (Fn 26), S.24 f

<sup>154</sup> Vgl. Hofmann, (Fn 74), S.179f

<sup>155</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), (Fn 9), S.27ff

<sup>156</sup> Vgl. Göschel, (Fn 10), S. 9ff

<sup>157</sup> Vgl. Häusler/Schadt, (Fn 48), S.22f

<sup>158</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000 (Fn 17), S.57ff

der abgestimmt sind. Das Controlling-Team muss überprüfen, ob die Strategie auch die bereichsübergreifende Gesamtentwicklung der Kommune fördert und realisiert. Und ob sie nützt, die erkannten Chancen zu ergreifen, und ob sie auf den Umgang mit Risiken vorbereitet.<sup>159</sup>

Der Erfolg von Strategieprozessen hängt laut KGSt unter anderen davon ab, ob Politik und Führung hinter einem strategischen Management stehen und die damit verbundenen Veränderungen wollen, und ob die Instrumente des NSM in Grundzügen bereits entwickelt sind.

Das NSM selbst wird durch die DLR deutlich vorangetrieben. Die Ergebnisse des Strategieprozesses machen erkennbar, inwieweit einzelne Instrumente und Verfahren des NSM, zum Beispiel die Budgetierung, ausgebaut werden sollen, um das strategische Management zu verbessern.

Vorteil eines solchen Strategieprozesses ist, dass Bürger, Beschäftigte und die Politik einbezogen werden können.<sup>160</sup> Diese Möglichkeit sollte unbedingt genutzt werden, dann nämlich führt die Anwendung der Szenariotechnik zu einer emotionalen Identifikation, Bürgerkontakt, Bürgerpartizipation, Demokratie und Bindungskräften. Auch die Motivation der Mitarbeiter steigt, wenn sie selbst Einfluss nehmen dürfen, Flexibilität wird gestärkt, Bürgerbeteiligung wird gefördert, ebenso das visionäre Denken.

Die große Bedeutung der Metaebene soll ebenfalls hervorgehoben werden. Durch sie werden die Umsetzung der DLR und das Einsetzen der Szenariotechnik zum Selbstläufer. Denn Bürger, Presse und Verwaltung nehmen nicht nur das Handeln zur Kenntnis, sondern agieren selbst und werden Teil des Prozesses.

Da jeder Einzelschritt der Szenariotechnik nachvollziehbar ist und die Zukunftsbilder, die sie hervorbringt, anschaulich sind, ist eine hohe Transparenz garantiert.<sup>161</sup> Ziele und ihre strategischen Maßnahmen lassen sich konkret durch Produktbeschreibungen und Budgetierungen transparent im jährlichen Haushalt darstellen. Der Ressourcenverbrauch von Leistungen und Produkten ist ersichtlich.

---

<sup>159</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000 (Fn 17), S.57ff

<sup>160</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S.72f

<sup>161</sup> Vgl. KGSt, Bericht Nr. 11/2000, (Fn 17), S.70f

Die Folge ist, dass Kostentransparenz mit Ergebnis- und Wirkungszielen verbunden werden kann.

Die Verwaltungsspitze kann getroffene Entscheidungen dem Gemeinderat, der Presse, den Bürgern und allen Beschäftigten leicht erklären, begründen und kommunizieren. Die externe und interne Kommunikation werden gefördert.

Schlussfolgernd hat die Szenariotechnik vier grundlegende Funktionen:

Die **Entscheidungsfunktion**: die Szenariotechnik bewirkt konkrete unternehmerische Entscheidungen.

Die **Orientierungsfunktion**: die Szenariotechnik schafft Wissen über zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten, das den Verwaltungsspitzen und der Politik in konkreter Situation sofort vorliegt.

Die **Kommunikationsfunktion**: die Szenariotechnik bereitet bisher unstrukturiert vorhandene Informationen auf und verbessert so vor allem die Kommunikation.

Die **didaktische Funktion**: die Szenariotechnik veranlasst, dass sich die Verwaltungsspitzen, die Politik und die Beschäftigten systematisch mit Alternativen auseinandersetzen.

Szenarien sind damit Katalysator für strategisches Handeln und Denken.<sup>162</sup>

## 5 Ausblick

Nicht nur die Kommunen auf der untersten EU-Subebene befassen sich mit ihrer Zukunft, sondern auch die EU selbst.

Zur langfristigen Planung gründete der EU-Rat,<sup>163</sup> mit Beschluss vom 14. Dezember 2007, die Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Sie arbeitet Themengengebände und Entwicklungslinien heraus, mit denen sich die EU in naher Zukunft konfrontiert sieht.<sup>164</sup> Und diese Entwicklungen werden auch Folgen auf die Kommunen mit sich ziehen. Eine für sich spannende Thematik, derer sich diese Diplomarbeit aber nicht widmen wird.

---

<sup>162</sup> Hofmann, (Fn 74), S.179f

<sup>163</sup> Rat der Europäischen Union: Presidency Conclusions. Brussels, 14. 12. 2007, S. 2.

<sup>164</sup> Panten, Sarah/Zimmerman, Daniel/Kese, Volkmar, Europa plant seine Zukunft und damit auch die aller Kommunen – Ein Bericht zur Arbeit der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“, In: apf – Ausbildung Prüfung Fachpraxis, Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung, 02/2010, Gesamtausgabe mit Landesteil Baden-Württemberg, Boorberg Verlag, Stuttgart, S.BW9f

---

## **Anlagenverzeichnis**

- Anlage 1 Protokoll vom 25.11.2009 – Expertengespräch zum „Strategieprozess ES 2027“ der Stadt Esslingen
- Anlage 2 Protokoll vom 18.01.2010 - „Strategieprozess 2027“ der Stadt Esslingen - öffentliche Präsentation des Haushaltes 2010 und Experteninterview mit Herrn Schiebel
- Anlage 3 Zusammenfassung der Expertenbefragung:  
Szenariotechnik bei der Alten Hansestadt Lemgo
- Anlage 4 Alte Hansestadt Lemgo: Auszug des Protokolls der öffentlichen Ratssitzung vom 18.06.2007
- Anlage 5 Praktische Beispiele für die Veränderungen, die die Richtlinie bewirken wird- Darstellung der Situation vorher und nachher
- Anlage 6 Stadtleitbild Sindelfingen 2000 PLUS

## Anlagen

### Anlage 1:

### **Protokoll vom 25.11.2009 – Expertengespräch zum „Strategieprozess ES 2027“ der Stadt Esslingen**

Teilnehmer: Frau Simone Knoll, Büro des Oberbürgermeisters  
Sarah Panten

Termin: 16:00 – 17:30 Uhr

#### Inhalte:

1. wie kam die Stadt auf die Idee des Strategieprozesses?  
wie lief der gesamte Prozess ab?
2. wie wurde der Gemeinderat von dieser Idee überzeugt ? (schließlich führt die Durchführung zum Beispiel zu hohen Kosten)
3. wer plante die einzelnen Schritte?  
vor allem welche Theorie der Durchführung wurde angewandt?
4. Feedback, Evaluation des Prozesses
5. gab es Städte an denen sich ES orientiert hat, die selbst einen solchen Prozess durchgeführt haben?
6. gibt es Gemeinden, die an Sie herangetreten sind und die nun selbst einen Strategieprozess durchführen möchten?
7. hat beispielsweise die KGSt Durchführungstipps zur Verfügung gestellt?
8. warum gerade die gewählten 9 Zukunftsthemen (mache Städte haben nur 5 bzw. andere sogar 12 Themen);  
gab es favorisierte Themen der Bürger?
9. Zeitplan auf Seite 3 der Dokumentation – wer hat ihn erstellt?  
wie kam er zustande?
10. wie kam die Stadt gerade auf Heinze & Partner?
11. Bürgerauswahl – wer wurde unter welchen Gesichtspunkten ausgewählt?
12. war zusätzliches Personal nötig? Wurden viele Prozesse outgesourct?

#### **1. Idee und Ablauf des Strategieprozesses:**

Start: 2004 von „ES 2027“

Zudem führte die Haushaltskonsolidierung zu der Erkenntnis, dass es sinnvoll wäre, vorab strategische Ziele zu entwickeln, um am „richtigen Eck“ zu sparen und nicht willkürlich.

Letztendlich wurden beide Projekte mehr oder weniger parallel begonnen.

Gründung der „ESsense“ Gruppe aus 15 verwaltungsinternen Mitgliedern, überwiegend Amtsleiter und andere Führungskräfte; bereichsübergreifend

Arbeit bis Ende 2006:

IST-SOLL Vergleich

Sprechen Handlungsempfehlungen aus

12 Politikfelder x 9 Zukunftsthemen = Matrix aus 108 Feldern

jeder Punkt wurde mit jedem gespiegelt

es folgt:

- Bewertung (Wichtigkeit, Realisierbarkeit)
- Auswertung; Analyse der Faktoren
- Ausarbeitung der wichtigsten strategischen Punkte:
  - o strategisches Ziel und
  - o strategische Maßnahme
- Ergebnis an die Führungsebene
- alle Führungskräfte (z.B. Leiter von Eigenbetrieben) werden einbezogen, etwa 60
- Übergabe an Politik (Gemeinderäte)

## **2. + 3. Entschluss des Gemeinderates und Planung der einzelnen Schritte:**

Gemeinderäte (GR) haben das Projekt wohlwollend mitgetragen!

Klausurtagung des GR:

- ihnen war bewusst, dass der Bericht stark fundiert ist: jeder Beteiligte hat sein gesamtes Know-how in die Arbeit gesteckt
- ihnen war zu dem Zeitpunkt bewusst, dass sie sich ernsthaft mit der Zukunft befassen müssen
- sie haben sich in den Ergebnissen wiedergefunden
- Stadt hat so viele Aufgaben wie möglich übernommen; GR hat zum Thema Kosten ausführlich hinterfragt

warum eine Bürgerbeteiligung?

- Rückendeckung der Bürger muss vorhanden sein
- keine Beschlüsse hinter verschlossenen Türen
- Dialog
- hilfreich i.S.v. anderes, umfangreicheres Input, Querdenker, Ideenvielfalt

Workshops mit Bürgern und der Politik

- Politik möchte sich einschalten, keine fertigen Ergebnisse auf den Tisch gelegt bekommen
- sachlicher Input in Diskussionen

2008: Beginn der Bürgerbeteiligung

- 9 Workshops (9 Themenfelder) x 3 Termine
- 3 offizielle Termine in der Stadthalle:
  - o Auftaktveranstaltung
  - o Zwischenergebnisse
  - o Abschlussveranstaltung; mit offizieller Überreichung der Ergebnisse an die Politik
- Ergebnisse in Dokumentation festgehalten

---

April 2009 erneut Klausur der Verwaltung (Dezernenten und Amtsleiter)

Um Daten handhabbar zu machen,  
großer Umfang an Ergebnissen geht nicht verloren! Zwar wird nicht alles  
sofort und in vollem Umfang abgearbeitet, aber es verschwindet nichts in den  
Schubladen

einzigste Problematik/ Gefahr:

politische Parteien wollen sich unterscheiden

Bürgerbeteiligung könnte zu viele Erwartungen bei den Bürgern wecken

wollen sich durch ein schriftliches Dokument aber nicht festlegen lassen.

Aber: Betonung der Stadt: alles nur reiner Input, keine Wunschzettel!

#### **4. Feedback und Evaluation**

keine Evaluation oder abgefragtes Feedback hat statt gefunden

das Projekt hat sich entwickelt, aber überwiegend positives Feedback aller Beteiligten.

- Gemeinderat ist überzeugt, dass ein ausgesprochen gutes Grundlagenwerk entstanden ist.
- Verwaltung: sehr hohe Identifikation
- ESsense Gruppe findet sich auch in den Ergebnissen wieder
- Bürger: keine einzige Rüge, sondern sogar positive Zuschriften
- Anregungen sowohl inhaltlich als auch zum Prozess gingen an den externen Moderator und wurden teilweise in den Workshops bzw. im Bürgerforum eingebaut
- Erkenntnis, dass keine Worthülsen entstanden sind, sondern programmatisches Vorgehen

#### **5. Orientierung an anderen Städten:**

- Ludwigsburg (hatte einen Strategieprozess zum damaligen Zeitpunkt gerade abgeschlossen; allerdings andere Vorgehensweise)
- Münster
- Hannover
- Ostfildern (waren im Prozess weiter fortgeschritten als ES)

Unterscheidung:

ES wollte absichtlich keine Leitlinien, sondern aussagekräftige Sätze – auch zur deutlichen Unterscheidung von anderen Kommunen

Orientierung ist hier in erster Linie als Input zu verstehen bzw. dem Bestreben von den Fehlern und natürlich auch den Best-Practise-Beispielen der anderen Kommunen zu lernen und in den eigenen Prozess zu integrieren.

## **6. Städte, die ES nach Referenzen fragen**

Korntal (Münchingen), weitere Städte, die gelesen haben, dass ES als Referenz auf der Website von Heinze & Partner genannt wird, haben im Büro OB nach deren Erfahrungswerten gefragt.

## **7. Unterstützung durch die KGSt**

KGSt, ja Empfehlungsrichtlinien wurden als Input beachtet, dafür zuständig:  
Leitung des Organisationsamtes der Stadt ES

## **8. 9 Zukunftsthemen:**

die ESSense Gruppe beschloss nach langen Diskussionen die 9 Zukunftsthemen. Ausgewählte Bürger hatten 3 Themengebiete zur Auswahl; fast gleich starker Run auf alle Themen

## **9. Zeitplan:**

Zeitplan wurde von Herrn Heinze, dem externen Berater, aufgestellt

## **10. Beratungsunternehmen:**

Heinze & Partner, weil wirtschaftlich bestes Ergebnis nach beschränkter Ausschreibung für Beratungsunternehmen (ca. 10 Stück)

## **11. Bürgerauswahl**

Bürgerauswahl wurde zufällig getroffen, allerdings nach statistischen Gesichtspunkten

## **12. Human Resources**

alle Mitarbeiter, vor allem Büro des OB und Sekretariat wurden in den Prozess einbezogen; eine Projektunterstützung wurde vorübergehend (Januar 2008 - Herbst 2008) bereitgestellt

Outgesourct wurden: die telefonische Bürgerbefragung  
Moderation, sollte zwingend von Extern übernommen werden.



Anlage 2:**Protokoll vom 18.01.2010 - „Strategieprozess ES 2027“ der Stadt Esslingen - öffentliche Präsentation des Haushaltes 2010 und Experteninterview mit Herrn Schiebel**

Teilnehmer: Herr Oberfell (Kämmerer), Herr Dr. Raab (Bürgermeister für Schule, Sport, Kultur, Soziales); Herr Schiebel (BM Finanzverwaltung); Herr Wallbrecht (1. BM, Bauen)

Termin: 18:00 – 19:30 Uhr

Zusammenfassung:

Die vier Vertreter der Stadt Esslingen präsentieren den Haushalt (HH) 2010. Zusammenfassung der gewichtigsten Positionen im Verwaltungs- und im Vermögenshaushalt.

Die Konjunktur der Stadt Esslingen ist, bedingt durch die Wirtschaftskrise, äußerst niedrig. Die Gewerbesteuer ist massiv eingebrochen. In Baden-Württemberg ist sonst nur Sindelfingen stärker betroffen. Sie muss sogar mehr Rückzahlungen leisten als sie an Steuereinnahmen erhält.

Der Bezug zur entwickelten Strategie und den Zielen ist noch nicht nachvollziehbar im aktuellen Haushalt.

Ziel der Kämmerei: strategische Ziele mit einem Budget zu verknüpfen.

Dies soll mit Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik geschehen. In Esslingen voraussichtlich mit dem Haushaltsplan 2011. (Stichtag: 15.11.2010)

Schwerpunkt liegt dann auf den Teilhaushalten und Produktgruppen.

Beispiel: Teilhaushalt 23**strategische Ebene****Leitziel:**

Die Stadt Esslingen handelt nachhaltig ökonomisch.

**Oberziel:**

Esslingen hat eine nachhaltige Finanzpolitik mit wirtschaftlichem Umgang von Personal- und Sachressourcen.

**Unterziel:**

Das Liegenschaftsmanagement arbeitet effizient.

Bisher liegt kein „Projektkatalog“ vor, etwa mit konkreten Beschreibungen und Planungen der Projekte, die bis 2027 geplant sind.

Konkrete Projektplanung über diesen langen Zeitraum ist sehr schwierig.

Dennoch ist Vorausplanung möglich. Orientierung beispielsweise an Abschreibungstabellen (AfA-Tabellen) erleichtern die Planung. Langjährige HH-Planung wird zudem immer bedeutender (Finanzplan über 5 Jahre)

Über solche Projekte, die im HH 2010 berücksichtigt werden, oder in Folgejahren fertig gestellt oder begonnen werden, verfügt selbstverständlich eine konkrete Beschreibung zu Umfang, Kosten, Dauer, etc.

operative Ebene

Haushaltsplan  
2011



Produktgruppe: **11.33-023, Grundstücksverkehr/Grundstücksverwaltung**

Produktverantwortung: **Herr Burmeister**

Ziele für die Produktgruppe:

- 1) Der Grundstücksverkehr erzielt in 2011 einen Mehrertrag von ... Euro.
- 2) Der für das Gesamtergebnis notwendige Beitrag aus dem Grundstücksverkehr i.H.v. ... Euro wird in 2011 erreicht.
- 3) In 2011 werden Pächterlöse von ... Euro erzielt.

Produktliste:

- 11.33.01, Abwicklung von Grundstücksgeschäften und Bestellung und Verwaltung von Erbbaurechten
- 11.33.04, Verwaltung unbebauter Grundstücke für externe Nutzer

### Kennzahlen

Finanzkennzahl	Plan Vorjahr	Plan	Finanzplanzeitraum	
	2010	2011	2012	2013
<b>Mehrertrag (*)</b>				
<b>Planansatz</b>				

Leistungskennzahl	Plan Vorjahr	Plan	Finanzplanzeitraum	
	2010	2011	2012	2013
<b>Anzahl der bearbeiteten Grundstücksverträge</b>				
<b>Anzahl der unbebauten Grundstücke</b>				

(\*) = positive Abweichung der Var./Einkaufs vom Leistungs/Bezeichnet

Quelle: Stadt Esslingen, Dezernat III

---

### Anlage 3:

## **Zusammenfassung der Expertenbefragung: Szenariotechnik bei der Alten Hansestadt Lemgo**

Alle Informationen stammen von:

*Herrn Dirk Tolkemitt*, 1. Beigeordneter und Stadtkämmerer

*Herrn Dieter Bredemeier*, Leiter Projektgruppe „Blickwechsel Lemgo“, Alte Hansestadt Lemgo

### **Zusammenfassung:**

Beginn des Prozesses: 2007, angestoßen durch den Geschäftsbereich 3 (Verwaltung und Bürgerservice).

Die Scenario Management International AG (ScMI) hat die Alte Hansestadt Lemgo (ca. 42.000 Einwohner) bei der Entwicklung von Strategieszenarien zur künftigen strategischen Ausrichtung begleitet.

Die Stadt hat sich entschieden den Prozess nur verwaltungsintern durchzuführen. Folglich darf nicht auf Inhalte des ScMI-Verfahrens eingegangen werden.

Informationen zum Vorgehen während des Prozesses:

Erarbeitung von 6 Megatrends,

aus diesen wurden dann 15 Schlüsselemente gebildet und ausformuliert.

Diese wurden dem Rat am 18.06.2007 vorgestellt.

Der Führungskreis der Stadtverwaltung Lemgo (Verwaltungsvorstand sowie die Bereichsleitungen) hat dann gemeinsam zu jedem Schlüsselement konkrete Zukunftsaufgaben festgelegt, die schrittweise abgearbeitet werden.

Die festgestellten Megatrends und Schlüsselemente sind laut Auftrag für die Projektgruppe "Blickwechsel Lemgo" bei der Aufgaben- und Strukturanalyse zu berücksichtigen.

- diese Liste ist nicht der Öffentlichkeit zugänglich -

Visualisierung in einer Mindmap:

Unterschiedliche Entwicklungsstufen sind durch verschiedenfarbige sogenannte "Unterzweige" gekennzeichnet. Zu jedem Schlüsselement wurden verschiedene konkrete Zukunftsmaßnahmen benannt, deren Abarbeitung im Laufe der Zeit von der Verwaltungsspitze abgefragt wurden.

### **Fragen an den Projektleiter Herrn Bredemeier:**

1. Das Projekt wurde 2007 ins Leben gerufen. Wie lange wird der Strategieprozess voraussichtlich noch dauern? Und wie läuft er ab?

1. Im Rahmen der jährlichen Klausurtagungen des Führungskreises haben wir uns mit dem Szenario-Management auseinandergesetzt und den beschriebenen Ablauf gewählt, dabei stand immer die künftige strategische Ausrichtung der Stadtverwaltung im Vordergrund. Unser Verwaltungsvorstand hat sich u.a. zur Aufgabe

---

gemacht, unter Berücksichtigung der erarbeiteten Megatrends und Schlüsselementen zunächst ein Leitbild zu erarbeiten. Aufgrund unser derzeitigen Finanzmiserie (wie fast alle anderen Kommunen auch) sind jedoch andere Prioritäten festgelegt worden. Es ist jedoch allen klar, dass an der strategischen Ausrichtung weitergearbeitet werden muss.

Derzeit ist aber etwas "Ruhe" betr. weitere Weiterarbeitung an dem Thema - z.B. Leitbild-Erstellung

2. Welchen Raum in der Zukunft beleuchten Sie mit Ihren Strategien? Die Alte Hansestadt Lemgo im Jahr 20xx

2. Ein Planungszeitraum bis 2025 ist realistisch.

3. Aus welchen Gründen hat sich die Stadt für die Durchführung eines solchen Strategieprozesses entschieden?

Waren es auch Gründe wie z.B. eine Haushaltskonsolidierung? Demographischer Wandel?

4. Gab es Überlegungen, auch die Öffentlichkeit mit einzubeziehen? Z.B. in Form von Workshops mit Bürgerbeteiligung. Warum hat man sich dagegen entschieden?

3. und 4. : Wie Sie aus meinen Ausführungen erkennen, nutzt die Stadt Lemgo das Szenario-Management nicht so, wie es die reine Lehre (z.B. mit Beteiligung der Bürger usw.) vorschlägt. Die Megatrends und Schlüsselemente sind ausschließlich durch die Führungskräfte mit Hilfe der Szenario-Methode von ScMi erarbeitet worden und haben einen eher internen Charakter. Der Verwaltungsvorstand richtet sein Handeln jedoch auf der Grundlage der Megatrends und Schlüsselemente aus.

Zum demographischen Wandel wurde im Jahr 2008 ein ausführlicher Bericht erarbeitet. Für diesen Bericht war ich im Rahmen meiner Tätigkeit als Leiter des Controllings federführend zuständig.

5. Seit wann gibt es die Projektgruppe "Blickwechsel Lemgo? Wer gehört ihr an? Nur Führungspersonal oder dürfen auch 'einfache Angestellte' mitwirken? Und welche Qualifikationen ermöglichten Ihnen die Funktion des Projektleiters?

5. Die Projektgruppe "Blickwechsel Lemgo" (BwL) wurde Mitte 2009 gegründet. Die Projektgruppe setzt sich aus 5 Kolleginnen und Kollegen des gehobenen Dienstes (A11 - A12) verteilt auf 3 Stellen zusammen. Eine Kollegin war vorher Verwaltungsleiterin der VHS, die weitere Kollegin ist noch zur Hälfte als SB im Tiefbau (Straßen) beschäftigt. Eine Kollege war vorher Leiter der Stabsstelle Vertrags- und Vergaberecht, während der andere Kollege noch weiterhin zur Hälfte als Organisator der Stadtverwaltung tätig ist. Dennoch muss man BwL relativ unabhängig vom Szenario-Prozess sehen.

Im Rahmen meiner damaligen Zeit als Sachgebietsleiter Organisation und Personal (bis Ende 2007) und anschließend als Leiter des Controllings (bis Mitte 2009) hatte ich u.a. die Aufgabe, den Szenario-Prozess redaktionell zu begleiten.

Seit August 2009 bin ich Leiter der Projektgruppe.

Ab 08.2009 bin ich nicht mehr im Controlling tätig. Auch wenn ich seit August 2009 Leiter der Projektgruppe bin, begleite daher auch nicht mehr den Szenario-Prozess redaktionell, dies hat meine Nachfolgerin in der Stabstelle „Controlling“ übernommen.

Januar 2009

Anlage 4:Alte Hansestadt Lemgo: Auszug des Protokolls der öffentlichen  
Ratssitzung vom 18.06.2007

## TOP 4.1 Vorstellung der Strategieszenarien

Herr Dr. Siebe (Scenario Management International -Aktiengesellschaft für Zukunftsgestaltung und Strategische Unternehmensführung) stellt in seinem Vortrag die Idee des Szenario-Managements ausführlich vor und beschreibt die Vorgehensweise bei der Entwicklung von Zukunftswissen und der Integration dieses Wissens in den strategischen Planungs- und Führungsprozess. Anhand der Themen „Vom Umgang mit der Zukunft“, „Warum Szenarien entwickelt werden“, „Wie man mit Szenarien die Zukunft vorausdenkt“ und „Wie man mit Szenarien nachhaltige Strategien entwickelt“ beschreibt er mit vielen Beispielen die Vorgehensweise dieses Planungsinstruments.

Anschließend geht Herr Dr. Austermann<sup>1</sup> konkret auf die auf der Grundlage des Szenario-Managements vom Führungskreis erarbeiteten Megatrends für die Stadtverwaltung Lemgo und der sich daraus ergebenden Schlüsselemente ein und beschreibt diese (Anlage 3 zu dieser Niederschrift). Er bitte den Rat zunächst um Kenntnisnahme dieser Aussagen, die zukünftig noch zu diskutieren seien.

---

<sup>1</sup> Bürgermeister der Stadt Lemgo

## Anlage 5:

### „Praktische Beispiele für die Veränderungen, die die Richtlinie bewir- ken wird- Darstellung der Situation vorher und nachher“

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/before-after\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/before-after_de.pdf)

Homepage der Europäischen Kommission

Erhebungsdatum: 02-02-2010

before-after\_de.pdf (application/pdf Objekt) - Mozilla Firefox

https://ec.europa.eu/internal\_market/services/docs/services-dir/guides/before-after\_de.pdf

06/10/04

**Praktische Beispiele für die Veränderungen, die die Richtlinie bewirkt wird  
Darstellung der Situation vorher und nachher**

VORHER	NACHHER	Fundstelle
<p>Viele Dienstleistungserbringer, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), berichteten, dass ihnen Aufträge entgangen sind, weil es zu lange dauerte, die nötigen Genehmigungen zu erhalten oder sonstige Verwaltungsformalitäten zu erledigen, und dass sie deshalb letztendlich aufgegeben haben. Solche Verzögerungen traten insbesondere dann auf, wenn die mitgliedstaatlichen Behörden Unterlagen verlangten, die im Herkunftsmitgliedstaat des Unternehmens nicht existieren, was zu langwierigen Verhandlungen führte, ohne dass es eine Gewähr dafür gab, dass die zuständigen Behörden gleichwertige Unterlagen akzeptieren.</p> <p>Zum Beispiel mussten Dienstleistungserbringer in einigen Mitgliedstaaten bestimmte Unterlagen in spezieller Form vorlegen, z. B. Staatsangehörigkeitsnachweise oder Wohnsitzbescheinigungen (wobei Personalausweise oder Reisepässe nicht als ausreichend</p>	<p><b>Dienstleistungserbringer werden von der Richtlinie profitieren</b>, da die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, jedes Dokument eines anderen Mitgliedstaats, das einem vergleichbaren Zweck dient oder aus dem klar hervorgeht, dass eine bestimmte Voraussetzung erfüllt wurde, zu akzeptieren. Darüber hinaus dürfen die mitgliedstaatlichen Behörden nicht mehr systematisch verlangen, dass Dokumente aus anderen Mitgliedstaaten im Original bzw. als beglaubigte Kopie oder beglaubigte Übersetzung vorgelegt werden.</p>	<p>Kapitel II (Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer)</p> <p>Art. 5 (Vereinfachung der Verfahrenen)</p>

1 von 12

Start DE Europäische Kommissi... before-after\_de.pdf ... 16:31

**Praktische Beispiele für die Veränderungen, die die Richtlinie bewirken wird  
Darstellung der Situation vorher und nachher**

VORHER	NACHHER	Fundstelle
<p>Viele Dienstleistungserbringer, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), berichten, dass ihnen Aufträge entgangen sind, weil es zu lange dauerte, die nötigen Genehmigungen zu erhalten oder sonstige Verwaltungsformalitäten zu erledigen, und dass sie deshalb letztendlich aufgegeben haben. Solche Verzögerungen treten insbesondere dann auf, wenn die mitgliedsstaatlichen Behörden Unterlagen verlangen, die im Herkunftsmitgliedstaat des Unternehmens nicht existieren, was zu langwierigen Verhandlungen führt, ohne dass es eine Gewähr dafür gab, dass die zuständige Behörden gleichwertige Unterlagen akzeptieren.</p> <p>Zum Beispiel mussten Dienstleistungserbringer in einigen Mitgliedsstaaten bestimmte Unterlagen in spezieller Form vorlegen, z. B. Staatsangehörigkeitsnachweise oder Wohnsitzbescheinigungen (wobei Personalausweise oder Reisepässe nicht als ausreichend angesehen wurden), Solvenz- oder Kreditwürdigkeitsbescheinigungen, Bescheinigungen über die Erfüllung der Steuerpflicht oder allgemeine Zuverlässigkeitsnachweise. Die Unternehmen beklagten sich auch über Kosten und Verzögerungen, die durch systematische Anforderungen von beglaubigten Kopien oder beglaubigten Übersetzungen entstehen.</p>	<p><b>Dienstleistungserbringer werden von der Richtlinie profitieren</b>, da die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, jedes Dokument eines anderen Mitgliedsstaats, das einem vergleichbaren Zweck dient oder aus dem klar hervorgeht, dass eine bestimmte Voraussetzung erfüllt wurde, zu akzeptieren. Darüber hinaus dürfen die mitgliedsstaatlichen Behörden nicht mehr systematisch verlangen, dass Dokumente aus anderen Mitgliedsstaaten im Original bzw. als beglaubigte Kopie oder beglaubigte Übersetzung vorgelegt werden.</p>	<p>Kapitel II (Niederlassungs- freiheit der Dienst- leistungserbringer)  Art. 5 (Verbind- lichung der Verfah- ren)</p>
<p>Dienstleistungserbringer müssen häufig ein komplexes Verfahren durchlaufen, um sich in einem anderen Mitgliedsstaat niederzulassen. Eine der Hauptschwierigkeiten ergibt sich aus der Vielzahl unterschiedlicher Behörden, die manchmal auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene tätig sind, mit unterschiedlichen Verfahren, unterschiedlichen Formularen usw. So war z.B. ein Dienstleistungserbringer von der langwierigen Prozedur zur</p>	<p><b>Dienstleistungserbringer werden profitieren</b>, da es ihnen möglich sein wird, alle Verfahren und Formalitäten, die für den Zugang zu und die Erbringung von Dienstleistungen erforderlich sind, über einheitliche Ansprechpartner abzuwickeln. Die Dienstleistungserbringer haben nicht mehr mit zahlreichen unterschiedlichen Behörden zu tun.</p>	<p>Art. 6 (Einheitlich Anspruchspartner)</p>



<p>Erfassung der vorgeschriebenen Genehmigungen zahlloser Behörden so verringert, dass er schließlich mit der Bemerkung aufgab: „Ich bin doch Kernm-Lager und Sammler von Genehmigungen.“</p> <p>Dervzeit müssen Dienstleistungserbringer sehr viel Aufwand treiben, um herauszufinden, welche rechtlichen und verwaltungstechnischen Formalitäten erledigt und welche Verfahren und Formalitäten eingehalten werden müssen, wenn sie Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbringen wollen. So hat z.B. ein Berufsverband von Dienstleistungserbringern errechnet, dass die direkten Kosten für die Rechtsberatung, die für die Niederlassung in einem einzigen EU-Mitgliedstaat notwendig ist, 80 000 € bis 160 000 € betragen.</p> <p>Obwohl es im Rahmen von e-governance in einigen Mitgliedstaaten bereits Bestrebungen gibt, Dienstleistungserbringern die Online-Abwicklung einiger Verfahren und Formalitäten zu ermöglichen, können die meisten Formalitäten noch immer nicht elektronisch erledigt werden. Dienstleistungserbringer, insbesondere solche, die ihren Sitz in großer Entfernung vom dem Mitgliedstaat haben, in dem sie eine Niederlassung gründen möchten, müssen viel Zeit und Geld aufwenden, weil sie persönlich bei den zuständigen Behörden vorsprechen müssen, manchmal sogar mehrfach, um die nötigen Formalitäten zu erledigen.</p>	<p><b>Dienstleistungserbringer werden profitieren, da die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, sicherzustellen, dass die einschlägigen Informationen den Dienstleistungserbringern und Dienstleistungsempfängern über die einheitlichen Ansprechpartner einfach zugänglich sind.</b> Die einheitlichen Ansprechpartner halten darüber hinaus Angaben zur Erreichbarkeit der zuständigen Behörden und sonstiger Verbände und Organisationen, die sie beraten und unterstützen können, bereit.</p>	<p>Art. 7 (Recht auf Information)</p>
<p>Obwohl es im Rahmen von e-governance in einigen Mitgliedstaaten bereits Bestrebungen gibt, Dienstleistungserbringern die Online-Abwicklung einiger Verfahren und Formalitäten zu ermöglichen, können die meisten Formalitäten noch immer nicht elektronisch erledigt werden. Dienstleistungserbringer, insbesondere solche, die ihren Sitz in großer Entfernung vom dem Mitgliedstaat haben, in dem sie eine Niederlassung gründen möchten, müssen viel Zeit und Geld aufwenden, weil sie persönlich bei den zuständigen Behörden vorsprechen müssen, manchmal sogar mehrfach, um die nötigen Formalitäten zu erledigen.</p>	<p>Bis 2008 müssen die Mitgliedstaaten den Dienstleistungserbringern die Möglichkeit erlauben, alle zur Unternehmensgründung erforderlichen Formalschritte online und im Fernweg bei den zuständigen Behörden zu erledigen. <b>Dadurch werden die Verfahren für Dienstleistungserbringer einfacher und wird der mit wiederholten Reisen verbundene Zeit- und Kostenaufwand vermieden.</b></p>	<p>Art. 8 (Elektronische Verfahrensentwicklung)</p>
<p>Dienstleistungserbringer, die sich in bestimmten Mitgliedstaaten niederlassen möchten, beklagen, dass zu viele wirtschaftliche Tätigkeiten individuell genehmigt werden müssen, was die Gründung eines neuen Unternehmens verkompliziert und verzögert. Obwohl Genehmigungsverfahren in bestimmten Bereichen (z. B. im Gesundheitsbereich) durchaus notwendig sein können, können sie im Hinblick auf andere Tätigkeiten, die, weil sie nicht mit besonderen Risiken verbunden sind, in anderen Mitgliedstaaten ungehindert ausgeübt werden dürfen, unverhältnismäßig sein.</p>	<p>Die Mitgliedstaaten müssen Genehmigungsanträge für Unternehmensgründungen einem Prüfprozess unterziehen, damit festgestellt werden kann, ob die Regelungen verhältnismäßig im Sinne der Rechtsprechung des EuGH sind und ob sie nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen, beispielsweise einfache Anzeigen, ersetzt werden können. Dies dürfte <b>Vorteile für die Dienstleistungserbringer</b> bringen und den Zugang zu den Märkten erleichtern.</p>	<p>Art. 9 (Genehmigungsregelungen)</p>
<p>Die Dienstleistungserbringer beklagen ferner, dass die zuständigen Behörden häufig einen breiten Ermessensspielraum haben und dass die Kriterien, nach denen Genehmigungen erteilt oder verweigert werden, in vielen Fällen unklar sind. Dies kann zu langwierigen, zeitaufwändigen und kostspieligen Verhandlungen mit den Behörden führen. So berichtete z. B. ein Unternehmen aus einem Mitgliedsstaat,</p>	<p><b>Dienstleistungserbringer werden von einer größeren</b> Rechtssicherheit profitieren können, da die Kriterien für die Erteilung einer Genehmigung klar, transparent, objektiv und diskriminierungsfrei sein müssen. Das Ergreifen eines Antrags wird kalkulierbar. Willkürliches Behördenhandeln und langwierige Verhandlungen mit abschreckender Wirkung auf Unternehmern werden vermieden.</p>	<p>Art. 10 (Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung)</p>

06/10/04

<p>dass die Verhandlungen über Genehmigungsanträge regelmäßig sechs Monate dauern und im Schnitt Kosten in Höhe von 65.000 € für internes Personal und externe Rechtsberatung verursachen. Die erlangten Gewinne wurden auf mehrere Millionen Euro geschätzt, außerdem müsste das Unternehmen für die Verhandlungen mit den Behörden des besagten Mitgliedsstaats ein eigenständiges Team entsenden.</p> <p>Ein Ermessensrahmen wirkt sich auch häufig nachteilig auf Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten aus und führt zu verstärkten Diskriminierungen. Darüber hinaus heklagen Wirtschaftsteilnehmer in einigen Mitgliedsstaaten, dass die zuständigen Behörden häufig neue Bedingungen aufstellen und Auflagen machen, für die es keine gesetzliche Grundlage gibt. So machte in einem Mitgliedsstaat eine Behörde geltend, dass eine GmbH aus einem anderen Mitgliedsstaat, die in diesem bereits seit Jahren tätig war, über zu wenig Stammkapital verfüge, um ihre Geschäftstätigkeit auszuüben. Die Behörde forderte daher, dass die Gesellschaft und auch deren Übernahmen vor der Erteilung der Genehmigung eine Einlage für mögliche zukünftige Schulden der Gesellschaft übernehmen sollten. Das betreffende Unternehmen gab schließlich seine Pläne, in dem besagtem Mitgliedsstaat tätig zu werden, auf.</p>		<p>Art. 13 (Genehmigungsverfahren)</p>
<p>Dienstleistungserbringer heklagen ferner die lange Dauer der Genehmigungsverfahren, die außerdem häufig unkalkulierbar ist. Es kam vor, dass Wirtschaftsteilnehmer monatelang, manchmal jahrelang, warten müssen, bis sie alle nötigen Genehmigungen haben.</p> <p>Ein weiteres Problem ergab sich für Dienstleistungserbringer daraus, dass nicht klar ist, welche rechtlichen Auswirkungen behördenspezifisches Schweigen hat. Häufig bestehen insoweit auch Unsicherheiten zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler, lokaler oder regionaler Ebene. Schweigen kann bedeuten, dass eine Genehmigung erteilt, oder aber auch, dass sie verweigert wurde; manchmal hat es auch keine Bedeutung.</p>	<p><b>Dienstleistungserbringer werden davon profitieren können</b>, dass die Mitgliedsstaaten die Dauer der Genehmigungsverfahren verkürzen und angemessene Fristen festlegen müssen, diese müssen im Voraus bekannt sein und eingehalten werden.</p> <p>Ebenso werden die Dienstleistungserbringer aus einer größeren Rechtssicherheit Nutzen ziehen können, da das Ausbleiben einer Antwort innerhalb der festgelegten Frist, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt und rechtfertigt, als Genehmigung gelten wird.</p>	
<p>Es gibt eine Reihe von Beschränkungen für die Gründung neuer Unternehmen, die nach der Rechtsprechung des EuGH nicht gerechtfertigt sind.</p>	<p>Den Mitgliedsstaaten wird verboten, „wirtschaftliche Bedarfsprüfungen“ vorzuschreiben. <b>Dienstleistungserbringer</b> können daher von berechtigten Kostenersparnissen und größerer Sicherheit</p>	<p>Artikel 14 (Unzulässige Anforderungen)</p>

06/10/04

<p>So verlangen die Mitgliedsstaaten in bestimmten Fällen z. B., dass die Dienstleistungserbringer einem „wirtschaftlichen Bedarf“ nachweisen müssen, bevor sie eine Genehmigung erhalten können. Um dabei erfolgreich zu sein, müssen die Antragsteller in einem solchen Fall detaillierte Marktreisearchungen bezahlen, um nachzuweisen, dass ihr Marktanteil die lokale Wettbewerbssituation nicht destabilisieren wird. Solche Untersuchungen sind aufwendig und kostspielig und leisten willkürlichen, unkalkulierbaren und diskriminierenden Benachteiligungen Vorschub. Ein Unternehmen gab an, dass eine Marktreisearchung unter Einbeziehung externer Berater sowie betriebsinterner Mitarbeiter zur Koordinierung je nach Komplexitätsgrad des im jeweiligen Mitgliedsstaat vorgeschriebenen Nachweises zwischen 165 000 € und 475 000 € kostet. Die Gesamtkosten des Unternehmens für die Ausarbeitung der Berichte im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen beliefen sich bei 22 Anträgen in der gesamten EU auf 5,9 Millionen €.</p> <p>Ein weiteres Beispiel bilden die Fälle, in denen Dienstleistungserbringer wie Reisebüros, Immobilienagenturen oder Arbeitsvermittler, die finanzielle Garantien stellen müssen, um eine Genehmigung zu erhalten, dazu verpflichtet werden, eine solche Garantie von Finanzinstituten, die im jeweiligen Aufnahmeland untergelassen sind, bereitzustellen. Im klaren Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH werden finanzielle Garantien, die von Finanzinstituten in anderen Mitgliedsstaaten, insbesondere in Land der Erstniederlassung gegeben wurden, nicht akzeptiert, was zu unnötigen Schwierigkeiten und Verzögerungen führt.</p> <p>Es gibt in den Mitgliedsstaaten noch andere Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit für Dienstleistungserbringer, wie mengenmäßige Beschränkungen, wenn z. B. der Zugang zu einer Dienstleistungstätigkeit von der Bevölkerungszahl oder bestimmten Mindestentfernungen zwischen den einzelnen Niederlassungen abhängig gemacht wird. Dies mag bei bestimmten Tätigkeiten gerechtfertigt sein (z. B. bei der Gesundheitsversorgung, wenn die Notwendigkeit besteht, sicherzustellen, dass die Dienst im gesamten Hoheitsgebiet gleichmäßig gewährleistet sind), bei anderen hingegen nicht, wenn es keinen vergleichbaren Grund dafür gibt.</p>	<p>bei der Beantragung von Genehmigungen zur Gründung eines Unternehmens in einem anderen Mitgliedsstaat profitieren.</p> <p><b>Dienstleistungserbringer werden profitieren</b>, da sie auch Garantien von Finanzdienstleistern im Land ihrer Erstniederlassung, mit denen sie gewöhnlich zusammenarbeiten, verwenden können, wodurch unnötige Verkomplizierungen vermieden werden.</p>	
	<p>Die einschlägigen Anforderungen müssen daraufhin geprüft werden, ob sie gerechtfertigt und verhältnismäßig im Sinne der EuGH-Rechtsprechung sind. Unnötige Beschränkungen müssen beseitigt werden. <b>Dienstleistungserbringer werden von größeren Investitionsmöglichkeiten profitieren</b> können.</p>	<p>Art. 15 (Zu prüfende Anforderungen)</p>

---

## Anlage 6

### **Stadtleitbild Sindelfingen 2000 PLUS**

Hans-Joachim Hilbertz, Erster Bürgermeister der Stadt Sindelfingen, 2000

Inhalt des Stadtleitbildes Sindelfingen 2000<sup>+</sup>

Leitbildbereiche

- **Innenstadt und Verkehr**
- **Wirtschaft und Arbeitsmarkt**
- **Freizeit, Kultur, Sport**
- **Soziales, Bildung, Wohnen**
- **Natur und Umwelt und**
- **Stadt und Bürgerschaft**

Beispiele aus Leitbildbereichen

Wirtschafts- und Arbeitsmarkt:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Das DaimlerChrysler-Technologiezentrum für Mobilitätssysteme hat eine internationale Spitzenstellung im Bereich Forschung und Entwicklung erreicht und übt eine große Anziehungskraft aus. Dem durch die Weiterentwicklung des Technologiezentrums voraussichtlich entstehenden Flächenbedarf wird bevorzugt durch Flächenrecycling nachgekommen. Es werden ökologisch orientierte Lösungen angestrebt.</li></ul> |
|---|

Soziales, Bildung, Wohnen:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Sindelfingen ist eine kinder- und jugendfreundliche Stadt, die sich aktiv in der Kinder- und Jugendarbeit und -hilfe engagiert. Kinder und Jugendliche werden aktiv in Entscheidungsprozesse eingebunden.</li><li>• Durch Vereine, Verbände und Kirchen werden Kindern und Jugendliche ausreichend Sport- und Freizeitmöglichkeiten sowie Freiräume für die eigene Verwirklichung angeboten.</li></ul> |
|--|

Stadt und Bürgerschaft:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Die Stadtverwaltung versteht sich als Dienstleister. Beratungsqualität und Kommunikationswege sind den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger angepasst.</li><li>• Sindelfingen ist die Stadt rascher Entscheidungsprozesse und schneller Genehmigungsverfahren.</li></ul> |
|---|

---

## Literaturverzeichnis

**Bailom, Franz/Matzler, Kurt/Tschemernjak, Dieter**

Was Top-Unternehmen anders machen  
2006, Linde Verlag, Wien

**Berner, Georg**

Management in 20XX - Worauf es in Zukunft ankommt – ein ganzheitlicher  
Blick  
2004, by Publicis Kommunikationsagentur GmbH, GWA, Erlangen

**Blasche, Ute G**

Die Szenariotechnik als Modell für komplexe Probleme – Mit Unsicherheiten  
leben lernen  
in: Wilms, Falko E.P., Szenariotechnik – vom Umgang mit der Zukunft, 2006,  
Haupt Verlag, Bern – Stuttgart – Wien, S.61-92

**Brandes, Wolfram P./Schabel, Frank/Wache, Uwe**

Intellectual Capital und Kommunikation – durch strategisches Kommunika-  
tionsmanagement Performance steigern, Leistungspotenziale ausschöpfen  
2005, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

**Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)**

Auf dem Weg zur Stadt 2030 - Leitbilder, Szenarien und Konzepte für die Zu-  
kunft der Stadt.  
Ergebnisse zum Abschlusskongress des Forschungsverbundes „Stadt 2030“  
2003, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Referat Öffentlichkeitsar-  
beit, Bonn

**Burmann, Christoph/Meffert, Heribert**

Strategische Flexibilität und Strategieveränderungen als Determinanten des Un-  
ternehmenswertes  
in: Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael  
Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzepte-  
Anwendungen, S. 131-168  
2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

**Eggers, Bernd, Dr./Eickhoff, Martin**

Instrumente des strategischen Controlling – Praxis der Unternehmensführung  
Strategische Planung/ Informationsversorgung/ Kontrolle , Klassische Instrumen-  
te, Portfolio-Methoden, Szenario-Technik, Frühaufklärungssystem, Vernetztes  
Denken, Puzzle-Methodik, Strategische Controlling-Leitsätze  
1996, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

**EU-Kommission**

Praktische Beispiele für die Veränderungen, die die Richtlinie bewirken wird-Darstellung der Situation vorher und nachher  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/before-after\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/before-after_de.pdf), (siehe Anlage 5)

**Fink, Alexander/Schlake, Oliver/Siebe, Andreas**

Erfolg durch Szenario-Management - Prinzip und Werkzeuge der strategischen Vorausschau  
2001, Campus Verlag, Frankfurt - New York

**Fraunhofer Informationszentrum Raum und Bau (IRB)**

Szenario-Methode, Szenarien – eine Fachbiographie aus der Reihe IRB-Literaturdokumentation  
2005, Fraunhofer Informationszentrum Raum und Bau Verlag, Stuttgart

**Gausemeier, Jürgen/Fink, Alexander/Schlake, Oliver**

Szenario-Management - Planen und Führen mit Szenarien  
1995, Carl Hanser Verlag München Wien

**Gleißner, Werner**

Future Value – 12 Module für eine strategische wertorientierte Unternehmensführung  
2004, Gabler Verlag, Wiesbaden

**Glück, Alois**

Bürger und Kommunalpolitik als Partner in einer Aktiven Bürgergesellschaft  
in: Glück, Alois/Magel, Holger  
Neue Wege in der Kommunalpolitik  
2000, Jehle Verlagsgruppe, München, S. 1-11

**Göschel, Albrecht**

Der Forschungsverbund „Stadt 2030“  
7. Juli 2003, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) Beilage zur Wochenzeitung DasParlament – Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/2003

**Hamel, Gary**

Leading the revolution  
2000, Harvard Business School Press, Boston

**Häusler, Richard/Schadt, Magdolna**

Moderation ist alles – Die Zukunftstechnik für Agenda-Prozesse und kommunale Bürgerbeteiligung.  
2000, Verlag Wissenschaftsladen Bonn e.V.

**Higgins, James M./Wiese, Gerold G.**

Innovationsmanagement – Kreativitätstechniken für Unternehmen,  
1996, Springer Verlag, Berlin

**Hofmann, Dieter**

Kommune 2005 – Entwicklungsmöglichkeiten deutscher Kommunen  
in: Gausemeier, Jürgen/Fink, Alexander/Schlake, Oliver  
Grenzen überwinden – Zukünfte gestalten, 2. Paderborner Konferenz für Szenario-  
Management, 1998, HNI-Verlagsschriftenreihe, Band 44, Paderborn

**Hopp, Helmut/Göbel, Astrid**

Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit  
in modernen Kommunalverwaltungen  
3. Auflage, 2008 Schäfer-Poeschel Verlag Stuttgart

**Jakob, Mihaly/Kiehne, Dierk-Oliver/Schwarz, Holger/****Kaiser, Fabian/Beucker, Severin**

Delphi-gestütztes Szenario-Management und –Monitoring – eine Methode zur Be-  
obachtung Zukunftsentwicklungen und deren Nutzung im unternehmerischen In-  
novationsprozess  
2007, nova-net-werkstattreihe, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und  
Forschung, Stuttgart

**Jaspers, Wolfgang/Fischer, Gerrit**

Wissensmanagement heute – strategische Konzepte und erfolgreiche Umsetzung  
2008, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München

**Kappler, Ekkehard**

Theorie aus der Praxis für die Praxis – zur Wirksamkeit strategischer Unterneh-  
mensführung  
in: Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael  
Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzepte-  
Anwendungen  
2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S.73-92

**KGSt**

Bericht Nr. 2/2007: Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung

**KGSt**

Bericht Nr. 11/2000: Strategisches Management IV: Fachbereichsstrategien am  
Beispiel der Jugendhilfe

**KGSt**

Materialien Nr. 3/2009: Nachhaltige Umsetzung der Europäischen Dienstleis-  
tungsrichtlinie in Kommunen – Fragen und Antworten zum Projekt „Einheitlicher  
Ansprechpartner“

**Meyer-Schönherr, Mirko**

Szenario-Technik als Instrument der strategischen Planung  
1992, Verlag Wissenschaft und Praxis, Schriftenreihe Unternehmensführung  
Band 7, Ludwigsburg-Berlin

**Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg**

Erstellung eines Leitbildes

Entwurf vom 18.06.2008, Stuttgart

**Panten, Sarah/Zimmerman, Daniel/Kese, Volkmar**

Europa plant seine Zukunft und damit auch die aller Kommunen – Ein Bericht zur Arbeit der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“

in: apf – Ausbildung Prüfung Fachpraxis, Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung

02/2010, Gesamtausgabe mit Landesteil Baden-Württemberg, Boorberg Verlag, Stuttgart

**Reibnitz, Ute von**

Szenario-Technik – Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung

1991, Gabler Verlag, Wiesbaden

**Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael**

Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzept-Anwendungen

2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

**Schulz-Montag, Beate/Müller-Stoffels, Marc**

Szenarien – Instrumente für Innovations- und Strategieprozess

in: Wilms, Falko E.P., Szenariotechnik – vom Umgang mit der Zukunft, 2006, Haupt Verlag, Bern –Stuttgart –Wien, S. 381-397

**ScMI – Scenario Management International AG**

The Future Warehouse Sonder-Report 1/99, Die Zukunft der Kommunen in Deutschland

1999, Paderborn

**Stadt Esslingen am Neckar**

Managementfassung Strategieentwicklung Stadt Esslingen – Informationen zur Gemeinderatsklausur, 14. Juli 2007

**Stadt Esslingen am Neckar**

Stadtstrategie ES 2027 – Dokumentation der Bürgerbeteiligung von November 2007 bis August 2008

**Stadt Esslingen am Neckar**

Strategische Grundüberlegungen zu den Handlungsfeldern der Stadt Esslingen am Neckar – ESsense-Dokumentation, Stand Januar 2007



**Trux, Walter**

System für strategischen Wandel von Unternehmen und Organisationen

in: Ringlstetter, Max. J./Henzler, Herbert A./Mirow, Michael

Perspektiven des Strategischen Unternehmensführung – Theorien-Konzepte-Anwendungen

2003, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden, S.441-460

**Vogel, Andrea M.**

Verwaltungscontrolling

in: Modernes Verwaltungsmanagement, Bayerische Verwaltungsschule, Fortbildung & Praxis, Band 5, 1996, München

**Weber, Jürgen/Kandel, Olaf/Spitzner, Jan/Vinkemeier, Rainer**

Advanced Controlling Band 47 – Unternehmenssteuerung mit Szenarien und Simulationen –

Wie erfolgreiche Unternehmenslenker von der Zukunft lernen

2005, Wiley –VCH Verlag GmbH & Co KGaA, Weinheim

**Erklärung nach § 36 III AprOVw gD**

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln verfasst habe. Alle Passagen, die ich aus der Literatur oder aus anderen Quellen, einschließlich Internetseiten, übernommen habe, habe ich deutlich als Zitat mit Angabe der Quelle kenntlich gemacht.

Esslingen, den 28.02.2010

---

(Unterschrift)