

Zur Standortproblematik bei neugegründeten und verlagerten Behörden

Ergebnisse eines Forschungsprojektes
des Bundesministers für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau¹

Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst gewinnen vor dem Hintergrund sich verschärfender Arbeitsmarktp Probleme an Bedeutung. Ihr spezifisches Qualitätsmerkmal ist die Sicherheit, die ein wesentliches Moment für die Verbesserung der regionalen Erwerbs- und Sozialstruktur darstellen kann. Der unmittelbare öffentliche Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden umfaßt gegenwärtig 3,6 Mio. Vollbeschäftigte und 0,7 Mio. Teilzeitbeschäftigte². Das großräumige Verteilungsbild der Arbeitsplätze in Behörden läßt im allgemeinen hohe Besatzziffern in Verdichtungsräumen, aber geringe in peripher gelegenen Gebieten erkennen. Damit zeichnet sich hier ein Disparitätengefälle zwischen unterschiedlichen Regionstypen ab, das für viele Grunddaseinsbereiche charakteristisch ist.

Es wird vielfach die Meinung vertreten, man solle einen Teil der Arbeitsplätze in Behörden an neue Standorte verlagern, um dort die Arbeitsmarktstrukturen zumindest stabilisieren zu können. Behördenarbeitsplätze sind allerdings keine beliebig disponible Masse; die politische Einflußnahme auf Standortentscheidungen von Behörden findet zweifellos dort ihre Grenzen, wo fachliche Erfordernisse wie Nähe zu bestimmten Einrichtungen des Bundes oder der Länder oder wo betriebswirtschaftliche Argumente den Vorrang haben müssen³.

Die Konzentration öffentlicher Einrichtungen mit überregionalen Aufgaben an zentralen Standorten wird häufig mit größerer Effektivität begründet, während als Argumente gegen Dezentralisierungen Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit von Behörden, höhere Kommunikationskosten und Schwierigkeiten in der Personalbeschaffung für hochqualifizierte Tätigkeitsbereiche ins Feld geführt werden. Die Argumente klingen überzeugend und werden durch das Verteilungsbild öffentlicher Einrichtungen bestätigt. Aber trifft diese Effektivitätsideologie wirklich für alle Behörden mit überregionalen Aufgaben zu? An dieser Stelle setzt das von Werner Raabe federführend bearbeitete Forschungsprojekt des BMBau über die „Standortproblematik bei neugegründeten und verlagerten Behörden“⁴ ein. Dieses Projekt hatte die Aufgabe, die in den letzten drei Jahrzehnten vollzogenen Standortentscheidungen von größeren Behörden möglichst

umfassend zu ermitteln und anschließend an ausgewählten Beispielfällen Fragen wie Entscheidungsfindung, Funktionsfähigkeit und Kostensituation nachzugehen. Aber dazu nun im einzelnen:

Behördenneugründungen und -verlagerungen haben im Vergleich zur Mobilität von Betrieben des Produktiven Sektors⁵ ein recht episodisches Ereignis dargestellt. Im wesentlichen durch Auswertung von Staatshandbüchern und durch Befragung bei den Obersten Landesplanungsbehörden der Länder, bei regionalen Planungsträgern und Bezirksregierungen, bei Bundesministerien und bei der Generalverwaltung der Max-Planck-Gesellschaft konnte der Auftragnehmer 67 größere Verwaltungsdienststellen mit zusammen etwa 20.000 Arbeitsplätzen ermitteln. Von den Behörden waren 54 außerhalb von Verdichtungsräumen neugegründet, 13 aus Verdichtungsräumen in Peripherie verlagert, aber auch zehn aus Peripherie in Verdichtungsräume verlegt worden. (Neugründungen in Verdichtungsräumen bleiben in der Untersuchung ausgespart.) Die Zusammenstellung der Behörden mag nicht für alle Regionen vollständig sein, und diese Unvollständigkeit ist auch mit mangelnder Kooperationsbereitschaft verschiedener Ansprechpartner zu begründen, aber tatsächlich erscheint die Zusammenstellung ausreichend, um im Hauptteil der Studie eine Auswahl für vertiefende Einzelfalluntersuchungen vornehmen zu können. Diese erfolgen für die Behörden:

- Kraftfahrt-Bundesamt, Flensburg,
- Bundesanstalt für Fleischforschung, Kulmbach,
- Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord, Kiel,
- Außenstelle des Postscheckamtes Frankfurt, Fulda,
- Zentrale Vergütungs- und Lohnstelle Hessen, Kassel,
- Landesamt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen.

Die vom Bearbeiter gewählte Darstellungsform ist übersichtlich und für alle Fallbeispiele einheitlich durchgeführt worden. Zugleich versetzt sie den Leser in die Lage, die einzelnen Sachargumente selbstvergleichend bewerten zu können. Die Einzelfalluntersuchungen greifen vier Sachkomplexe auf:

1. Aufgabenkreis der Dienststelle, Gründungszeitpunkt
2. Entscheidungsprozeß bei der Standortwahl

Der Nachvollzug des Entscheidungsprozesses beleuchtet im wesentlichen den Anlaß, die Entscheidungsträger, stellt die Beteiligten an der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung vor, prüft, ob Gutachten mit Organisations-, Wirtschaftlichkeits- und umfassenden Nutzen-Kosten-Überlegungen erstellt wurden, geht Sachargumenten für die Standortwahl bzw. für Standortalternativen nach, wägt die Sachargumente im Rahmen des Entscheidungsprozesses ab und stellt die Aufnahme der Standortentscheidung durch die Beteiligten heraus. In diesem Zusammenhang wird geprüft, ob auch ein Abzug der Dienststelle vom derzeitigen Standort in Erwägung gezogen wurde.

5 Schliebe, Klaus: Industrieansiedlungen. Das Standortwahlverhalten der Industriebetriebe in den Jahren von 1955 bis 1979. – Bonn 1982. = Forsch. z. Raumentwicklung, Bd. 11.

1 Raabe, Werner (Bearb.); Rötger von Grot (Mitarb.); Peter Friedrich (Mitarb.); Hans-Günter Wonnemann (Mitarb.); Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Auftraggeber und Hrsg.); Arbeitsgruppe für Regionalplanung (ARP) (Auftragnehmer); Falldokumentation zur Standortproblematik bei neugegründeten und verlagerten Behörden. – Bonn 1983.

2 Statistisches Jahrbuch 1983 für die Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart 1983, S. 430.

3 Vgl. Behördendekentralisierung. Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung, Bonn (1979) H. 5.

Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Standortwahl für Behörden. Hrsg. v. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. – Bonn 1980.

4 Raabe, Werner, a.a.O.

3. Funktionale Effektivität der Dienststelle

Die Ausführungen gelten im einzelnen der Leistungserstellung und der Leistungsabgabe, der inneren Organisation, dem Personalbestand, der Personalbeschaffung, den Personalkosten und den Dienstgebäuden. Von besonderem Interesse sind die Aussagen, wie die Außenkontakte wahrgenommen werden, ob diese bei Standortlage in Peripherieräumen erschwert sind und schließlich wie effektiv die Mitarbeiter die Dienststelle selbst einschätzen.

4. Raumordnungspolitische Effekte der Dienststelle

Nach einer kurzen Charakterisierung der Standortgemeinde und der Standortregion erläutern in diesem Abschnitt Modellrechnungen die Beschäftigungseffekte und die Rückwirkungen auf die Einkommenssituation. Die von *Peter Friedrich* in die Untersuchung eingebrachte Methode zur Ermittlung der Beschäftigungseffekte bezieht in Modellrechnung 1 die Arbeitsmarktverdrängungseffekte mit ein, d. h. es wird die Abwerbung eines Teils der Beschäftigten der neuen Dienststelle von anderen Arbeitsplätzen angenommen, während in einer Modellrechnung 2 das Fehlen eines derartigen Verdrängungseffektes unterstellt wird. Ebenfalls durch Modellrechnungen werden Einkommenseffekte nachgewiesen.

Die Fallbeispiele belegen, daß bei der Standortwahl der Behörden in einem hohen Maße raumordnungs- und strukturpolitischen Gesichtspunkten entsprochen wurde. Die Ergebnisse der Intensivbefragungen in den Dienststellen widerlegen die Argumentation, Standortentscheidungen aufgrund raumordnungspolitischer Kriterien gingen grundsätzlich zu Lasten der Effektivität. Drei der sechs Beispielbehörden sind auch an ihren peripheren Standorten voll funktionsfähig, bei drei anderen sind gewisse Abstriche vorzunehmen. In diesen Fällen sprechen fachliche und betriebswirtschaftliche Argumente eher für Standorte in Verdichtungsräumen, und diese Argumente wurden ganz entschieden von Vertretern der betroffenen Behörden vorgebracht. Sicherlich sind viele dieser Argumente mit Emotionen befrachtet. Viel wesentlicher ist allerdings, daß Standortentscheidungen zugunsten strukturschwacher Regionen immer dann problemlos verliefen, wenn die Betroffenen in der Behörde und die Vertreter in der Region frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbezogen wurden und wenn ebenso frühzeitig auch die Aspekte der Raumordnung in die Diskussion eingebracht wurden. Dies alles unterblieb zunächst bei der zweiten Gruppe der Dienststellen.

Entgegen der gängigen Argumentation arbeiten alle untersuchten Dienststellen trotz ihrer Standorte in peripherer Lage kostensparend und effizient. An dieser Stelle dürfen allerdings nicht die besonderen Erschwernisse aufgrund der Lagebedingungen in Peripherieräumen verschwiegen werden, denn die Aufrechterhaltung der Außenkontakte erfolgt doch sehr häufig zu Lasten der Mitarbeiter. Zu nennenswerten Schwierigkeiten ist es bei der Personalbeschaffung nicht gekommen. Mehrheitlich konnte das nötige Personal in der jeweiligen Region angeworben werden und wurde anschließend in den Dienststellen entsprechend eingearbeitet, d. h. die Standortentscheidungen waren im Hinblick auf die regionalen Arbeitsmarktsituationen sinnvoll. Anders ist die Ausgangslage der

Dienststellen mit hohen Anteilen hochspezialisierter Kräfte, die aus peripheren Standortregionen im allgemeinen nicht angeworben werden konnten. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten erscheint eine derartige Standortentscheidung weniger sinnvoll.

Die Modellrechnungen lassen erwartungsgemäß einen positiven Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung erkennen. Die with-without-Betrachtung macht deutlich, daß die regionalen Arbeitslosenquoten höher gelegen hätten, wären die Behörden nicht errichtet worden. Hier schlägt die absolute Zahl der Arbeitsplätze durch, und die Regionaleffekte – auch in der Einkommenssituation – sind natürlich im Falle des Kraftfahrt-Bundesamtes mit 1 100 Beschäftigten deutlicher zu spüren als bei Behörden mit etwa 200 Beschäftigten.

Welche Folgerungen sind aus dem Forschungsprojekt nun unmittelbar zu ziehen? Aufgrund der restriktiven Personalpolitik der Öffentlichen Hände wird das disponible Potential künftig äußerst gering sein, denn selbst in Zeiten günstigster Haushaltslagen erfolgten nur wenige Neuerrichtungen größerer Dienststellen mit überregionaler Leistungsabgabe. Neue Aufgaben, die mit Personalausweitungen verbunden waren, wurden vornehmlich Dienststellen in Verdichtungsräumen zugeordnet, und Zusammenlegungen von Behörden brachten Personaleinsparungen eher zu Lasten von Peripherieräumen.

Das Verteilungsbild der Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich wird sich mittelfristig nur marginal verändern. Zu Neugründungen von Behörden, die nach den Gesichtspunkten der Raumordnung verteilt werden können, kann es nur kommen, wenn neue Aufgaben definiert werden, und dieses wird erfahrungsgemäß nur in sehr geringem Maße erfolgen. Die Standorte der bestehenden Behörden sind weitgehend festgeschrieben, und großräumige Verlagerungen in nennenswertem Umfang sind kaum vorstellbar. Schwer wiegen betriebspezifische Argumente. Auch wenn moderne Telekommunikationsmittel gegenseitige Kontakte erleichtern, so bedeutet jede Verlagerung zunächst eine Unterbrechung aller regionalen Kontaktverflechtungen einer Dienststelle. Nicht zu unterschätzen sind die mit einer Verlagerung verbundenen einmaligen und laufenden Kosten, auch wenn in Peripherieräumen die Standortkosten für die Erstellung oder für die Miete von Gebäuden im allgemeinen niedriger anzusetzen sind. Stärker als die betriebspezifischen Argumente wiegt der Personalsektor. Die arbeitsmarktpolitisch größten Erfolge lassen sich immer dann erzielen, wenn das bisherige Personal in der Herkunftsregion umgesetzt wird und neues Personal in der aufnehmenden Region angeworben wird (Verlagerung von „leeren“ Schreibtischen). Die Verlagerung von Dienststellen mit hohen Anteilen hochqualifizierten Personals, das zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes an den neuen Standort transferiert werden muß, bringt nur geringe Arbeitsmarkteffekte mit sich. Derartige Verlagerungen erfolgen häufig gegen den begründeten Widerstand der Betroffenen, die am bisherigen Standort Grund- und Hausbesitz erworben haben, sich an ein soziales Umfeld gewöhnt haben, deren Kinder durch den Schulbesuch oder deren Ehepartner aufgrund eigener Erwerbstätigkeit standortgebunden sind. In diesen Fällen kann die Verlagerung sogar Import von Arbeitslosigkeit in die aufnehmenden Peripherieräume bedeuten, da häufig die Ehepartner in Konkurrenz

mit den einheimischen Arbeitssuchenden um die wenigen verfügbaren Arbeitsplätze treten. Schließlich tritt ein weiterer gewichtiger Grund hinzu: dies ist die negative Haltung der Politiker der abgebenden Region, denn der Abzug einer Behörde verschärft mittlerweile auch in Verdichtungsräumen die Arbeitsmarktsituation. Daher bleibt zu prüfen, ob angesichts der Knappheit der Mittel der Einsatz von Fördermitteln in der gewerblichen Wirtschaft nicht höhere Regionaleffekte erzielt, als dies durch Ansiedlung von Behördenarbeitsplätzen der Fall ist. Während nämlich öffentliche Arbeitsplätze voll von ihrem Träger finanziert werden müssen, kann mit der gleichen Finanzmasse als Spitzenfinanzierung ein Vielfaches an Arbeitsplätzen in der gewerblichen Wirtschaft gefördert werden.

Für die Raumordnung ergibt sich aus den Nachuntersuchungen aber auch folgende Erkenntnis: die Reibungsverluste bei der Wahl eines Standortes im Sinne raumordnungspolitischer Zielvorstellungen waren immer dann am geringsten, wenn die entsprechenden Kriterien frühzeitig in den Entscheidungsprozeß eingebracht wurden. Standorte im Sinne der Raumordnung stießen immer dann auf Ablehnung bei den Beteiligten bzw. waren viel schwerer durchzusetzen, wenn die Standortsuche bei zu verlagernden Behörden zunächst nach fachlichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgeführt wurde, dann zugunsten eines Standortes in Verdichtungsräumen ausfiel, später aber wieder zugunsten eines Standortes in Peripherräumen umgestoßen wurde.

Welches Fazit ist nun aus dem Forschungsprojekt letztendlich zu ziehen? In Anbetracht des geringen mobilen Potentials an öffentlichen Arbeitsplätzen ist bei künftigen Entscheidungen zur Berücksichtigung raumordnerischer Belange der für die Raumordnung zuständige Bundesminister frühzeitig zu beteiligen. Diesbezüglich weist die Bundesregierung selbst den richtigen Weg, denn sie berichtet seit längerem regelmäßig in den Raumordnungsberichten über mittelfristig beabsichtigte Verlagerungen und Neugründungen von Bundesbehörden bzw. -einrichtungen⁶, wobei sie selbst bei der Standortvergabe strenge Maßstäbe anlegt. Darüber hinaus hat sie darauf hingewirkt, daß auch die Länder bei Standortentscheidungen von Landesbehörden der regionalwirtschaftlichen Zielrichtung folgen. Auf Initiative des Bundes hat die Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer Entschließung über die Standortpolitik für Behörden bei Bund und Ländern raumordnungspolitische Bewertungskriterien aufgeführt, die künftig bei der Standortwahl abzuwägen sind⁷.

Der angezeigte Ergebnisbericht ist in geringen Stückzahlen über die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung zu beziehen.

Klaus Schliebe

6 Raumordnungsbericht 1978. – Bonn 1978. = Bundestagsdrucksache 8/2378, S. 19 f. u. S. 52 ff.

Raumordnungsbericht 1982. – Bonn 1983. = Bundestagsdrucksache 10/210, S. 43 f. u. S. 160 ff.

7 Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung über Standortpolitik für Behörden bei Bund und Ländern vom 12. November 1981. In: Ministerkonferenz für Raumordnung. Entschließungen, Beschlüsse und Stellungnahmen. – Bonn 1983, S. 19 f. = Raumordnung. Schriftenr. d. Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. 06.049.