



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

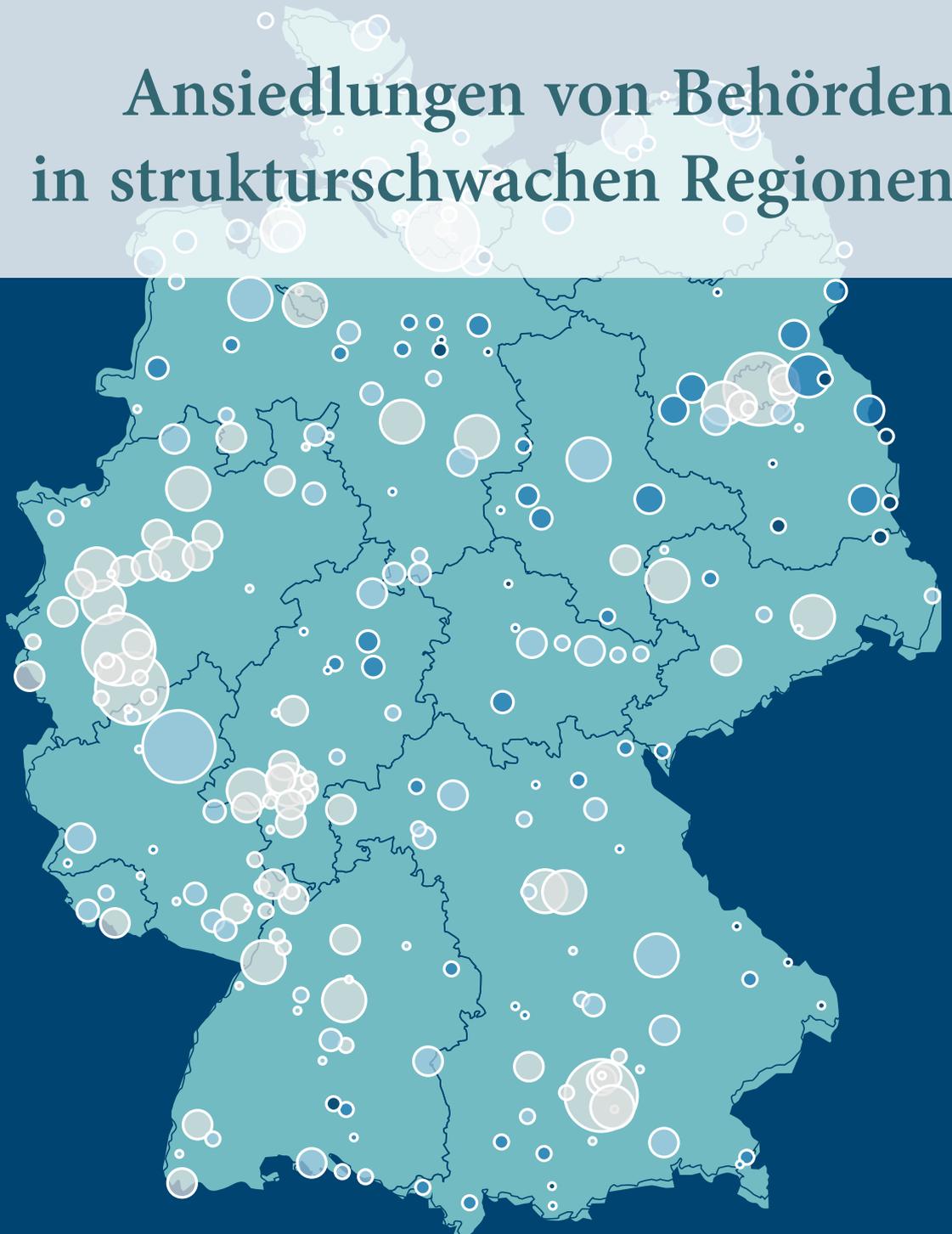


BBSR-
Online-Publikation
12/2022

Ansiedlungen von Behörden in strukturschwachen Regionen

Autorinnen und Autoren

Luisa Dörr
Xenia Frei
Anina Harter
Martin Mosler
Remo Nitschke
Prof. Dr. Niklas Potrafke
Prof. Dr. Joachim Ragnitz
Marcel Schlepper



Ansiedlungen von Behörden in strukturschwachen Regionen

Region gestalten



Das Projekt des Forschungsprogramms „*Region gestalten*“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Kontakt

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 1 „Raumentwicklung“
Rupert Kawka (Referatsleitung)
rupert.kawka@bbr.bund.de

Referat RS 1 „Raumentwicklung“
Andrea Hankel (Projektleitung)
andrea.hankel@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)
Referat H II 4 „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse“

Auftragnehmer

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., München
Prof. Dr. Niklas Potrafke
potrafke@ifo.de

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Niederlassung Dresden
Prof. Dr. Joachim Ragnitz
ragnitz@ifo.de

Luisa Dörr
Xenia Frei
Anina Harter
Martin Mosler
Remo Nitschke
Marcel Schlepper

unter Mitarbeit von Bente Presse, Tom Forntheil, Johann Klopp und Simon Kurtenbach

Stand

November 2021

Gestaltung

Christiane Nowack, ifo Institut
Katharina Pichler, ifo Institut

Bildnachweis

Titelbild: ifo Institut

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):
Ansiedlung von Behörden in strukturschwachen Regionen. BBSR-Online-Publikation 12/2022, Bonn 2022.



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung schafft mit seinem neuen Kompetenzzentrum Regionalentwicklung in Cottbus bis Ende 2022 rund 60 neue Arbeitsplätze in der Lausitz. Bis zu 90 sollen es einmal werden. Der Aufbau unserer Außenstelle ist Teil der Strukturpolitik des Bundes. Die Bundesregierung wird bis 2028 mindestens 5.000 zusätzliche Arbeitsplätze in Behörden des Bundes und sonstigen Bundeseinrichtungen in den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen einrichten.

Der Bund bewirkt durch die Ansiedlung der öffentlichen Einrichtungen positive Effekte auf den regionalen Arbeitsmärkten und trägt damit auch zur Steigerung der Attraktivität der Regionen als Lebens- und Arbeitsstandorte bei. Zu den Wirkungen von Behördenansiedlungen gibt es bisher nur wenige wissenschaftliche Erkenntnisse. Die vorliegende Publikation gibt mit der Analyse von vier Fallstudien Anhaltspunkte dafür, wie sich Ansiedlungen von Bundesbehörden in strukturschwachen Räumen erfolgreich umsetzen lassen – aber auch, mit welchen Herausforderungen sie verknüpft sind. Dazu führte das ifo Institut Interviews mit Beschäftigten und Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Wirtschaft sowie Online-Umfragen unter den Beschäftigten durch. Fallbeispiele sind das Amt für Ländliche Entwicklung (ALE) Oberpfalz in Tirschenreuth, das zukünftig in Mühldorf am Inn ansässige ALE Oberbayern, die Außenstelle des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in Weißwasser und das Umweltbundesamt (UBA) in Dessau-Roßlau.

Die Fallstudien zeigen: Es ist deutlich einfacher, Behörden neu anzusiedeln als zu verlagern. Verlagerungen brauchen einen langen Vorlauf. Es gilt Personalverluste zu kompensieren und den Verlust von Wissen auszugleichen. Behörden mit wenig spezialisierten Aufgaben können in der Regel schneller und umfangreicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rekrutieren als Einrichtungen, die hochqualifizierte Beschäftigte und Fachkräfte benötigen. Diese sollten deshalb mittelfristig mit regionalen Ausbildungsstätten und Hochschulen kooperieren, um qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen – etwa über duale Studiengänge. Ein gutes Beispiel ist die Kooperation des Amtes für Ländliche Entwicklung Oberpfalz mit der nahegelegenen Ostbayerischen Technischen Hochschule (OTH) Amberg-Weiden. Das Amt bildet viele seiner Fach- und künftigen Führungskräfte selbst aus.

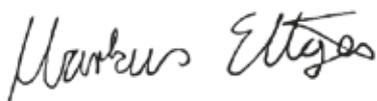
Am Beispiel des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle in Weißwasser zeigte sich, dass es für die Personalgewinnung hilfreich sein kann, wenn das Anforderungsprofil der angesiedelten Stellen gut zum regi-

onalen Beschäftigungsmarkt passt. So gelang es dem Amt kombiniert mit einer durchdachten Ausbildungsstrategie, auch weniger qualifizierten Beschäftigten eine berufliche Perspektive zu geben und so zahlreiche Stellen am neuen Standort innerhalb des ersten Jahres zu besetzen.

Attraktive Arbeits- und Standortbedingungen sind der Studie zufolge wesentlich, um Beschäftigte und ihre Familien zum Umzug an einen neuen Standort zu bewegen. Dazu gehören Beschäftigungsmöglichkeiten für die Partnerinnen und Partner, unbefristete Arbeitsverträge, eine gute infrastrukturelle Anbindung sowie Möglichkeiten für mobile Arbeit. Hinzu kommen gute Bildungseinrichtungen, schnelles Internet, ein vielfältiges Freizeit- und ein passendes Wohnungsangebot. Eine Willkommenskultur am neuen Behördensitz ist ebenfalls essentiell.

Die neuen Behördenstandorte haben einigen Beschäftigten die Chance gegeben, in ihrer Heimatregion Arbeit zu finden – oder in ländlichen Räumen Deutschlands eine neue Heimat zu finden. Viele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zogen jedoch in der Behörde nahegelegenen Großstädte oder pendelten im Falle von Behördenumsiedlungen von den alten Standorten aus. Zusätzliche Nachfrageeffekte in den Zielregionen sind vor allem dann zu erwarten, wenn Beschäftigte zusammen mit ihren Familien zuziehen. Es gilt, die strukturfördernden Effekte von neuen Behördenstandorten langfristig zu beobachten.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.



Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	7
Executive Summary	12
1 Einleitung	17
2 Literatur	18
2.1 Methodische Vorüberlegungen	18
2.2 Wissenschaftliche Literatur	19
2.3 Exkurs: Militärstützpunkte	22
2.4 „Graue Literatur“	26
3 Datenlage	29
3.1 Relevanz für den wissenschaftlichen und politischen Diskurs	29
3.2 Verteilung von Bundeseinrichtungen in den Bundesländern	30
4 Ansiedlungen von Behörden in strukturschwachen Regionen	34
4.1 Methodik: Qualitative Interviews	35
4.2 Fallstudie: Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz	36
4.3 Fallstudie: Amt für Ländliche Entwicklung Oberbayern	51
4.4 Fallstudie: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Außenstelle	57
4.5 Fallstudie: Umweltbundesamt	66
5 Fazit	82
Literaturverzeichnis	87
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	92

Kurzfassung

Die Dezentralisierung von Behörden und öffentlichen Einrichtungen ist ein Element aktiver Strukturpolitik. Mithilfe der Ansiedlung von Behörden und öffentlichen Einrichtungen in Regionen mit besonderem Förderbedarf verfolgt die Politik das Ziel, einerseits Ballungszentren zu entlasten und andererseits strukturschwächere Regionen zu stärken und somit zu einer Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Dies kann beispielweise durch neue Beschäftigungsmöglichkeiten in den Ansiedlungsregionen ausgelöst werden. Die vorliegende Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) untersucht, inwiefern die Ansiedlung von Behörden ein geeignetes Instrument zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und einer gleichwertigen nachhaltigen Raumentwicklung ist. Zur Beantwortung dieser Frage werden die einschlägige wissenschaftliche Literatur sowie verfügbare Daten zu deutschen Behördenstandorten sowie vier Ansiedlungen von Behörden in strukturschwachen Regionen näher untersucht. Hierzu wurden Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ausgewählten Behörden sowie mit Vertreterinnen und Vertretern aus der regionalen Wirtschaft und Politik geführt. Ergänzend wurden Onlineumfragen in zwei der Behörden durchgeführt.

Im Rahmen einer Literaturanalyse wird zunächst die empirische Evidenz zu Effekten von Behördenansiedlungen untersucht. Bisherige Studien zeigten für vergangene Behördenansiedlungen teils gegenläufige Effekte. Während für einige Ansiedlungen positive Effekte auf die Beschäftigung der Zielregion dokumentiert wurden, zeigten andere Ansiedlungen keine oder negative Auswirkungen durch Verdrängungseffekte. Verdrängungseffekte entstehen, wenn das Arbeitskräfteangebot am Behördenstandort gering ist und Arbeitnehmer aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor wechseln. Bei geringem Arbeitskräfteangebot ist es daher entscheidend, dass Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter extern rekrutiert werden.

Im Rahmen eines Exkurses wird die standortstärkende Wirkung von Militärstützpunkten diskutiert. In der Theorie können Militärstützpunkte wie auch zivile Behörden über den Zuzug von Beschäftigten mit ihren Familien und die Konsumnachfrage vor Ort eine Belebung der Wirtschaftsaktivität einer Region bewirken. Die Literatur zur Schließung von Militärstützpunkten zeigt, dass die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft insgesamt gering sind. Militärstützpunkte sind in der Regel nur wenig mit der Region vernetzt und werden nach der Schließung von lokalen staatlichen Akteuren oder privaten Investoren nachgenutzt. So wird der Verlust von zivilen Arbeitsplätzen nach einer Schließung schnell kompensiert. Dennoch gibt es einzelne Regionen, bei denen der Abzug von Soldatinnen und Soldaten mit einem tiefgreifenden wirtschaftlichen Schock einhergeht. Drei Faktoren begünstigen dies: (1) Große Standorte, (2) ausbleibende Nachnutzung und (3) geringe Diversifikation mit kaum alternativen Wirtschaftszweigen in der Region. Da die vorliegenden Studien die Schließungen von Standorten betrachten, lässt sich nicht präzise vorhersagen, wie sich eine gezielte Ansiedlung von Militärstützpunkten im Vergleich zu Behörden auf strukturschwache Regionen auswirken würde. Ein großer Unterschied besteht zwischen Behörden und Militärstützpunkten mit Blick auf die Wahrscheinlichkeit eines Umzugs der Beschäftigten und ihren Familien. Soldatinnen und Soldaten rotieren regelmäßig zwischen Standorten, sind vielfach als Soldaten auf Zeit nur temporär bei der Bundeswehr, bekommen Unterkünfte in der Kaserne gestellt und sind häufig so jung, dass sie noch keine Familie haben. Aus diesen Gründen ist ein Umzug mit Familie zum neuen Standort tendenziell unwahrscheinlicher als bei Beschäftigten einer zivilen Behörde. Bei gleicher Personalstärke werden somit kleinere Effekte für Militärstützpunkte erwartet.

Verlässliche Evidenz für den Effekt von Behördenansiedlungen auf regionalökonomische Kennzahlen ist letztlich nur im Rahmen einer Kausalanalyse aufzudecken. Das grundsätzliche Problem ist jedoch, dass potenzielle strukturschwache Zielregionen spezifische Charakteristika aufweisen und deshalb nur bedingt mit anderen Regionen vergleichbar sind. In dem aus wissenschaftlicher Sicht idealen Fall würde der Zufall über Auswahl einer Region als zukünftiger Behördenstandort entscheiden. Tatsächlich werden Standortentscheidungen

jedoch im Regelfall unter der Berücksichtigung vielfältiger Restriktionen getroffen; auch die Einflussnahme lokaler politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger spielt eine wichtige Rolle. Gängige Evaluationsmethoden, die die Zufälligkeit der Standortentscheidung voraussetzen, sind daher nicht anwendbar. Bestenfalls können Hilfslösungen gefunden werden, die jedoch mangels verfügbarer Daten in dem hier bearbeiteten Vorhaben nicht angewendet werden konnten.

Den Hauptteil dieser Studie stellt die Evaluation von vier Fallstudien neuangesiedelter Behörden dar:

- Das Amt für Ländliche Entwicklung (ALE) Oberpfalz in Tirschenreuth,
- das zukünftig in Mühldorf am Inn ansässige ALE Oberbayern,
- die Außenstelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in Weißwasser, sowie
- das Umweltbundesamt (UBA) in Dessau-Roßlau.

Ziel der Evaluation ist es, zu untersuchen wie Ansiedlungen von Behörden und öffentlichen Einrichtungen in strukturschwachen Regionen erfolgreich umgesetzt werden können. Hierbei sind die Effekte von Behördenansiedlungen auf den regionalen Arbeitsmarkt, die regionale Nachfrage und die Bevölkerungsentwicklung von Bedeutung sowie die Frage, inwieweit eine Behördenansiedlung allgemein zur Aufwertung einer Region und somit zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen kann. Die Befunde der teilstrukturierten Interviews liefern letztlich nur anekdotische Evidenz und sind bedingt durch die kleine Beobachtungszahl nur eingeschränkt generalisierbar. Um die konkreten Effekte einer Behördenansiedlung in diesem Kontext beziffern zu können, wäre eine Kausalanalyse notwendig. Dennoch können diese qualitativen Befunde einen Ansatzpunkt für weiterführende Forschung darstellen. Neben möglichen regionalökonomischen Effekten wird durch die teilstrukturierten Interviews zudem auch die Innensicht der Behörde, beispielweise die Effizienz der Arbeitsabläufe, die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Rekrutierung von Fachkräften in ländlichen und strukturschwachen Gebieten betrachtet. Auf diese Weise wird die Frage beantwortet, welche Faktoren für eine erfolgreiche Ansiedlung einer Behörde in strukturschwachen Regionen wichtig sind, worauf bei der Wahl eines geeigneten Ansiedlungsstandortes sowie einer geeigneten anzusiedelnden Behörde zu achten ist und wo Potentiale für Verbesserungen im Ansiedlungsprozess liegen. Methodisch wurden die vier ausgewählten Ansiedlungen von Behörden auf Basis von 34 teilstrukturierten, leitfadenorientierten Interviews evaluiert. Es wurden 27 Beschäftigte der Behörden aus verschiedenen Hierarchieebenen und sieben Stakeholder der jeweiligen Zielregion interviewt. Ergänzend wurden Onlineumfragen unter insgesamt 652 Beschäftigten von zwei der untersuchten Behörden durchgeführt.

Das ALE Oberpfalz wurde im Jahr 2013 von Regensburg in die knapp 100 km entfernte Stadt Tirschenreuth verlagert. Die jahrelange Unsicherheit hinsichtlich des Verlagerungszeitpunkts und des zukünftigen Ansiedlungsortes hat sich laut der Beschäftigten lähmend auf die Arbeit in der Behörde ausgewirkt. Ebenfalls sei die Verlagerung mit einem Verlust von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Erfahrung und Kompetenz verbunden gewesen. Langfristig habe die Verlagerung jedoch dazu geführt, dass der Personalkörper deutlich jünger und diverser aufgestellt sei. Das wiederum wirke sich positiv auf das Arbeitsklima und die Motivation in der Behörde aus. Ebenfalls positiv hervorzuheben sei die enge Zusammenarbeit mit der lokalen Hochschule. Mit dieser Strategie sei es dem ALE Oberpfalz gelungen, der begrenzten Verfügbarkeit von Fachkräften in der strukturschwachen Oberpfalz entgegenzuwirken. Darüber hinaus habe die Ansiedlung des ALE Oberpfalz zur Aufwertung des Standortes Tirschenreuth beigetragen und eine positive Signalwirkung für die Region entfaltet. Laut Aussage der regionalen Wirtschaftsvertretung hat sich die Ansiedlung zudem positiv auf die örtliche Nachfrage ausgewirkt.

Das ALE Oberbayern soll im Rahmen der Heimatstrategie der Bayerischen Staatsregierung im Jahr 2025 von München nach Mühldorf am Inn verlagert werden. Die definierten Rahmenbedingungen bieten Vorteile gegenüber der Umsetzung im Fall des ALE Oberpfalz: Der Umzug der Beschäftigten nach Mühldorf soll freiwillig erfolgen, die hohe Sozialverträglichkeit resultiert aus der Unterstützung von Bewerbungen auf andere Stellen in anderen Behörden. Dennoch drohen nach Auffassung der Befragten ähnliche Probleme wie bei der Verla-

gerung nach Tirschenreuth. Ein Personalumbau mit verstärkter Ausbildung sei notwendig, um den aus der Verlagerung resultierenden Personalverlust auszugleichen. Das binde mittelfristig Ressourcen und führe zu Effizienzverlusten. Außerdem sei auch bei der Verlagerung nach Mühldorf nicht auf eine zentrale Lage innerhalb des Dienstbezirkes geachtet worden. Wie am ALE Oberpfalz werde es dadurch zu längeren privaten wie dienstlichen Fahrtzeiten für die Beschäftigten kommen. Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bezweifeln darüber hinaus, ob eine Stärkung des wirtschaftlichen Raums Mühldorf notwendig sei, da Mühldorf mit seiner Nähe zum Ballungsraum München bereits Wachstumstendenzen aufweist. Inwieweit regionalökonomische Anstoßeffekte durch die Ansiedlung zu erwarten sind, kann zum derzeitigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Lehren aus der Verlagerung des ALE Oberpfalz wurden nur im geringen Maße von den politischen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträgern gezogen.

Die Außenstelle des BAFA in Weißwasser wurde im März 2020 neu angesiedelt. Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFA zeigten sich mehrheitlich zufrieden mit ihrer Arbeitssituation und beurteilen die Ansiedlung als eine sinnvolle Maßnahme. Einige Befragte berichteten, durch die Ansiedlung des BAFA eine neue berufliche Perspektive erhalten zu haben. Im Gegensatz zur Verlagerung des ALE Oberpfalz lag zwischen Beschluss und Ansiedlung der Behörde nur sehr wenig Zeit. Das ist für eine Neuansiedlung nicht unbedingt problematisch. Die Zusammenarbeit mit dem Haupthaus und die Einarbeitung in die Behörde wurden als positiv beschrieben. Das besonders hohe Tempo beim Aufbau der Behörde führe jedoch zu Ineffizienzen, auch weil nicht alle Stellen unmittelbar besetzt werden konnten. Einige der Befragten berichteten, die Behörde hätte die ihr zugewiesenen Aufgaben im ersten Jahr noch nicht vollumfänglich erfüllen können. Es sei außerdem teils schwierig, geeignetes Personal für die ausgeschriebenen Stellen zu finden, insbesondere bei Stellen des gehobenen und höheren Dienstes. Der Großteil der Beschäftigten am BAFA käme aus der Region. Die Ansiedlung des BAFA trage dadurch zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Diversifikation der regionalen Wirtschaftsstruktur bei. Zuzug nach Weißwasser durch die Ansiedlung des BAFA trete nur vereinzelt auf, dennoch werden stimulierende Effekte auf die örtliche Nachfrage erwartet. Inwiefern das ausreicht, um nachhaltig die regionale Wirtschaft und Beschäftigung zu stärken sowie den sinkenden Bevölkerungszahlen entgegenzuwirken, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Die Ansiedlung des BAFA sei in der Region mehrheitlich als positives Signal der Politik aufgefasst worden.

Das UBA wurde 2005 von Berlin in das 120 km entfernte Dessau (inzwischen: Dessau-Roßlau) verlagert. Seit dem Beschluss im Jahr 1992 vergingen 13 Jahre bis zum endgültigen Umzug. Im Gegensatz zum ALE Oberpfalz wurde dieser lange Zeitraum zumeist positiv bewertet, da er den Beschäftigten genügend Zeit gab, sich auf die Verlagerung einzustellen. Zudem war für neue Beschäftigte von Anfang an klar, dass mittelfristig der Dienstort in Dessau sein würde. Die Bewertung der Verlagerung des UBA unterscheidet sich zwischen den Befragten stark. Negativ wurde auf das Problem der Personalgewinnung am Standort Dessau-Roßlau hingewiesen. Da am UBA überwiegend hochqualifizierte Fachkräfte beschäftigt seien, könne nur in geringem Umfang aus der lokal ansässigen Bevölkerung rekrutiert werden. Für potenzielle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei Dessau-Roßlau als Lebensmittelpunkt oft nicht attraktiv genug. Häufig pendeln Beschäftigte, beispielsweise aus dem Raum Halle-Leipzig. Dennoch dürfte die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau über die Jahre zu einem gewissen Zuzug in die Region geführt haben. Dies wird aus einer Umfrage unter den Beschäftigten deutlich, in der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nach dem Umzug eingestellt wurden, mehrheitlich angeben in einem Umkreis von ca. 40 km um Dessau-Roßlau zu wohnen, während Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bereits vor dem Umzug am UBA beschäftigt waren, auch heute noch häufig in Berlin wohnen. Ob dieser Zuzug im Vergleich zur Größe Dessau-Roßlaus jedoch ausreicht, um die regionale Wirtschaft nachhaltig zu stärken, erscheint fraglich.

Insgesamt wurde im Rahmen der Interviews in den vier Behörden das Engagement von Landes- und Lokalpolitikerinnen und -politikern bei der Entscheidung für einen bestimmten Standort betont. Welcher strukturschwache Standort zum Behördenstandort wird, geht häufig auf den Einsatz von Einzelpersonen zurück. Gleichzeitig sei die Anziehungskraft der Region entscheidend, um tatsächlich neue Beschäftigte in eine Region zu locken und von möglichen Multiplikatoreffekten zu profitieren. Hierzu gehören neben der allgemeinen

Attraktivität des Standortes vor allem eine gute Infrastruktur sowie Beschäftigungsmöglichkeiten für Partnerinnen und Partner. Die Standortattraktivität hängt allerdings auch von gesellschaftspolitischen Faktoren, wie dem Wahlverhalten der lokalen Bevölkerung und ihrer Altersstruktur ab. Standorte, die in besonderem Maße strukturschwach sind, werden kaum mit Multiplikatoreffekten rechnen können. Auch die Aussicht auf eine unbefristete Beschäftigung spielt eine wichtige Rolle für die Bereitschaft, in die Region zu ziehen. Die Möglichkeit zu mobilem Arbeiten kann ein wichtiges Instrument einer Behörde im strukturschwachen Raum sein, Fachkräfteknappheit auszugleichen. Allerdings verstärkt das Instrument die Neigung von Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, ihren Wohnort unabhängig vom Arbeitsort zu wählen. Neben dem erhofften Zuzug von Menschen in strukturschwache Gebiete, kann sich eine Behördenansiedlung jedoch, wie in Weißwasser und Tirschenreuth berichtet, auch positiv auf die Beschäftigungsperspektiven der Menschen in der Region auswirken und somit strukturstärkende Wirkung haben. In den genannten Fallstudien wurde die Ansiedlung von der Bevölkerung sehr positiv aufgefasst. Auch von gesteigerter Konsumnachfrage wurde vereinzelt berichtet. Inwiefern diese jedoch nachhaltigen und quantifizierbaren Einfluss auf die Region hat, kann auf Basis der qualitativen Analyse nicht beantwortet werden.

Um Ineffizienzen im Zuge von Verlagerungen und Neuansiedlungen zu vermeiden, sollte der zeitliche Rahmen der Behördenansiedlung umsichtig gewählt werden. Für Verlagerungen scheint ein Zeitraum von zehn Jahren am Beispiel der Ämter für Ländliche Entwicklung und des UBA angemessen. Verlagerungen gingen bei den untersuchten Fällen mit teils gravierenden Verlusten von Beschäftigten einher. Ein Wissensverlust kann in diesem Zuge nur vermieden werden, wenn der Zeitraum für die Umsiedlung die Einarbeitung neuer Beschäftigter erlaubt und durch erhöhte Planungssicherheit erfahrene Beschäftigte länger gehalten werden können. Außerdem bietet eine enge Zusammenarbeit mit regionalen Ausbildungsstätten eine Chance, um Personalbeschaffungsproblemen entgegenzuwirken. Eine weitere Möglichkeit, den Wissens- und Beschäftigtenverlust zu begrenzen, ist das mobile Arbeiten. Dieses erhöht jedoch die Anreize für Beschäftigte, ihren Wohnort nicht an den Behördenstandort zu verlagern. Die Behörde sieht sich also im Spannungsfeld zwischen ihrem politisch definierten Ziel der Strukturförderung und dem Erhalt der behördeninternen Arbeitsfähigkeit und Effizienz. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die Erfolgchancen einer Behördenansiedlung vor allem dann hoch sind, wenn es sich um die Neugründung einer Behörde bzw. eines Behördenstandortes handelt. Bei einer Verlagerung einer Behörde treten hingegen häufig größere Schwierigkeiten auf, vor allem aufgrund des zu erwartenden Verlusts an Fachkräften und daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Aufgabenerledigung. Zudem pendeln im Falle einer Verlagerung in den ersten Jahren viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den neuen Behördenstandort. Ein Bevölkerungseffekt tritt daher bestenfalls mit zeitlicher Verzögerung ein. Darüber hinaus sollte gezielt darauf geachtet werden, dass die Zielregion den Arbeitskräftebedarf einer neuangesiedelten Behörde ausreichend abdecken kann. Im Rahmen der Interviews wird mehrfach von Personalbeschaffungsproblemen, vor allem für höher qualifiziertes Personal berichtet. Hochqualifiziertes Personal bringe jedoch eine geringere Bereitschaft mit, in Standortregionen mit niedriger Attraktivität zu ziehen, was für strukturschwache Gebiete häufig zutrifft. Stellen mit geringeren Qualifikationsanforderungen ließen sich zumeist regional besetzen. Somit bieten sich eher Behörden mit geringerem Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften für eine Ansiedlung in strukturschwachen Gebieten an.

In den an die Interviews anschließenden Onlineumfragen unter 652 Beschäftigten des ALE Oberpfalz und des UBA in Dessau-Roßlau wurden die Eindrücke der Interviews weiter vertieft und quantitativ ergänzt. Im Rahmen der Umfragen bewerteten die Beschäftigten die Ansiedlung der jeweiligen Behörde und die Auswirkungen der Ansiedlung auf verschiedene Lebensbereiche. Es zeigte sich, dass nach der Verlagerung eingestellte Beschäftigte näher am Arbeitsort wohnen und die Verlagerung positiver bewerten als ihre zuvor schon für die Behörden tätigen Kolleginnen und Kollegen. Vor der Verlagerung beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gaben negative Auswirkungen auf Fahrtzeiten und Freizeit an. Insgesamt zeigte sich im Abstand von mehreren Jahren zur Verlagerung ein durchweg positives Stimmungsbild unter den Beschäftigten.

Die Fähigkeit der Wissenschaft, am regional- und strukturpolitischen Diskurs teilzunehmen sowie Behörden und Politik zu beraten, hängt wesentlich von der Möglichkeit ab, den Status quo und die Entwicklung der ver-

gangenen Jahre mit Daten zu evaluieren. Eine detaillierte Datenbank zu Beschäftigten von Bundes- und Landeseinrichtungen auf Ebene der Gemeinden ist dafür eine wichtige Grundlage. Aktuell liegt diese nicht vor. Mit den verfügbaren Daten kann die geografische Verteilung von Bundeseinrichtungen zumindest approximiert werden. Die kartographische Darstellung zeigt, dass Bundeseinrichtungen bislang selten in ländlichen Regionen angesiedelt sind. Von der Gesamtheit der Bundesbeschäftigten haben in 2020 nur 6 % ihren Dienstsitz in peripherer oder sehr peripherer Lage, obwohl 25 % der Bevölkerung dort lebt. Ob sich die Lebenssituation dieser Bevölkerungsgruppe durch eine Behördenansiedlung verbessern würde, könnte anhand einer detaillierten Datenbank untersucht werden. Zum Beispiel wäre es im Rahmen von Panel-Daten-Analysen möglich, Aussagen über den Zusammenhang zwischen Bundesbeschäftigten und Zielgrößen wie Beschäftigung im privaten Sektor auf regionaler Ebene zu treffen. Zudem könnten über eine solche Datenbank gezielt Fallstudien identifiziert werden, die kausale Rückschlüsse auf die Wirkung von Behördenansiedlungen zulassen.

Der Aufbau einer detaillierten Datenbank zu Behördenstandorten und -beschäftigten sollte konsequent fortgesetzt und nach Möglichkeit intensiviert werden. Die Grundlage kann die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes bilden. Zentrale Voraussetzungen an die Datenbank sind, dass (1) diese Bundes- und Landesbehörden inkludiert, (2) die Daten auf Ebene der Gemeinden zur Verfügung stehen, (3) der Dienst- oder Arbeitsort präzise erfasst und von dem Hauptsitz der Behörde getrennt aufgeführt wird, (4) zumindest zivile Beschäftigte von Soldatinnen und Soldaten getrennt werden oder im Optimalfall eine separate Auflistung für jede Behörde erfolgt, (5) eine Vergleichbarkeit zwischen Jahren besteht und der Datensatz auch rückwirkend erstellt wird.

Executive Summary

The decentralization of government authorities is an element of active structural policy. By locating government authorities in regions in need of economic development, policy makers aim to relieve the pressure on urban centers and strengthen structurally weaker regions, thereby helping to create equal living conditions. This can be triggered, for example, by new employment opportunities in the regions where they are located. The present study, commissioned by the Federal Ministry of the Interior, Building and Community (BMI) in cooperation with the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), examines the extent to which the establishment of authorities is a suitable instrument for creating equal living conditions and equal sustainable spatial development. To answer this question, the relevant scientific literature and available data on German government authorities' locations as well as four establishments of public authorities in structurally weak regions are examined in more detail. For this purpose, interviews were conducted with employees of the selected authorities as well as with representatives from the regional economy and politics. In addition, online surveys were conducted at two of the authorities.

In a literature review, the empirical evidence on the effects of establishments of government authorities is examined. Previous studies showed partly contradictory effects for past establishments of public authorities. While positive effects on employment in the target region were documented for some establishments, others showed no effects or negative effects due to displacement effects. Displacement effects occur if the labor supply at the new location is low and employees transfer from the private sector to the public sector. Therefore, when labor supply is low, it is critical that government employees are recruited externally.

In an excursus, the location-strengthening effect of military bases is discussed. In theory, military bases, like civilian authorities, can stimulate economic activity in a region via the influx of employees with their families and demand by local consumers. The literature on military base closures shows that the overall impact on the regional economy is small. Military bases tend to have little connection to the region and are re-used by local government actors or private investors after closure. Thus, the loss of civilian jobs after a closure is quickly compensated. Nevertheless, there are individual regions where the withdrawal of soldiers is accompanied by a more profound economic shock. Three factors favor this: (1) large sites, (2) lack of reuse, and (3) low diversification with few alternative industries in the region. Because the existing studies look at site closures, it is not possible to accurately predict how targeted military bases would affect structurally weak regions compared to government agencies. A major difference exists between government agencies and military bases with regard to the likelihood of employees and their families relocating. Soldiers regularly rotate between locations, are often only temporarily with the Bundeswehr as temporary soldiers, are provided with accommodation in the barracks and are often so young that they do not yet have a family. For these reasons, a move with family to the new location tends to be less likely than for employees of a civilian agency. Thus, for the same number of personnel, smaller effects are expected for military bases.

Reliable evidence of the effect of the establishment of government authorities on regional economic indicators can ultimately only be revealed within the framework of a causal analysis. The fundamental problem, however, is that potential structurally weak target regions have specific characteristics and are therefore only comparable with other regions to a limited extent. In the ideal case from a scientific point of view, chance would decide on the selection of a region as the future location of a government authority. In reality, however, location decisions are usually made taking into account a wide range of restrictions; the influence of local political decision-makers also plays an important role. Conventional evaluation methods that assume the randomness of the location decision are therefore not applicable. At best, auxiliary solutions can be found, which, however, could not be applied in this project due to the lack of available data.

The main part of this study is the evaluation of four case studies of newly established authorities:

- The Office for Rural Development (ALE) Upper Palatinate in Tirschenreuth,
- the ALE Upper Bavaria, which will be relocated in Mühldorf am Inn,
- the branch office of the Federal Office of Economics and Export Control (BAFA) in Weißwasser, and
- the Federal Environment Agency (UBA) in Dessau-Roßlau.

The aim of the evaluation is to examine how the establishment of government authorities in structurally weak regions can be successfully implemented. In this context, the effects of the establishment of public authorities on the regional labor market, regional demand and population development are of importance, as is the question of the extent to which the establishment of public authorities can generally contribute to the upgrading of a region and thus to the creation of equivalent living conditions. The findings of the semi-structured interviews ultimately provide only anecdotal evidence and can only be generalized to a limited extent due to the small number of observations. A causal analysis would be necessary to quantify the concrete effects of an establishment of authorities in this context.

Nevertheless, these qualitative findings can provide a starting point for further research. In addition to possible regional economic effects, the semi-structured interviews also look at the internal view of the government authority, for example the efficiency of work processes, employee satisfaction and the recruitment of skilled workers in rural and structurally weak areas.

In this way, it is possible to determine which factors are important for the successful establishment of a government authority in structurally weak regions, what needs to be taken into account when choosing a suitable location and where there is potential for improvement in the establishment process. Methodically, the four selected establishments of public authorities were evaluated on the basis of 34 semi-structured, guideline-oriented interviews. Twenty-seven employees of the authorities from different hierarchical levels and seven stakeholders of the respective target region were interviewed. In addition, online surveys were conducted among a total of 652 employees of two of the authorities studied.

In 2013, the ALE Upper Palatinate was relocated from Regensburg to Tirschenreuth, which is almost 100 km away. According to the employees, the years of uncertainty regarding the timing of the relocation and the future location had a paralyzing effect on their work at the agency. The relocation was also associated with a loss of employees, experience and competence. In the long term, however, the relocation has resulted in a much younger and more diverse workforce. This, in turn, had a positive effect on the working atmosphere and motivation at the agency. Another positive aspect is the close cooperation with the local university. With this strategy, ALE Upper Palatinate has succeeded in counteracting the limited availability of skilled workers in the structurally weak Upper Palatinate. In addition, the establishment of ALE Upper Palatinate contributed to the upgrading of Tirschenreuth as a business location and has had a positive signal effect for the region. According to the regional business representative, the establishment has also had a positive effect on local demand.

The ALE Upper Bavaria is to be relocated from Munich to Mühldorf am Inn in 2025 as part of the Bavarian state government's homeland strategy. The defined framework conditions offer advantages compared to the implementation in the case of ALE Upper Palatinate: The relocation of employees to Mühldorf is to be voluntary, and the high social compatibility results from the support of applications of current employees for other positions in other authorities. Nevertheless, according to the interviewees, there is a threat of similar problems as with the relocation to Tirschenreuth. Staff restructuring with increased training would be necessary to compensate for the loss of personnel resulting from the relocation. In the medium term, this would tie up resources and lead to efficiency losses. In addition, the relocation decision to Mühldorf did not take into account the necessity of the agency to be located centrally within the service district. As at ALE Upper Palatinate, this would result in longer private and business travel times for employees. The interviewees also questioned whether a strengthening of the economic area of Mühldorf was necessary, since Mühldorf, with its proximity to the conurbation of

Munich, was already showing growth tendencies. The extent to which regional economic stimulus effects can be expected from the relocation cannot be assessed at the present time. Lessons from the relocation of the ALE Upper Palatinate have only been drawn to a limited extent by the political decision-makers.

The BAFA branch office in Weißwasser was established in March 2020. The majority of the BAFA employees interviewed were satisfied with their work situation and assessed the establishment as a sensible measure. Some respondents reported that they had gained a new professional perspective as a result of BAFA's establishment. In contrast to the relocation of ALE Upper Palatinate, there was very little time between the decision and the establishment of the government authority. This is not necessarily problematic for a new establishment. The cooperation with the main office and the familiarization with the government authority were described as positive. However, the particularly fast pace of setting up the government authority led to inefficiencies, in part because not all positions could be filled immediately. Some respondents reported that the agency had not yet been able to fully perform the tasks assigned to it in its first year. In addition, it is sometimes difficult to find suitable personnel for the advertised positions, especially at senior and higher levels of the civil service. The majority of employees at BAFA originates from the region. The establishment of the BAFA thus contributes to the creation of employment opportunities and to the diversification of the regional economic structure. BAFA's location in Weißwasser would only lead to isolated influxes, but it is expected to have a stimulating effect on local demand. To what extent this is sufficient to sustainably strengthen the regional economy and employment as well as to counteract the declining population figures cannot be assessed at this point in time. The establishment of the BAFA was reported to have been perceived by the majority in the region as a positive signal from politics.

In 2005, the UBA was relocated from Berlin to Dessau (now Dessau-Roßlau), 120 km away. After the decision in 1992, 13 years passed until the final move. In contrast to ALE Upper Palatinate, this long period was mostly viewed positively, as it gave employees enough time to adjust to the relocation. In addition, it was clear to new employees from the beginning that in the medium term the place of employment would be Dessau. The evaluation of the relocation of the UBA differs greatly between the interviewees. The problem of recruiting personnel at the Dessau-Roßlau site was pointed out negatively. Since UBA employs predominantly highly qualified specialists, it is only possible to recruit to a limited extent from the local resident population. For potential employees, Dessau-Roßlau is often not attractive enough as a place to live. Employees therefore commute to a great extent, for example from the Halle-Leipzig area. Nevertheless, the establishment of UBA in Dessau-Roßlau is likely to have led to a certain influx into the region over the years. This is clear from a survey of employees, in which the majority of employees, who were hired after the move, state that they live within a radius of about 40 km of Dessau-Roßlau, while employees who were already employed at UBA before the move still frequently live in Berlin. However, it seems questionable whether this influx is sufficient to sustainably strengthen the regional economy compared to the size of Dessau-Roßlau.

Overall, the interviews in the four authorities emphasized the commitment of state and local politicians in deciding on a particular location. Which structurally weak location becomes a government authority location is often due to the efforts of individuals. At the same time, the attractiveness of the region is decisive in actually attracting new employees to a region and benefiting from possible multiplier effects. In addition to the general attractiveness of the location, this includes above all a good infrastructure and employment opportunities for partners. However, the attractiveness of a location also depends on sociopolitical factors such as the voting behavior of the local population and its age structure. Locations that are particularly structurally weak will hardly be able to count on multiplier effects. The prospect of permanent employment also plays an important role in the willingness to move to the region. The possibility of mobile working can be an important instrument for a government authority in a structurally weak region to compensate for shortages of skilled workers. However, the instrument increases the tendency of government authority employees to choose their place of residence regardless of where they work. However, in addition to the hoped-for influx of people into structurally weak areas, a government authority establishment can also have a positive effect on the employment prospects of people in the region, as reported in Weißwasser and Tirschenreuth, and thus have a structurally strengthening

effect. In the case studies mentioned, the establishment is viewed very positively by the population. There are also isolated reports of increased consumer demand. However, the extent to which this has a sustainable and quantifiable impact on the region cannot be answered on the basis of the qualitative analysis.

In order to avoid inefficiencies in the course of new establishments and relocations, the time frame for the establishment of authorities should be chosen prudently. For relocations, a period of ten years seems appropriate, using the example of the Offices for Rural Development and the UBA. In the cases investigated, relocations were accompanied in some cases by serious losses of employees. A loss of knowledge can only be avoided if the period for relocation allows new employees to be trained and experienced employees can be retained longer for increased planning security. In addition, close cooperation with regional training centers offers an opportunity to counteract recruitment problems. Another way to limit the loss of knowledge and employees is mobile working. However, this increases the incentive for employees not to move their place of residence to the location of the government authority. The agency thus finds itself caught between its politically defined goal of promoting regional economic growth and maintaining the agency's internal work capacity and efficiency. An important result is that the chances of success of a government authority establishment are particularly high when a new government authority is established. In the case of relocation of a government authority, on the other hand, greater difficulties often arise, above all due to the expected loss of specialized staff and the resulting difficulties in carrying out tasks. In addition, in case of a relocation, many employees commute to the new government authority location in the first few years. A population effect therefore occurs at best with a time lag. In addition, specific care should be taken to ensure that the target region can adequately cover the workforce requirements of a newly established government authority. During the interviews, there were several reports of recruitment problems, especially for highly qualified personnel. Highly qualified personnel, however, is less willing to move to regions with low attractiveness, which is often the case in structurally weak areas. Jobs with lower qualification requirements could mostly be filled regionally. Thus, authorities with a lower demand for highly qualified workers are more likely to be successfully established in structurally weak areas.

In the online surveys among 652 employees of the ALE Upper Palatinate and the UBA in Dessau-Roßlau following the interviews, the impressions of the interviews are further deepened and quantitatively extended. Within the scope of the surveys, the employees evaluate the relocation of the respective government authority and the effects of the relocation on different aspects of their professional and personal life. It is found that employees hired after the relocation live closer to the place of work and evaluate the relocation more positively than their colleagues, who already worked for the authorities before. Pre-relocation employees report negative impacts on commute time and leisure time. Overall, several years after the relocation, a consistently positive sentiment emerges among employees.

The ability of the scientific community to participate in regional and structural policy discourse and to advise authorities and policymakers depends largely on the ability to evaluate the Status quo and the development of past years with data. A detailed database on employees of federal and state authorities at the municipal level is a necessity for this task. Currently, such a database is not available. With the available data, the geographic distribution of federal facilities can at least be approximated. The cartographic representation shows that federal facilities have so far rarely been located in rural regions. Of the total federal workforce in 2020, only 6% are located in peripheral or very peripheral regions, although 25% of the population lives there. Whether the living situation of this population group would improve as a result of an agency establishment could be investigated using a detailed database. For example, as part of panel data analyses, it would be possible to make statements about the relationship between federal employees and target variables such as private sector employment at the regional level. In addition, such a database could be used to identify targeted case studies that allow causal inferences to be made about the impact of agency establishments.

The development of a detailed database on government authority locations and employees should be consistently pursued and, if possible, intensified. The database can be based on the personnel statistics of the German Federal Statistical Office. The key requirements for the database are that (1) it includes federal and state

authorities, (2) the data are available at the municipal level, (3) the place of service or work is precisely recorded and listed separately from the headquarters of the government authority, (4) at least civilian employees are separated from servicemen and -women or, optimally, a separate listing is made for each government authority, (5) there is comparability between years and the data set is also created retrospectively.

1 Einleitung

Die Dezentralisierung von Behörden stellt ein Element aktiver Strukturpolitik dar. Sie verfolgt das Ziel, strukturstarke Regionen, wie beispielweise städtische Ballungszentren, zu entlasten und strukturschwächere Räume durch neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu stärken. Die Ansiedlung von Behörden kann dabei durch weitere regionalpolitische Maßnahmen wie der Schaffung zusätzlicher Studienplätze in Universitäten oder Fachhochschulen außerhalb der Ballungszentren ergänzt werden, um auf diese Weise Cluster von Behörden, Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und lokalen Unternehmen zu schaffen, die langfristige Wachstumsimpulse setzen und auf diese Weise zu gleichwertigen Lebensverhältnissen sowie der Verminderung von Abwanderungstendenzen beitragen können.

Die regionalökonomischen Erwartungen, die an Maßnahmen der Behördenneuan siedlung geknüpft werden, sind vielfältig, doch bisher fehlt es an Evaluationskonzepten. In einem ersten Schritt erfolgt daher in Kapitel 2 eine Aufarbeitung bestehender Literatur zu den Effekten von Behördenverlagerungen bzw. -neuan siedlungen. Die große Herausforderung bei der wissenschaftlichen Evaluierung der Ansiedlung von Behörden besteht darin, dass Behörden häufig zielgerichtet in Regionen verlagert werden, die nicht zufällig ausgewählt werden. Dazu zählen ganz im Sinne der Regionalförderung strukturschwache Regionen, aber auch Regionen, die politische Entscheidungsträger gezielt nach anderen Kriterien auswählen. Diese Regionen unterscheiden sich systematisch von anderen – häufig zentralen, wirtschaftlich dynamischen – Behördenstandorten, sodass ein simpler Vergleich zwischen Regionen mit und ohne Behörden verzerrte Ergebnisse liefern würde. Selbst wenn sich die Zielregion einer Behörde nicht in ihrer wirtschaftlichen Dynamik und peripheren Lage von anderen Regionen unterscheidet, so legt allein die Tatsache, dass sie aus politischem Willen als Behördenstandort ausgewählt wurde, die Vermutung nahe, dass auch in anderen Bereichen ein besonderes politisches Augenmerk auf ihr liegt, wodurch eine Vergleichbarkeit mit anderen Regionen erneut erschwert wird. Bei der Beurteilung der Studien zur Ansiedlung von Behörden wird daher Wert auf den methodischen Ansatz gelegt, um die Ergebnisse einordnen zu können.

Anschließend wird in Kapitel 3 die gegenwärtige räumliche Verteilung von Bundeseinrichtungen dargestellt. Anhand der Untergliederung der Standorte entsprechend ihrer räumlichen Lage wird deutlich, dass sich Bundeseinrichtungen in zentral gelegenen Orten ballen, während periphere oder sehr periphere Gemeinden als Standorte von Bundeseinrichtungen deutlich unterrepräsentiert sind.

Um die Chancen und Probleme der Dezentralisierung von Behörden im Detail zu beschreiben, untersucht diese Studie vier Fallbeispiele von Behördenverlagerungen und -neuan siedlungen. Die Ergebnisse aus diesen Fallstudien werden in Kapitel 4 präsentiert. Die untersuchten Behörden sind das Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz in Tirschenreuth, das Amt für Ländliche Entwicklung Oberbayern, zukünftig in Mühldorf am Inn, die Außenstelle des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle in Weißwasser sowie das Umweltbundesamt in Dessau-Roßlau. Um den Ansiedlungsprozess zu beurteilen, wurden im Rahmen der Studie teilstrukturierte Interviews mit den Beschäftigten von neu angesiedelten Behörden sowie Stakeholdern aus den Standortregionen geführt und Umfragen an den Behörden durchgeführt.

Die Ergebnisse der Studie sowie Handlungsempfehlungen an die Politik werden in Kapitel 5 zusammengefasst.

2 Literatur

- Vergangene Behördenansiedlungen zeigten teils gegenteilige Effekte auf die Beschäftigung im privaten Sektor. Während für einige Ansiedlungen positive Effekte auf die Beschäftigung der Zielregion dokumentiert werden, zeigen andere Ansiedlungen keine, oder negative Effekte. Negative Effekte auf die Beschäftigung in der Zielregion werden beobachtet, wenn Beschäftigte in Folge einer Ansiedlung aus dem privaten Sektor in den öffentlichen wechseln und die Behörde somit als Konkurrenz zu privaten Unternehmen in der Zielregion auftritt.
- Ansiedlungen von Behörden und Militärstützpunkten wirken beide über den Zuzug von Beschäftigten mit ihren Familien und die Belebung der Wirtschaftsaktivität vor Ort. Ein großer Unterschied zwischen Behörden und Militärstützpunkten ist, dass für Soldatinnen und Soldaten ein regelmäßiger Umzug mit ihren Familien zum neuen Standort unwahrscheinlicher ist. Bei gleicher Personalstärke werden somit kleinere Effekte für Militärstützpunkte erwartet.
- Regionen profitieren von der Ansiedlung von Behörden, wenn die angesiedelte öffentliche Einrichtung hinreichend groß ist und die Ansiedlung der Behörde mit der Ansiedlung ihrer Beschäftigten einhergeht.

2.1 Methodische Vorüberlegungen

Die Untersuchung der Wirkung politischer Maßnahmen auf ökonomische Zielgrößen ist ein zentrales Element der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung.¹ Um den Erfolg einer politischen Maßnahme zu evaluieren, muss ein überzeugender Ursache-Wirkungs-Zusammenhang hergestellt werden, d.h. eine kausale Interpretation des Zusammenhangs zwischen Maßnahme und den verfolgten Zielen möglich sein: Die Zielgröße sollte sich allein aufgrund des Einflusses der Maßnahme ändern. Das Problem hierbei ist, dass es auch andere Gründe geben kann, die ursächlich für einen vermeintlichen Zusammenhang zwischen der politischen Maßnahme und der Zielgröße sein können. Die Wissenschaft spricht hier von „Endogenitätsproblemen“. Moderne ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte versuchen daher, „exogene“ Variation zu nutzen, also eine Variation in der Maßnahme, die unabhängig ist von Faktoren, die die Zielgröße beeinflussen. Im Idealzustand erfolgt die Zuteilung in Behandlungs- und Kontrollgruppe rein zufällig, d.h. im Zusammenhang der vorliegenden Studie würden Behörden an Standorte verlagert, die per Los ausgewählt wurden. Die Zufälligkeit stellt sicher, dass Behördenstandorte sich nicht systematisch von anderen Orten (ohne Behörden) unterscheiden. Im Ergebnis könnte der kausale Effekt der Behördenansiedlung direkt quantifiziert werden, indem man die durchschnittliche Entwicklung zwischen Behördenstandorten und der Kontrollgruppe aller übrigen Orte vergleicht. Da außer in kontrollierten Experimenten die zufällige Zuteilung politischer Maßnahmen kaum möglich ist, sollen im Folgenden zwei Methoden vorgestellt werden, die versuchen, die zufällige Zuordnung mit nicht-experimentellen Daten nachzuahmen und die in der verwandten Literatur zur Ansiedlung von Behörden angewendet werden.

Der Instrumentalvariablen-Ansatz (IV-Ansatz) wird angewendet, wenn die erklärende Variable mit dem Fehlerterm eines Regressionsmodells korreliert ist und dadurch der Schätzer inkonsistent wird. Dies kann beispielsweise auftreten, wenn man den Einfluss einer zunehmenden Anzahl von Bundesbeschäftigten im Zuge von Behördenverlagerungen oder -neuansiedlungen auf die Zahl der Arbeitsplätze im privaten Sektor untersucht. Die erklärende Variable, die die Zahl der Bundesbeschäftigten abbildet, wird durch einen Näherungswert ersetzt, der Ergebnis einer Schätzung mit Hilfe einer sogenannten Instrumentalvariable (das „Instrument“) ist. Beispielsweise untersuchten Jofre-Monseny et al. (2020) den Effekt öffentlicher Arbeitsplätze auf Arbeitsplätze im privaten Sektor. Sie nutzen dabei den Status als Provinz-Hauptstadt als Instrument für den Anstieg von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor. Damit der Effekt von öffentlichen Arbeitsplät-

¹ Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren auf Kugler et al. (2014).

zen auf Arbeitsplätze im privaten Sektor als kausal interpretiert werden kann, müssen zwei Annahmen erfüllt sein:

(1) Relevanz: Der Status als Provinz-Hauptstadt muss einen Einfluss auf die dort angesiedelten Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor haben. Diese Annahme lässt sich empirisch testen und wurde durch die Autoren bestätigt.

(2) Exogenität: Der Status als Provinz-Hauptstadt darf keinen direkten Einfluss auf die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung im privaten Sektor außer über den Kanal der angestiegenen öffentlichen Arbeitsplätze haben. Diese Annahme lässt sich nicht direkt testen. Die Autoren argumentierten, dass die Festlegung des Hauptstadtstatus zeitlich lange zurückliegt und deshalb keinen direkten Einfluss auf die Zielgrößen ca. 150 Jahre später haben sollte. Außerdem berücksichtigten sie einige beobachtbare Größen – räumliche Lage, Bevölkerung, Arbeitslosigkeit, Anteil höherer Bildungsabschlüsse –, in denen sich Provinzhauptstädte nachweisbar von anderen Orten unterscheiden.

Letztlich hängt die kausale Interpretation von Instrumentalvariablen-Schätzungen davon ab, wie überzeugend dargelegt werden kann, dass das Instrument keinen direkten Einfluss – auch nicht über unbeobachtbare Faktoren – auf die Zielgröße(n) ausübt.

Beim Differenz-in-Differenzen-Ansatz (DiD) werden im einfachsten Fall zwei Gruppen zu zwei Zeitpunkten betrachtet. Zum ersten Zeitpunkt ist noch keine Gruppe von der politischen Maßnahme (z.B. einer Behördenansiedlung) betroffen. Zum zweiten Zeitpunkt hat dann eine Gruppe („Treatment-Gruppe“) an der politischen Maßnahme teilgenommen, die andere („Kontrollgruppe“) nicht. So betrachteten Becker et al. (2020) Bonn und 40 Kontrollstädte vor und nach der Verlegung des Regierungssitzes nach Bonn im Jahr 1949. Mithilfe des DiD-Ansatzes konnten die Autoren den Effekt der Verlagerung auf die Beschäftigung im privaten Sektor identifizieren, indem sie die durchschnittliche Veränderung der Beschäftigung in Bonn und den Vergleichsstädten miteinander verglichen. Somit wurden in zwei Dimensionen Differenzen gebildet: Die erste Differenz ist die durchschnittliche Veränderung der Beschäftigung zwischen den Beobachtungszeitpunkten, die separat für Bonn und die Kontrollstädte berechnet wird. Die zweite Differenz bildet den Unterschied zwischen diesen Differenzen und misst, wie sich die Veränderung der Beschäftigung zwischen Bonn und den Kontrollstädten über die Zeit unterscheidet. Sie wird als kausaler Effekt der Verlagerung des Regierungssitzes interpretiert. Die zentrale Annahme, die dafür gelten muss, ist, dass der Beschäftigungstrend im privaten Sektor in Bonn und den Kontrollstädten ohne die Verlagerung des Regierungssitzes ähnlich verlaufen wäre. Aus diesem Grund wählten die Autoren Vergleichsstädte, die Bonn hinsichtlich der Bevölkerung ähneln und vergleichen die Beschäftigungsentwicklung zwischen Bonn und der Kontrollgruppe vor der Verlagerung des Regierungssitzes.

2.2 Wissenschaftliche Literatur

Die Ansiedlung öffentlicher Behörden im ländlichen Raum wird zunehmend als mögliches regionalökonomisches Instrument zur Stärkung strukturschwacher Regionen diskutiert. Ziel ist es, ökonomische Unterschiede zwischen Agglomerationsräumen und ländlichen Gebieten zu reduzieren. Von der Behördenverlagerung bzw. -neuansiedlung verspricht man sich positive Arbeitsmarkteffekte für die strukturschwächeren Gebiete einerseits, aber auch eine Entlastung der Metropolregionen andererseits. Positive Effekte für die Zielregionen erhofft man sich dabei nicht nur auf direktem Weg durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern auch indirekt durch eine gesteigerte Nachfrage. Solche Zweitrundeneffekte treten beispielsweise auf, wenn die geschaffenen Arbeitsplätze der öffentlichen Verwaltung sowie die Nachfrage der öffentlichen Hand zu einem gesteigerten Konsumniveau in der Region führen. Dies kann sich wiederum auf den Arbeitsmarkt in der Privatwirtschaft auswirken. Letztlich zielen politische Entscheidungen dieser Art somit nicht nur auf eine Stärkung des Arbeitsmarktes, sondern auch auf die Verbesserung der Qualität gesamter Standorte ab. Bisher gibt es vergleichsweise wenige Studien, die diesen Zusammenhang empirisch untersuchen. Dennoch liefern sie erste

Evidenz dafür, dass mehr Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor auch die Zahl der Arbeitsplätze im privaten Sektor, insbesondere im Dienstleistungsbereich, steigern können (Faggio et al. 2016, Faggio 2019). Neben diesen positiven Auswirkungen sind aber auch negative Verdrängungseffekte durch eine gesteigerte Konkurrenz am Arbeitsmarkt zwischen öffentlichem und privatem Sektor oder durch ein steigendes Preisniveau, beispielsweise im Immobiliensektor, denkbar. Das kann unter anderem eine Verdrängung des produzierenden Gewerbes zur Folge haben (Auricchio et al. 2020, Becker et al. 2020).

Auch wenn die Untersuchung des Einflusses von Behördenansiedlungen auf die Struktur und Dynamik regionaler Arbeitsmärkte politisch zunehmend an Bedeutung gewinnt, liefert die wissenschaftliche Literatur bisher nur begrenzt Evidenz für derartige Effekte von Behördenansiedlungen (vgl. Neumark/Simpson 2015, Frei/Thum 2019). Ein Grund dafür liegt in der Schwierigkeit, Effekte der Ansiedlung von Behörden tatsächlich kausal zu identifizieren. Denn die Auswahl von Zielregionen ist häufig an konkrete Kriterien geknüpft. Derartige politische Entscheidungen können somit kaum als zufällig betrachtet werden. Die dabei auftretenden, vielschichtigen Einflüsse und Interdependenzen lassen sich dann nur mit kausalen Analysemethoden und unter bestimmten Annahmen empirisch berücksichtigen. Um den Effekt einer Behördenansiedlung kausal zu identifizieren, fehlt es an der Kenntnis darüber, wie sich ein Standort tatsächlich ohne die angesiedelte Behörde entwickelt hätte. Dennoch gab es in den letzten Jahren zunehmend Versuche, der Frage um den Einfluss von verlagerten Behörden auf regionale Arbeitsmärkte nachzugehen.

Zunächst liefern Studien zu Arbeitsmarktstrukturen in verschiedenen Ländern erste Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsplätzen. Jofre-Monseny et al. (2020) untersuchten die Arbeitsmarktentwicklung in spanischen Städten basierend auf Arbeitsmarktdaten von 1980 bis 2001 und fanden dabei einen Multiplikatoreffekt zwischen Arbeitsplätzen im öffentlichen und privaten Sektor. Im betreffenden Zeitraum stiegen die Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich von 1,4 Mio. auf 3,3 Mio., wobei dieses Wachstum in erster Linie auf strukturschwächere Städte zurückzuführen war. Auf einen zusätzlichen Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor kamen in diesem Zeitraum 1,3 zusätzliche Arbeitsplätze im Privatsektor. Ein Blick auf die einzelnen Teilbereiche des Privatsektors zeigte jedoch, dass es zu Verschiebungen in der Arbeitsmarktstruktur kam. Während der Dienstleistungssektor von der Entwicklung profitierte, ging die Zahl der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe zurück. Jofre-Monseny et al. (2020) nutzten den Hauptstadtstatus von Städten als Instrumentvariable für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Die Eignung dieser Instrumentvariable scheint fraglich, da sich der Status einer Provinzhauptstadt auch direkt auf die Beschäftigung im privaten Sektor auswirken kann. Unternehmen wissen beispielsweise um die Nähe zur Politik in Provinzhauptstädten (und deren Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme) und könnten die Ansiedlung von Niederlassungen oder gar des Unternehmenssitzes in Provinzhauptstädten gegenüber anderen Städten vorziehen. Wenn private Unternehmen darüber hinaus erwarten, dass auch andere private Unternehmen Interesse haben, sich in Provinzhauptstädten niederzulassen, wird die Provinzhauptstadt als Standort unter Umständen noch attraktiver (Zulieferung, Gastronomie, Freizeitaktivitäten etc.). Die direkten Effekte des Status Provinzhauptstadt können sich verstärken und die Beschäftigung im privaten Sektor erhöhen.

Auricchio et al. (2020) zeigten umgekehrt, dass Rückgänge in den Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor zu großen Teilen durch neue Arbeitsplätze im Privatsektor ausgeglichen werden. Hierzu untersuchten sie die Folgen des Rückgangs öffentlicher Arbeitsplätze in Italien von 2001 bis 2011 ebenfalls mithilfe einer Instrumentalvariablenabschätzung. Demnach standen in diesem Zeitraum jedem wegfallenden Job im öffentlichen Bereich 0,6 bis 0,8 neue Arbeitsplätze im privaten Sektor gegenüber. Auch diese Ergebnisse sollten zurückhaltend interpretiert werden, da die Entscheidung der Ansiedlung auf die Bundespolitik zurückgeführt wird, diese jedoch entscheidend durch die Einflussnahme lokaler Politikerinnen und Politiker geprägt sein kann.

Aufschlussreicher gestaltet sich die Literatur, die sich den konkreten Folgen von Behördenansiedlungen für regionale Arbeitsmärkte widmet. So zum Beispiel untersuchten Becker et al. (2020) und Faggio et al. (2016) jeweils die Effekte von Behördenverlagerung am Beispiel des Umzugs der deutschen Hauptstadt von Berlin nach Bonn beziehungsweise zurück. Becker et al. (2020) zeigten, dass sich der Umzug der Bundeshauptstadt

nach Bonn, verbunden mit einer höheren Zahl öffentlicher Arbeitsplätze, auch positiv auf die Zahl der Arbeitsplätze im privaten Sektor ausgewirkt hat. Hierfür wurde die Arbeitsmarktentwicklung in Bonn mithilfe eines Differenz-in-Differenzen Ansatzes mit 40 weiteren deutschen Städten verglichen, die Bonn vor Beginn des zweiten Weltkriegs am ähnlichsten waren. Dazu zählen Stuttgart und Frankfurt, die ebenfalls als Hauptstädte in Betracht gekommen waren. Bonn hatte sich nur äußerst knapp gegen die beiden strukturell vergleichbaren Konkurrenten als Bundeshauptstadt durchgesetzt. Zu antizipieren war die Wahl Bonns als Bundeshauptstadt kaum. Laut Becker et al. (2020) brachte ein zusätzlicher Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor 0,8 zusätzliche Arbeitsplätze im Privatsektor mit sich. Ähnlich wie bei Auricchio et al. (2020) zeigte sich jedoch auch hier, dass es innerhalb des privaten Sektors Unterschiede gab. So verzeichnete das produzierende Gewerbe sogar 0,2 Arbeitsplätze weniger je neuem öffentlichen Arbeitsplatz. Die positiven Effekte, die den Nettoeffekt erklären, kommen aus den übrigen Zweigen.

Demgegenüber untersuchten Faggio et al. (2016) die Folgen des Umzugs der Bundeshauptstadt zurück nach Berlin. Sie verglichen Postleitzahlgebiete mithilfe einer Differenz-in-Differenzen Schätzung miteinander und kamen zu einem ähnlichen Ergebnis. Ein zusätzlicher Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor hatte dabei einen Multiplikatoreffekt von 0,5 zusätzlichen Arbeitsplätzen im privaten Sektor im Umkreis von einem Kilometer. Profiteure waren dabei Unternehmen im Bereich höherwertiger unternehmensbezogener Dienstleistungen, wie beispielsweise Unternehmensberatungen, wogegen für das produzierende Gewerbe keine statistisch signifikanten Effekte festgestellt werden. Der Rückzug der Bundeshauptstadt nach Berlin kann kaum als exogen angesehen werden. Jedoch war er ebenfalls nicht strukturpolitisch, sondern viel mehr politisch-historisch begründet. Dennoch sind die Effekte Berlins nicht ohne weiteres auf andere Städte übertragbar. Die lange Hauptstadtphase vor der deutschen Teilung dürfte die Stadt maßgeblich geprägt haben, wodurch Effekte aufgrund von unbeobachtbaren Variablen verzerrt wären.

Während sich der grundlegende Zusammenhang zwischen Arbeitsplätzen im öffentlichen und privaten Sektor in den beiden angesprochenen Literatursträngen weitgehend ähnlich darstellt, lassen sie die Frage offen, welchen Einfluss Behördenansiedlungen in strukturschwachen Regionen haben. In strukturschwachen Regionen sind andere Spillover-Effekte zu erwarten, beispielsweise durch die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter (siehe Becker et al. 2020). Entsprechende Untersuchungen wurden bisher im Zusammenhang mit Behördenverlagerungen im Vereinigten Königreich in den Jahren 2003 bis 2010 getätigt. In diesem Zeitraum wurden im Zuge des Lyons Review zahlreiche Behörden aus London in umliegende, strukturschwache Regionen verlegt, in erster Linie, um den Großraum London zu entlasten (Faggio 2019).

Faggio und Overman (2014) untersuchten Arbeitsmarktdaten aus den Jahren 2003 bis 2007 und zeigten, dass von der Verlagerung betroffene Gemeinden einen Beschäftigungszuwachs von sechs Prozent im öffentlichen Sektor zu verzeichnen hatten. Zusätzlich machten sie einen positiven Multiplikatoreffekt von 0,5 Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor je Arbeitsplatz im öffentlichen Bereich aus, wogegen sich für das produzierende Gewerbe ein negativer Multiplikatoreffekt ergab. Für zehn neue Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sind etwa vier Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe verloren gegangen. Faggio (2019) kam im Rahmen einer kleinräumigen Untersuchung, bei der konkrete Arbeitsplätze und Behörden untersucht wurden, zu einem ähnlichen Ergebnis. Auch diese Studie wies einen positiven Nettoeffekt auf den lokalen Arbeitsmarkt nach, wobei Beschäftigungszunahmen in erster Linie auf den Dienstleistungssektor und nicht auf das produzierende Gewerbe zurückzuführen waren. Darüber hinaus lässt sich an dieser lokalen Betrachtung zeigen, dass die entsprechenden Effekte räumlich sehr begrenzt sind und nur im Umkreis von zwei bis drei Kilometern um den Sitz entsprechender Behörden herum zum Tragen kommen.

Insgesamt legen die betrachteten Befunde nahe, dass Verlagerungen von Behörden durchaus positive Nettoeffekte für die Arbeitsmärkte der Zielregionen haben, jedoch sehr wahrscheinlich auch zu Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur führen. Neben den positiven Auswirkungen, insbesondere auf den Dienstleistungssektor, sind Verdrängungseffekte vor allem für das produzierende Gewerbe zu beobachten. Eine wichtige Determinante hierfür könnte das Lohnniveau sein. Liegen die Löhne der Privatwirtschaft unter denen der

öffentlichen Behörden, ist eine Verdrängung des produzierenden Gewerbes zu erwarten. Eine andere Erklärung hierfür könnte in weiteren Begleiteffekten von Behördenverlagerungen liegen. So bringen angesiedelte Behörden zum Beispiel auch ein steigendes Immobilienpreisniveau für die Region mit sich (Auricchio et al. 2020, Becker et al. 2020). Steigende Immobilienpreise können sich indes als Standortnachteil erweisen und somit eine verdrängende Wirkung haben.

Raum für weitere Forschung besteht beispielsweise mit Blick auf die konkrete regionale Verteilung sowie die Qualität der Verwaltungen. Unklar ist dabei, ob sich die Dezentralisierung, wie im Lyons Review² vorgeschlagen, auf eine bestimmte Zahl an neuen Standorten beschränken sollte oder sich die Behörden möglichst breit und flächendeckend im Raum verteilen sollten. Mit Blick auf die Verwaltungsqualität stellt sich auch die Frage, ob qualifizierte Arbeitskräfte der Behördenverlagerung folgen oder mehrheitlich am alten Arbeitsort nach neuen Jobs suchen. Offen bleibt bei der dargelegten Literatur zudem weiterhin die Frage nach der Wirkung von Behördenverlagerungen bzw. -neusiedlungen im Kontext strukturschwacher Zielregionen in Deutschland. Die Verlagerung der deutschen Hauptstadt nach Bonn und zurück nach Berlin war jeweils nicht von dem Wunsch geprägt, strukturschwache Regionen aufzuwerten. Bonn wurde aufgrund seiner strukturellen Vorteile als Bundeshauptstadt ausgewählt, während die Rückverlagerung nach Berlin eher politisch-historisch und weniger strukturpolitisch motiviert war (Leininger 1993).

Zukünftig könnten die Behördenverlagerungen bzw. -ansiedlungen in Bayern zwischen 2015 und 2030 im Rahmen der Heimatstrategie ein potenzielles Untersuchungsfeld sein. Dort sollen unter der Zielvorgabe der Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen 70 öffentliche Einrichtungen bis zum Jahr 2025 an neuen Standorten angesiedelt werden (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat 2015). Diese strukturpolitische Maßnahme umfasst rund 2.700 Beschäftigte und mehr als 900 Studentinnen und Studenten.

2.3 Exkurs: Militärstützpunkte

Die empirische Literatur zu den ökonomischen Effekten von Militärstützpunkten auf die jeweilige Region ist hilfreich, um über das Instrument der Behördenansiedlung zu lernen. In der Theorie wirkt die Ansiedlung von Militärstützpunkten wie auch ziviler Behörden über den Zuzug der Beschäftigten mit ihren Familien und die höhere Wirtschaftsaktivität vor Ort auf die Region. Sie stellen mit Blick auf ihre Wirkungskanäle also ähnliche Vorgänge dar, so dass sich ein Vergleich anbietet. Militärstützpunkte können gut für kausale Identifikation genutzt werden, da die Kombination aus schwankender Personalstärke gemeinsam mit der militär-strategischen Entscheidungen für oder gegen einen Standort viele Fallbeispiele hervorbringt. Im Gegensatz dazu ist bei Behördenansiedlungen auch immer die regional-politische Komponente relevant, die die Identifikation der Effekte erschwert.

2.3.1 Theorie und empirische Methodik

Für Regionen stellen Militärstützpunkte häufig eine attraktive Form der Wirtschaftsförderung durch den Bund dar. Mit ihnen werden positive Impulse für die lokale Wirtschaft, Bevölkerung und öffentliche Finanzen verbunden. In der Theorie ergeben diese sich aus verschiedenen Kanälen: Die Löhne von stationierten Soldatinnen und Soldaten und zivilen Angestellten werden vom Bund gezahlt. Zudem kauft der Bund regionale Waren und Dienstleistungen ein. Daraus resultieren sekundäre Effekte: Durch die gestiegenen Löhne entsteht eine höhere Konsumnachfrage. Regionale Einkommens- und Umsatzsteuereinnahmen nehmen zu. Der Zuzug von Angehörigen verstärkt diese Trends, wirkt sich aber auch positiv auf weitere Bereiche wie z.B. die Auslastung von Schulen aus.

² Das Lyons Review war eine von der Regierung geförderte unabhängige Untersuchung über den Umfang der Verlagerung des öffentlichen Sektors. Im Jahr 2004 schlug die Überprüfung die Verlagerung von 20.000 Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst von London und dem Südosten des Landes in andere britische Regionen bis 2010 vor.

Stationierungen und auch der Abbau von Stützpunkten folgen primär militärisch-strategischen statt regional-ökonomischen Motiven. Die empirische Forschung betrachtet vorwiegend den Abzug statt die Ansiedlung von Militärstützpunkten. Aus dem Ende des Kalten Krieges und dem Rückbau von Streitkräften folgte die Schließung von Stützpunkten in den Vereinigten Staaten und Europa. Aus diesen Gründen haben die Studien jedoch nur begrenzt Aussagekraft, wie sich eine gezielte Ansiedlung von Militärstützpunkten auf strukturschwache Regionen auswirken würde.

Im Vorfeld von Schließungen werden häufig drastische Prognosen zu den Konsequenzen geäußert, um den drohenden wirtschaftlichen Schock zu verhindern. Im Gegensatz dazu zeigt ein Großteil der Studien für die USA und Europa kaum und nur kurzzeitige negative wirtschaftliche Effekte. Dies ist einerseits auf die geringe Vernetzung mit der regionalen Wirtschaft durch die Unterbringung der Soldatinnen und Soldaten auf den Stützpunkten und einen überregionalen Einkauf von Waren zurückzuführen. Andererseits werden Militärstützpunkte vielfach durch lokale staatliche Akteure oder private Investorinnen und Investoren (häufig mit finanzieller Förderung des Bundes) z.B. als Flughafen übernommen (Dörr et al., 2019). Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Einzelfällen die Abhängigkeit einer Region von ihrem Militärstützpunkt sehr hoch ist. Fehlen alternative Wirtschaftszweige oder Ideen zur Nachnutzung, können die Auswirkungen einer Schließung z.B. mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung drastisch sein.

2.3.2 Militärstützpunkte in den Vereinigten Staaten

Im Rahmen des Umstrukturierungsprogrammes BRAC (Base Realignment And Closure) wurden zwischen 1988 und 2005 in den Vereinigten Staaten in fünf Runden etwa 200 große Militärstützpunkte geschlossen. Das Ziel war die Entlastung des Verteidigungshaushalts, der unter dem Betrieb von nicht vollständig ausgelasteten Stützpunkten litt. Die Auswahl der Schließungen wurde einer unabhängigen Kommission übertragen, um politische Einflussnahme zu verhindern und militärische Erwägungen in den Fokus zu stellen. Es wird deswegen argumentiert, dass es sich um ein exogenes Ereignis handelt. Jedoch ist die wirtschaftliche Resilienz einer Region im Falle einer Schließung auch ein Kriterium bei der Auswahl – wenn auch nur ein sekundäres.

Im Jahr 1998 teilte das Department of Defense mit, dass nur ein Siebtel der von Schließungen betroffenen zivilen Beschäftigten (zumeist kurzfristig) Arbeitslosenhilfe beantragt hätten (US DOD 1998). Kurz darauf wurden die ersten ökonomischen Studien angefertigt - die volkswirtschaftliche Methodik hat sich seitdem weiterentwickelt. Ihre Ergebnisse sind dennoch von hoher Relevanz, denn sie bilden die Grundlage der Forschung: Kalifornische Unternehmen im Umfeld von geschlossenen Militärstützpunkten hatten nur minimal geringere Wachstumsraten als ihre Kontrollgruppe (Krizan 1998). Zudem gab es keinen Multiplikatoreffekt auf dem lokalen Arbeitsmarkt, der über die unmittelbare Kündigung von ehemaligen Angestellten hinausging (Hooker/Knetter 2001). Zwar gingen kurzfristig 0,1 privatwirtschaftliche Arbeitsplätze je abgezogenem Soldaten verloren, dem gegenüber standen jedoch langfristig positive Effekte von mehr als zwei neuen Arbeitsplätzen je abgezogenem Soldaten (Poppert/Herzog 2003). Die neuen Arbeitsplätze resultierten aus der produktiveren Nutzung von Arbeitskräften in der Privatwirtschaft und den Förderprogrammen des Bundes für betroffene Regionen in den Vereinigten Staaten.

Neuere Studien kommen zu ähnlich positiven Einschätzungen - die befürchteten wirtschaftlichen Verwerfungen in Folge von Schließungen sind ausgeblieben. Diese Studien haben eine höhere Aussagekraft, da ihre Methodik feiner die Wirkung der Schließungen identifiziert. Im Gegensatz zu den früheren Forschungspapieren speist sich das alternative Szenario ausschließlich aus der Entwicklung von Regionen, die einen Militärstützpunkt haben und nicht von der Schließung betroffen sind. Sie bieten also eine bessere Kontrollgruppe. Die drei folgenden Studien zu den Auswirkungen des BRAC Programmes zeigen, dass die Schließung von Militärstützpunkten inklusive des Abzugs von Soldatinnen und Soldaten und der Entlassung von nicht-soldatischen (zivilen) Beschäftigten nur leichte negative und in Teilen sogar positive Auswirkungen auf regionale Arbeitsmärkte hatte.

Hultquist und Petras (2012) berechneten pro abgezogenem Soldaten einen zusätzlichen Verlust im privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt von 0,2 Jobs im eigenen und 0,1 Jobs im benachbarten Landkreis. Für zivile Angestellte des Stützpunktes zeigte sich ein gegenteiliger Effekt: Für jeden entfallenen Job entstanden 0,8 neue Jobs im eigenen Kreis und 0,4 im benachbarten Kreis. Eine mögliche Erklärung kann ein ungedeckter Bedarf an zivilen Fachkräften sein, entlassene zivile Angestellte gingen somit direkt neue Beschäftigungsverhältnisse ein. Die Schließung eines Militärstützpunktes hatte keinen signifikanten Einfluss auf das Wachstum der privatwirtschaftlichen Beschäftigung (Nickelsburg 2019). Allerdings zeigte er auch, dass es bei Schließung eines Militärstützpunktes zwischen zwei und drei Jahre dauerte, um das vorherige Beschäftigungslevel zu erreichen – dieses sank zuvor unmittelbar durch das Entfallen der zivilen Angestellten des Stützpunktes. Das Ergebnis wurde primär von Regionen mit geringer Bevölkerung getrieben und durch Faktoren wie hohe Arbeitslosigkeit weiter verlängert. Der Rückgang von einem Soldaten ging mit dem Verlust von 1,2 zivilen Arbeitsplätzen einher (Zou 2018). Dies hatte zwar kaum Konsequenzen für Löhne, jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Demografie in den betroffenen Regionen. Sie verloren 2,9 zivile Einwohner. Dies ergab sich vorwiegend aus dem Ausbleiben des Zuzugs von außerhalb.

2.3.3 Militärstützpunkte in Deutschland und Schweden

Die Literatur zur Schließung von Militärstützpunkten in europäischen Ländern zeichnet ein gemischtes Bild. Während der Abzug der US-Streitkräfte anhaltende negative Auswirkungen auf die betroffenen Regionen in Deutschland hatte, ist dies für die Schließung von Bundeswehrkasernen nicht der Fall. Eine mögliche Erklärung ist die relative Größe der US-Streitkräfte, die bei Abzug mit durchschnittlich 3.700 Soldatinnen und Soldaten pro Kreis etwa 3 % der Bevölkerung ausmachten und zusätzlich mit ihren Angehörigen zusammen stationiert waren (Aus dem Moore/Spitz-Oener 2012). Für Schweden wurden ebenso keine signifikanten Effekte identifiziert und dabei auf die Struktur des schwedischen Arbeitsmarktes hingewiesen.

Nach dem Ende der Sowjetunion hatte der Rückbau der US-Streitkräfte in Deutschland langfristige Effekte auf die regionale Wirtschaft (Aus dem Moore/Spitz-Oener 2012). 1989 gab es etwa 250.000 Soldatinnen und Soldaten mit 350.000 Angehörigen in Deutschland - bis 1996 wurde ihre Anzahl um 70 % auf 85.000 Soldatinnen und Soldaten reduziert. Für die betroffenen Regionen blieben meist nur 180 Tage zwischen Ankündigung und Abzug der durchschnittlich 3.700 Soldatinnen und Soldaten. Je 100 abgezogenen Soldatinnen und Soldaten gingen in der Privatwirtschaft fünf Jobs gegenüber Kreisen mit nicht betroffenen US-Stützpunkten verloren. Dieser Effekt war langfristig spürbar und betraf insbesondere lokale Güter und Dienstleistungen. Im Gegensatz dazu hatte die Schließung von etwa 100 Bundeswehrkasernen zwischen 2003 und 2007 keine signifikanten Auswirkungen auf die betroffenen Regionen (Paloyo et al. 2010). Mit Blick auf Einkommen, Arbeitslosigkeit und Steuereinnahmen zeigte sich kein relevanter Unterschied zu anderen Regionen mit fortgeführten Kasernen. Dies ging auf die geringe Größe von Bundeswehrkasernen und die mangelnde Vernetzung mit der Region zurück.

Die Schließung von 24 Militärstützpunkten in Schweden zwischen 1992 und 1994 deuteten nicht darauf hin, dass das durchschnittliche Einkommenswachstum oder die Netto-Migrationsströme in den betroffenen Regionen reduziert wurden (Andersson 2006). Dies wurde durch die Struktur des lokalen Arbeitsmarkts begründet. Zum einen können Betroffene direkt einen neuen Job im privaten oder öffentlichen Sektor aufgrund von hoher Nachfrage durch Unternehmen erhalten haben. Zum anderen könnten sie die in Schweden leicht verfügbaren Möglichkeiten genutzt haben, ein bezahltes Training wahrzunehmen oder in Rente zu gehen und somit vor Ort zu bleiben statt in andere Regionen zu migrieren. Beides könne die ausbleibenden Effekte auf Einkommen und Migration erklären.

2.3.4 Regionale Unterschiede in den Auswirkungen

Die zuvor genannten Studien zeigen für die Gesamtheit der Regionen nur geringe Effekte der Schließung auf die regionalökonomische Entwicklung. Durch diesen aggregierten Blick wird jedoch die Erfahrung von jenen Regionen nicht ausreichend gewürdigt, bei denen eine hohe Abhängigkeit vom Militärstützpunkt besteht.

Im Rahmen von Schließungen von US-Militärstützpunkten in den 1960er und 1970er Jahren³ entstanden durch Nachnutzung z.B. als Flughafen im Durchschnitt mehr als doppelt so viele Arbeitsplätze als zuvor zivile Angestellte des Stützpunktes entlassen wurden (Rowley/Stenberg 1993). Diese positive Entwicklung gilt aber nicht für alle Regionen. In 30 % der betroffenen Regionen konnten die entfallenen zivilen Arbeitsplätze auch ein Jahrzehnt später nicht im Rahmen der zivilen Nachnutzung vollständig kompensiert werden. Es ergaben sich also sehr unterschiedliche Effekte in Abhängigkeit von der konkreten Nachnutzung und der Resilienz des lokalen Marktes. Deswegen werden im Folgenden zwei Studien präsentiert, die anhand von Fallstudien regionale Erfolgsfaktoren herausarbeiten.

Die sozioökonomische Ausgangslage einer Region in Kalifornien bestimmte, wie diese sich nach Schließung eines Militärstützpunktes entwickelte (Dardia et al. 1996). Es wurden drei geschlossene Militärstützpunkte in Kalifornien betrachtet, die von den Autoren aufgrund ihrer relativen Größe im Vergleich zur Region und der geografisch abgeschiedenen Lage ausgewählt wurden. Zwar war die Entwicklung nach der Schließung für alle drei besser als die zuvor eher negativen Prognosen von offiziellen Stellen vermuten ließen. Im Vergleich zu ihren individuellen Kontrollgruppen entwickelten sich die drei Stützpunkte jedoch sehr unterschiedlich. Mit Blick auf Bevölkerungszahl, Arbeitslosigkeit und Schulanmeldungen stand jeweils eine Region deutlich besser, eine etwa gleich und eine deutlich schlechter als ihre Kontrollgruppe dar. Als Erklärung wurden die schon zuvor bestehenden Unterschiede in langfristiger Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftsstärke zwischen den drei Regionen angeführt. Entsprechend bestimmte die sozioökonomische Ausgangslage, wie sich die Schließung auf die individuelle Region auswirkte.

Die Verkleinerung des Militärstützpunktes PISQ auf Sardinien hatte sehr unterschiedliche Auswirkungen auf betroffene Regionen in Abhängigkeit von jeweiliger Stärke der Privatwirtschaft (Calia et al. 2020). Die 700 Soldatinnen und Soldaten und 275 zivile Beschäftigte waren auf die beiden Regionen Perdasdefogu (PD) im Inland und Villaputzu (VP) an der Küste aufgeteilt. Sie wurden von der Schließung sozioökonomisch sehr unterschiedlich beeinflusst. Zwischen 2001 und 2011 war die Anzahl der Arbeitsplätze in PD um 34 % gesunken und in VP um 4 % gestiegen. Aufgrund der unterschiedlichen geographischen Lage wurden beide mit ähnlich gelegenen sardinischen Gemeinden als synthetische Kontrollgruppen verglichen. Für Perdasdefogu verschlechterten sich die Indikatoren zu Bevölkerung, Einkommen und Wohlstand gegenüber vergleichbaren Gemeinden. Zum Beispiel stieg die Jugendarbeitslosigkeit in den fünf Jahren nach der Schließung um zehn Prozentpunkte mehr als in der Kontrollgruppe. Im Gegensatz dazu war die Entwicklung in Villaputzu ähnlich zu vergleichbaren Gemeinden, die keine Schließung eines Militärstützpunktes erfuhren. Insgesamt zeigte sich die an der Küste gelegene Region VP also resilienter als PD. Eine mögliche Erklärung ist die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft in VP, die divers aufgestellt war und verschiedene Branchen z.B. Landwirtschaft, Handel und Industrie beinhaltete. Dem gegenüber war die Wirtschaft in PD historisch vom öffentlichen Sektor bzw. dem Militärstützpunkt abhängig und entsprechend weniger anpassungsfähig.

2.3.5 Einordnung gegenüber Behördenansiedlungen

Die Literatur zur Schließung von Militärstützpunkten zeigt, dass die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft insgesamt gering sind. Es konnten keine Multiplikatoreffekte nachgewiesen werden, und in der Regel konnte der Verlust von zivilen Arbeitsplätzen schnell kompensiert werden. Dies ist einerseits auf die geringe regio-

³ Es handelt sich bei diesen Fällen um Schließungen im Vorfeld des strukturierten BRAC Prozesses. In dieser Zeit war politische Einflussnahme bei der Auswahl von zu schließenden Militärstützpunkten in den Vereinigten Staaten durchaus üblich und hat zur Etablierung des BRAC Prozesses geführt.

nale Vernetzung der Stützpunkte und andererseits auf die Nachnutzung durch lokale staatliche Akteure oder private Investoren zurückzuführen. Dennoch gibt es einzelne Regionen, bei denen der Abzug von Soldatinnen und Soldaten mit einem schweren wirtschaftlichen Schock einhergeht. Drei Faktoren begünstigen dies: (1) Große Standorte mit starker regionaler Vernetzung, z.B. die US-Streitkräfte in Deutschland in den 1990er Jahren, (2) ausbleibende Nachnutzung des Standortes insbesondere in Kombination mit geringer finanzieller Unterstützung durch den Bund und (3) geringe Diversifikation mit kaum alternativen Wirtschaftszweigen in der Region.

Die vorliegenden Studien betrachten die Schließungen von Militärstützpunkten. Daraus lässt sich nicht direkt folgern, wie sich eine gezielte Ansiedlung von Stützpunkten auf strukturschwache Regionen auswirken würde. Grundsätzlich ist die Ansiedlung einer Behörde und eines Militärstützpunktes vergleichbar, denn theoretisch wirken beide über den Zuzug der Beschäftigten mit Familien und die höhere Wirtschaftsaktivität vor Ort positiv auf die Region. Das konkrete Ausmaß der regionalökonomischen Belebung ist erst im Nachgang solcher Interventionen zu quantifizieren und zu vergleichen. Die Besonderheit eines Militärstützpunktes ist allerdings, dass die Soldatinnen und Soldaten regelmäßig im ganzen Bundesgebiet zwischen Standorten versetzt werden und ein Großteil als Soldat auf Zeit⁴ nur für einen beschränkten Zeitraum Dienst bei der Bundeswehr leistet. Es ist unwahrscheinlich, dass sie sich mit ihren Familien in einer eher strukturschwachen und unattraktiven Region niederlassen, wenn sie dort nur temporär stationiert sind. Im Vergleich dazu ist die Versetzung von Beschäftigten der Behörden permanent, ein Zuzug mit Familie und die damit einhergehende wirtschaftliche Belebung sind deutlich wahrscheinlicher. Zudem sind mehr als 50% der Soldatinnen und Soldaten jünger als 30 Jahre alt (Deutscher Bundestag, 2019). Viele haben noch keine Familie und sehen in den Stuben auf dem Kasernengelände eine attraktive Wohnoption. Für Beschäftigte einer zivilen Behörde gibt es diese Möglichkeit nicht. Deswegen ist davon auszugehen, dass bei einer in der Personalstärke vergleichbaren Ansiedlung der Effekt bei Behörden größer als bei Militärstützpunkten ist.

Ein weiteres Problem liegt in der Machbarkeit. Die notwendige Fläche für die Ansiedlung eines Militärstützpunktes muss die Einrichtung von Übungsplätzen erlauben. Aufgrund der hohen Kosten ist eine gezielte Ansiedlung von Militärstützpunkten zudem nur umsetzbar, wenn sie im Einklang mit militärisch-strategischen Zielen folgt. In Zeiten von stagnierender Truppengröße ist die Ansiedlung von Militärstützpunkten als regionalpolitisches Instrument also nicht geeignet und weniger erfolgsversprechend als die Ansiedlung von Behörden. Dennoch liegt nahe: Sollte es in Zukunft erneut zur Schließung von Standorten der Bundeswehr kommen, dann kann dies für bereits unter dem Strukturwandel leidende Regionen starke negative Auswirkungen haben. Aus regionalökonomischer Sicht ist es also erstrebenswert, wenn ein Bewertungskriterium die Fähigkeit ist, als Region wirtschaftlich unbeschadet die Schließung des Militärstützpunktes zu verkraften. Dort können die BRAC-Programme in den USA als Vorbild dienen.

2.4 „Graue Literatur“

Ergänzend zu den bereits vorgestellten wissenschaftlichen Arbeiten wird in diesem Kapitel nicht wissenschaftliche Literatur ausgewertet. Diese dient als wertvolle Ergänzung, da die Autorinnen und Autoren dieser grauen Literatur häufig selbst politische Akteure, oder Beschäftigte von Behörden sind und somit wertvolle Hinweise für die Inhalte der nachfolgenden qualitativen Untersuchung geben können.

Für Finnland untersuchten Simola et al. (2012) die regionalökonomischen Effekte der Dezentralisierung der staatlichen Agency for Rural Affairs. Die finnische Regierung formulierte 2008 das Ziel, innerhalb von etwa einem Jahrzehnt bis zu 8.000 Arbeitsplätze von Bundesbehörden aus der Hauptstadt Helsinki in den ländlichen Raum zu verlagern. Die Studie betrachtete als Fallstudie die Verlagerung von etwa 170 Arbeitsplätzen. Dazu nutzten die Autoren eine detaillierte Datenbasis, die nicht nur die Anzahl an verlagerten Arbeitsplätzen und staatliche Transferzahlungen in die betroffene Region berücksichtigte, sondern auch die durchschnittliche

⁴ Aktuell stellen Soldaten auf Zeit zwei Drittel der 183 Tsd. Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Bundeswehr 2021).

Größe und das Altersprofil der von der Verlagerung betroffenen Familien. Für die Untersuchung verwendeten Simola et al. (2012) ein Modell für alle 20 finnischen NUTS3-Provinzen, um regionalökonomische Spillover-Effekte zu berücksichtigen. Die Autoren bewerteten die Effekte der Behördenverlagerung positiv. So stieg die ökonomische Aktivität der Zielregion deutlich an, während Verkehrs-Staus in der Ursprungsregion zurückgingen. Das aggregierte Beschäftigungsniveau stieg ebenfalls, da produktivere und vor allem exportorientierte Sektoren in der Ursprungsregion von einem höheren Arbeitskräftepotential profitieren. Die Autoren schlugen vor, dass Behördenverlagerungen aufgrund der kurzfristigen fiskalischen Kosten während der Verlagerungsphase vornehmlich in strukturschwache Regionen und/oder während einer gesamtwirtschaftlichen Rezession umgesetzt werden. Auf lange Sicht gingen die Autoren zudem von um etwa 10 % niedrigeren Verwaltungskosten in ländlichen Räumen aus. Die Kostenreduktion sei vornehmlich auf geringere Immobilienpreise in strukturschwachen Regionen und das geringere Qualifikationsniveau des neu eingestellten Personals zurückzuführen. Ob mit der Einsparung von Personalkosten auch Produktivitätsverluste einhergehen, konnten die Autoren der Studie nicht abschätzen. Eine derartige Kostenreduktion wäre auch in Deutschland denkbar. Der Effekt wäre jedoch temporär begrenzt, da die Gehaltsstufen mit der Zugehörigkeit zur Behörde ansteigen. Die Höhe des Effektes kann ex ante nicht beziffert werden.

In den Vereinigten Staaten wurden die ökonomischen Effekte von Bundesbehörden in Hauptgeschäftsvierteln in drei Städten exemplarisch untersucht (National Main Street Center 2004). Die Studie nutzte Umfragen bei Bundesangestellten und Besucherinnen und Besuchern der Geschäftsviertel sowie Erhebungen zur Beschäftigungsstruktur, der Zahl von externen Besucherinnen und Besuchern, Einkauf und Bürofläche der Behörden. In der Umfrage gaben 38 % der Besucherinnen und Besucher einer Bundesbehörde an, nach dem Behördengang Einkäufe im Hauptgeschäftsviertel zu tätigen, vorrangig in Restaurants (National Main Street Center 2004, S. 18 f). Bundesangestellte selbst sind wohlhabender als die durchschnittlichen Einkaufenden des Geschäftsviertels und geben im Schnitt 5.041 USD pro Jahr im Geschäftsviertel aus. Auch die Bundesbehörden tätigten Ausgaben für Waren und Dienstleistungen in der Verwaltung im Hauptgeschäftsviertel, im Schnitt 38,8 % der Ausgaben bzw. 15,6 % des Ausgabevolumens. Anhand Büroleerstandsquoten von mind. 10 % wurde in der Studie auf eine geringe Verdrängung privater Wirtschaftstätigkeit geschlossen. 31 % der Bundesbeschäftigten wohnten im Stadtbereich, fast 80 % hiervon pendelten mit dem Privatauto.

Am Fallbeispiel Kenias betrachtete Mbate (2017) die Auswirkungen von Behördenverlagerungen auf die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen. Im Jahr 2013 verabschiedete die kenianische Regierung eine umfangreiche Dezentralisierungsstrategie. Die Reform umfasste nicht nur die Verlagerung von Behörden von der Hauptstadt Nairobi in über 40 regionale Provinzen, sondern damit verbunden die Übertragung von fiskalischen und politischen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf die eigenständigen Regionalbehörden. Mbate (2017) verglich in seiner Studie die Effekte der Verlagerung auf zwei vergleichbare und benachbarte Provinzen mit unterschiedlichen Institutionen, Machakos und Kitui. Der Autor identifizierte drei Voraussetzungen für eine erfolgreiche Behördenverlagerung, was er anhand von Umfragen in der Bevölkerung und der Zusammensetzung öffentlicher Budgets hin zu Armutsbekämpfungsmaßnahmen maß. Erstens trug eine stärkere Interaktion zwischen der lokalen Bevölkerung und den Beschäftigten der neuen Behörde zum Erfolg von Dezentralisierungsmaßnahmen bei. Entsprechende Maßnahmen sind u.a. öffentliche Foren und Veranstaltungen, bei denen Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen direkt vortragen können, eine transparente Einsicht in Finanzunterlagen und das gezielte Einholen von Meinungen einflussreicher Gruppen wie lokalen Gewerkschaften oder Vertreterinnen und Vertretern von Religionsgemeinschaften. Zweitens sollten Anreize gesetzt werden, sodass gerade hochqualifizierte Beschäftigte der Verlagerung ihrer Stelle zustimmen. Akademische Qualifikationen wie ein Masterabschluss sowie eine höhere Berufserfahrung des Führungspersonals der verlagerten Behörden trugen maßgeblich zu einer subjektiv besseren Wahrnehmung der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen bei. Zuletzt sollte eine Verlagerung in ländliche Räume mit einer etablierten Zivilgesellschaft stattfinden, um eine grundlegende Begleitung der Behördenaktivitäten durch die lokale Bevölkerung zu ermöglichen.

Für Deutschland untersuchte Witzig (2019) die Raumwirksamkeit von Behördenstandorten am Beispiel dreier Kleinstädte im peripheren, ländlichen Raum Bayerns. Die Ansiedlung von Landesbehörden wurde anhand

der medialen Berichterstattung, leitfadengestützter Interviews und deskriptiver Statistik analysiert. Der Vergleich zwischen Interviews mit lokalen Akteuren und Medienberichten zeigte eine positive Einschätzung in den Zielorten, wohingegen am Abbaustandort vermehrt Kritik geübt wurde (Witzig 2019, S.68). In den Interviews wurden positive Effekte auf den lokalen Arbeitsmarkt genannt, sowie direkte und indirekte Nachfrageeffekte auf Baugrundstücke und am Wohnungsmarkt. Eine Behördenansiedlung wurde als politisches Statement geschätzt, die Erwartungen an Multiplikatoreffekte auf den Einzelhandel und den Dienstleistungssektor seien jedoch gering gewesen. Eine Katalysatorwirkung für die lokale Wirtschaft wurde nur im Fall der Justizvollzugsanstalt in Marktredwitz beobachtet. Eine Analyse der wirtschaftlichen Effekte fand keine statistische Signifikanz.

Die OECD (2019) stellte für ihre Mitgliedsstaaten das Handbuch Making Decentralisation Work zur Verfügung. Anhand von empirischen Befunden in den OECD-Ländern wurden die Vorteile und Nachteile von räumlicher Dezentralisierungen dargestellt. So korrelieren Dezentralisierungsmaßnahmen positiv mit der regionalen Wirtschaftsaktivität in Zielregionen und dem Rückgang der regionalen wirtschaftlichen Ungleichheit sowie öffentlichen Investitionen in Bildung. Ferner können die politische Stabilität und die Effizienz öffentlicher Verwaltungen durch die Dezentralisierung gestärkt werden. Als Herausforderungen wurden u.a. überlappende und damit unklare Aufgabenteilungen zwischen Regionalbehörden sowie ein Verlust von Skaleneffekten und positiven, innerbehördlichen Spillovern genannt. Im Handbuch wurden zehn grundlegende Richtlinien für eine effektive Umsetzung von Dezentralisierungsmaßnahmen identifiziert. Dazu zählten in erster Linie eine klare Definition von Kompetenzen der neuen Behördenstandorte sowie eine ausreichende Finanzierung zur Umsetzung von Kompetenzen, welche die regionalen Besonderheiten und ggf. kurzfristig auftretenden (erhöhten) Kosten berücksichtigt. Zusätzlich sollten Koordinierungsmechanismen zu anderen Standorten eine Behörde sowie zu anderen (öffentlichen) Kooperationspartnern durch institutionalisierte Foren gestärkt werden. Die OECD (2019) betonte ferner die Bedeutung einer Beteiligung der regionalen Zivilgesellschaft durch regelmäßige Anhörungen von Bürgerinnen und Bürgern, eine transparente Bürokratie und die Bereitstellung von Daten.

3 Datenlage

Das Fehlen einer detaillierten Datenbank zu Beschäftigten von Bundes- und Landeseinrichtungen auf Kreis- und Gemeindeebene schränkt die Möglichkeiten für regionalökonomische Forschung ein.

- Die meisten der Beschäftigten in Bundeseinrichtungen sind in Nordrhein-Westfalen (26 %), Berlin (17 %) und Bayern (11 %) angesiedelt (Stand 2020).
- Bundeseinrichtungen sind selten in peripherer oder sehr peripherer Lage angesiedelt. Der Anteil von Bundesbeschäftigten in diesen Lagen liegt bei 2 % in Westdeutschland und 37 % in Ostdeutschland. Dem gegenüber lebt mit 19 % bzw. 57 % ein weitaus größerer Anteil der Bevölkerung in peripherer oder sehr peripherer Lage.

Die Fähigkeit der Wissenschaft, am regional- und strukturpolitischen Diskurs teilzunehmen sowie Behörden und Politik zu beraten, hängt wesentlich von der Möglichkeit ab, den Status quo und die Entwicklung der vergangenen Jahre mit Daten zu evaluieren. Eine detaillierte Datenbank zu Beschäftigten von Bundes- und Landeseinrichtungen auf Ebene der Gemeinden ist dafür eine wichtige Grundlage. Aktuell liegt diese nicht vor. Die Visualisierung der zur Verfügung stehenden Daten zeigt jedoch das große Potential für Forschung und Politik, das eine solche Datenbank bieten würde.

3.1 Relevanz für den wissenschaftlichen und politischen Diskurs

Ein detailliertes Bild der Standorte von Bundes- und Landeseinrichtungen in Deutschland ist für Bürgerinnen und Bürger, Behörden und Forscherinnen und Forscher mit Interesse an regionalökonomischen Fragen essentiell. Aufbauend auf einem Datensatz zu den Beschäftigten der Bundes- und Landeseinrichtungen auf Ebene der Gemeinden könnte ein detailliertes Bild zur aktuellen Verteilung im städtischen und peripheren Raum gezeichnet werden. Ein noch feingliedrigerer Datensatz würde neben der Visualisierung des Status quo auch die Anwendung moderner ökonomischer Methodik für regionalökonomische Forschung erlauben. Dafür sind auf Ebene der Gemeinden nicht nur die Gesamtzahl der in Bundes- und Landeseinrichtungen Beschäftigten, sondern auch die Zuteilung zu spezifischen Einrichtungen oder zumindest die Aufteilung nach militärischer und ziviler Funktion notwendig. Zudem müsste dieser Datensatz nicht nur einen Zeitpunkt abbilden, sondern eine längere Zeitreihe umfassen. Aufbauend auf einem solchen Datensatz könnten zum Beispiel in einem Panel-Daten-Modell Veränderungen in der Anzahl von in Einrichtungen Beschäftigten für jede Gemeinde in ganz Deutschland mit der Entwicklung von ökonomischen Variablen wie Arbeitslosigkeit, Einkommen und Ungleichheit über Jahrzehnte korreliert werden. Auch ließen sich relativ einfach Neuansiedlungen und Verlagerungen von Einrichtungen aus der Vergangenheit identifizieren und aus diesem Pool Einzelfälle für kausale Forschung (z.B. mit Differenz-in-Differenzen Methoden und synthetischen Kontrollgruppen) auswählen. Aus einer solchen regionalökonomischen Forschung ließen sich wichtige Schlüsse für die künftige Regional- und Strukturpolitik in Deutschland ableiten. Eine solide statische Basis würde den Wissensstand zu zentralen politischen Instrumenten erweitern und somit die Entscheidungen von Behörden und Ministerien zu regionalen Fragen weiter fundieren.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann die Verteilung der Beschäftigten von Bundeseinrichtungen in Deutschland nur skizziert werden. Die Grundlage bildet die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 14.04.2020 zur „Aufstellung von Bundeseinrichtungen in den einzelnen Bundesländern“ (Drucksache 19/18600). Diese listet Bundeseinrichtungen⁵ und ihre Beschäftigten nach Bundesland bzw. Gemeinde auf. Nach Abzug der außeruniversitären Forschungseinrichtungen werden 183.000 Beschäftigte in dem Da-

⁵ Nicht aufgeführt sind der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst.

tensatz geführt. Dem gegenüber weist die Personalstandstatistik für das gleiche Jahr 500.000 Beschäftigte im öffentlichen Gesamthaushalt des Bundes aus (Destatis, 2021). Die Differenz lässt sich nur zum Teil durch eine nicht vollständige Auflistung von Soldatinnen und Soldaten (~140.000) sowie der in Fußnote 5 aufgeführten Behörden (~75.000) erklären. Angereichert mit INKAR Regionaldaten kann mit diesen Daten dennoch die Verteilung von Bundeseinrichtungen nach Bundesländern und Raumtyp aufgezeigt werden. Das kann nur der erste Schritt hin zu einem vollständigen und belastbaren Bild sein, denn es gibt einige Schwachpunkte: Es handelt sich lediglich um einen Ausschnitt der Bundesbeschäftigten. Es werden keine Landeseinrichtungen inkludiert. Es wird der Stand von 2020 abgebildet, Veränderungen können nicht abgeleitet werden. Es ist unklar, ob von allen Ministerien eine einheitliche Methodik zum Beispiel beim Umgang mit Dienstort versus Hauptsitz oder dem Ausweisen von Vollzeitäquivalenten versus beschäftigte Personen angewandt wurde.

Zudem erfordert der unterschiedliche Detailgrad der Antworten von den Ministerien eine Approximation. Einige Ministerien weisen für jeden einzelnen Standort einer Bundeseinrichtung auf Gemeindeebene die Anzahl der Beschäftigten aus. Andere Ministerien geben diese Information nur auf Bundeslandebene an. Letzteres erfordert eine Recherche zu den einzelnen Standorten der jeweiligen Bundeseinrichtung in jedem Bundesland. Etwa 2 % der Beschäftigten konnten auf diesem Weg keiner Gemeinde zugeordnet werden. Zudem gibt oft mehr als einen Standort einer Bundeseinrichtung in einem Bundesland. Im Sinne der Approximation wird die Anzahl der Beschäftigten in diesem Fall gleichmäßig auf die Standorte aufgeteilt. Für die Zuteilung von 13 % der Beschäftigten auf Gemeinden war dies notwendig. Für die restlichen 85 % konnten die Informationen der Ministerien präzise und ohne Probleme mit den Gemeinden verlinkt werden.

3.2 Verteilung von Bundeseinrichtungen in den Bundesländern

Die Antwort der Bundesregierung umfasst insgesamt 890 Standorte von 150 Bundeseinrichtungen mit 183.000 Beschäftigten (Tabelle 1). Etwa ein Fünftel der Standorte liegt in Ostdeutschland⁶, dort ist etwa ein Zehntel der Bundesbeschäftigten tätig. Die Bundesländer mit dem höchsten Anteil der Beschäftigten in Bundeseinrichtungen sind Nordrhein-Westfalen (26 %), Berlin (17 %) und Bayern (11 %). Diese Platzierungen lassen sich auf Ansiedlung von Bundesministerien in Bonn und Berlin zurückführen. Überproportional viele Bundesbeschäftigte im Vergleich zum Anteil der Bevölkerung gibt es zudem in Hamburg (5 % versus 2 %). Im Gegensatz dazu fällt auf, dass in fünf Bundesländern der Anteil von Bundesbeschäftigten deutlich unter jenem von Bundesbürgerinnen und -bürgern liegt: Baden-Württemberg (-8 Prozentpunkte), Bayern (-4 pp), Niedersachsen (-3 pp), Hessen (-2 pp) und Sachsen (-2 pp). Zudem liegt dieser Wert für Ostdeutschland als Ganzes sogar bei -3 pp.

Mit Blick auf die geografische Verteilung deutscher Bundeseinrichtungen fällt die geringe Präsenz in peripheren Lagen auf (Abbildung 1). In 260 Gemeinden sind Bundesbehörden angesiedelt. Davon sind lediglich 67 (26 %) als peripher und 23 (9 %) als sehr peripher eingestuft. Zusätzlich fällt die durchschnittliche Beschäftigtenzahl mit dem Peripheriegrad. Während in sehr zentralen Gemeinden mit mindestens einer Bundeseinrichtung durchschnittlich 1.562 Beschäftigte für diese arbeiten, sind es an sehr peripheren Standorten nur 36 Beschäftigte. Das erklärt sich zum einen daraus, dass in zentralen Gemeinden mehr Bundeseinrichtungen angesiedelt sind und diese zum anderen mehr Beschäftigte haben. Besonders auffällig ist dies in Nordrhein-Westfalen, wo vier der 23 deutschen Gemeinden mit 1.000 bis 5.000 Bundesbeschäftigten und zwei (Bonn und Köln) der sechs Gemeinden mit über 5.000 Bundesbeschäftigten liegen. Weitere Regionen mit einem Cluster von Bundeseinrichtungen sind das Rhein-Main-Gebiet, das Rhein-Neckar-Gebiet und Berlin inklusive Umland. Periphere und sehr periphere Ortschaften mit Bundeseinrichtungen sind vorwiegend im östlichen Brandenburg und entlang der Küsten zu finden. In der Küstenregion ist eine Vielzahl von Wasser-, Schifffahrts- und Zollämtern angesiedelt. Strahlsund in Mecklenburg-Vorpommern ist die periphere Gemeinde mit den meisten Bundesbeschäftigten (1.279). Tönning in Schleswig-Holstein ist mit 161 Bundesbeschäftigten Spitzenreiter unter den sehr peripheren Gemeinden. Zum Vergleich: In Berlin gibt es mehr als 31.000 Bundesbeschäftigte.

⁶ Ostdeutschland wird als Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen definiert.

Tabelle 1
Aufteilung von Bundeseinrichtungen und -beschäftigten nach Bundesländern

Bundesland	Beschäftigte	Anteil	Standorte	Anteil	Bevölkerung	Anteil
Nordrhein-Westfalen	48.552	26%	139	16%	17.913.000	22%
Berlin	31.513	17%	87	10%	3.614.000	4%
Bayern	20.657	11%	107	12%	12.998.000	16%
Niedersachsen	12.975	7%	91	10%	7.963.000	10%
Rheinland-Pfalz	10.836	6%	39	4%	4.074.000	5%
Baden-Württemberg	10.189	6%	76	9%	11.024.000	13%
Hessen	10.061	5%	55	6%	6.244.000	8%
Hamburg	8.647	5%	29	3%	1.831.000	2%
Brandenburg	7.338	4%	42	5%	2.505.000	3%
Sachsen	5.386	3%	53	6%	4.082.000	5%
Schleswig-Holstein	5.145	3%	47	5%	2.890.000	3%
Mecklenburg-Vorpommern	4.094	2%	37	4%	1.612.000	2%
Sachsen-Anhalt	3.008	2%	24	3%	2.224.000	3%
Thüringen	1.842	1%	30	3%	2.152.000	3%
Bremen	1.746	1%	17	2%	682.000	1%
Saarland	1.273	1%	17	2%	995.000	1%
Ost	21.668	12%	186	21%	12.571.000	15%
West	161.593	88%	704	79%	70.222.000	85%
Gesamt	183.261		890		82.793.000	

Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.

Quelle: Bundesregierung – Drucksache 19/18600 (2020)

Während in Westdeutschland der Anteil von Bundesbeschäftigten in peripherer oder sehr peripherer Lage bei 2 % liegt, sind es in Ostdeutschland 37 % (Abbildung 2). Lediglich in drei Bundesländern liegt dieser Wert über 20 %: Mecklenburg-Vorpommern (61 %), Brandenburg (53 %) und Sachsen-Anhalt (41 %). Alle drei Bundesländer zeichnen sich dadurch aus, dass ein hoher Anteil der Bevölkerung in peripherer oder sehr peripherer Lage lebt. Allerdings gibt es kein einziges Bundesland bei dem ein höherer Anteil von Bundesbeschäftigten im (sehr) peripheren Raum tätig ist als der Anteil der Bevölkerung, der dort lebt. Der Grad der Zuwendung zu zentralen Lagen variiert jedoch stark. Die größte Differenz zwischen Bevölkerung und Bundesbeschäftigte in peripherer oder sehr peripherer Lage gibt es in Thüringen (-59 pp), Bayern (-38 pp) und Sachsen (-32 pp). Fast keine Bundesbeschäftigten in peripherer oder sehr peripherer Lage haben auch Baden-Württemberg und Hessen, obwohl dort jeweils etwa 15 % der Bevölkerung im (sehr) peripheren Raum lebt.

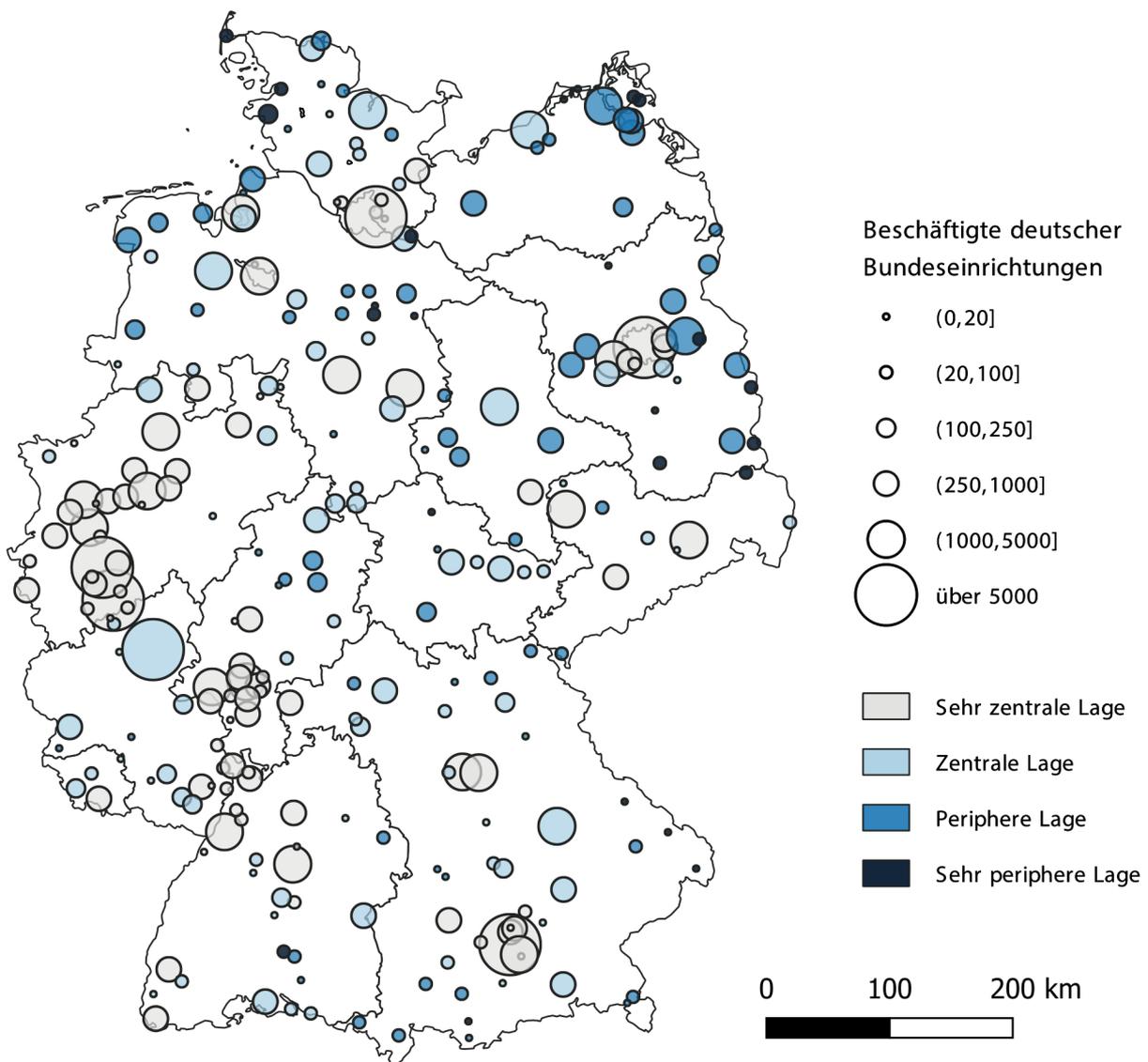
3.3 Weiterentwicklung bestehender Datenquellen

Aktuell bestehen zwei Datenquellen, welche die Anzahl der Beschäftigten von Bundes- und Landeseinrichtungen auf regionaler Ebene erfassen. Zum einen ist es die offizielle Statistik des Statistischen Bundesamtes und zum anderen die Erfassung der einzelnen Ministerien. Beide sind in der aktuellen Form nicht in einer für volkswirtschaftliche Forschung notwendigen Qualität. Sie bilden aber eine Grundlage, auf der in Zukunft aufgebaut werden kann.

Die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes erfasst jährlich das Personal des öffentlichen Dienstes und der öffentlich bestimmten privatrechtlichen Einrichtungen. Die Erfassung dieser Daten dient unter anderem für Tarifverhandlungen und die Finanzplanung. Aufgrund des Fokus auf diese Makro-Fragen ist diese

Abbildung 1

Verteilung von Beschäftigten in Bundeseinrichtungen nach geografischer Lage

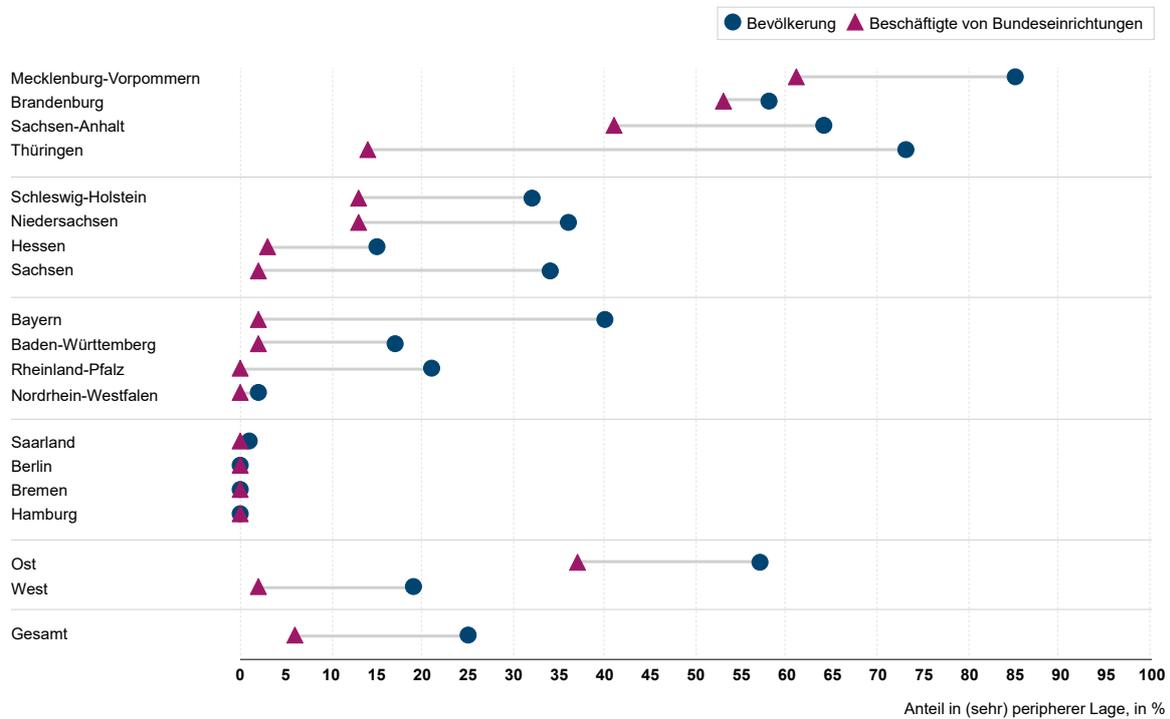


Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.

Quelle: Bundesregierung – Drucksache 19/18600 (2020). Digitale Geodaten: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2021): Verwaltungsgebiete 1:25.000 (Ebenen), Stand 01.01. BBSR Bonn 2021

Statistik für die Öffentlichkeit nur auf Kreisebene und nicht in dem notwendigen Detailgrad auf Gemeindeebene verfügbar. Zudem wird nicht zwischen den verschiedenen Einrichtungen unterschieden, so dass ein Großteil der erfassten Beschäftigten Soldatinnen und Soldaten sind, aber diese nicht als solche zu erkennen sind. Die Anfrage der Fraktion DIE LINKE hat verdeutlicht, dass in den einzelnen Ministerien detaillierte Informationen zu den nachgeordneten Einrichtungen und ihren Beschäftigten vorliegen. Diese Informationen liegen auch für historische Zeitreihen vor. Allerdings ist die Aufbereitung für die einzelnen Ministerien je nach Anzahl der nachgeordneten Einrichtungen mit erheblichem Personalaufwand verbunden. Für den Versuch, im Rahmen dieser Studie die Informationen aus den Ministerien auf Bundes- und Landesebene zu konsolidieren, standen nicht in allen Ressorts ausreichend Personalkapazitäten oder politischer Wille zur Verfügung.

Abbildung 2
Differenz zwischen Anteil der Bevölkerung und Anteil der Beschäftigten in peripherer oder sehr peripherer Lage



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Bundesregierung – Drucksache 19/18600 (2020). BBSR – INKAR (2021)

Für die Zukunft ist es wichtig, dass weiter an einem Datensatz gearbeitet wird, der einen größeren Zeithorizont abdeckt, die Landeseinrichtungen inkludiert und auf die Ebene der Gemeinden geht. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es zwischen den Ministerien unterschiedliche Präferenzen bezüglich des Detailgrads dieser Daten und unterschiedliche personelle Kapazitäten gibt. Die hohe Bedeutung eines solchen Datensatzes für die zukünftige Regional- und Strukturpolitik in Deutschland rechtfertigt jedoch den Aufwand für eine Ministerien-übergreifende Zusammenarbeit zur Aufbereitung der Daten. Das BBSR könnte dabei eine zentrale Rolle einnehmen.

4 Ansiedlungen von Behörden in strukturschwachen Regionen

In 34 teilstrukturierten Interviews mit Beschäftigten aus vier Behörden sowie Akteuren der Zielregionen, berichteten die Befragten eingehend und differenziert über ihre persönlichen Erfahrungen mit der Neuansiedlung oder Verlagerung ihrer Behörde.

- In Onlineumfragen unter 652 Beschäftigten der beiden Behörden ALE Tirschenreuth und UBA zeigt sich, dass Beschäftigte, die nach einer Verlagerung eingestellt wurden, näher am Arbeitsort wohnen und die Verlagerung positiver bewerten, als ihre Kolleginnen und Kollegen, die bereits vor der Verlagerung in der Behörde tätig waren.
- Um Ineffizienzen im Zuge von Verlagerungen und Neuansiedlungen zu vermeiden, sollte der zeitliche Rahmen der Behördenansiedlung sowie der Standort umsichtig gewählt werden. Verlagerungen gingen in der Vergangenheit mit dem Verlust von Beschäftigten sowie Erfahrungswissen einher. Die Personalgewinnung von Fachkräften und hochqualifizierten Beschäftigten gestaltet sich in den Zielregionen eher schwierig. Dies kann durch vorausschauende Personalplanung, Ausbildung, Kooperation mit lokalen Hochschulen sowie Angeboten zum mobilen Arbeiten abgedeckt werden.

Als Kernstück der Studie wurden vier Beispiele von Behördenansiedlungen in Deutschland ausgewählt und im Detail untersucht. Die Auswahl der vier Fälle wurde vom Forschungsteam getroffen, um eine möglichst große

Abbildung 3
Großräumige Lage, Behördenstandorte der Fallstudien



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.

Quelle: Digitale Geodaten: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2021): Verwaltungsgebiete 1:25.000 (Ebenen), Stand 01.01.

Diversität im Zeitpunkt der Ansiedlung, des Standortes und der Gebietskörperschaftsebene zu reflektieren. In den folgenden Kapiteln werden die Verlagerung des Amtes für Ländliche Entwicklung Oberpfalz von Regensburg nach Tirschenreuth im Jahr 2013 sowie die für 2025 anstehende Verlagerung des ALE Oberbayern von München nach Mühldorf am Inn, die Neuansiedlung einer Abteilung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle im sächsischen Weißwasser im Frühjahr 2020 sowie die Verlagerung des Umweltbundesamtes nach Dessau-Roßlau im Jahr 2005 vorgestellt. Die Lage der Standorte innerhalb Deutschlands wird in Abbildung 3 dargestellt. Die Karte zeigt die Verortung der Städte in ihren jeweiligen Landkreisen.

Diese vier Behörden werden als Fallstudien in diesem Kapitel genauer untersucht. Die Analyse stützt sich auf die Beschreibung des Ansiedlungsprozesses sowie auf die sozioökonomische Entwicklung der neuen Behördenstandorte. Letztere skizziert deskriptiv die makroökonomische Lage der Standorte, kann aber keine Untersuchung der ökonomischen Effekte einer Ansiedlung leisten. Zentraler Bestandteil der Fallstudien sind Erkenntnisse aus teilstrukturierten Interviews, die mit insgesamt 34 Beschäftigten der vier Behörden und regionalen Stakeholdern geführt worden sind. Kapitel 4.1 führt in die Methodik dieser Interviews ein. Außerdem stützen sich die Fallstudien auf Umfragen, die unter den Beschäftigten des ALE Oberpfalz und des Umweltbundesamtes durchgeführt wurden und an denen insgesamt 652 Personen teilgenommen haben. Die Ansiedlungen des BAFA und des ALE Oberpfalz wurden außerdem im Workshop zum Forschungsvorhaben am 19. Mai 2021 durch Vertreterinnen und Vertreter der Behörden vorgestellt und von Stakeholdern diskutiert.

4.1 Methodik: Qualitative Interviews

Im Rahmen der Fallstudien wurden teilstrukturierte Interviews mit Beschäftigten von Behörden und Stakeholdern geführt. Interviews lassen sich nach ihrem Strukturierungsgrad in drei Arten unterteilen - standardisierte, teilstrukturierte und narrative Interviews (Misoch 2019). Während bei einem standardisierten Interview konkrete Fragen und Antworten bereits vorgegeben sind, gibt es in einem narrativen Interview kein Fragengerüst. Hier wird den befragten Personen selbst überlassen, in welche Richtung sie das Gespräch lenken wollen. Ein Hybrid aus beiden Methoden stellt das teilstrukturierte Interview dar. Bei dieser Methode liegt dem Interview ein Leitfaden zugrunde, der die relevanten Themenblöcke festlegt, die es zu besprechen gilt, den konkreten Verlauf der Interviews jedoch weitgehend offenlässt. Dabei entsteht ein Kompromiss zwischen inhaltlicher Tiefe und Vergleichbarkeit (Bock 1992). Je weniger thematische Vorgaben es in einem Interview gibt, desto weniger schränkt man die befragte Person auch in ihren Aussagen ein und desto größer ist die zu erwartende inhaltliche Breite. Je offener jedoch die Gesprächsführung, desto schwerer lassen sich einzelne Interviews miteinander vergleichen.

Zur Evaluierung mehrerer Behördenansiedlungen eignet sich das teilstrukturierte Interview, da es ermöglicht, alle relevanten Fragestellungen zu diskutieren und eine Vergleichbarkeit der Interviews zu wahren, ohne dabei den Raum zur Beantwortung der Fragen zu sehr einzuschränken. Ein teilstrukturiertes Interview sollte nur so stark strukturiert sein, wie es zur Beantwortung der Forschungsfrage notwendig ist, um gleichzeitig möglichst viel Offenheit und Flexibilität zu wahren (Helfferich 2011, Legard et al. 2003). Die Interviews sind derart strukturiert, dass sie zur Beantwortung der folgenden Fragen dienen:

- „Wovon hängt ab, ob eine Behörde eher Abwanderung verhindert, oder Neuansiedlung ermöglicht - von der Art der Behörde und ihrem Aufgabenfeld, oder von der Struktur der Zielregion, sprich Größe und Infrastruktur?“
- „Was kennzeichnet eine erfolgreiche Neuansiedlung?“
- „Welche Faktoren sind für eine erfolgreiche Neuansiedlung entscheidend?“
- „Ist es möglich eine erfolgreiche Neuansiedlung in einer Region umzusetzen, die nicht die geeigneten Ausgangsvoraussetzungen mitbringt?“

Bei der Erstellung eines Leitfadens für die Interviews ist insbesondere darauf zu achten, die Forschungsfragen derart in Einzelfragen zu übersetzen, dass sie im Anschluss an das Interview von den Gesprächsführerinnen und Gesprächsführer möglichst objektiv beantwortet werden kann. Ohne die Unterteilung der Forschungsfrage in Einzelfragen besteht die Gefahr, dass nicht die Frage selbst beantwortet wird, sondern vielmehr die subjektive Meinung der Interviewten dokumentiert wird (Gläser/Laudel 2009). Am Beispiel der Neuansiedlung von Behörden lautet eine wesentliche Forschungsfrage, ob Behörden dazu beitragen, den Bevölkerungsschwund in der Zielregion umzukehren. Die Antwort auf diese Frage kann auf zwei Parametern beruhen. Zunächst kann eine Behörde das Arbeitsplatzangebot für die bereits vorhandene Bevölkerung erhöhen und so Abwanderung reduzieren. Gleichzeitig kann eine Behörde Beschäftigte anziehen, die bislang nicht in der Region beheimatet waren. Der Bevölkerungsschwund wäre in beiden Fällen gemildert, würde aber auf unterschiedlichen Phänomenen basieren. Auch der weitere Verlauf des Interviews und die Handlungsleitlinien für zukünftige Neuansiedlungen wären entsprechend andere, da im ersten Fall ein hohes Augenmerk auf notwendige Umschulungen gelegt werden müsste, während im zweiten Fall die Integration der neuen Bevölkerung am Zielort im Vordergrund stünde. Die geplanten Interviews basieren daher auf einer Vielzahl konkreter und kleinteiliger Fragen, welche je nach Verlauf des Interviews ausgetauscht werden können. Wichtig ist es dabei, alle relevanten Themenblöcke abzuarbeiten, um eine Vergleichbarkeit der Interviews zu gewährleisten (siehe hier und im Folgenden Bock 1992). Die Reihenfolge der Fragen dagegen ist nicht entscheidend. Viel wichtiger ist das „Erzählenlassen“ und flexible Eingehen auf die Äußerungen der befragten Person. Die befragte Person sollte den Gesprächsverlauf mitbestimmen können. So soll auch neu aufkommenden Themenkomplexen Raum gegeben werden, auch wenn diese nicht im Leitfaden stehen, um sowohl die Reichweite als auch die Tiefe des Themas abzudecken. Dabei gilt es jedoch, die eigentliche Forschungsfrage nicht aus den Augen zu verlieren. Um den Einstieg in ein Interview zu erleichtern, sollten allgemeine Informationen zur Person in der Regel an den Beginn des Gesprächs gestellt werden, während persönlichere Fragen dagegen in der Regel erst am Ende des Gesprächs thematisiert werden.

Eine weitere Methode, um die subjektiven Eindrücke der Interviewten sichtbar zu machen, besteht darin, an einem Standort Personen in unterschiedlichen Positionen zu befragen. Angehörige des Personalrats und Behördenleitung, sowie der Vertretung der kommunalen Verwaltung und des lokalen Jobcenters können auf denselben Sachverhalt sehr unterschiedliche Blickwinkel ausdrücken. Die unterschiedlichen Antworten der jeweiligen Interviewpartnerinnen und -partner spiegeln deren jeweilige Wahrnehmung wider. Anhängig davon, wie heterogen die Antworten auf kleinteilige Fragen ausfallen, werden sie mithilfe quantitativer Daten eingeordnet werden müssen (Gläser/Laudel 2009).

Zum Zwecke der Anonymisierung werden die Aussagen aus allen Interviews nach verschiedenen Aspekten des Ansiedlungsprozesses der jeweiligen Behörde gebündelt dargestellt und gemeinsam ausgewertet. Direkte Zitate werden durch Anführungszeichen entsprechend kenntlich gemacht.

4.2 Fallstudie: Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz

4.2.1 Die Stadt Tirschenreuth

Die Stadt Tirschenreuth im gleichnamigen Landkreis liegt in der Oberpfalz am östlichen Rand Bayerns.⁷ Die Lage der Gemeinde Tirschenreuth wird als peripher und die Besiedlung als überwiegend ländlich eingestuft (BBSR 2021). Seit der Einstellung der Personenbeförderung auf der ehemaligen Bahnstrecke Wiesau-Bärnau im Jahr 1989 erfolgt der öffentliche Personennahverkehr in Tirschenreuth ausschließlich über Busse. Die Bundesstraße B15 durchquert Tirschenreuth, die Bundesautobahn A93 liegt etwa 12 km entfernt. Die Kreisstadt verzeichnet eine schrumpfende Einwohnerzahl mit 8.712 Bewohnern (Stand 2019) und wird somit als kleine

⁷ Die in diesem Kapitel beschriebenen ökonomischen und soziodemografischen Kennzahlen basieren auf Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“. Eine detaillierte Auflistung der verwendeten Zeitreihen befindet sich im Literaturverzeichnis.

Kleinstadt eingeordnet. Im Jahr 2020 waren 176 Arbeitslose gemeldet. Das größte Unternehmen Tirschenreuths ist der Straßenwalzenhersteller Hamm AG.

Die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Tirschenreuth ist rückläufig. Seit 2008 nahm die Bevölkerungszahl der Gemeinde um rund 5,2 % ab. Lediglich in den Jahren 2010 und 2011, 2014 und 2015 sowie am aktuellen Rand sind Seitwärtsbewegungen in den Bevölkerungszahlen beobachtbar. Der rückläufige Trend in der Gesamtbevölkerung ist vor allem durch die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren getrieben, die im gleichen Zeitraum um 13,2 % sank.

Im Jahr 2020 waren rund 4.900 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Tirschenreuth gemeldet. Im Gegensatz zur Bevölkerung entwickelte sich die Beschäftigung am Standort Tirschenreuth mit einem Plus in Höhe von 20,3 % seit dem Jahr 2008 durchweg positiv. Diese Entwicklung spiegelt sich auch bei der Arbeitslosigkeit wider. Nach einem Höchststand von 315 Arbeitslosen im Jahr 2010 – vermutlich der Finanz- und Wirtschaftskrise geschuldet – konnte Tirschenreuth die Arbeitslosigkeit zumindest seit 2014 kontinuierlich senken. Während die Arbeitslosenquote des Landkreises Tirschenreuth 2010 mit 5,6 % noch über der bayerischen Quote von 4,5 % lag, so verzeichnete der Landkreis im Jahr 2020 mit 3,4 % eine niedrigere Arbeitslosenquote als das Land Bayern insgesamt (3,6 %). Der Pendlersaldo hat sich seit dem Jahr 2008 von ca. 1.100 auf rund 1.450 erhöht, nach Tirschenreuth pendelten also steigend mehr Beschäftigte ein als aus. Im Ansiedlungsjahr 2013 lässt sich kein Bruch in den Beschäftigungsindikatoren feststellen. Ein positiver Impuls des Amtes für Ländliche Entwicklung auf die örtliche Beschäftigung in Tirschenreuth ist also anhand dieser deskriptiven Aufbereitung kaum nachweisbar.

Die lokalen öffentlichen Finanzen der Stadt Tirschenreuth werden durch die Einnahmen der Einkommen- und Gewerbesteuer als wichtigste gemeindliche Einnahmequellen dargestellt. Mit Ausnahme der Jahre 2009 bis 2010 zeichnet sich ein steigender Verlauf der Pro-Kopf-Einkommensteuereinnahmen in Tirschenreuth ab. Im Jahr 2019 erreichte der Gemeindeanteil rund 555 € pro Kopf. Die Gewerbesteuereinnahmen schwanken erwartungsgemäß stark über den betrachteten Zeitraum. Der Rückgang der Pro-Kopf-Einnahmen im Jahr 2009 mit rund -68 % sowie der Anstieg im Jahr 2012 mit +26 % bilden die Extreme der Gewerbesteuerentwicklung. Im Mittel kommt Tirschenreuth über den Zeitraum 2008-2015 auf ca. 679 € Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf ist für Tirschenreuth nur auf der Kreisebene verfügbar. Dieses ist seit Beginn der 1990er Jahre stetig um mehr als 230 % gestiegen und beträgt im Jahr 2019 rund 40.600 € pro Kopf. Damit liegt es sowohl unter dem Pro-Kopf-BIP der Region Oberpfalz (ca. 43.000 €) und des Landes Bayern (ca. 48.600 €).

4.2.2 Das Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz

Das Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz ist eine dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nachgeordnete Behörde mit Sitz in Tirschenreuth. Seine Lage innerhalb Tirschenreuths ist in Abbildung 4 dargestellt. Die insgesamt sieben Ämter für Ländliche Entwicklung sind über die Regierungsbezirke Bayerns verteilt und mit der Stärkung des ländlichen Raums beauftragt. Hierzu werden in den Ämtern Flurneueordnung, Dorferneuerung, Ländlicher Straßen- und Wegebau und interkommunale Zusammenarbeit organisiert, begleitet und finanziert. Die rund 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ALE Oberpfalz mit Sitz in Tirschenreuth betreuen über 300 Projekte in mehr als 170 Kommunen.

Abbildung 4
Kleinräumige Lage, ALE Oberpfalz in Tirschenreuth



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Open Street Map, Stand: 07.11.2020

4.2.3 Behördenverlagerung von Regensburg nach Tirschenreuth

Das ALE Oberpfalz wurde 2013 vom ehemaligen Amtssitz in Regensburg in die knapp 100 km entfernte Kreisstadt Tirschenreuth verlagert. Die Verlagerung erfolgte im Kontext der Neugründung der Bayerischen Staatsforsten, einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit Hauptsitz in Regensburg (Bayerischer Landtag 2005). Der Prozess zwischen dem ersten Beschluss der Staatsregierung zur Umsiedlung im Jahr 2004 und dem Einzug in Tirschenreuth im Juli 2013 erfolgte in mehreren Etappen. So wurde im Jahr 2005 versucht, die geplante Umsiedlung des ALE Oberpfalz durch einen Landtagsantrag zu verhindern. Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) monierte im Jahre 2008 die geplante Umsiedlung (Bayerischer Oberster Rechnungshof 2008). So seien die Kosten des Umzugs der Behörde, des Neubaus in Tirschenreuth, des Auslagenersatzes für den Pendelverkehr sowie die Mehrbelastung der Umwelt durch zusätzliche 30.000 km Fahrtstrecke pro Tag in der Ministerialvorlage zu niedrig kalkuliert worden. Darüber hinaus wies der ORH auf die Lage der Beschäftigten beim ALE Oberpfalz hin: Zum Stand Juni 2008 würden maximal 65 der 135 Beschäftigten den Dienst in Tirschenreuth antreten, einige Angestellte hätten sich bereits anderweitig beworben und das Amt verlassen. Ebenfalls wurde die Möglichkeit zur Anwerbung von Fachpersonal am Standort in Zweifel gezogen. Im Juni 2010 wurde der Neubau eines Verwaltungsgebäudes auf dem Gelände des ehemaligen Bahnhofs in Tirschenreuth mit einem Kostendeckel von 8,7 Mio. € in Auftrag gegeben, die Baumaßnahmen wurden im Dezember 2012 fertiggestellt. Der Einzug des ALE Oberpfalz erfolgte im Juli 2013 mit circa 140 Beschäftigten. Zum Stand im Sommer 2021 hat sich die Personalstruktur des ALE Oberpfalz insbesondere durch die Ausbildung junger Beschäftigter, u.a. in Kooperation mit der Ostbayerischen Technische Hochschule Amberg-Weiden, stark verjüngt.

Die Entscheidung zur Verlagerung, die Unsicherheit in der Standortentscheidung und die Dauer des Verlagerungsprozesses wurden sowohl von den Beschäftigten des ALE Oberpfalz als auch von lokalpolitischen Entscheidungsträgern stark kritisiert. Diese Kritik wird im Rahmen der teilstrukturierten Interviews genauer besprochen und mit der Entwicklung der letzten neun Jahre nach der Verlagerung in Bezug gesetzt werden. Darüber hinaus wurde insbesondere im Gespräch mit der Behördenleitung die Veränderung in der Personalstruktur sowie die Abwanderung und Anwerbung neuer Beschäftigter besprochen.

4.2.4 Auswertung der teilstrukturierten Interviews

Um die Behördenansiedlung in Tirschenreuth genauer zu untersuchen, wurden neun teilstrukturierte Interviews mit Beschäftigten des Amtes für Ländliche Entwicklung Oberpfalz und Personen des öffentlichen Lebens in Tirschenreuth geführt. Die Beschäftigten des ALE Oberpfalz wurden von der Amtsleitung vorgeschlagen, auf Wunsch des Forschungsteams wurden in der Auswahl verschiedene Kriterien der Diversität berücksichtigt. Die Autorinnen und Autoren der Studie sprachen mit Beschäftigten der oberen und mittleren Leitungsebene, Angehörigen des Personalrats, Beschäftigten, Beschäftigten in Ausbildung, sowie einem Vertreter bzw. einer Vertreterin des lokalen Wirtschaftsverbandes, dem Tirschenreuther Bürgermeister sowie einer Professorin bzw. einem Professor der Ostbayerischen Technischen Hochschule (OTH) Amberg-Weiden. Die Interviews wurden im Juni/Juli 2021 per Videotelefonat durchgeführt und dauerten 15 und 90 Minuten.

Verlagerungsprozess und Standortwahl

Aus mehreren Interviews ging hervor, dass die Entscheidung zur Verlagerung des ALE Oberpfalz von Regensburg nach Tirschenreuth als eine politische Entscheidung des damaligen Ministerpräsidenten zu werten ist. Das Ziel der Ansiedlung sei die Stärkung der Region der nördlichen Oberpfalz im Grenzgebiet zu Tschechien mit einem negativen Wanderungssaldo gewesen. Die Standortentscheidung für die Stadt Tirschenreuth sei vor allem dem intensiven Werben des Bürgermeisters bei der Landesregierung zuzuschreiben. Der Tirschenreuther Bürgermeister gab im Interview an, dass die politischen Gespräche in Vorbereitung der Verlagerung „viel Zeit und Energie“ gekostet hätten, seine Bemühungen sich letztlich aber gelohnt haben. Er selbst habe im Jahr 2005 erstmals von der geplanten Ansiedlung im ländlichen Raum gehört und wurde bei verschiedenen Regierungsebenen vorstellig. Eine oder einer der Beschäftigten des ALE Oberpfalz bezeichnete die Verlage-

rung jedoch als eine „Zufallsentscheidung“, die nur durch die Neugründung der Bayrischen Staatsforsten mit Sitz in Regensburg verursacht wurde.

Der Prozess der Umsiedlung erstreckte sich von der ersten politischen Entscheidung im Jahr 2004 bis zum Umzug der Behörde im Sommer 2013 über neun Jahre. Sowohl die Entscheidung zur Umsiedlung als auch die Länge der Entscheidungsfindung und Dauer bis zur Umsetzung wurde von allen befragten Beschäftigten kritisiert. In einem Gespräch wurde der Entschluss zur Verlagerung als ein „klassischer Fall, wie man es nicht haben möchte“ bezeichnet. Sowohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch die Leitungsebene und der Personalrat hätten von der geplanten Verlagerung Ende 2004 aus der Presse erfahren. Der weitere Verlauf wurde in einem Interview als „Hängepartie“ beschrieben, in der die Personalvertretung und Leitung des ALE Oberpfalz keinerlei Mitsprache bei der geplanten Verlagerung gehabt habe. Bis zum Jahr 2009 sei nicht abschließend bekannt gewesen, ob, wann, wohin und in welcher Form das ALE Oberpfalz verlagert werden würde. Während dieser Phase hätten sich Personalrat und Amtsleitung mit großem Einsatz um eine Abwendung der Verlagerung bemüht. Die finale Entscheidung zur Verlagerung sei erst im Jahr 2009 gefallen, die Ausschreibung für den Neubau erfolgte im Jahr 2010. Im Juni 2013 nahm die Behörde geschlossen die Arbeit in Tirschenreuth auf. Diese lange Phase der Unsicherheit habe sich laut allen Befragten negativ auf die Arbeitsmoral ausgewirkt und einen großen Umbruch in der Personalstruktur hervorgerufen, wie im weiteren Text besprochen wird.

Mehrere der Befragten stellten in Frage, ob die Wahl des ALE als zu verlagernde Behörde die richtige, und darüber hinaus die Stadt Tirschenreuth der beste Standort gewesen sei. Diese Kritikpunkte bezogen sich maßgeblich auf die Möglichkeit zur Personalgewinnung und die Notwendigkeit und Länge des Pendelverkehrs sowie die Lage des ALE Oberpfalz im Regierungsbezirk. Aus den Interviews mit den Beschäftigten ging hervor, dass die verschiedenen Projekte des ALE häufig Arbeit im Außendienst erfordern und die Beschäftigten des ALE entsprechend im gesamten Regierungsbezirk dienstlich unterwegs seien. Um Fahrtzeit, -kosten und -organisation zu erleichtern, hätten sich einige der Befragten somit eine Ansiedlung des ALE Oberpfalz in mittlerer Lage im Regierungsbezirk, beispielsweise nahe Schwandorf, gewünscht. Die Wahl des Standorts Tirschenreuth am äußersten östlichen Rand sei somit eine verspielte Chance zur Reduzierung der Verkehrskosten gewesen. Zwar sei auch Regensburg bezüglich der Lage kein idealer Standort gewesen, der Umzug nach Tirschenreuth sei jedoch eine relative Standortverschlechterung. In einem Gespräch wurde die Standortwahl in Tirschenreuth jedoch als gelungen gewertet, da sich dadurch das vermehrte Verkehrsaufkommen um Ballungszentren wie Regensburg vermeiden ließe und die Autobahnauffahrt nur wenige Kilometer entfernt sei.

Kurzfristige Auswirkungen auf die Behörde (Arbeitsmoral, Personalverlust, Wissensverlust)

Verstärkt durch die lange Phase der Unsicherheit wurde die Entscheidung zur Umsiedlung des ALE von Regensburg nach Tirschenreuth von der Belegschaft sehr negativ aufgenommen. Nach einer anfänglichen Phase des Schocks habe ein „Gefühl des Niedergangs“ geherrscht, die damalige Stimmung im ALE Oberpfalz wurde im Gespräch als „sehr schwierig“ beschrieben. Die Verlagerung einer Behörde sei bis dato ein Tabu gewesen, die „die Beamtenseele schwer getroffen“ habe. Die Beschäftigten seien frustriert und genervt gewesen, dies habe die Arbeit sicherlich beeinträchtigt. In einem anderen Interview wurde von dem verbreiteten Spruch dieser Tage erzählt: „Ein sicherer Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst heißt, dass die Arbeit sicher ist, nicht aber der Arbeitsplatz“.

Die negative Reaktion der Beschäftigten habe sich durch eine deutliche Verringerung der Zahl der Beschäftigten geäußert. Ein oder eine leitende Beschäftigte des ALE gab an, dass in der Zeit zwischen 2009 und 2013 ein Großteil der Beschäftigten das ALE verließen. In einem Interview wurde von einer „Einzelkämpfermentalität“ gesprochen, die in dieser Phase vorgeherrscht habe. Da das Vermessungswesen eine spezialisierte Ausbildung erfordere, habe es Konkurrenz um die wenigen Arbeitsplätze in Regensburg und Umgebung bei anderen (öffentlichen) Arbeitgebern gegeben. Während die Amtsleitung Beschäftigte mit Schwerbehinderung und in Teilzeit beim Ausscheiden aus dem ALE unterstützte, wurde 2014 eine Versetzungssperre eingeführt. Die Versetzungssperre sei laut Amtsleitung wegen des drastischen Personalschwunds eine notwendige Maßnahme

gewesen, um die Arbeitsfähigkeit des Amtes zu sichern. Eine Versetzungssperre im öffentlichen Dienst könne die Abwanderung zu anderen Arbeitgebern in der Landesverwaltung verhindern, nicht jedoch eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses oder beispielsweise ein künftiges Arbeitsverhältnis auf kommunaler Ebene. Die Sperre sei zwar nur in wenigen Fällen ausgefochten worden, in diesen jedoch kompliziert und im Allgemeinen sehr unbeliebt bei den Beschäftigten gewesen. Beschäftigten ab dem 50. Lebensjahr wurde die Option zur Altersteilzeit angeboten, Beschäftigten über 60 die Freistellung. Mehr als 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten dieses Angebot in Anspruch genommen. Laut eines oder einer der Befragten bereuten einige ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Entscheidung teils später, als sich der Umzug länger aufschob als erwartet.

Im Zuge dieser Personalflucht sprachen viele der Befragten von einem „großen Wissensverlust“. Dies sei insbesondere durch die spezialisierte Arbeit in der Vermessungstechnik bedingt, die ein großes Maß an Erfahrung erfordere. Dieser Effekt würde von den zehn bis 15-jährigen Projektlaufzeiten am ALE verstärkt. Durch die Einstellung vieler neuer Beschäftigter und dem „ständigen Auf- und Abbau von Stellen“ sei eine starke Mehrbelastung der verbliebenen Beschäftigten entstanden. Einer oder eine der Befragten sprach von bis zu 20 Prozent Mehrbelastung durch die Betreuung und das Anlernen neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Arbeit sei laut eines oder einer Befragten zwar regulär erfolgt, sei durch den Übergang aber belastet gewesen. Die junge Generation habe sich durch den Verlust des Erfahrungswissens viel neu erarbeiten müssen.

Die negative Stimmung im ALE Oberpfalz habe sich erst durch die Rekrutierung neuen Personals ab 2011 geändert. Die neuen Beschäftigten seien bereits mit der Perspektive des Umzugs nach Tirschenreuth eingestellt worden und hätten im Fall des neuen Ausbildungsjahrgangs bereits aus Tirschenreuth und Umgebung gestammt. Die Amtsleitung habe gezielt mehrere Lehrlinge gemeinsam in ein Sachgebiet versetzt, um eine positive Umbruchsstimmung zu generieren. In einem Gespräch wurde das Richtfest des neuen Gebäudes in Tirschenreuth sowie den Tag der offenen Tür 2014 als ein Wendepunkt der negativen Stimmung im ALE beschrieben. Die Kolleginnen und Kollegen seien ausnahmslos stolz gewesen, das ALE in Tirschenreuth zu repräsentieren. Dies sei nur von den Mängeln am neuen Amtsgebäude getrübt worden, die sich durch Wasserschäden und hohe Innentemperaturen bemerkbar machten. Zum Zeitpunkt der Interviews im Juli 2021 sollen sich alle Befragten mit der Umsiedlung „arrangiert“ haben oder seien zufrieden. Einer oder eine Beschäftigte berichtete, dass es noch vereinzelt Unmut in der Belegschaft über die Verlagerung gebe. Sonst sollen sich die Beschäftigten durch behördeninterne Aktivitäten wie Sportturniere oder den gemeinsamen Besuch der „Zoigl-Stuben“ gut verstehen, es gebe viel privaten Kontakt. In mehreren Gesprächen wurde berichtet, dass die Beschäftigten sich in Vereinen in Tirschenreuth engagierten und gut in die Gemeinschaft aufgenommen worden seien. Ein differenzierteres Stimmungsbild der Beschäftigten des ALE konnte durch die Online Befragung von 120 der 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewonnen werden. Wie in Kapitel 4.2.5 dargestellt ist, sieht heute ein Großteil der Beschäftigten die Ansiedlung des ALE in Tirschenreuth (eher) positiv, nur etwa 17 % bewerten die Ansiedlung (eher) negativ.

Mittelfristige Auswirkungen auf die Behörde (Pendelverhalten, Personalstruktur und Ausbildungsbetrieb)

In vielen Gesprächen wurde die Entscheidung, nach dem Umzug nach Tirschenreuth weiter am ALE Oberpfalz arbeiten zu wollen, als eine Frage der persönlichen Flexibilität und Lebensumstände bezeichnet. Entscheidende Faktoren hierbei seien das eigene Alter, der Familienstand sowie das Alter der Kinder, die Abhängigkeit von spezieller Infrastruktur wie Facharztpraxen sowie die Wohnsituation gewesen. So wäre beispielsweise der Umzug von Regensburg Richtung Tirschenreuth für eine junge Familie mit kleinen Kindern sehr attraktiv gewesen. Die Stadt Tirschenreuth habe gute Schulen und die verhältnismäßig niedrigeren Grundstückspreise hätten das Schaffen von Wohneigentum erst möglich gemacht. Anders habe sich die Situation für ältere Beschäftigte gestaltet, insbesondere wenn der Lebenspartner oder die Lebenspartnerin beruflich keine Möglichkeit gehabt hätten, einen Arbeitsplatz in der Region zu finden. Besonders der ursprüngliche Wohnstandort sei entscheidend gewesen: Während einige Beschäftigte bereits nördlich von Regensburg ansässig waren und somit einen kaum längeren Arbeitsweg gehabt hätten, bedeutete die Verlagerung nach Tirschenreuth für andere

eine Pendelstrecke von täglich mehr als 200 km. Die betroffenen Personen hätten dadurch kaum noch Freizeit gehabt und beispielsweise ihre Vereinstätigkeit aufgeben müssen. Die lange Fahrzeit im Auto würde darüber hinaus Lebensqualität nehmen. Die Beschäftigten des ALE Oberpfalz seien auf ihre Privatautos als Fortbewegungsmittel angewiesen. Die Behörde habe zwar Parkplätze direkt am Gebäude, der ÖPNV in Tirschenreuth sei jedoch zu vernachlässigen. Der nächste Bahnhof in Wiesau sei fußläufig nicht zu erreichen, entsprechend sei das Amt nur mit dem Auto zu erreichen. Die Distanz des Wohnortes der Beschäftigten zum Arbeitsplatz in Tirschenreuth wurde auch in der Umfrage erhoben und wird in Abschnitt 4.2.5 genauer beschrieben.

Entsprechend dieser Problemlage habe die Amtsleitung versucht, den Umzug der Behörde für die bestehenden und zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erleichtern und die Arbeit am Standort Tirschenreuth attraktiver zu gestalten. Es seien Möglichkeiten zur Telearbeit, flexiblere Arbeitszeiten, die Übernahme von zusätzlichen Fahrtkosten sowie eine Unterstützung bei der Wohnungssuche angeboten worden. So war es zu Beginn für pendelnde Beschäftigte möglich, 20 % der Arbeitszeit in Telearbeit zu leisten. Dies sei schrittweise auf 60 % Telearbeitszeit für alle Beschäftigten während der Corona-Pandemie erhöht worden, mittlerweile würden fast alle Beschäftigte dieses Arbeitszeitmodell nutzen. Die Leitungsebene soll hierfür ein Eigeninteresse gehabt haben, da auch die Führungskräfte nach dem Umzug gependelt seien. In einem anderen Gespräch wurde jedoch geäußert, dass vor der Corona Pandemie Telearbeit nur für weit entfernt wohnende Beschäftigte üblich gewesen sei. Darüber hinaus sei 2013 ein „Pendlerbus“ von Regensburg nach Tirschenreuth geschaffen worden. Während dieser zu Beginn von ca. zehn bis 15 Personen genutzt worden sei, sollen derzeit weniger als fünf Beschäftigte mit einem Minibus verkehren. Dieser solle bis zum Jahr 2023 im Einsatz sein.

Um der Reduzierung der Anzahl der Beschäftigten entgegenzuwirken, wurde eine ebenfalls hohe Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter neu eingestellt. Die Personalgewinnung aller Ämter für Ländliche Entwicklung in Bayern werde zentral organisiert. Das ALE Oberpfalz habe aufgrund der Verlagerung einen Einstellungskorridor von bis zu 50 % der Neueinstellungen in einem Zeitraum von acht Jahren zugesprochen bekommen. Dies sei entsprechend zu Lasten der anderen Ämter gegangen. Die Personalgewinnung sei vor allem in der Leitungsebene (4. Qualifikationsebene) herausfordernd gewesen. Da die Arbeit am ALE Fachwissen im Bereich des Vermessungswesens voraussetze, sei es schwierig gewesen, Vermessungs- oder Bauingenieure und -ingenieurinnen in der Region zu finden. Die Rekrutierung auf den niedrigeren Qualifikationsebenen hätte sich dagegen einfacher gestaltet. So habe es auf Ausschreibungen für Schreibkräfte dreistellige Bewerbungszahlen gegeben. Allerdings hätten sich für das verbliebene Personal aufgrund bestehenden Fachwissens auch neue Aufstiegs- und Weiterbildungschancen außerhalb des sonst eher starren Beamtenapparats ergeben. Außerdem habe es schon vor der Verlagerung Personalprobleme im überalterten Amt gegeben. Der Vorteil vom Standort Tirschenreuth gegenüber Regensburg sei, dass das ALE dort ein sehr attraktiver Arbeitgeber mit hoher Vergütung sei. Die Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern um Nachwuchskräfte sei in Regensburg vermutlich viel härter.

Um Nachwuchskräfte zu rekrutieren, habe das ALE Oberpfalz nach 20 Jahren erstmals wieder ausgebildet. Im Jahr 2012 habe der erste Ausbildungsjahrgang mit 18 Lehrlingen begonnen. Laut den Befragten kamen hierbei auf wenige Plätze mehr als 150 Bewerbungen. Bei der Auswahl der Auszubildenden sei darauf geachtet worden, dass diese aus Tirschenreuth und den umliegenden Landkreisen stammten, um den Nachwuchs nach Ausbildungsabschluss langfristig halten zu können. Das ALE Oberpfalz selbst habe bei Ausbildungsmessen, der Woche der Geodäsie in Weiden sowie dem Tag der offenen Tür geworben. In den Gesprächen schätzten die Befragten das Ausbildungsangebot als sehr attraktiv und gewinnbringend für die Region ein. Die Auszubildenden seien oft sehr heimatverbunden und hätten durch das ALE einen Ausbildungsplatz mit guter Bezahlung und Aussicht auf Übernahme in ein festes Arbeitsverhältnis. Auch, wenn der Ausbildungsstart zu Beginn schwierig gewesen sei, seien die Nachwuchskräfte nun gut untereinander vernetzt. Aus der „Einzelkämpfermentalität“ während der Anlaufschwierigkeiten in den ersten Jahrgängen sei nun ein „Netzwerk zur Wissensvermittlung“ gewachsen. Die Auszubildenden würden sich untereinander gut und teils aus Schulzeiten kennen, das ALE Oberpfalz sei mittlerweile ein bekannter Ausbilder in der Region.

Auch die Möglichkeit zu einem dualen Studium auf Bachelor- und später Masterabschluss sei etabliert worden, um die mangelnden Bewerbungen für die 3. und 4. Qualifikationsebene durch die eigene Ausbildung auszugleichen. Hierzu kooperiere das ALE mit der Ostbayerischen Technischen Hochschule Amberg-Weiden. Die OTH biete den dualen Bachelorstudiengang Geoinformatik und Landmanagement an. Der Studiengang sei 2015 im Zuge der Ansiedlung mehrerer Behörden im Nordosten Bayerns (z.B. des Landesamts für Digitalisierung, Breitband und Vermessung mit Doppelstandort in Windischeschenbach und Waldsassen) im Rahmen der Heimatstrategie initiiert worden, um den Ausbildungsbedarf im Vermessungswesen mit Studentinnen und Studenten aus der Region zu decken. Im Wintersemester 2018/19 sei der erste Jahrgang aufgenommen worden. Das ALE Oberpfalz fungiere als Ausbildungsstelle und „Innovativer LernOrt“, d.h., die Behörde habe einen Status vergleichbar zum Hochschulstandort. Am ALE Oberpfalz würden Vorlesungen gehalten und Beschäftigte eingebunden werden, um praktische Lerninhalte wie die Bedienung spezieller Software zu vermitteln. Darüber hinaus seien Beschäftigte des ALE Oberpfalz als Lehrkräfte im Studiengang engagiert und es sei ein gemeinsames Forschungsprojekt mit der OTH entstanden.

Im Zuge des Personalaufbaus habe sich die Zusammensetzung der Beschäftigten entsprechend stark verändert. So lobten mehrere der Befragten die Verjüngung des ALE Oberpfalz, die ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber den anderen Ämtern für Ländliche Entwicklung sei. Das Durchschnittsalter zum Stand Juli 2021 läge bei 40 Jahren gegenüber 54 Jahren zum Stand 2009. Auch das Geschlechterverhältnis habe sich in den traditionell männlich geprägten Berufsgruppen im ALE ausbalanciert, mittlerweile seien 44 % der Beschäftigten Frauen.⁸

Auswirkung der Umsiedlung vor Ort (Ansiedlung der Beschäftigten, wirtschaftliche Auswirkungen)

Einige Beschäftigte erzählten, im Rahmen der Ansiedlung des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth auch ihren eigenen Wohnort verlagert zu haben. Dabei wurde der direkte Vorteil für Tirschenreuth durch die Ansiedlung von Beschäftigten in der Stadt in Frage gestellt. Wie einer oder eine der Befragten berichtete, seien zum Zeitpunkt der Verlagerung nur etwa zehn Beschäftigte in die Stadt Tirschenreuth umgezogen. Vor allem aus den höheren Qualifikationsebenen seien viele der Beschäftigten in das etwa 30 km entfernte Weiden gezogen, das mit einer Bevölkerung von ca. 42.000 als nächstgrößere Stadt attraktiver sei. Den Immobilienmarkt in Tirschenreuth beschrieben die Befragten als preislich attraktiv, aber im Angebot beschränkt. Man könne sich Wohnraum durch die niedrigen Mietpreise zwar eher leisten als in einer Großstadt, es sei aber schwieriger ein passendes Objekt zu finden. Die meisten Wohnungen würden „unter der Hand“ vergeben und die verbleibende Auswahl sei gering. Dennoch hätten sich einige der Beschäftigten in der Region Wohneigentum leisten können, was sich in der Umgebung von Regensburg schwieriger gestaltet hätte. In der Umfrage am ALE Oberpfalz geben 17 % der Befragten an, derzeit in der Stadt Tirschenreuth wohnen.

Außerdem wurde von direkten Effekten auf die lokale Wirtschaft durch die gesteigerte Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen durch die Beschäftigten des ALE Oberpfalz berichtet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden in der Mittagspause in der Stadt einkaufen, etwa beim Bäcker und in Textilgeschäften. Da sich die Beschäftigten dank des guten Einkommens auch teurere Produkte leisten könnten, würde unter anderem im Bioladen einkauft. Ob der kurzen Wege würde auch der Wocheneinkauf in Tirschenreuth getätigt, auch der Baumarkt und Kfz-Werkstätten würden genutzt, selbst wenn der eigene Wohnort nicht in Tirschenreuth sei. Auch für den (Um-)Bau der neu erworbenen Eigenheime würden lokale Handwerksfirmen beschäftigt. Diese Nachfrageeffekte seien laut der Vertretung des lokalen Wirtschaftsverbandes deutlich spürbar gewesen. Alle Händlerinnen und Händler der Stadt hätten die Ansiedlung mitbekommen und positiv aufgenommen. Man merke, dass die Beschäftigten vor Ort einkaufen.

Der Tirschenreuther Bürgermeister berichtete, dass die Stadt Tirschenreuth in den letzten 20 Jahren eine deutliche Strukturverbesserung erfahren habe. Die Immobilienpreise seien gestiegen, die Arbeitslosigkeit

⁸ Das Forschungsteam verweist an dieser Stelle auf die freundliche Bereitstellung einer internen Personalstatistik durch den Personalrat des ALE Oberpfalz.

sei gesunken und es gäbe neue Zuzüge. Das ALE Oberpfalz sei ein Baustein in diesem Mosaik der positiven wirtschaftlichen Entwicklung gewesen, der Synergieeffekte freigesetzt habe, für die positive Entwicklung aber nicht allein verantwortlich sei. Die Ansiedlung habe mit dem Zuzug einiger Firmen zu einem „hochqualitativen Arbeitsplatzangebot mit guten Verdienstmöglichkeiten“ beigetragen. Während Tirschenreuth in den 90er Jahren noch das Armenhaus der Region gewesen sei, habe es sich mittlerweile zur Boom-Region entwickelt. Die Ansiedlung des ALE mit einem Neubau auf dem alten Bahnhofsgelände habe auch städtebauliche Aspekte gehabt. Mittlerweile befänden sich die Polizeiinspektion und eine Bank in unmittelbarer Nachbarschaft, die Stadtverwaltung habe 150 Mio. € in die Stadtsanierung investiert. Auch die Beschäftigten sollen sich laut des Bürgermeisters mit Tirschenreuth angefreundet haben, die Lebenspartnerinnen und Lebenspartner hätten ebenfalls Arbeit in Tirschenreuth gefunden. Das ALE Oberpfalz sei mittlerweile eine Behörde „aus, in und um Tirschenreuth“.

Über die Signalwirkung der Ansiedlung für die ländliche Region wurde von den Befragten verschiedentlich geurteilt. In einem der Gespräche wurde die Ansiedlung als großer Vorteil für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Region genannt, dies zeige sich in der hohen Anzahl an Bewerbungen. Auch wurde betont, dass das ALE Oberpfalz in der Region als Arbeitgeber gemeinhin bekannt sei. In einem anderen Gespräch wurde jedoch vermutet, dass die Bekanntheit des ALE Oberpfalz eher durch die negative mediale Berichterstattung zu den Mängeln am Gebäude entstanden sei. In der Presse sei vom „teuren Beamenschweiß“ berichtet worden, dies sei sogar im örtlichen Faschingszug thematisiert worden. Ein oder eine andere Befragte sah in der Ansiedlung eine starke Signalwirkung für die Region, was schon durch das auffallende neue Gebäude sichtbar sei. Dies sei ein Zeichen für die lokale Bevölkerung: „Hier tut sich was, hier bleibe ich“. In einem weiteren Gespräch wurde die Ansiedlung als persönlicher Erfolg des Bürgermeisters gewertet, aber explizit nicht als politisches Signal der Landesregierung für die Stärkung der Region verstanden.

Der Bürgermeister selbst bezeichnete die Ansiedlung des ALE Oberpfalz als „Startschuss für die großen Behördenverlagerungen in Bayern“. Die erfolgreiche Umsetzung habe eine Vorbildwirkung für andere Ansiedlungen in der Region gehabt, etwa in Weiden, Waldsassen und Windischeschenbach. In einem weiteren Gespräch wurde von der für das Jahr 2025 Verlagerung des ALE Oberbayern von München nach Mühldorf berichtet. Auch hier würde das Personal fliehen, der ebenfalls zunächst unbekanntes Verlagerungszeitpunkt habe wie ein „Dammoklesschwert“ über den Beschäftigten gehangen. Aus dem Beispiel Tirschenreuth habe man aber gelernt, dass eine flexible Übergangszeit nötig sei und die Beschäftigten nicht zum Umzug gezwungen werden sollten.

Fazit und Erkenntnisse

Die allgemeine Bewertung der Ansiedlung wurde von den Befragten differenziert und größtenteils positiv vorgenommen. In einem Gespräch wurde die Ansiedlung als klare Aufwertung für den Standort Tirschenreuth, jedoch als interne Abwertung der Behörde beschrieben. Aus allen Gesprächen ging hervor, dass die Verlagerung anstrengend, belastend und einschneidend für die Beschäftigten des ALE Oberpfalz war. Die Arbeit der Behörde habe über viele Jahre unter dem drastischen Personalumbau und dem daraus resultierenden Wissensverlust gelitten. Eine oder einer der Befragten nannte eine flexible Übergangszeit mit einem freiwilligen Umzug der Beschäftigten als notwendige Voraussetzungen für eine Verlagerung. In einem anderen Gespräch wurde gefordert, dass eine Entscheidung zur Umsiedlung zügig getroffen werden und die Verlagerung schnell danach erfolgen müsse. Außerdem sei zu prüfen, welche Behörden für eine Verlagerung geeignet seien. Hierbei sei die Frage der Personalgewinnung entscheidend. Auch sei es von Vorteil, wenn eine Behörde standortunabhängig arbeiten könne, das ALE Oberpfalz sei mit der ständigen Kommunikation im Außendienst wenig geeignet gewesen.

Positiv wurde der langfristige Effekt auf die Personalstruktur und Arbeitsweise hervorgehoben. Durch die Ansiedlung habe sich das ALE Oberpfalz zu einer jungen Behörde mit diversem Personal entwickelt, die Beschäftigten seien motiviert und die Hierarchien flach. Der neue Arbeitsplatz sei modern, mit einer guten Parkplatzsituation und einem flexiblen Arbeitsplatzmodell. Auch auf individueller Ebene hätten sich für die verbliebenen

Beschäftigten, so es die persönliche Flexibilität erlaube, und für die neu Beschäftigten positive Effekte ergeben. Hierbei wurde vor allem die Schaffung von Wohneigentum als Möglichkeit für die mit umgezogenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genannt. In einem Gespräch bezeichnete einer oder eine der Befragten, der oder die selbst aus der Oberpfalz stammt, die Ansiedlung des ALE Oberpfalz durch die zusätzlichen Arbeitsplätze als sehr gewinnbringend für die Region. In einem anderen Gespräch wurde die Ansiedlung aus persönlicher Sicht als sehr positiv empfunden, aus dienstlicher Sicht gebe es allerdings „noch Baustellen“. Wie aus Abbildung 5 hervorgeht, bewertet ein Großteil der aktuell Beschäftigten die Ansiedlung positiv.

Aus den Gesprächen gingen auch die bedeutsame Rolle der politischen Entscheidungsfindung und der beteiligten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger hervor. Ein Großteil der negativen Effekte auf die Beschäftigten ist der langen Phase der Unsicherheit sowohl bezüglich des Zeitpunkts als auch des Standorts der Ansiedlung zuzuschreiben. Im Fazit sollte eine Entscheidung zur Verlagerung schnell getroffen und transparent kommuniziert werden. Auch mit Blick auf eine schrittweise Umsiedlung mit der Arbeit an zwei Standorten ist eine Ansiedlung einer neu geschaffenen Behörde oder Abteilung der Verlagerung einer bestehenden Behörde vorzuziehen, wie auch der Vergleich mit der Fallstudie Weißwasser deutlich macht. Die engagierte Begleitung der Verlagerung durch die Leitungsebene der Behörde sowie das Engagement des Tirschenreuther Bürgermeisters sind als Erfolgsfaktoren zu werten. Besonders Regelungen zu flexiblen Arbeitszeitmodellen im Falle einer Verlagerung können als Vorbild gesehen werden. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist enge Verzahnung des Amtes mit einer nahen Hochschule, die regionale und hochqualitative Ausbildungsplätze schafft. Dies wirft im Besonderen ein Schlaglicht auf mögliche Chancen und Synergieeffekte einer koordinierten Politik der Behördenansiedlung, als die die Heimatstrategie der bayerischen Staatsregierung in Kapitel 4.3.3 genauer beleuchtet wird.

4.2.5 Auswertung der Umfrage

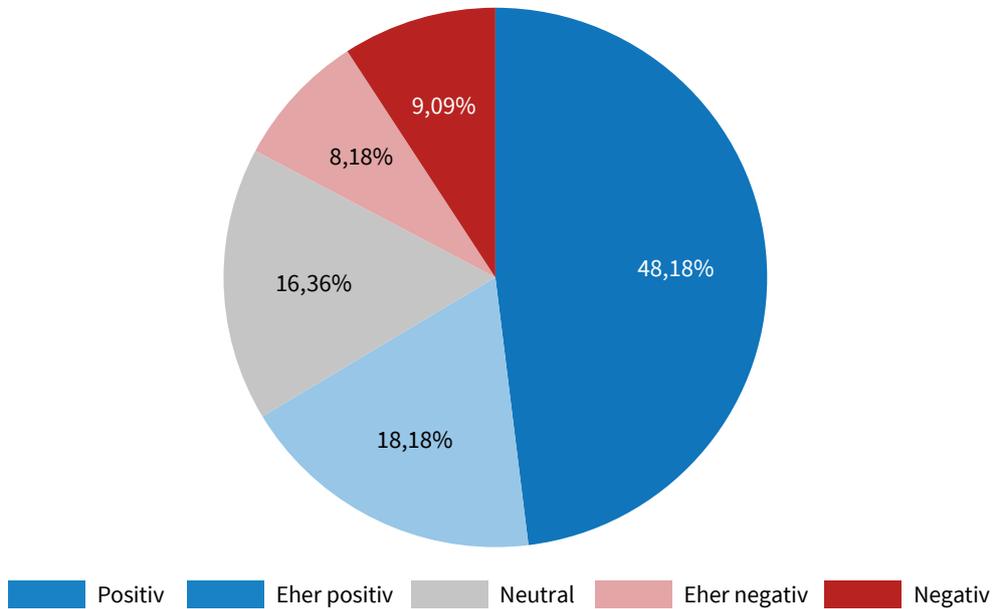
Um die Erkenntnisse aus den Interviews mit Beschäftigten des ALE Oberpfalz verallgemeinern zu können, wurde im Nachgang der Gespräche mit freundlicher Unterstützung der Behördenleitung eine Umfrage unter allen Beschäftigten durchgeführt. Die Umfrage wurde online mit der Umfragesoftware Qualtrics durchgeführt, der Fragenkatalog ist im Anhang zu finden. Von zum Zeitpunkt der Umfrage 148 Beschäftigten des ALE Oberpfalz nahmen 120 Beschäftigte (81 %) an der Umfrage teil, 110 Beschäftigte (74 %) füllten die Umfrage aus. Die Antworten spiegeln somit die Meinung eines Großteils der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Sommer 2021 wider.

Abbildung 5 zeigt die allgemeine Bewertung der Ansiedlung des ALE in Tirschenreuth. Zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage (66 %) bewerten die Ansiedlung als positiv und eher positiv, während 17 % die Ansiedlung als negativ oder eher negativ erachten. Diese allgemein positive Bewertung bestätigt den Eindruck aus den Interviews, dass ein Großteil der Beschäftigten acht Jahre nach der Verlagerung mit der Ansiedlung zufrieden ist.

Dieses positive Meinungsbild kann durch die Differenzierung nach Beschäftigungsbeginn in Abbildung 6 genauer evaluiert werden. Das linke Kreisdiagramm zeigt die Antworten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die vor 2013 in die Beschäftigung am ALE Oberpfalz eintraten. Das rechte Diagramm zeigt die Antworten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die seit dem Ansiedlungsjahr 2013 ins ALE Oberpfalz eingetreten sind. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die bereits vor der Verlagerung am ALE Oberpfalz gearbeitet haben, ist die Bewertung der Ansiedlung verschiedentlich. Fast die Hälfte (49 %) sieht die Ansiedlung (eher) positiv. Ein Drittel (33 %) sieht die Ansiedlung jedoch (eher) negativ. Im Gegensatz dazu bewerten erst seit dem Ansiedlungsjahr beschäftigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Ansiedlung größtenteils positiv (69 %), eher positiv (17 %), oder neutral (15 %). Die Ergebnisse in Abbildung 6 verdeutlichen die Aussagen in den Gesprächen, dass sich die Verlagerung negativ auf die alten Beschäftigten ausgewirkt hat, von den neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jedoch positiv aufgenommen wurde.

Abbildung 5
Großräumige Lage, Behördenstandorte der Fallstudien

Wie würden Sie die Ansiedlung des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth allgemein bewerten?



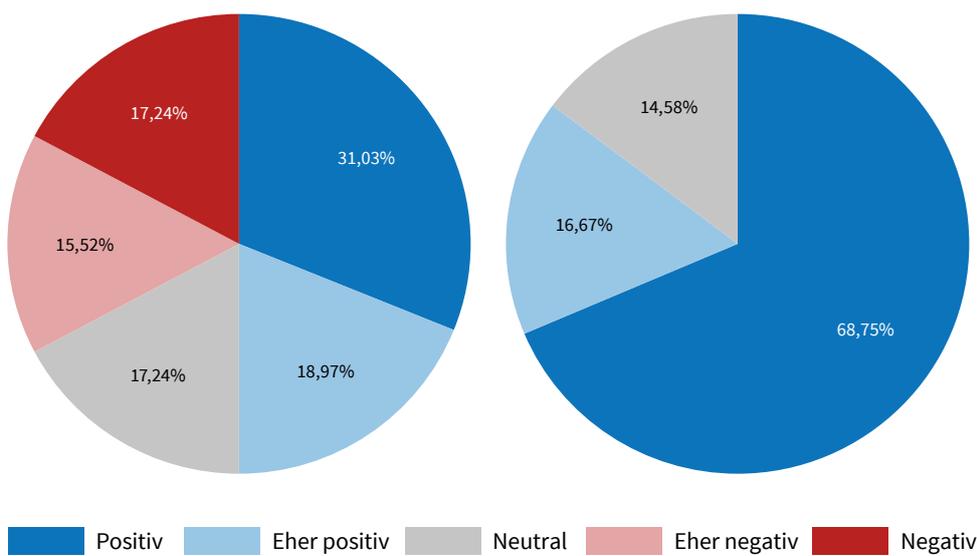
Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des ALE Oberpfalz, N=110

Abbildung 6
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung nach Beschäftigungsbeginn (ALE)

Wie würden Sie die Ansiedlung des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth allgemein bewerten?

Beschäftigt vor 2013

Beschäftigt seit 2013

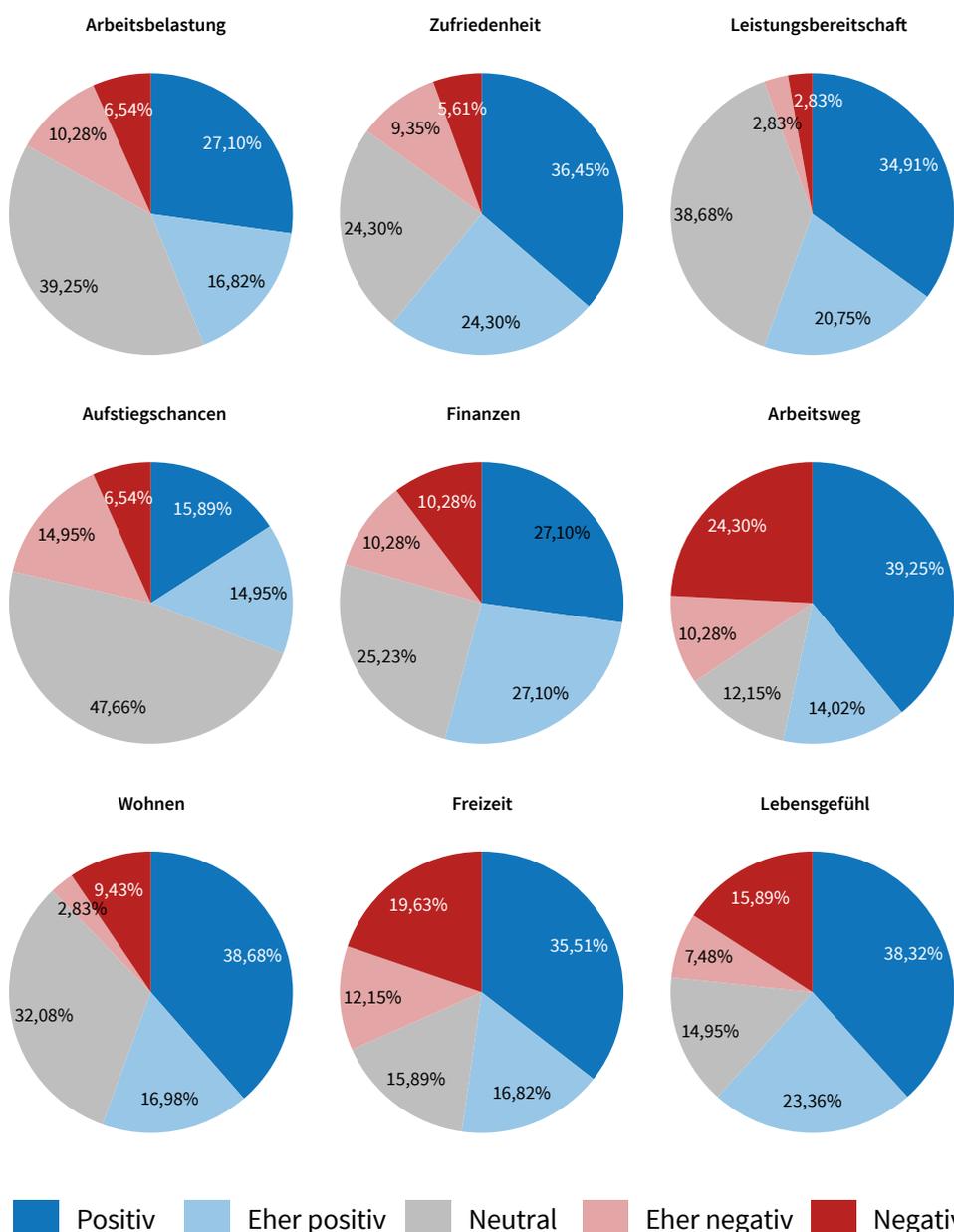


Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des ALE Oberpfalz, N=110

Abbildung 7 zeigt, wie sich die Ansiedlung auf die verschiedenen Lebensbereiche (Arbeitsbelastung, Zufriedenheit, Leistungsbereitschaft, Aufstiegschancen, Finanzen, Arbeitsweg, Wohnen, Freizeit, Lebensgefühl) der Beschäftigten ausgewirkt hat. Auch hier gibt ein Großteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage an, dass die Ansiedlung (eher) positive Auswirkungen gehabt habe. Ausnahmen sind hierbei die Bereiche Arbeitsbelastung und Aufstiegschancen, zu denen sich ein substantieller Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (39 % und 48 %) neutral positioniert. Auf der anderen Seite werden die Ansiedlung für die Bereiche Arbeitsweg und Freizeit am schlechtesten bewertet, hier sehen jeweils 35 % und 32 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine (eher) negative Auswirkung.

Abbildung 7
Bewertung der Auswirkung auf verschiedene Lebensbereiche (ALE)

Wie hat sich die Ansiedlung des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth auf Ihre persönlichen Lebensbereiche ausgewirkt?



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des ALE Oberpfalz, N=110

Ebenfalls lohnend ist eine differenzierte Betrachtung der Angaben zu verschiedenen Lebensbereichen nach Beschäftigungsbeginn, siehe Abbildung 8. Ähnlich zu Abbildung 7 sind die Antworten von seit dem Verlagerungsjahr Beschäftigten die Ansiedlung größtenteils (eher) positiv. Eine Ausnahme ist der Bereich Aufstiegschancen, bei dem 16 % der neu beschäftigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Ansiedlung (eher) negativ sehen und 46 % neutral positioniert sind. Das Stimmungsbild der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die vor der Verlagerung ins ALE Oberpfalz eintraten, fällt schlechter aus. Fast ein Drittel (29 %) gibt an, dass sich die Ansiedlung (eher) negativ auf ihre Arbeitsbelastung ausgewirkt hat, ein Viertel (25 %) sieht (eher) negative Auswirkungen auf ihre Aufstiegschancen. Dies hat sich jedoch kaum auf die Leistungsbereitschaft übertragen, bei der nur 9 % (eher) negative Effekte sehen. In den Bereichen Arbeitsbelastung, Aufstiegschancen, Finanzen und Lebensgefühl halten sich (eher) positive und (eher) negative Bewertungen die Waage. So geben beispielsweise jeweils 37 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (eher) negative Auswirkungen und (eher) positive Auswirkungen auf ihre persönlichen Finanzen an. Die deutlichsten negativen Auswirkungen werden auf den Arbeitsweg und die Freizeit gesehen. In beiden Bereichen sieht über die Hälfte der vor dem Umzug beschäftigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Auswirkung der Ansiedlung (eher) negativ. Dies spiegelt die Aussagen der Beschäftigten in den Interviews, die von langen Pendelstrecken nach Tirschenreuth berichteten.

In Abbildung 9 wird die geographische Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Umfrage am ALE Oberpfalz nach Wohnort dargestellt. Die Abbildung bezieht sich auf die in der Befragung angegebene Postleitzahl des Wohnorts der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. 103 der Teilnehmerinnen und Teilnehmern machten Angaben zum Wohnort. Alle Wohnortsangaben bezogen sich auf Postleitzahlen innerhalb der Oberpfalz (mit schwarzer Umrandung gekennzeichnet). Die räumliche Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer konzentriert sich in Tirschenreuth, 17 % gaben an, in der Stadt selbst zu wohnen (dunkelrote Einfärbung). Des Weiteren wohnen viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der nahe gelegenen Stadt Weiden und der Gemeinde Bärnau (leuchtend rote Einfärbung). Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind im südlichen Teil des Regierungsbezirks wohnhaft und haben somit längere Pendelstrecken nach Tirschenreuth.

Abbildung 10 ermöglicht eine genauere Betrachtung der geographischen Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Beschäftigungsbeginn. Die linke Karte visualisiert die räumliche Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die schon vor der Ansiedlung am ALE Oberpfalz tätig waren; die rechte Karte bezieht sich auf die Wohnorte der nach der Verlagerung eingestellten Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die Karten in Abbildung 10 verdeutlichen, dass nach der Verlagerung eingestellte Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage am ALE Oberpfalz in größerer Nähe zum Behördenstandort wohnen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die schon vor der Verlagerung am ALE Oberpfalz beschäftigt waren, haben ihren persönlichen Wohnort nur teilweise Richtung Tirschenreuth verlegt; einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer wohnen auch acht Jahre nach der Verlagerung nahe des alten Behördenstandortes Regensburg.

Diese Heterogenität in der geographischen Verteilung zeigt sich auch in der durchschnittlichen Entfernung des Wohnorts vom Behördenstandort Tirschenreuth. Durchschnittlich wohnen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage am ALE Oberpfalz 33,6 km von Tirschenreuth entfernt (ca. 26 Minuten Fahrtzeit).⁹ Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die schon vor der Verlagerung angestellt waren, haben durchschnittlich eine Entfernung von 44,7 km zum Arbeitsplatz (ca. 42 Minuten Fahrtzeit). Dahingegen wohnen seit der Verlagerung eingestellte Teilnehmerinnen und Teilnehmer durchschnittlich nur 20,0 km entfernt von Tirschenreuth (ca. 17 Minuten Fahrtzeit).

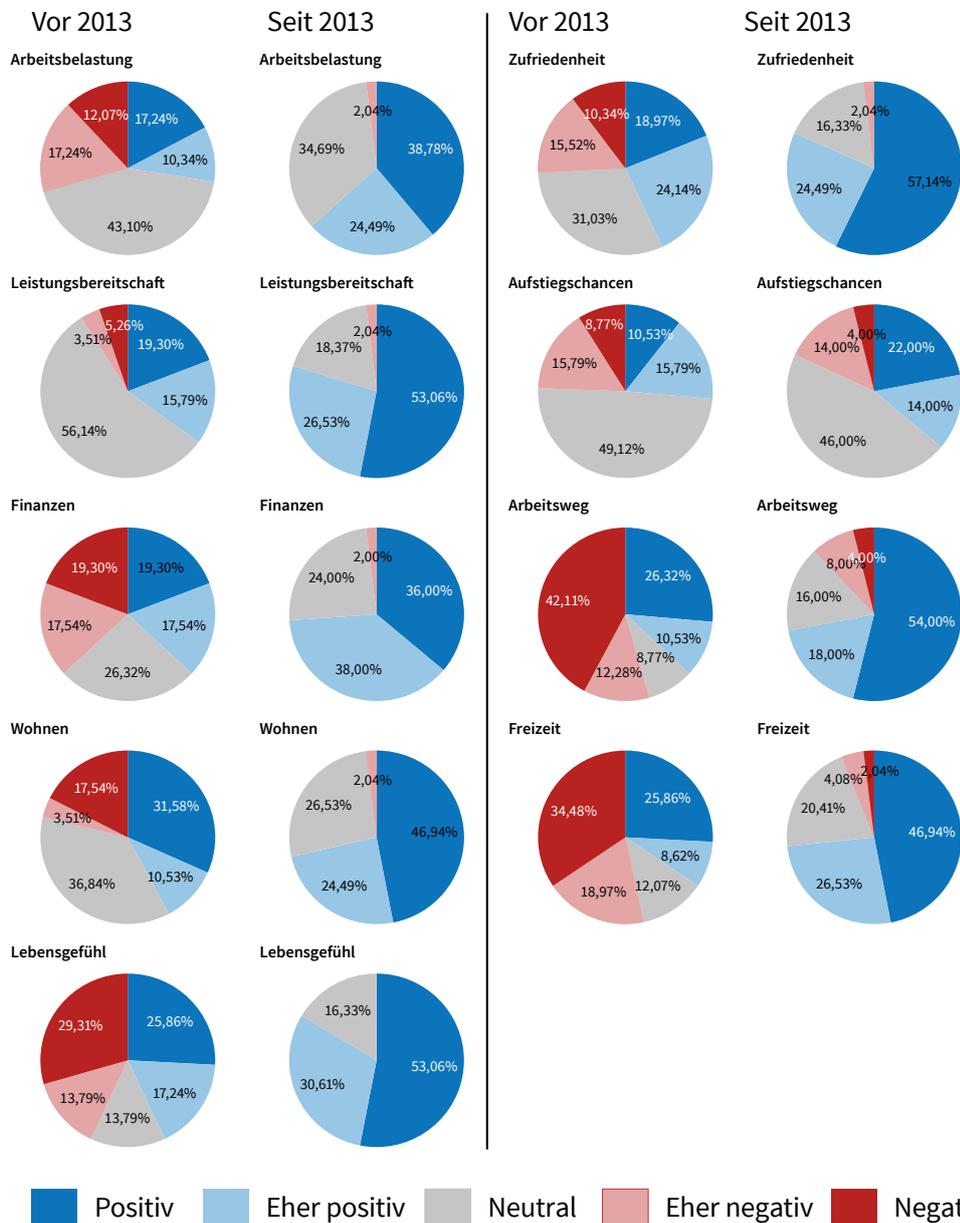
Darüber hinaus wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Umfrage nach ihrem Heimatort gefragt. 89 % der nach der Verlagerung am ALE Oberpfalz beschäftigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer gaben die Oberpfalz als ihren Heimatort an, 34 % stammen aus dem Landkreis Tirschenreuth.

⁹ Die Entfernung wurde als die Distanz der Mittelpunkt des jeweiligen PLZ-Gebiets vom Mittelpunkt des PLZ-Gebiets des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth berechnet. Dies spiegelt die durchschnittliche Entfernung in der Luftlinie (!) zwischen den einzelnen Beschäftigten und der Behörde. Zur Angabe einer durchschnittlichen Fahrtzeit wurden die Fahrtzeit von Wohnorten, die der durchschnittlichen Entfernung der Beschäftigten vom Behördenstandort entsprechen, verwendet.

Abbildung 8

Bewertung der Auswirkung auf versch. Lebensbereiche nach Beschäftigungsbeginn (ALE)

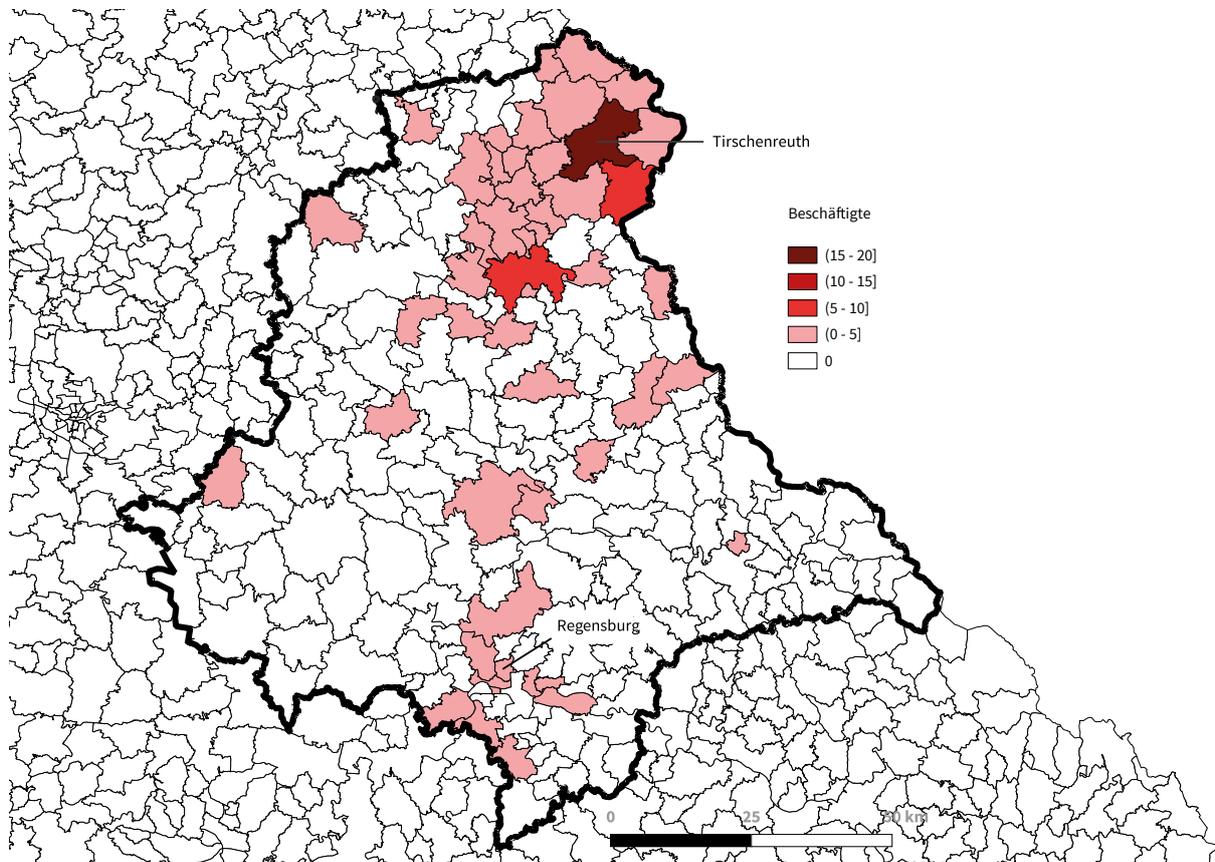
Wie hat sich die Ansiedlung des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth auf Ihre persönlichen Lebensbereiche ausgewirkt?



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des ALE Oberpfalz, N=110

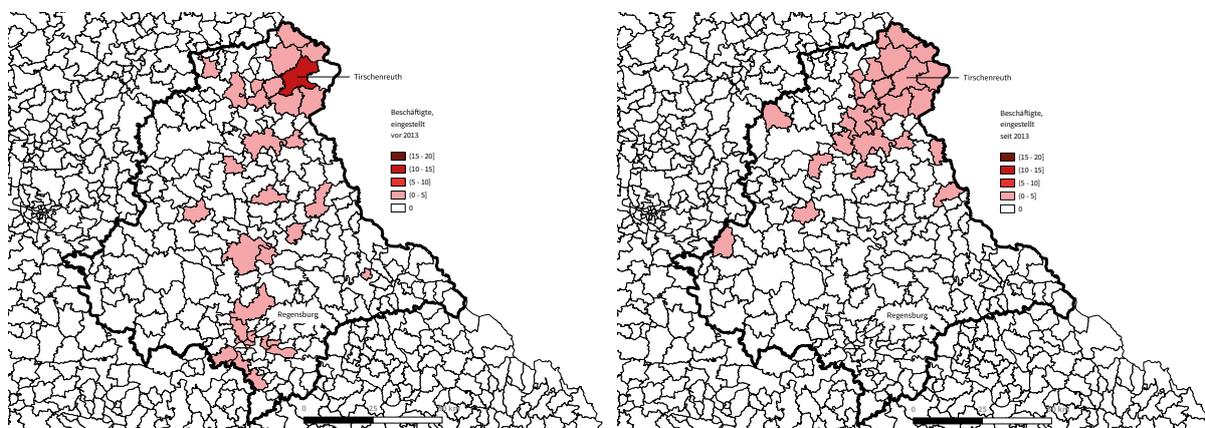
Die Ergebnisse der Umfrage unter den Beschäftigten bestätigen den Eindruck aus den teilstrukturierten Interviews. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage, die die Verlagerung nach Tirschenreuth begleitet haben, sehen die Ansiedlung negativer als die neuer beschäftigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Sie bewerten die Ansiedlung besonders negativ aufgrund der Auswirkungen auf Arbeitsweg und Freizeit. Dies spiegelt sich in der geographischen Verteilung des Wohnorts dieser Gruppe wider. Die schon vor der Verlagerung beschäftigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer wohnen teils auch acht Jahre nach der Verlagerung nahe des ehemaligen Behördenstandorts und haben ca. doppelt so lange Pendelstrecken (1,5 Stunden täglich) wie neuer ein

Abbildung 9
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort (ALE)



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Digitale Geodaten: Open Street Map, Stand: 07.11.2020. Angaben zum Wohnort: Online Befragung der Beschäftigten des ALE Oberpfalz, N=110

Abbildung 10
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort und Beschäftigungsbeginn (ALE)



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Digitale Geodaten: Open Street Map, Stand: 07.11.2020. Angaben zum Wohnort: Online Befragung der Beschäftigten des ALE Oberpfalz, N=110

gestellte Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nach der Verlagerung angestellt wurden, sehen diese hingegen sehr positiv und stammen größtenteils aus der Region. Insgesamt fällt die Einschätzung der Ansiedlung durch die aktuell Beschäftigten sehr positiv aus.

4.3 Fallstudie: Amt für Ländliche Entwicklung Oberbayern

Das ALE Oberbayern wurde im Nachgang der Interviews am ALE Oberpfalz als weiterführende Fallstudie ausgewählt. Beide Ämter für Ländliche Entwicklung sind dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) nachgeordnet und arbeiten besonders auf der Leitungsebene zusammen. In der Fallstudie wird ein besonderer Fokus auf den Vergleich der Verlagerung des ALE Oberbayern mit dem ALE Oberpfalz gelegt. Während das ALE Oberpfalz als Ausweichreaktion aufgrund einer anderen Behördenansiedlung verlagert wurde, ist die Verlagerung des ALE Oberbayern Teil einer konzipierten Welle von Behördenneansiedlungen im Rahmen der bayerischen Heimatstrategie. Dieser Vergleich zweier Behörden mit gleicher Struktur und gleichem Aufgabenfeld ermöglicht eine genauere Analyse der Erfolgsfaktoren und Lerneffekte zum Prozess einer Verlagerung innerhalb eines Ressorts und im Zuständigkeitsbereich der Bayerischen Staatsregierung.

4.3.1 Die Stadt Mühldorf am Inn

Die Stadt Mühldorf am Inn liegt etwa 80 km östlich von München am Rande des Regierungsbezirks Oberbayern.¹⁰ Mühldorf am Inn ist eine Kreisstadt des gleichnamigen Landkreises, welcher im weiteren Sinne zum Randgebiet der Metropolregion München gezählt wird. Sowohl durch die Autobahn A94 als auch durch eine Bahnverbindung (RB 40) ist die Stadt direkt an München angebunden und innerhalb einer Stunde Fahrtzeit erreichbar. Die Lage wird als peripher eingestuft und die Besiedlungsstruktur als überwiegend städtisch (BBSR 2021). Mühldorf am Inn liegt im sogenannten „Bayerischen Chemiedreieck“, in dem eine Vielzahl an Unternehmen der chemischen Industrie circa 25.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Größter Arbeitgeber der Stadt ist die ODU GmbH & Co. KG, ein internationaler Anbieter von Steckverbindingssystemen, die in Mühldorf am Inn ihren Hauptsitz hat (Mühldorf am Inn 2021).

Mit Ausnahme des Jahres 2011 ist die Bevölkerung Mühldorfs in den letzten Jahren stetig gewachsen. Während 2008 noch 17.654 Einwohnerinnen und Einwohnern in Mühldorf gemeldet waren, betrug diese Zahl im Jahr 2019 bereits 20.779. Dieser Bevölkerungszuwachs ist relativ gleichmäßig auf alle Altersgruppen verteilt, jedoch verzeichnete die Stadt einen Anstieg von ca. 13,1 % auf 14,5 % im Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen.

Im Jahr 2020 waren 13.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Stadt gemeldet, etwa 47 % mehr als im Jahr 2008. Die Arbeitslosigkeit des Landkreises betrug im gleichen Jahr 3,7 % und lag damit nur knapp über dem bayerischen Durchschnitt von 3,6 %. Der Pendlersaldo stieg im gleichen Zeitraum von ca. 2.600 auf 3.800, die Stadt verzeichnet also einen steigenden Überschuss an Einpendlerinnen und Einpendlern. Die Zahl der Arbeitslosen entwickelt sich seit Jahren rückläufig und fiel zwischen 2008 und 2019 um etwa 28 % auf eine Gesamtzahl von 432. Allerdings stieg diese Zahl im Jahr 2020 wieder auf 543 an – vermutlich im Zusammenhang mit der Corona-Krise.

Auch die Steuereinnahmen der Stadt Mühldorf am Inn entwickelten sich in den letzten Jahren positiv. Nach Rückgängen zwischen den Jahren 2008 und 2011 stieg der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer zwischen 2008 und 2019 von 428 € auf 611 € pro Kopf. Im gleichen Zeitraum verdoppelten sich die Gewerbesteuererinnahmen der Stadt und betrugen im Jahr 2019 ca. 927 € pro Kopf. Das Pro-Kopf-BIP des Landkreises Mühldorf folgt ebenfalls einem positiven Trend und ist seit dem Jahr 1992 um 98 % gestiegen. Im Jahr 2019

¹⁰ Die in diesem Kapitel beschriebenen ökonomischen und soziodemografischen Kennzahlen basieren auf Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie dem Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“. Eine detaillierte Auflistung der verwendeten Zeitreihen befindet sich im Literaturverzeichnis.

betrug das Pro-Kopf-BIP des Landkreises ca. 35.500 € und lag somit deutlich unterhalb des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIPs der Region Oberbayern von ca. 60.300 €.

4.3.2 Das Amt für Ländliche Entwicklung Oberbayern

Das ALE Oberbayern ist dem StMELF nachgeordnet und eine Schwesterbehörde des ALE Oberpfalz, das in Kapitel 4.2 vorgestellt wird. Auch am ALE Oberbayern werden zur Stärkung des ländlichen Raums im Regierungsbezirk Oberbayern Flurneuerung, Dorferneuerung, Ländlicher Straßen- und Wegebau und interkommunale Zusammenarbeit organisiert, begleitet und finanziert. Die rund 140 Beschäftigten betreuen über 360 Projekte in mehr als 250 Gemeinden. Am derzeitigen Standort des ALE Oberbayern in München ist außerdem der Bereich Zentrale Aufgaben angesiedelt, der für zentrale Fachaufgaben der Verwaltung zuständig ist. Der Bereich Zentrale Aufgaben wird nicht nach Mühldorf verlegt.

4.3.3 Behördenverlagerung von München nach Mühldorf am Inn

Das ALE Oberbayern soll im Jahr 2025 im Rahmen der Heimatstrategie des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat (BStMFH) vom derzeitigen Standort in München nach Mühldorf am Inn verlagert werden. Die im Jahr 2014 initiierte Heimatstrategie stützt sich neben Behördenverlagerungen auf vier weitere Säulen: Den kommunalen Finanzausgleich, Breitbandausbau und E-Government, die Nordbayern-Initiative und Strukturentwicklungsmaßnahmen. Die Verlagerung des ALE Oberbayern ist Teil des im Jahr 2015 aufgelegten Konzepts „Regionalisierung von Verwaltung“ (BStMFLH 2015). Das Konzept definiert die Verlagerung von über 50 Behörden mit 3.155 Personen, die in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren verlagert werden sollen. Es folgten im Jahr 2016 das Konzept „Chancen im ganzen Land“ mit der Verlagerung von 500 Arbeitsplätzen nach Mittelfranken und Niederbayern, sowie im Jahr 2020 die zweite Stufe der Behördenverlagerungen, die rund 3.070 Personen betrifft (2.670 Beschäftigte und 400 Studierende). So sollen im Rahmen der Heimatstrategie bis 2030 rund 6.725 Arbeits- und Studienplätze in den ländlichen Raum verlagert werden. Laut Angaben des BStMFH sind zum Stand März 2021 bereits die Hälfte der Stellen aus den Konzepten von 2015 und 2016 verlagert (BStMFH 2021b).

Bei der Umsetzung der Heimatstrategie soll ein besonderer Fokus auf die Sozialverträglichkeit der Verlagerung für die Beschäftigten gelegt werden. Das öffentlich verfügbare Personalrahmenkonzept (BStMFH 2021c) stellt daher ein Paket von Maßnahmen vor, die die Verlagerung für Behörden und Beschäftigte erleichtern sollen. Dies soll auf dem Prinzip des Einvernehmens beruhen. So sollen einerseits Beschäftigte beim Wechsel in nicht zu verlagernde Behörden durch die interne Ausschreibung freier Stellen oder beim Wechsel in die Privatwirtschaft unterstützt werden. Andererseits wird den von der Verlagerung betroffenen Beschäftigten eine einmalige Mobilitätsprämie in Höhe 3.000 € brutto sowie Umzugs- und Reisekostenerstattung gewährt. Ihnen werden außerdem nicht-monetäre Anreize wie Möglichkeiten zur Zusatzqualifizierung, Unterstützung bei der Wohnungssuche und eine voraussetzungsfreie Telearbeit geboten.

Zum Zeitpunkt der Interviews mit den Beschäftigten des ALE Oberbayern stand die Verlagerung in vier Jahren an. Das Amt befand sich in einer Phase der Personalumstrukturierung, während der Neubau am Standort Mühldorf zeitnah vom Staatlichen Bauamt Rosenheim ausgeschrieben werden sollte.

4.3.4 Auswertung der teilstrukturierten Interviews

Um die anstehende Verlagerung des ALE Oberbayern nach Mühldorf am Inn genauer zu untersuchen, wurden sechs teilstrukturierte Interviews mit Beschäftigten geführt. Interviewpartnerinnen und -partner waren Beschäftigte der oberen und mittleren Leitungsebene, Angehörigen des Personalrats, einfache Beschäftigte, und Beschäftigte in Ausbildung. Die Interviews wurden im Oktober 2021 per Videotelefonat geführt und dauerten zwischen 60 und 75 Minuten.

Verlagerungsprozess und Standortwahl

Die Entscheidung zur Verlagerung des ALE Oberpfalz von München nach Mühldorf am Inn wurde laut den Befragten durch den Kabinettsbeschluss der Staatsregierung im März 2015 verkündet, weder die Behördenleitung noch das Ministerium sei im Vorhinein informiert oder konsultiert worden. Die Verlagerung des ALE Oberbayern und der anderen im Zuge der Heimatstrategie zu verlagernden Behörden sei den Beschäftigten zum gleichen Zeitpunkt wie der Öffentlichkeit mitgeteilt worden. Durch die direkt folgende Ankündigung der Verlagerung in einer Personalversammlung könne über die Information der Beschäftigten aber nichts Negatives gesagt werden. Darüber hinaus sei nach Angaben der Amtsleitung das Ziel, das ALE Oberbayern innerhalb von zehn Jahren zu verlagern, von Beginn an klar kommuniziert worden. Laut anderen Angaben habe die Zeitplanung aber unter einigen Beschäftigten zu Unsicherheiten geführt. Bis vor kurzem sei unklar gewesen, ob erst im Jahr 2025 oder möglicherweise zu einem früheren Zeitpunkt verlagert werden würde.

Die Kommunikation der Verlagerung bezüglich des Standorts und des Zeitpunkts sei im Vergleich zur Fallstudie ALE Oberpfalz transparenter erfolgt und somit positiv zu bewerten. Einige der Befragten äußerten die Vermutung, dass die Staatsregierung aus dem Fall Tirschenreuth bezüglich des Verlagerungszeitraums und des Personalkonzepts gelernt habe. Die Beschäftigten des ALE Oberpfalz hätten durch zahlreiche Negativschlagzeilen, Beschwerden und Landtagsanfragen dafür gesorgt, dass in der Heimatstrategie ein Zeitraum von zehn Jahren festgesetzt wurde. Im Gegensatz zum ALE Oberpfalz, bei dessen Verlagerung es eine Versetzungssperre gegeben habe und nur auf Grundlage der bestehenden Verwaltungsvorschriften gehandelt worden sei, sei das Personalrahmenkonzept der Heimatstrategie mit einem Fokus auf der Sozialverträglichkeit zu begrüßen. Allerdings wurde auch bemängelt, dass das Personalrahmenkonzept auch nicht viel mehr als eine Zusammenfassung des öffentlichen Dienstrechts zuzüglich der Mobilitätsprämie sei. Generell sei zu befürworten, dass Beschäftigte, die schon vor 2015 am ALE Oberbayern beschäftigt waren, im Falle einer gewünschten Versetzung bei dieser unterstützt würden

Zu den Gründen der Verlagerung des ALE Oberbayern nach Mühldorf am Inn wurden in den Interviews verschiedene Angaben gemacht. Das Ansinnen der Staatsregierung sei gewesen, den ländlichen Raum durch Behördenverlagerung zu stärken. Warum die Wahl innerhalb des StMELF auf das ALE Oberbayern gefallen sei, ist den Befragten nicht bekannt. Es wird vermutet, dass das ALE Oberbayern sich als größere Behörde im Ballungsraum München zur Verlagerung angeboten habe, außerdem könne es nahegelegen haben, eine Behörde zur ländlichen Entwicklung in den ländlichen Raum zu verlegen. Die Sinnhaftigkeit der Standortwahl wurde jedoch in mehreren Gesprächen angezweifelt. Die Befragten sehen Mühldorf am Inn nicht als Region mit Förderbedarf an, es gebe dort explodierende Immobilienpreise und ausreichend Arbeitsplätze. Vielmehr habe der damalige Leiter der Staatskanzlei die Verlagerung einer Behörde in seinen Wahlkreis durchgesetzt. Darüber hinaus gebe es genau wie im Falle der Verlagerung des ALE Oberpfalz das Problem der Positionierung innerhalb des Dienstbezirks. Wie Tirschenreuth liege Mühldorf am äußersten Rand des Regierungsbezirks. Durch die Notwendigkeit der Arbeit im ländlichen Raum im Außendienst ergäben sich wie am ALE Oberpfalz lange Fahrtstrecken, der kürzeste Weg führe fast immer über München. Die Außentermine erfordern laut den Beschäftigten damit teils bis zu vier Stunden Fahrtzeit, „anstatt derer man effektiv arbeiten könnte“. Besonders Abendveranstaltungen würden durch die Verlagerung Übernachtungen erfordern. Aufgrund des Außendienstes sei die Verlagerung für das Tätigungsfeld der Behörde „die größte Katastrophe“.

Kurzfristige Auswirkungen auf die Behörde (Arbeitsmoral, Personalverlust, Wissensverlust)

Ähnlich wie im Fall des ALE Oberpfalz berichteten die Beschäftigten des ALE Oberbayern von der Bekanntgabe der Verlagerung als „Schock“. Die Kolleginnen und Kollegen hätten sich geärgert, dass ihre Behörde von der Verlagerung betroffen ist und man habe sich vom Ministerium „verraten“ gefühlt. In einigen Gesprächen wurde die Erschütterung als ähnlich gravierend wie im ALE Oberpfalz eingeschätzt, andere Befragte stufte die Betroffenheit als geringer ein. Die Reaktion der Beschäftigten sei zwar emotional gewesen, aber durch den bekanntermaßen langen Zeitraum bis zur Verlagerung und durch das Prinzip der Freiwilligkeit sei anders

als am ALE Oberpfalz, in dem eine Versetzungssperre eingeführt wurde, kein unmittelbarer Handlungsdruck entstanden. Dies habe die Reaktion abgefedert. Dennoch habe es viele Kolleginnen und Kollegen gegeben, die sich in den ersten drei Jahren nach der Bekanntgabe wegbeworben oder die Option der Altersteilzeit wahrgenommen hätten.

Aufgrund der Ausweichreaktionen der Beschäftigten wurde auch am ALE Oberbayern von einem Rückgang der Beschäftigtenzahl und einem entsprechend notwendigen Personalumbau berichtet. Von rund 140 Beschäftigten seien seit der Bekanntgabe vor sechs Jahren 88 Personen aus dem ALE Oberbayern ausgeschieden. Mindestens 30 Beschäftigte hätten sich definitiv wegen der Verlagerung versetzen lassen, ein erheblicher Teil sei aber auch aus Altersgründen ausgeschieden. Ähnlich wie beim ALE Oberpfalz treffe die Verlagerung ein ohnehin überaltertes Amt, die zusätzlichen Abgänge würden als „Brandbeschleuniger“ wirken. So gingen einige Beschäftigte aufgrund der Verlagerung in Frührente oder Altersteilzeit. Auch viele jüngere Beschäftigte, die Wissensträgerinnen und Wissensträger seien, würden das Amt verlassen. Die Mehrbelastung durch die Verlagerung sei teils auch der Grund für einen Abgang von Beschäftigten, die die Verlagerung eigentlich mitgemacht hätten und teils erst nach 2015 ins Amt eingetreten sind. Besonders die Betreuung der vielen neu Beschäftigten und Auszubildenden würde viele Kolleginnen und Kollegen stark in Anspruch nehmen und teils überfordern.

Die Unterstützung bei der Wegbewerbung funktioniere laut Personalrat gut. Die Beschäftigten sollten selbstständig nach neuen Stellen suchen und bewürben sich in Absprache mit Personalrat und Behördenleitung bei anderen Behörden. Die meisten Beschäftigten würden in die Vermessungs- und Landwirtschaftsverwaltung wechseln, die Zusammenarbeit mit den anderen Behörden funktioniere gut. Es sei nur eine Person bekannt, die aufgrund der Verlagerung in die Privatwirtschaft gewechselt habe. Ähnlich wie in der Fallstudie ALE Oberpfalz wurde bei der Entscheidung, aufgrund der Verlagerung das Amt zu verlassen, die persönliche Flexibilität im aktuellen Lebensumstand als wichtigstes Kriterium genannt. Eine Mehrbelastung durch verlängerte Fahrzeiten oder einen Umzug in die Region sei so für Kolleginnen und Kollegen mit Familie und Standortverwurzelung schwer realisierbar. Jüngere und ungebundene Beschäftigte könnten dies leichter verkraften. Etwa 20 der alten Beschäftigten würden noch mit der Entscheidung hadern, ob sie sich wegbewerben möchten. Hier könne die Regelung zu Telearbeitsmöglichkeiten ein entscheidender Faktor sein. Zwar sei das ALE Oberbayern schon immer ein „Pendleramt“ gewesen, vor der Corona-Pandemie seien aber nur wenige Beschäftigte für maximal einen Tag pro Woche im Home-Office gewesen. Die verstärkte Möglichkeit zur Arbeit im Home-Office könne die Verlagerung für viele Beschäftigte erträglicher machen und somit einen Verbleib im Amt anregen. Jedoch wurde von Seiten der Beschäftigten beklagt, dass die geplante Regelung nicht klar kommuniziert worden sei und somit keine Planungssicherheit bestanden hätte.

Mittlerweile habe sich die Stimmung im Amt laut den Befragten etwas gewandelt. Einerseits schwebe die Verlagerung immer noch als „dunkle Wolke“ über dem Amt und viele Beschäftigte würden über eine Mehrbelastung durch die Verlagerung klagen. Dies sei ähnlich zur Verlagerung des ALE Oberpfalz, bei der es einen ähnlichen Kompetenz- und Wissensverlust gegeben habe. Andererseits brächten die neu Eingestellten, besonders Beschäftigte aus dem Raum Mühldorf, eine positive Stimmung in das Amt. Sie müssten jetzt nach München einpendeln, wenn es die Verlagerung nicht gegeben hätte, und freuten sich entsprechend auf den Umzug des Amts nach Mühldorf.

Auswirkungen auf die Behörde (Personalstruktur, Ausbildungsbetrieb, Wissensvermittlung)

Um die Abgänge am ALE Oberbayern auszugleichen, wurde seit 2015 verstärkt eingestellt und ausgebildet. Ähnlich wie im ALE Oberpfalz unterschieden sich die Möglichkeiten zur Personalgewinnung nach Qualifikationsebenen. So gestalte sich die Rekrutierung für die 3. QE schwieriger als für die 2. QE. Traditionell kämen Beschäftigte in der 3. QE von der Hochschule in München, obwohl das Studium auch in Würzburg und Amberg angeboten wird. Studierende, die den Standort München gewohnt seien, hätten auch andere Arbeitsangebote im Bereich Vermessung in München, der Standort Mühldorf sei nicht attraktiv. Der Rückgang der Beschäftig-

tenzahl in der 3. QE ginge wohl noch ein paar Jahre, man „müsse noch durch ein tiefes Tal“. Dies sei besonders schwer, da von Beschäftigten der 3. QE die Projektleitung übernommen werde und somit viel Kompetenz und Wissen fehle und die Arbeitsbelastung für die verbleibenden Beschäftigten anhaltend hoch sei.

Anders gestalte sich die Nachwuchsgewinnung für die 2. Qualifikationsebene. Hier habe man auf Ausbildungsmessen und in Schulen sowie durch Inserate in Regionalzeitungen gezielt im Raum Mühldorf und Altötting sowie in Richtung Niederbayern rekrutiert. Man würde zwar mit Arbeitgebern in der freien Wirtschaft insbesondere aus dem Bayerischen Chiemgauer Dreieck konkurrieren, habe die Ausbildungsstellen bis jetzt aber immer gut besetzen können. Nach zehn Jahren ohne Ausbildungsjahrgänge am ALE Oberbayern hätten 2017 die ersten zehn Auszubildenden angefangen. Seitdem gäbe es kontinuierlich jedes Jahr drei bis vier neue Auszubildende. Zu Beginn habe die Betreuung schlecht funktioniert, mittlerweile gebe es aber klare Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Dennoch mache sich der Personalumbau für die Ausbildung nach wie vor bemerkbar: Laut Personalrat kämen auf zwei bis drei erfahrene Angestellte sechs bis acht dual Studierende und Auszubildende. Dieser Betreuungsschlüssel sei eine „Katastrophe“, es würde entweder die Ausbildung oder die eigentliche Arbeit der Betreuerinnen und Betreuer leiden. In einem Gespräch wurden Effizienzverluste von bis zu 15 % durch die Mehrarbeit in der Betreuung geschätzt.

In einem Gespräch wurde angeführt, dass dem Amt durch den plötzlichen Ab- und folgenden Aufbau von Personal durch die Verlagerung in 30 Jahren wohl das Problem der Überalterung erneut drohen werde.

Um den Erfahrungsverlust besonders in der 3. QE auszugleichen, hätten vornehmlich jüngere Beschäftigte die Projektgruppe „ALE 2025“ gegründet. Diese habe zum Ziel, Fortbildungen zu organisieren und alle Themen rund um die Verlagerung zu besprechen. Es werde versucht, Erfahrungswissen gebündelt an die Neuzugänge zu vermitteln „bevor die Erfahrenen weg sind“. Die Projektgruppe stehe im Austausch mit der Ausbildungsleitung und dem Personalrat und gebe Vorschläge an die Leitungsebene weiter.

In einigen Gesprächen wurde Kritik an der Kommunikation der Leitungsebene zur Verlagerung geübt. Diese habe sich während der Corona-Pandemie nur verschlechtert. Einige Informationen gebe es nur über den Flurfunk, über den Kauf des Grundstücks für den Neubau in Mühldorf habe man erst aus der Zeitung erfahren. Im Sommer 2021 habe es eine Aussprache mit der Leitungsebene gegeben, um Fehler in der Kommunikation anzusprechen. Eine behördeninterne Umfrage habe gezeigt, dass die Stimmung als belastend empfunden werde. Auch ein Mangel in der Personalkontinuität wurde beklagt: Bis zur Verlagerung werde man zwei verschiedene Amtsleiter gehabt haben. Da die Mitglieder der aktuellen Leitungsebene größtenteils zum Zeitpunkt der Verlagerung nicht mehr am ALE Oberbayern beschäftigt sein würden, entstehe der Eindruck von mangelndem Interesse an der Vorbereitung der Verlagerung.

Jenseits des öffentlich zugänglichen Personalkonzepts der Heimatstrategie war den Befragten kein Strategiepapier der Staatsregierung bekannt, das bei der Umsetzung der Verlagerung in konkreten Arbeitsschritten Vorgaben liefere. Zwar gebe es regelmäßige Absprachen mit dem Ministerium, jedoch laut Personalrat kaum Mitsprachemöglichkeiten für das Amtspersonal. So sei beispielsweise die Suche nach der Immobilie und die Planung des Baus von der Immobilien Bayern und dem Staatlichen Bauamt Rosenheim durchgeführt worden, man habe keine Einflussmöglichkeiten. Auch mit anderen Behörden, die im Zuge der Heimatstrategie verlagert werden, gebe es keinen strukturierten Austausch. Nur mit dem ALE Oberpfalz habe man das Gespräch gesucht. So sei eine Delegation des ALE Oberbayern nach Tirschenreuth gefahren, um sich die verlagerte Behörde vor Ort anzuschauen und sich zu den Erfahrungen auszutauschen. Dies habe Vertreterinnen und Vertreter der Leitungsebene, des Personalrats sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Sachgebiete und Qualifikationsebenen umfasst. Es seien konkrete Fragen wie beispielsweise der Umzug der EDV besprochen worden. Darüber hinaus habe es keinen amtlichen Austausch gegeben, man habe aber privat Kontakt: „Man kennt sich“ und habe teils gemeinsam studiert. Das habe besonders nach der Ankündigung der Verlagerung geholfen.

Auswirkung der Umsiedlung vor Ort (Ansiedlung der Beschäftigten, wirtschaftliche Auswirkungen)

Besonders mit Blick auf die Herausforderungen beim Neubau des ALE Oberpfalz in Tirschenreuth habe man versucht, Fehler bei der Bauplanung zu vermeiden. Dennoch habe sich der Prozess der Grundstücksuche lange gezogen, in der Belegschaft werde gerätselt, ob Zeit- und Kostenplan eingehalten werden. Nach aktueller Rechnung sei der Umzug nach Mühldorf im Jahr 2025 laut Behördenleitung jedoch realistisch. Kontakt zu Lokalpolitikerinnen oder Lokalpolitikern wie im Fall von Tirschenreuth gebe es in Mühldorf noch nicht. Dies sei zum aktuellen Zeitpunkt zwar auch noch nicht erforderlich, jedoch habe der gute Kontakt zum Rathaus in Tirschenreuth und die eigens eingerichtete Kontaktperson für die Beschäftigten des ALE Oberpfalz zu einer positiven Willkommenskultur beigetragen.

Der Standort Mühldorf am Inn sei einerseits gut gelegen, aufgrund der guten Anbindung an München über die Autobahn und die Zugstrecke. Andererseits seien die Preise dort aus Sicht der Beschäftigten nicht so niedrig wie zuerst vermutet. Zwar seien die Immobilienpreise niedriger als in München und man könne sich auch Wohneigentum leisten, aufgrund der guten Beschäftigungslage und Größe der Stadt sei eine Verlagerung dorthin jedoch nicht nötig. Der Standort Tirschenreuth wird von den Befragten anders als Mühldorf wahrgenommen: Dort sei man glücklich über die Verlagerung gewesen, das ALE Oberpfalz habe den Standort aufgewertet. In Mühldorf gebe es schon ausreichend Behörden und öffentliche Einrichtungen, etwa werde eine Außenstelle der Hochschule Rosenheim im gleichen Neubaugebiet wie das ALE Oberbayern eingerichtet.

Inwiefern Beschäftigte des ALE Oberbayern nach Mühldorf am Inn umziehen und dort konsumieren sei zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Zwar würden viele der neu Beschäftigten aus der Region kommen und derzeit nach München pendeln, aus dem alten Personalstamm sei bislang bis auf Einzelfälle aber noch kaum jemand nach Mühldorf gezogen.

Fazit und Erkenntnisse

In der Gesamtschau bewerten die Beschäftigten des ALE Oberbayern die Verlagerung ähnlich wie die Beschäftigten des ALE Oberpfalz. Zwar habe die klare Ankündigung der Verlagerung innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren mehr Planungssicherheit als im Fall Tirschenreuth gegeben, dennoch gebe es Verbesserungsbedarf in der Kommunikation und der Personalkontinuität in der Leitungsebene. Ein entscheidender Vorteil für die Beschäftigten sei das Prinzip der Freiwilligkeit gewesen, das vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Wechsel in andere Behörden ermöglicht habe. Ähnlich wie bei der Verlagerung nach Tirschenreuth leide das ALE Oberpfalz unter dem Abgang vieler erfahrener Beschäftigter. Dies beeinträchtige sowohl den Ausbildungsbetrieb als auch die eigentliche Arbeit stark. Von der verstärkten Möglichkeit zur Telearbeit könne man sich jedoch erhoffen mehr Beschäftigte trotz der Verlagerung zu halten. Eine Wissensvermittlung zu Erfolgen und Problemen der Verlagerung des ALE Oberpfalz habe es nur auf eigene Initiative gegeben. Lerneffekte zu vergangenen Verlagerungen habe es laut den Befragten nur auf individueller Ebene sowie vermutlich bezüglich Verlagerungszeitraum und Freiwilligkeit gegeben, konkrete Handlungsvorschläge aus dem Ministerium oder im Rahmen der Heimatstrategie zur Gestaltung der Verlagerung waren nicht bekannt.

Der Sinn der Verlagerung wurde allgemein angezweifelt. Zwar sei das Ziel der Stärkung des ländlichen Raums richtig, aber es müssten geeignete Standorte gestärkt werden. Wie im Fall des ALE Oberpfalz sei ein Standort am Außenrand des Dienstbezirks durch die Tätigkeit im Außendienst mit hohen Kosten für Amt und seine Beschäftigten verbunden. Ansiedlungen von Behörden mit Tätigkeiten im Innendienst, etwa Finanzverwaltungen oder Hochschulen, seien vergleichsweise problemlos machbar. Im Fall des ALE Oberbayern sei auch eine Teilauslagerung mit mittelfristig zwei Standorten denkbar gewesen. Anders als im Fall von Tirschenreuth werde Mühldorf am Inn außerdem nicht als förderungsbedürftig empfunden, es gebe in Oberbayern auch schwächere Räume. Langfristig dürfe das ALE Oberbayern von der Verjüngung des Personals und einer kollektiven Arbeitsatmosphäre profitieren.

4.4 Fallstudie: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Außenstelle

4.4.1 Die Stadt Weißwasser

Die Stadt Weißwasser liegt in der Oberlausitz am nordöstlichen Rand des Freistaats Sachsen etwa 7 km entfernt zur Landesgrenze nach Polen.¹¹ Mit 15.640 Bewohnerinnen und Bewohnern (Stand Dezember 2020) ist Weißwasser die drittgrößte Stadt im Landkreis Görlitz, verzeichnet aber seit den 1990er Jahren einen stetigen Bevölkerungsrückgang. Nach aktuellen Prognosen soll sich dieser Trend auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Insgesamt hat sich die Bevölkerung von Weißwasser seit dem Höchststand im Jahr 1987 um mehr als die Hälfte reduziert. Während bis in die 1970er Jahre die Wirtschaft in Weißwasser maßgeblich von der Glasindustrie und der Braunkohleförderung geprägt war, wurden nach der Wende viele der Unternehmen geschlossen und so der Wegzug vieler Einwohnerinnen und Einwohner verstärkt. Entsprechend wird der Landkreis Görlitz als überdurchschnittlich schrumpfend eingestuft (BBSR 2019). Durch den Wegzug vor allem der jüngeren Bevölkerung und durch das Absinken der Geburtenzahlen liegt der Altersdurchschnitt gegenwärtig bei 51,3 Jahren.

In Weißwasser sind vor allem kleinere und mittelständische Unternehmen ansässig, insbesondere in der Glasindustrie, dem Stahl- und Metallbau, dem Baugewerbe, der Nahrungsmittelindustrie und der Holzverarbeitung. Der größte Arbeitgeber in der Region ist der LEAG Konzern (ehemals VATTENFALL) mit dem Braunkohletagebau und dem Kraftwerk Boxberg (Stadt Weißwasser 2021). Im Jahr 2020 zählte Weißwasser 935 Arbeitslose, fast die Hälfte davon ist langzeitarbeitslos.

Die Besiedlungsstruktur von Weißwasser wird als überwiegend städtisch eingestuft und die Lage als sehr peripher kategorisiert (BBSR 2021). Weißwasser verfügt über einen Bahnhof, der an der Bahnstrecke zwischen Berlin und Görlitz liegt. Eine Elektrifizierung des Streckenabschnitts Cottbus – Görlitz ist derzeit (Stand Mai 2021) nicht absehbar. Mit ca. 30 km Entfernung zur nächsten Autobahn und ca. 110 km Entfernung zum nächsten internationalen Flughafen ist die Anbindung an die großräumige Verkehrsinfrastruktur dürftig.

Wie oben beschrieben, folgte die Bevölkerungsentwicklung Weißwassers bereits langfristig einem fallenden Trend. Über den hier betrachteten Zeitraum 2008 bis 2019, sank die Gesamtbevölkerung der Gemeinde um 20,3 % – von knapp 20.000 Einwohnern im Jahr 2008 auf heute knapp 16.000 Einwohner. Differenziert man zwischen verschiedenen Alterskategorien, so ist dieser allgemeine Bevölkerungsrückgang vor allem durch den Rückgang in der Altersgruppe der 15- bis 65-Jährigen getrieben (-33 %), während die jüngste (-4,7 %) und älteste Bevölkerungsgruppe (+11,8 %) der unter 15 bzw. über 65-Jährigen über den gleichen Zeitraum einen moderaten Rückgang bzw. Zuwachs verzeichnete.

Im Jahr 2020 waren 5.917 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Weißwasser gemeldet, 22 % mehr als noch im Jahr 2008. Die Stadt Weißwasser blickt über die letzten 13 Jahre also auf eine sehr positive Beschäftigungsentwicklung zurück. Auch die Arbeitslosenzahlen sind rückläufig, was aber zum Teil auch demografisch bedingt sein dürfte. Im Vergleich zum Jahr 2009 hat sich die Arbeitslosenquote im Jahr 2020 im Landkreis Görlitz nahezu halbiert, von 15,8 % auf 8,1 %. Nichtsdestotrotz lag sie nach wie vor über der sächsischen Arbeitslosenquote von 12,9 % in 2009 und 6,1% in 2020. Bis zum Jahr 2017 war der Pendlersaldo Weißwassers negativ, d.h., es pendelten regelmäßig mehr Beschäftigte von ihrem Wohnort Weißwasser an ihren auswärtigen Arbeitsort als aus anderen Gemeinden an den Arbeitsort Weißwasser. Der Auspendlerüberschuss sank allerdings kontinuierlich von 1.014 (2008) auf 123 (2017). Seit 2018 verzeichnet Weißwasser höhere Einpendler- als Auspendlerzahlen. Am aktuellen Rand beträgt der Pendlersaldo knapp 300 Beschäftigte.

Das Pro-Kopf-BIP des Landkreises Görlitz betrug im Jahr 2020 ca. 28.100 € und lag damit unterhalb des durchschnittlichen sächsischen Pro-Kopf-BIPs von ca. 31.600 €. Zwischen 2008 und 2019 erzielte die Stadt Weiß-

¹¹ Die in diesem Kapitel beschriebenen ökonomischen und soziodemografischen Kennzahlen basieren auf Daten des Statistischen Landesamts des Freistaates Sachsen sowie der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Eine detaillierte Auflistung der verwendeten Zeitreihen befindet sich im Literaturverzeichnis.

wasser Pro-Kopf-Einkommensteuereinnahmen auf einem niedrigen dreistelligen Niveau. Seit 2012 folgten die Steuereinnahmen einem steigenden Verlauf und erreichten im Jahr 2019 270 € pro Kopf. Das Gewerbesteueraufkommen Weißwassers unterliegt starken Schwankungen. Die Pro-Kopf-Einnahmen erreichten ihren Höhepunkt im Jahr 2009 mit 944 €, fielen anschließend jedoch stark. Im Jahr 2019 beliefen sich die Pro-Kopf-Gewerbesteuererinnahmen auf 171 €. Einen großen Einfluss darauf dürfte die verschlechterte wirtschaftliche Situation des Braunkohlekonzerns Vattenfall (seit 2016 LEAG) haben, weshalb es in einigen Jahren sogar zu Gewerbesteuer-Rückforderungen kam.

4.4.2 Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle ist eine dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nachgeordnete Oberbehörde. Der Standort der BAFA-Außenstelle befindet sich im Zentrum Weißwassers, in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof (siehe Abbildung 11). Die circa 1.150 Beschäftigten verteilen sich über die Zentrale in Eschborn bei Frankfurt, die Abschlussprüferaufsichtsstelle in Berlin sowie zwei Außenstellen in Bochum und in Weißwasser. Das BAFA ist für administrative Aufgaben in der Außenwirtschaft zuständig und setzt als Genehmigungsbehörde die Exportkontrollpolitik der Bundesregierung um. Darüber hinaus hält die Abschlussprüferaufsichtsstelle die Fachaufsicht über die Wirtschaftsprüferkammer. Im Bereich Wirtschaftsförderung und Energie unterstützt das BAFA die Wettbewerbsfähigkeit mittlerer und kleiner Unternehmen und fördert energieeffiziente Techniken. Die in Weißwasser angesiedelte Abteilung 6 ist für die Bundesförderung effizienter Gebäude, das Energie-Info-Center sowie das Anpassungsgeld Braunkohletagebau, Stein- und Braunkohlekraftwerke zuständig. Entsprechend sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Weißwasser maßgeblich mit der Bearbeitung von Förderanträgen, etwa zur Förderung des Austausches von alten Heizungsanlagen, beauftragt.

4.4.3 Behördenneuansiedlung in Weißwasser

Im Rahmen des Strukturstärkungsgesetzes des Bundes wurde im März 2020 eine Abteilung des BAFA in Weißwasser angesiedelt. Der Standort der BAFA-Außenstelle befindet sich im Zentrum Weißwassers, in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof. Nach nur vier Monaten Vorbereitungszeit wurde die Außenstelle vom Bundeswirtschaftsminister und dem sächsischen Ministerpräsidenten eröffnet. Seitdem ist die Außenstelle des BAFA stetig gewachsen und zählte zum Stand Mai 2021 rund 160 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Workshop am 19. Mai 2021 sprachen über die Behördenneuansiedlung in Weißwasser sowohl der Präsident des BAFA als auch die Abteilungsleiterin der Außenstelle in Weißwasser sowie der Oberbürgermeister von Weißwasser. Ihren Aussagen zufolge ist die Neuansiedlung der BAFA-Außenstelle in der schnellen Umsetzung und durch die erfolgreiche Anwerbung von Ortskräften als durchweg positives Beispiel für eine gelungene Neuansiedlung einer Behörde im strukturschwachen Raum zu sehen. Diese Eindrücke wurden durch Interviews mit Beschäftigten der BAFA-Außenstelle sowie mit regionalen Stakeholdern weiter vertieft.

4.4.4 Auswertung der teilstrukturierten Interviews

Um die Behördenansiedlung in Weißwasser genauer zu untersuchen, wurden sechs leitfadenorientierte Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Außenstelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in Weißwasser durchgeführt. Die sechs befragten Personen kommen aus unterschiedlichen Hierarchieebenen innerhalb der Behörde. Es wurde mit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern sowie Personen aus Referats- und Abteilungsleitung gesprochen. Die ausgewählten Personen unterscheiden sich außerdem hinsichtlich ihres beruflichen Werdegangs und privater Lebensumstände. So wurden sowohl Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger in diesem Beruf als auch Personen mit vorheriger Verwaltungserfahrung interviewt. Dabei handelte es sich sowohl um Personen aus der Region als auch nach Weißwasser zugezogene sowie in Weißwasser wohnende und zum Arbeitsort pendelnde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Interviews fanden im August 2021 in der Außenstelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle in Weißwasser in Präsenz statt. Die Dauer der Interviews erstreckte sich von 35 bis 65 Minuten. Darüber hinaus wurden zwei telefonische Interviews mit regionalen Akteuren durchgeführt.

Abbildung 11
Kleinräumige Lage, BAFA in Weißwasser



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Open Street Map, Stand: 07.11.2020

Ansiedlungsprozess und Standortwahl

Im ersten Teil des Interviews stand die Entscheidung zur Ansiedlung der Außenstelle des BAFA in Weißwasser sowie der dazugehörige Ansiedlungsprozess im Vordergrund. Die finale Entscheidung für den Standort Weißwasser wurde von der Bundesregierung getroffen. Da es sich bei der Außenstelle des BAFA in Weißwasser um eine Neugründung handelte und die befragten Personen nahezu komplett erst anschließend zum BAFA kamen, konnten sie nur wenige Informationen zum tatsächlichen Entscheidungsprozess geben. Grund für die Ansiedlung des BAFA in Weißwasser sei hauptsächlich das Ziel, mit der Ansiedlung berufliche Perspektiven in der strukturschwachen Region zu schaffen. Weißwasser ist als ehemalige Kohleregion besonders vom Strukturwandel betroffen und sieht sich außerdem seit 1990 einer hohen Arbeitslosigkeit und starken Abwanderung ausgesetzt. Die Ansiedlung einer Behörde soll Menschen in der Region eine neue berufliche Perspektive schaffen. Dass die Standortentscheidung zu diesem Zwecke auf Weißwasser fiel, werde mehrheitlich sehr positiv bewertet und unter anderem mit den Worten „für diese Region hätte es nichts Besseres geben können“ beschrieben. Kritisch für diesen Standort werde hingegen die ausbaufähige infrastrukturelle Anbindung Weißwassers an das ÖPNV-Netz gesehen. Dies betreffe vor allem pendelndes Personal, aber auch Dienstreisen zwischen der Zentrale in Eschborn und der Außenstelle in Weißwasser. Hier sei ein Standort an der ICE-Strecke Berlin-Frankfurt als sinnvoller erachtet worden. Außerdem erscheine eine Behörde mit geplanten 300 Arbeitsplätzen in einer Stadt wie Weißwasser mit 15.000 Einwohnern zu groß, was unter anderem Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften mit sich bringen könnte. Insgesamt werde die Auswahl Weißwassers als Standort jedoch mehrheitlich positiv empfunden.

Die starke Betroffenheit Weißwassers vom Kohleausstieg und dem damit verbundenen Strukturwandel sei ein wesentlicher Faktor für die Auswahl Weißwassers als Behördenstandort gewesen. Zudem hätten persönliche Hintergründe der Entscheidungsträger sowie das Engagement lokaler Politikerinnen und Politiker eine entscheidende Rolle bei der Standortauswahl gespielt. So hätten sich vor allem der Präsidenten des BAFA, der selbst aus der Region stammt, sowie die sächsische Staatsregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, für die Ansiedlung stark gemacht. Auch dem Bürgermeister der Stadt Weißwasser sowie der Bürgermeisterin der benachbarten Stadt Spremberg werde ein sehr großer Anteil an der Ansiedlung zugesprochen. Innerhalb der Region dürfte vor allem der Status als große Kreisstadt sowie der Umstand, dass in Weißwasser eine schnelle Unterbringung der Behörde in der Immobilie der örtlichen Sparkasse möglich gewesen sei, verantwortlich dafür sein, dass die Entscheidung auf Weißwasser fiel. Der Stadt Weißwasser dürfe dabei auch zu Gute gekommen sein, dass man sich im Vorfeld bereits um die Ansiedlung einer anderen Behörde bemüht habe, was letztlich jedoch gescheitert sei. Dennoch wären dadurch schon einige Vorbereitungen zur Ansiedlung einer Behörde getroffen worden. Die gute Vorbereitung dürfe auch eine Erklärung dafür sein, warum zwischen der Entscheidung für den Standort Weißwasser und dem beginnenden Behördenaufbau nur sehr wenig Zeit verstrichen sei.

Voraussetzung für die erfolgreiche Ansiedlung eines Behördenstandortes sei insbesondere ein engagiertes Umfeld aus Lokal- und Landespolitikerinnen und -politikern, das sich für den Standort einsetzen würde. Zudem soll der Standort eine gute Infrastruktur (Anbindung an den ÖPNV sowie digitale Infrastruktur) aufweisen. Es soll außerdem die allgemeine Daseinsvorsorge gewährleistet sein, die Leute dazu bewegt, in die Region zu ziehen. Hierzu würden insbesondere bezahlbarer Wohnraum, Ärztinnen und Ärzte, Kindergärten, Schulen und soziale Einrichtungen gehören. Auch kulturelle Einrichtungen wie Kinos, Veranstaltungsorte und Schwimmbäder seien attraktivitätssteigernd, zunächst aber nicht essenziell.

Die Ansiedlung des BAFA in Weißwasser sei sehr medienwirksam gewesen. Mehrere spätere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten aus den lokalen Medien von der Ansiedlung und damit verbundenen Stellenangeboten erfahren. Eine Person beschreibt, dass sie im September 2019 aus dem Regionalfernsehen von der Ansiedlung erfuhr und bereits im Dezember 2019 erste Stellen ausgeschrieben worden seien. Auch hierin spiegele sich das hohe Tempo beim Aufbau der Behörde wider. Auch die vom Bürgermeister ins Leben gerufenen „Heimkehrerbörsen“, bei denen sich lokale Unternehmen vorstellen, hätten eine wichtige Rolle bei der

Rekrutierung gespielt. Das BAFA sie hier vertreten gewesen und habe versucht über die Ansiedlung zu informieren und Arbeitskräfte zu rekrutieren. Die Motive für eine Bewerbung am BAFA würden sich zwischen den befragten Personen unterscheiden, wobei sowohl die Hierarchiestufe als auch der persönliche Hintergrund, ob man „Rückkehrer“ sei oder hier seit langem beheimatet, zu deutlich anderen Ergebnissen führe. So sei für die in der Region beheimateten Personen vor allem das neue Arbeitsumfeld ausschlaggebend. Einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFA seien in ihrem vorangegangenen Arbeitsverhältnis unzufrieden gewesen und hätten einen Wechsel ohnehin in Erwägung gezogen oder seien arbeitssuchend gewesen. Das BAFA selbst sei für viele Personen attraktiv, weil es Aussicht auf unbefristete Arbeitsverträge und flexiblere Arbeitszeiten gebe. Ebenso sei die Arbeit planbar, unter anderem müssten im Vergleich zu vorherigen Beschäftigungsverhältnissen keine langen Dienstreisen mehr bewältigt werden. Ergänzend sei für das Personal im mittleren Dienst nicht die Bezahlung ausschlaggebend, sondern das Arbeitsumfeld, dass vom BAFA geboten werde. Für zurückgekehrte Personen würden auch persönliche Motive bei der Bewerbung am BAFA eine Rolle spielen. So seien einige Personen primär familienbedingt in die Region zurückgekehrt und das BAFA hätte eine passende Beschäftigung geboten. Andere wollten beim „Neuaufbau“ in der eigenen Heimat helfen. Für die Führungskräfte sei die Aussicht auf eine verantwortungsvolle Aufgabe, inklusive des Fortschritts der eigenen Karriere sowie die zu bearbeitenden Themen Gründe für die Bewerbung beim BAFA. Insbesondere der vollständige Neuaufbau der Behörde werde als einmalige Chance begriffen. Insgesamt sei am BAFA eine sinnstiftende Arbeit mit spannenden Tätigkeiten und Themengebieten möglich.

Behördenaufbau und Arbeit in der Behörde

Im zweiten Teil der Interviews ging es darum, einen Überblick über die Arbeitsweise der Behörde und den Behördenaufbau zu erlangen. Im Vordergrund stand hierbei die Arbeitsatmosphäre, der Prozess der Einarbeitung des neuen Personals sowie die Zusammenarbeit zwischen der Zentrale in Eschborn und dem Standort Weißwasser. Das Arbeitsumfeld sei sehr familiär. Folglich würden auch das Arbeitsklima und die Kommunikation zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als positiv angesehen. Das Personal beim BAFA sei sowohl hinsichtlich der Altersstruktur als auch der Geschlechterverteilung sehr ausgewogen aufgestellt, es würden Personen von 20 bis 60 Jahren am BAFA arbeiten, mit einem leicht höheren Anteil von Frauen. Aufgrund dieser heterogenen Personalstruktur sowie unterschiedlicher Biografien und Erfahrungen der beschäftigten Personen, sei eine sehr gute und produktive Mischung vorhanden, in der jeder von jedem lernen können.

Die Einarbeitung sei grundlegend gut verlaufen. Sie hätte getrennt nach Abteilungen meist in Gruppen stattgefunden. Hierzu gebe es ein Mentoring Programm, in dem das neue Personal von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen in die zu erledigenden Aufgaben eingelernt worden sei. Zu Beginn sei die Einarbeitung vom Personal aus dem Hauptstandort in Eschborn übernommen worden, mittlerweile würden die Mentoren aus den eigenen Reihen rekrutiert. Hier hätte es sich als Vorteil erwiesen, dass die Behörde in Weißwasser keine reine Neugründung war, sondern eine Zentrale in Eschborn bereits vorhanden war. Insgesamt werde die Einarbeitung als sehr umfangreich empfunden. Während einige der befragten Personen angeben, dass die Einarbeitung sehr entspannt und stressfrei verlief, schildern wiederum andere, dass es einen gewissen Druck gab, sich schnell einzulernen, um dem anfallenden Arbeitspensum gerecht zu werden. Teilweise sei die Einarbeitung im Selbststudium und durch Befragung erfahrenerer Kolleginnen und Kollegen ergänzt worden. Je nach Bereich hätte die Einarbeitung in unterschiedlich großen Gruppen stattgefunden. Dabei sei die Einarbeitung umso effektiver verlaufen, je kleiner die Gruppen der neu einzuarbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war.

Die Zusammenarbeit mit dem Haupthaus erfolge aufgrund der Pandemielage bisher überwiegend online. Das Fehlen der sozialen Komponente sei jedoch nur schwer zu ersetzen. Der Kontakt verlaufe weitgehend über Videokonferenzen oder telefonisch, werde aber durchweg als positiv empfunden. Die Kolleginnen und Kollegen des Haupthauses würden Beschäftigten aus stets auf Augenhöhe begegnen. Die Kolleginnen und Kollegen der Zentrale seien sehr hilfsbereit, nett und kommunikativ. Die verschiedenen Standorte des BAFA würden inhaltlich weitgehend getrennte Aufgabenfelder bearbeiten. Aus diesem Grund sei auf nur begrenzte Zusam-

menarbeit mit dem Haupthaus notwendig. Für die Zeit des Behördenaufbaus sei eine beschäftigte Person aus der Zentrale in Eschborn vorübergehend in Weißwasser tätig gewesen, um aktiv den Aufbau der Behörde mit Hilfsleistungen bei der Verwaltungspraxis aber auch fachlichen Fragen zu unterstützen. Die Qualität der Führungskräfte sei ein entscheidendes Kriterium dafür ist, ob die Zusammenarbeit zwischen den Standorten gut funktioniere. Die Zusammenarbeit werde als sehr gut empfunden. Der Präsident des BAFA besuche den Standort Weißwasser in regelmäßigen Abständen alle drei bis vier Wochen.

Der Standort Weißwasser wuchs seit der Gründung sehr schnell und soll auch in naher Zukunft noch weiterwachsen, von einer Personalstärke von aktuell rund 200 auf geplant 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das schnelle Wachstum würde nicht als Nachteil empfunden werden, sondern beeindrucke eher. Negative Auswirkungen des Wachstums auf das Arbeitsklima und ein möglicherweise weniger familiäres seien nicht erkennbar. Aufgrund des schnellen Wachstums und der Notwendigkeit neuen Personals habe das BAFA auch vermehrt Bewerberinnen und Bewerber über 60 Jahren oder ohne jegliche Vorqualifikation für einen Verwaltungsberuf rekrutiert. Dadurch seien zu Beginn sehr viele Ressourcen in die Um- und Neuschulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter investiert worden. Die Einarbeitung sei gut verlaufen, allerdings habe es teilweise zeitlichen Druck gegeben, weil die Förderprogramme bereits begonnen hätten und somit die Anträge bearbeitet werden mussten. Zu Beginn hätte es teilweise noch zu wenig Personal gegeben und dieses sei noch nicht sehr erfahren gewesen. Anträge der Förderprogramme hätten somit nicht schnell genug bearbeitet werden können. Es sei zu einem Antragsrückstau gekommen, in dessen Folge ein erhöhter Arbeitsdruck spürbar gewesen sei. Auch, weil zu diesem Zeitpunkt das Informationscenter noch nicht vollbesetzt gewesen sei, hätten Antragstellerinnen und Antragsteller und Programminteressierte nur bedingt in Erfahrung bringen können, warum sich der Prozess insgesamt verzögerte. Allgemeine Informationen zu den Programmen seien zu diesem Zeitpunkt nur schwer einholbar gewesen. Dieser Umstand führe zu Unzufriedenheit bei den Antragstellerinnen und Antragsstellern. Diese Problematik bessere sich allmählich, da sowohl mehr Personal eingestellt werde als auch das vorhandene Personal durch die zugewonnene Erfahrung zunehmend effizienter arbeite. Es sei möglicherweise sinnvoll gewesen, die Verantwortung für das neue Programm nicht direkt komplett an Weißwasser zu übertragen, sondern zunächst noch einige der Aufgaben in der Zentrale erledigen zu lassen und sukzessive an die neue Außenstelle zu übertragen. Zudem sei es zu einer kurzzeitigen Lücke in den Förderprogrammen zur Zeit des Behördenaufbaus gekommen, da ein altes Programm ausgelaufen sei, das neue Programm jedoch noch nicht sofort vollumfänglich zur Verfügung gestanden hätte. Auch die räumliche Aufteilung der BAFA Außenstelle in Weißwasser auf inzwischen vier verschiedene Liegenschaften könne zu Ineffizienzen führen. Mit dem geplanten Bau des BAFA Campus, auf dem alle Bereiche der Außenstelle an einem Ort untergebracht werden sollen, sollte sich dieses Problem jedoch erübrigen. Grundsätzlich gebe es keine Effizienzverluste durch die Neugründung einer Außenstelle in einer geografisch entfernten Region von der Zentrale, da die Zusammenarbeit mit dem Haupthaus – wo notwendig – sehr gut funktioniere.

Aktuell gebe es Gespräche über Homeoffice-Regelungen, um diese auch über die aktuelle Pandemiesituation hinaus zu ermöglichen. Die Möglichkeit zum gelegentlichen Homeoffice würde von einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerne in Anspruch genommen. Das Aufgabenprofil vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ließe die Möglichkeit des mobilen Arbeitens zu. Vor allem für einige nach Weißwasser pendelnde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei eine Homeoffice-Regelung sehr attraktiv. Bereits jetzt gebe es die Möglichkeit, Arbeitszeiten flexibel zu wählen, was als sehr positiv empfunden würde.

Damit die Ansiedlung einer Behörde in strukturschwachen Gebieten funktioniere, müsse am neuen Standort das benötigte Kontingent an Fachkräften verfügbar sein. In Weißwasser gestalte sich die Rekrutierung von Fachkräften abhängig von ihrer Hierarchiestufe unterschiedlich schwer. Dennoch gestalte sich die Rekrutierung von Arbeitskräften für das BAFA einfacher als für kleine private Unternehmen. Als Gründe hierfür würden vor allem die Bezahlung sowie die Sicherheit und Flexibilität der Beschäftigung gesehen. Allerdings sei eine Rekrutierung mit steigendem Anforderungsprofil zunehmend schwerer. In der Region gebe es zu wenig Verwaltungsfachkräfte. In der Konsequenz greife das BAFA auch häufig auf Personal ohne entsprechende Vorkenntnisse zurück. Für den mittleren Dienst sei die Stellenbesetzung langfristig unproblematisch, weil das Ein-

zugsgebiet des BAFA relativ groß sei und hierfür auch häufig Quereinsteiger eingestellt würden. Vor größeren Schwierigkeiten stehe die Behörde nach Aussagen der Führungskräfte jedoch vor allem bei der Gewinnung von Fachkräften für den gehobenen und höheren Dienst. Insbesondere wenn bestimmte Qualifikationen wie ein abgeschlossenes Jurastudium notwendig seien, gebe es regional Schwierigkeiten, eine passende Kandidatin oder einen passenden Kandidaten für diese Stellen zu finden. Daher könne das BAFA am Standort Weißwasser diesbezüglich noch nicht alle ausgeschriebenen Stellen besetzen. Unter anderem aus diesem Grund bestünde die Sorge, dass durch den Aufbau einer großen Behörde in einer Region mit wenigen Verwaltungsfachkräften das Personal aus der Verwaltung der umliegenden Städte und Gemeinden abgezogen werden könnte. Die Neuansiedlung der Behörde könnte sich demnach auch nachteilig auf die Region auswirken, wenn dadurch lokale Verwaltungen geschwächt würden. Jedoch seien kaum Kolleginnen und Kollegen bekannt, die aus der regionalen öffentlichen Verwaltung abgezogen worden seien. Zudem werde der Abzug von Personal im mittleren Dienst aus regionalen Unternehmen und Verwaltungen nicht als größeres Problem angesehen. Obwohl die Bezahlung ein Anreiz für Bewerbungen am BAFA sei, bestünden keine großen Unterschiede zwischen der tariflichen Bezahlung im mittleren Dienst und dem durchschnittlichen Lohnniveau der Region.

Um später die Effekte einer Behördenansiedlung auf den Standort und die Region beurteilen zu können, ist es unter anderem wichtig zu wissen, ob die neu geschaffenen Arbeitsplätze von in der Region beheimateten oder zugezogenen Arbeitskräften besetzt werden. Beim BAFA in Weißwasser sei der überwiegende Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im mittleren Dienst in der Region beheimatet. Neben den Menschen, die bereits vor der Behördenansiedlung ihren Wohnsitz in der Region hatten, gibt es auch einige „Rückkehrer“, die ihre Wurzeln in der Region hatten und teilweise aus familiären Gründen, teilweise auch wegen der Aussicht auf eine Stelle beim BAFA in die Region zurückgekehrt sind. Ein weiterer Teil der Beschäftigten pendelt nach Weißwasser, unter anderem aus Cottbus und Umgebung. Bisher hätte die Ansiedlung des BAFA auch zum Zuzug einiger Personen nach Weißwasser oder in die Umgebung geführt. Neben zwei „Rückkehrern“ aus Westdeutschland seien (Stand August 2021) zwei weitere Personen aus der Zentrale in Eschborn nach Weißwasser umgezogen. Einige Beschäftigte pendelten zunächst aus der Region und angrenzenden Landkreisen. Mit Entfristung der Arbeitsverhältnisse hätten einige von ihnen ihren Wohnsitz nach Weißwasser verlagert.

Laut den Befragten habe das Personal aus der Region zuvor Berufe in sehr unterschiedlichen Branchen gehabt. Es gebe Personen, welche bereits vorher Bürotätigkeiten ausgeübt haben und somit dem Arbeitsumfeld beim BAFA relativ vertraut seien. Ein großer Teil des Personals sei jedoch zuvor in praktischen Berufen (im Handwerk, in der Kohleindustrie oder ähnlichem) tätig gewesen, weshalb die Verwaltungstätigkeiten ein gänzlich neues Aufgabenfeld für diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seien. Eine befragte Person gab an, aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus eine neue Stelle am BAFA erhalten zu haben. Hierbei zeigt sich, dass gerade in den höheren Hierarchiestufen mehr zugezogene Personen angestellt seien, während die aus der Region kommenden Beschäftigten vor allem im mittleren Dienst aktiv seien. Es ergibt sich das Bild, dass wenn überhaupt, dann Stellen im höheren oder gehobenen Dienst ausreichenden Anreiz darstellen, um Arbeitskräfte auch aus größerer Distanz nach Weißwasser zu ziehen. Eine mögliche Festanstellung, die tarifliche Bezahlung und eine Bundesbehörde als Arbeitgeber mit Strahlkraft seien Anreize, damit Personen nach Weißwasser zögen. Besonders eine unbefristete Festanstellung spiele eine große Rolle in der Entscheidung einzelner anfangs pendelnder Kolleginnen und Kollegen aus dem Einzugsgebiet des BAFA, ihren Wohnsitz nach Weißwasser zu verlagern.

Auswirkung der Behördenneuansiedlung vor Ort (Standort und regionale Wirtschaft)

Um die Effektivität einer Behördenansiedlung als Strukturstärkungsmaßnahme beurteilen zu können, ist es wichtig, die Auswirkungen auf die Region in Bezug auf die Entwicklung der Infrastruktur sowie anderer Wirtschaftssektoren aber auch möglicher negativer Konsequenzen wie dem Anstieg von Grundstückspreisen oder Mieten abschätzen zu können. Im dritten Teil der Interviews wurden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Fragen zu den wirtschaftlichen Konsequenzen für die Stadt Weißwasser und die Region gestellt. Weil das BAFA erst seit kurzer Zeit den Standort Weißwasser betreibt, ist die Zeitspanne zur Beurteilung der wirtschaftlichen

Konsequenzen noch zu kurz, allerdings sei in den Augen der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in Weißwasser in Zukunft zu erwarten.

Aufgrund der Ansiedlung des BAFA gebe es Zuzug nach Weißwasser, insbesondere von Personen, die aus dem weiteren Einzugsgebiet des BAFA zunächst pendelten. In Zukunft werde noch mehr Zuzug nach Weißwasser erwartet, weil das Einzugsgebiet des BAFA relativ groß sei. Auch wenn die absolute Zahl an Zuzügen verhältnismäßig gering ausfallen sollte, seien positive Effekte für die Stadt erwartbar. Auch benachbarte Städte wie beispielsweise Spremberg erhoffen sich positive Effekte, indem sie sich als Wohnstandort für nach Weißwasser oder Cottbus pendelnde Personen etablieren.

Neben einem erhofften Zuzug werde auch das Abwandern einiger Personen durch neue berufliche Perspektiven beim BAFA eingedämmt. Einige Kolleginnen oder Kollegen, die zuvor in der Kohleindustrie gearbeitet hätten, wären aufgrund der fehlenden beruflichen Perspektive aus der Region weggezogen, wenn sie die Chance einer Beschäftigung am BAFA nicht erhalten hätten. Insgesamt wird erwartet, dass die Ansiedlung des BAFA einen positiven Beitrag zur Bevölkerungsentwicklung der Region leiste.

Aus Sicht der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfte die Ansiedlung des BAFA den Konsum vor Ort vor allem auf drei Ebenen stärken. Einerseits würden zugezogene und auch pendelnde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Konsum - zumindest teilweise - in die Region verlagern. Dieser Effekt wird umso stärker erwartet, wenn diese Personen auch ihre Familien mit in die Region brächten. Andererseits könne die Anstellung und die Jobsicherheit beim BAFA zu mehr Konsum der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen, die schon vorher in der Region lebten. Es wird von einem veränderten Konsumverhalten und der verstärkten Nachfrage nach superioren Gütern infolge eines höheren Einkommens durch die Beschäftigung am BAFA berichtet. Außerdem bringe auch das BAFA selbst eine Nachfrage nach verschiedenen Dienstleistungen mit sich. Solch nachfrageinduzierte Effekte seien vor allem für Gastronomie, Einzelhandel, aber auch Reinigungsdienstleistungen oder die regionalen Verkehrsbetriebe erwartbar. Damit würden neue Impulse für die Wirtschaft in der gesamten Region gegeben.

Ein weiterer positiver Effekt des BAFA sei mit dem Entstehen von Bürojobs in der Region verknüpft. Zuvor wäre die wirtschaftliche Struktur vor allem von praktischen Tätigkeiten wie dem Handwerk oder der Kohleindustrie geprägt gewesen. Die Ansiedlung der Bundesbehörde diversifiziere die Wirtschaftsstruktur und die Berufsmöglichkeiten.

Auch für die Baubranche und die Immobilienwirtschaft erwarte man positive Effekte. Bisher ist das BAFA an vier Liegenschaften in der Stadt vertreten, welche teils leer standen, renovierungsbedürftig waren oder umgebaut werden mussten. Durch diese Baumaßnahmen würden die regionale Baubranche und das Handwerk gestärkt. Ebenfalls ist ein großer BAFA Campus in der Stadt geplant, hierbei handelt es sich um ein umfangreiches Sanierungsprojekt, das – zumindest temporär - auch die örtliche Baubranche stärken könnte. Von weiteren Multiplikatoreffekten für die regionale Wirtschaft wird nicht berichtet.

Bisher sei noch keine neue Infrastruktur seit der Ansiedlung des BAFA entstanden, aber für die Zukunft werden Verbesserungen erwartet. Insgesamt sei die Stadt Weißwasser in den Medien wieder deutlich präsenter, weil die Bundesbehörde eine hohe Strahlkraft mit sich brächte. Weiterhin engagiere sich das BAFA auch in der Stadt Weißwasser. So wird beispielsweise ein Projekt für lernbehinderte Menschen durch das BAFA betreut.

Neben den genannten positiven Auswirkungen könne das BAFA für die lokalen Unternehmen auch negative Auswirkungen haben, weil möglicherweise ein größerer Konkurrenzkampf um Fachkräfte in der Region bestünde. Gegen dieses Argument spräche jedoch, dass das BAFA Arbeitskräfte aus vielen verschiedenen Branchen rekrutiert und somit kein konzentrierter Abzug von Arbeitskräften aus einer Branche erfolge. Teils wird der mögliche Abzug von Arbeitskräften hingegen sogar positiv gesehen, da dadurch der Druck auf regionale Unternehmen erhöht würde, ihrem Personal bessere Angebote zu unterbreiten und bessere Arbeitsbedingun-

gen zu schaffen. Insgesamt wird dieser Abzug von Arbeitskräften mehrheitlich als zahlenmäßig nicht kritisch angesehen. Ob es ein Problem durch den befürchteten Abzug von Verwaltungsfachkräften aus den Stadt- und Gemeindeverwaltungen hin zum BAFA gibt, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgestellt werden. Von Beschäftigten am BAFA, die zuvor in regionalen Verwaltungen gearbeitet haben, wird nur vereinzelt berichtet.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt könne man keine nennenswerten Effekte auf die Preise in der Region beobachten. Die Grundstückspreise seien nur leicht und dann meist sanierungsbedingt gestiegen, aber immer noch günstig. Weil aufgrund des Wegzuges der vergangenen Jahre viel Leerstand bei den örtlichen Immobilien zu verzeichnen sei, stünde genügend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung. Führungskräfte berichteten, dass das Gehalt im mittleren Dienst nicht über dem regionalen Durchschnitt liegt und demzufolge kein großer Preisanstieg zu erwarten sei.

Insgesamt wurde berichtet, dass die Ansiedlung des BAFA in der Bevölkerung als positives Signal seitens der Politik wahrgenommen würde. Dies sei jedoch eher ein Gefühl als ein verlässliches Meinungsbild. Insbesondere der Bürgermeister der Stadt wird als sehr engagiert wahrgenommen, unter anderem die „Heimkehrerbörse“ wird als eine sinnvolle Maßnahme eingeschätzt.

Innerhalb der Bevölkerung gäbe es jedoch auch gelegentlich Kritik an der Ansiedlung des BAFA. Die Gründe dafür seien nicht ganz klar, weshalb man hier eher Mutmaßungen treffen müsse. Es könne womöglich durch Neid oder Vorurteile gegenüber der öffentlichen Verwaltung erklärt werden. Auch eine generelle kritische Haltung gegenüber der Energiewende und Klimaschutz wird für eine mögliche Erklärung gehalten. Ein Teil der lokalen Bevölkerung hätte nach Aussage einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter anderem lieber die Ansiedlung produktiver Industrien als die Ansiedlung von Verwaltungen vor Ort gesehen. Grundsätzlich wird die Stimmung gegenüber dem BAFA in der Bevölkerung aber mehrheitlich positiv gesehen, wobei vor allem jüngere Menschen in der Bevölkerung gegenüber der Behörde aufgeschlossen seien.

Persönliche und berufliche Auswirkungen

Im vierten Teil der Interviews wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu persönlichen und beruflichen Veränderungen seit dem Arbeitsbeginn am BAFA befragt. Die persönlichen Veränderungen sind sehr unterschiedlich, wobei die Beurteilung der persönlichen Situation mehrheitlich positiv ausfällt. Es wird unter anderem von einer signifikant verbesserten Lebensqualität berichtet, insbesondere durch die zugewonnene Flexibilität und eine verbesserte Verdienstsituation. Für Heimkehrer stellt die zugewonnene Nähe zu den anderen Familienmitgliedern außerdem eine große Verbesserung für ihre Lebensqualität dar. Einige ortsansässige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schätzen zudem die zugewonnene Freizeit, durch wegfallende Pendelzeiten im Vergleich zur vorherigen Beschäftigung. Demgegenüber stellt der Arbeitsweg für pendelnde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine zusätzliche Belastung dar. Dies wird durch die zum Teil ausbaufähige Infrastruktur im ÖPNV zusätzlich verschärft. Insgesamt berichtete niemand von einer Verschlechterung der privaten Lebenssituation seit der Beschäftigung am BAFA.

Auch zur beruflichen Entwicklung wurde ein mehrheitlich ein positives Fazit gezogen. Als Hauptgrund hierfür wurde das Gefühl, einer sinnstiftenden Tätigkeit nachzugehen, mit der man anderen Menschen helfen kann, genannt. Für einige der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schaffe die Beschäftigung beim BAFA eine neue berufliche Perspektive, weil sie zuvor entweder arbeitssuchend, von Entlassungen bedroht oder unzufrieden mit ihrer Beschäftigung gewesen wären. Eine befragte Person beschreibt ihre Anstellung am BAFA mit den Worten „wie ein Lottogewinn“. Außerdem würde neben der Flexibilität der Arbeit auch die Sicherheit von den unbefristet angestellten Beschäftigten sehr geschätzt. Hierzu gehöre auch die Planbarkeit der Arbeit. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit dem unmittelbaren Neuaufbau der Behörde ein gänzlich neues Aufgabenfeld haben und eine große Verantwortung tragen, nehmen die Tätigkeit als eine spannende Herausforderung und einen positiven Karriereschritt wahr.

Fazit und Erkenntnisse

Als Fazit aus den Interviews lässt sich festhalten, dass die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BAFA mehrheitlich zufrieden mit ihrer Arbeitssituation sind und die Ansiedlung als sinnvolle Maßnahme beurteilen. Das Stimmungsbild in der Bevölkerung in der Region wird als gemischt, aber mehrheitlich positiv wahrgenommen. Die Ansiedlung des BAFA scheint Personen in der Region neue berufliche Perspektiven zu geben und sich somit auch auf deren persönliches Wohlbefinden positiv auszuwirken. Bei der Auswahl des Standorts wird vor allem die Betroffenheit Weißwasser vom Strukturwandel sowie das Engagement von Lokal- und Landespolitikerinnen und -politikern für den Standort als entscheidend angesehen. Die Ansiedlung der Bundesbehörde im strukturschwachen Raum könnte basierend auf den in den Interviews geschilderten Erfahrungen Menschen in die Region ziehen oder Menschen vom Wegzug abhalten und auch den Konsum vor Ort stärken. Inwieweit der Zuzug einiger Menschen und die vorrangig nachfrageinduzierten Auswirkungen der Ansiedlung auf die Region jedoch ausreichen, um die regionale Wirtschaft quantifizierbar und nachhaltig zu stärken sowie nennenswerte Multiplikatoreffekte in andere Wirtschaftszeige zu schaffen und letztlich zu einer Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen, lässt sich auf Basis der Interviews und in der Kürze des Wirkungszeitraum nicht beurteilen. Hinzu kommt, dass die Behörde nach wie vor im Aufbau ist. Hierbei erscheint es wichtig, eine Behörde in Regionen anzusiedeln, in denen auch das entsprechende Angebot an qualifizierten Arbeitskräften gegeben ist, um die Arbeitsfähigkeit einer Behörde zu gewährleisten. Gegebenenfalls ist es in der Aufbauphase notwendig, dem neuen Standort sukzessive Aufgaben je nach Personalstärke zu übertragen, um – wie berichtet – einem möglichen Antragsrückstau vorzubeugen. Eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit mit anderen Standorten scheint sowohl für das Arbeitsklima als auch für die Effizienz, insbesondere beim Einlernen neuen Personals, von besonderer Bedeutung und wird in dieser Fallstudie als sehr positiv bewertet. Von möglichen negativen Auswirkungen für die Region durch die Ansiedlung des BAFA wird nur vereinzelt berichtet. So könnte der Abzug von Arbeitskräften aus der lokalen Verwaltung oder von regionalen Unternehmen aus der freien Wirtschaft ein potenzielles Problem darstellen. Auch hier ist jedoch abzuwarten, welche langfristigen Entwicklungstrends durch die Ansiedlung angestoßen werden.

4.5 Fallstudie: Umweltbundesamt

4.5.1 Die Stadt Dessau-Roßlau

Die Stadt Dessau-Roßlau ist eine kreisfreie Stadt im Osten Sachsen-Anhalts, die aus dem Zusammenschluss der Städte Dessau und Roßlau im Jahr 2007 hervorging.¹² Mit 79.354 Einwohnerinnen und Einwohnern (2020) ist Dessau-Roßlau nach Halle (Saale) und Magdeburg die drittgrößte Stadt des Landes Sachsen-Anhalt. Der Bevölkerungsstand ist rückläufig, seit 2008 verlor die Stadt fast 10.000 Einwohner. Nach aktuellen Prognosen wird die Bevölkerung bis 2035 um weitere 17 % im Vergleich zum Jahr 2020 schrumpfen. Aufgrund der niedrigen Geburtenraten seit der Wendezeit hat sich das Durchschnittsalter immer weiter erhöht, im Jahr 2019 betrug es gut 50 Jahre. Seit 2008 verringerte sich die Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren um fast 20 %, während die Bevölkerung über 65 Jahren um gut 5 % wuchs. Auch die Bevölkerung der unter 15-jährigen wuchs im entsprechenden Zeitraum um rund 10 %.

Die Lage der Stadt Dessau-Roßlau wird als peripher und die Besiedlung als überwiegend ländlich (BBSR 2021) charakterisiert. Dessau-Roßlau liegt rund 40 km nördlich von Halle (Saale) sowie rund 50 km nordwestlich von Leipzig. Die Landeshauptstadt Magdeburg befindet sich rund 65 km nordwestlich von Dessau-Roßlau. Dessau-Roßlau verfügt über mehrere Bahnhöfe mit Verbindungen in Richtung Magdeburg, Berlin und Aschersleben. Zudem besteht eine direkte S-Bahnverbindung nach Halle (Saale) und Leipzig. Die Bundesautobahn A9 (Berlin-München) streift das Stadtgebiet von Dessau-Roßlau im Südosten.

¹² Die in diesem Kapitel beschriebenen ökonomischen und soziodemografischen Kennzahlen basieren auf Daten des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt, der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie dem Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“. Eine detaillierte Auflistung der verwendeten Zeitreihen befindet sich im Literaturverzeichnis.

Das BIP pro Kopf lag 2019 bei 30.045 € und damit rund 30 % höher als im Jahr 2008 und 3 % höher als im Landesdurchschnitt (ca. 29.100 €). Bis zur Wende war die wirtschaftliche Struktur maßgeblich von Großbetrieben geprägt, allerdings verfiel in den folgenden Jahren die industrielle Struktur rasant. Die heutige Wirtschaftsstruktur ist von einem großen Dienstleistungssektor geprägt, der im Jahr 2020 circa 72 % der Erwerbstätigen beschäftigte. In der Industrie waren im gleichen Jahr knapp 20 % der Beschäftigten angestellt, weniger als 1 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeitete im primären Sektor. Die wichtigsten Branchen des verarbeiteten Gewerbes sind die chemische- und pharmazeutische Industrie und die Herstellung von Metalizerzeugnissen. Die Arbeitslosenzahl ist in den letzten Jahren stetig rückläufig, zwischen 2011 und 2019 sank die Arbeitslosenquote von 12,5 % auf 7,7 %, im August 2021 betrug sie 7,9 %.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zeigte sich in den letzten Jahren leicht schwankend. Im Jahr 2020 waren 33.312 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Dessau-Roßlau gemeldet. Das waren knapp 4 % weniger als 2008. 2018 waren es noch 34.101. Gleichzeitig verzeichnet Dessau-Roßlau einen positiven Pendlersaldo. Das heißt, die Zahl der Einpendler nach Dessau-Roßlau ist größer als die Zahl der Auspendler. Im Jahr 2020 lag der Pendlersaldo bei 3.176 und damit in etwa auf dem Niveau von 2016, nachdem er zwischenzeitlich im Jahr 2018 mit 3.414 noch höher war.

Von 2008 bis 2019 konnte die Stadt Dessau-Roßlau ihr Steueraufkommen deutlich steigern. Das Netto-Gewerbesteueraufkommen pro Kopf lag im Jahr 2019 bei rund 608 € und damit mehr als 200 % über dem Wert von 2008. Der größte Anstieg war dabei im Jahr 2019 zu beobachten, in dem das Pro-Kopf-Netto-Gewerbesteueraufkommen um 70 % gegenüber dem Vorjahr stieg. Auch die Einkommenssteuereinnahmen stiegen in den letzten Jahren. Im Jahr 2019 lagen sie bei 313 € und damit gut 80 % über dem Niveau von 2008. Auch das Pro-Kopf-Steueraufkommen der Grundsteuer A und B stieg von 2008 bis 2019 um 66, beziehungsweise 26 %.

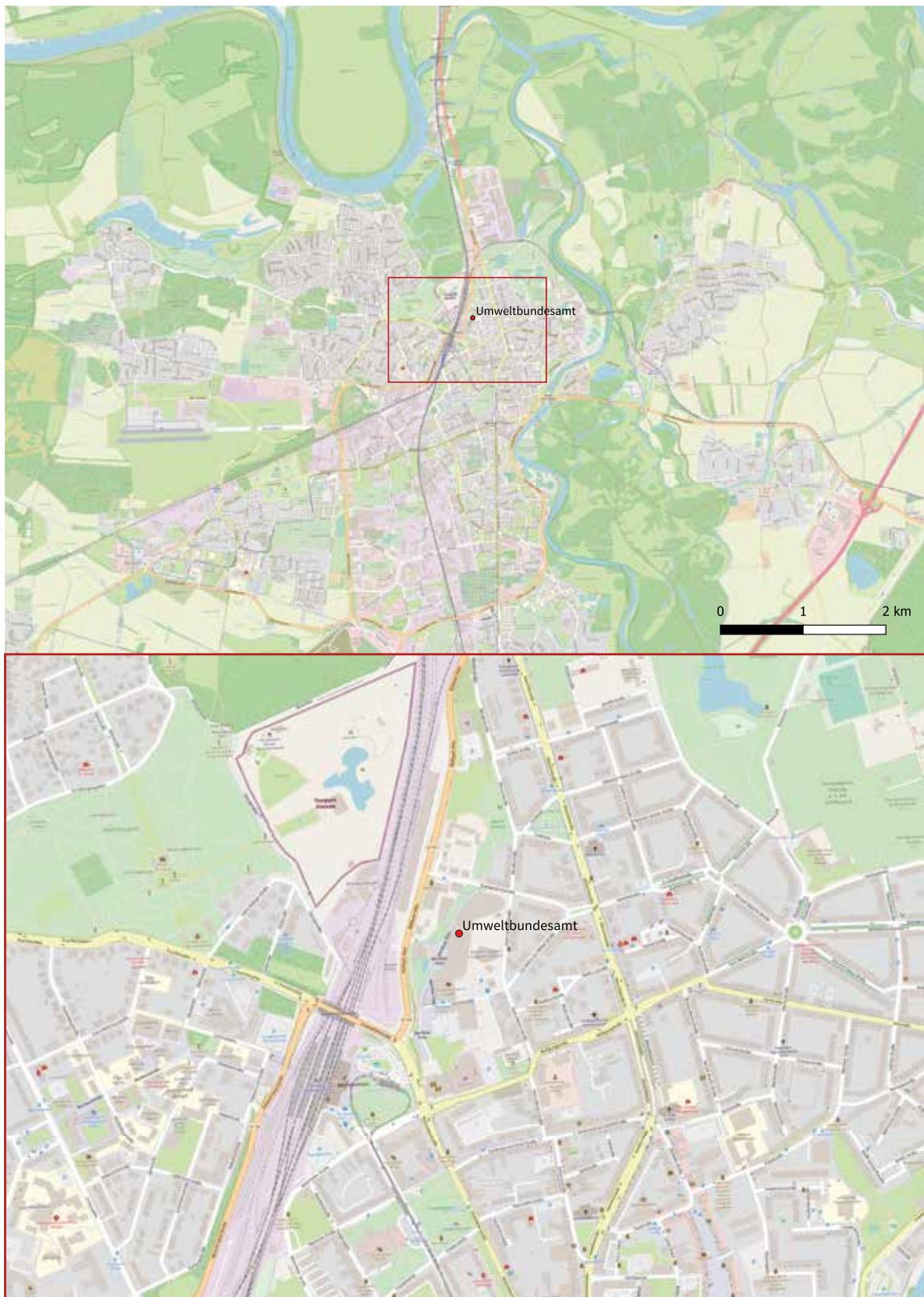
4.5.2 Das Umweltbundesamt

Das Umweltbundesamt ist eine dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit unterstellte Bundesbehörde. Das Umweltbundesamt befindet sich im Nordosten der Stadt in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof Dessau. Von den gut 1.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeiten circa 1030 am Standort Dessau. Weitere Standorte befinden sich in Berlin, Bad Elster (Sachsen), Langen (Hessen) und Salzgitter (Niedersachsen). Das Umweltbundesamt ist die zentrale Umweltbehörde der Bundesrepublik Deutschland, zu ihrem Tätigkeitsfeld gehören unter anderem die Forschung und wissenschaftliche Beratung des Bundesumweltministeriums, das Informieren der Öffentlichkeit in umweltspezifischen Fragen sowie die Umsetzung von Umweltgesetzen wie den Emissionshandel oder die Zulassung von Chemikalien, Arznei- und Pflanzenschutzmitteln. In Abbildung 12 ist die die kleinräumige Lage des UBA in Dessau-Roßlau dargestellt.

4.5.3 Behördenverlagerung von Berlin nach Dessau

Die Verlagerung des Umweltbundesamts von Berlin in das ungefähr 120 km entfernte Dessau wurde auf Empfehlung der unabhängigen Föderalismuskommission 1992 beschlossen. Der Auftrag der unabhängigen Föderalismuskommission war es, Vorschläge zur Verteilung nationaler und internationaler Institutionen zu erarbeiten und dabei vor allem die neuen Bundesländer zu berücksichtigen. Der finale Umzug von Berlin nach Dessau erfolgte im Jahr 2005, mehr als 750 der 1.300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden nach Dessau verlegt. In einer Umfrage gaben zunächst 80 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an, täglich oder zumindest zum Wochenende nach Berlin pendeln zu wollen. Die Gesamtkosten für den Umzug, also der Bau des neuen Gebäudes, die Kosten für den Umzug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Zusatzleistungen, welche von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Anspruch genommen werden konnten, belief sich auf 86 Mio. €. Dass zwischen dem Beschluss des Umzuges und der Aufnahme der Arbeit der Behörde 13 Jahre vergingen, wird unter anderem mit den notwendigen Abstimmungsprozessen mit der Landesregierung Sachsen-Anhalts sowie der Stadt Dessau und mit der sorgfältigen baulichen Planung, welche das neue Haupthaus des UBA benötigte, begründet.

Abbildung 12
Kleinräumige Lage, Umweltbundesamt in Dessau-Roßlau



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Open Street Map, Stand: 07.11.2020

4.5.4 Auswertung der teilstrukturierten Interviews

Zur Evaluation der Verlagerung des Umweltbundesamtes (UBA) nach Dessau wurden acht teilstrukturierte Interviews geführt. Interviewt wurden zwei Personen des öffentlichen Lebens aus Dessau-Roßlau, den ehemaligen Vizepräsidenten des UBA (bis 2018) und den ehemaligen Oberbürgermeister von Dessau-Roßlau (bis 2014). Zudem wurden sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UBA aus unterschiedlichen Referaten interviewt. Das Eintrittsdatum der interviewten Beschäftigten ans UBA variierte von 1996 bis 2011.

Die Behördenleitung des UBA wurde vom Forschungsteam gebeten, Interviewpartnerinnen und -partner zu benennen. Das UBA hat potenzielle Interviewpartnerinnen und -partner intern kontaktiert, die sich bei individuellem Interesse beim Forschungsteam gemeldet haben. Naturgemäß stellten sich daraufhin überwiegend Beschäftigte für Interviews zur Verfügung, die eine sehr starke Meinung über die Verlagerung und den Standort Dessau-Roßlau haben. Dennoch waren die Meinungen sowohl positiv, als auch negativ.

Verlagerung und Standortwahl

Die Entscheidung, das Umweltbundesamt nach Sachsen-Anhalt zu verlagern, fiel bereits im Jahr 1992. Im Jahr 2005 erfolgte der Umzug nach Dessau, das zu diesem Zeitpunkt noch nicht mit der Nachbarstadt Roßlau zusammengelagert worden war. Neben Dessau hatte sich auch die Nachbarstadt Roßlau um das UBA beworben. Allerdings verfügte Dessau zum Zeitpunkt der Bewerbung über einen ICE-Bahnhof, Roßlau hingegen nicht. Zu diesem Zeitpunkt war ebenfalls geplant, neben dem UBA auch Landesbehörden in Dessau anzusiedeln. Diese Pläne wurden später nicht realisiert. Einzelpersonen scheinen bei der Entscheidung für Dessau weniger ausschlaggebend gewesen zu sein als bei anderen Ansiedlungsentscheidungen und der damit verbundenen Standortwahl.

Vor der Standortentscheidung wurde das UBA nach seinen Präferenzen befragt und gab an, Wittenberg zu bevorzugen. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die erst nach dem Umzug einstiegen, hätten den Standort Wittenberg bevorzugt.

Da das UBA in einen Neubau zog, der den neuesten ökologischen Standards entsprach, vergingen von der Verlagerungsentscheidung bis zum Umzug 13 Jahre. Der lange Zeitraum bis zur Verlagerung wurde am UBA als positiv empfunden, da er ausreichend Zeit für einen sozialverträglichen Umzug geboten hätte. Als entscheidender Faktor wurde zudem die Schaffung neuer Stellen in Berlin genannt, für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ihren Arbeitsort aufgrund ihrer Lebenssituation nicht nach Dessau verlagern wollten. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hatten aufgrund der langen Vorlaufzeit ausreichend Zeit, um sich mit Hilfe des UBA auf alternative Arbeitsplätze zu bewerben. Während dieses Prozesses hätten rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das UBA verlassen. Die betroffenen Stellen seien meist noch vor dem Umzug nachbesetzt worden, wobei die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über den anstehenden Umzug nach Dessau informiert gewesen seien. Dies hätte dazu geführt, dass in den Jahren vor dem Umzug bereits Personen aus Sachsen-Anhalt zu ihrer Arbeitsstelle am UBA in Berlin gependelt seien.

Sowohl das Fachkräfteangebot, als auch das Arbeitsplatzangebot in Dessau seien begrenzt. In Familien mit zwei erwerbstätigen Partnern sei es nahezu unvermeidbar, dass einer der Partner pendele, sofern nicht beide am UBA arbeiten. Wenn mindestens eine der berufstätigen Personen in einer Partnerschaft aufgrund des mangelnden Arbeitsplatzangebots gezwungen ist zu pendeln, wirkt sich dies naturgemäß auf die Wahl des Wohnortes aus. Mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten die Wahl zwischen zwei Standorten als Wohnort gehabt und sich für den attraktiveren entschieden. Dessau-Roßlau werde häufig als der weniger attraktive Standort empfunden, wodurch viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UBA pendeln, während ihre Partnerinnen und Partner von kurzen Arbeitswegen profitieren. Personen, die in der Region um Dessau-Roßlau beheimatet sind, bewerten die Ansiedlung hingegen positiv, da ohne das UBA ein Umzug für sie unvermeidbar gewesen sei. Es fällt auf, dass Personen, die in der Region beheimatet sind, eher im unteren und mittleren Verwaltungsdienst tätig sind, während der überwiegende Teil der Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter des UBA dem gehobenen und höheren Dienst zuzuordnen ist und aus Gesamtdeutschland stammt.

Zudem sei der Standort in Berlin notwendig, da externe Partnerinnen und Partner des UBA eher bereit seien für Besprechungen nach Berlin zu reisen, falls dies nicht ohnehin ihr Arbeitsort sei. In diesem Zuge würden auch die Pendlerbüros in Berlin von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Dessau genutzt. Eine gute infrastrukturelle Anbindung sei für eine Behörde wie das UBA unverzichtbar. Diese sei Dessau-Roßlau jedoch nicht gegeben.

Kurzfristige Auswirkungen auf die Behörde (Arbeitsmoral, Personalverlust, Wissensverlust)

Da die Verlagerung des UBA bereits vor 16 Jahren erfolgte, konnten die befragten Personen nur wenig über die Auswirkungen der Verlagerung auf die Arbeitsmoral während der Verlagerung selbst sagen. Übereinstimmend wurde jedoch darauf hingewiesen, dass diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich für Dessau als Arbeitsplatz entschieden hätten, dies mit Bewusstsein für die Konsequenzen getan hätten und mit ihrer Entscheidung im Reinen seien. Aktuell habe der Standort Dessau keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmoral oder Effizienz. Obligatorische Anwesenheitstage seien eine notwendige Voraussetzung für eine gute und effiziente Zusammenarbeit. Auf lange Sicht gingen persönliche Kontakte verloren, wenn ausschließlich Telearbeit genutzt würde. Hierdurch sei eine vertrauensvolle Zusammenarbeit erschwert.

Gleichzeitig sei die Möglichkeit der Telearbeit eine notwendige Voraussetzung, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trotz des Umzugs am UBA halten zu können und so einen intensiven Wissensverlust zu vermeiden. Durch den Umzug und den dadurch drohenden Personalverlust bot das UBA seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Option zur Telearbeit. Telearbeitsplätze konnten anhand eines Punkteprogramms beantragt werden und waren an die Bedingung geknüpft, auch bei Genehmigung 50 % der Arbeitszeit in Dessau anwesend zu sein. Dennoch hätten im Vorfeld des Umzugs rund ein Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das UBA verlassen. Da sich die Verlagerung, wie bereits erwähnt, über einen recht langen Zeitraum erstreckte, sei es möglich gewesen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne nennenswerten Wissensverlust zu ersetzen.

Während der ersten beiden Jahre nach dem Umzug nach Dessau unterhielt das UBA Rahmenverträge mit zwei lokalen Hotels. Ein Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter pendelten in dieser Zeit von Berlin nach Dessau, wobei häufig zwei Tage von Telearbeit oder den Pendlerbüros in Berlin Gebrauch gemacht wurde. Anwesenheit in Dessau war daher auf drei Tage und zwei Nächte begrenzt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auch später nicht bereit waren, ihren Lebensmittelpunkt nach Dessau zu verlagern, mieteten teilweise Einzimmerwohnungen als Zeitwohnungen an oder gründeten Wohngemeinschaften mit Kolleginnen und Kollegen, die ebenfalls pendelten. Auch an diesen Wohngemeinschaften sei erkennbar, wie eng die Belegschaft des UBA durch den Standort Dessau zusammengedrückt sei. Aufgrund der kurzen Wege in Dessau und des begrenzten Freizeitangebotes würden sich Kolleginnen und Kollegen zudem auch nach der Arbeit häufig geplant oder zufällig treffen, wodurch ein starkes Gemeinschaftsgefühl geschaffen würde. Dieses Gemeinschaftsgefühl sei für die tägliche Arbeit hilfreich, da Kommunikationswege hierdurch kurz und unkompliziert seien. Allerdings sei auch hier eine zeitliche Dynamik spürbar. Während die Hierarchien am UBA in der Zeit direkt nach dem Umzug besonders flach gewesen seien, wären sie wieder erstarkt, als die Zahl der Beschäftigten zunahm und weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Berlin pendelten. Dies sei darauf zurückzuführen, dass aktuell zwar viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Dessau pendelten, jedoch nicht mehr überwiegend aus Berlin. Die Beschäftigten des UBA lebten mittlerweile auch in Leipzig, Halle oder dem Dessauer Umland. Dennoch sei das Zusammengehörigkeitsgefühl am UBA auch heute noch sehr stark. Die Verbundenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter reiche bis hin zur Gründung gemeinsamer Baugruppen, die eine logische Erweiterung der anfangs gegründeten Wohngemeinschaften zu sein scheinen.

Langfristige Auswirkungen (Pendelverhalten, Personalstruktur, Gewinnungsproblem)

Das UBA sei ein sehr attraktiver Arbeitgeber. Dies sei auch der Grund, warum viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die langen Pendelwege in Kauf nähmen. Wie eingangs erwähnt, käme ein Umzug häufig nicht in Frage, da in der Folge Partnerinnen und Partner pendeln müssten. Entscheidende Faktoren bei der Entscheidung nach Dessau-Roßlau zu ziehen oder zu pendeln, seien neben dem Familienstand lokale Verbundenheit am Heimatort, kulturelle Präferenzen und politische Einstellungen.

Befragte Personen ohne Kinder nannten für ihre Entscheidung zu pendeln häufig das geringe kulturelle Angebot in Dessau-Roßlau. Zudem seien ein etablierter Freundeskreis, oder das Bedürfnis, den eigenen Freundes- und Bekanntenkreis zu erweitern, Gründe für die Pendelentscheidung. Der zeitliche und finanzielle Aufwand des Pendelns würde nicht oder nur in geringem Ausmaß als Belastung empfunden.

Kindern seien sowohl ein Grund, nach Dessau-Roßlau, oder in die nähere Umgebung zu ziehen, als auch Grund dafür weiterhin zu pendeln. Ein etabliertes soziales Netzwerk, kulturelle und politische Aufgeschlossenheit und entsprechende Angebote seien Gründe, nicht nach Dessau-Roßlau zu ziehen. Auch die Nähe zum Arbeitsplatz der Partnerin oder des Partners am Wohnort sei hier entscheidend.

Familien, die sich entschieden nach Dessau-Roßlau zu ziehen, hätten die langen Pendelwege als Belastung empfunden. Bei der Entscheidung für den Umzug nach Dessau-Roßlau sei ihnen der Zeitgewinn wichtiger als das geringe kulturelle Angebot.

Das Wohnraumangebot in Dessau-Roßlau und am Heimatort seien hingegen nicht ausschlaggebend für einen Umzug. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UBA seien nicht an Einfamilienhäusern in Neubausiedlungen interessiert und seien eher mit alternativen ökologischen Konzepten wie Baugruppen zu locken, als mit der Möglichkeit, ein Einfamilienhaus im Umland von Dessau-Roßlau zu bauen oder zu erwerben. Das begrenzte Angebot an Wohnraum in großen Städten würde zwar als negativ empfunden, reiche aber nicht aus, um Dessau-Roßlau als Wohnort attraktiv zu machen.

Die Personalstruktur habe sich aufgrund des Umzugs nicht geändert. Alle Altersgruppen und Hierarchiestufen seien nach wie vor am UBA vorhanden. Die Entscheidung für das UBA als Arbeitgeber hänge maßgeblich von der Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz ab. Ob gependelt werde, oder ein Umzug erfolge, sei eine zweitrangige Entscheidung. Auffällig sei jedoch, dass insbesondere Führungskräfte nach wie vor häufig in Berlin wohnen würden, oder aus einem anderen Teil Deutschlands extra nach Berlin zögen. Dies wird mit der Nähe des UBA zur Berliner Politik und zu Umweltverbänden und ähnlichen Akteuren begründet, die überwiegend in Berlin ansässig seien. Demzufolge genossen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die aus Berlin nach Dessau-Roßlau pendelten, nach wie vor Vorzüge gegenüber Beschäftigten aus der Region oder anderen Städten. Dies drücke sich beispielsweise bei der Genehmigung von Telearbeitsplätzen oder der Verfügbarkeit von Parkplätzen aus, die teilweise für Fahrgemeinschaften reserviert seien, die überwiegend aus Berlin kämen. Gleichzeitig werde die Bevorzugung von Beschäftigten aus Berlin als fairer Ausgleich empfunden, da diese besonders negativ durch die Stilllegung des ICE-Bahnhofes Dessau-Roßlau betroffen seien.

Die Personalgewinnung sei in Dessau-Roßlau schwieriger als in Berlin. Kurz nach der Verlagerung des UBA nach Dessau im Jahr 2005 sei das UBA noch einer der wenigen interessanten Arbeitgeber im Umweltbereich gewesen. Mittlerweile gebe es für die Zielgruppe des UBA auch in anderen großen Städten Arbeitsangebote, wodurch der Standort Dessau-Roßlau zu einem Ausschlusskriterium für gute Bewerberinnen und Bewerber würde. Stellen müssten daher teilweise mehrfach ausgeschrieben werden. Für Fachkräfte sei das UBA dennoch nach wie vor ein sehr attraktiver Arbeitgeber. Die Arbeit sei interessant und vielfältig mit einem hohen Maß an Eigenverantwortung. Auch die für die Region sehr gute Bezahlung wird als positiv hervorgehoben.

Negativ für die Gewinnung von Fachkräften sei, dass die umliegenden Hochschulen nicht die Fächer anböten, welche das UBA nachfrage. Eine stärkere Kooperation des UBA mit den Hochschulen der Region und auch Kooperationen mit Hochschulen außerhalb der Region, die für das UBA relevante Studiengänge anbieten, könne hierbei von Vorteil sein. Bei der Frage, in welchen Fachbereichen das Gewinnungsproblem am stärksten sei, widersprachen sich die Befragten. Für den eigenen Fachbereich schien es am schwersten zu sein, geeignete Fachkräfte zu rekrutieren, während die Rekrutierung in anderen Fachbereichen leichter sei.

Hindernis bei der Rekrutierung von Fachkräften seien befristete Arbeitsverträge. Diese würden nicht nur die Anzahl qualitativ hinreichender Bewerbungen reduzieren, sondern führten auch dazu, dass Beschäftigte das UBA zugunsten unbefristeter Arbeitsplätze wieder verließen und nicht in die Region zögen. Die Bereitschaft, nach Dessau-Roßlau zu ziehen, sei bei einem befristeten Arbeitsverhältnis gering. Würde die Entfristung erfolgen, hätten sich die Beschäftigten häufig bereits an das Pendeln gewöhnt oder seien mittlerweile familiär am Wohnort gebunden, sodass ein Umzug nicht mehr in Frage käme. Zudem würde eine Abfolge von befristeten Arbeitsverträgen ohne die Aussicht auf zeitnahe Entfristung dazu führen, dass sich die Beschäftigten auf Arbeitsstellen in der Nähe des Wohnortes bewerben würden, die mittlerweile häufiger vorhanden seien als noch vor einigen Jahren. Die damit einhergehende Fluktuation im Personalbestand führe zu Effizienzverlusten, da häufiger neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingearbeitet werden müssten.

Auswirkung der Umsiedlung vor Ort (Ansiedlung der Beschäftigten, wirtschaftliche Auswirkungen, kulturelle Veränderungen, Vorbehalte der lokalen Bevölkerung)

Die Beschäftigten des UBA seien nach wie vor überwiegend von der lokalen Bevölkerung isoliert, selbst wenn sie nach Dessau-Roßlau oder in die Umgebung gezogen wären. Während die lokale Bevölkerung die Ansiedlung des UBA zunächst kaum wahrgenommen hätte, hätten sich im Laufe der Zeit negative Vorurteile aufgebaut, und es seien auf beiden Seiten Ressentiments entstanden, die teils in offenen Anfeindungen gegipfelt seien. Personen, die ursprünglich aus Westdeutschland stammen, schienen größere Schwierigkeiten zu haben, in Dessau-Roßlau anzukommen und häufiger Vorurteilen ausgesetzt zu sein, als Personen aus dem Osten Deutschlands. Das Einkommen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UBAs sei durchschnittlich höher als jenes der Beschäftigten ortsansässiger Unternehmen. Zudem wären die Beschäftigten des UBA besonders im gehobenen und höheren Dienst meist zugezogen, oder würden nach Dessau-Roßlau pendeln. Hierdurch würden Neid und Missgunst in der lokalen Bevölkerung gefördert werden.

In Dessau-Roßlau gebe es nur wenige Einwohnerinnen und Einwohner unter 50 Jahren. Dies werde häufig als negativ für den Standort empfunden, einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden dies jedoch positiv bewerten, da der Kreis möglicher Bekannter und Freunde zwar überschaubar, dadurch aber auch sehr übersichtlich und leicht zugänglich sei. Auch hier seien aber zunächst Vorurteile zu überbrücken, wofür ein großes Maß an Toleranz und Aufgeschlossenheit auf beiden Seiten notwendig sei. Für Familien mit Kindergarten- und Schulkindern sei es einfacher, Anschluss zu finden, als für Alleinstehende oder kinderlose Paare.

Nachfrageseitige Effekte der UBA Ansiedlung würden nicht wahrgenommen oder als geringfügig abgetan. Beschäftigte müssten vor Ort wohnen, damit eine Behörde eine strukturfördernde Wirkung erzielen könne. Die lokale Wirtschaft habe sich seit der Ansiedlung des UBA geringfügig verändert. So seien beispielsweise Bioläden eröffnet worden und Mehrfamilienhäuser in fußläufiger Distanz zum UBA seien saniert worden. Die Effekte seien allerdings gering und hinter den Erwartungen der Stadtverwaltung zurückgeblieben. Dessau-Roßlau verfüge nicht über die kritische Masse an Arbeitskräften und Arbeitsplätzen, um für Arbeitnehmer und Arbeitgeber attraktiv zu sein. Die Stadt wäre bereits zu weit in der Abwärtsspirale gefangen. In diesem Zusammenhang sei auch mangelndes Stadtmarketing zu nennen. Dennoch sei die Stadt deutlich lebenswerter als ihr Ruf. Die Kontakte zur angestammten Bevölkerung seien gut, die Freundschaften mit UBA Beschäftigten würde jedoch häufig mit dem Hinweis „ihr seid ja anders als der Rest von denen“ kommen.

Auffällig sei die Wirkung des UBA in der politischen und gesellschaftlichen Landschaft Dessaus. Mehrere Beschäftigte des UBA seien Mitglieder von Parteien des linken und ökologischen Spektrums und würden sich in den Vereinen der Stadt engagieren.

Fazit und Erkenntnisse

Die Meinungen darüber, ob die Verlagerung des UBA nach Dessau und sein heutiger Einfluss auf Dessau-Roßlau als positiv gewertet werden kann, gingen in den Gesprächen stark auseinander. Auffällig ist, dass am UBA trotz der Verlagerung und der andauernden Präsenz insbesondere der Leitungsebene in Berlin keine Effizienzverluste wahrgenommen wurden. Die Beschäftigten rechtfertigten vielmehr die Präsenz der Leitungsebene in Berlin und zeigten wenig Verständnis für den Unmut der politischen Führung in Dessau-Roßlau bzw. im Land Sachsen-Anhalt zu diesem Thema.

Negativ sei das Problem der Personalgewinnung beim UBA in Dessau-Roßlau. Da am UBA überwiegend hochqualifizierte Fachkräfte beschäftigt seien, könne nur in geringem Umfang aus der lokal ansässigen Bevölkerung rekrutiert werden. Vielmehr würden Stellen für Fachkräfte deutschlandweit ausgeschrieben; potentielle Mitarbeiter würden wiederum Dessau-Roßlau als Lebensmittelpunkt häufig wenig attraktiv finden. Als weiteres Problem wird genannt, dass im Falle eines Umzugs in die Region häufig deren Partnerinnen und Partner pendeln müssten, da das Arbeitsangebot in der Stadt nicht ausreichend sei. Befristete Arbeitsverträge würden das Gewinnungsproblem verstärken. Zudem wird vermutet, dass vor der Entfristung des Arbeitsverhältnisses ein Umzug nach Dessau-Roßlau für viele ohnehin nicht in Frage käme; käme es zu einer Entfristung, hätten sich viele bereits mit der Option zu pendeln arrangiert und sähen keinen Anlass mehr für einen Umzug. Hierdurch würden Möglichkeiten verschenkt, um die Region zu stärken.

Einigkeit bestand darin, dass die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten eine Grundvoraussetzung sei, um Effizienzverluste durch eine Verlagerung zu vermeiden und das Gewinnungsproblem abzumildern. Zwar sei es für die Region von Vorteil, wenn Anreize für einen Umzug gesetzt würden, dieser könne jedoch nicht forciert werden, indem Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Heimarbeit verwehrt würde.

4.5.5 Auswertung der Umfrage

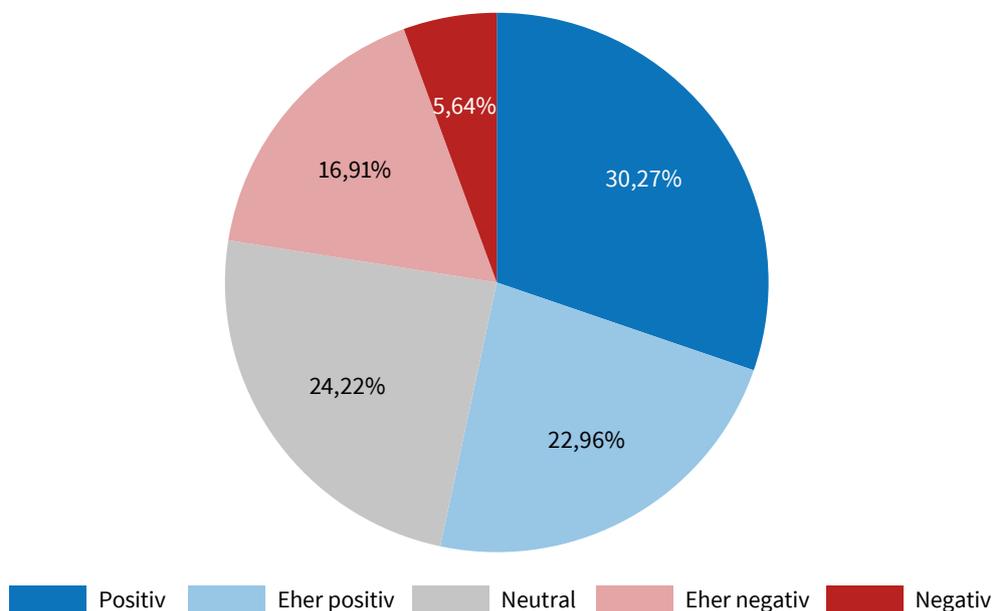
Um die Aussagen und Ergebnisse der Interviews mit den Beschäftigten des UBA in Dessau-Roßlau verallgemeinern zu können, wurde im Nachgang der Interviews – wie am ALE Oberpfalz – eine Umfrage unter den Beschäftigten durchgeführt. Die Umfrage wurde ebenfalls online mit der Umfragesoftware Qualtrics durchgeführt, der Fragenkatalog ist im Anhang zu finden. Von zum Zeitpunkt der Umfrage 1.030 Beschäftigten des UBA in Dessau-Roßlau, wurden 1.000 zur Umfrage eingeladen, wovon 532 Beschäftigte (55 %) teilnahmen, 490 (51 %) haben die Umfrage abgeschlossen.

Abbildung 13 zeigt die allgemeine Bewertung der Behördenansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau. Gut die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bewertet die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau als positiv oder eher positiv (53 %). Knapp 23 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stehen der Ansiedlung negativ oder eher negativ gegenüber, knapp ein Viertel bewerten die Ansiedlung neutral.

Betrachtet man die Ergebnisse getrennt nach Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die bereits vor der Neuansiedlung am UBA beschäftigt waren und jenen, die erst 2005 oder später ans UBA kamen, werden Unterschiede deutlich (Abbildung 14). Insgesamt bewerten die ab 2005 ans UBA gekommenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer (rechtes Kreisdiagramm) die Ansiedlung mehrheitlich positiver als jene, die bereits vor der Neuansiedlung am UBA arbeiteten (linkes Kreisdiagramm). Unter den ab 2005 Beschäftigten stehen mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Ansiedlung positiv oder eher positiv gegenüber (58,24 %). Rund 18 % sehen die Ansiedlung negativ oder eher negativ. Unter den vor 2005 bereits Beschäftigten bewerten insgesamt mehr als ein Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Ansiedlung negativ oder eher

Abbildung 13

Allgemeine Bewertung der Ansiedlung (UBA)

Wie würden Sie die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau allgemein bewerten?

Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.

Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

negativ (36,61 %). Dies deckt sich mit den Aussagen der Interviews, wonach die Entscheidung zur Neuansiedlung des UBA bei den damals Beschäftigten nicht selten auf Ablehnung stieß. Rund ein Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bewerten die Neuansiedlung gut 15 Jahre nach der Umsetzung als positiv. Unterschiede gibt es jedoch nicht nur hinsichtlich der Beschäftigungsdauer, sondern auch bezüglich der Herkunft der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Abbildung 15). Demnach bewerten Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sich in den neuen Bundesländern beheimatet sehen, die Neuansiedlung mehrheitlich (eher) positiv (58 %, rechtes Kreisdiagramm), während rund 21 % der Ansiedlung (eher) negativ gegenüberstehen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sich in den alten Bundesländern beheimatet sehen, bewerten die Ansiedlung dagegen seltener (eher) positiv (36 %, linkes Kreisdiagramm), knapp 30 % sehen die Ansiedlung (eher) negativ, gut ein Drittel steht der Ansiedlung wiederum neutral gegenüber.

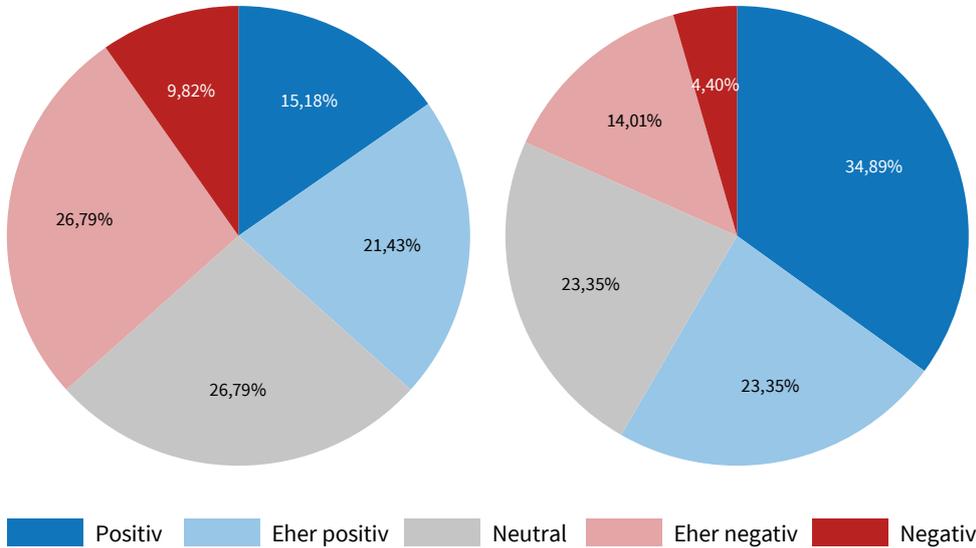
Abbildung 16 zeigt, wie sich die Ansiedlung des UBA in Dessau auf die verschiedenen Lebensbereiche (Arbeitsbelastung, Zufriedenheit, Leistungsbereitschaft, Aufstiegschancen, Finanzen, Arbeitsweg, Wohnen, Freizeit und Lebensgefühl) der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgewirkt hat. In den Bereichen Arbeitsbelastung, Leistungsbereitschaft und Aufstiegschancen beurteilt die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Auswirkungen der Ansiedlung als neutral (51 bis 64 %), während unter den übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer (eher) positive Bewertungen dominieren. Hauptsächlich positiv oder eher positiv werden die Auswirkungen der Ansiedlung dagegen in den Bereichen Zufriedenheit (43 %), Finanzen (47 %), Wohnen (47 %) und Lebensgefühl (44 %) beurteilt. Die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmerschätzen die Auswirkungen in diesen Bereichen mehrheitlich als neutral ein. Die Bewertung der Auswirkungen der Ansiedlung auf den Arbeitsweg der Teilnehmerinnen und Teilnehmer fällt dagegen recht gegensätzlich aus. Hier geben 45 % an, dass die Ansiedlung (eher) positive Auswirkungen auf ihren Arbeitsweg habe. Fast genauso viele (44 %) schätzen die Auswirkungen jedoch (eher) negativ ein. Die Auswirkungen auf die Freizeit beurteilt der größte Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (eher) negativ (41 %).

Abbildung 14
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung nach Beschäftigungsbeginn (UBA)

Wie würden Sie die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau allgemein bewerten?

Beschäftigt vor 2005

Beschäftigt seit 2005



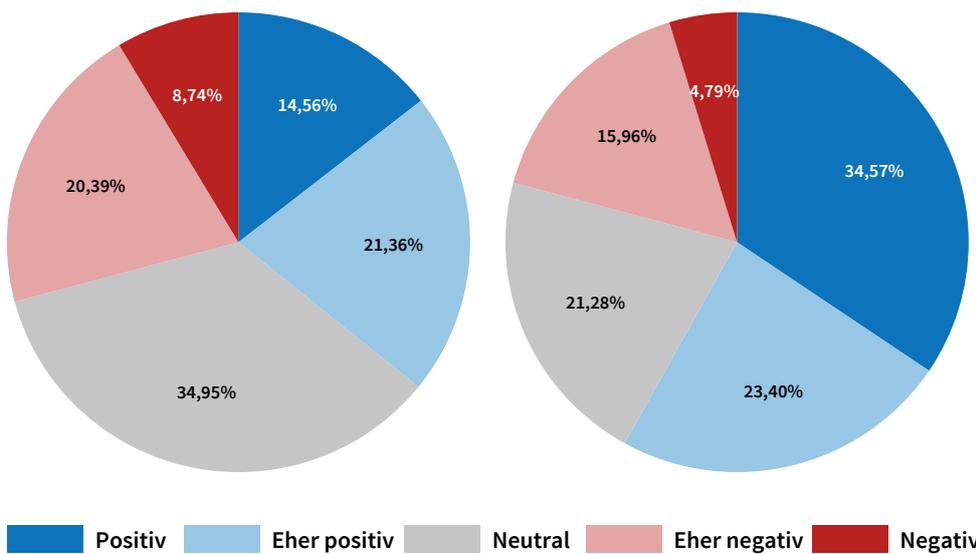
Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

Abbildung 15
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung nach Bundesländern (UBA)

Wie würden Sie die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau allgemein bewerten?

Beheimatet in alten Bundesländern

Beheimatet in neuen Bundesländern

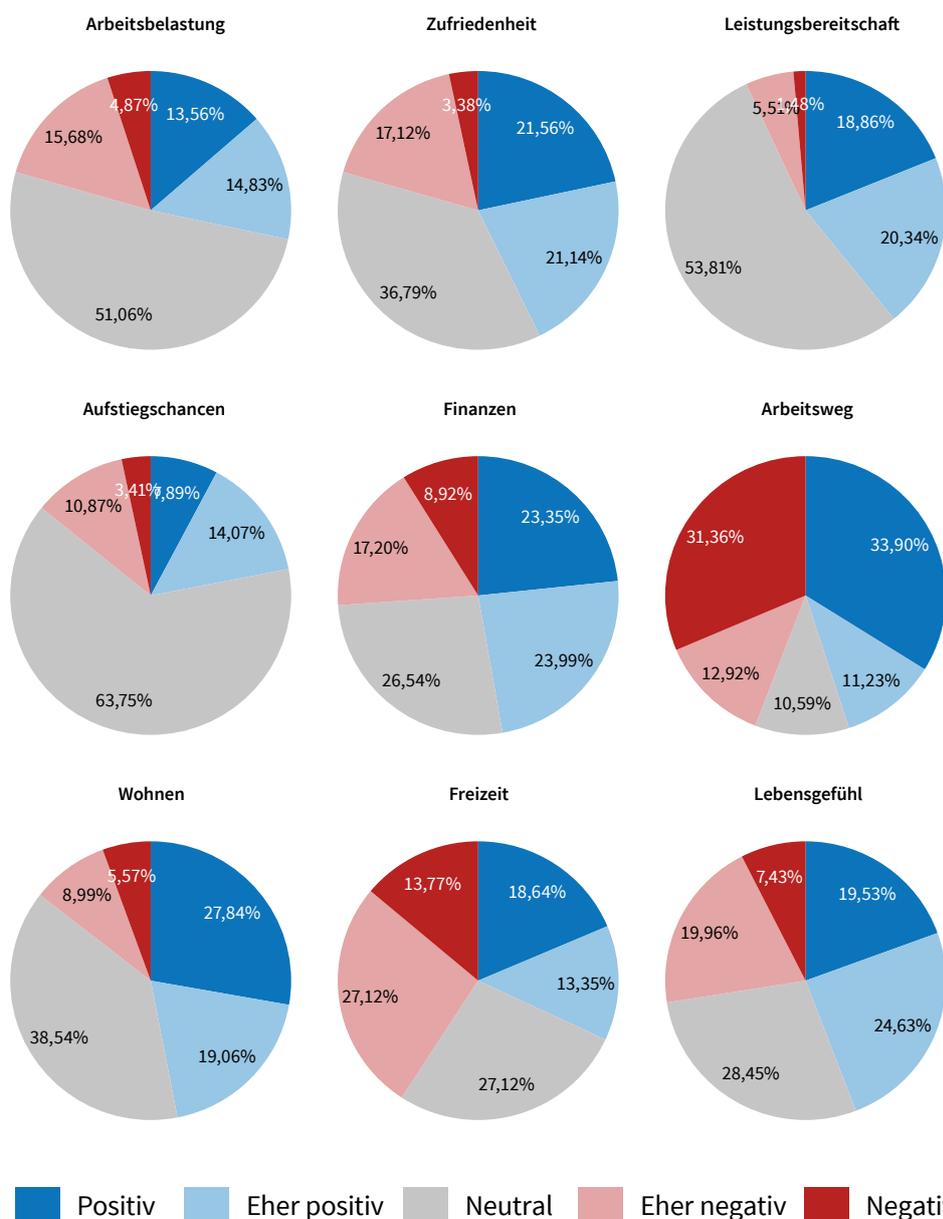


Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

Abbildung 17 zeigt die Auswirkungen der Ansiedlung auf die persönlichen Lebensbereiche differenziert nach Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die bereits vor der Neuansiedlung am UBA arbeiteten und jenen, die erst 2005 oder später ans UBA kamen. Insgesamt beurteilen seit 2005 oder später Beschäftigte die Auswirkungen der Ansiedlung in den meisten Bereichen positiver als ihre Kolleginnen und Kollegen, die bereits vor der Neuansiedlung am UBA waren. Die größten Unterschiede in der Beurteilung der Auswirkungen zwischen beiden Gruppen zeigen sich in den Bereichen Zufriedenheit, Finanzen und Leistungsbereitschaft. Die Auswirkungen der Ansiedlung auf die Zufriedenheit schätzt der größte Teil (42 %) der vor 2005 bereits am UBA beschäftigten

Abbildung 16
Bewertung der Auswirkungen auf verschiedene Lebensbereiche (UBA)

Wie hat sich die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau auf Ihre persönlichen Lebensbereiche ausgewirkt?

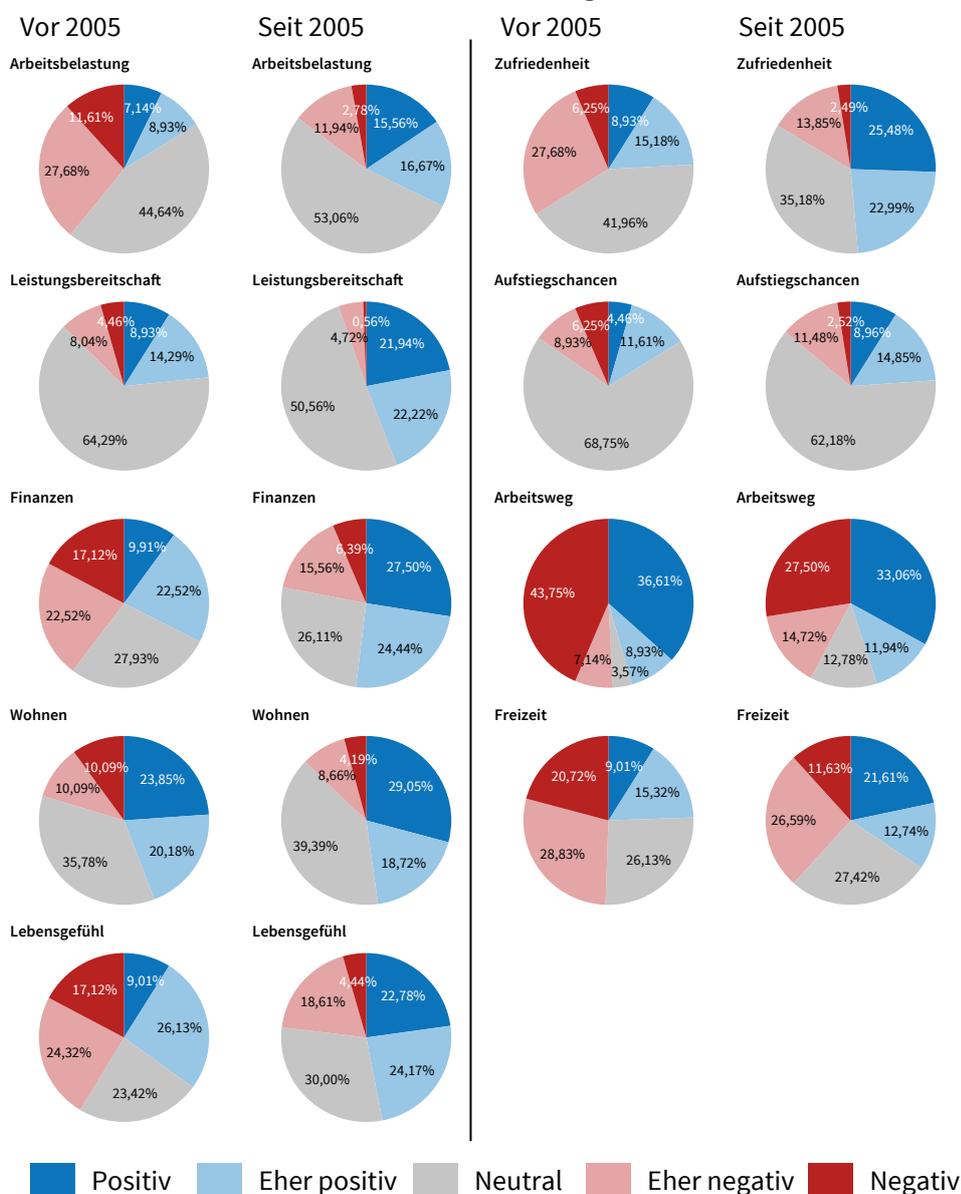


Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

Teilnehmerinnen und Teilnehmer als neutral ein, jedoch bewerten auch 34 % die Auswirkungen als (eher) negativ. Seit 2005 beschäftigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer geben dagegen zum größten Teil an, (eher) positive Auswirkungen der Ansiedlung auf ihre Zufriedenheit erlebt zu haben (48 %). Die Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft werden von beiden Gruppen mehrheitlich als neutral eingeschätzt (64 und 51 %). Jedoch geben wesentlich weniger Teilnehmerinnen und Teilnehmer unter den bereits vor 2005 Beschäftigten (23 %) an, (eher) positive Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft verspürt zu haben als unter den seit 2005 oder später Beschäftigten (44 %). Die Auswirkungen auf die Finanzen bewerten seit 2005 oder später Beschäftigte ebenfalls mehrheitlich (eher) positiv (52 %), während für vor 2005 bereits Beschäftigte die Auswirkungen vom größten Teil (40 %) als (eher) negativ bewertet werden. Auch in den Bereichen Arbeitsbelastung, Arbeits-

Abbildung 17
Bewertung der Auswirkung auf verschiedene Lebensbereiche nach Beschäftigungsbeginn (UBA)

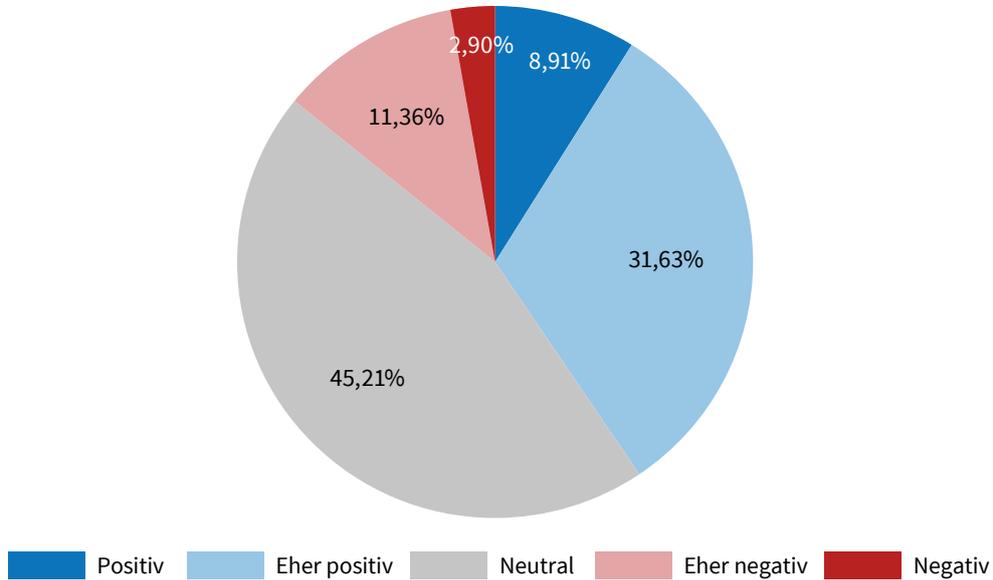
Wie hat sich die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau auf Ihre persönlichen Lebensbereiche ausgewirkt?



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

Abbildung 18
Wahrnehmung des Stimmungsbildes in der lokalen Bevölkerung

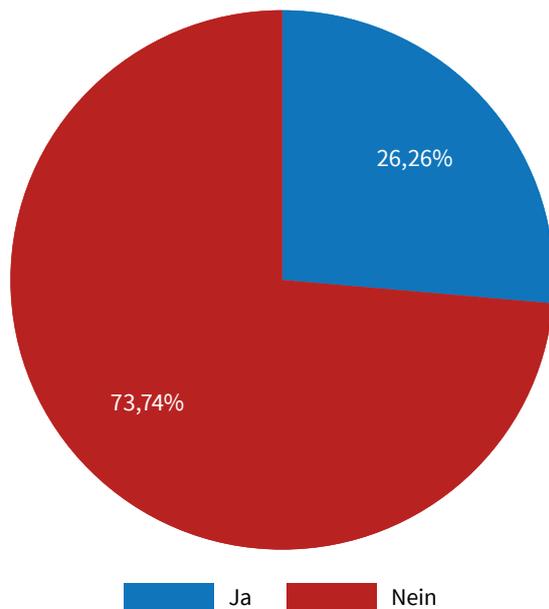
Wie wird die Ansiedlung des UBA in Dessau-Roßlau von der lokalen Bevölkerung aufgenommen?



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

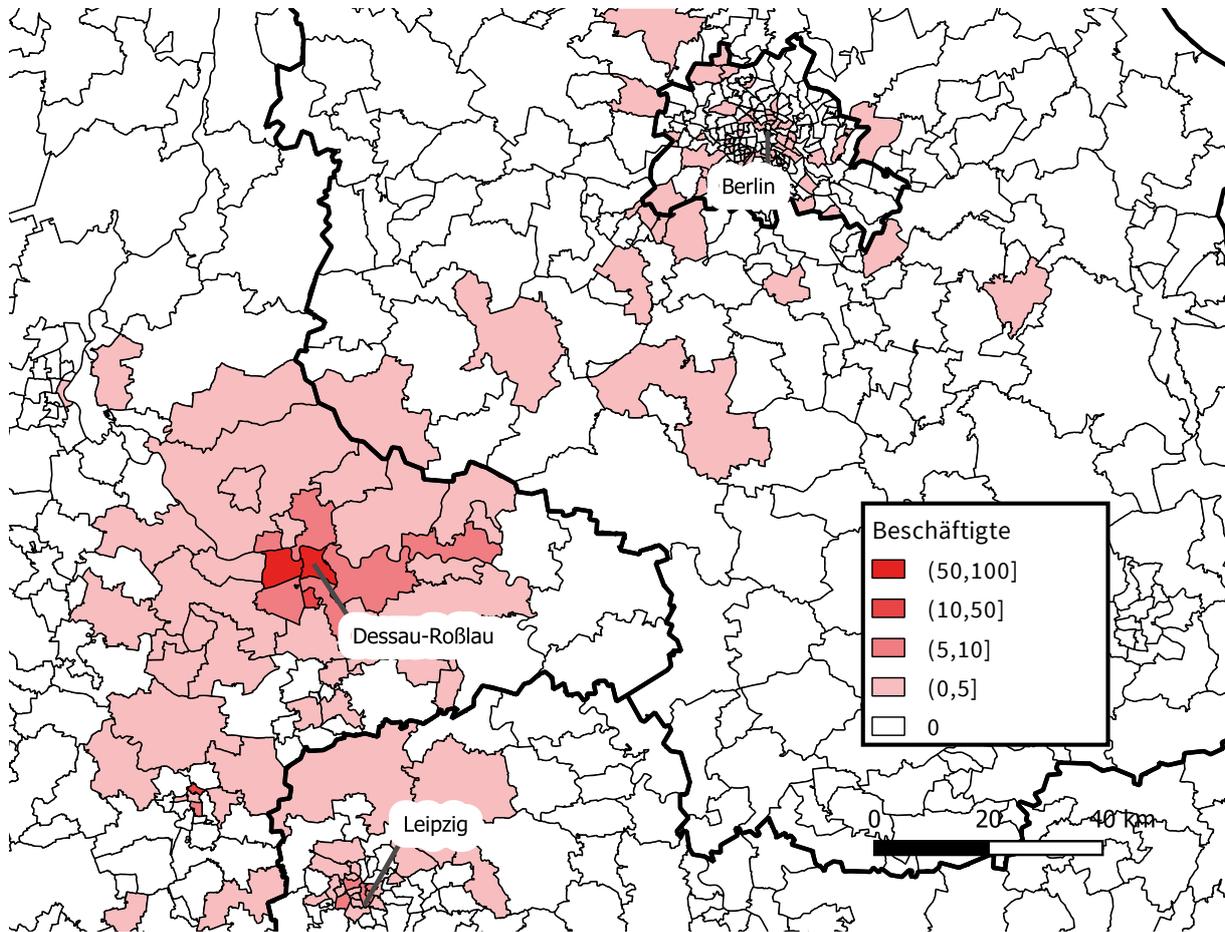
Abbildung 19
Engagement in der Region

Engagieren Sie sich politisch, sozial oder kulturell in Dessau-Roßlau und Region?



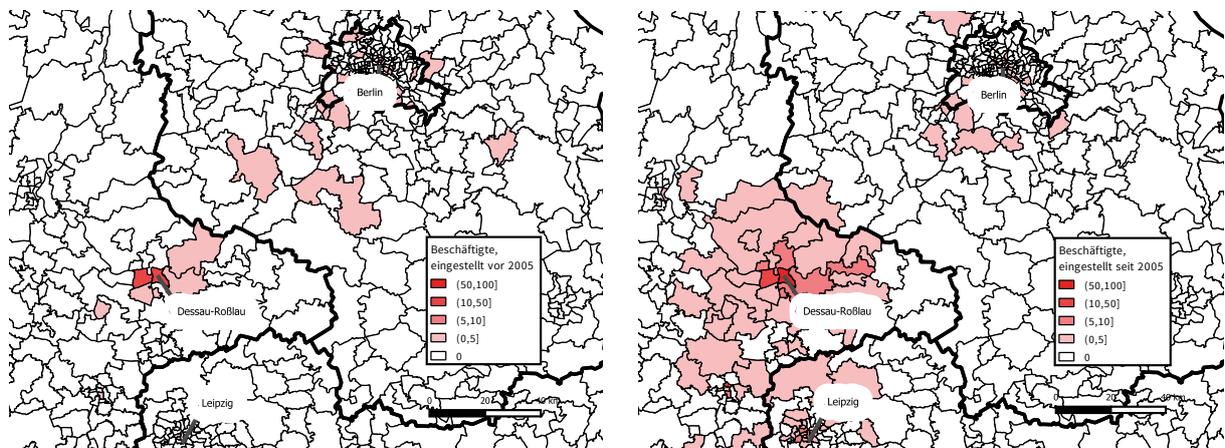
Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

Abbildung 20
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort (UBA)



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Digitale Geodaten: Open Street Map, Stand: 07.11.2020. Angaben zum Wohnort: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

Abbildung 21
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort und Beschäftigungsbeginn (UBA)



Anmerkung: Darstellung des ifo Instituts.
Quelle: Digitale Geodaten: Open Street Map, Stand: 07.11.2020. Angaben zum Wohnort: Online Befragung der Beschäftigten des UBA Dessau-Roßlau, N=490

weg sowie Freizeit und Lebensgefühl werden die Auswirkungen der Ansiedlung von vor 2005 bereits Beschäftigten insgesamt negativer bewertet als von Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die erst nach der Ansiedlung ans UBA kamen. Die Auswirkungen der Ansiedlung auf die Aufstiegschancen schätzen beide Gruppen relativ ähnlich ein.

Abbildung 18 beschreibt das von den Teilnehmerinnen und Teilnehmer des UBA wahrgenommene Stimmungsbild in der Bevölkerung von Dessau-Roßlau gegenüber der Ansiedlung des UBA. Der größte Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (45 %) schätzt ein, dass die Bevölkerung von Dessau-Roßlau der Ansiedlung des UBA neutral gegenübersteht. Rund 41 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bewerten das Stimmungsbild in der Bevölkerung als (eher) positiv, weitere 14 % bewerten das Stimmungsbild in der Bevölkerung als (eher) negativ. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Interviews, wonach einige befragte Personen von negativen Vorurteilen in der Bevölkerung gegenüber der Ansiedlung des UBA und dessen Beschäftigten berichten, auch wenn die deutliche Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Online Umfrage das Stimmungsbild (eher) positiv oder neutral einschätzt.

In Abbildung 20 wird die geographische Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des UBA in Dessau-Roßlau dargestellt.¹³ Die Abbildung zeigt die in der Online Befragung angegebene Postleitzahl des Wohnorts der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Hieraus lassen sich Rückschlüsse auf die Pendelbewegung der Beschäftigten am UBA ziehen. Es wird deutlich, dass sich ein Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in und im Umkreis von Dessau-Roßlau konzentriert. Ein weiterer Teil pendelt aus den Städten Leipzig und Halle sowie Umgebung. Auch in und um Berlin gibt es mehrere Postleitzahlgebiete, die befragte Personen als Wohnort angegeben haben. Die durchschnittliche Pendelstrecke der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des UBA in Dessau-Roßlau beträgt daher etwa 46,1 km, was einer Fahrzeit von circa 51 Minuten entspricht.¹⁴ Differenziert man die Betrachtung nach dem Beschäftigungsbeginn der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, werden Unterschiede deutlich (Abbildung 21). Bereits vor 2005 Beschäftigte wohnen aktuell entweder in Berlin und Umgebung, zwischen Dessau-Roßlau und Berlin oder haben sich in Dessau-Roßlau und Umgebung niedergelassen. Nur vereinzelt geben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Halle oder Leipzig als Wohnort an. Die ab 2005 ans UBA gekommenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer konzentrieren sich neben Dessau-Roßlau und den umgebenden Postleitzahlgebieten vor allem im Raum Leipzig-Halle.

Neben den Wohnorten wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des UBA in der Umfrage auch zu ihren Heimatorten befragt. Etwa 25,5 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stammen aus einem Umkreis von 35 km, wobei es auch hier Differenzen nach Einstellungsjahren gibt. Von den bereits vor 2005 Beschäftigten sind lediglich 18,7 % in diesem unmittelbaren Umkreis beheimatet, während es bei den seit 2005 beschäftigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer 27,7 % sind. Dies lässt auf eine verstärkt lokale Rekrutierung seit der Verlagerung schließen.

Die Ergebnisse der Umfrage unter den Beschäftigten des UBA bestätigen den Eindruck aus den teilstrukturierten Interviews, wonach die Meinungen zur Beurteilung der Verlagerung unter den Beschäftigten auseinandergehen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage, die bereits vor der Verlagerung am UBA tätig waren, beurteilen die Verlagerung insgesamt negativer als Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die erst 2005 oder später ans UBA kamen. Insbesondere in den Bereichen Zufriedenheit, Arbeitsbelastung, Leistungsbereitschaft und Freizeit verspüren bereits vor 2005 beschäftigte Teilnehmerinnen insgesamt negativere Auswirkungen. Auch die Auswirkungen auf die Finanzen und den Arbeitsweg werden negativer beurteilt. Eine Erklärung hierfür dürfte darin liegen, dass ab 2005 oder später beschäftigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer mehrheitlich näher am Standort Dessau wohnen als bereits vor 2005 beschäftigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Ein ähnliches Muster lässt sich auch für die Verteilung der Heimatorte erkennen. Der Anteil, der im Umkreis von 35 km

¹³ Circa 5 % (22) der Beschäftigten gaben einen Wohnort außerhalb des auf der Karte dargestellten Gebietes an.

¹⁴ Die Entfernung wurde als die Distanz der Mittelpunkt des jeweiligen PLZ-Bereichs vom Mittelpunkt des PLZ-Gebiets des UBA in Dessau-Roßlau berechnet. Dies spiegelt die durchschnittliche Entfernung in der Luftlinie (!) zwischen den einzelnen Beschäftigten und der Behörde. Zur Angabe einer durchschnittlichen Fahrzeit wurden die Fahrzeit von Wohnorten, die der durchschnittlichen Entfernung der Beschäftigten vom Behördenstandort entsprechen, verwendet.

beheimateten Beschäftigten ist unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern größer, die erst 2005 oder später ans UBA kamen, was auf eine verstärkte Rekrutierung von Arbeitskräften in und um Dessau seit 2005 schließen lässt. Insgesamt fällt die Beurteilung der Verlagerung durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Umfrage trotz dieser Unterschiede jedoch mehrheitlich positiv aus.

5 Fazit

Die von der Bundesregierung seit der letzten Legislaturperiode vorangetriebene Ansiedlung von Behörden und öffentlichen Einrichtungen in Regionen mit besonderem Förderbedarf soll als ein Element aktiver Strukturpolitik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Behördenansiedlungen sollen einerseits neue Arbeitsplätze in der Region schaffen und so die oftmals noch vorhandenen Arbeitsmarktprobleme lindern und die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner stärken. Andererseits soll damit auch dem in den betreffenden Räumen oftmals festzustellenden Bevölkerungsverlust entgegengewirkt werden, indem der Zuzug von Beschäftigten und ihren Angehörigen angeregt wird. Damit würde nochmals zusätzliche Nachfrage generiert, die ein weiterer Impulsgeber für die heimische Wirtschaft sein könnte. Das Ziel von Behördenansiedlungen ist es somit, durch direkte und indirekte regionalökonomische Effekte einen bislang benachteiligten Standort aufzuwerten. Hinzu kommt die politische Signalwirkung, die sich auch in einer nicht-ökonomischen Sphäre positiv auswirken kann.

Die in der vorliegenden Studie diskutierte wissenschaftliche Literatur bietet erste Anhaltspunkte für die Beurteilung der Effekte von Behördenansiedlungen in Deutschland. Die empirische Evidenz, insbesondere für den deutschen Raum, ist aufgrund von Herausforderungen im Forschungsdesign begrenzt und beschränkt sich auf die Auswirkungen von Behördenansiedlungen und anderen Dezentralisierungsmaßnahmen auf den regionalen Arbeitsmarkt. Einige Forschungsarbeiten weisen positive Multiplikatoreffekte für die regionale Beschäftigung nach: Ein Zuwachs öffentlicher Arbeitsplätze geht mit zusätzlichen Arbeitsplätzen auch im Privatsektor einher. Dieser positive Zusatzeffekt des Beschäftigungszuwachses im öffentlichen Sektor verteilt sich differenziell auf die verschiedenen Branchen. Neben positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung im Dienstleistungssektor werden allerdings auch Verdrängungseffekte für das produzierende Gewerbe beobachtet.

Die Ansiedlung von Militärstützpunkten könnte wie die Ansiedlung von Behörden standortstärkend wirken. Die internationale Literatur zur Schließung von Militärstützpunkten zeigt, dass die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft insgesamt gering sind und keine Multiplikatoreffekte festgestellt wurden. Dennoch gibt es einzelne Regionen, bei denen der Abzug von Soldatinnen und Soldaten mit einem wirtschaftlichen Schock einhergeht. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Militärstandort groß ist, er nicht nachgenutzt wird und es in der Region kaum Alternativen in der Privatwirtschaft gibt.

Für die Neuansiedlung von Behörden in Deutschland lässt sich aus der Literaturanalyse weiterhin schließen, dass die Größe der Behörde, die potentielle Integration in die lokale Wirtschaft und die Struktur des Arbeitsmarktes in der Zielregion entscheidend für den Erfolg einer Ansiedlung sind. Die Forschungsfrage der vorliegenden Studie kann die einschlägige Literatur indes nur teilweise beantworten. Die diskutierten Studien weisen auf positive, aber eher schwache Multiplikatoreffekte auf die Beschäftigung im Privatsektor hin, liefern jedoch kaum Hinweise auf die Auswirkung auf die lokale Bevölkerungsentwicklung, das Wahlverhalten oder die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter. Darüber hinaus zielt ein Großteil der Studien nicht auf deutsche (Verwaltungs-)Behörden und den strukturschwachen Raum ab.

Um die regionalökonomischen Effekte von Behördenansiedlungen in Regionen mit Förderbedarf genauer zu quantifizieren und damit die Berechtigung der politisch getroffenen Entscheidung für eine verstärkte Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben nachzuweisen, erscheint eine tiefere Kausalanalyse somit unerlässlich. Dabei sind nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die mittel- bis langfristigen Effekte einzubeziehen. Eine solche umfassende Analyse kann für vergangene Behördenansiedlungen in Deutschland aufgrund bestehender Datenlücken jedoch aktuell nicht geleistet werden. Die aktuell verfügbaren Daten lassen jedoch auf das Potenzial für künftige Ansiedlungen in Regionen mit Förderbedarf schließen: nur 6 % der Bundesbeschäftigten arbeiten im peripheren Raum, in dem jedoch 25 % der Bundesbürgerinnen und Bürger wohnen.

Die vorliegende Studie zeigt dennoch Chancen und Herausforderungen für Behördenansiedlungen in Regionen mit Förderbedarf auf. Diese Forschungsergebnisse stützen sich maßgeblich auf qualitative Interviews und Umfragen, die im Rahmen von vier Fallstudien durchgeführt wurden. Zwar können die Ergebnisse aufgrund der geringen Fallzahl nicht verallgemeinert werden. Doch bieten die gewonnenen Erkenntnisse aber eine besondere Detailschärfe bezüglich der Auswirkungen einer Neuansiedlung oder auch einer Verlagerung auf die innerbetrieblichen Abläufe und damit die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung der Behörden. Die Befragung der Beschäftigten liefert außerdem Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen es zu einem Zugang von Beschäftigten in die Zielregionen kommen kann, der die entscheidende Voraussetzung für die Realisierung von Multiplikatoreffekten ist.

Ein zentrales Ergebnis der Fallstudien ist, dass Neuansiedlungen von Behörden der Verlagerung bereits bestehender öffentlicher Einrichtungen vorzuziehen sind. In den bayerischen Ämtern für Ländliche Entwicklung hat sich gezeigt, dass Verlagerungen mit kurz- bis mittelfristigen Umbrüchen in der Personalstruktur sowie daraus resultierenden Effizienz- und Wissensverlusten einhergehen können. Über den negativen Einfluss auf die Tätigkeit und Leistung der Behörde hinaus entstehen im Fall von Verlagerungen zusätzliche Kosten, beispielsweise durch den Ausgleich von Pendel- und Reisekosten. Das Beispiel der Bayerischen Heimatstrategie zeigt aber auch, wie negative Auswirkungen auf Beschäftigte durch begleitende Maßnahmen aufgefangen werden können. So berichteten die Beschäftigten im Gespräch positiv von der Unterstützung zum Wechsel in andere öffentliche Einrichtungen und der verstärkten Möglichkeit zu Mobilem Arbeiten.

Um negative Begleiterscheinungen wie Personal- und Effizienzverluste im Falle einer Behördenverlagerung zu vermeiden, scheint der zeitliche Rahmen ein entscheidender Faktor zu sein. Ein ausreichender zeitlicher Vorlauf bietet sowohl den Beschäftigten als auch der Führungsebene in Verwaltung und Politik die Planungssicherheit, um eine personelle Umstrukturierung, die Weitergabe von Wissen und Expertise sowie das Anwerben von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu ermöglichen. So wurden im Fall des Umweltbundesamtes, dessen Verlagerung mit zehn Jahren Vorlauf bekannt gegeben wurde, von keinerlei Effizienzverlusten berichtet. Für Alt-Beschäftigte ist deshalb die Transparenz in der Kommunikation maßgeblich.

Bei der Auswahl einer zu verlagernden oder neu anzusiedelnden Behörde sollte außerdem das Tätigkeitsprofil der Behörde und der Beschäftigten berücksichtigt werden. So hat sich in den Fällen der Ämter für Ländliche Entwicklung negativ auf die Arbeitsleistung ausgewirkt, dass die Wahl eines peripheren Standorts bei Mitarbeitern mit Tätigkeit im Außendienst zu zusätzlichen Belastungen geführt hat. Behörden, deren Tätigkeit standortunabhängig ist, wären insoweit besser für dezentrale Ansiedlungen geeignet (beispielsweise Behörden der Finanzverwaltung).

Außerdem hat sich in allen Fallstudien gezeigt, dass für eine erfolgreiche Personalgewinnung am Standort das Anforderungsprofil an die Beschäftigten der Behörde mit dem Beschäftigungspool am Standort übereinstimmen muss. So gestaltet sich die Rekrutierung von hochqualifizierten Fachkräften im strukturschwachen Raum oft schwierig; dies kann sich negativ auf die Arbeitsfähigkeit der Behörde auswirken. Qualifizierte Fachkräfte ziehen außerdem seltener in eine peripher gelegene strukturschwache Region, was die potentiellen positiven Wirkungen weiter reduziert. Einfacher gestaltet sich hingegen die Gewinnung von Personal für den mittleren und gehobenen Dienst, da hierfür zumeist ein ausreichendes Angebot in der Region vorhanden ist. Aus diesen Beobachtungen lässt sich ableiten, dass es günstiger ist, Behörden mit weniger spezialisierten Aufgaben im strukturschwachen Raum anzusiedeln.

Um die Personalgewinnung zu erleichtern und trotz bestehender Hindernisse auch Arbeitsplätze mit einem höherwertigen Anforderungsprofil besetzen zu können, hat sich die eigene Ausbildungstätigkeit der Behörden als geeignetes Mittel bewährt. Ein Positivbeispiel ist hierbei die Kooperation des Amtes für Ländliche Entwicklung Oberpfalz mit einer lokalen Hochschule. Das verlagerte Amt bietet Ausbildungsplätze und duale Studienplätze an. Durch die Schaffung eines neuen Studiengangs und die enge Zusammenarbeit mit der Hochschule wurden neue und attraktive Ausbildungsmöglichkeiten für junge Berufsanfängerinnen und

Berufsanfänger in der Zielregion geschaffen. Wie das Beispiel der Außenstelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle zeigt, können Ansiedlungen auch neue Berufsperspektiven für weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte schaffen. Auch hierbei ist die langfristige Personalplanung entscheidend, um das bestehende Personal nicht durch die zusätzliche Ausbildungstätigkeit zu überlasten.

Um die strukturfördernde Wirkung der Ansiedlung einer Behörde zu gewährleisten, muss die Zusammensetzung der Beschäftigten der Behörde berücksichtigt werden. Neu angesiedelte Arbeitsplätze in Regionen mit Förderbedarf können durch Personalgewinnung vor Ort neue Berufsperspektiven für die lokale Bevölkerung bieten; die gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekte über zusätzliche Konsumnachfrage bleiben allerdings gering, solange nicht die Arbeitslosigkeit hierdurch spürbar sinkt. Die Rekrutierung von Beschäftigten von außerhalb hingegen kann Zuzug auch von Angehörigen generieren und somit stärkere Multiplikatoreffekte generieren. Entscheidend ist hierbei, dass Beschäftigte in die Region der Behörden ziehen und nicht pendeln.

In den Fällen der Ämter für Ländliche Entwicklung und der Außenstelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle wurde ein Großteil der Beschäftigten aus der neuen Standortregion der Behörden rekrutiert. Die Personalgewinnung wurde durch Inserate in regionalen Zeitungen und besonders im Ausbildungsbereich durch eine Präsenz der Behörden auf Ausbildungsmessen erfolgreich umgesetzt. Die Beschäftigten der drei Behörden gaben an, dass durch die Ansiedlung der Behörden attraktive Arbeitsplätze für die Region geschaffen worden seien. Im Fall der Ämter für Ländliche Entwicklung wurden Beschäftigte aus der Region teilweise Jahre vor der Verlagerung beschäftigt, an der Außenstelle des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle wurden innerhalb weniger Monate ein Großteil des neuen Personals eingestellt und angelernt. Unter Umständen ist entsprechend ein schrittweise erfolgreicher Personalaufbau und -zuwachs am neuen Standort zu empfehlen. Dadurch könnte einerseits Personal am alten Standort länger gehalten und so einen Personalumbruch abgefedert werden, und andererseits die Einrichtung des neuen Standorts ohne Überlastung ermöglicht werden.

Um die Attraktivität der Behörden als Arbeitgeber am neuen Standort zu gewährleisten und somit die Ansiedlung der Beschäftigten zu garantieren, wurden in den Gesprächen mehrere Faktoren genannt. So bewerteten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Partnerinnen und Partner und die Verfügbarkeit unbefristeter Arbeitsverträge als positive Entscheidungsfaktoren für eine Verlagerung des individuellen Lebensmittelpunkts in die Region. Darüber hinaus sei eine gute infrastrukturelle Anbindung des Standorts und die Möglichkeit zum mobilen Arbeiten attraktivitätserhöhend. Hieran wird der Konflikt zwischen dem politisch gewünschten Ziel einer stärkeren Dezentralisierung von Behördenstrukturen einerseits und dem Interesse an einer hohen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung deutlich: Um Zuzug in die Region zu generieren, müssen (zukünftigen) Beschäftigten attraktive Arbeits- und Standortbedingungen geboten werden. Diese sind jedoch oft an Standorten in Regionen mit Förderbedarf nicht gegeben, so dass es zumindest kurzfristig schwierig ist, das benötigte Personal zu attrahieren. Die Ergebnisse der Umfragen an Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz und am Umweltbundesamt zeigen, dass vor den Verlagerungen Beschäftigte nur teilweise erfolgreich zum Umzug in die Standortregion bewegt werden konnten. Auch im Fall des Umweltbundesamtes scheinen neue Beschäftigte häufig nicht in die Region zu ziehen, sondern an die als attraktiver empfundenen Großstädte Berlin, Leipzig oder Halle. In diesem Fall bleiben auch die erhofften positiven Nachfrageeffekte am Standort aus.

Die Bewertung der Ansiedlungen in den Fallstudien bezüglich einer generellen Aufwertung des Standorts und der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter fielen in den vier Fallstudien verschiedentlich aus. Während die Gesprächspartner in Tirschenreuth von einer Aufwertung der Stadt durch die Ansiedlung berichteten, seien in Dessau-Roßlau Ressentiments zwischen der lokalen Bevölkerung und den Beschäftigten des UBA zu beobachten. Diese resultierten aus Unterschieden in der Kaufkraft sowie Vorurteilen zwischen Beschäftigten aus den alten und Einwohnerinnen und Einwohnern aus den neuen Bundesländern. Die Ansiedlung der Außenstelle des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sei von der Bevölkerung mehrheitlich als positives Signal an die Region wahrgenommen worden, auch engagiere sich das Amt in der Stadt und unterstütze beispielsweise Projekte mit lernbehinderten Menschen. Eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur wurde in

keinem Fallbeispiel beobachtet, in Dessau-Roßlau wurde der ICE-Halt nach der Ansiedlung eingestellt, so dass sich insbesondere die Fahrzeit nach Berlin deutlich verlängerte. Dies hat zur Folge, dass die Leitungsebene des UBA bis heute in Berlin ansässig ist, weil nur hier ein enger Kontakt mit den politisch Verantwortlichen auf Bundesebene möglich ist.

Inwiefern sich die Ansiedlung der Behörden in den Fallstudien strukturfördernd ausgewirkt hat, kann nicht abschließend bewertet werden. In allen Fallstudien wurden durch die (Neu-)Ansiedlung der Behörden neue Arbeitsplätze geschaffen, die einerseits neue Beschäftigungsmöglichkeiten für die Einwohnerinnen und Einwohner der Zielregion geschaffen und andererseits Zuzug von Beschäftigten aus anderen Regionen verursacht haben. In den Gesprächen am Standort Weißwasser wurde berichtet, dass durch die Ansiedlung der Behörde zusätzliche Konsumnachfrage entstanden sei. Auch in der Stadt Tirschenreuth wurde von der lokalen Wirtschaftsvertretung berichtet, dass das Konsumverhalten der Beschäftigten der Behörde den lokalen Einzelhandel spürbar angeregt hätte. Durch den Zuzug von Beschäftigten in die Region und aufgrund des attraktiven Lohnniveaus der Behörden ist in den Fällen von Tirschenreuth und Weißwasser zudem ein positiver Nachfrageeffekt für die Privatwirtschaft wahrscheinlich. Für den Standort Mühlendorf am Inn, der in den letzten Jahren bereits eine positive Entwicklung verzeichnete und von der Anbindung an den Ballungsraum München profitiert, dürfte die Ansiedlung möglicherweise Verdrängungseffekte auf die Beschäftigung im privaten Sektor haben, insbesondere im Ausbildungsbereich.

Der Blick auf die Ansiedlung des Umweltbundesamtes in Dessau-Roßlau zeigt die Herausforderung für eine empirische Identifikation der strukturfördernden Wirkung einer Ansiedlung auf die Zielregion. Direkte Geschäftsbeziehungen mit ansässigen Unternehmen bestehen hier nicht, und viele UBA-Beschäftigte sind nicht in der Region wohnhaft. Darüber hinaus ist die Größe des Effektes einer Ansiedlung zweifelhaft. In allen untersuchten Fällen ist die Anzahl der Beschäftigten im Vergleich zur Bevölkerungsanzahl des Standortes äußerst gering, sodass schon die direkten ökonomischen Auswirkungen auf die Region ebenfalls minimal ausfallen dürften. Dies trifft ebenso auf mögliche Effekte auf die Bevölkerungsentwicklung zu.

Die vorliegende Studie zeigt Chancen und Herausforderungen für Behörden(neu-)ansiedlungen anhand von vier Fallstudien auf. Anhand der qualitativen Methodik wurde herausgearbeitet, dass die Ansiedlungen neue Arbeitsplätze in Regionen mit Förderbedarf geschaffen haben und Nachfrageeffekte durch gesteigerte Kaufkraft und den Zuzug von Beschäftigten wahrscheinlich sind. In zwei Umfragen gaben die Beschäftigten außerdem an, dass die Ansiedlungen sich positiv auf ihre Lebensbereiche ausgewirkt haben. Bei künftigen (Neu-)Ansiedlungen können negative Begleiteffekte auf die Arbeitsweise der Behörde, wie beispielsweise Personalverluste, durch langfristige Personal- und Ausbildungsplanung vermieden werden. Unbefristete Verträge und die Möglichkeit zum Mobilen Arbeiten können hierbei die Sozialverträglichkeit für die Beschäftigten stärken. Wie das positive Stimmungsbild der Beschäftigten in zwei verlagerten Behörden zeigt, können sich Ansiedlungen auch positiv auf die Behörden selbst auswirken, beispielsweise durch eine Verjüngung der Personalstruktur und Nachwuchssicherung.

Für die systematische Evaluation von Behördenansiedlungen in strukturschwachen Regionen bietet die vorliegende Studie einen wichtigen Startpunkt. Anhand der Literatur und der anekdotischen Evidenz ist ein schwacher positiver Effekt einer Behördenansiedlung auf die regionale Wirtschaft zu erwarten. Um gefestigte Aussagen über die regionalökonomischen Effekte einer Ansiedlung treffen zu können und diese mit anderen Instrumenten der Strukturförderung zu vergleichen, ist eine empirische Kausalanalyse unerlässlich.

Entsprechend besteht weiterer Forschungsbedarf insbesondere mit Blick auf die gewünschte regionalökonomische Strukturförderung. Um weiterführende Forschungsmöglichkeiten zu schaffen, ist der Aufbau einer detaillierten Datenbank zu Beschäftigten von Bundes- und Landeseinrichtungen auf Ebene der Gemeinden über einen längeren Zeithorizont wünschenswert. In einem ersten Schritt kann die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes um den Dienst- oder Arbeitsort ergänzt werden. In einem zweiten Schritt sollte es möglich sein, auf Ebene der Gemeinden die Anzahl der Beschäftigten für jede einzelne Behörde oder zu-

mindest mit gesonderter Ausweisung von Soldatinnen und Soldaten zu erhalten. Als dritter Schritt wäre eine rückwirkende Erstellung zwar mit erheblichem Aufwand verbunden, ist aber durch den wissenschaftlichen Mehrwert zu rechtfertigen.

Hiermit wäre es zunächst möglich, Korrelationen zwischen Bundesbeschäftigten (die die staatlichen Aktivitäten rund um Behördenansiedlungen widerspiegeln) und Zielgrößen wie beispielsweise Beschäftigung im privaten Sektor deutschlandweit zu untersuchen. Der Vorteil gegenüber der gegenwärtigen Forschung wäre zunächst, Aussagen über den Zusammenhang zwischen Bundesbeschäftigten und Zielgrößen wie Beschäftigung im privaten Sektor treffen zu können, die über einige wenige Fallstudien hinausgehen. In einem nächsten Schritt könnte eine detaillierte Datenbank zu Beschäftigten von Bundes- und Landeseinrichtungen auf Ebene der Gemeinden über einen längeren Zeithorizont helfen, mehrere Fälle von Behördenansiedlungen zu untersuchen, die kausale Rückschlüsse auf die Wirkung von Behördenansiedlungen zulassen. Gelänge es, anhand mehrerer Fallstudien die Effekte von Behördenansiedlungen kausal zu untersuchen (allesamt intern valide Studien), wären verallgemeinernde Aussagen zum Effekt von Behördenansiedlungen (extern valide, zumindest für Deutschland) zu treffen. Des Weiteren könnten die unmittelbaren Nachfrageeffekte durch die Ansiedlung einer Behördenansiedlung anhand von Mikrodaten auf Gebäudeebene und weiteren Gesprächen mit regionalen Wirtschaftstreibenden untersucht werden. Differenzierte Fallstudien könnten dabei das Konsumverhalten von Beschäftigten sowie die Konsumnachfrage der Behörde selbst quantifizieren. Das Instrument der Behördenansiedlung würde dadurch in Bezug auf Kosten und regionalökonomische Effekte mit anderen Instrumenten der Strukturförderung vergleichbar.

Literaturverzeichnis

Andersson, Linda; Lundberg, Johan; Sjöström, Magnus, 2006: Regional effects of military base closures: the case of Sweden. *Defence and Peace Economics*, 18. Jg.(1), S. 87–97.

Auricchio, Marta; Ciani, Emanuele; Dalmazzo, Alberto; de Blasio, Guido, 2020: Life after public employment retrenchment: evidence from Italian municipalities. *Journal of Economic Geography*, 20. Jg.(3), S. 733–782.

Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, 2021: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2019, Reihe 2, Kreisergebnisse, Bd. 1, Berechnungsstand August 2020, Stuttgart.

Bayerischer Landtag, 2005: Drucksache 15/3224. Zugriff: http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP15/Drucksachen/Folgedrucksachen/0000002000/00000-02356.pdf [abgerufen am 28.10.2021].

Bayerischer Oberster Rechnungshof, 2008: Jahresbericht. Zugriff: https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c6/a323/f36/JB%202008.pdf [abgerufen am 28.10.2021].

BStMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, 2015: Heimatstrategie – Regionalisierung von Verwaltung. Zugriff: <https://www.stmfh.bayern.de/heimat/verlagerungen/verlagerungen.pdf> [abgerufen am 28.10.2021].

BStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, 2021a: Heimatstrategie – Behördenverlagerungen. Zugriff: <https://www.stmfh.bayern.de/heimat/verlagerungen/> [abgerufen am 28.10.2021].

BStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, 2021b: Heimatstrategie – Behördenverlagerungen Bayern 2030, 2. Stufe. Zugriff: https://www.stmfh.bayern.de/heimat/verlagerungen/behoerdenverlagerungen_2030.pdf [abgerufen am 28.10.2021].

BStMFH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, 2021c: Heimatstrategie – Behördenverlagerungen Personalrahmenkonzept. Zugriff: <https://www.stmfh.bayern.de/heimat/verlagerungen/personalrahmenkonzept.pdf> [abgerufen am 28.10.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2021: Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen – Raumgliederung auf Gemeindebasis - Raumtypen 2010: Besiedelung und Lage – Gebietsstand 31.12.2019. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/downloads/download-referenzen.html?nn=2544954> [abgerufen am 28.10.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2021: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR). Zugriff: <https://www.inkar.de/> [abgerufen am 17.11.2021].

Becker, Sascha; Heblich, Stephan; Sturm, Daniel, 2020: The impact of public employment: evidence from Bonn. *Journal of Urban Economics*, Bd. 122, Art. 103291.

Bock, Marlene, 1992: Das halbstrukturierte-leitfadenorientierte Tiefeninterview: Theorie und Praxis der Methode am Beispiel von Paarinterviews. In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen (Hrsg.): *Analyse verbaler Daten: über den Umgang mit qualitativen Daten*. Opladen, S. 90–109.

Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2020: Verwaltungsgebiete, 1:250 000 (Ebenen), Stand 01.01.2017, Frankfurt am Main.

Bundeswehr, 2021: Personalzahlen der Bundeswehr. Zugriff: <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr> [abgerufen am 16.11.2021].

Calia, Pinuccia P.; Sistu, Giovanni; Strazzera, Elisabetta, 2020: The impact of military downsizing on two Italian communities: A counterfactual approach using the Synthetic Control Method. *Defence and Peace Economics*, 32. Jg.(5), S. 600–620.

Dardia, Michael; McCarthy, Kevin F; Malkin, Jesse; Vernez, Georges, 1996: The effects of military base closures on local communities: A short-term perspective. Santa Monica.

Deutscher Bundestag, 2019: Drucksache 19/11700. Zugriff: <https://kleineanfragen.de/bundestag/19/11740-personelle-einsatzbereitschaft-der-bundeswehr> [abgerufen am 16.11.2021].

Deutscher Bundestag, 2020: Drucksache 19/18600. Zugriff: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/186/1918600.pdf> [abgerufen am 29.10.2021].

Destatis, 2021: Personal des öffentlichen Dienstes. Zugriff: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/_inhalt.html [abgerufen am 17.11.2021].

Dörr, Luisa; Dorn, Florian; Gaebler, Stefanie; Potrafke, Niklas, 2019: How new airport Infrastructure promotes tourism: Evidence from a Synthetic Control Approach in German regions. *Regional Studies*, 54. Jg.(10), S. 1402–1412.

Faggio, Giulia; Overman, Henry, 2014: The effect of public sector employment on local labour markets. *Journal of Urban Economics*, Bd. 79, S. 91–107.

Faggio, Giulia; Schluter, Teresa; vom Berge, Philipp, 2016: The impact of public employment on private sector activity: Evidence from Berlin. Working Papers 16-11 Department of Economics, City University London.

Faggio, Giulia, 2019: Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy. *Journal of Urban Economics*, Bd. 111, S. 53–75.

Frei, Xenia; Thum, Marcel, 2019: Behördenverlagerungen verändern die Arbeitsmarktstruktur. *ifo Dresden berichtet*, 26. Jg.(03), S. 6–8.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit, 2009: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. Auflage. Wiesbaden.

Helferich, Cornelia, 2011: Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 2. Auflage. Wiesbaden.

Hooker, Mark; Knetter, Michael M., 2001: Measuring the economic effects of military base closures. *Economic Inquiry*, 39. Jg.(4), S. 583–598.

Hultquist, Andy; Petras, Tricia L., 2012: An examination of the local economic impacts of military base closures. *Economic Development Quarterly*, 26. Jg.(2), S. 151–161.

Jofre-Monseny, Jordi; Silva, José I.; Vázquez-Grenno, Javier, 2020: Local labor market effects of public employment. *Regional Science and Urban Economics*, Bd. 82, Art. 103406.

- Krizan, Cornell J., 1998: Localized effects of California's military base realignments: evidence from multi-sector longitudinal microdata. Working Papers 98-19, Center for Economic Studies, US Department of Commerce, Bureau of the Census.
- Kugler, Franziska; Schwerdt, Guido; Wößmann, Ludger, 2014: Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15. Jg.(2), S. 105–132.
- Legard, Robin; Keegan, Jill; Ward, Kit, 2003: In-depth Interviews. In: Ritchie, Jane, et al. (Hrsg.): *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. Thousand Oaks, S. 139–169.
- Leininger, Wolfgang, 1993: The fatal vote: Berlin versus Bonn. *Finanzarchiv*, Bd. 1, S. 1–20.
- Mbate, Michael, 2017: Decentralisation, Governance and Accountability: Theory and Evidence. *Journal of African Democracy and Development*, 1. Jg.(2), S. 1–16.
- Misoch, Sabina, 2019: *Qualitative interviews*. 2. Auflage. Berlin.
- Aus dem Moore, Jan; Spitz-Oener, Alexandra, 2012: Bye bye, GI: The Impact of the U.S. military drawdown on local German labor markets. SFB 649 Discussion Paper 12-24, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Mühdorf am Inn, 2021: Unternehmen in der Stadt. Zugriff: <https://www.muehdorf.de/135-Branchenmix.html> [abgerufen am 28.10.2021].
- National Main Street Center, 2004: Measuring the Economic Impact of Federal Facilities on Central Business Districts. Zugriff: https://www.gsa.gov/cdnstatic/REPORT_Economic_impact_of_federal_facilities_on_CBDs_final.pdf [abgerufen am 28.10.2021].
- Neumark, David; Simpson, Helen, 2015: Place-based policies. In: *Handbook of Regional and Urban Economics*, Bd. 5. Elsevier, S. 1197–1287. Neumark, David; Simpson, Helen, 2015: Place-based policies. In: *Handbook of Regional and Urban Economics*, Bd. 5. Elsevier, S. 1197–1287.
- Nickelsburg, Jerry, 2019: Employment Dynamics in Local Labor Markets: Evidence from US Post Cold War Base Closures. *Defence and Peace Economics*, 31. Jg.(8), S. 990–1005.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019: *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris.
- Paloyo, Alfredo R.; Vance, Colin; Vorell, Matthias, 2010: The regional economic effects of military base realignments and closures in Germany. *Defence and Peace Economics*, 21. Jg.(5-6), S. 567–579.
- Poppert, Patrick E.; Herzog Jr., Henry W., 2003: Force reduction, base closure, and the indirect effects of military installations on local employment growth. *Journal of Regional Science*, 43. Jg.(3), S. 459–482.
- Rowley, Thomas D.; Stenberg, Peter L., 1993: A comparison of military base closures: Metro and nonmetro counties 1961-90. Economic Research Service, United States Department of Agriculture.
- Simola, Antti; Honkatukia, Juha; Kinnunen, Jouko; Ahokas, Jussi, 2012: Coping with Structural Change – the Regional Effects of Decentralisation in Finland. In: *European Regional Science Association: ERSA conference papers*. Bratislava.

Stadt Weißwasser/O.L., 2021: Stadtentwicklung. Zugriff: <https://www.weisswasser.de/stadtentwicklung> [abgerufen am 28.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021a: Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen - Jahresdurchschnitt - regionale Tiefe: Gemeinden, Zeitreihe: 13211-01-03-5 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021b: Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen sowie Arbeitslosenquoten - Jahresdurchschnitt - (ab 2009) regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Zeitreihe: 13211-02-05-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021c: Betriebe und tätige Personen, nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) - Stichtag: 30.09. - regionale Tiefe: Kreise u. krfr. Städte - Verarbeitendes Gewerbe - Jahre ab 2009 mit WZ2008, Zeitreihe: 42111-02-03-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021d: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Zeitreihe: 12411-02-03-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021e: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Zeitreihe: 12411-02-03-5 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021f: Realsteuervergleich - IST-Aufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Realsteueraufbringungskraft, Gewerbesteuerumlage, Gewerbesteuer netto, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und Steuereinnahmekraft - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Zeitreihe: 71231-01-03-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021g: Realsteuervergleich - Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuererinnahmen- Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Zeitreihe: 71231-01-02-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021h: Realsteuervergleich - IST-Aufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Realsteueraufbringungskraft, Gewerbesteuerumlage, Gewerbesteuer netto, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und Jahressumme - Steuereinnahmekraft - regionale Tiefe: Gemeinden, Zeitreihe: 71231-01-03-5 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021i: Realsteuervergleich - Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuererinnahmen- Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Zeitreihe: 71231-01-02-5 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021j: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht, Nationalität und Beschäftigungsumfang - Stichtag 30.06. - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Zeitreihe: 13111-03-02-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021k: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht, Nationalität und Wirtschaftszweigen - Stichtag 30.06. - Kreise u. krfr. Städte, Zeitreihe: 13111-07-05-4 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021l: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. - regionale Tiefe: Gemeinden, Zeitreihe: 13111-01-03-5 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021m: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeits- und Wohnort, Ein- und Auspendler über Kreisgrenzen nach Geschlecht - Stichtag 30.06. - regionale Ebenen, Zeitreihe: 13111-09-01-4-B [abgerufen am 27.10.2021].

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021n: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeits- und Wohnort, Ein- und Auspendler über Gemeindegrenzen - Stichtag 30.06. - regionale Ebenen, Zeitreihe: 13111-08-02-5-B [abgerufen am 27.10.2021].

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2020: 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035, Kamenz 2020.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2021a: Durchschnittsalter zum 31.12. Nach Geschlecht auf Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2021), Zeitreihe: 12410-070Z [abgerufen am 27.10.2021].

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2021b: Fortschreibung zum 31.12. nach Geschlecht/Altersgruppen auf Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2021), Zeitreihe: 12410-020Z [abgerufen am 27.10.2021].

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2021a: Bevölkerung am 31.12. nach Geschlecht in den kreisfreien Städten und Landkreisen, Zeitreihe: 12411-0002 [abgerufen am 27.10.2021].

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 2021b: Bevölkerungsvorausberechnung nach Alter und Geschlecht - 7. Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt 2019-2035, Halle 2021.

US DOD – United States Department of Defense, 1998: The Report of the Department of Defense on Base Re-alignment and Closure. Zugriff: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA341822.pdf> [abgerufen am 28.10.2021].

Witzig, Udo, 2019: Standortverlagerung staatlicher Behörden als raumwirksame Maßnahme. Berichte des Instituts Verkehr und Raum, Bd. 25.

Zou, Ben, 2018: The local economic impacts of military personnel. *Journal of Labor Economics*, 36. Jg.(3), S. 589–621.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1	
Verteilung von Beschäftigten in Bundeseinrichtungen nach geografischer Lage	32
Abbildung 2	
Differenz zwischen Anteil der Bevölkerung und Anteil der Beschäftigten in peripherer oder sehr peripherer Lage	33
Abbildung 3	
Großräumige Lage, Behördenstandorte der Fallstudien	34
Abbildung 4	
Kleinräumige Lage, ALE Oberpfalz in Tirschenreuth	38
Abbildung 5	
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung (ALE)	46
Abbildung 6	
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung nach Beschäftigungsbeginn (ALE)	46
Abbildung 7	
Bewertung der Auswirkung auf verschiedene Lebensbereiche (ALE)	47
Abbildung 8	
Bewertung der Auswirkung auf versch. Lebensbereiche nach Beschäftigungsbeginn (ALE)	49
Abbildung 9	
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort (ALE)	50
Abbildung 10	
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort und Beschäftigungsbeginn (ALE)	50
Abbildung 11	
Kleinräumige Lage, BAFA in Weißwasser	59
Abbildung 12	
Kleinräumige Lage, Umweltbundesamt in Dessau-Roßlau	68
Abbildung 13	
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung (UBA)	74
Abbildung 14	
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung nach Beschäftigungsbeginn (UBA)	75
Abbildung 15	
Allgemeine Bewertung der Ansiedlung nach Bundesländern (UBA)	75
Abbildung 16	
Bewertung der Auswirkungen auf verschiedene Lebensbereiche (UBA)	76

Abbildung 17	
Bewertung der Auswirkung auf verschiedene Lebensbereiche nach Beschäftigungsbeginn (UBA)	77
Abbildung 18	
Wahrnehmung des Stimmungsbildes in der lokalen Bevölkerung	78
Abbildung 19	
Engagement in der Region	78
Abbildung 20	
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort (UBA)	79
Abbildung 21	
Geographische Verteilung der Beschäftigten nach Wohnort und Beschäftigungsbeginn (UBA)	79
Tabelle 1	
Aufteilung von Bundeseinrichtungen und -beschäftigten nach Bundesländern	31