

# STELLUNGNAHME DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der 19. Wahlperiode  
vom 27.05.2020

---

## **Dezentralisierungspotenziale öffentlicher Einrichtungen zur Stabilisierung der polyzentrischen Raumstruktur und zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten in Deutschland nutzen!**

In ihren Schlussfolgerungen aus den Arbeiten der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse empfiehlt die Bundesregierung eine zielgerichtete Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft. Der Beirat begrüßt die Position des Bundes, dass die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen - und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten mit zentralörtlicher Funktion – erfolgen soll. Der Beirat sieht darin eine Stärkung von Dezentralität und Polyzentralität und einen geeigneten Ansatz, gezielt regionale Ungleichheiten auszugleichen und den Folgen der deutschen Teilung Rechnung zu tragen.

## **Kernaussagen der Handlungsempfehlungen**

Dabei vertritt der Beirat insbesondere folgende Positionen:

- Eine weitere Dezentralisierung darf nicht als eine Politik gegen die international und bundesweit bedeutenden Städte und Stadtregionen missbraucht werden.
- Vielmehr geht es darum, entschlossen dem weiteren Auseinanderdriften einiger stark wachsender Regionen mit deutlichen Überlastungserscheinungen sowie einiger extrem durch Abwanderung und Funktionsverluste geprägter zentrenferner Regionen sowie vom Strukturwandel betroffener Bergbau-, Altindustrie- und Küstenstandorte entgegenzuwirken.
- Die Dezentralisierung muss den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung sowie klaren Zielsetzungen und Maßgaben entsprechen. Für Behördenstandorte sind gute Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge bereit zu stellen.
- Der Bund sollte mit seiner Dezentralisierungsstrategie vorgehen und eine Moderationsfunktion gegenüber den Ländern übernehmen.
- Dezentralisierung darf nicht gegen die Menschen durchgesetzt werden, sondern muss mit ihnen erarbeitet werden; der Beirat unterstützt nachdrücklich das Prinzip der Freiwilligkeit und setzt deswegen vor allem auf Dezentralisierungseffekte durch Neu- und Ausgründung von Einrichtungen. Damit kann am ehesten das Ziel erreicht werden, dass sich die Beschäftigten mit ihren Angehörigen am neuen Arbeitsort niederlassen und nicht unerwünschte neue Pendelströme erzeugt werden.
- Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaft müssen gemeinsam gedacht und die Möglichkeiten zur Bildung von Standortclustern genutzt werden; der Beirat weist auf erfolgreiche Fachhochschulstandorte in zentrenfernen Räumen hin und sieht Potenziale für die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen insbesondere in kleineren Oberzentren.

Der Beirat empfiehlt, die Prozesse langfristig zu gestalten und hält es für erforderlich, dass

- der Bund ein langfristiges Konzept für die räumlichen und organisatorischen Prozesse entwickelt und geeignete Arbeitsstrukturen auf Bundesebene schafft,
- das Verlagerungs- und Neugründungspotenzial öffentlicher Einrichtungen sowie geeignete Zielregionen und -Standorte auf der Grundlage klarer Kriterien ermittelt werden,
- ein Kataster aller öffentlichen und halböffentlichen Liegenschaften laufend aktualisiert wird,
- stabile Kommunikationsstrukturen mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und den Personalvertretungen aufgebaut werden und auch mit den Zielregionen eine gute Kommunikation und Abstimmung erfolgt.

Angesichts der Langfristigkeit des Prozesses sowie einer Reihe von Unwägbarkeiten ist eine regelmäßige Überprüfung, Evaluierung und Justierung des Konzeptes erforderlich.

---

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

**Kontakt:**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: [HIII1@bmi.bund.de](mailto:HIII1@bmi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

# Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirats für Raumentwicklung

Dezentralisierungspotenziale öffentlicher Einrichtungen zur Stabilisierung der polyzentrischen Raumstruktur und zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten in Deutschland nutzen!

Berlin, Mai 2020

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde im Nachgang Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode am 27. Mai 2020 im Umlaufverfahren verabschiedet. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Dezentralisierungspotenziale öffentlicher Einrichtungen“ vorbereitet:

Priebs, Axel, Prof. Dr. Universität Wien (Leitung)

Dutkowski, Marek, Prof. Dr., Uniwersytet Szczeciński

Fuchs, Tine, Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Hahn, Manuela, Regionalverband Großraum Braunschweig

Kaspar, Claudia, Stadt Würzburg

Köhler, Stefan, Dr., Erster Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen

Lübking, Uwe, Beigeordneter Deutscher Städte- und Gemeindebund

Troeger-Weiß, Gabi, Prof. Dr., Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der TU Kaiserslautern

Wohltmann, Matthias, Beigeordneter Deutscher Landkreistag

Berlin, Mai 2020

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

**Kontakt:**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: [HIII1@bmi.bund.de](mailto:HIII1@bmi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

## **Stellungnahme zum Thema „Dezentralisierungspotenziale öffentlicher Einrichtungen zur Stabilisierung der polyzentrischen Raumstruktur und zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten in Deutschland nutzen!“**

1.	Einführung	1
2.	Bei der Dezentralisierung raumordnerische Grundsätze und Ziele zugrunde legen und deren Instrumente nutzen!	3
3.	Klare Zielsetzungen für die Dezentralisierung!	4
4.	Vorreiterfunktion des Bundes bei der Dezentralisierung sowie Moderations- und Vorbildfunktion gegenüber den Ländern!	6
5.	Dezentralisierung nicht gegen die Menschen durchsetzen, sondern mit den Menschen erarbeiten!	8
6.	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam denken: Standortcluster bilden!	10
7.	Gute Infrastrukturen und Daseinsvorsorge für künftige Behördenstandorte!	12
8.	Prozesse langfristig gestalten und optimieren!	13

## 1. Einführung

Der Beirat für Raumentwicklung begrüßt es, dass die Bundesregierung in der laufenden Wahlperiode wichtige Initiativen zu einer aktiv gestaltenden Raumordnungspolitik ergriffen hat. Insbesondere die Einsetzung der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse hat sowohl in der Bundes- und Landespolitik als auch in Öffentlichkeit und Medien das Bewusstsein für dieses zentrale raumordnungspolitische Anliegen geschärft.

In ihren Schlussfolgerungen aus den Arbeiten der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse empfiehlt die Bundesregierung unter anderem eine zielgerichtete Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft. Bund und Länder sollen danach die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Ressortforschungseinrichtungen bevorzugt in strukturschwachen bzw. vom Strukturwandel betroffenen Regionen - und dort vorrangig in Klein- und Mittelstädten<sup>1</sup> mit zentralörtlicher Funktion - vornehmen. Ziel dieses Ansatzes ist es, die bestehende, historisch gewachsene, polyzentrische Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur in Deutschland als eine der sozioökonomischen Stärken des Landes zu erhalten und im Zusammenspiel mit weiteren strukturpolitischen Maßnahmen das Angebot der Arbeitsplätze zu erhöhen. Mittelbar soll zugleich für die Aufrechterhaltung und ggf. den Ausbau der Daseinsvorsorge (Kinderbetreuung, Schulwesen, ÖPNV, Fernverkehr etc.) gesorgt werden.<sup>2</sup>

Der Beirat begrüßt, dass damit die eigenen raumordnungs- und strukturpolitischen Handlungsmöglichkeiten von Bund und Ländern zur Stärkung gleichwertiger Lebensverhältnisse erneut ins Bewusstsein gerückt werden. Bereits vor mehreren Jahrzehnten stand dieses Thema auf der Agenda der damaligen Bundes- und Landesregierungen, was 1968 zu einer MKRO-Entscheidung über „Raumordnerische Gesichtspunkte zur Frage des Sitzes und Zuständigkeitsbereichs von größeren Verwaltungsdienststellen“ führte. Mitte der 1970er bis Anfang der 1980er Jahre bildete die Standortwahl von Behörden einen Schwerpunkt in der Arbeit der Vorgängerinstitution des heutigen BBSR. Kritisch wurde damals das weniger raumordnungspolitisch als betriebswirtschaftlich motivierte Agieren von Bundesbehörden gesehen. Gleichzeitig wurde aber auch die im internationalen Maßstab vergleichsweise ausgewogene Standortverteilung der Behörden im damaligen Bundesgebiet betont. 1980 legte die Bundesregierung einen Bericht zur Standortwahl für Behörden vor, im folgenden Jahr wies die MKRO in ihrer Entscheidung „Zur Standortpolitik für Behörden von Bund und Ländern“ mit Blick auf die Funktionalreformen auf Zentralisierungen von Behörden und Gerichten hin und forderte eine Berücksichtigung der vorhandenen Dezentralität.

Dezentralität und Polyzentralität als historisch gewachsene Grundmuster der Raumstruktur in Deutschland werden zunehmend als Stärke erkannt. Das ausdifferenzierte deutsche Städtesystem mit einer großen Zahl leistungsfähiger Ober- und Mittelzentren hat über Jahrzehnte stabilisierend gewirkt und weist gerade gegenüber sehr zentralisierten Städtesystemen mit nur wenigen Entscheidungszentralen eine Reihe von Vorteilen auf. Dezentralität und Polyzentralität gezielt zu stärken ist nach Überzeugung des Beirates der richtige raumordnungspolitische Ansatz.

---

<sup>1</sup> Unser Plan für Deutschland- Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, S. 18.

<sup>2</sup> Abschlussbericht der FAG Raumordnung und Statistik, S. 25f.

Der Beirat weist aber darauf hin, dass bei den Überlegungen zu einer weitergehenden Dezentralisierung in Staat und Wirtschaft drei Prämissen beachtet werden müssen:

- Die im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten erheblich stärker dezentralisierte und polyzentrischere Raum- und Verwaltungsstruktur bedeutet<sup>3</sup>, dass Deutschland nicht gegen einen historisch geprägten Zentralismus ankämpfen muss, sondern dass es insbesondere darum geht, gezielt regionale Ungleichheiten der Dezentralisierung im Bundesgebiet auszugleichen. Dabei sollte auch den Folgen der deutschen Teilung gezielt Rechnung getragen werden.
- Dezentralisierung ist nicht unbegrenzt möglich und sinnvoll. Der Beirat begrüßt es, dass in den Schlussfolgerungen der Bundesregierung die besondere Rolle der Klein- und Mittelstädte mit zentralörtlichen Funktionen besonders betont wird. Der Beirat unterstreicht diese Bewertung ausdrücklich und wird in den folgenden Überlegungen noch einmal vertieft auf die erforderliche Bündelung von Funktionen in diesen Städten im Sinne einer dezentralen Konzentration eingehen.
- Der von der Bundesregierung verfolgte Ansatz, durch weitere Dezentralisierung in Verwaltung, Forschung und Wirtschaft auf eine ausgeglichene Raumstruktur und gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands hinzuwirken, darf nicht als eine Politik gegen die international und bundesweit bedeutenden Städte und Stadtregionen verstanden oder missbraucht werden. Deren Attraktivität und internationale Strahlkraft ist für die Stärke Deutschlands unverzichtbar und darf nicht beeinträchtigt werden. Vielmehr geht es darum, durch eine kluge Raumordnungs- und Strukturpolitik entschlossen dem weiteren Auseinanderdriften einiger stark wachsender Regionen mit deutlichen Überlastungserscheinungen insbesondere am Wohnungsmarkt sowie einiger durch Abwanderung und Funktionsverluste geprägter zentrenferner Regionen entgegenzuwirken. Deren strukturelle Stärkung und Aufwertung durch die Dezentralisierung von öffentlichen Einrichtungen und Behörden kann zu einer „win-win-Situation“ für die gesamte Raumstruktur führen.

Mit diesen Prämissen unterstützt der Beirat die Bundesregierung in ihrem Vorhaben, die Möglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen zu einer möglichst dezentralisierten Lokalisierung öffentlicher Einrichtungen im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse zu nutzen. Schließlich handelt es sich hier im Prinzip um die einzige Möglichkeit des Staates, selbst unmittelbar an der Umsetzung raumordnungs- und strukturpolitischer Ziele konkret mitzuwirken. Für die Umsetzung empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, dass

- die Dezentralisierung den festgelegten Grundsätzen und Zielen der Raumordnung sowie klaren Zielsetzungen und Maßgaben entsprechen muss,
- der Bund mit seiner Dezentralisierungsstrategie vorangehen und eine Moderationsfunktion gegenüber den Ländern übernehmen sollte,
- Dezentralisierung nicht gegen die Menschen durchgesetzt, sondern mit ihnen erarbeitet werden muss,

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu die Karte mit den Standorten der Bundesbehörden im Anhang

- öffentliche Einrichtungen und Wirtschaft gemeinsam gedacht werden müssen und die Möglichkeit zur Bildung von Standortclustern genutzt werden,
- für Behördenstandorte gute Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge bereit zu stellen sowie
- Prozesse langfristig gestaltet und optimiert werden müssen.

Diese Empfehlungen des Beirats werden nachfolgend näher ausgeführt.

## **2. Bei der Dezentralisierung raumordnerische Grundsätze und Ziele zugrunde legen und deren Instrumente nutzen!**

In Deutschland hat die Raumordnung in der Verantwortung von Bund, Ländern und Regionen eine gute Tradition. Flächendeckend sind insbesondere auf der Ebene der Länder und Regionen Grundsätze und Ziele der Raumordnung entwickelt, demokratisch legitimiert und verbindlich festgelegt worden. Diese Grundsätze und Ziele müssen selbstverständlich auch bei den Bestrebungen zur Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen und Arbeitsplätze berücksichtigt bzw. beachtet werden. Außerdem sind, wie bereits ausgeführt, Raumstruktur und Städtesystem Deutschlands schon durch die historische Entwicklung und den Föderalismus stark dezentralisiert.

Deswegen ist es geboten, im Zuge der angestrebten weitergehenden Dezentralisierung auf dem verbindlichen und bewährten zentralörtlichen System mit dem ihm zugrundeliegenden Prinzip der dezentralen Konzentration aufzubauen. Prägnant hat die MKRO dessen Wirkungsweise in ihren 2016 verabschiedeten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschrieben:

„Das Konzept der Zentralen Orte ist vor allem angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausdünnung stationärer Versorgungsangebote in der Fläche weiterhin das siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung. Als verbindlicher Bezugsrahmen ermöglicht es Synergieeffekte für die unterschiedlichen staatlichen und kommunalen, aber auch die nicht-staatlichen Träger von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge.“

Damit gewährleistet das zentralörtliche System aus Sicht der MKRO unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten in den Leitbildern noch näher ausgeführte Vorteile für Bürgerinnen und Bürger, Anbieter der Einrichtungen, ÖPNV-Betreiber, Umwelt und Wirtschaft gleichermaßen. Der Beirat schließt sich dieser positiven Bewertung ausdrücklich an.

Als Suchräume für Standorte neu- oder auszugründender öffentlicher Einrichtungen empfiehlt der Beirat vorrangig Mittelzentren und kleinere Oberzentren. Hierbei handelt es sich um Klein- und Mittelstädte, deren Funktion als „Anker im Raum“ erkannt und in den aktuellen wissenschaftlichen Diskursen besonders betont wird. Zusätzliche Behördenarbeitsplätze könnten die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur unterstützen. Umgekehrt kann bei Mittel- und kleineren Oberzentren von einer befriedigenden oder guten



Ausstattung (insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur, medizinische Versorgung, Handel, öffentliche und private Dienstleistungen), von einer gewissen Größe des Wohnungs- und Arbeitsmarktes sowie einer guten Verkehrsanbindung ausgegangen werden.

Da vor Ort in der Regel Einrichtungen der kommunalen Verwaltungen ansässig sind, ist allerdings nicht auszuschließen, dass sich auf die Stellenausschreibungen neu- oder ausgegründeter Bundeseinrichtungen Beschäftigte dieser ansässigen Verwaltungen bewerben, weil sie dort bessere Vergütungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sehen, was wiederum zu einem gefährlichen Brain-Drain der Kommunalverwaltungen führen kann. Es soll hier keineswegs einem „Konkurrentenschutz“ für Kommunalverwaltungen das Wort geredet werden, jedoch wäre es kontraproduktiv, wenn die Arbeitsplätze in den Zielregionen zu einem großen Teil mit ehemals kommunal Beschäftigten besetzt würden und die Kommunen dadurch ihre Stellen nicht mehr besetzen können und ihre Funktionsfähigkeit gefährdet würde. Auch diesbezüglich empfiehlt der Beirat einen rechtzeitigen Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Von sehr grundsätzlicher Bedeutung ist es aus Sicht des Beirats, dass dezentralisierte Strukturen, wegen der damit angestrebten regionalwirtschaftlichen Effekte, als eigenständiges bundes- (und entsprechend landes-) politisches Ziel definiert werden. Dies ist aus politischen und auch rechtlichen Gründen wichtig, weil Entscheidungen zur Dezentralisierung auch Investitions- und Folgekosten mit sich bringen. So kann Einwänden des Steuerzahlerbundes sowie der Rechnungshöfe vorgebeugt werden. In diesem Sinne sollte die Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen mindestens als Grundsatz der Raumordnung formuliert werden oder sogar als Zielsystem in einem zu schaffenden Raumordnungsplan Dezentralisierung des Bundes (unter Einschluss der nachfolgend unter Punkt 3 angesprochenen Kriterien) aufgenommen werden. Die erforderlichen Mittel für die Ertüchtigung der Infrastrukturen (ins. der Breitbandinfrastruktur) sind entsprechend zu etatisieren, wobei sich Bund, Länder und Kommunen auf einen Finanzierungsmodus einigen müssen.

### **3. Klare Zielsetzungen für die Dezentralisierung!**

Die Dezentralisierungsansätze des Bundes bezüglich seiner Verwaltungs-, Vollzugs- und Forschungseinrichtungen unterstützen die raumordnerischen Kernanliegen der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands sowie einer durch Polyzentralität und dezentrale Konzentration geprägten Raumstruktur. Diese Bemühungen begrüßt der Beirat für Raumentwicklung als Instrument einer aktiven und nachhaltigen Raumordnungs- und Strukturpolitik ausdrücklich. Dabei hält es der Beirat für erforderlich, sowohl die erwarteten positiven Effekte für die vorgesehenen neuen Standortregionen als auch für den Bund selbst ins Auge zu fassen.

Aus dem Blickwinkel der potentiellen Standortregionen („Zielregionen“) geht es vorrangig darum, neue, d. h. noch nicht besetzte Arbeitsplätze zu schaffen, vorhandene Strukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu stärken und zu ergänzen sowie einen nachhaltigen Abbau regionaler Disparitäten zu erreichen. Grundlage muss ein bundesweites Konzept mit geeigneten Standorten bzw. Zielregionen sein, die mit Hilfe eines einheitlichen Kriterienkatalogs ermittelt, bewertet und regelmäßig evaluiert werden. Damit

können Effekte einer Dezentralisierung vergleichbar und nachvollziehbar gemacht werden. Falls erforderlich, ist auf diese Weise auch eine Nachsteuerung möglich.

Eine gute Grundlage für ein solches Vorgehen bietet die laufende Raumbbeobachtung des BBSR. Insbesondere kann hierbei auf den aktuellen Deutschlandatlas zurückgegriffen werden, der es ermöglicht, Regionen nach bestimmten Kriterien/Indikatoren miteinander zu vergleichen. Wichtig dabei wäre, Mindestkriterien für die Ansiedlungseignung potenzieller Zielregionen zu definieren; hierzu gibt der Beirat folgende Hinweise:

- Voraussetzung für die grundsätzliche Eignung eines Standortes ist, wie auch unter Punkt 2 ausgeführt und bereits in den Schlussfolgerungen der Bundesregierung enthalten, eine zentralörtliche Funktion).
- Zu ermitteln sind demographische und wirtschaftliche Strukturdaten, aus denen zu ersehen ist, welche Standortregionen aufgrund ihrer Gegebenheiten und des Bedarfs an externen Impulsen im Vergleich mit anderen Regionen besonders relevant für eine Ansiedlung sind.
- Wichtig ist, an regional vorhandene Potenziale/Gunstkriterien anzuknüpfen, wobei in den in Frage kommenden Zielregionen noch nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Infrastruktur, z. B. Breitbandversorgung, bereits den gewünschten Standard aufweist. Eine große Bedeutung spielen jedoch die vorhandenen Bildungseinrichtungen und die Möglichkeit zur Bildung von Synergien mit der ansässigen Wirtschaft (zu diesen beiden Aspekten siehe Punkt 6 und Punkt 7).
- Ebenfalls zu beachten (und bei Behörden mit Publikumsverkehr unabdingbar) und für die Attraktivität der Zielregionen ein durchaus relevanter Aspekt ist die Erreichbarkeit der Standorte, d. h. eine bedarfsgerechte Anbindung an den öffentlichen Fern- und Nahverkehr.

Ein solches Vorgehen trägt zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit der zu fällenden Entscheidungen bei und erhöht nicht zuletzt die Akzeptanz der Entscheidungen sowohl vor Ort als auch in anderen Regionen.

Der Beirat hat bereits früher seine Wertschätzung für die vom Bund aufgesetzten und begleiteten Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) zum Ausdruck gebracht. Mit Blick auf die Stärkung peripherer und strukturschwacher Räume seien etwa die MORO-Projekte „Netzwerk Daseinsvorsorge“ oder „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ genannt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen empfiehlt der Beirat, ein MORO-Projekt „Dezentralisierung von Behördenstandorten“ ins Leben zu rufen. Damit könnten Leuchtturmprojekte in ausgewählten Regionen unterstützt und wissenschaftlich begleitet werden.

Bei der Dezentralisierung von Verwaltungs-, Vollzugs- und Forschungseinrichtungen des Bundes muss dieser vorab seine organisatorisch-strukturellen Rahmenbedingungen definieren und transparent machen. Für ein Gelingen einer solchen Funktional- und Strukturreform ist es zudem wichtig, diese nicht mit Gebietsreformen zu verknüpfen.

Auf die Ausgestaltung der Behördenstrukturen auf Landesebene hat der Bund wenig Einfluss. Gleichwohl kann der Bund bundesweit bei den Kriterien und beim Verfahren der Dezentralisierung eine Vorbildfunktion auch für die Länder einnehmen. Einige Länder verfolgen ohnehin schon eigene Ansätze zur Dezentralisierung ihrer Einrichtungen; sie haben insbesondere auch die Möglichkeit, durch Funktionalreformen und Verlagerung von geeigneten Aufgaben von der Landes- auf die kommunalen Ebenen eine ganz eigene Form der Dezentralisierung zu nutzen. Allerdings muss dabei stets das Ziel sachgerechter und leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen beachtet werden, das heißt Behörden, auf die zusätzliche die Aufgaben übertragen werden, sollten finanziell und personell dazu in der Lage sein oder in die Lage versetzt werden, diese auch zu erfüllen.

Ein zentrales Element bei allen Ansätzen ist aus Sicht des Beirates das von der Bundesregierung betonte Prinzip der Freiwilligkeit, um eine größtmögliche Akzeptanz bei den Beteiligten (insbesondere Behördenleitungen und betroffenen Beschäftigten) zu erreichen (siehe Punkt 5). Deswegen bieten sich insbesondere Neugründungen bzw. Ausgründungen für eine Dezentralisierung an, weil sich hier Beschäftigte gezielt auf Positionen bewerben können und somit Menschen mit der erforderlichen Ausbildung und Befähigung die Chance haben, sich in einer präferierten Region anzusiedeln bzw. dorthin zurückzukehren.

Ein nicht zu unterschätzender positiver Aspekt der Dezentralisierung in einer Zeit, in denen in vielen Regionen ein Gefühl entstanden ist, „abgehängt“ zu sein, ist schließlich die Stärkung von Demokratie und Zivilgesellschaft sowie Bürgernähe durch die Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit des Bundes in der Fläche.

#### **4. Vorreiterfunktion des Bundes bei der Dezentralisierung sowie Moderations- und Vorbildfunktion gegenüber den Ländern!**

In den Schlussfolgerungen der Bundesregierung aus den Arbeiten der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse wird empfohlen, dass die Bundesressorts gemeinsam für ihre nachgeordneten Behörden und weiteren Einrichtungen über eine Clearingstelle ein integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzept ausarbeiten. Ein genereller Entscheidungsvorbehalt des Kabinetts sollte zur Gewährleistung ganzheitlicher Lösungsansätze im Handlungskonzept integriert sein. Die Identifizierung von geeigneten Regionen sollte auf Grundlage entsprechender Indikatoren (Deutschland-Atlas) und mit dem Ziel einer räumlich ausgeglichenen Verteilung erfolgen. Die Länder sollten für ihre Behördenansiedlungen analoge Schritte einleiten und hierüber die Clearingstelle unterrichten. So könnten Erfahrungen und bestehende Praxis hinsichtlich Dezentralisierungsmaßnahmen in die Strategie des Bundes mit einfließen.<sup>4</sup>

Der Beirat unterstützt diese Schlussfolgerungen nachdrücklich (siehe auch Punkt 3). Insbesondere die (bereits erfolgte) Einrichtung einer Clearingstelle des Bundes, die Erarbeitung eines integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzepts sowie die von Anfang an mitgedachte Einbeziehung der Länder, die einen Austausch im Sinne eines lernenden Systems ermöglichen soll, werden begrüßt. Der Beirat ist dabei der Auffassung, dass sich das integrierte Handlungs- und Kommunikationskonzept sowohl nach innen als

---

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 2

auch nach außen richten muss. Er empfiehlt auch eine Prüfung, ob ein internes Handlungskonzept für die Bundeseinrichtungen mit dem unter Punkt 2 angeregten förmlichen Raumordnungsplan des Bundes zur kriteriengestützten Dezentralisierung von Bundeseinrichtungen verbunden werden kann und welche rechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen wären. Der Beirat hält es aber auch für erforderlich, vor der Erstellung des Konzepts einen Blick zurück (und auch ins Ausland) zu werfen und erfolgte Behördenverlagerungen systematisch mit Blick auf ihre regionalökonomischen Effekte sowie mögliche Erfolgs- und Misserfolgskriterien auszuwerten (siehe auch Punkt 5).

Der Beirat unterstützt ebenfalls nachhaltig den Ansatz der Bundesregierung, alle politischen Akteure (Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften/Personalvertretungen, kommunale Spitzenverbände) frühzeitig einzubeziehen und die Abstimmung der einzelnen Prozessschritte mit diesen zu suchen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere auch Fragen der Finanzierung zu klären. Nur durch eine moderierende Funktion des Bundes lassen sich nach Überzeugung des Beirats frühzeitig nicht intendierte Fehlentwicklungen (Tages- und Wochenendpendeln an den neuen Arbeitsort bei Beibehaltung des alten Wohnsitzes) und mögliche Hemmfaktoren (keine rechtzeitige Anpassung der Infrastruktur und des Daseinsvorsorgeangebots vor Ort) erkennen und beseitigen. Deshalb ist auch eine langfristige Ausrichtung der Fachpolitiken auf (künftige) Behördenstandorte (Verkehrsanbindung, Wohngebiete, Kitas) erforderlich. Auch dies spricht für eine integrierte und überfachliche Herangehensweise an das Thema durch die Raumordnung.

Insbesondere dann, wenn es um Behördenneu- oder -ausgründungen mit einem Neuaufbau des Personals geht – was der angestrebten Zielsetzung der Schaffung neuer Arbeitsplätze in geeigneten Regionen am nächsten kommt – müssen zudem frühzeitig und mit den verantwortlichen regionalen und lokalen Akteuren entsprechende Personalplanungen und -entwicklungskonzepte erarbeitet und rechtzeitig mit genügendem Vorlauf zur Aufnahme der Behördentätigkeit in die Umsetzung gebracht werden. Auf die bei neuen öffentlichen Einrichtungen drohende Gefahr des „Brain drains“ bei kommunalen Verwaltungen wurde bereits in Punkt 2 hingewiesen, auf die Einbeziehung der betroffenen Behördenbeschäftigten wird unter Punkt 5 eingegangen. Der Aufbau und die weitere Entwicklung der „neuen“ Behörde muss von Anfang an auch aus dem Ort heraus geschehen und kann nicht einfach von außen in den Ort „hineingepflanzt“ werden. Dies betrifft auch die sorgfältige planerische Vorbereitung des Standortes, so dass eine neue Einrichtung gut in die Siedlungsstruktur eingebunden und an die Infrastruktur angeschlossen ist.

Der Beirat empfiehlt, diese Aspekte bei der Erarbeitung eines integriertes Handlungs- und Kommunikationskonzepts zu berücksichtigen. Er empfiehlt zudem eine ständige begleitende (Selbst-)Evaluierung und eine kritische Reflexion der Erfahrungen einzelner Vorhaben in einem Bund-Länder-Arbeitskreis unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände. In diesem (Ressorts und Ebenen übergreifenden) Arbeitskreis sollte insbesondere neben dem gemeinsamen Austausch die Ermittlung verallgemeinerungsfähiger Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Mittelpunkt stehen, aus denen ein (nicht abgeschlossener, sondern ebenfalls lernender) Leitfaden erarbeitet werden sollte.

Der Beirat hält es, wie dargestellt, für erforderlich, dass von Anfang an Bund und Länder gemeinsam vorgehen. Das bedeutet aber nicht, dass sämtliche Dezentralisierungsaktivitäten in allen Schritten detailliert abgestimmt werden, weil der Prozess dadurch nur in sehr kleinen Schritten möglich wäre. Der Beirat empfiehlt, dass der Bund dort, wo es entsprechend den Empfehlungen des Beirats sinnvoll ist, durchaus mutig mit seinen eigenen Einrichtungen eine Vorreiterrolle bei der Dezentralisierung übernimmt.

## **5. Dezentralisierung nicht gegen die Menschen durchsetzen, sondern mit den Menschen erarbeiten!**

Wie bereits angesprochen ist das Prinzip der Freiwilligkeit für den Beirat oberstes Gebot. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch „bewährtes“ Personal wechseln soll oder nicht nur neues Personal vor Ort „rekrutiert“ werden kann. Eine wirksame Dezentralisierung und Stärkung der verschiedenen Zielregionen kann nur gelingen, wenn die Orte, die örtlichen Angebote und die Lebensformen in den für eine Dezentralisierung vorrangig in Frage kommenden Regionen so attraktiv sind, dass Menschen gerne ihren Wohnsitz dorthin verlegen. Zwar geht das Beamtenrecht von einer recht weitgehenden räumlichen Flexibilität des Beamten bzw. der Beamtin aus, doch ist eine Versetzung gegen den ausdrücklichen Willen der Betroffenen nach Überzeugung des Beirats kontraproduktiv. Um Orte und Regionen durch Dezentralisierung von öffentlichen Behörden nachhaltig zu stärken, ist es erforderlich, dass der Arbeitsort auch in möglichst großem Umfang zum Lebens- und Wohnmittelpunkt der Beschäftigten und Ihrer Angehörigen wird. Das Sprichwort „Home is where the heart is“ verdeutlicht, dass mehr als nur gute Infrastrukturen und Arbeitsplätze dazugehören, dass Menschen sich einen Ort dauerhaft zum Leben aussuchen.

Der Beirat betont diesen Aspekt ganz besonders, weil das Konzept der Dezentralisierung nur mit den betroffenen Menschen möglich ist. Zwar sind multilokale Lebensweisen inzwischen weit verbreitet, doch sollten nicht zusätzliche Tages- und Wochenpendelströme erzeugt werden. Gerade bei Haushalten, in denen beide Partner berufstätig sind (was auch in Deutschland perspektivisch die Regel sein dürfte), ist deswegen zu beachten, dass in dem Fall, in dem sogar beide Partner zum Ortswechsel bereit sind, auch für beide Betroffene ein adäquater neuer Arbeitsplatz zu finden ist. Dabei weist der Beirat auf Erfahrungen beispielsweise in den nordeuropäischen Ländern hin, wo besonders ambitionierte Dezentralisierungsprojekte gescheitert sind oder nicht den gewünschten Effekt erzielt haben. Gerade aus Dänemark ist bekannt, dass von der Dezentralisierung von Einrichtungen aus der Hauptstadtregionen weniger die kleinen als vielmehr die großen Städte in anderen Teilen des Landes profitierten, „verlagerte“ Beschäftigte eher pendeln als umziehen und vor allem spezialisierte Fachkräfte sich einem Umzug verweigern und den öffentlichen Dienst ganz verlassen.

Sollen Behördenmitarbeiter bei einer – nach Überzeugung des Beirats nur nachrangig in Frage kommenden – „echten“ Verlagerung von Standorten „von außen mitgebracht“ werden, so sind diese (direkt und über die Personalvertretungen) unter Wahrung des Freiwilligkeitsprinzips von Anfang an und beständig in die Planungen einzubeziehen, um z.B. die Gefahr von Abwehr- und Torpedierungsstrategien zu minimieren. Der Beirat ist überzeugt, dass ein Zwang zum „Umzug mit der Behörde“ nicht erfolgreich sein wird und deswegen nicht Grundlage einer Dezentralisierungsstrategie sein kann. Vielmehr ist zu beachten und

zu nutzen, dass die Menschen nach Lebensqualität sowie einem aktiven und erfüllten Leben streben. Wichtige Aspekte für eine Standortentscheidung sind einerseits die Arbeit, aber auch die Aus- und Weiterbildung, die Freizeit, Kultur und Sport, die alltägliche Lebensführung, Lebenshaltungskosten, Work-Life-Balance, gleichberechtigte Lebensführung der Partner/in und Bildungschancen für Kinder. Zwar bietet die Digitalisierung die Möglichkeit, an verschiedenen Standorten zu arbeiten und zu leben, doch ist dies nicht der hier verfolgte Zweck der Dezentralisierungspolitik, bei der vielmehr davon ausgegangen wird, dass ein neuer Standort durch freiwillig dorthin wandernde Menschen gestärkt wird, weil sich diese dort auch im sozialen Leben engagieren können. Erfolgreiche Regionen sind ohnehin auch deshalb erfolgreich, weil sie attraktive Orte für Menschen sind, die gerne dort leben und arbeiten und sich auch in der Freizeit in die Gesellschaft einbringen. Die wesentliche Herausforderung für ein Dezentralisierungskonzept besteht also darin, solche Regionen auch jenseits der Metropolen zu finden. Allerdings können auch in den Zielregionen Ängste bezüglich neuer Behördenansiedlungen entstehen, insbesondere vor einer Verteuerung des Lebens und der Verknappung von Angeboten und Infrastrukturen entstehen. Damit wäre von vornherein die Chance, dass neu Hinzugezogene sich erfolgreich integrieren und das Gemeinwesen stärken erschwert. Deswegen sind auch die Menschen in den Zielregionen frühzeitig zu informieren und in die Gestaltung der Veränderungen einzubeziehen. Der Beirat empfiehlt, ein systematisches Monitoring der Wohnortverlagerungen nach Neugründung/Verlagerung von öffentlichen Einrichtungen zu installieren.

Wichtig ist es auch hier, seitens der Verantwortlichen in Bund und Ländern in der Öffentlichkeit deutlich auf die Bedeutung dezentraler Strukturen hinzuweisen, damit die Menschen in peripheren Räumen auch für sich die Möglichkeit sehen, in ihrer Heimat zu bleiben und diese aktiv und mit klarer Zukunftsperspektive zu gestalten. Auch die Möglichkeit, aus einer überlasteten Region in die Heimatregion zurückzukehren, ist ein Aspekt, der Bindungen fördert und es ermöglicht, Brücken zwischen den Menschen vor Ort und neu Hinzukommenden zu bauen.

Es gilt, durch Dezentralisierung für die betroffenen Menschen neue Chancen und einen Mehrwert zu generieren, der über den Arbeitsplatz im engeren Sinne hinausgeht. Vielmehr sollte die Zukunft individuell mit einer Verbesserung der eigenen Lebensumstände verbunden sein. Die Vielfalt an Chancen befördert auch eine Vielfalt an Menschen in verschiedenen Lebenssituationen und Lebensaltern, die zur Stabilität von Orten und Regionen beiträgt. Über Kooperationen mit Wirtschaft und Tourismus können Stärken und Angebote der Region erweitert und vermittelt werden. Harte Standortfaktoren können so durch weiche Standortfaktoren ergänzt und bereichert werden. Zugehörigkeit zu einer Region definiert sich auch über die kulturhistorischen, kulinarischen und landschaftlichen Prägungen, die sich auch nicht unbedingt an administrativen Grenzen orientieren.

Eine Attraktivitätssteigerung der Zielregionen muss breit angelegt sein, sich an klaren erprobten Kriterien orientieren und kann nur mit den Menschen gelingen. In diesem Sinne empfiehlt der Beirat auch, bereits entwickelte Strategien (z.B. im Freistaat Bayern) zu evaluieren, um zu erfahren welches die ausschlaggebenden Faktoren sind, ob eine strategische Entscheidung zur Dezentralisierung so erfolgreich ist, dass die Menschen sich vor Ort verankern und nachhaltig einbringen.

## **6. Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam denken: Standortcluster bilden!**

Die mehrfach angesprochene dezentrale und polyzentrische Raumstruktur in Deutschland bedeutet auch, dass die Wirtschaftsstruktur - anders als etwa in Frankreich oder Großbritannien – sehr differenziert und dezentral geprägt ist. So entsteht die Wertschöpfung nicht nur in den großen Städten, sondern gleichermaßen in ländlichen Regionen. Häufig unbekannt ist, dass die Flaggschiffe der deutschen Wirtschaft nicht nur in den großen Metropolen anzutreffen sind, sondern vor allem auch in den Kleinstädten des ländlichen Raums präsent sind, was insbesondere für die über 1.300 „Hidden Champions“ gilt. Beispiele sind Weltmarktführer im Sauerland, in Ostwestfalen, im Eichsfeld oder auf der Schwäbischen Alb.

Allerdings gibt es periphere und strukturschwache Räume sowie vom Strukturwandel besonders betroffene Bergbau-, Altindustrie- und Küstenstandorte, die vom demografischen Wandel, besonders von Abwanderungen, stark betroffen sind. Aus der laufenden Raumbewertung des BBSR ist erkennbar, dass demografische Entwicklung und Veränderungen der Beschäftigungsstruktur parallel zueinander verlaufen. Es ist ablesbar, dass die Menschen sich dort wohl fühlen und gern dort wohnen, wo sie Arbeit und Beschäftigung finden. Bietet der örtliche Arbeitsmarkt keine Perspektiven oder gibt es zu viele Brüche in der eigenen Erwerbsbiografie, entsteht offensichtlich das Gefühl, nicht mehr Teil der Gesellschaft zu sein.

Auch für erfolgreiche Unternehmen in peripheren, strukturschwachen oder vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen war bis in die jüngste Vergangenheit das größte Problem der Fachkräftemangel. Obwohl es hier zu positiven Veränderungen gekommen ist, dürften gerade einige potenzielle Zielregionen weiterhin vor der besonderen Herausforderung stehen, ein für Fachkräfte und deren Angehörigen attraktives Umfeld anzubieten. Dazu gehören nach den Aussagen von Industrie- und Bauunternehmen, aber auch von Handels- und Dienstleistungsbetrieben offensichtlich gerade die schulische Ausbildung und die Berufsausbildung in jeder Form – das Spektrum reicht von üblichen weiterführenden Schulen über Oberstufenzentren und Berufsschulen bis zu Fachhochschulen und universitären Ausbildungen. Immerhin 58% von 23.000 vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag befragten Unternehmen gaben im Herbst 2018 an, dass die berufliche Bildung in ihrer Region gestärkt werden muss. Und 55% führen weiter aus, dass die Qualifikation der Schulabgänger verbessert werden muss. In peripheren und strukturschwachen Regionen sind die Wege zu den Schulen, ob Grundschulen oder weiterführende Schulen, Berufs- oder Fachhochschulen aber häufig sehr weit. Manchmal liegt die nächste Schule auch direkt hinter der Landesgrenze und die nächste Berufsschule im eigenen Bundesland liegt bis zu 100 km entfernt. Angesichts des Grundsatzes, dass Schulgebote und Ausbildungsverkehre innerhalb des Bundeslandes bzw. des Landkreises zu organisieren sind, empfiehlt der Beirat, sowohl Schüler(innen)verkehre über Landesgrenzen hinweg zuzulassen als auch Schul-, Berufsschul- und Fachhochschulangebote noch stärker auf die dezentralen Wirtschaftsstrukturen auszurichten.

Der Beirat weist darauf hin, dass in diesem erkannten Defizit eine Herausforderung und eine Chance für Dezentralisierungsansätze öffentlicher Einrichtungen gleichermaßen liegt: erstens könnten durch eine

stärkere Dezentralisierung berufsbildender Angebote einschließlich Fachhochschulen in benachteiligten Regionen tätige Betriebe unterstützt werden und zweitens liegen hier offenbar Potenziale für die Dezentralisierung öffentlicher Ausbildungsangebote. Auch wenn hier die Adressaten vornehmlich die Länder und die Kommunen sind, möchte der Beirat diesen doppelten Nutzen von Dezentralisierungsstrategien besonders unterstreichen.

Eine mögliche Lösung, die bei der Dezentralisierungspolitik besonders berücksichtigt werden sollte, können dezentrale Fachhochschul- und Berufsbildungsangebote sein, die dem jeweiligen regionalen Wirtschaftscluster entsprechen. Hier sind einige ländliche Regionen schon mit gutem Beispiel vorangegangen, so etwa die Region Oberfranken mit der Bildung eines Standortclusters in der Textilwirtschaft und der Schaffung des beruflichen Bildungsangebots durch die Fachhochschule Hof/Campus Münchberg. Ein weiteres Beispiel ist das Netzwerk „Optic Alliance Brandenburg Berlin“ (OABB) mit Schwerpunkten in den Städten Rathenow und Brandenburg, wodurch eine Studienmöglichkeit an der Technischen Hochschule in Brandenburg und Ausbildungsmöglichkeiten im Bildungszentrum für Augenoptik und der Ausbildung im Oberstufenzentrum Havelland, Rathenow, eröffnet werden.

Erhebliche regional- und strukturpolitische Wirkungen wurden in den vergangenen Jahren mit der Neugründung von Universitäten und Fachhochschulen erzielt. Eine ganze Reihe von Bundesländern hat die hohe Bedeutung dezentraler Hochschulstandorte erkannt. So wurden häufig Fachhochschulen/Hochschulen für Angewandte Wissenschaften mit Zweigstandorten gegründet, so z.B. die Zweigstandorte Zweibrücken und Pirmasens der Hochschule Kaiserslautern mit durchschnittlich 1000 bis 3000 Studierenden. Aus Nordrhein-Westfalen sind beispielhaft die erfolgreichen Fachhochschulstandorte Kleve, Lippstadt und Soest zu nennen. Über die stabilisierenden Wirkungen auf den Immobilienmarkt durch Beschäftigte und Studierende hinaus haben Hochschulstandorte weitreichende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt, den Einzelhandel und das Dienstleistungsgewerbe in den Zielregionen. Im Idealfall entstehen regional angepasste fachlich-wissenschaftliche Cluster wie beispielhaft der Standort Hof zeigt. So entwickelt die Hochschule für Angewandte Wissenschaften Synergien mit einem der aus München verlagerten Standorte des Bayerischen Landesamtes für Umwelt, indem in Hof ein Kompetenzzentrum für den Bereich „Wasser/Wasserwirtschaft“ gebildet wurde. Ferner fand aus der Hochschule Hof heraus die Gründung von sechs Instituten statt, u.a. die Gründung eines Fraunhofer-Zentrums (AWZ) für textile Faserkeramiken. Gerade die Gründung dieses außeruniversitären Forschungszentrums hat die Basis für die Intensivierung der Kontakte mit den in der Region ansässigen (Textil-) Unternehmen gefördert und zu einem innovativen Wissenstransfer zwischen Hochschule und Wirtschaft beigetragen. Ähnliche regionalwirtschaftliche Effekte lassen sich an den meisten (Fach-) Hochschulstandorten beobachten.

Perspektivisch dürften die Potentiale zur Neugründung oder Gründung von Zweitstellen von Hochschulen begrenzt sein, da sich aufgrund der demographischen Entwicklung bereits derzeit ein hoher Wettbewerb um Studierende abzeichnet. Ein Augenmerk sollte daher künftig verstärkt auf außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (insbesondere Einrichtungen der Helmholtz-, Leibniz-, Fraunhofer- und Max-



Planck-Gemeinschaften bzw. Gesellschaften) und deren Dezentralisierungspotentiale gelegt werden. Gerade angesichts der digitalen Kommunikationsmöglichkeiten sowie des Bedarfs zur Entlastung von überhitzten Wachstumsregionen ist die Notwendigkeit zu hinterfragen, dass die Fraunhofer-Gesellschaft 76 Standorte gerade in fünf besonders überlasteten Regionen betreiben muss; ähnlich kritisch sind die Standorte der Max-Planck-Gesellschaft zu betrachten. Der Beirat verkennt nicht, dass viele Spitzenforschungsinstitute enge räumliche Kontakte mit Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen benötigen. Hier bieten die Metropolen zweifelsohne vielfältige Möglichkeiten. Allerdings weisen auch viele kleinere Oberzentren eine hervorragende Hochschulstruktur auf und bieten damit ebenfalls ein attraktives Forschungsumfeld. Dass auch dort Spitzenforschungseinrichtungen erfolgreich arbeiten können, belegen beispielsweise die Städte Kaiserslautern (zwei Fraunhofer-Institute, ein Max-Planck-Institut), Bayreuth (ein Fraunhofer-Institut), Rostock (ein Max-Planck-Institut) sowie der schon erwähnte Campus Münchberg bei Hof (ein Fraunhofer-Institut). Interessant ist auch, dass das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation mit einer Außenstelle in Garmisch-Partenkirchen seit Juni 2012 direkt „vor Ort“ elektromobile Fragestellungen in der »Modellkommune Elektromobilität« erforscht und gemeinsam mit ortsansässigen Partnern praxisnahe Lösungen für die Elektromobilität in ländlich und touristisch geprägten Regionen entwickelt.

Angesichts der Bedeutung dieser (hoch-)qualifizierten Arbeitsangebote für eine Stärkung zentrenferner ländlicher Räume sowie vom Strukturwandel betroffener Bergbau-, Altindustrie- und Küstenstandorte ist eine grundsätzliche Überprüfung der Verlagerungs- und Neugründungspotentiale auch in geeigneten Sparten der Spitzenforschung sinnvoll. Dabei ist es erforderlich, die jeweiligen Wirtschafts- und Forschungsstrukturen in diesen Regionstypen zu analysieren, um vorhandene und entwicklungsfähige Wirtschafts- und Wissenschaftscluster zu erkennen und zu nutzen.

## **7. Gute Infrastrukturen und Daseinsvorsorge für künftige Behördenstandorte!**

Wie mehrfach betont wurde, kann die Dezentralisierung öffentlicher Arbeitsplätze nur dann zur Stärkung strukturschwacher Regionen beitragen, wenn es gelingt, dass die Beschäftigten mit ihren Angehörigen dort dauerhaft ihren festen Wohnsitz nehmen. Insbesondere die Ansiedlung neuer Behörden und öffentlicher Einrichtungen in einer Zielregion setzt voraus, für diese neuen Standorte die benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen. Der Beirat unterstreicht nochmals, dass nichts gewonnen wäre, würden die Beschäftigten regelmäßig zwischen früherem Wohn- und neuem Arbeitsort pendeln. Dass es hierfür bei Dezentralisierungsbemühungen in Deutschland und anderen Ländern zahlreiche negative Beispiele gibt, verdient sorgfältige Beobachtung.

Regionale Wirtschaftsförderung und integrierte Sozialraumplanung sind zwei Seiten einer Medaille. Ohne eine flankierende, gezielte und nach den lokalen Besonderheiten ausgerichtete Gestaltung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und Daseinsvorsorge greift wirtschaftliche Strukturförderung gerade in strukturschwachen Gebieten zu kurz. Wirtschaftliche Strukturförderung ohne soziale und kulturelle Infrastruktur kann nach Überzeugung des Beirats keine nachhaltigen Erfolge erzielen. Gerade die Kommunen, die

größtenteils Träger dieser Infrastruktur sind, müssen dabei von Bund und Ländern gezielt unterstützt werden.

Die Menschen wollen in einer lebenswerten Kommune wohnen, in der sie am gesellschaftlichen Leben und kulturellen Leben teilhaben können und sich mit ihren Belangen gut aufgehoben fühlen. Dies betrifft zu zunächst das Wohnen und das Wohnumfeld sowie flächendeckende Angebote der Daseinsvorsorge. Eine freiwillige Verlagerung des Lebensmittelpunkts an einen Standort, an dem die elementar zum Leben gehörenden Angebote wie ein leistungsfähiger Einzelhandel, die medizinische Versorgung, aber auch Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sowie Freizeit- und Kulturangebote fehlen, ist nach Überzeugung des Beirats nicht vorstellbar. Insbesondere die Bereitstellung eines ausreichenden Bildungsangebotes möglichst in Form von Ganztagsangeboten ist elementar für die Ortswahl von Eltern.

Die Dezentralisierung von Behördenstandorten durch Verlagerung, Neu- oder Ausgründung muss von daher einhergehen mit einer Stärkung der Lebensqualität in den geeigneten Zielregionen. Deswegen sind diese Standorte durch Aufbau oder Ausbau der notwendigen Infrastrukturen zu stärken. Hier zeigen sich am deutlichsten die Wechselwirkungen: Falls alle genannten infrastrukturellen Voraussetzungen gegeben wären, würde kaum die Notwendigkeit bestehen, diese Orte zusätzlich als Behördenstandorte zu stärken. Deswegen müssen beide Bemühungen Hand in Hand gehen. Darüber hinaus besteht auch, wie bereits angesprochen, die Chance, dass die Verbesserung der Infrastruktur dazu führt, dass der aufzuwertende Ort oder das nähere Umfeld für Betriebe und Unternehmen als Standort interessant bleibt oder wird und damit die Region weitere Wachstumsimpulse bekommt. Wie bereits erwähnt, müssen sich Bund, Länder und Kommunen auf einen Finanzierungsmodus bei derartigen notwendigen Infrastrukturverbesserungen einigen.

## **8. Prozesse langfristig gestalten und optimieren!**

Die Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen und die Stützung des polyzentrischen Städtesystems ist eine Langfristaufgabe. Deswegen ist es erforderlich, dass der Bund ein langfristiges Konzept für die dafür erforderlichen räumlichen und organisatorischen Prozesse entwickelt. Bestandteile dieses Konzeptes müssen aus Sicht des Beirates insbesondere sein:

- die Schaffung verantwortlicher Arbeitsstrukturen auf Bundesebene,
- die Ermittlung des Verlagerungs-, Neu- und Ausgründungspotenzials öffentlicher Einrichtungen,
- die Ermittlung geeigneter Zielregionen und –standorte auf der Grundlage der angesprochenen Kriterien und unter Bewertung der möglichen Synergiepotenziale mit vorhandenen Strukturen,
- ein laufend aktualisiertes Kataster aller öffentlichen und halböffentlichen Liegenschaften, um auch deren langfristige Sicherung gegenüber Vermarktungsinteressen betreiben zu können,
- ein stabiles Grundkonzept für einen idealtypischen Prozessverlauf, das als Checkliste für alle Neu- und Ausgründungsprojekte heranzuziehen ist,

- der Aufbau stabiler Kommunikationsstrukturen mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und den Personalvertretungen,
- ein Leitfaden für die Kommunikation mit den Behörden der Zielregionen und die Abstimmung der dort notwendigen Informations- und Beteiligungsprozesse sowie
- die Ermittlung notwendige Schritte für die erforderliche Stabilisierung und Ertüchtigung der Infrastruktur in den Zielregionen sowie die Begleitung ihrer Umsetzung.

Angesichts der Langfristigkeit des Prozesses sowie einer Reihe von Unwägbarkeiten ist eine regelmäßige Überprüfung, Evaluierung und Justierung des Konzeptes erforderlich.

Anhang:

Karte „Bundesbehörden in Deutschland“ (Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)