

# Dezentralisierung. Ein neuer Trend in Europa?

*Dezentralisierungsvorhaben  
in Bayern, Dänemark,  
Schweden und Finnland.*

# Dezentralisierung: Wohin geht der Weg?

---

**Eine wachsende Zahl** von europäischen Staaten und Regionen beschäftigt sich mit Projekten der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung. Das Institut für Föderalismus hat nun in Zusammenarbeit mit der Initiative Wirtschaftsstandort Oberösterreich im Rahmen eines Werkstattgesprächs erste Informationen über die Dezentralisierungsvorhaben in Bayern, Dänemark, Schweden und Finnland eingeholt und stellt sie mit dieser Publikation zur Diskussion.

**Unser Ziel ist es**, eine fundierte Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der Dezentralisierung aus einer ganzheitlichen Sicht anzustoßen. Was kann mit Dezentralisierung erreicht werden, wo liegen die Vor- und Nachteile, wie schaut die Kostenseite aus? Von besonderem Wert ist auch die Debatte der politischen Implikationen: Kann es gelingen, die Zielregionen besser an das Staatsganze anzubinden, das Gefühl, von der allgemeinen Entwicklung abgehängt zu werden, zu bekämpfen?

**In Österreich** ist die Dezentralisierung staatlicher Einrichtungen Bestandteil des Arbeitsprogramms der Bundesregierung. Wir möchten mit unserer Initiative einen Beitrag zu einer von Sachlichkeit getragenen Diskussion über ein Thema leisten, das zwangsläufig zu einer neuen Bewertung staatlicher Strukturen führen muss.



**Dr. Peter Bußjäger**

Direktor des Instituts für Föderalismus,  
Professor für Öffentliches Recht, Staats- und  
Verwaltungslehre an der Universität Innsbruck



**Professor Gottfried Kneifel**

Geschäftsführer der Initiative  
Wirtschaftsstandort Oberösterreich



**Georg Keuschnigg**

Institut für Föderalismus,  
Projektmanagement

# Dezentralisierung der Verwaltung. Ein Trend in ganz Europa?

---

**Die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein neuer Trend in Europa. In einem Werkstattgespräch des Instituts für Föderalismus im Februar 2018 wurden vier Länderbeispiele vorgestellt, die sich in der konkreten Umsetzungsphase befinden. Es handelt sich um den Freistaat Bayern sowie um Dänemark, Schweden und Finnland. Konkrete Dezentralisierungspläne gibt es auch in Niederösterreich und Südtirol. Die Frage, ob andere Regierungen ähnliche Überlegungen anstellen, ist nicht bekannt bzw. wurde nicht erhoben.**

Da es sich um sehr junge Initiativen handelt, liegen nur erste operative Erfahrungen, aber noch keine Evaluierungen vor. Die Zielsetzung ist bei allen Konzepten dieselbe: Während die Hauptstadtregionen mit großen Wachstumsschüben zu kämpfen haben, müssen sich viele Regionen mit Abwanderungstendenzen und vermindelter wirtschaftlicher Prosperität auseinandersetzen. Durch die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung sollen in den Zielregionen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze angeboten, die Wirtschaft zu ähnlichem Handeln angeregt und vor allem eine bessere Einbindung der Bevölkerung in den peripheren Staats- und Landesgebieten an das Staatsganze gewährleistet werden.

Auffällig ist bei Bayern, Dänemark, Schweden und Finnland auch die Größenordnung: Die Initiativen bewegen sich zwischen 3.000 bis 5.000 Arbeitsplätzen, das sind regelmäßig ungefähr zehn Prozent der jeweiligen Verwaltung.

Ergänzt wurde das Werkstattgespräch durch einen Blick auf die 45 Agenturen der Europäischen Union, die auf 32 Städte in 22 Mitgliedsländern verteilt sind. Die Dezentralität dieser Agenturen ist ein immanenter Bestandteil der Politik der EU, die auch der kritische europäische Rechnungshof bisher nicht beanstandet hat.

Bei den vier diskutierten Beispielen können viele Fragen noch nicht beantwortet bzw. müssen eingehender untersucht werden: Während die Qualität der Dienstleistung im digitalen Zeitalter kein Problem zu sein scheint, liegen über die Frage, ob die Kosten steigen oder sinken, keine seriösen Untersuchungen vor. In der Umstellungsphase ist die Dezentralisierung vor allem ein Problem der angestammten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, in deren Lebensentwürfe eingegriffen wird. Die Erfahrungen zeigen, dass es kein Problem ist, in den Zielregionen ausreichend qualifiziertes Personal zu finden. Nach ersten Informationen ziehen ca. 15 bis 20 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter mit, dem großen Rest werden anderweitige Angebote unterbreitet. Zu Kündigungen kommt es in keinem der vorgestellten Länderbeispiele.

In Österreich wurde die Dezentralisierungsdiskussion vom damaligen Landwirtschaftsminister Andrä Rupprechter angestoßen. Im Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung ist die „weitere Konkretisierung und konsequente Umsetzung des Masterplans ländlicher Raum“ und „die Verlagerung einzelner Bundesbehörden in – insbesondere strukturschwache – Regionen“ vorgesehen und harrt der Umsetzung. Die vom Institut für Föderalismus entwickelte Formel „zehn Prozent in zehn Jahren“ klingt noch in den Ohren, und sie deckt sich mit den Größenordnungen, die in Bayern, Dänemark, Schweden und Finnland aktuell umgesetzt werden.

# Heimatstrategie – Behördenverlagerungen in Bayern



Im August des Jahres 2014 wurde in Nürnberg die bayerische „Heimatstrategie“ beschlossen. Den Ausgangspunkt dafür stellte Art. 3 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern dar, wonach der Staat gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land, fördert und sichert. Die bayerische Heimatstrategie fußt auf insgesamt fünf Säulen. Zu diesen wesentlichen Eckpfeilern sind zu zählen: Eine **Strukturentwicklung** sowie **digitale Revolution** für ganz Bayern, eine **Nordbayern-Initiative**, der **kommunale Finanzausgleich** und die nachfolgend beschriebenen **Behördenverlagerungen**. Beim Werkstattgespräch des Instituts für Föderalismus stellte Ministerialdirigent Christian Wunderlich das bayerische Konzept der Behördenverlagerung vor:

Schlagzeile

**Oberösterreichische Nachrichten**

17. Februar 2018

- Behördenverlagerungen sind ein zentrales Instrument **aktiver Strukturpolitik**. Sie schaffen sichere Arbeitsplätze, dienen der Wirtschaft als Vorbild und stärken die Infrastruktur des ländlichen Raumes.
- 2015 war Startschuss der größten Regionalisierung von Behörden und staatlichen Einrichtungen der letzten Jahrzehnte. Das Konzept „Regionalisierung von Verwaltung“ beinhaltet die Verlagerung von über 50 Behörden und staatlichen Einrichtungen mit 3.155 Personen (2.225 Beschäftigte und 930 Studierende) in alle Regierungsbezirke Bayerns.
- Von März 2015 bis September 2017 haben **35 Behörden** und staatliche Einrichtungen mit 409 Beschäftigten und 170 Studierenden an den neuen Zielorten zu arbeiten begonnen. Dies entspricht bereits 55 % der Verlagerungsprojekte. Bis Ende 2018 sollen insgesamt **48 Behörden** und staatliche Einrichtungen mit rund 1.100 Personen den Dienstbetrieb aufgenommen haben. Damit werden 75 % der Projekte mit 1/3 des gesamten Verlagerungsvolumens vor Ort sein.
- Die Bayerische Staatsregierung hat 2016 die nächste Stufe der Behördenverlagerung gestartet. Das Strukturkonzept „Chancen im ganzen Land“ ist Bestandteil der Heimatstrategie und sieht weitere strukturelle Impulse für die Regierungsbezirke Mittelfranken und Niederbayern mit insgesamt rund 540 Arbeitsplätzen vor.
- Ein besonderes Augenmerk der Staatsregierung liegt auf der sozialverträglichen Gestaltung der Verlagerungen. Es gibt keine Zwangsversetzungen an die neuen Zielstandorte. Der Zeitplan sieht den Abschluss der Behördenverlagerungen in fünf bis zehn Jahren vor. Damit kann auch die natürliche Personalfuktuation genutzt werden. Der Aufbau der Behörden erfolgt überwiegend durch Berücksichtigung von Versetzungswünschen und Neueinstellungen vor Ort.

**„Das Parlament soll nicht nach Haslach kommen“**

Umzug von Bundesstellen: Vorbilder in Bayern und Skandinavien.



# Behördenverlagerungen in Schweden

Schweden ist grundsätzlich als Einheitsstaat organisiert, die gesamte Staatsgewalt ist von der Hauptstadt Stockholm aus zentral gesteuert. Die Ministerien selbst sind im Vergleich zu anderen Ländern eher klein (Stand 2008: insg. ca. 4.800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Dafür gibt es jedoch ca. 300 bis 350 teils sehr spezialisierte Regierungsbehörden mit ca. 230.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Stand 2008).

Im Rahmen der Dezentralisierung von Regierungsbehörden wurde die teilweise oder gänzliche Verlagerung von insgesamt elf Einrichtungen der Zentralverwaltung aus Stockholm in andere Städte Schwedens beschlossen. Ziel ist die Stärkung des ländlichen Raumes. Sie wurde in zwei Wellen durchgeführt, die zweite Welle wurde im August 2017 beschlossen. Konkret umfasst das Projekt die (teilweise schon erfolgte) Umsiedlung folgender Zentralbehörden:

- Schwedische **e-Health-Behörde** („E-hälsomyndigheten“), nunmehr in Kalmar (ca. 410 km von Stockholm)
- **Aufsichtsamt für das Maklergewerbe** („Fastighetsmäklarinspektionen“), nunmehr in Karlstad (ca. 310 km von Stockholm)
- **Statistisches Zentralbüro** („Statistiska centralbyrån“), Teile der Behörde, inkl. dem Hauptsitz, nunmehr in Örebro (ca. 200 km von Stockholm)
- **Agentur für Familienrecht und elterliche Fürsorge** („Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd“), nunmehr in Skellefteå (ca. 770 km von Stockholm)
- **Strahlenschutzbehörde** („Strålsäkerhetsmyndigheten“), Umsiedlung von Teilen der Behörde, inkl. dem Hauptsitz, nach Katrineholm geplant (ca. 140 km von Stockholm)
- **Behörde für Jugend und Zivilgesellschaft** („Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor“), Umsiedlung der Behörde nach Växjö geplant (ca. 430 km von Stockholm)
- **Polarforschungssekretariat** („Polarforskningssekretariatet“), Umsiedlung der Behörde nach Luleå geplant (ca. 900 km von Stockholm)
- **Agentur für Kulturanalyse** („Myndigheten för kulturanalys“), Umsiedlung der Behörde nach Göteborg geplant (ca. 470 km von Stockholm)
- **Schwedischer ESF-Rat** („Svenska ESF-rådet“), Umsiedlung der Behörde nach Gävle geplant (ca. 170 km von Stockholm)
- **Universitäts- und Hochschulrat** („Universitets- och högskolerådet“), Umsiedlung von Teilen der Behörde nach Visby geplant (ca. 210 km von Stockholm)
- Schwedische **Agentur für wirtschaftliches und regionales Wachstum** („Tillväxtverket“), Umsiedlung von Teilen der Behörde nach Östersund geplant (ca. 550 km von Stockholm)

Weitere Umsiedlungen von Zentralstellen sind angedacht, zudem sollen neu geschaffene Behörden vorrangig außerhalb Stockholms angesiedelt werden. Ein Beispiel dafür ist die neue **Agentur für Gender Equality**, die in Göteborg angesiedelt wird.

Schlagzeile

**Tiroler Tageszeitung**

19. Februar 2018

## Bessere Balance durch Umzug auf Land

Raus aus den überfüllten Metropolen, rein in schwache Regionen:  
Das ist europaweit eine Herausforderung.

# Behördenverlagerung in Dänemark



**Das dänische Programm**, die staatlichen Behörden und Organisationen auf das ganze Land zu verteilen und näher zu den Bürgern zu verlegen, wurde Mitte 2015 gestartet. Das Ziel war, 3.900 Arbeitsplätze zu verlagern. In der ersten Welle wurden 2.546 Arbeitsplätze tatsächlich verlegt. Im Jänner 2018 wurde eine zweite Runde eingeleitet mit dem Ziel, weitere 1.788 Arbeitsplätze aus Kopenhagen in die Regionen des Landes zu verlagern.

## Erste Runde (Mitte 2015):

### Ganze Institutionen

(verlegte Arbeitsplätze in Klammer):

Amt für Ausländer (375)  
Arbeitsunfall-Verwaltung (325)  
Administration des Staates (294)  
Seefahrtsverwaltung (190)  
Geodataverwaltung (96)  
Dänisches Institut für Internationale Studien (DIIS) (88)  
Zivilverwaltung (84)  
Naturverwaltung (81)  
Verkehrsverwaltung (65)  
Dänemarks Evaluierungsinstitut (62)  
Glücksspielbehörden (50)  
Dänemarks Akkreditierungsinstitution (42)  
Kinder- u. Jugendkommission (16)  
Danida Fellowship Centre (Internationale Entwicklungszusammenarbeit) (15)  
Nationales Zentrum für Unterricht in Natur, Technik und Gesundheit (13)  
Das Jagd- und Forstmuseum (13)  
Die Unfallkommission für Zivilluftfahrt und Eisenbahn (11)  
Staatliche Kunstwerkstätten (8)  
Kommission für soziale Härtefälle (5)  
Taxations-Sekretariat (2)

### Verlagerung von Teilen der Dienststellen (verlegte Arbeitsplätze in Klammer):

Teile der Landwirtschaftsverwaltung werden verlegt (310)  
Teile von der dänischen Bahn werden in zwei Städte verlegt (310)  
Teile der Finanzverwaltung (SKAT) werden in Städte rundherum im Lande verteilt (200)  
Die Sozialverwaltung wird an einem Ort zusammengefasst (177)  
Umwelt-Beschwerdeamt und Verbraucher-Beschwerdeamt (162)  
Teile der Verwaltung für Patientensicherheit werden verlegt (100)  
Teile der Umweltaufsicht werden verlegt (61)  
Teile der Arbeitsaufsicht werden verlegt (60)  
Teile von „Energinet.dk“ werden in zwei Städte verlegt (58)  
Teile der Energieverwaltung werden verlegt (51)  
Teile der Einspruchs-Verwaltung werden verlegt (50)  
Teile der Verwaltung für Arbeitsmarkt und Rekrutierung werden verlegt (37)  
Teile des Amtes von Wasser- und Naturverwaltung werden in zwei Städte verlegt (37)  
Teile von Patent- und Warenzeichenverwaltung werden verlegt (35)  
Teile der Bauverwaltung werden verlegt (32)  
Teile der Gewerbeverwaltung werden in zwei Städte verlegt (31)  
Teile des Steuer-Einspruchs-Amtes werden verlegt (25)  
Übrige Verlegungen aus der Hauptstadt (250)

## Zweite Runde (Beschluss 17. 01. 2018):

### Ganze Institutionen (Anzahl der Arbeitsplätze in Klammer):

Umweltbundesamt (440), Staatliche Gasgesellschaft (188), Patienten-Klageamt (141), Rechnungswesen (80), Energie-Aufsicht (78), Dänemarks Innovationsfonds (46), Sekretariat der Wirtschaftskommission (33), Garantiefonds der Lohnempfänger (31), Das Sekretariat der Umweltkommission (24), Institut zur Pflege der Muttersprache (15), Fonds für Grünanlagen und öffentliche Plätze (14), Sekretariat für die Ehrenamtlichen-Kommission und die Zentrale Behindertenkommission (11), Fonds für zustehendes Urlaubsgeld für Lohnempfänger (10), Sekretariat für Studienberatung (4)

### Verlagerung von Teilen der Behörden (Anzahl der Arbeitsplätze in Klammer):

Teile der Polizei (125), Teile des Amtes für Unterricht und Qualitätssicherung (95), Zielsetzung für gesammelte Lohn- und Verrechnungsposten in der Staatsverwaltung (75), Teile der dänischen Bahn (60), Teile der Gewerbeverwaltung (56), Teile der Verkehrs-, Bau- und Wohnungsverwaltung (40), Teile der Verwaltung für Forschung und Ausbildung (28), Teile der Modernisierungsverwaltung (23), Teile der It (Informationstechnologie) des Staates (20), Teile der Verwaltung von Institutionen und Fortbildungsförderung (18), Teile des Amtes für Ausländer (15), Teile der Digitalisierungs-Verwaltung (13), Teile der Verwaltung für Patientensicherheit (12), Teile des Nationalen Genom-Zentrums (10), Teile von Energinet (10), Aufsichtsstellen in der Sicherheitsverwaltung (6), Sonstige (67)



# Behördenverlagerung in Finnland

**Finnland ist ein Einheitsstaat**, an dessen Spitze das Einkammerparlament, der Staatspräsident und die Regierung stehen. Als Teil der Zentralverwaltung operieren 12 Ministerien, die insgesamt 4.390 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Hinzu kommen noch weitere 166 Regierungsbehörden mit rund 72.025 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Stand: 2017).

Eine Verlagerung von Regierungseinrichtungen und -aufgaben auf die Regionen außerhalb von Helsinki wurde bereits im Relocation Act im Jahre 2002 als Ziel definiert. Durch eine verstärkte Dezentralisierung sollten staatliche Aufgaben effektiver erfüllt, eine ausgeglichene regionale Entwicklung gefördert sowie erweiterte Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Regionen des Landes geschaffen werden. Ziel der jetzigen Regierung ist die Verlagerung von insgesamt 4.500 Regierungsstellen.

Zum Zwecke einer stärkeren Dezentralisierung von Regierungsaufgaben sind alle Ministerien aufgefordert, eine Verlagerung von staatlichen Einrichtungen und Aufgaben in Betracht zu ziehen, wenn:

- a.) eine neue Organisationseinheit oder -funktion eingerichtet,
- b.) eine bereits bestehende Funktion erheblich erweitert oder
- c.) eine bereits bestehende Funktion erheblich umgestaltet wird.

Eine derartige Veränderung ist der vom Finanzministerium eingerichteten „Coordination Group for Relocation of State Functions“ (CGR) mitzuteilen. Sie hat die Aufgabe, unterschiedliche Dezentralisierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung operationaler, finanzieller, personeller und regionaler Faktoren zu bewerten und eine Empfehlung für eine effiziente Auslagerung auszusprechen.

Ein derzeit aktuelles Projekt der CGR betrifft die neu geplante Behörde **„Food Agency“**, die aus der Fusion dreier staatlicher Einrichtungen hervorgehen und insgesamt 946 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen wird. Der Hauptsitz ist in Seinäjoki, einer Stadt im Westen Finnlands, geplant. Zudem wird die Behörde über 20 unterschiedliche Standorte verfügen (43 Prozent außerhalb der Region Helsinki).

Das zweite derzeit laufende Projekt der CRG ist die neu geplante **„Finnish Courts Agency“**. Die Auswahl von Städten, die für eine Analyse und Bewertung von diversen Standortmöglichkeiten benötigt wird, befindet sich derzeit noch in Arbeit.

## Beispiele von Verlagerungsentscheidungen zwischen 2002-2015:

- **Palkeet** (Finnish Government shared services centre for Finance and HR): Verlagerung auf unterschiedliche Standorte, 903 Personen
- **Maavoimien esikunta** (Finnisches Armeekommando): Verlagerung nach Mikkeli (Stadt in Südsavo), 260 Personen
- **Merivoimien esikunta** (Finnisches Marinekommando) Verlagerung nach Turku (Stadt in Südwestfinnland), 188 Personen
- **Liikennevirasto** (Finnische Transportbehörde): Verlagerung nach Lappeenranta (Stadt in Südkarelien), 130 Personen.

# Europäische Union: 45 Agenturen in 22 Ländern und 32 Städten



**Zur Erfüllung** spezifischer rechtlicher, technischer und wissenschaftlicher Aufgaben bedienen sich die Organe der Europäischen Union häufig Agenturen, die als selbständige juristische Personen eingerichtet werden.

Die Standorte der Agenturen sind über die gesamte Union verteilt. Insofern kommen sie dem Wunsch nach einer größeren Standortdiversifizierung nach und bilden damit im Rahmen der Tätigkeit der Europäischen Union einen Faktor, der ein gewisses Maß an Dezentralisierung/räumlicher Verteilung garantiert.

**Aktuell betreibt die Union 45 Agenturen, die auf 22 Länder und 32 Städte verteilt sind.** Ursprünglich wurden sie unabhängig voneinander, ohne umfassendes Konzept eingerichtet.

Nachdem die Zahl immer größer wurde, einigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission 2012 auf ein gemeinsames Konzept. Darin ist unter anderem davon die Rede, dass eine geographische Verteilung der Agenturen wünschenswert sei. Darüber hinaus wurden Kriterien erstellt, die bei der Wahl des Sitzes einer Agentur zu berücksichtigen sind, wie die Erreichbarkeit des Ortes, Ausbildungsmöglichkeiten für die Kinder und eine angemessene medizinische Versorgung.

Die Dezentralität war bei der Evaluierung der Agenturen durch den Europäischen Rechnungshof kein Thema, was bedeutet, dass die Leistungserbringung unabhängig vom Dienort das erforderliche Niveau erreicht und die Mobilität der hoch- und höchstqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegeben ist.

**Durch den Brexit kommt es erstmals zu einer Verlagerung von zwei Agenturen;** von Interesse wird sein, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an die neuen Orte (Amsterdam und Paris) mitziehen werden bzw. wie viel neues Personal aufzunehmen ist.

**Die Liste aller Agenturen finden Sie auf** [http://www.foederalismus.at/blog/europa-dezentral-die-agenturen-der-eu-\(teil-5\)\\_176.php](http://www.foederalismus.at/blog/europa-dezentral-die-agenturen-der-eu-(teil-5)_176.php)

**European Union.  
THE EU AGENCIES  
working for you.**

*(Luxembourg: Publications Office  
of the European Union, 2016)*

## IMPRESSUM

Institut für Föderalismus  
Adamgasse 17, 6020 Innsbruck

## FÜR DEN INHALT VERANTWORTLICH:

Georg Keuschnigg  
Innsbruck, April 2018

## KONTAKT

T +43.512.574.594  
E [office@foederalismus.at](mailto:office@foederalismus.at)

