

Herbert POPP, Passau und Karin WIEST, Leipzig

## Zur Frage der Standortansprüche staatlicher Ämter. Das Beispiel des Landratsamtes Passau

„Bürostandorte haben in der geographischen und allgemein in der sozialwissenschaftlichen Forschung verhältnismäßig geringe Beachtung gefunden.“ Diese Aussage von G. GAD (1983, 30) trifft bereits für den „Normalfall“ der Forschungsorientierung auf privatwirtschaftlich betriebene Büros zu. Sie wird aber dann vollends bestätigt, wenn man sie auf öffentliche Bürostandorte bezieht.

Sofern dies in den vorliegenden Arbeiten überhaupt explizit erwähnt wird, werden Bürostandorte der öffentlichen Hand als vergleichsweise unwichtig im Rahmen der Gesamtproblematik eingestuft, die allenfalls im ländlichen Raum bei der Frage einer Stärkung zentraler Orte eine gewisse Bedeutung gewinnen können (HEINEBERG/HEINRITZ 1983, 10). Offenbar gilt es als der Regelfall, daß Behörden weitgehend standortstabil verharren und daß es vorwiegend private Büros sind, die sich in ihrem Standortverhalten (je nach Kontaktbedürfnis) an den Ämtern orientieren (vgl. HARTWIEG 1983, 118). Wenn sich eine Untersuchung wirklich einmal der Frage der Standortwahl für öffentliche Dienstleistungseinrichtungen zuwendet, scheint als das dominierende Kriterium für die Lokalisation unbestritten die optimale Erreichbarkeit für die Nutzer zu gelten (vgl. BAHRENBERG 1976)<sup>1</sup>. Selbst wenn sich Behörden im allgemeinen standortstabiler als private Büros verhalten, wäre dies kein Argument, die Standortanforderungen staatlicher Ämter als für die Forschung und Planungspraxis uninteressant einzustufen. Im Gegenteil: Da sich die Entscheidung für einen Behördenstandort meist über einen längeren Zeitraum persistent auswirkt, erscheint eine zukunftsorientierte Definition der wesentlichen Standortansprüche besonders wichtig.

Angesichts unseres geringen Kenntnisstandes über die Standorterfordernisse von Behörden soll diese Frage im folgenden zunächst konzeptuell andiskutiert werden und danach, auf diesen Überlegungen basierend, in einer empirischen Fallstudie überprüft werden. Als Beispiel dient das Landratsamt für den Landkreis Passau mit Sitz in der Kreisfreien Stadt Passau.

## 1. Raumwirksamkeit von Landratsämtern: eine konzeptuelle Skizze

Die Raumwirksamkeit von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung soll am Beispiel des Behördentyps „Landratsamt“ untersucht werden. Dabei gewonnene Ergebnisse sind nicht generell auf Behördenstandorte übertragbar. Dennoch spricht das nachfolgende Konzept alle wesentlichen Analyse Kriterien an, die — wenn auch in anderer Gewichtung — als allgemeine Bewertungsgrundlage für öffentliche Verwaltungsstandorte gelten können.

Die Frage, welche Anforderungen an einen Standort der öffentlichen Verwaltung zu stellen sind, ist auf der Basis zweier Vorgehensweisen zu beantworten:

1. Durch Kriterien, mit denen sich die Qualität eines Standortes der öffentlichen Verwaltung beschreiben und bewerten läßt. Grundlegend sind hierbei die drei Standortfaktoren „Verkehrserreichbarkeit“, „Agglomeration“ und „Flächenbedarf“. Zu prüfen ist, in welcher Weise diese Faktoren zu gewichten sind und inwieweit einzelne Standortalternativen diese drei Kriterien erfüllen können.
2. Durch die verschiedenen Interessen- bzw. Nutzergruppen, die unterschiedliche Ansprüche an einen Standort der öffentlichen Verwaltung stellen. Das heißt, daß nicht nur die funktionalen, sich aus der Aufgabenerfüllung der Behörde ergebenden Anforderungen berücksichtigt werden dürfen, sondern auch die standortrelevanten Bedürfnisse und Anspruchsniveaus der Beschäftigten in die Analyse eingehen müssen. Damit ist zwischen einer „aufgabenorientierten Sichtweise“, die sich ausschließlich auf Standortmerkmale richtet, welche für die Erfüllung der Verwaltungsfunktionen von Bedeutung sind, und einer „beschäftigtenorientierten Sichtweise“, die die Behörde in erster Linie als Arbeitsstätte betrachtet und nach der Qualität von Arbeitsplätzen fragt, zu unterscheiden.

Die räumliche Relevanz der drei oben genannten Standortfaktoren, stellt sich differenziert nach aufgaben- und beschäftigtenorientierter Sichtweise — folgendermaßen dar:

### a) Erreichbarkeit

Der Begriff der Erreichbarkeit umschreibt das Zusammenwirken von geographischer Lage eines Standortes und seiner Verkehrserschließung in Bezug auf die Nutzer. Beide Komponenten bestimmen den Zeit- und Wegaufwand, der notwendig ist, um die Einrichtung aufsuchen zu können.

Die Frage nach den Erreichbarkeitsverhältnissen eines Landratsamts für die Landkreisbevölkerung steht im engem Zusammenhang mit dem Prinzip der Bürgernähe von Verwaltungseinrichtungen. Der Faktor Erreichbarkeit gewinnt dabei um so mehr an Gewicht, je häufiger die Einrichtung von Besuchern des Landkreises aufgesucht wird. Für bürgerbezogene Verwaltungen mit hoher täglicher Besucherfrequenz sind daher die Anforderungen an eine optimale Verkehrserreichbarkeit für die zu versorgende Bevölkerung im besonderen Maß zu stellen. Grundlegend für die Beurteilung der Bedeutung des Standortfaktors „Erreichbarkeit für die Landkreisbevölkerung“ ist daher die Stärke der Besucherorientierung.

Daneben muß berücksichtigt werden, daß das Landratsamt auch mit anderen Behörden wichtige dienstliche Kontakte pflegt. Es gilt somit, die zwischenbehördlichen Erreichbarkeitsverhältnisse zu beachten, wenn eine möglichst optimale Aufgabenerfüllung der Behörde gewährleistet werden soll.

Aus beschäftigtenorientierter Sicht stellt sich die Frage nach den Distanzen zwischen Arbeitsplatz und Wohnort und damit nach zumutbaren täglichen Pendelwegen für möglichst alle im Landratsamt Bediensteten.

Zusammenfassend haben folgende drei Arten von Verkehrsbeziehungen für den Standort eines Landratsamtes Bedeutung (vgl. LAUX/NAYLOR/ESCHBACH 1973, 54 f.):

- Der Parteienverkehr, verursacht durch die Landkreisbevölkerung, die Dienste des Landratsamtes in Anspruch nimmt;
- Der Dienstverkehr, ausgelöst durch wechselseitige Kontakte zwischen Abteilungen des Landratsamtes und anderen Behörden;
- Die täglichen Pendelwanderungen der in der Behörde tätigen Bediensteten zwischen ihrem Wohnort und dem Arbeitsplatz.

Die Analyse der Erreichbarkeitsverhältnisse richtet sich zum einen auf die Darstellung der Verkehrsinfrastruktur im Landkreis (Anbindung an öffentliche und Individualverkehrsnetze, Parkplatzsituation), zum anderen auf die Erfassung der Bevölkerungsverteilung im Landkreis, der Wohnstandorte der Bediensteten sowie der Lage relevanter Behördenstandorte zueinander.

Eine Optimierung der Erreichbarkeitsverhältnisse bedeutet aus der Sicht der Betroffenen eine Minimierung des Wegaufwandes sowie möglichst schnelle und preiswerte Verkehrsverbindungen, aus raumplanerischer und umweltpolitischer Sicht insbesondere auch die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs.

## b) Agglomeration

Mit dem Begriff der Agglomeration wird generell die enge räumliche Nähe verschiedener Einrichtungen zueinander bezeichnet. Als Standortfaktor bedeutsam sind dabei die Vorteile, die den Nutzern der Einrichtungen wie auch den Bediensteten aus einer derartigen Konzentration entstehen.

Für den Standort einer Verwaltungseinrichtung ist es sinnvoll, zwischen zwei Formen der Agglomeration zu unterscheiden, der homogenen und heterogenen Agglomeration:

1. Die *homogene Agglomeration* bezeichnet die Nähe zwischen gleichartigen Einrichtungen und bezieht sich in unserem Zusammenhang auf die Nachbarschaft von Behördenstandorten, die dienstlich miteinander verkehren. Für die Aufgabenerfüllung eines Landratsamtes ist die homogene Agglomeration insofern bedeutend, als zwischenbehördliche dienstliche Informations- und Kontaktmöglichkeiten durch kurze Wege und die Möglichkeit zu enger Zusammenarbeit verbessert und vereinfacht werden und damit in kürzerer Zeit zu erledigen sind. Dem Wunsch nach einer Behördenagglomeration entspricht das Leitbild der kommunikationsfreundlichen Verwaltung mit dem Ziel, wichtige Kontaktpartner räumlich zu konzentrieren. Daneben ist anzumerken, daß es auch für die Besucher aus dem Land-

kreis von Vorteil sein kann, bestimmte Behördengänge miteinander zu kombinieren.

Um die Bedeutung des Standortbedürfnisses der homogenen Agglomeration beurteilen zu können, ist zu prüfen, mit welchen Behörden enge Verflechtungen bestehen und in welcher Intensität die zwischenbehördliche Kommunikation verläuft.

Im weiteren Sinn fällt unter das Standortkriterium der homogenen Agglomeration auch die Beurteilung von Vor- und Nachteilen, die die Auslagerung von Abteilungen aus dem Haupt-Dienstgebäude zur Folge haben kann. Somit ist die Frage nach den Möglichkeiten zur Dezentralisierung der Verwaltungseinrichtung bzw. der Notwendigkeit zur räumlichen Konzentration zu stellen.

2. Die heterogene Agglomeration bezieht sich auf die räumliche Nachbarschaft verschiedenartiger Einrichtungen und meint in unserem Zusammenhang die Nähe des Landratsamtes zu Geschäften und privaten Dienstleistungsbetrieben. Für die Erfüllung der Verwaltungsfunktionen ist die Bedeutung der heterogenen Agglomeration zu vernachlässigen; aus der Sicht der Bediensteten wie der Besucher der Landkreises muß das Angebot an Einkaufsgelegenheiten und Dienstleistungen in der Umgebung des Landratsamtes dagegen als Qualitätsmerkmal des Standorts berücksichtigt werden. Mit der Möglichkeit, den Besuch im Landratsamt mit anderen Erledigungen zu verbinden bzw. aus Sicht der Bediensteten, sich in der näheren Umgebung der Arbeitsstelle zu versorgen, ist der Aspekt der Vielseitigkeit eines Standorts angesprochen, der in engem Zusammenhang mit dem städtebaulichem Leitbild der Funktionsmischung steht.

Die Stärke der Inanspruchnahme von Geschäften und Dienstleistungsbetrieben in der Umgebung eines bestehenden Landratsamtsstandorts kann Hinweise auf die Bedeutung dieses Standortfaktors für die Gruppe der Besucher und der Bediensteten geben und die Art und den Umfang einer derartigen Nachfrage aufzeigen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß das beobachtete Verhalten der Nutzer immer auch das Resultat des vorhandenen Angebots an Funktionsstandorten ist.

#### c) Fläche

Für die Umsetzung eines Planungsvorhabens sind der Bedarf und die Verfügbarkeit von Flächen letztendlich die entscheidende restringierende Einflußgröße. Hier müssen neben dem Flächenangebot, das für die Büronutzung erforderlich ist, auch Flächen für technische Anlagen, Außenanlagen, Frei- und Parkflächen berücksichtigt werden. Im Zusammenhang mit der Frage des Flächenbedarfs erscheint es auch besonders wichtig, sich über zukünftige Entwicklungen Gedanken zu machen und zu prognostizieren, in welchem Umfang und Zeitraum ein Landratsamt voraussichtlich Beschäftigtenzu- oder -abnahmen zu erwarten hat.

Prognosen sind zwar notwendigerweise zu einem erheblichen Teil recht unsichere Vermutungen; es erscheint jedoch durchaus angebracht, für eine derart

langfristig wirkende Entscheidung wie die Standortwahl eines Landratsamtes zukunftsorientierte Überlegungen in die Analyse einzubringen. Hier ist es vor allem auch sinnvoll, Erwägungen mit zu diskutieren, die vermutliche Trends in der künftigen Entwicklung der Leitbilder im Bereich Verkehr, Kommunikation, Dienstleistung und Freizeit benennen (siehe auch Kap. 4).

## 2. Methodisches Vorgehen und empirische Basis

Zur Veranschaulichung der bislang abstrakt genannten Analyse Kriterien zur „Raumwirksamkeit von Ämtern“ soll ein Untersuchungsbeispiel aus der Planungspraxis vorgestellt werden<sup>2</sup>. Der untersuchte Landkreis Passau repräsentiert einen ländlich peripheren Raumtyp, dessen Verkehrserschließung und zentralörtliche Struktur durch die Dominanz der Kreisstadt Passau gekennzeichnet sind. Im einzelnen werden im folgenden drei Fragenkreise untersucht:

1. Welche Standortfaktoren, gemessen auf der Basis objektiver Strukturmerkmale, prägen die Standortbedingungen des derzeitigen Landratsamtes des Landkreises Passau? Welche Standortanforderungen müssen an ein Landratsamt zum Zweck einer bestmöglichen Aufgabenerfüllung dieser Behörde, basierend auf objektiv gemessenen Daten, gestellt werden?
2. Welche subjektiven Standortansprüche und -erwartungen werden von den unterschiedlichen Interessengruppen an ein „ideales“ Landratsamt gestellt?
3. Wie lassen sich die objektiv erfaßten und die subjektiv gewünschten Standortbedingungen miteinander vereinbaren und abgleichen? Wie sind die subjektiven Wünsche von Interessengruppen zu bewerten und zu gewichten? Wie lassen sich die voraussichtlich an eine künftige Gesellschaft nach dem Jahr 2000 zu stellenden Erfordernisse für ein Landratsamt (bei aller Unsicherheit der prognostischen Aussage) möglichst schon bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen und bedenken?
4. Welche konkreten Standortempfehlungen aus dem Set der tatsächlich realisierbaren Standortalternativen können auf der Basis der Untersuchungsergebnisse abgeleitet werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden sowohl sekundärstatistische Daten<sup>3</sup> ausgewertet als auch umfangreiche primärstatistische Erhebungen angestellt.

Das Spektrum der „objektiven Standortbedingungen“ wurde in erster Linie anhand sekundärstatistischem Material analysiert. Daneben wurden Angaben zum „faktischen Verhalten“ der mit dem Landratsamt verbundenen Personen durch Befragungen ermittelt. Dabei waren spezielle Teilaspekte von besonderer Bedeutung:

1. Das Verhalten sowohl der Bediensteten als auch der Besucher des Landratsamtes im Umfeld des Verwaltungsgebäudes, um Auskunft über das Ausmaß der Nutzung und die Qualität der städtischen Umgebungsbedingungen des derzeitigen Standortes zu erhalten;
2. Die Erfassung von „Kontakten als Teil des Kommunikationsprozesses“. Konkret ging es dabei um die Erfassung von Art, Häufigkeit und

Zweck von Kontakten, die mit den Bediensteten des Landratsamtes zu tun haben, um so die Bedeutung von Standortqualitäten, die sich unter den abstrakten Begriffen der „Fühlungsvorteile“ und „Bürgernähe“ subsumieren lassen, zu ergründen.

Innerhalb der Gruppe der „Kontakte“ ist es jedoch sinnvoll, Einschränkungen zu machen. In einer Zeit hochentwickelter Informationstechnik erfolgt nur noch ein Teil der Kommunikation zwischen dem Landratsamt und den Landkreisbürgern, den Gemeinden des Landkreises und anderen Behörden, mit denen das Landratsamt dienstliche Beziehungen hat, in Form von persönlichen Kontakten (den sog. *face-to-face*-Kontakten). Nur die direkten persönlichen Kontakte sind distanzempfindlich und damit auch direkt räumlich relevant. Indirekte Kontakte, die brieflich, telephonisch oder mit Hilfe neuer Kommunikationstechniken (Telefax u. a.) abgewickelt werden können, sind vergleichsweise distanzunempfindlich und haben daher für die Standortfrage eine untergeordnete Bedeutung. Daher wurden nur die persönlichen Kontakte von Landkreisbürgern, Gemeindebediensteten, politischen Mandatsträgern und Bediensteten anderer Behörden im Landratsamt bzw. Besuche von Mitarbeitern des Landratsamtes außerhalb ihrer Dienstbehörde mittels Befragungen erfaßt. Gleichwohl bleibt nicht zu übersehen, daß heute die zwischenbehördlichen Kontakte des nicht-persönlichen Typs dominieren.

Auch für die Erfassung subjektiver Einschätzungen und Bewertungen von Personen wurde mit dem Instrument der Befragung gearbeitet. Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten und um für massenstatistische Aussagen genügend große Befragungszahlen zu erlangen, wurden Fragen zu subjektiven Aspekten der Standorteinschätzung des Landratsamtes überwiegend in standardisierter Form ausformuliert. Dabei wurde unter anderem abgefragt, wie die bestehenden Standortbedingungen bewertet werden und welche Anforderungen an einen „idealen“ Verwaltungsstandort zu stellen sind.

Die empirische Basis für die detaillierte Standortanalyse sind insgesamt vier Befragungskampagnen der drei relevanten Nutzergruppen des Landratsamtes<sup>4</sup>.

### 3. Standortanalyse des Landratsamtes Passau — empirische Ergebnisse

#### a) Der Standortfaktor „Erreichbarkeit“

● Die Lage der Dienstgebäude des Landratsamtes innerhalb des Stadtgebiets und im Landkreis Passau: Eine wesentliche Eigenschaft des Passauer Landratsamtes ist die Aufteilung einzelner Verwaltungseinheiten auf mehrere Standorte. Das Stammgebäude befindet sich im Zentrum der Altstadt Passaus; ihm kommt hinsichtlich seiner Beschäftigtenzahl und der Zahl der dort untergebrachten Abteilungen und Sachgebiete die weitaus größte Bedeutung zu. Etwa 80 Prozent der insgesamt rund 350 Landratsamtsbediensteten haben hier ihren Arbeitsplatz. In den Nebenstellen sind jeweils zwischen 10 und 25 Mitarbei-

tern beschäftigt, das sind entsprechend 3 bis 6 Prozent der Gesamtbeschäftigtenzahl.

Mit Ausnahme der Zweigstellen des Sachgebiets Kfz.-Zulassung in den Landkreismunicipalitäten Vilshofen, Griesbach und Wegscheid befinden sich alle Dienstgebäude innerhalb des Stadtgebiets von Passau (vgl. Abb. 1).

● **Pendlerverflechtungen zwischen Passau und dem Landkreis:** Daten über die Pendlerverflechtungen im Landkreis geben wichtige Hinweise auf stark frequentierte Bereiche im Verkehrsnetz und einen groben Überblick über die allgemeine Verkehrsproblematik auf den Zufahrtsstrecken in das Stadtgebiet Passau. Da im Rahmen der vorliegenden Problemstellung die Belastung der Zufahrtsstraßen in das Stadtgebiet im Vordergrund steht, sind in erster Linie die Einpendlerströme in Richtung Passau von Bedeutung<sup>5</sup>.

Insgesamt dominiert der Anteil der Berufseinpendler aus den nordöstlichen Gebietsteilen des Landkreises sehr stark. Auffällig geringe Einpendlerbeziehungen bestehen dagegen mit den im südlichsten Teil des Landkreises gelegenen Gemeinden, die bereits stärker auf andere zentrale Orte, wie zum Beispiel das Mittelzentrum Pocking, ausgerichtet sind. Das Verteilungsmuster zeigt deutlich sowohl die mit zunehmender Entfernung von Passau als auch von Norden nach Süden abnehmenden Pendlerzahlen. Besonders starke Verflechtungen zeigen sich daher mit den direkt nördlich an Passau angrenzenden Gemeinden.

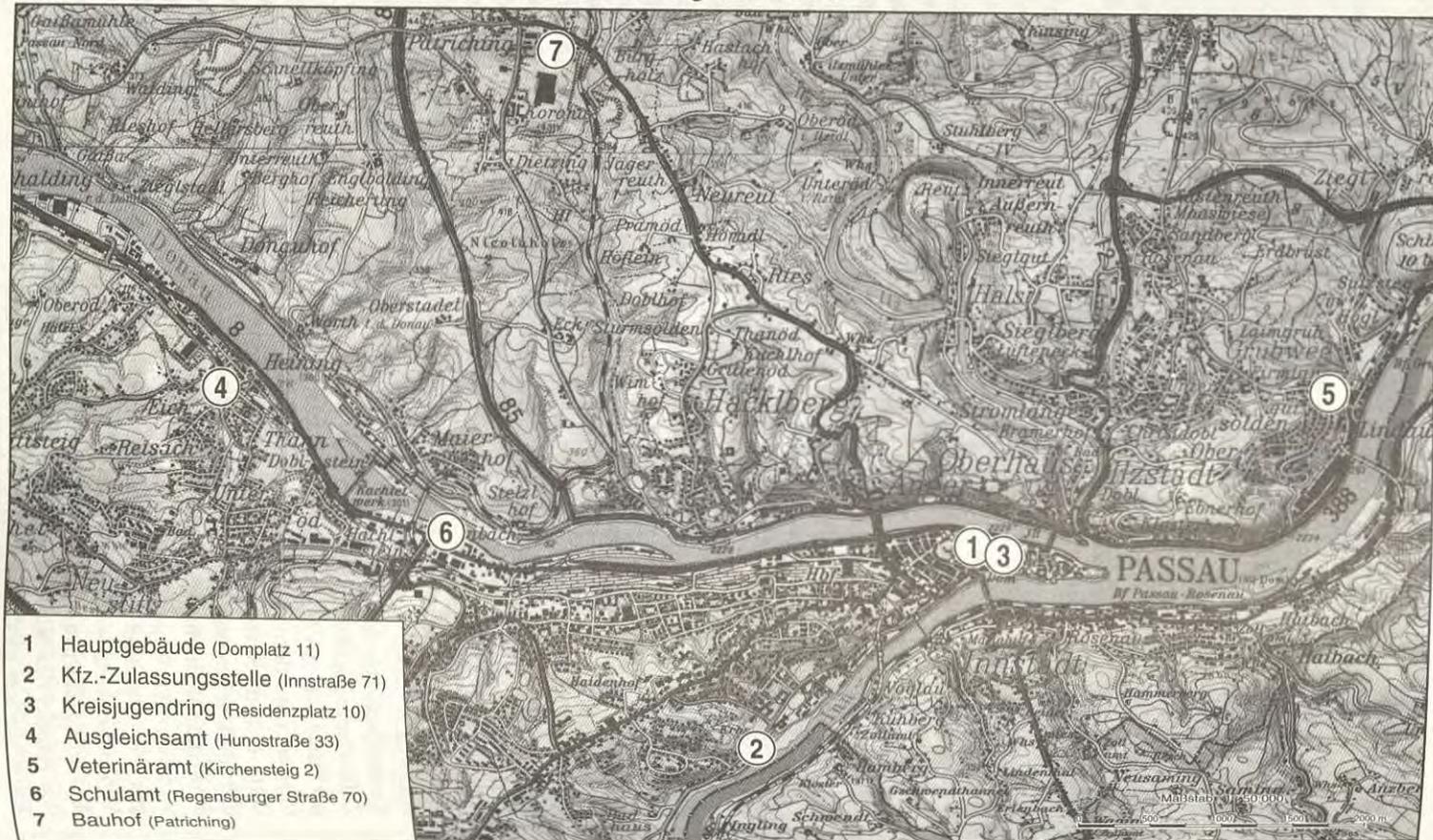
Es kann festgehalten werden, daß die Zufahrtsstraßen im Norden bzw. Nordosten von Passau deutlich stärker von Pendlern beansprucht werden als im Süden. Besonders geringe Belastungen im Berufsverkehr ergeben sich dagegen für den gesamten südlichen Bereich und vor allem auch für die Anfahrt über die Bundesautobahn A 3 nordwestlich von Passau.

● **Verkehrserreichbarkeit des Hauptgebäudes:** Die Lage des Hauptgebäudes am Domplatz mitten im Zentrum der Altstadt Passaus ist ein Hinweis darauf, daß der derzeitige Standort nicht gerade auf eine optimale Erreichbarkeit mit dem Pkw angelegt ist. Durch enge Straßenzuschnitte, Passanten- und Zulieferverkehr ist speziell die Altstadt für den Pkw-Verkehr schwer zugänglich. Zudem soll gerade durch die seit 1991 erfolgte Verkehrsberuhigung in der Altstadt die Verkehrsmenge im Kfz.-Bereich möglichst niedrig gehalten werden.

Maßgeblich für die Beurteilung der Anbindung des Landratsamtes an das öffentliche Verkehrsnetz ist unter anderem die Entfernung zu den wichtigsten Knotenpunkten der öffentlichen Nahverkehrsmittel. Im Unterschied zu den Zufahrtsmöglichkeiten mit dem Pkw ist die Erreichbarkeit des Landratsamtes mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausgesprochen gut. Die Anbindung des Landratsamtes mit dem seit 1991 betriebenen City-Bus vom Parkhaus Güterbahnhof (Park-&-Ride-System) ist mit einem 15-Minuten-Takt hervorragend gelöst. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln vom Landkreis her ist die Anbindung dagegen vor allem deshalb nicht ideal, weil der Zwang besteht, von anderen Verkehrsmitteln sei es nun dem eigenen Pkw oder dem Regionalbus, auf den City-Bus umzusteigen. Für die Landkreisbevölkerung ist keine direkte Anfahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln — das heißt ohne Umsteigen — möglich.

● **Die Parkplatzsituation in der Umgebung des Domplatzes:** Unter dem Aspekt der Verkehrserreichbarkeit fällt selbstverständlich auch die Parkplatzsituation in der Umgebung der Verwaltungseinrichtung. Der Domplatz

Abb. 1: Verteilung der Standorte des Landratsamtes im Stadtgebiet von Passau



selbst wird größtenteils als Parkfläche genutzt, wobei die Stellplätze im östlichen Teil lediglich für Anwohner zugelassen sind<sup>6</sup>. Daneben verfügt das Stammgebäude des Landratsamtes über eine Tiefgarage, deren Kapazitäten mit 145 Stellplätzen allerdings äußerst begrenzt sind.

Den konkreten Angaben der Besucher zufolge stellt sich die Parkplatzsituation erstaunlicherweise als entspannt dar: Immerhin 60 Prozent der Befragten konnten eine Parkmöglichkeit unmittelbar am Verwaltungsgebäude finden. Bei der Frage nach den Schwierigkeiten bei der Parkplatzsuche gaben 79 Prozent der befragten Besucher an, sofort eine Parkgelegenheit gefunden zu haben. Bereits in anderem Erhebungs-Zusammenhang wurde das Ergebnis erzielt, daß die reale Parkplatzsituation in der Innenstadt von Passau besser ist als ihr Ruf<sup>7</sup>.

Die Problematik des derzeitigen Standorts ist weniger im Mangel an Parkgelegenheiten zu sehen, als vielmehr in den ungünstigen Anfahrtswegen mit dem Pkw, die allesamt über bereits mehr oder weniger stark belastete Streckenabschnitte führen, sowie in der lediglich bei einmaligem Umsteigen möglichen Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

● **Aufgabenorientierte und beschäftigtenorientierte Analyse des Standortmerkmals „Erreichbarkeit“:** Im folgenden werden die Erreichbarkeitsverhältnisse für die drei standortrelevanten Verkehrsarten — Parteienverkehr, zwischenbehördlicher Verkehr und Berufsverkehr — dargestellt. Zu fragen ist, aus welchen Distanzen das Landratsamt jeweils aufgesucht wird, welche Verkehrsmittel überwiegend benutzt werden und welcher Verkehrsbeziehung letztendlich bei der Standortentscheidung die größte Bedeutung zukommen sollte.

Das Einzugsgebiet der Verwaltungseinrichtung entspricht im Fall des Landratsamtes den administrativen Grenzen des Landkreises. Um die Anfahrtswegen für die Landkreisbevölkerung zu minimieren ist der Aspekt der Bevölkerungsverteilung innerhalb des Kreises von Bedeutung. So wird unter anderem im Landesentwicklungsprogramm Bayern gefordert, daß insbesondere Behörden mit starkem Publikumsverkehr verkehrsgünstig erreichbar und unter Berücksichtigung der Bevölkerungsschwerpunkte möglichst zentral in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen sollen (vgl. LEP BAYERN 1976, Bd. B, XIII 3.3.1).

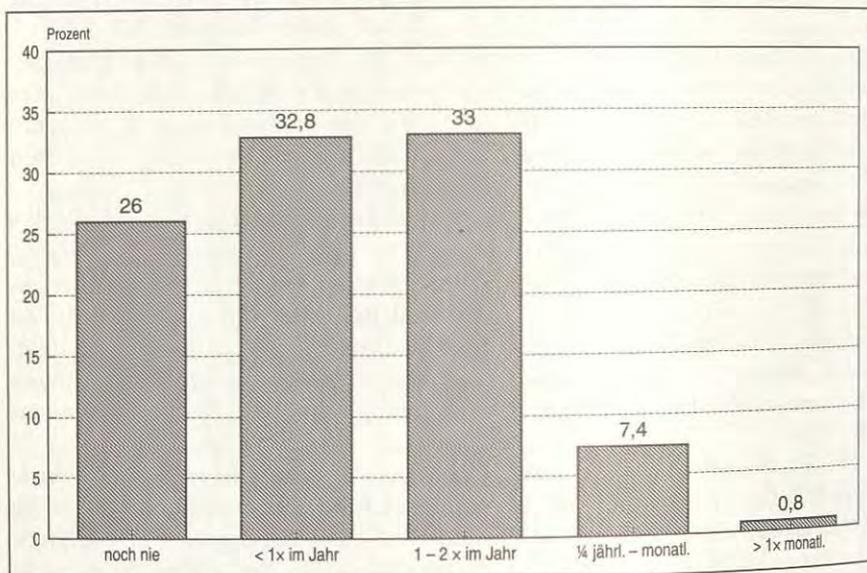
Die Einwohnerverteilung des Landkreises Passau kann als ausgeglichen bezeichnet werden. Schwerpunkte bilden lediglich die größeren zentralen Orte Vilshofen, Pocking und Hauzenberg, die jedoch relativ gleichmäßig über das Kreisgebiet verteilt sind. Da sich keine auffälligen Bevölkerungsschwerpunkte zeigen, bleibt hinsichtlich der Erreichbarkeit für die Landkreisbewohner lediglich die Forderung bestehen, einen möglichst zentral gelegenen, aus allen Richtungen gleichermaßen gut erschlossenen Standort zu bestimmen. In dieser Hinsicht ist das Stadtgebiet Passaus durch seine Lage im Zentrum des Landkreises als Makrostandort vorbestimmt. Hinzu kommt, daß die kreisfreie Stadt auch der bedeutendste Verkehrsknoten ist, auf den alle wichtigen Erschließungsstraßen hinführen.

Ein ganz wesentlicher Aspekt bei der Frage nach der Zumutbarkeit von Entfernungen ist jedoch auch, wie häufig die Dienstleistungen des Landratsamtes von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden. Je seltener eine Dienst-

leistung nachgefragt wird, desto geringer wird auch die Bedeutung der räumlichen Nähe für die Nutzer.

Sowohl die Ergebnisse der telephonischen Haushaltsbefragung unter der Landkreisbevölkerung als auch die Interviews der Besucher direkt im Landratsamt belegen, daß die Verwaltungseinrichtungen mit etwa einem Besuch pro Jahr verhältnismäßig selten frequentiert werden (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Durchschnittliche Besuchshäufigkeit des Landratsamtes



Diese Ergebnisse zeigen, daß das Landratsamt eine Verwaltungseinrichtung ist, die vom Bürger nur sehr selten, im allgemeinen einmal jährlich, aufgesucht wird. Da für die meisten Anträge der Bevölkerung der Dienstweg über die örtliche Kommunalbehörde geht, sollte für den Standort eines Landratsamtes die Bedeutung der Bürgerorientierung nicht überschätzt werden. Differenziert werden muß jedoch zwischen den verschiedenen Abteilungen des Landratsamtes, die unterschiedlich häufig von der Bevölkerung frequentiert werden. Daß die Kfz.-Zulassungsstelle die mit Abstand am häufigsten von der Landkreisbevölkerung aufgesuchte Dienststelle ist, ergab sowohl die Befragung unter den Besuchern (40 % aller Nennungen) als auch die Haushaltsbefragung im Landkreis (50 % aller Nennungen).

- Erreichbarkeit im zwischenbehördlichen Verkehr: Neben nachgeordneten Behörden wie den Landkreismunicipalitäten gibt es natürlich auch dienstliche Kontakte des Landratsamtes mit sachlich für komplementäre Bereiche zuständigen Behörden. Im Gegensatz zur Verbesserung der Erreichbarkeit im

Besucher- und Berufsverkehr beruht die Verbesserung der zwischenbehördlichen Erreichbarkeitsverhältnisse in jedem Fall auf agglomerativen Effekten, da sie eine Anhäufung von Verwaltungsgebäuden, die miteinander dienstlich kommunizieren, auf möglichst engem Raum voraussetzt.

Der Wunsch nach guter Erreichbarkeit im zwischenbehördlichen Verkehr liegt in der Bedeutung von Führungsvorteilen, die eine Vereinfachung und Verbesserung von Information und Kommunikation bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben ermöglichen. In diesem Zusammenhang steht auch die Forderung der Landesplanung, daß Behörden gleicher horizontaler Stufe ihren Sitz möglichst am gleichen Ort haben sollen, wenn sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eng zusammenarbeiten müssen (vgl. LEP BAYERN 1976, Teil B, XIII 3.3.2).

Zunächst muß die Frage beantwortet werden, wie sich wichtige Gebäude der öffentlichen Verwaltung, mit denen das Landratsamt dienstlich verkehrt, über das Stadtgebiet Passaus verteilen und welche Lage sie zum derzeitigen Standort des Landratsamtes einnehmen.

Im Falle Passaus befinden sich die Standorte aller für das Landratsamt wichtigen Behörden und Ämter in der Kernstadt zwischen Donau und Inn, dem Gebiet zwischen Ortspitze, Franz-Josef-Strauß-Brücke und der Innstaustufe Ingling (vgl. Abb. 3). Eine höhere Behördendichte ist vor allem im Bereich der Altstadt bis zu einer gedachten Linie vom Bahnhof bis zur Universität erkennbar. Verwaltungseinrichtungen, die in diesem Gebiet liegen, sind vom Landratsamt noch in fußläufiger Entfernung zu erreichen.

Damit weist der bisherige Standort des Landratsamtes am Domplatz hinsichtlich seiner Lage zu anderen Verwaltungsgebäuden keine auffälligen Nachteile auf. Als Mindestkriterium für die Erfüllung der zwischenbehördlichen Erreichbarkeitsbedürfnisse ist jedoch in jedem Fall ein Standort innerhalb des Kerngebiets der Stadt Passau zu fordern.

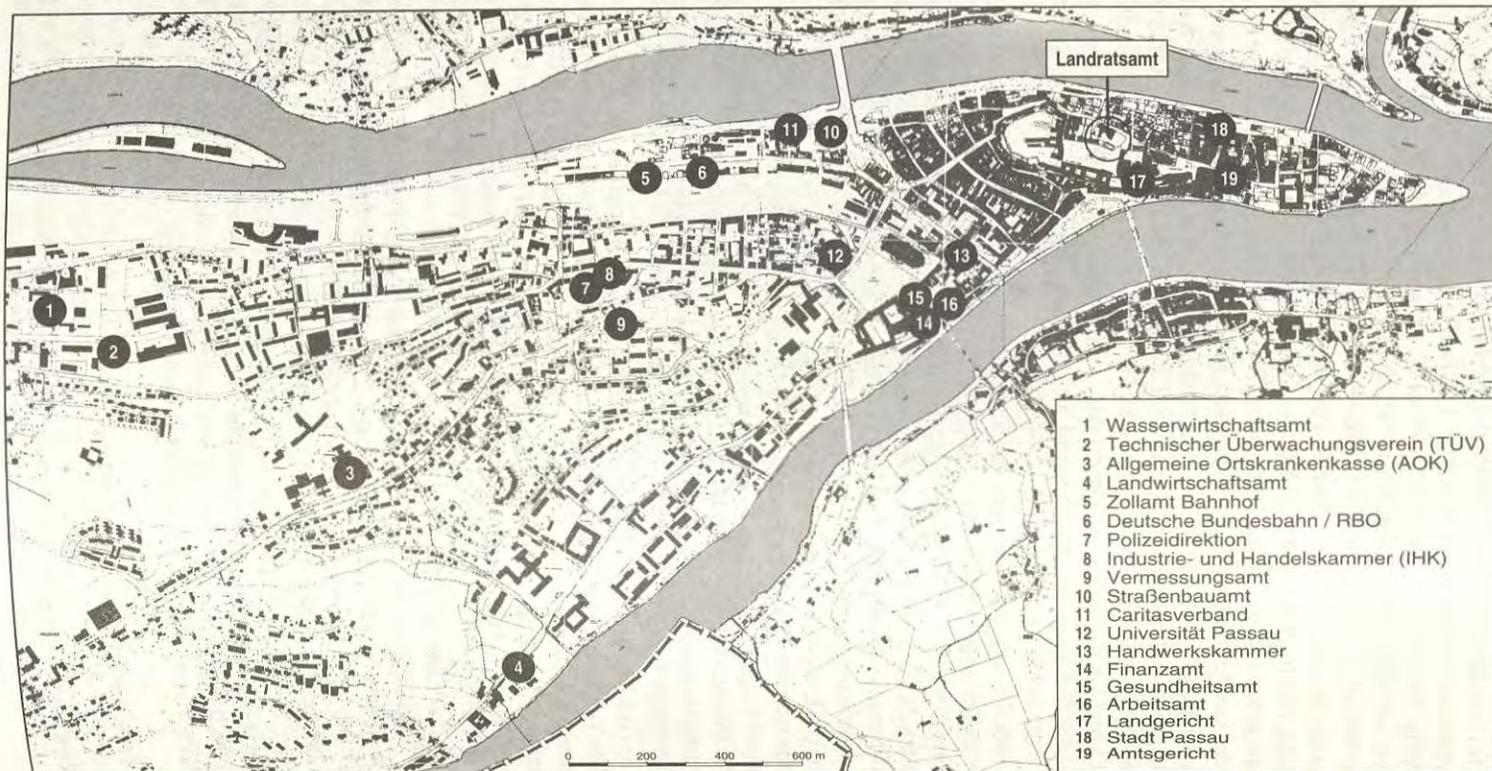
● Erreichbarkeit im Berufsverkehr der Landratsamts-Bediensteten: Die Verteilung der Wohnstandorte der Landratsamts-Bediensteten ist entscheidend, um die täglich anfallenden Berufspendlerströme, die auf das Landratsamt gerichtet sind, erfassen zu können. Dabei ist nicht nur möglichst genau zu bezeichnen, wo die einzelnen Mitarbeiter wohnen, sondern es ist auch das jeweilige Dienstgebäude innerhalb Passaus, in welchem die betreffenden Personen tätig sind, mit zu berücksichtigen.

Das Beschäftigteneinzugsgebiet des Landratsamtes zeigt eine weitgehende Übereinstimmung mit der allgemeinen Verteilung der Berufspendler nach Passau. Der Anteil der Bediensteten des Landratsamtes, der aus den nördlichen Gemeinden des Landkreises kommt, ist allerdings deutlich höher als der aus den südlichen. In Anbetracht der Tatsache, daß die Wohnstandorte der Belegschaft häufiger in den nördlichen Gemeinden des Landkreises bzw. den nordöstlichen Stadtgebieten liegen, ist es bei der Standortsuche durchaus angezeigt, der Erreichbarkeit von Norden her eine besondere Beachtung zu schenken.

b) Der Standortfaktor „Agglomeration“

● Homogene Agglomerationsvorteile (aufgabenorientierte Analy-

Abb. 3: Lage der Ämter im Stadtgebiet



se): Mit der Analyse des Standortfaktors der „homogenen Agglomeration“ werden die folgenden zwei wesentlichen Aspekte untersucht:

1. Die Bedeutung, die die räumliche Nähe zu anderen Behörden für die Aufgabenerfüllung des Landratsamtes einnimmt. Diese Frage, die sich auf die zwischenbehördliche Kontaktintensität richtet, beinhaltet auch die Frage nach der Relevanz einer Behördenkonzentration.
2. Die Frage nach der Dezentralisierungseignung einzelner Abteilungen des Landratsamtes bzw. der Notwendigkeit bestimmte Dienststellen in einem Gebäude räumlich zu konzentrieren.

Beide Fragen richten sich auf die Ermittlung von Kontaktmustern, die sowohl verwaltungsintern als auch zwischenbehördlich erfaßt werden müssen. Dabei wird im folgenden ausschließlich auf die direkten persönlichen sogenannten „face-to-face“-Kontakte eingegangen.

Entsprechend den Hierarchiestufen der öffentlichen Verwaltung hat das Landratsamt dienstliche Kontakte zu Verwaltungseinheiten auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlich großen Einzugsbereichen. Zu differenzieren ist zwischen Kontakten zu Behörden und Ämtern innerhalb der Stadt Passau und zu Einrichtungen der unteren Verwaltungsebenen, die ihren Sitz im Landkreis haben, sowie den sehr hochrangigen Behördenstandorten von überregionaler, landesweiter oder nationaler Bedeutung, die in den größeren zentralen Orten außerhalb des Landkreises, zum Teil in anderen Regierungsbezirken und Bundesländern, liegen.

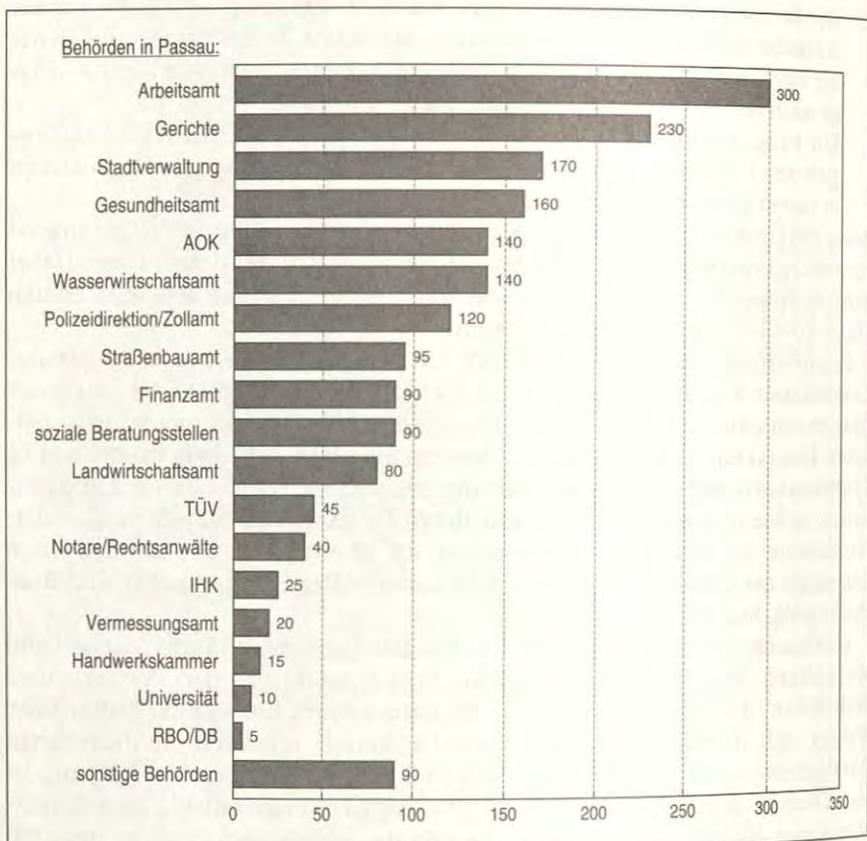
Quantitativ am bedeutsamsten für das Landratsamt sind mit knapp 1900 Besuchern pro Monat die face-to-face-Kontakte zu den Ämtern und Behörden, die ihren Standort in Passau haben. Ein weiterer bedeutender Faktor sind daneben mit 1700 monatlichen Kontakten die dienstlichen Verflechtungen mit den Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in den Gemeinden des Landkreises. Die Verflechtungen mit den Verwaltungsstandorten höchster Zentralität außerhalb des Landkreises sind mit rund 500 persönlichen Kontakten im Monat zahlenmäßig am geringsten.

Beachtet man, daß neben dem Arbeitsamt und den Gerichten die Stadtverwaltung und das Gesundheitsamt die wichtigsten Zielorte des Dienstverkehrs sind und daß der Domplatz praktisch im Zentrum der genannten Einrichtungen liegt, dann läßt sich festhalten, daß das Hauptgebäude des Landratsamtes für einen Großteil des zwischenbehördlichen Verkehrs extrem günstig gelegen ist (vgl. Abb. 4).

Aus den vielfältigen und häufigen Kontakten, die zweifellos mit den Verwaltungseinrichtungen im Landkreis bestehen, lassen sich — ganz im Gegensatz zu den Behördenverflechtungen auf Kreisebene, die sich auf die Standorte in Passau konzentrieren — keine agglomerativen Standortanforderungen ableiten. Generell sind für eine Optimierung der Kommunikation zwischen den Verwaltungseinrichtungen des Landkreises und dem Landratsamt zwei Lösungswege denkbar: Zum einen die Auslagerung von Dienststellen des Landratsamtes in Umlandgemeinden und zum anderen die Wahl eines einzigen, möglichst zentralen Standorts innerhalb des Landkreises.

Kontakte mit Verwaltungsstandorten höchster Zentralität, die für das Fallbeispiel hauptsächlich auf die Städte mit Regierungssitz, Landshut und

Abb. 4: Kontakthäufigkeit zwischen dem Landratsamt und anderen Passauer Behörden im monatlichen Durchschnitt



München, entfallen, sind insbesondere für die direkt dem Landrat zugeordneten Aufgabenbereiche entscheidend. Aufgrund der sehr hohen Zentralität dieser Ämter lassen sich keine Anforderungen an die räumliche Nähe zum Landratsamt stellen. Für den Standort des Landratsamtes wäre diesbezüglich lediglich eine möglichst günstige Anbindung an das überregionale Straßen- und Schienenverkehrsnetz anzustreben.

Nicht ausgeklammert werden darf bei der Suche nach einer möglichst vorteilhaften Lösung — sowohl unter stadtplanerischen Gesichtspunkten als auch im Sinn der Aufgabenerfüllung des Landratsamtes — die Frage nach den Möglichkeiten der Standortseparierung verschiedener Dienststellen. Neben den zwischenbehördlichen Kontakten wurden daher auch die innerbehördlichen Kontakte zwischen den verschiedenen Abteilungen und Sachgebieten des Landratsamtes ermittelt. Je häufiger face-to-face-Kontakte zwischen den Abteilungen des Landratsamtes festgestellt werden können, desto negativer ist die räumliche Trennung dieser Dienststellen zu beurteilen.

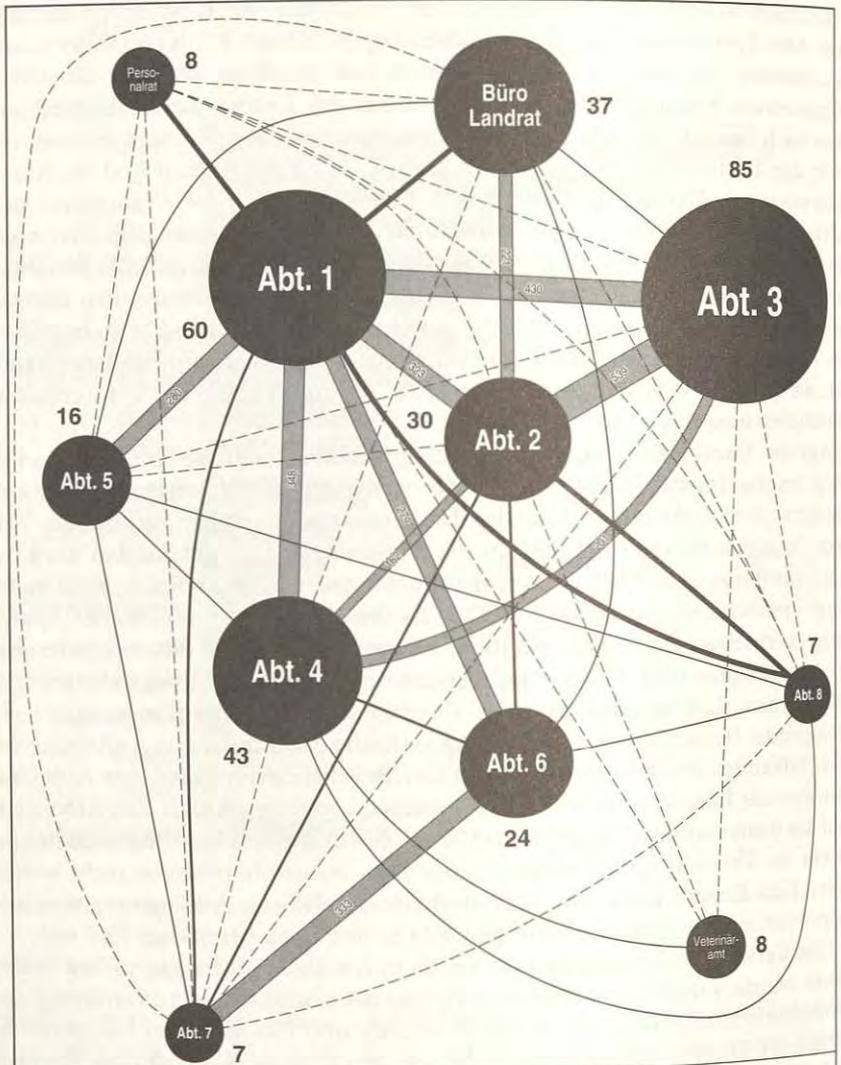
Deutlich läßt sich aus der graphischen Wiedergabe der Kontaktverflechtung (vgl. Abb. 5) erkennen, daß die drei Abteilungen 1, 2 und 3 untereinander so eng miteinander kommunizieren, daß sie nicht nur den Kern des über die Abteilungsgrenzen hinausgehenden Dienstablaufes des Landratsamtes bilden, sondern auch baulich unbedingt direkt nebeneinander lokalisiert sein müssen, um nicht den Dienstablauf nachhaltig zu stören. Das Veterinäramt und die Abt. 8 (Bauwesen — Tiefbau, technisch) sind demgegenüber relativ autonome und isolierte Einrichtungen. Letztere wäre, sofern sich die Notwendigkeit dazu ergeben sollte, „auslagerungsfähig“. Zu berücksichtigen ist indes, daß alle Bauabteilungen untereinander in intensivem Kontakt stehen und ein von den übrigen Bauabteilungen abgelegener Standort auch für den Tiefbau nicht zu begrüßen ist. Theoretisch denkbar wäre daher unter Umständen eher ein Behördenstandort, an dem alle drei Bauabteilungen (Abt. 6, 7 u. 8) sowie der Umweltschutz zusammen ausgelagert werden.

Auf der Ebene der Sachgebiete<sup>8</sup> ist die publikumsintensive Kfz.-Zulassungsstelle an der Innstraße ebenfalls relativ wenig mit dem übrigen Landratsamt hinsichtlich der Anzahl personaler face-to-face-Kontakte verbunden. Aus dem Gesagten heraus wird sich für die Abteilungen 1, 2 und 3 daher auch bei jeder künftig zu schaffenden Lösung für das Landratsamt anbieten, diese unbedingt innerhalb ein und desselben Dienstgebäudes in enger räumlicher Zuordnung vorzusehen. Das gleiche gilt für alle Bauabteilungen, die untereinander sehr stark verflochten sind, weniger dagegen mit den übrigen Abteilungen Interaktionen pflegen. Letztendlich sind die Ergebnisse der Verflechtungsanalyse ein schlagender Beweis für die Behauptung, daß eine dezentralisierte Aufteilung des Landratsamtes, etwa derart, daß dann zum Beispiel die verschiedenen Abteilungen über das Landkreisgebiet verteilt lokalisiert werden würden, den Arbeitsablauf des Amtes lahmlegen würde und damit zu erheblichen Leistungsreduzierungen in der Verwaltungsarbeit führen würde — was wohl niemand recht wollen kann. Eine Dezentralisierung kann deshalb allenfalls als Auslagerung weniger, relativ autonomer Einheiten erfolgen, wie es in Passau bereits der Fall war.

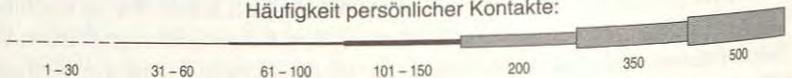
Eine Verwaltungskonzentration, wie sie in Ansätzen für Passau soeben befürwortet wurde, wird in Großstädten aufgrund einer beobachteten „Verödung“ der Innenstädte häufig kritisiert (z. B. Deutsches und Europäisches Patentamt in München). Die Forderungen einer dezentralen Lösung innerhalb des Stadtgebiets erscheint jedoch für eine kleine Kreisstadt im ländlichem Raum wie Passau nicht sinnvoll. Eine „Verödung der Innenstadt durch Ämterhäufung“ ist im Falle der Stadt Passau nicht zu befürchten, da in der Altstadt und am Neumarkt (Fußgängerzone) durchaus eine Mischung von Funktionen vorhanden ist. Ziel sollte es hier vorrangig sein, das bestehende Nebeneinander unterschiedlicher Nutzungen — die funktionale Vielfalt — zu erhalten und zu stärken.

● **Heterogene Agglomeration** — die Nutzung von Koppelungspotentialen: Mit der Lage innerhalb des Quartiers-Geschäftsgebiets der Altstadt sowie der unmittelbaren Nähe zur Fußgängerzone befindet sich das Hauptgebäude des Landratsamtes im Schnittpunkt zweier bedeutender Funktionsräume des Passauer Einzelhandels. Während in der Altstadt insbesondere kleinere Betriebe mit Nahversorgungsfunktion und touristischem Angebot dominieren, konzentriert sich in der Fußgängerzone ein äußerst hochwertiges und vielfältiges

Abb. 5: Innerbehördliche Kontakthäufigkeit des Landratsamtes Passau (pro Monat)



Häufigkeit persönlicher Kontakte:



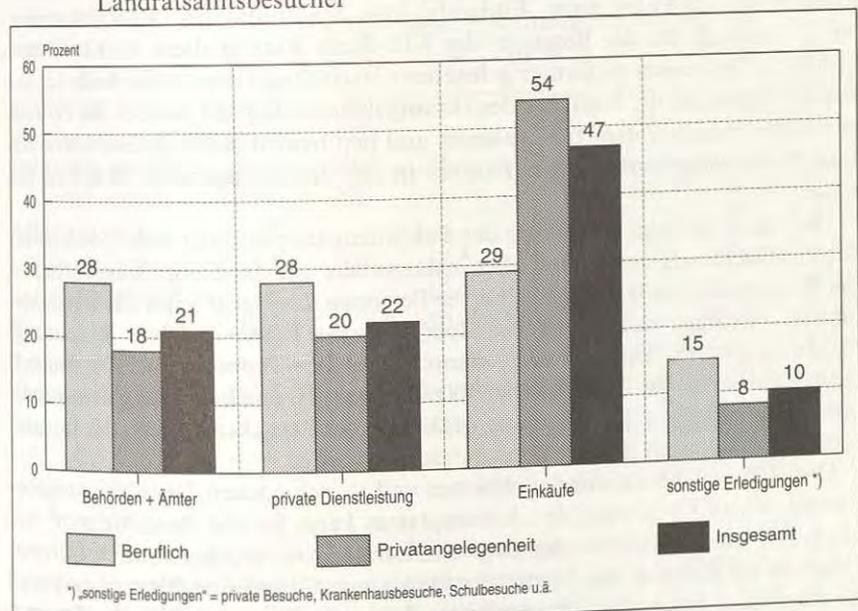
**37** Zahl der Beschäftigten

- Büro des Landrats:** Büro des Landrats i.e.S.; Kreisrechnungsprüfungsamt; Datenschutz
- Abteilung 1: Zentrale Angelegenheiten** (Hauptverwaltung; Personalverwaltung; Besoldungs- und Tarifwesen)
- Abteilung 2: Finanzverwaltung, Kreiseinrichtungen** (Kämmerei; Verwaltung kreis eigener Liegenschaften; Krankenhäuser; Kreiseigene Schulen; Wirtschaftsförderung; Kreiskasse; Bau und Unterhalt von Kreiseinrichtungen (Hochbau); Kultur, Fremdenverkehr, Kreisentwicklung)
- Abteilung 3: Kommunale und soziale Angelegenheiten** (Kommunale Angelegenheiten; Staatliche Rechnungsprüfungsstelle; Sozialwesen; Besondere soziale Angelegenheiten; Kreisjugendamt; Ausgleichsamt; Vertriebenwesen; Nahverkehr; kostenfreier Schulweg)
- Abteilung 4: Sicherheit und Ordnung** (Öffentliche Sicherheit und Ordnung; Brandschutz; Waffenrecht; Gewerbe, Landwirtschaft, Gesundheitswesen; Personstands- und Ausländerwesen; Verkehrs- und Wegerecht; Straßen- und Wegerecht; Kfz-Zulassung)
- Abteilung 5: Umweltschutz** (Naturschutz und Landschaftspflege; Umweltschutz; Wasserrecht)
- Abteilung 6: Bauwesen, rechtlich** (Bauordnung; Bauleitplanung; Bodenverkehr; Wohnungsbau, Wohngeld)
- Abteilung 7: Bauwesen, technisch** (Bauleitplanung, Bauordnung, technisch)
- Abteilung 8: Bauwesen - Tiefbau, technisch** (Tiefbau; Bauhof Patriching und Wegscheid)

Einzelhandelsangebot. Die ganze Fülle zentralörtlich bedeutsamer Einrichtungen der City ist daher vom Standort des Landratsamtes innerhalb kürzester Zeit fußläufig erreichbar.

Der Umfang der Aktivitäten im Umfeld des Landratsamtes — sowohl seitens der Besucher als auch der Bediensteten — gibt wichtige Hinweise auf die Bedeutung des Faktors „polyfunktionale Angebotsvielfalt“ für die beiden zentralen Interessengruppen (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Mit dem Besuch im Landratsamt gekoppelte weitere Aktivitäten der Landratsamtsbesucher



Gegenüber 38 Prozent der Befragten, die angaben, mit dem Besuch am Landratsamt keinerlei andere Erledigungen in Passau zu verbinden, nannten 62 Prozent der Besucher (also nahezu zwei Drittel) mindestens eine andere Einrichtung, die vor dem Besuch am Landratsamt bzw. direkt danach aufgesucht wurde. Im Gesamtdurchschnitt wurden mit dem Besuch bei der Kfz.-Zulassungsstelle seltener weitere Erledigungen verbunden als am Hauptgebäude.

Die einzelnen Nennungen lassen sich den drei Tätigkeitsgruppen „Einkäufe“, „Inanspruchnahme privater Dienstleistungen“ und „Behördenbesuche“ zuordnen. Über die Erfassung der Art der Einrichtungen läßt sich ableiten, welchem Typ der Agglomeration für die Besucher die relativ höchste Bedeutung zukommt. Dabei stehen sich die Behördenagglomeration und die Einzelhandels- bzw. Dienstleistungsagglomeration als Leitbilder gegenüber.

Die Ergebnisse der Umfrage belegen, daß für die Besucher des Landratsamtes das Einkaufen mit Abstand die wichtigste Form der Aktivitätenkoppelung darstellt. Insgesamt 47 Prozent aller Nennungen entfallen auf diesen Bereich. Besuche von Ämtern und Behörden rangieren in der Häufigkeit ihrer Nennung nach Einkäufen und der Inanspruchnahme privater Dienstleistungen. Damit wird deutlich, daß die Koppelung von Behördengängen für die Besucher eine sekundäre, gleichwohl aber keineswegs vernachlässigbare Rolle spielt.

Insgesamt kann die Bedeutung der Aktivitätenkoppelung für die Besucher als sehr wichtig eingestuft werden. Dabei kommt dem Aufsuchen der höchstrangigen Geschäftsgebiete Passaus ganz offensichtlich eine höhere Bedeutung zu als der Kombination mehrerer Behördengänge. Hier hat es den Anschein, daß das Einzelhandelsangebot der Passauer City anlässlich des Landratsamtsbesuches insbesondere in Form eines „Einkaufs- bzw. Stadtbummels“ wahrgenommen wird. Lediglich für die Besucher der Kfz.-Stelle werden diese Einkäufe zum größeren Teil in den entfernter gelegenen Geschäftsgebieten außerhalb der Innenstadt getätigt; die Besucher des Hauptgebäudes dagegen nutzen die räumliche Nähe zwischen dem Landratsamt und den bedeutenden innenstädtischen Einzelhandelsagglomerationen Passaus in der überwältigenden Mehrheit der Fälle.

Die relativ geringe Bedeutung der Behördengänge und der hohe Stellenwert des Stadtbummels treffen nun aber insbesondere auf das Koppelungsverhalten der Bürger des Landkreises zu. Für die Personen, die Berufliches am Landratsamt zu erledigen haben, hat die Behördennähe bereits größere Bedeutung; gleichzeitig ist ihr Umfang am gesamten Besuchsaufkommen jedoch deutlich geringer als es für die Landkreisbevölkerung zutrifft. Die Bedeutung der räumlichen Nähe zwischen Behörden kann daher bei der Berücksichtigung der Interessen der Besucher als unwesentlich betrachtet werden.

Die Nähe zu Einkaufsmöglichkeiten und verschiedenen Dienstleistungsbetrieben in der Umgebung des Arbeitsplatzes kann für die Beschäftigten<sup>9</sup> vor allem zeitliche Vorteile bei der Organisation des Arbeitstages mit sich bringen. Ohnehin im Rahmen der Haushaltsversorgung notwendige Besorgungsgänge können hinsichtlich des erforderlichen Zeit- und Distanzaufwandes dadurch effizienter organisiert werden, daß sie nicht von der Wohnung, sondern vom Arbeitsplatz aus erfolgen. Im Unterschied zu den Besuchern des Landratsamtes steht für die Bediensteten dabei insbesondere das alltägliche Versorgungsverhalten im Vordergrund.

Es zeigen sich große Unterschiede zwischen den innenstadtnahen Arbeitsplätzen und den von der City abgelegenen Nebenstellen des Landratsamtes (vgl. Tab. 1). 72 Prozent der im Hauptgebäude am Domplatz und sogar 90 Prozent der am Residenzplatz Beschäftigten nutzen mindestens einmal wöchentlich das Angebot in der Umgebung. Besonders hoch ist hier mit knapp 32 bzw. 40 Prozent auch der Anteil derer, die täglich Besorgungen machen. Hier zeigt sich deutlich, daß die vorhandene „heterogene Agglomeration“ von den Landratsamtsbediensteten auch tatsächlich genutzt wird. An den übrigen Standorten nimmt der Umfang der Versorgungsaktivitäten stark ab.

Beim abschließenden Vergleich der Aktivitätenkoppelung von Besuchern und Bediensteten in der Umgebung des Landratsamtes zeigt sich, daß quantitativ die

„heterogene Agglomeration“ für beide Gruppen einen hohen Stellenwert einnimmt, wenn auch mit unterschiedlicher qualitativer Ausprägung.

Tab. 1: Erledigungen der Bediensteten des Landratsamtes nach Dienstschluß, differenziert nach Dienstgebäuden

	Haupt- gebäude in %	Resi- denz- platz (KJR) in %	Grub-/ weg Veteri- näramt in %	Aus- gleichs- amt/ Heining in %	Kfz.- Stelle Inn- straße in %	Schul- amt, Regens- bg. Str. in %	Dienst- gebäude gesamt in %
täglich	31,6	40,0		10,5	7,7		27,5
mehrmals wchtl.	28,1	20,0	25,0	15,8	7,7		25,1
1 x wöchentlich	12,1	30,0		31,6	46,2	10,0	15,1
mehrmals mtl.	6,9					20,0	6,2
1 x monatlich	4,8	10,0	12,5			10,0	4,8
< 1 x monatlich	1,7		12,5				1,7
nie	14,7		50,0	42,1	38,5	60,0	19,6
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Für die Landratsamts-Besucher, die ja überwiegend aus dem Landkreis kommen, steht die Möglichkeit im Vordergrund, mit dem Besuch beim Landratsamt einen Stadtbummel in Passau zu verbinden oder aber zum Teil auch höherrangigere Güter, die nur im „möglichen Oberzentrum“ Passau angeboten werden, nachzufragen. Im Gegensatz dazu steht das alltagsorientierte Versorgungsverhalten der Bediensteten.

Für den Standort des Landratsamtes sollte somit sowohl den Aktivitäten der Bediensteten als auch der Besucher Beachtung geschenkt werden. Für die Beschäftigten sollte mindestens ein Einzelhandelsangebot, das den Grundbedarf deckt, in der näheren Umgebung des Arbeitsplatzes zur Verfügung stehen. Dazu gehören alle Güter des kurz- und mittelfristigen Bedarfs.

Für die Besucher wäre demgegenüber gerade das vielfältige und hochrangige Angebot der Einkaufs-City von Interesse. Aufgrund der weitaus dominierenden gekoppelten Tätigkeiten im Bereich des Einkaufens und der hohen Konzentration der Koppelungsstationen auf die Innenstadt (im Falle des Besucher des Hauptgebäudes) ist dieser Aspekt bei der Standortplanung ebenfalls von Relevanz und spricht für einen Mikrostandort in der Innenstadt.

### c) Der Standortfaktor „Flächenbedarf“

Als Arbeitsstätte mit zirka 350 Beschäftigten ist das Landratsamt Passau eine Behörde, die einen nicht unerheblichen Flächenbedarf besitzt. Da ein Ausweichen in die Höhe, das heißt ein Gebäude mit einer großen Geschoßzahl, die städtebauliche Dimension stören würde und durch die Bebauungsplanung praktisch ausgeschlossen ist, sind mehr als insgesamt fünf Geschosse für das derzeitige Verwaltungsgebäude nicht realisierbar. Damit ist eine Grundstücks-Mindestfläche für ein eventuell neu zu schaffendes Landratsamtsgebäude, die über der jetzigen liegt, unabdingbar.

Diese nur approximativ angebbare Grundstücksgröße bzw. -fläche hängt ab:

- von der benötigten Bürofläche (und der postulierten Zahl von Geschossen);
- von der Umgriffsfläche um das Gebäude (so z. B. Wahrung von Mindestabständen gemäß Bebauungsplanung, genehmigte Geschoßflächenzahl (GFZ), Zahl der Stellflächen für Pkws, Realisierung von ebenerdigen Stellplätzen oder in Form von Tiefgaragen- bzw. Parkhausplätzen, Planung von freien Grünflächen);
- von der Frage, ob Reserveflächen bereitgehalten werden sollen, um einen zukunftsorientiert notwendigen zusätzlichen Flächenbedarf problemlos befriedigen zu können.

Je nach Mikrostandort ist im Falle Passaus davon auszugehen, daß zwischen 4000 und 10 000 m<sup>2</sup> als Mindestfläche zu veranschlagen sind.

Nicht nur die Grundstücksgröße, sondern auch baurechtliche Restriktionen führen dazu, daß das Set an potentiellen Standorten, die eine Realisierung vorgegebener Standortansprüche ermöglichen, recht eingeschränkt ist. Auch Beanstandungen und Widersprüche von Trägern öffentlicher Belange gegen manche Standorte, die sowohl hinsichtlich der Flächengröße als auch der übrigen Standortkriterien geeignet wären, aufgrund sich abzeichnender Nutzungs- und Interessenkonflikte müssen bedacht werden. Insbesondere den Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes sollte hier bereits im Vorfeld Rechnung getragen werden.

Ohne diese soeben angesprochenen Aspekte bereits detailliert geprüft zu haben, hat die Abteilung I des Landratsamtes eine systematische Sammlung der in Frage kommenden Grundstücke in Passau und einigen direkt an Passau angrenzenden Umlandgemeinden angelegt. Die insgesamt 27 Alternativen wurden für das Gutachten als Ausgangsbasis herangezogen (vgl. POPP/WIEST 1992).

## 4. Subjektive Ansprüche und Einschätzung durch die betroffenen Nutzergruppen

Neben den ausgeführten Standorteigenschaften des derzeitigen Passauer Landratsamtes auf einer „objektiven Ebene“ erscheint es ergänzend notwendig, diese Resultate durch „subjektive Einschätzungen“ der verschiedenen Nutzergruppen des Landratsamtes zu ergänzen.

Die Berücksichtigung der Interessenartikulation stützt sich auf die Erkenntnis, daß letztendlich die subjektive Zufriedenheit der Nutzer Gradmesser für die Qualität der Planungsmaßnahme ist. Zum anderen kann eine solche Wiedergabe subjektiver Wahrnehmungs- und Bewertungsfelder deutlich machen, ob einzelne Nutzergruppen eine selektiv besonders einseitige und damit recht partikulare Sichtweise repräsentieren. Die Beantwortung der Frage „Sehen die anderen die Welt genauso wie ich?“ kann hier durchaus auch im politischen Entscheidungsprozeß eine hilfreiche Argumentation bilden.

#### a) Bewertung der aktuellen Standortbedingungen des Landratsamtes

Den befragten Landratsamt-Besuchern, den Beschäftigten und den Bürgermeistern der Landkreismunicipalitäten wurden eine Reihe von identischen Kriterien vorgegeben, mit denen sich die Standortqualität des derzeitigen Landratsamtes beschreiben läßt, nämlich: a) der Anfahrtsweg mit dem Auto; b) die Entfernung zu Einkaufsmöglichkeiten; c) das Parkplatzangebot; d) die Anfahrtsmöglichkeiten mit ÖV (Bus bzw. Bahn), e) die Entfernung zu der eigenen Wohnung / zu der eigenen Gemeinde. Die aus Sicht der einzelnen Interessengruppen positiv und negativ beurteilten Aspekte des aktuellen Standorts wurden durch die Vergabe von Schulnoten (1—6) erfaßt.

Von allen beteiligten Nutzergruppen wird das derzeitige Hauptgebäude des Landratsamtes als ein Standort bewertet, der Defizite im Bereich der Erreichbarkeit mit dem Pkw und Öffentlichen Verkehrsmitteln aufweist. Seine räumliche Lage in Bezug auf den Wohnort der Befragten nimmt, ebenso wie seine Entfernung zu anderen Ämtern, einen Mittelplatz in der Bewertung ein, während als besonders positive Lageeigenschaften die kurze Entfernung zu Einkaufsmöglichkeiten und zum Stadtbummel genannt werden.

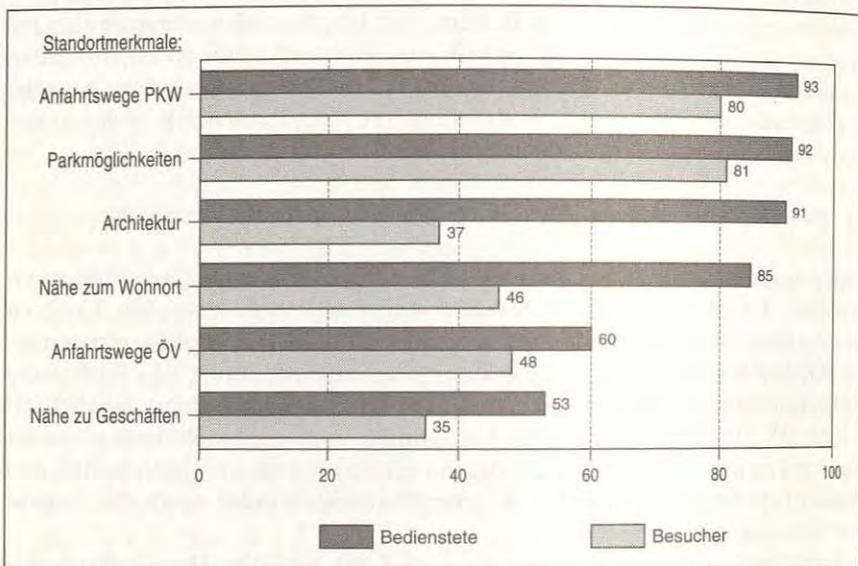
#### b) Subjektiv erwünschte Standorteigenschaften

Über die Beurteilung der konkreten Situation hinaus, wie sie sich zum Zeitpunkt der Untersuchung darstellte, wurde von den einzelnen Untersuchungsgruppen eine Bewertung mehrerer Standorteigenschaften gefordert, die von der momentanen Situation abstrahierend erfolgen sollte. Mit Hilfe dieser Einschätzung sollte ermittelt werden, welchen Stellenwert die einzelnen Kriterien ganz generell für die verschiedenen Interessengruppen haben, wenn es darum ginge, einen „optimalen Standort“ für ein Landratsamt zu planen (vgl. Abb. 7).

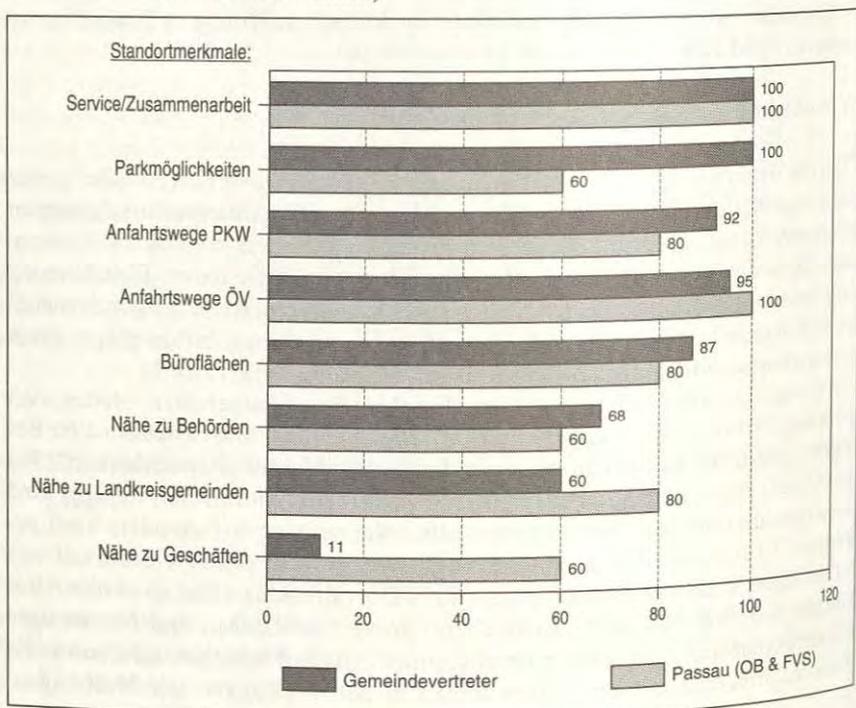
Als wichtiges und recht eindeutiges Ergebnis kann festgehalten werden, daß der Standortfaktor der „Agglomeration“ offensichtlich im Bewußtsein aller Befragten deutlich niedriger rangiert als der Standortfaktor „Erreichbarkeit“. Bei den Standortqualitäten, die man generell von einem Landratsamt fordert, wird die Erreichbarkeit mit dem Pkw von allen Nutzergruppen besonders hoch gewichtet. Ebenso werden gute Parkmöglichkeiten und die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln gewünscht<sup>10</sup>. Die räumliche Nähe zu weiteren Behörden und zum Wohnort, ausreichend große Büroflächen und (als weniger relevant eingestuft) das äußere Erscheinungsbild des Dienstgebäudes sowie die Nähe zu Einzelhandelsgeschäften folgen in der Wichtigkeit der Nennungen.

Abb. 7: Prozentanteile der für „wichtig“ und „sehr wichtig“ gehaltenen Standortmerkmale

a) Bedienstete des Landratsamtes und Besucher des Landratsamtes



b) Erste Bürgermeister der Landkreisgemeinden und Passauer Kommunalpolitiker (Oberbürgermeister und Fraktionsvorsitzende des Stadtrats)



Diese Befunde differieren in ihrer Reihenfolge der Wichtigkeit jedoch von Nutzergruppe zu Nutzergruppe merklich. Während die Landkreis-Bürgermeister besonders Pkw- und ÖV-orientiert argumentieren, wird bei den Bediensteten der Größe der Büroflächen und den Einkaufsmöglichkeiten in der Umgebung ein überdurchschnittlich hoher Stellenwert zugewiesen.

Bei der Einschätzung des Standortmerkmals „Nähe des Landratsamtes zum Wohnort“, das auch zum Komplex „Erreichbarkeitsverhältnisse“ gehört, zeigen sich auffällige Diskrepanzen in der Wertung zwischen Bediensteten und Besuchern. Für die Bediensteten, die Ihren Arbeitsplatz täglich aufsuchen müssen, wird diese Eigenschaft wesentlich höher eingestuft als von den Besuchern, die — wie weiter oben gezeigt — die Dienste des Landratsamtes durchschnittlich nur einmal jährlich in Anspruch nehmen. Unter dem Aspekt der Zumutbarkeit von Anfahrtswegen sollte daher den Belangen der Bediensteten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Daneben zeigt sich, daß die Bediensteten auch alle anderen abgefragten Merkmale durchschnittlich als wichtiger einstufen als die Besucher des Landratsamtes. Daraus läßt sich ablesen, daß die Bediensteten bei der Frage nach den für wichtig gehaltenen Standorteigenschaften stärkeres Engagement zeigen. Für die verschiedenen Interessengruppen wird also auch ein unterschiedliches Ausmaß der Planungsbetroffenheit deutlich<sup>11</sup>.

#### c) Zentrale contra dezentrale Lösung

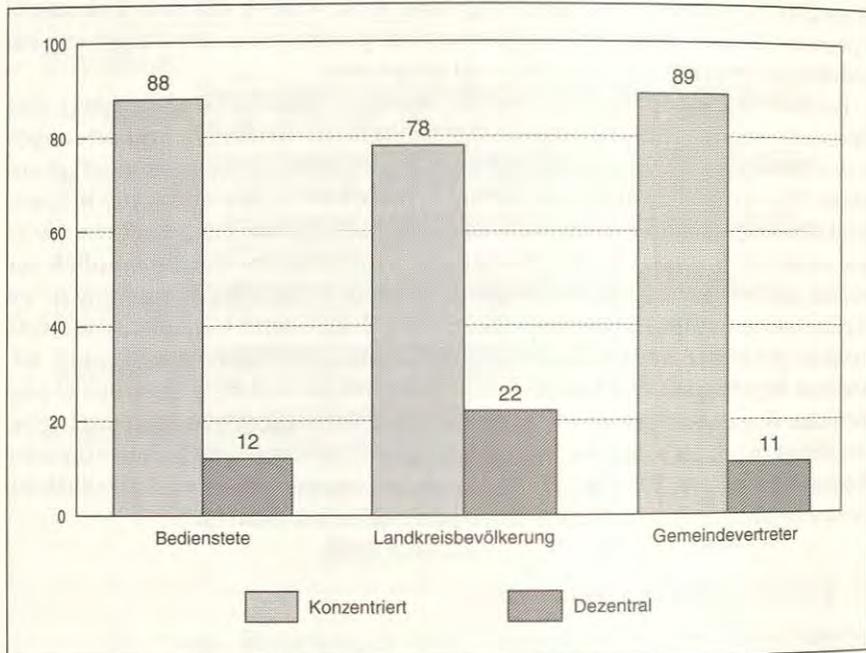
Die Beurteilung der Möglichkeit zur Dezentralisierung des Verwaltungsstandorts liefert auf den ersten Blick sehr eindeutige Ergebnisse: Eine konzentrierte Lösung wird von allen Interessengruppen mit großer Mehrheit bevorzugt (vgl. Abb. 8). Es wäre allerdings problematisch, diese Aussage pauschal für gültig zu erklären, da die Standortaufteilung der Kfz.-Zulassungsstelle durchaus positiv beurteilt wird. Die Befragungsergebnisse machen deutlich, daß sich die negative Bewertung der dezentralen Variante gerade nicht auf die Zweigstellen der publikumsintensiven Zulassung im Landkreis bezieht, sondern allein auf die dezentrale Lage der Landratsamtsabteilungen innerhalb des Stadtgebiets.

Ebenso eindeutig wie gegen eine Dezentralisierung des Landratsamtes sind sämtliche Gruppen gegen eine Lage des Landratsamts außerhalb der Kreisfreien Stadt Passau.

#### d) Die Lage des Landratsamtes im Landkreis

Ein wichtiges Teilergebnis der Untersuchung ist, daß ein Standort im Stadtgebiet Passaus von allen Interessengruppen gleichermaßen einem Standort im Umland vorgezogen wird. Auf die Frage an die Landkreisbevölkerung, ob sie für das Landratsamt einen Standort in einer Umlandgemeinde oder in der Stadt Passau vorziehen würden, gaben 72 Prozent die Stadt Passau an gegenüber nur 28 Prozent, die eine Umlandgemeinde präferierten. In 88 Prozent der Fälle, in denen dennoch eine Umlandgemeinde genannt wurde, handelte es sich um Gemeinden die direkt an das Stadtgebiet Passaus angrenzen. Die Nennung einer bestimmten Gemeinde als Standort für das Landratsamt ist dabei im starkem Maß vom

Abb. 8: Lageeigenschaften „konzentriert“ contra „dezentral“ im Urteil verschiedener Nutzergruppen des Landratsamtes



Wohnort des Befragten abhängig, und zwar kommt sie in dem Sektor des Landkreises zu liegen, aus dem der Befragte einpendelt.

Bei der Befragung der Bürgermeister wurde die Präferenz für Passau als Makro-Standort eines Landratsamtes im wesentlichen mit folgenden Argumenten begründet<sup>12</sup>:

- seine Mittelpunktlage (bezogen auf den Landkreis) und damit seine Eigenschaft, einigermaßen gleichmäßige Entfernungen aus den entferntest gelegenen Teilen dieser Verwaltungseinheit zu gewährleisten (45 % der Nennungen),
- seine Mittelpunktfunktion als der wichtigste „zentrale Ort“ in der Region, auf den sich die Verkehrswege hin bündeln und der vielerlei Agglomerationsvorteile ermöglicht (30 % der Nennungen),
- seine günstige (Verkehrs-) Erreichbarkeit, sei es mit Individualverkehrsmitteln oder mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (15 % der Nennungen),
- seine „neutrale Position“ außerhalb des Landkreises bei dem ansonsten anstehenden Gerangel um den Landratsamtssitz (10 % der Nennungen). Diese letztgenannte Auffassung wurde von mehreren Bürgermeistern auch außerhalb des eigentlichen Fragenablaufes angedeutet. Schon allein, um eine politische Konsensfähigkeit zu erzielen und nicht neue Gräben zwischen den Nord- und Südgemeinden des Landkreises (die ehemals unterschiedlichen Landkreisen angehörten) aufzureißen, könne nur Passau in Frage kommen — so lautet der Grundtenor dieser Position.

## 5. Folgerungen

Die detaillierte empirische Standort-Analyse des Landratsamtes Passau hat als wesentliches Ergebnis erbracht, daß hinsichtlich der Häufigkeit der auf diese Behörde gerichteten Wege das tägliche Pendeln der Bediensteten zur Arbeitsstelle bei weitem dominiert, gefolgt von dienstlichen Kontakten zwischen dem Landratsamt und weiteren Behörden. Erst danach folgen die Besuche der Landkreisbürger im Landratsamt und die face-to-face-Kontakte zwischen den Landkreisgemeinden und dem Landratsamt. Somit wird die Rolle der Landkreisbürger überschätzt, wenn bei der Standortplanung (meist von Politikern) gefordert wird, daß eine optimale Erreichbarkeit für sie höchste Priorität zu genießen habe. Vielmehr sind Landratsämter hinsichtlich ihrer empirischen Standortverflechtungen großen privatwirtschaftlichen Bürostandorten offensichtlich ähnlicher als vielfach angenommen. Das bedeutet aber, daß innenstädtische Standorte Vorteile gegenüber randstädtischen Standorten besitzen.

Die heterogene Agglomeration, insbesondere die Koppelung des Landratsamtsbesuches (als Klient oder Beschäftigter) mit Einzelhandelseinrichtungen des zentralen Geschäftsgebietes, nimmt im Falle Passaus einen derart hohen Stellenwert ein, daß die räumliche Nähe des bestehenden Landratsamtes zur Einkaufs-City als wesentlicher positiver Standortfaktor zu sehen ist. Derartige Aspekte haben zwar mit dem Geschäftsablauf der Behörde im engeren Sinn nichts zu tun, zeigen aber, daß externe Effekte der genannten Art stadtplanerisch keinesfalls ignoriert werden dürfen. Auch unter diesem Aspekt erscheint ein Standort im Zentrum der Mittelstadt vorteilhaft.

Eine Dezentralisierung der Landratsamts-Behörde in dem Sinne, daß eine Aufgliederung nach verschiedenen Sachbereichen erfolgen könnte, die dann über mehrere Landkreisgemeinden zu verteilen wären, wäre infolge der notwendigen innerbehördlichen Kontakte sehr nachteilig. Lediglich für das Kfz.-Zulassungswesen ist eine dezentrale Organisation über mehrere Standorte (so wie sie bereits praktiziert wird) nützlich.

Die Diskrepanz zwischen der Erreichbarkeit des Landratsamtes, so wie sie subjektiv wahrgenommen und eingeschätzt wird, und den objektiv beschreibbaren Erreichbarkeitsverhältnissen ist erheblich<sup>13</sup>.

Im Falle des Passauer Landratsamtes spricht alles dafür, den bisherigen Standort beizubehalten und zu erweitern (anstelle eine Auslagerung an die Peripherie der Stadt zu erwägen)<sup>14</sup>. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß in unmittelbarer Nachbarschaft Erweiterungsflächen erworben werden können.

Betont werden muß allerdings, daß sich die Ergebnisse aus unserem Planungsbeispiel auf einen spezifischen Typ von Landkreis — ländlich peripherer Raum, kleinere Mittelstadt — beziehen. Die Übertragung auf Landkreise mit anderen Raumstrukturen — zum Beispiel großstädtische Verdichtungsräume — ist daher nur bedingt möglich. Die aus dem Untersuchungsbeispiel Passau abgeleiteten Standortanforderungen sollen daher abschließend durch einige zukunftsorientierte Überlegungen ergänzt werden, wobei diese allgemeiner gehaltenen Aussagen durchaus im Einklang mit den Ergebnissen der Fallstudie stehen. Die ausgeführten Trends, die sich auf die Bewertung von Standortqualitäten auswirken, sollen vor allem auf die Bedeutung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungsten-

denzen für langfristige Planungsmaßnahmen hinweisen. Die prognostische Richtigkeit der Aussagen steht dabei eher im Hintergrund.

● Die Entwicklung der Kommunikationstechnologie, die — einer Revolution gleich — im letzten Jahrzehnt unsere Gesellschaft stark beeinflusst hat, nimmt aller Wahrscheinlichkeit auch in der Zukunft, vor allem bei den Privathaushalten, zu. Dies würde bedeuten, daß gerade im Behördenbereich die Anzahl der face-to-face-Kontakte weiter rückläufig sein wird gegenüber distanzunabhängigen Kommunikationsformen wie Telephonieren und Faxen. Das heißt aber, daß bei der Definition der Standortanforderungen für das Landratsamt davon auszugehen ist, daß die Landkreisbevölkerung künftig eher seltener als derzeit persönlich ins Amt gehen wird, so daß die Standortanforderungen für die Landkreispflichtbürger, die das Landratsamt besuchen, noch geringer bewertet werden können als derzeit.

● Ein weiterer Trend hin zur Freizeitgesellschaft scheint für die kommenden Jahrzehnte irreversibel: Bei stagnierender oder weiter sinkender Arbeitszeit wird für den einzelnen die frei verfügbare Zeit immer größer. Unter derartigen Voraussetzungen dürfte auch der persönliche Besuch im Landratsamt von einem Großteil der Bevölkerung als um so angenehmer empfunden werden, je stärker er mit ergänzenden hobby- und freizeitbezogenen Aktivitäten gekoppelt werden kann. Stadtbummel, Flanieren, ein Kinobesuch, ein Plausch im Café und ähnlichen dürften einen wachsenden Stellenwert einnehmen. Solche Aktivitäten sind aber um so eher realisierbar, je kürzer die räumliche Nähe zu entsprechenden Gelegenheiten ist, was eindeutig gegen einen „Standort auf grüner Wiese“ spricht.

● Die wohl heikelste Zukunftseinschätzung betrifft die künftige Verkehrssituation. Ohne zu pessimistisch und grundsätzlich argumentieren zu wollen läßt sich doch die lapidare Prognose wagen, daß der Stellenwert des Individualverkehrs in der Zukunft auf keinen Fall größer als derzeit sein wird, eher deutlich geringer. Obwohl der Pkw im peripheren ländlichen Raum in absehbarer Zukunft sicher keine ihn völlig ersetzenden Alternativen zu befürchten hat, sollte auch die Standortwahl eines Landratsamtes den zunehmenden Stellenwert des ÖPNV unterstützen.

● Natürlich wird die künftige Personalentwicklung des Landratsamtes zu einem wesentlichen Teil von den Finanzierungsspielräumen der Öffentlichen Hand abhängen (und diese sind derzeit eher gering). Dennoch kann, unabhängig von dieser kurzfristigen Perspektive, die Wahrscheinlichkeit zum Ausdruck gebracht werden, daß die Beschäftigtenzahl des Landratsamtes eher steigende als schrumpfende Tendenz aufweisen dürfte. Nicht nur durch eine Ausweitung der Verwaltungsaufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge ganz generell, sondern auch aufgrund der kritischen Inanspruchnahme von Rechtspositionen und dem Einlegen von Rechtsmitteln seitens der Bürger wird weiteres Personal auch in Zukunft dringend benötigt. Es ist somit sehr wenig wahrscheinlich, daß sich die Probleme einer räumlichen Beengtheit des Passauer Landratsamtes durch den Abbau von Stellen von alleine regeln. Es ist von einem Erhalt des derzeitigen Stellenkontingents, ja eher einer leichten Zunahme auszugehen. Eine zukunftsorientierte Standortwahl bedeutet in diesem Sinne, daß Vorbehalts- und Expansionsflächen für künftige Entwicklungen rechtzeitig gesichert werden müssen.

## Anmerkungen

- 1 Eine gewisse Ausnahme bildet hierbei die Studie von FRIEDRICH (1976), der für die Standortwahl von öffentlichen Verwaltungseinrichtungen Kriterien der Kostenminimierung, der Wohlfahrtsmaximierung und zur Erreichung politischer Ziele unterscheidet. Das abstrakte, realitätsferne Niveau, auf welchem er seine Überlegungen anstellt, verbunden mit dem zugrunde liegenden, eher theoretischen Anliegen, läßt indes keine praktischen Anwendungen und Folgerungen zu.
- 2 Die Grundlage für diese empirische Analyse war die Anforderung eines wissenschaftlichen Gutachtens zur Frage des optimalen Standortes für ein künftig zu schaffendes Landratsamt des Landkreises Passau (POPP/WIEST 1992).
- 3 Amtliche Statistiken (VZ 1987), amtliche topographische Kartenwerke, unveröffentlichte Unterlagen des Landratsamtes Passau.
- 4 Die wichtigste Nutzergruppe des Landratsamtes sind die Landkreisbürger, hängt doch die Existenz dieser Behörde geradezu von der Dienstleistungsfunktion für den Personenkreis „Landkreisbewohner“ ab. Sie wurde bei den empirischen Erhebungen mit insgesamt zwei Befragungskampagnen auch gebührend berücksichtigt: auf der Basis einer telefonischen Befragung der Haushalte im Landkreis und der persönlichen Befragung der Besucher des Landratsamtes direkt am Verwaltungsgebäude. — Eine zweite Gruppe, die vor allem dienstlich mit dem Landratsamt verkehrt, sind die Gemeindeverwaltungen des Landkreises. Sie wurden über die Befragung aller Ersten Bürgermeister der Landkreismunicipalitäten, ergänzt durch eine „Kontrastgruppe“ von 5 Passauer Mandatsträgern (Oberbürgermeister und Fraktionsvorsitzende des Stadtrats von Passau) in die Untersuchung einbezogen. Die Befragung hatte dabei den Charakter eines Expertengesprächs mit einer Kombination aus standardisierten und offenen Fragen. — Eine dritte Gruppe bilden die Bediensteten des Landratsamtes, die insofern mit dieser Behörde sehr viel zu tun haben, als sie ihr Arbeitsplatz ist. Mit Hilfe der Angaben der Bediensteten konnten auch alle (persönlichen) Kontakte zu anderen Ämtern und Behörden sowie zur Landkreisbevölkerung quantitativ erfaßt werden.  
Im einzelnen wurden folgende Befragungskampagnen durchgeführt:
  - Telefoninterviews mit Haushalten im Landkreis von Passau (systematische Klumpenauswahl aus 10 Landkreismunicipalitäten); n = 500.
  - Vollerhebung aller Landkreisbediensteten mittels standardisierter Interviews; N = 294.
  - Besucherbefragung im Landratsamt für 2 Stichtage (standardisierte Interviews); n = 275.
  - Vollerhebung sämtlicher Ersten Bürgermeister der Landkreismunicipalitäten und als „Kontrastgruppe“ Befragung von 5 Passauer Kommunalpolitikern (Interviewerleitfaden, qualitatives Interview); N = 38 (+ 5).
- 5 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine Pendleranalyse für den Landkreis Passau (Quelle: PLANWERK; BÜRO FÜR STADTERNEUERUNG, München 1991) Da die Volkszählungsdaten von 1987 die Grundlage der Analyse bilden, liegt eine äußerst genaue und verhältnismäßig aktuelle Datenbasis vor.
- 6 Mittlerweile wurde das öffentliche Parkplatzangebot am Domplatz im Rahmen der Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung stark eingeschränkt.
- 7 Vgl. HAUS/KAGERMEIER/POPP: Passau als Einkaufsstadt. — Passau 1989.
- 8 In der Abbildung 5 sind lediglich Abteilungen, nicht jedoch die nachgelagerten Sachgebiete dargestellt.
- 9 Um das Versorgungsverhalten so genau wie möglich zu erfassen, wurden die Befragten gebeten, für den Zeitraum einer Woche, das heißt für eine ganz präzise vorgegebene, unmittelbar zurückliegende Periode anzugeben, welche Branchen in welcher Häufigkeit aufgesucht wurden.
- 10 In diesem Zusammenhang läßt sich die Vermutung anstellen, daß sich die Einstufung der „Anfahrtswege mit dem Pkw“ bzw. des „Parkplatzangebots“ durch die Landkreisbevölkerung nicht ausschließlich auf den Standort des Landratsamtes bezieht, sondern vielmehr allgemein auf die Stadt Passau bzw. die Passauer Innenstadt. Man kann durchaus die These aufstellen, daß die Schlagwörter „Parkplatz“ und „Anfahrtswege“ grundsätzlich und auch unabhängig vom speziellen Kontext die Assoziation „sehr wichtig“ hervorrufen und damit viel eher Indikatoren für die allgemeine Pkw-Orientierung der Bevölkerung im ländlichem Raum als für die Standortnotwendigkeiten eines Landratsamtes sind.

- 11 Dies kann auch der Hinweis belegen, daß bei der Besucherbefragung mehrere Interviewte zwar die hier wiedergegebenen Aussagen zu Protokoll gegeben haben, gleichzeitig aber betonten, daß ihnen die Frage des Mikrostandortes des Landratsamtes recht gleichgültig sei, da man dorthin ohnehin so selten müsse.
- 12 Die Befragung der Bürgermeister des Landkreises hatte den Charakter eines Experteninterviews und enthielt sehr viele offene Fragen.
- 13 Hier treffen wir ein weiteres Mal auf die im ländlichen Raum besonders stark ausgeprägte Blickverengung der Bewohner auf das Auto, da sie neben einer Erreichbarkeit mit dem Pkw keine weiteren Alternativen sehen. Dabei sind die Vertreter der Landkreisgemeinden in besonders extremer Weise auf den Individualverkehr fixiert.
- 14 Lediglich für den Fall, daß das Landratsamt keinerlei Expansionsfläche in der Altstadt von Passau findet, wurde im Gutachten aus dem Set der vorgegebenen 27 Mikro-Standorte ein Gelände empfohlen, das im Stadtwesten (Stadtteil Auerbach) liegt und sowohl hinsichtlich Flächengröße als auch Verkehrserreichbarkeit und Koppelungspotential zu einem benachbarten randstädtischen Einkaufszentren relativ günstige Standortqualitäten aufweist.

## Literatur

- BAHRENBERG, G. 1976: Ein sozial gerechtes Optimierungsmodell für die Standortwahl von öffentlichen Einrichtungen. — In: Deutscher Geographentag Innsbruck 1975. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen. — Wiesbaden, S. 443—454 (= Verhandlungen des Deutschen Geographentages, Bd. 40).
- FRIEDRICH, P. 1976: Standorttheorie für öffentliche Verwaltungen. — Baden-Baden. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 5).
- GAD, G. 1983: Die Dynamik der Bürostandorte — Drei Phasen der Forschung. — In: Heinz HEINEBERG et al.: Beiträge zur empirischen Bürostandortforschung. — Kallmünz, Regensburg, S. 29—59 (= Münchener Geographische Hefte, Nr. 50).
- HARTWIEG, J. 1983: Der Suburbanisierungsprozeß unter den kleinen Bürofirmen und freien Berufen im Verdichtungsraum München. — In: Heinz HEINEBERG et al.: Beiträge zur empirischen Bürostandortforschung. — Kallmünz, Regensburg, S. 101—156 (= Münchener Geographische Hefte, Nr. 50).
- HAUS, U., KAGERMEIER, A. und H. POPP 1989: Passau als Einkaufsstadt. Wissenschaftliches Gutachten zur Struktur des Einzelhandels und zu seiner künftigen Entwicklung. — Passau.
- HEINEBERG, H. und G. HEINRITZ 1983: Konzepte und Defizite der empirischen Bürostandortforschung in der Geographie. — In: Heinz HEINEBERG et al.: Beiträge zur empirischen Bürostandortforschung. — Kallmünz, Regensburg, S. 9—28 (= Münchener Geographische Hefte, Nr. 50).
- LANDESENTWICKLUNGSPROGRAMM BAYERN 1976: Teil B. — München.
- LAUX, E., NAYLOR, H. und H. ESCHBACH 1973: Zum Standortproblem bei öffentlichen Einrichtungen. — Hannover. (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 67).
- PLANWERK, BÜRO FÜR STADTERNEUERUNG 1991: Pendleranalyse Stadt Passau. — München.
- POPP, H. und K. WIEST 1992: Standortanalyse für das Landratsamt des Landkreises Passau. — Passau.

