

REGION

IM SCHOCK

REGION IM SCHOCK

LOKALE ARBEITS- MÄRKTE UND MASSENENTLASSUNGEN

CHRISTINA GATHMANN

Massenentlassungen in Großbetrieben oder gar Betriebs-schließungen haben dramatische Folgen für die betroffenen Arbeitnehmer. Was aber bedeuten sie für die Gemeinde oder die gesamte Region? Kommt es durch Dominoeffekte zu langfristigen negativen Auswirkungen auf die regionale ökonomische Entwicklung? Und zieht das wiederum schlechtere Chancen für andere Arbeitnehmer nach sich? Fragen, auf die Forscher am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften Antworten haben.

Im November 2017 verkündete Siemens-Chef Joe Kaeser den Abbau von 1.700 Stellen in Deutschland. Besonders stark davon betroffen ist die Region Görlitz an der deutsch-polnischen Grenze in Sachsen, wo ein Werk geschlossen werden soll. Die Reaktionen ließen nicht lange auf sich warten: „Es geht hier nicht mehr um einzelne Betriebe, sondern um das Schicksal einer ganzen Region“, so der Gewerkschaftsfunktionär Philipp Singer. Und auch der parteilose Görlitzer Oberbürgermeister Siegfried Deinege warnte vor einem Ausbluten der Stadt. Entsprechend hat sich inzwischen massiver Widerstand gegen die Schließung und den Stellenabbau formiert.

Unabhängig von den Gründen für den Stellenabbau oder die Betriebsschließung ist das Beispiel Siemens kein Einzelfall. Massenentlassungen sind, nüchtern betrachtet, ein durchaus normaler Vorgang in einer Volkswirtschaft, um durch betriebsinterne oder externe Gründe unproduktiv gewordene Kapazitäten abzubauen und diese in produktivere Tätigkeiten und Produktionsprozesse zu überführen. Dieser Prozess ist zwar für die davon betroffenen Personen mit Mühen und Anpassungskosten verbunden, da sie sich etwa einen neuen Job suchen oder die Branche oder gar den Beruf wechseln müssen. Aber solange an anderer Stelle, sei es in

einer anderen Firma, Branche oder an einem anderen Ort, neue Jobs geschaffen werden, gibt es wenig Grund für die Politik, Steuergelder zur Sanierung oder gar Rettung eines Betriebes einzusetzen.

Die Reaktionen und Schlagzeilen, die auf die Ankündigung von Siemens-Chef Kaeser und ähnliche Fälle wie Schlecker und Opel zuvor folgten, lassen aber vermuten, dass es um mehr geht als nur den betroffenen Betrieb. Doch wie soll eine Betriebsschließung zum Ausbluten einer ganzen Stadt führen oder gar das Schicksal einer ganzen Region besiegeln? Geht es hier nur um kämpferische Rhetorik?

Ökonomischer Schaden durch regionale Schocks?

Trotz der hohen Aufmerksamkeit, die die Ankündigungen von Betriebsschließungen nach sich ziehen, hatte die Forschung bisher auf die folgende Frage keine Antwort parat: Kann ein regionaler Schock durch Massenentlassungen oder Betriebsschließung tatsächlich einer Region mittel- oder langfristig ökonomisch schaden – oder gar zur Deindustrialisierung ganzer Landstriche und damit zum Niedergang einer Region beitragen? Aus ökonomischer Perspektive gründen sich solche Horrorszenarien auf die Existenz externer Effekte – also die Auswirkungen

wirtschaftlicher Aktivitäten auf Dritte -, die durch eine Massenentlassung ausgelöst werden und zu Dominoeffekten in der Region führen. Solche Dominoeffekte können zum Beispiel auftreten, wenn durch Massenentlassungen oder eine Werksschließung die Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen in Restaurants, Reinigungen oder Supermärkten sinkt und diese dann wiederum Mitarbeiter entlassen oder Geschäfte schließen müssen. Derartige Multiplikatoren können aber auch dadurch auftreten, dass Kosten- oder Produktivitätsvorteile von Firmenclustern - darunter versteht man die räumliche Zusammenballung von Unternehmen und unterstützend-zugehörigen Einrichtungen - infolge der Massenentlassung verloren gehen. Diese Vorteile entstehen zum Beispiel

dort Beschäftigten systematisch zu analysieren, nutzt unser Wissenschaftlerteam, zu dem neben der Autorin dieses Beitrags Ines Helm von der Universität Stockholm und Uta Schönberg vom University College London gehören, anonymisierte Sozialversicherungsdaten von mehr als 30 Millionen Arbeitnehmern aus Deutschland pro Jahr. Diese enthalten sowohl Informationen zum Betrieb - etwa die Industrie oder den Standort - als auch zu den darin beschäftigten Arbeitnehmern. Unsere Studie konzentriert sich dabei auf 69 Massenentlassungen in Großbetrieben mit mehreren Tausend Angestellten oder Arbeitern zwischen 1980 und 2004, wofür wir auf 36 Millionen Beobachtungen zurückgreifen konnten.

„Eine Massenentlassung oder gar Betriebsschließung hat langfristig negative Auswirkungen auf die weitere ökonomische Entwicklung einer Region.“

durch Verbindungen zwischen Produzent und Zulieferer, wie sie in der Automobilindustrie vielfach beobachtet werden. Sie entstehen aber auch einfach durch einen dichten Arbeitsmarkt in einer Region mit vielen Firmen und vielen Arbeitnehmern, die es beiden Seiten ermöglichen, eine Stelle schnell wieder mit einer geeigneten Person zu besetzen beziehungsweise schnell wieder eine adäquate Stelle zu finden. Schließlich ergeben sich Kosten- oder Produktivitätsvorteile in manchen Industrien auch dadurch, dass neue Prozesse und Innovationsschritte durch sozialen Austausch und lokale Netzwerke zwischen Arbeitnehmern verschiedener Firmen weitergegeben werden. Um die Konsequenzen von Massenentlassungen in einem Betrieb für die lokale Volkswirtschaft und die

Im Durchschnitt verlieren in den von uns betrachteten Massenentlassungen 1.700 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer ihren Job, was ungefähr 1,9 Prozent der Arbeitnehmer in einem Kreis entspricht. Diese Massenentlassungen geschehen vor allem in Rezessionen, sind aber häufig auch die Konsequenz von Missmanagement oder der Auslagerung von Produktionsprozessen im Zuge der Globalisierung.

Dramatische ökonomische und soziale Folgen

Da sich die Regionen (in unserem Fall: Kreise), die von einer Massenentlassung betroffen sind, von anderen, nicht betroffenen Regionen in ihrer ökonomischen Entwicklung unterscheiden - etwa durch eine andere Firmen- oder

Industriestruktur -, nutzen wir eine spezifische ökonomische Methode, das sogenannte Matching-Verfahren, um diese beobachtbaren Unterschiede auszugleichen. Die Grundidee besteht darin, für jede betroffene Region mindestens eine Kontrollregion zu identifizieren, die der betroffenen Region in den Jahren vor der Massenentlassung hinsichtlich ihrer Betriebs- und Industriestruktur sowie der Alters- und Ausbildungsstruktur der dort beschäftigten Arbeitnehmer ähnlich ist. Unsere Ergebnisse basieren dann auf dem Vergleich der ökonomischen Entwicklung nach der Massenentlassung in der betroffenen Region relativ zur Entwicklung in der durch das Matching-Verfahren identifizierten Kontrollregion. Völlig unstrittig ist, dass eine Massenentlassung oder Betriebsschließung dramatische

Langfristig negative Auswirkungen

Wie wirkt sich nun aber eine solche Massenentlassung auf die regionale Volkswirtschaft als Ganzes aus? Unsere Arbeit zeigt, dass die betroffene Region - relativ zur Kontrollregion mit ähnlicher Industrie- und Arbeitskräftestruktur - vier Jahre nach einer Massenentlassung 3,7 Prozent ihrer Jobs verloren hat, was rund 3.000 Stellen entspricht. Dieser Effekt steigt über die Zeit sogar noch an: Zehn Jahre nach einer Massenentlassung hat die Region fast acht Prozent ihrer Jobs relativ zur Situation vor der Massenentlassung verloren. Aber die regionale Beschäftigung sinkt nicht nur aufgrund der von der Massenentlassung betroffenen Firma - zudem gehen weitere Jobs in Betrieben verloren, die in der gleichen Region angesiedelt sind, aber selbst

„Jobverluste in einer Region können durch geographische Mobilität der Arbeitnehmer ausgeglichen werden.“

ökonomische und soziale Folgen für diejenigen hat, die dadurch arbeitslos wurden. Vier Jahre - und auch zehn Jahre - nach einer Massenentlassung haben Arbeitnehmer, die ihren Job aufgrund einer Massenentlassung verloren haben, um fast 40 Prozent geringere Beschäftigungsraten und um etwa zehn Prozent niedrigere Löhne als Arbeitnehmer mit ähnlichen Charakteristika in der Kontrollregion in der gleichen Zeitperiode. Wir wissen zudem aus Studien anderer Länder wie den Vereinigten Staaten und skandinavischen Ländern, dass die direkt betroffenen Arbeitnehmer sogar langfristig eine geringere Lebenserwartung - vor allem durch Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Alkohol - haben als Arbeitnehmer in ähnlichen Jobs und mit ähnlichen Charakteristika, die ihren Job nicht verloren haben.

keine Massenentlassung erfahren. In diesen nur indirekt betroffenen Betrieben ist die Beschäftigung nach zehn Jahren vier Prozent niedriger als in der Zeit vor dem regionalen Schock. Besonders hoch sind Jobverluste in den Firmen, die ähnliche Produkte herstellen wie die Firma mit der Massenentlassung. Hierbei sind die Jobverluste in Firmen, die handelbare Güter produzieren, die oftmals für den Export bestimmt sind, viel stärker als in Firmen, die eher für den lokalen Markt produzieren, wie etwa lokale Güter und Dienstleistungen. Eine Massenentlassung oder gar Betriebsschließung hat also langfristig negative Auswirkungen auf die weitere ökonomische Entwicklung einer Region. Selbst ein Jahrzehnt nach einer Massenentlassung hat sich die betroffene Region noch nicht von dem Schock erholt: ganz

„Die regionale Beschäftigung sinkt nicht nur aufgrund der von der Massenentlassung betroffenen Firma, es gehen weitere Jobs in Betrieben in der gleichen Region verloren.“

im Gegenteil kumulieren sich die Jobverluste in der betroffenen Firma mit denen in nahestehenden Firmen, und auch die lokale Wirtschaft mit ihren Dienstleistungen leidet unter der durch die Jobverluste verminderten Nachfrage in der Region.

Eine pessimistische und eine optimistische Perspektive

Intuitiv würde man vermuten, dass die negative Entwicklung der betroffenen Region ebenfalls bedeutet, dass auch die in der Region beschäftigten Arbeitnehmer langfristig schlechter dastehen. Wie schon weiter oben beschrieben, erleiden die von der Massenentlassung direkt betroffenen Arbeitnehmer langfristig erhebliche Nachteile aufgrund niedrigerer Löhne und weniger stabiler Jobs. Es ist daher keine Frage, dass die direkt betroffenen Arbeitnehmer durch eine Massenentlassung oder Betriebsschließung schlechter dastehen.

Interessanterweise gilt dies aber nicht zwangsläufig für den durchschnittlichen Arbeitnehmer in der betroffenen Region. Jobverluste durch eine Massenentlassung oder gar Betriebsschließung können sich vor allem in langfristig höheren Arbeitslosenraten oder höherer Nichtbeschäftigung auf lokaler Ebene niederschlagen. Dies ist die pessimistische Perspektive – und die Perspektive, die die mediale und politische Debatte zumeist dominiert. Es gibt jedoch auch einen anderen, optimistischeren Blickwinkel: Jobverluste in einer Region können durch geographische Mobilität der Arbeitnehmer ausgeglichen werden – mit kaum spürbaren langfristigen Folgen für den durchschnittlichen Arbeitnehmer. Unsere Ergebnisse für den deutschen Arbeitsmarkt liefern eher Belege für diese zweite, optimistische Sichtweise: Während die regionale Beschäftigungsrate vier Jahre nach der Massenentlassung um 3,7 Prozent gefallen ist, haben individuelle Arbeitnehmer, die zum Zeitpunkt der Massenentlassung in der betroffenen Region beschäftigt waren, nur eine geringfügig (0,8 Prozent) niedrigere Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, als vor der Massenentlassung. Noch dazu sind die etwas schlechteren Beschäftigungsaussichten vor allem bei Arbeitnehmern über 50 Jahren zu beobachten, was vermuten lässt, dass viele dieser älteren Arbeitnehmer im Zuge von Sozialplänen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und in die Frühverrentung wechseln.

Wichtige Rolle der regionalen Mobilität

Wie aber kann es sein, dass zwar die Region, nicht aber der Einzelne verliert? Die Lösung liegt in der wichtigen Rolle, die die regionale Mobilität von Arbeitnehmern für die Neutralisierung ökonomischer Schocks spielt. Sinken infolge einer Massenentlassung oder Betriebsschließung die Jobgelegenheiten in der betroffenen Region, so nutzen einige Arbeitnehmer aus der Region Jobangebote in anderen Regionen. Diese können benachbarte Kreise oder Arbeitsmarktregionen sein, in der Mehrheit sind es aber neue

A REGION IN SHOCK

LOCAL JOB MARKETS AND MASS LAYOFFS

CHRISTINA GATHMANN

Do mass layoffs in large companies or plant closures only harm the workers that are directly affected? Or do the negative effects of a mass layoff spill over to the local economy and contribute to the economic decline of whole regions? Such domino effects may occur if massive job destruction in a company reduces consumer demand for local goods and services, resulting in additional job losses. Agglomeration economies may be an alternative explanation for such spillover effects. Following a mass layoff, companies in the same local economy may lose some of the productivity or cost advantages that result from their location in larger or more densely populated areas.

The decline in size of the local economy may, for instance, reduce knowledge spillovers or the quality of job matches between workers and companies, triggering additional job losses. Employment in the region may also decline because local companies that are connected to the business in question through input-output linkages may temporarily face a decline in product demand.

To study the consequences of mass layoffs for the region and individual workers, our research team from Heidelberg University, Stockholm University and University College London uses administrative data on companies and workers in Germany over more than three decades. Our empirical analysis uses a matching strategy in order to trace employment and wages in regions hit by a mass layoff and compare this data to suitable control regions. We have found sizable and persistent negative spillover effects on the regional economy: regions, and especially companies producing in the same broad industry as the layoff plant, lose many more jobs than in the initial layoff. In contrast, negative employment effects on workers employed in the region at the time of the mass layoff are considerably smaller. Strikingly, workers younger than 50 suffer no employment losses, as geographic mobility shields them from the decline in local employment opportunities. ●

PROF. CHRISTINA GATHMANN, Ph.D. joined the Alfred Weber Institute for Economics at Heidelberg University in 2011. Her areas of expertise are labour economics, migration research, political economics and policy evaluation in the field of family politics and economic policy. Prof. Gathmann obtained her Ph.D. from the University of Chicago, where she studied under Nobel laureates James J. Heckman and Gary S. Becker, and held a position at Stanford University from 2004 to 2009. In 2003 she received the award for best junior researcher of the 'European Economic Association'; from 2006 to 2007 she was a 'W. Glenn Campbell and Rita Ricardo-Campbell National' fellow at the Hoover Institute of Stanford University. Christina Gathmann is a member of the Executive Council of the German Association for Social Policy (Verein für Socialpolitik) and Deputy Chairperson of the Academic Advisory Board at the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.

Contact: christina.gathmann@awi.uni-heidelberg.de

“Mass layoffs or plant closures have a long-term negative effect on the future economic development of a region.”

„Es kann sein, dass zwar die Region, nicht aber der einzelne Arbeitnehmer verliert.“

Jobs in weiter entfernten Gegenden. Als noch wichtigerer Anpassungsmechanismus an die nun schlechteren Beschäftigungsmöglichkeiten in der betroffenen Region erweist sich jedoch die Tatsache, dass nun weniger Arbeitnehmer aus anderen Regionen einen Job in der betroffenen Region aufnehmen. Dieser verringerte Zufluss an Arbeitnehmern macht fast zwei Drittel der Anpassung aus, während der gesteigerte Abfluss an Arbeitnehmern aus der Region das verbleibende Drittel der Anpassung erklärt.

In beiden Szenarien verliert die betroffene Region, da nun entweder mehr Arbeitnehmer arbeitslos beziehungsweise nicht im Arbeitsmarkt aktiv sind, oder aber Arbeitnehmer, die ihren Job verloren haben, aus der Region abwandern. Die Arbeitnehmer verlieren vor allem im pessimistischen Szenario, jedoch nicht unbedingt im optimistischen Szenario. Arbeitnehmer, die aus der betroffenen Region abwandern, um einen Job in einer anderen Region aufzunehmen, können sogar gewinnen, wenn sie einen Job mit einem höheren Verdienst finden, der die möglichen monetären und psychologischen Kosten eines Umzuges kompensiert. Ebenso haben Arbeitnehmer von außerhalb, die nun in der betroffenen Region keine Arbeit mehr finden, viele andere Regionen in Deutschland zur Auswahl. Es ist daher vermutlich nicht übertrieben anzunehmen, dass diese Arbeitnehmer kaum von einer solchen Massenentlassung tangiert sind.

Politischer Handlungsbedarf?

Welche Lehren lassen sich aus den Ergebnissen für die Politik ziehen? Die Region, die von einer Massenentlassung in einer großen Firma betroffen ist, steht langfristig ohne Frage schlechter da. Insofern ist es verständlich, dass lokale Politiker finanzielle Hilfen fordern, um die negativen Auswirkungen abzufedern. Weniger klar ist indes, ob die Situation auch ein Interventionsbedürfnis auf bundespolitischer Ebene, etwa durch das Bundeswirtschaftsministerium, rechtfertigt



PROF. CHRISTINA GATHMANN, Ph.D. forscht und lehrt seit 2011 am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg. Ihre Schwerpunkte liegen in den Bereichen Arbeitsmarktökonomie, Migrationsforschung, Politische Ökonomik und Evaluation von familien- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Sie hat an der University of Chicago (USA) bei den beiden Nobelpreisträgern James J. Heckman und Gary S. Becker promoviert und war von 2004 bis 2009 an der Stanford University (USA) beschäftigt. Im Jahr 2003 erhielt sie den Preis der „European Economic Association“ als beste Nachwuchswissenschaftlerin; von 2006 bis 2007 war sie „W. Glenn Campbell and Rita Ricardo-Campbell National“-Fellow am Hoover-Institut der Stanford University. Sie ist gegenwärtig Vorstandsmitglied des „Vereins für Socialpolitik“ sowie stellvertretende Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Kontakt: christina.gathmann@awi.uni-heidelberg.de

würde. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Verluste der betroffenen Region hauptsächlich durch andere Regionen aufgefangen werden – in positiver wie auch negativer Hinsicht. Insofern ist unklar, ob die Volkswirtschaft als solche von einem derartigen Ereignis negativ tangiert ist oder ob es nicht primär zu einer regionalen Umverteilung des ökonomischen Produktionspotenzials kommt.

Politisch ließe sich zwar immer noch argumentieren, dass betroffene Regionen finanzielle Unterstützung brauchen, da sie Gefahr laufen, ökonomisch abgehängt zu werden. Doch kann eine solche Forderung nur verteilungspolitisch begründet sein und nicht damit, dass so zu einer besseren Nutzung der vorhandenen Ressourcen beigetragen wird. Leider zeigt aber die Erfahrung mit solchen finanziellen Unterstützungen, dass die Erhaltung der betroffenen Arbeitsplätze mit exorbitant hohen Kosten verbunden ist und meist nur zu einer Verzögerung des Anpassungsprozesses geführt hat. ●