

Xenia Frei und Marcel Thum*

Behördenverlagerungen verändern die Arbeitsmarktstruktur

Um strukturschwache Regionen zu stärken, wird häufig in Erwägung gezogen, dort öffentliche Behörden anzusiedeln. Die zusätzlichen Arbeitsplätze und der Nachfrageeffekt der öffentlichen Hand sollen sich positiv auf den Arbeitsmarkt vor Ort auswirken. Während die Erwartungen der Öffentlichkeit hoch sind, ist empirische Evidenz für positive Beschäftigungseffekte allerdings nur spärlich vorhanden. Eine Auswertung der bestehenden Studien zeigt, dass die Effekte auf den lokalen Arbeitsmarkt überwiegend struktureller Natur sind. Der Beschäftigungsanstieg im öffentlichen Sektor geht mit Arbeitsplatzverlusten im produzierenden Gewerbe einher.

Die Verlagerung von Behörden aus Ballungszentren in ländliche Regionen wird in vielen Ländern als Instrument genutzt, um Disparitäten zwischen den Regionen zu reduzieren. Angespannte Metropolen sollen entlastet und ländliche Regionen aufgewertet werden. Die Aufwertung soll einerseits direkt über die Schaffung neuer Arbeitsplätze erreicht werden, aber auch indirekt über eine verbesserte Standortqualität. Seltener ist die Verlagerung von Behörden zwischen großen Städten. Deutschland ist mit dem Umzug vieler Ministerien von Bonn nach Berlin ab dem Jahr 1999 eine große Ausnahme.

Neben den direkten Effekten der Behördenverlagerung spielen auch Zweitrundeneffekte eine wichtige Rolle. Einerseits könnten die öffentlichen Arbeitsplätze als Multiplikatoren dienen, die neue Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft nach sich ziehen. Angestellte des öffentlichen Sektors steigern die Nachfrage und die öffentliche Hand selbst gibt vor Ort Arbeiten in Auftrag. Andererseits könnten Verdrängungseffekte durch die Konkurrenz um Arbeitskräfte und steigende Preise vor Ort greifen. Die Ausweitung öffentlicher Arbeitsplätze oder gar die Verlagerung ganzer Behörden kann demnach sowohl einen positiven, als auch einen negativen Zweitrundeneffekt auf den lokalen Arbeitsmarkt mit sich bringen (Neumark und Simpson 2015). Welcher Effekt dominiert, wird bislang überwiegend theoretisch und nur wenig empirisch diskutiert. Empirisch sind Ansiedlungsmaßnahmen nur äußerst schwer zu evaluieren und auch deshalb erst in den letzten Jahren Gegenstand qualitativ hochwertiger empirischer Forschung. Die Zielregion der Behördenverlagerung wird nicht zufällig ausgewählt, sondern ganz bewusst, wie im Fall der Lausitz, um eine aktuell wirtschaftlich schwächelnde Region zu stärken. Da nicht bekannt ist, wie sich die Region ohne die neuen Behörden entwickelt hätte, lässt sich auch die Wirkung der Verlagerung kaum sauber identifizieren. In den letzten Jahren wurden allerdings zunehmend empirische Methoden entwickelt, die diese Unzulänglichkeiten besser ausgleichen können (Faggio et al. 2016).

ÖFFENTLICHE ARBEITSPLÄTZE PRÄGEN DIE STRUKTUR DES ARBEITSMARKTES

Erste vorsichtige Rückschlüsse auf den ökonomischen Effekt von Behördenverlagerungen können aus zwei bisher noch kleinen Literaturzweigen gezogen werden. Zunächst kann auf den Effekt von öffentlichen Arbeitsplätzen auf die Privatwirtschaft zurückgegriffen werden. Auricchio et al. (2017) und Jofre-Monseny et al. (2018) evaluieren jeweils generell den Einfluss öffentlicher Arbeitsplätze auf den privaten Arbeitsmarkt für Italien bzw. Spanien.

Auricchio et al. (2017) nutzen die Reduktion öffentlicher Arbeitsplätze in Italien im Zeitraum von 2001 bis 2011. Mittels einer Instrumentenvariablenschätzung kommen sie zu dem Schluss, dass jeder wegfallende öffentliche Arbeitsplatz mit 0,6 bis 0,8 zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft einhergeht. Der Privatsektor gleicht also einen Großteil der weggefallenen Jobs im öffentlichen Sektor aus. Der Fokus auf einen Rückgang öffentlicher Beschäftigung ist ein Alleinstellungsmerkmal dieser italienischen Studie. In allen anderen Studien wurden die Effekte eines Anstiegs der öffentlichen Beschäftigung genutzt. Jofre-Monseny et al. (2018) kalibrieren ein allgemeines Gleichgewichtsmodell für den Arbeitsmarkt spanischer Städte und wenden eine Instrumentvariablenschätzung für den Zeitraum 1980 bis 2001 an. Im Untersuchungszeitraum wurden die Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor Spaniens von 1,4 Mill. auf 3,3 Mill. erhöht. Die Erhöhung war zudem in strukturschwachen Städten ausgeprägter als in florierenden. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass jeder im Untersuchungszeitraum geschaffene öffentliche Arbeitsplatz, mit 1,3 zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft einherging. Dieser Effekt setzt sich aus einem Anstieg im Dienstleistungssektor und einem Rückgang der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe zusammen. Diese Studien sind zwar informativ, lassen aber nicht ohne Weiteres Schlüsse für die Wirkung von Behördenverlagerungen

* Xenia Frei ist Doktorandin und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

zu. Denn in beiden Fällen wurde lediglich die Beschäftigung an bereits existierenden Verwaltungssitzen variiert.

Besser geeignet ist daher die Literatur, die sich konkret der Verlagerung von Behörden widmet. Hier gibt es sowohl Studien, die Verlagerungen in den ländlichen Raum evaluieren, als auch solche, die sich Verlagerungen zwischen Städten widmen. Becker et al. (2018) und Faggio et al. (2016) betrachten jeweils die Verlagerung der deutschen Hauptstadt. Während Becker et al. (2018) den Umzug der Bundesregierung nach Bonn evaluieren, widmen sich Faggio et al. (2016) dem Rückzug nach Berlin. In beiden Papieren wird eine Difference-in-Differences-Schätzung durchgeführt. Neben dem Untersuchungsort und dem Zeitraum unterscheiden sich die beiden Studien insb. in der Untersuchungsebene. Faggio et al. (2016) wenden ihre Untersuchung auf Ebene von Postleitzahlengebieten an, während Becker et al. (2018) ganze Städte miteinander vergleichen.

Faggio et al. (2016) kommen zu einem positiven Effekt öffentlicher Arbeitsplätze auf die Privatwirtschaft. Den Autoren zufolge gehen mit jedem zusätzlichen öffentlichen Arbeitsplatz innerhalb eines Postleitzahlengebietes oder innerhalb einer Spanne von 1 km 0,53 zusätzliche Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft einher. Die zusätzlichen Arbeitsplätze entstanden in Berlin im Bereich privater Dienstleister, wie Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen. Auf das produzierende Gewerbe hatte der Umzug hingegen keinen Effekt. Der mangelnde Effekt auf das produzierende Gewerbe könnte der ursprünglichen Arbeitsmarktstruktur Berlins geschuldet sein.

Becker et al. (2018) nutzen eine Kontrollgruppe von 40 Städten, die Bonn im Jahre 1939 hinsichtlich der Städtegröße am nächsten waren, unter anderem um eine synthetische Vergleichsstadt zu schaffen, die nicht von der Verlagerung betroffen war. Die Ergebnisse zeigen einen Rückgang der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe um 0,2 je zusätzlichem öffentlichem Arbeitsplatz. Gleichzeitig nehmen die Arbeitsplätze in den sonstigen Sektoren der Privatwirtschaft zu. Der Nettoeffekt beläuft sich auf 0,8 zusätzliche private Arbeitsplätze je zusätzlichem öffentlichem Arbeitsplatz.

Heutige Behördenverlagerungen dienen häufig dem Zweck, strukturschwache Regionen abseits großer Ballungsräume zu stärken. Die Verlagerung des Regierungssitzes war jedoch beide Male nicht von strukturellen Überlegungen geprägt. Die Wahl Bonns fiel nach dem Zweiten Weltkrieg äußerst knapp aus, da sich mehrere Städte ähnlicher Größe und Lage wie z. B. Frankfurt oder Stuttgart beworben hatten (Becker et al. 2018). Die Entscheidung für Berlin im Jahr 1991 war ebenfalls von politischen und nicht strukturpolitischen Überlegungen getrieben (Leininger 1993).

Lehrreich für Verlagerungen von Behörden in den ländlichen Raum sind Umsiedlungsmaßnahmen, die zwischen 2003 und 2010 im Vereinigten Königreich durchgeführt wurden. Im Zuge des sogenannten Lyons Review wurden Behörden aus dem Großraum London in ländliche Regionen umgesiedelt. Die Maßnahme diente zwar auch der Förderung des ländlichen Raums, sollte aber zudem den massiv überlasteten Großraum London entlasten (Faggio 2019). Die Verlagerung in den ländlichen Raum ist aufschlussreich, da hier möglicherweise andere Spillover-Effekte über lokale öffentliche Güter

oder Produktivitätsgewinne entstehen (Becker et al. 2018) Die Maßnahmen im Vereinigten Königreich eignen sich damit auch als Referenz für geplante Verlagerungen in Deutschland.

Faggio und Overman (2014) evaluieren diese Reform nicht direkt, werten aber Arbeitsmarktdaten für 352 englische Gemeinden im Zeitraum von 2003 bis 2007 aus, in dem die Reform stattfand. Im Untersuchungszeitraum nahm die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in den betrachteten Gemeinden insgesamt um knapp 6 % zu. Öffentliche Arbeitsplätze schließen in diesem Fall auch Arbeitsplätze im Bildungssektor und der Polizei ein. Werden in einer Gemeinde mehr öffentliche Arbeitsplätze geschaffen, arbeiten dort zukünftig auch im Dienstleistungssektor mehr Menschen. Für Dienstleistungen wird also ein positiver Multiplikatoreffekt beobachtet (+0,5 Arbeitsplätze je öffentlichem Arbeitsplatz). Im produzierenden Gewerbe nehmen die Arbeitsplätze hingegen ab (-0,4). Die Ergebnisse legen – wie schon die vorhergenannten Studien – den Schluss nahe, dass Behördenverlagerungen eine strukturelle Veränderung auf dem Arbeitsmarkt hin zum Dienstleistungssektor bewirken.

Faggio (2019) konzentriert sich ausschließlich auf die Evaluierung der Behördenverlagerung und führt ihre Analyse zudem auf einer kleineren lokalen Ebene. Auf diese Weise wird die Verlagerung von nahezu 25 000 Arbeitsplätzen in 20 Behörden untersucht. Die Verlagerung von Behörden wirkt sich auch hier positiv auf den Dienstleistungssektor aus. Für das produzierende Gewerbe wird hingegen kein konsistenter Effekt festgestellt. Im Ergebnis hat die Verlagerung von Behörden laut Faggio (2019) demnach einen positiven Nettoeffekt auf den aufnehmenden Arbeitsmarkt. Allerdings ist der Effekt regional stark begrenzt. Er beschränkt sich auf einen Umkreis von 2 bis 3 km um die neu angesiedelte Behörde.

Darüber hinaus kommen mehrere Studien zu dem Schluss, dass die Ausweitung des öffentlichen Sektors zu einem Anstieg von Immobilienpreisen führt (Auricchio et al. 2017, Becker et al. 2018). Der Preisanstieg wird als Ursache für Verdrängungseffekte im produzierenden Gewerbe ausgemacht. Es wird geschlussfolgert, dass Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe die Region aufgrund der steigenden Preise verlassen bzw. Unternehmen umsiedeln.

FAZIT

Die empirische Forschung ist erst in den letzten Jahren ausgereift genug, um stichhaltige Ergebnisse zum Effekt öffentlicher Arbeitsplätze auf den privaten Arbeitsmarkt beziffern zu können. Entsprechend ist die Literatur zwar noch begrenzt, wächst jedoch stetig.

Auch wenn die Ergebnisse der vorliegenden Studien nicht ganz einheitlich sind, lässt sich doch festhalten, dass erstens der Nettogewinn an Arbeitsplätzen in der aufnehmenden Region moderat ist und zweitens eine Strukturverschiebung weg vom Verarbeitenden Gewerbe und hin zu den Dienstleistungen erfolgt. Besonders in Regionen, in welchen das Lohnniveau in der Privatwirtschaft geringer ist als im öffentlichen Sektor, dürften die Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe verdrängt werden. Auf die Bedeutung lokaler Lohnniveaus für die Höhe der Verdrängungseffekte hatte bereits der Lyons Review hingewiesen: „The impact is also greater where pay is

aligned with local labour market conditions.“

Einige weitere wichtige Aspekte, die in der empirischen Forschung mangels geeigneter Daten nicht untersucht werden konnten, sind Unterschiede in der räumlichen Verteilung und Auswirkungen auf die Qualität der Verwaltung. Selbst wenn sich mit einer Behördenverlagerung Ballungsräume entlasten lassen und Beschäftigung in strukturell schwächeren Regionen aufbauen lässt, folgt daraus noch nicht, dass die Behördenstandorte möglichst breit gestreut werden sollten. Der Lyons Review empfahl im Gegenteil sogar eine Verlagerung auf eine begrenzte Zahl von Standorten.

Auch die Qualität der Verwaltung gilt es im Auge zu behalten. Räumliche Verlagerungen von Arbeitsplätzen bergen immer die Gefahr, dass insb. die Leistungsträger abspringen und sich auf Arbeitsplätze am alten Arbeitsort bewerben. An dieser Selbstselektion der Beschäftigten sind auch schon viele Standortverlagerungen im Privatsektor gescheitert. Tendenziell sind daher Neugründungen von Behörden für die Ansiedlung abseits der Ballungsräume besser geeignet als die Verlagerung existierender Administrationen.

LITERATUR

Auricchio, M., Ciani, E., Dalmazzo, A., und G. de Blasio (2017), *The Consequences of Public Employment: Evidence from Italian Municipalities*, Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 1125.

Becker, S. O., Heblich, S. und D. M. Sturm (2018), *The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn*, Working Paper No. 354, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, Department of Economics, University of Warwick.

Faggio, G. (2019), „Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy“, *Journal of Urban Economics*, 111, S. 53-75.

Faggio, G. und H. Overman (2014), „The Effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets“, *Journal of Urban Economics*, 79, S. 91-107.

Faggio, G., Schluter, T. und P. vom Berge (2016), *The Impact of Public Employment on Private Sector Activity: Evidence from Berlin*. Working Papers, Department of Economics, City University London.

Jofre-Monseny, J., Silva-Becerra, J. I. und J. Vazquez-Grenno (2018), *Local Labor Market Effects of Public Employment*. *Regional Science and Urban Economics*, forthcoming.

Leininger, W. (1993), „The Fatal Vote: Berlin versus Bonn“, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 50(1), S. 1-20.

Neumark, D. und H. Simpson (2015), „Place-based Policies“, in: Duranton, G., Henderson, V. und W. Strange (Hrsg.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, 5A. North-Holland, Amsterdam.

1 https://www.civilservant.org.uk/library/2004_lyons_independent_review_of_public_sector_relocation_exec_summary.pdf