

Wochenbericht

Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention

Seite 2

Subventionen begegnen Ökonomen meist mit äußerster Skepsis. Zu Recht, denn häufig bleibt die Wirkung staatlicher Fördermittel unklar. Zu den klassischen Wirtschaftsfördermaßnahmen in Deutschland zählt die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. 26 Milliarden Euro sind in den Jahren 1991 bis 2008 als Investitionszuschüsse an die gewerbliche Wirtschaft in strukturschwachen Regionen gezahlt worden. Eine Wirkungsanalyse zeigt jetzt: mit großem Erfolg.

Von Franz-Josef Bade und Alexander Eickelpasch

„Jeder investierte Euro bringt ein Mehrfaches an Wirtschaftskraft“

Seite 10

Acht Fragen an Franz-Josef Bade

Insolvenzordnung: Möglichkeit des Neustarts erleichtert Unternehmensgründungen

Seite 11

Seit Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999 wagen auch Menschen ohne Vermögen verstärkt den Schritt in die Selbständigkeit. Die von der Bundesregierung geplante Verringerung der Wohlverhaltensphase könnte deshalb ein weiterer Impuls für die Gründungsaktivität in Deutschland werden.

Von Frank Fossen

Renteneintritt muss flexibler gestaltet werden

Seite 16

Kommentar von Klaus F. Zimmermann

Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention

Franz-Josef Bade
franzjosef.bade@uni-dortmund.de

Alexander Eickelpasch
aeickelpasch@diw.de

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist ein zentraler Baustein der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland. Von 1991 bis 2008 wurden auf diesem Weg gewerbliche Investitionen von Unternehmen in strukturschwachen Regionen mit 26 Milliarden Euro unterstützt. Die hier vorgestellte Wirkungsanalyse, bei der die geförderten Betriebe mit statistisch vergleichbaren, jedoch nicht geförderten „Zwillingen“ verglichen werden, zeigt ein durchweg positives Bild: Geförderte Betriebe sind häufiger in forschungsintensiven Branchen tätig und die Beschäftigten sind besser qualifiziert. Geförderte Betriebe weisen zudem gegenüber nicht geförderten Betrieben einen erheblichen Wachstumsvorsprung auf, insbesondere in Ostdeutschland.

Die gewerbliche Investitionsförderung durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)¹ ist ein zentraler Baustein der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland. Die GRW unterstützt gewerbliche Investitionen von Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und ausgewählter Dienstleistungszweige mit direkten Zuschüssen, die sich je nach Unternehmensgröße und Fördergebietskategorie derzeit auf zehn bis 50 Prozent der Kosten eines spezifischen Investitionsvorhabens belaufen. Diese Investitionszuschüsse werden bei der Wirtschaftsverwaltung des jeweiligen Bundeslandes beantragt und, wenn die Fördervoraussetzungen erfüllt sind, bewilligt.

Als Investitionszuschuss wurden zwischen 1991 und 2008 insgesamt 26 Milliarden Euro an die gewerbliche Wirtschaft gezahlt. Das entspricht zwei Drittel aller Mittel, die Bund und Länder im Rahmen der GRW in dieser Zeit ausgegeben haben. Angesichts dieser Summen ist die Frage nach dem Nutzen der Investitionsförderung leicht nachvollziehbar, zumal die unmittelbare Unterstützung von Betrieben durch den Staat ordnungspolitisch als nicht unbedenklich eingeschätzt wird und mit dem EU-Beihilferecht nicht einfach in Einklang zu bringen ist. Die GRW hat sich von Beginn an dieser Frage gestellt und sich spätestens seit den 70er Jahren immer wieder um die Erfolgskontrolle der Förderung bemüht. Ein Motiv für die Erfolgskontrollen ergibt sich nicht zuletzt auch aus der Konstruktion der GRW: Bund und Länder bestimmen gemeinsam den Umfang und die Regeln der Förderung. Dazu gehört, dass sie sich über die Förderbedürftigkeit von Regionen abstimmen müssen, was wiederum eine regelmäßige Kontrolle der Erreichung der regionalpolitischen Ziele bedingt.

¹ Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ab 2009“, BT-Drucksache 16/13950.

Im Folgenden wird über ausgewählte Ergebnisse einer Wirkungsanalyse der GRW-Maßnahmen berichtet². Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen,

- welche Betriebe gefördert wurden,
- wie sich die Beschäftigung in den subventionierten Betrieben nach ihrer Förderung entwickelt hat und
- in welchem Umfang die Entwicklung der subventionierten Betriebe auf die Investitionsförderung durch die GRW zurückgeführt werden kann.

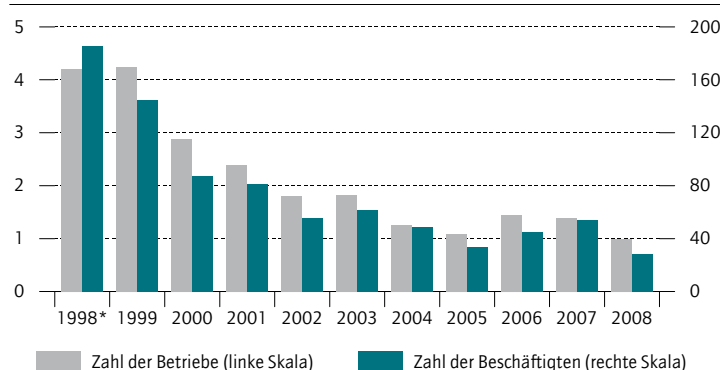
Datengrundlage ist die Förderstatistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), deren Angaben mit den Daten der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit („Beschäftigtenstatistik“) verknüpft wurden. Die Förderstatistik enthält unter anderem Informationen über die bewilligten und tatsächlich in Anspruch genommenen Fördermittel, über das geförderte Investitionsvorhaben sowie über die Zahl der zusätzlichen Arbeitsplätze im Unternehmen. Die Beschäftigtenstatistik umfasst alle Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Neben dem Wirtschaftszweig und dem Standort der Betriebe wird die Zahl und die Art ihrer Beschäftigten sowie deren Qualifikation und ausgeübter Beruf ausgewiesen

Insgesamt konnten für den Förderzeitraum 1999 bis 2008 23 516 geförderte Betriebe der Beschäftigtenstatistik zugeordnet werden. Zum Zeitpunkt der Förderung waren darin 826 684 Personen beschäftigt. Im Zeitverlauf ist die Zahl der geförderten Betriebe und der Beschäftigten von anfänglich 4 200 Betrieben mit 185 000 Beschäftigten (1998) stark zurückgegangen. Sie hat sich seit 2004 auf rund 1 200 Betriebe mit rund 50 000 Beschäftigten eingependelt (Abbildung 1). Der weitaus größte Teil der geförderten Betriebe gehört zum verarbeitenden Gewerbe (76,8 Prozent der Beschäftigten in den geförderten Betrieben), der Rest verteilt sich zu gleichen Teilen auf die beiden Wirtschaftsabteilungen „Handel, Gastgewerbe“ und „Unternehmensbezogene Dienstleistungen“. Die meisten geförderten Betriebe, rund 80 Prozent, haben ihren Sitz in Ostdeutschland, der Rest in strukturschwachen Regionen Westdeutschlands mit Ausnahme Baden-Württembergs. Die starke Konzentration auf das verarbeitende Gewerbe und auf Ostdeutschland ist förderpolitisch beabsichtigt. Ziel der GRW ist es, die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit von strukturschwachen Regionen

Abbildung 1

Zahl der geförderten Betriebe und ihre Beschäftigung zum Beginn der Förderung

In Tausend



1 Für die Kohorte 1998 ist die Beschäftigung im Jahr 1999 ausgewiesen.

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Zahl der geförderten Betriebe seit 1998 um zwei Drittel zurückgegangen

dauerhaft zu stärken und dadurch den regionalen Aufholprozess zu beschleunigen.

Gefördert werden vor allem technologieintensive Betriebe ...

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Investitionsförderung ist, dass vorrangig solche Betriebe für die Förderung ausgewählt werden, die aufgrund ihrer Produktpalette und ihrer Fähigkeiten grundsätzlich als leistungsstark angesehen werden können. Zudem sollen sie auch in der Lage sein, die regionale Wirtschaft indirekt zu stärken, etwa durch Kooperation und Wissenstransfer in andere Unternehmen im regionalen Umfeld. Nach diesen Maßgaben wurden geförderte Betriebe auf Merkmale untersucht, von denen angenommen wird, dass sie in einem engen Zusammenhang mit der Wettbewerbsstärke von Unternehmen stehen. Dazu zählen die Größe, die Technologieintensität und die funktionale Struktur der Betriebe.

- Größere Betriebe sind unter den geförderten recht selten. Nur 0,2 Prozent der Betriebe hatten zum Zeitpunkt ihrer Förderung mehr als 1 000 Beschäftigte, weitere 0,5 Prozent zwischen 500 und 999 Beschäftigte. Rund 38 Prozent der Betriebe hatten nicht mehr als 9 Beschäftigte, 79 Prozent nicht mehr als 99 Beschäftigte. Im Durchschnitt waren in den geförderten Betrieben rund 35 Mitarbeiter beschäftigt. Das Bild der Kleinbetrieblichkeit relativiert sich jedoch bei dem Vergleich mit den nicht geförderten Betrieben. Dort liegt der Anteil der Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten weitaus höher, und zwar bei 81 Prozent, umgekehrt der Anteil der Großbetriebe (mit 1 000

² Die Ergebnisse beruhen auf einer Studie, die von der Technischen Universität Dortmund im Auftrag der GRW erstellt wurde. Bade, F.-J., Alm, B.: Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999–2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Dortmund September 2010.

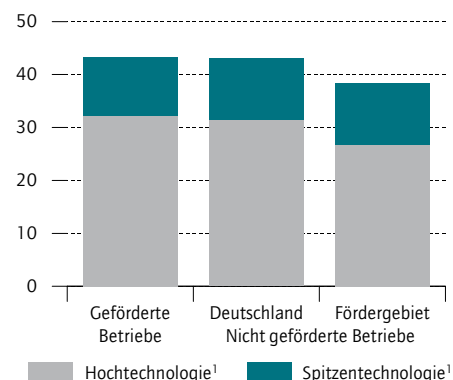
und mehr Beschäftigten) bei nur 0,07 Prozent. Selbst wenn lediglich das verarbeitende Gewerbe betrachtet wird – kleine Betriebe sind im Dienstleistungssektor besonders häufig –, sind die geförderten Betriebe tendenziell etwas größer als die nicht geförderten.

- Die Technologieintensität – ein gebräuchlicher Indikator für die Wachstumsstärke einer Branche – wird im verarbeitenden Gewerbe an der Forschungsintensität einer Branche nach dem Frascati Manual³ gemessen und im Dienstleistungssektor an der Wissensintensität.⁴ Der Anteil der Beschäftigung in forschungsintensiven Industriezweigen (Branchen der „Spitzentechnologie“ und der „Hochtechnologie“) an allen Betrieben des verarbeitenden Gewerbes beläuft sich bei den geförderten Betrieben auf gut 43 Prozent (Abbildung 2). Bei den nicht geförderten Betrieben ist der Anteil genauso hoch. Günstiger schneiden die geförderten Betriebe dagegen ab, wenn sie mit Betrieben in ihrem regionalen Umfeld verglichen werden. In den nicht geförderten Betrieben in den Förderregionen sind nur 38 Prozent aller Industriebeschäftigten in technologieintensiven Branchen tätig. Offensichtlich werden in den Fördergebieten technologieintensive Betriebe überproportional durch die GRW-Förderung angesprochen. Das gilt insbesondere für Ostdeutschland.
- Schließlich gibt auch die funktionale Struktur eines Betriebes Aufschluss über seine (potentielle) Wettbewerbsstärke. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass die Ausstattung eines Unternehmens mit anspruchsvollen Tätigkeiten wie Forschung und Entwicklung und technische Dienste sowie mit hoch qualifizierten Mitarbeitern in einem positiven Zusammenhang mit seiner wirtschaftlichen Leistungskraft steht. Für das verarbeitende Gewerbe ist das Bild von der funktionalen Struktur eher gemischt, wenn der jeweilige Bundesdurchschnitt als Maßstab genommen wird (Abbildung 3). Der Fertigungsanteil ist in den geförderten Betrieben höher, umgekehrt ist aber der Anteil der Geringqualifizierten dort relativ gering. Die technischen Dienstleistungen sind schwächer als im Bundesdurchschnitt vertreten, ebenso die Forschung und Entwicklung sowie die Unternehmensleitung und -planung. Der Anteil der Hochschulabsolventen ist etwas größer. Günstiger wird der Eindruck bei einem Vergleich mit den nicht geförderten Betrieben im Fördergebiet. Zwar ist der Fertigungsbereich bei den geförderten Betrieben auch dann noch stärker aus-

Abbildung 2

Beschäftigtenanteile forschungsintensiver Betriebe

Anteil an allen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe in Prozent



¹ Nach Legler, H., Frietsch, R.: Neuabgrenzung der Wissenswirtschaft – forschungsintensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen (NIW/ISI-Listen 2006). Hannover und Karlsruhe 2006.

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

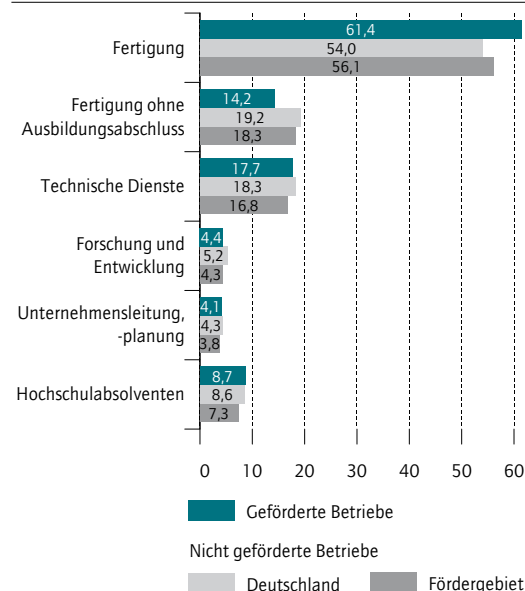
DIW Berlin 2011

Mehr als 40 Prozent der Beschäftigten in geförderten Betrieben sind in forschungsintensiven Branchen tätig.

Abbildung 3

Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe nach Tätigkeitsbereich und Ausbildung

Anteil an allen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe in Prozent



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Fertigung hat in geförderten Betrieben relativ hohes Gewicht.

geprägt als bei den nicht geförderten. Wird aber zusätzlich der Ausbildungsabschluss berücksichtigt, zeigt sich, dass die Beschäftigten im Fertigungsbereich der geförderten Betriebe besser qualifiziert

³ OECD: Frascati Manual, Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, Paris 2003.

⁴ Legler, H., Frietsch, R.: Neuabgrenzung der Wissenswirtschaft – forschungsintensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen (NIW/ISI-Listen 2006), Studien zum deutschen Innovationssystem, Hannover und Karlsruhe 2006.

sind. Besonders groß ist der Vorsprung bei den Indikatoren, die die Qualifikation der Beschäftigten erfassen: Der Anteil der Hochschulabsolventen liegt bei 8,7 Prozent gegenüber 7,3 Prozent im übrigen Verarbeitenden Gewerbe des Fördergebietes.

... und solche, die expandieren

Einen ersten Hinweis auf die Wirkung der GRW-Förderung liefert der Vergleich der Beschäftigungsentwicklung der geförderten und nicht geförderten Betriebe. Gemessen wird die Veränderung der Beschäftigtenzahl vom jeweiligen Förderjahr bis 2008, dem Endjahr der Analyseperiode. Da die Förderung – von 2008 aus betrachtet – unterschiedlich lange zurückliegt, werden jahresdurchschnittliche Veränderungsrate berechnet. In den geförderten Betrieben hat die Beschäftigung vom jeweiligen Förderjahr bis 2008 um durchschnittlich 4,6 Prozent zugenommen (Tabelle 1). Dabei variiert die Entwicklung sehr stark nach dem Jahr der Förderung. Die Betriebe, die in den letzten Jahren einen Investitionszuschuss erhalten haben, haben bis 2008 ihre Beschäftigung um über 12 Prozent pro Jahr gesteigert. Je länger die Förderung zurückliegt, desto schwächer ist der jährliche Zuwachs bis 2008.

Die Beschäftigung in den nicht geförderten Betrieben hat sich dagegen deutlich ungünstiger entwickelt. Im Durchschnitt über alle Jahre hat sie um jahresdurchschnittlich drei Prozent abgenommen. Besonders groß ist der Rückstand gegenüber den geförderten Betrieben bei den jüngeren Jahrgängen.

Besonders günstig schneiden beim Wachstum der geförderten Betriebe die Regionen in Ostdeutschland ab (Abbildung 4). Von den insgesamt 63 Arbeitsmarktre-

gionen haben lediglich zwei einen Beschäftigungsverlust erlitten: Oranienburg (–1,5 Prozent) und Prenzlau (–1,8 Prozent). Durchweg hohe Zunahmen wiesen die geförderten Betriebe vor allem in Sachsen-Anhalt und zum größeren Teil auch in Mecklenburg-Vorpommern auf. In Thüringen und Sachsen fiel der Beschäftigungsanstieg durchschnittlich aus. Ähnlich war die Entwicklung in Brandenburg. Im Westen ist das Bild wesentlich stärker gemischt. Auf der einen Seite liegen dort die Regionen mit den höchsten Zuwachsraten (zehn Regionen haben einen Zuwachs von mehr als zehn Prozent). Auf der anderen Seite kommen Regionen mit rückläufiger Beschäftigung in den geförderten Betrieben wesentlich häufiger vor: In insgesamt 20 Regionen ist die Veränderungsrate negativ, was einem Anteil von 21,1 Prozent an allen geförderten Arbeitsmarktre-gionen in Westdeutschland entspricht. In Ostdeutschland liegt der Anteil bei 3,2 Prozent.

Kurz gefasst haben sich die geförderten Betriebe durchweg günstiger als die nicht geförderten entwickelt. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Wirtschaftsverwaltungen der Länder, die jeden einzelnen Antrag eines Unternehmens auf Investitionszuschuss prüfen, ihre Spielräume bei der Entscheidung über die Vergabe genutzt und gerade die expansiven unter den potentiell förderbaren Betrieben ausgewählt haben.

Wirkungsanalyse: Geförderte Betriebe entwickeln sich weitaus günstiger als nicht geförderte

Um die Frage nach der Wirkung der Investitionsförderung durch die GRW beantworten zu können, müsste

Tabelle 1

Entwicklung der Beschäftigung in geförderten und nicht geförderten Betrieben

Jahrgangskohorte	Geförderte Betriebe			Nicht geförderte Betriebe		
	Im Förderjahr	2008	Jahresdurchschnittliche Veränderung	Im Förderjahr	2008	Jahresdurchschnittliche Veränderung
	In Tausend	In Tausend	In Prozent	In Tausend	In Tausend	In Prozent
1999	329,9 ¹	372,1 ¹	1,3 ¹	26 594,8	19 392,5	–3,4
2000	87,6	111,0	3,0	26 856,9	20 133,2	–3,5
2001	81,2	101,7	3,3	26 779,7	20 866,3	–3,5
2002	55,8	70,7	4,0	26 502,0	21 605,3	–3,3
2003	61,8	77,3	4,6	25 868,6	22 277,2	–2,9
2004	48,7	61,8	6,1	25 417,8	23 045,2	–2,4
2005	34,1	48,5	12,5	25 053,7	23 825,9	–1,7
2006	44,9	61,1	16,6	25 197,1	24 620,5	–1,2
2007	54,2	61,3	13,2	25 646,5	25 430,7	–0,8
2008	28,6	28,6		26 194,2	26 194,2	
Durchschnitt über alle Jahrgänge ²			4,6			–3,0

¹ Einschließlich der 1998 geförderten Betriebe.

² Gewichteter Mittelwert. Die nicht geförderten Betriebe werden dem Jahrgang zugerechnet, in dem sie zum ersten Mal in der Beschäftigtenstatistik ausgewiesen werden. Jeder Betrieb geht also nur einmal in die Berechnung der durchschnittlichen Veränderungsrate über alle Jahrgänge ein.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

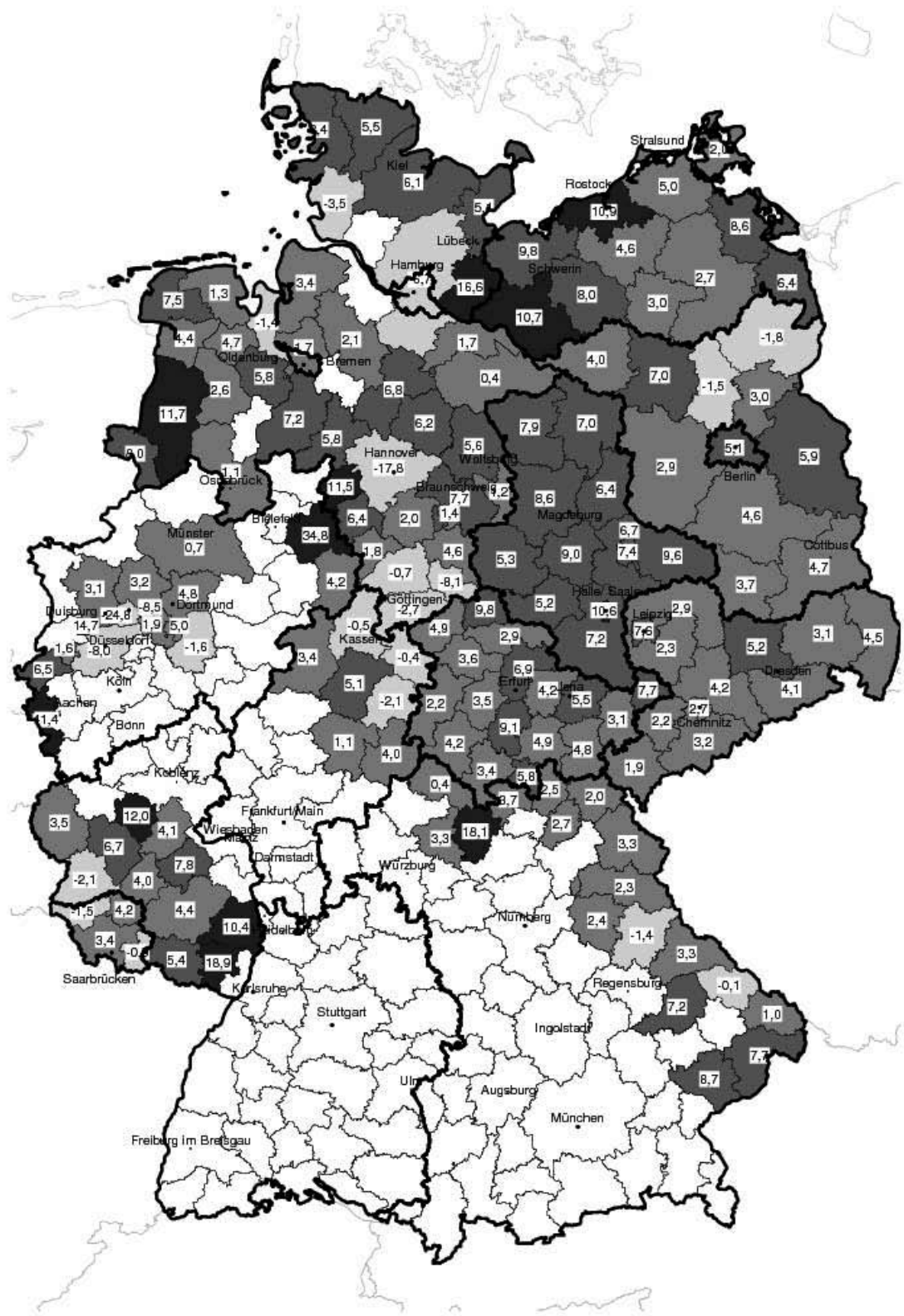
DIW Berlin 2011

Beschäftigung in geförderten Betrieben deutlich gestiegen, in nicht geförderten deutlich gesunken

Abbildung 4

Die Beschäftigungsentwicklung in den geförderten Betrieben nach Arbeitsmarktreionen

Gewichtete Mittelwerte der jährlichen Veränderungsrate aller Jahrgangskohorten



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Beschäftigungszuwächse bei geförderten Betrieben in Ostdeutschland besonders groß

Kasten

Methode zur Bestimmung von Betriebs„zwillingen“

Für die Wirkungsanalyse lagen Informationen zu fast 15 000 geförderten und 3,6 Millionen nicht geförderten Betrieben vor. Um geeignete Zwillingspaare zu bilden, wurden für jeden einzelnen geförderten Betrieb zunächst solche Betriebe ausgewählt, die im Hinblick auf Förderjahr, Arbeitsmarkregion, Wirtschaftszweig und Betriebsalter mit ihm vollkommen identisch sind. Dadurch reduzierte sich die Zahl der potentiellen Zwillinge auf rund 450 000

Betriebe. Anschließend wurden aus dieser Gruppe solche Betriebe als Zwillinge ausgewählt, die den geförderten Betrieben im Hinblick auf Betriebsgröße, Qualifikationsniveau und Tätigkeitsstruktur am nächsten kamen. Insgesamt konnten rund 13 000 Zwillingspaare gebildet werden, bei denen es keine signifikanten Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben gibt (Tabelle).

Tabelle

Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben vor und nach dem Matching – Förderzeitraum 1999 bis 2006

	Mittelwerte		
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe	
		Vor Matching	Nach Matching ¹
	n = 12 949	n = 3 597 980	n = 12 949
Beschäftigte	29,8	12,9***	30,2
Anteile in Prozent:			
Gering Qualifizierte	29,71	36,88***	29,28
Akademiker	7,23	4,66***	7,31
Fertigung	48,10	23,97***	49,74*
Technische Dienste	11,93	4,93***	9,85***
Forschung und Entwicklung	3,68	1,14***	3,46

¹ In die Auswahl kommen nur solche nicht geförderten Betriebe, die in Hinblick auf Förderjahr, Arbeitsmarkregion, Wirtschaftszweig und Betriebsalter mit den geförderten Betrieben vollkommen identisch sind.

***/**/* Differenz zum Mittelwert der geförderten Betriebe auf dem 1-%-/5-%-/10-%-Niveau signifikant.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

im Grunde bekannt sein, wie sich die Betriebe in dem jeweiligen Zeitraum entwickelt hätten, wenn sie nicht gefördert worden wären. Der Fördereffekt würde sich dann an der Differenz zwischen tatsächlicher und hypothetischer Entwicklung ablesen lassen. Offensichtlich ist dieser Vergleich nicht möglich, da sich beide Situationen gegenseitig ausschließen. Dieses Dilemma wird in der Literatur als das „fundamentale Evaluationsproblem“ bezeichnet.⁵ Als Ausweg wird versucht, die hypothetische, nicht beobachtbare Entwicklung zu schätzen. Dazu gibt es mehrere Lösungswege. Hier wurde das „Matching“-Verfahren angewandt. Die Grundidee fußt auf einem Experiment: Gesucht wird für jeden geförderten Betrieb ein nicht geförderter Betrieb, der ihm in Hinblick auf die wesentlichen Einflüsse (Kontrollvariablen) möglichst ähnlich ist. Im Idealfall unterscheidet sich der geför-

derte Betrieb von seinem Pendant („Zwilling“) nur durch den Umstand, dass er gefördert wird.

Von diesen Zwillingen haben die geförderten Betriebe ihre Beschäftigung bis 2008 jahresdurchschnittlich um 4,5 Prozent gesteigert (Tabelle 2), die nicht geförderten Betriebe haben sie dagegen um 6,6 Prozent reduziert. Der durchschnittliche Fördereffekt beträgt danach +11,1 Prozentpunkte.

Bei der Bildung möglichst ähnlicher Paare sind zwar alle empirisch beobachtbaren Betriebsmerkmale zugrunde gelegt worden. Darüber hinaus sind aber noch weitere Bestimmungsfaktoren denkbar, die sich auf die betriebliche Entwicklung auswirken, aber empirisch mit den verfügbaren Daten nicht erfasst werden können. Eine Möglichkeit, den Einfluss solcher unbeobachteter Faktoren in der Analyse zu berücksichtigen, beruht auf der Annahme, dass diese Faktoren schon vor der Förderung wirksam waren und sich deshalb schon früher in der Entwicklung der Betriebe bemerkbar gemacht haben müssen. Die Entwicklung

⁵ Heckmann, J., LaLonde, R., Smith, J.: Chapter 31. The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Orley, C. Ashenfelter, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, 1999, 1879.

Tabelle 2

Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses 1999 bis 2006

Durchschnittliche jährliche Veränderung der Beschäftigung in Prozent

	Mittelwerte	
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe
	n = 12 949	n = 12 949
Beschäftigungsveränderung vom Jahr der Förderung bis 2008	4,47	-6,60***
Durchschnittlicher Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses	11,07 Prozentpunkte	

*** Differenz der beiden durchschnittlichen Veränderungsrate nach einem zweiseitigen t-Test zum 1%-Niveau signifikant.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Deutlicher Entwicklungsvorsprung der geförderten Betriebe

Tabelle 3

Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben vor und nach dem Matching unter Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung vor der Förderung – Förderzeitraum 2001 bis 2006

	Mittelwerte		
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe	
		Vor Matching	Nach Matching ¹
	n = 4 622	n = 1 887 548	n = 4 622
Beschäftigte	40,47	13,52***	32,9***
Anteile in Prozent:			
Gering Qualifizierte	29,51	33,91***	29,33
Akademiker	6,26	4,55***	7,72
Fertigung	49,19	25,00***	48,84
Technische Dienste	12,02	4,90***	11,07*
Forschung und Entwicklung	3,23	1,40***	3,81*
Beschäftigungsänderung in den drei Jahren vor der Förderung (% p.a.)	10,07	0,60***	7,69***

¹ In die Auswahl kommen nur solche nicht geförderten Betriebe, die in Hinblick auf Förderjahr, Arbeitsmarktreion, Wirtschaftszweig und Betriebsalter mit den geförderten Betrieben vollkommen identisch sind.

***/**/* Differenz zum Mittelwert der geförderten Betriebe auf dem 1-%/5-%/10-%-Niveau signifikant.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Bereits vor der Förderung haben sich die geförderten Betriebe etwas besser entwickelt als die nicht geförderten.

Tabelle 4

Durchschnittlicher Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses 2001 bis 2006 unter Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung vor der Förderung

	Mittelwerte		
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe	Differenz zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in Prozentpunkten
	n = 4 622	n = 4 622	
Beschäftigungsveränderung			
Vor der Förderung (Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate über drei Jahre vor dem Förderjahr)	10,07	7,69***	2,38
Nach der Förderung (Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate vom Förderjahr bis 2008)	1,85	-6,87***	8,72
Durchschnittlicher Fördereffekt des GRW-Investitionszuschusses	6,34 Prozentpunkte		

*** Differenz beider Mittelwerte signifikant von null verschieden (zweiseitiger t-Test zum 1%-Niveau).

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertungen.

DIW Berlin 2011

Deutlich positiver Beschäftigungseffekt des Investitionszuschusses

vor der Förderung als Zeichen für den Einfluss der nicht beobachtbaren Faktoren wird auf zwei Arten in der Analyse erfasst.

- Erstens werden die Zwillinge so bestimmt, dass sich die Entwicklung der geförderten und der nicht geförderten Betriebe vor dem Förderzeitpunkt möglichst entsprechen. Dazu wurde die „Propensity-Score“-Schätzung um die Variable „Beschäftigungsveränderung in drei Jahren vor dem Förderzeitpunkt“ erweitert. Nach Tabelle 3 sind die ausgewählten Referenzbetriebe vor dem Förderzeitpunkt mit 7,7 Prozent p.a. gewachsen und kommen damit sehr nah an das Wachstum der geförderten Betriebe von 10,2 Prozent p.a. heran.
- Zweitens werden die Wachstumsunterschiede vor der Förderung bei der Ermittlung des Fördereffektes berücksichtigt: In der Annahme, dass die nichtbeobachtbaren Bestimmungsfaktoren auch nach der Förderung wirksam sind und sich an der Stärke ihrer Wirkung nichts geändert hat, können die Wachstumsunterschiede vor der Förderung als ein Maß für den Einfluss der unbeobachteten Merkmale interpretiert werden. Bei der Berechnung des Fördereffektes wird also die Entwicklung nach der Förderung um diesen Wachstumsunterschied bereinigt („Difference-in-differences“-Ansatz).⁶

Die Berücksichtigung der Entwicklung vor der Förderung hat allerdings den Nachteil, dass sich dadurch die Zahl der Zwillingspaare erheblich reduziert. Zum einen fallen die Betriebe aus, die in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraumes gefördert wurden, weil diese Jahre zur Bestimmung der Veränderung vor der Förderung notwendig sind. Konkret beschränkt sich die Auswahl der Betriebe auf den Zeitraum 2001 bis 2006. Zum anderen wurden alle Betriebe außer Acht gelassen, die zum Zeitpunkt der Förderung neugegründet worden sind. Insgesamt reduziert sich die Zahl der Zwillinge damit auf etwas mehr als 4 600 Betriebe (Tabelle 3). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Bedingung, Zwillinge mit einer ähnlichen Entwicklung in den Jahren vor der Förderung zu finden, nicht ganz erfüllt werden konnte.

Der durchschnittliche Fördereffekt wird durch die Berücksichtigung der früheren Entwicklung zwar geringer, bleibt aber immer noch eindeutig positiv: Selbst wenn nur ähnlich expansive Betriebe ausgewählt werden, hat sich die Beschäftigung nach der Förderung in den geförderten Betriebe um 8,7 Prozentpunkte günstiger entwickelt als bei den nicht geförderten (Tabelle 4). Allerdings hatten die geförderten Betriebe

⁶ Im Unterschied zur üblichen Difference- in-Differences-Berechnung wird hier nicht die absolute Zahl der Beschäftigten, sondern ihre Veränderungsrate als Zielvariable eingesetzt.

bereits vor der Förderung einen Wachstumsvorsprung von +2,4 Prozentpunkten. Reduziert um diesen, als Wirkung von nicht beobachtbaren Einflüssen interpretierbaren, Wachstumseffekt verbleibt ein Förder-effekt von durchschnittlich +6,3 Prozentpunkten.

Fazit

Das Ergebnis der Analysen ist eindeutig: Die geförderten Betriebe entwickeln sich wesentlich dynamischer als die nicht geförderten. Dieser Befund deckt sich mit den Erfahrungen aus früheren Evaluierungen, die ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen der Investitionsförderung und den regionalpolitischen Zielen der GRW herausgefunden haben, allerdings auf der Basis weniger verlässlicher Untersuchungsmethoden und Datengrundlagen.

Der in seiner Deutlichkeit etwas überraschende Wachstumsvorsprung legt die Frage nahe, auf welche Weise die Wirkung der Förderung zustande kommt. Vieles spricht dafür, dass die unmittelbare Verknüpfung von Förderung und Investition ein wichtiges Bindeglied für den Erfolg der Förderung bedeutet. Investitionen werden mit der Absicht durchgeführt, durch zusätzlichen Kapitaleinsatz die Produktionsmöglichkeiten und damit letztendlich die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Da sich die Förderung auf investierende Betriebe beschränkt, findet somit faktisch eine Selektion von Betrieben statt, die sich um eine Verstärkung ihrer Marktposition bemühen.

Die Selektion geht allerdings noch darüber hinaus: Der Bedarf an Kapital, der durch die Investitionen gedeckt werden soll, entsteht meistens in der Folge von Expansionen, so dass investierende Betriebe häufig schon vor dem Zeitpunkt der Investitionen besonders gewachsen sind. Durch den Zuschuss zu einer Investition werden folglich expansive Betriebe bevorzugt, was durch die Studie bestätigt wird: Die geförderten Betriebe haben sich in den Jahren vor ihrer Förderung überdurchschnittlich günstig entwickelt.

Um die Verzerrung durch eine bevorzugte Auswahl expansiver Betriebe auszuschalten, wurde im letzten Untersuchungsschritt zusätzlich noch die frühere Beschäftigungsveränderung als Kriterium bei der Auswahl der nicht geförderten Referenzbetriebe berücksichtigt. Trotzdem ändert sich an dem Wachstumsvorsprung der geförderten Betriebe nur wenig: Obgleich beide Gruppen von Betrieben vor dem Zeitpunkt der Förderung ungefähr gleich expansiv waren (und sich damit von den übrigen Betrieben erheblich unterscheiden), haben sich die geförderten Betriebe nach der Förderung wesentlich günstiger entwickelt.

Kurz zusammengefasst lässt die Studie erstens den Schluss zu, dass die öffentlichen Mittel die (im Sinne der Regionalpolitik) richtigen Betriebe erreichen: Gefördert werden vor allem expansive Betriebe, die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Zweitens werden die geförderten Betriebe durch den Investitionszuschuss offenkundig in die Lage versetzt, ihre Expansion überdurchschnittlich lange fortzusetzen.

JEL Classification:
C14, O14, R11, R58

Keywords:
Regional policy,
Firm subsidies,
Impact analysis,
Evaluation,
Statistical matching



Prof. Dr. Franz-Josef Bade,
Lehrstuhl Volkswirtschaft,
an der Technischen
Universität Dortmund

Acht Fragen an Franz-Josef Bade

„Jeder investierte Euro bringt ein Mehrfaches an Wirtschaftskraft“

Seit mittlerweile mehr als 40 Jahren gibt es in Deutschland das Bundes-

Länderprogramm GRW, das steht für „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Mit Fördermitteln werden daraus Unternehmen in strukturschwachen Regionen unterstützt. Herr Professor Bade, wie erfolgreich ist das Instrument?

Gemessen am Umfang der eingesetzten Mittel und ihrem Ergebnis ist das Programm unbestreitbar erfolgreich. Das Instrument wird ja diskretionär vergeben. Das heißt: Die Betriebe stellen einen Antrag, und dann wird geprüft, ob die Investition sinnvoll ist. Und offenbar ist es den Bewilligungsstellen durch diesen Auswahlprozess gelungen, die richtigen und wachstumskräftigen Betriebe zu erreichen. Wenn man sich aber die noch immer vorhandenen regionalen Unterschiede in der Wirtschaftskraft ansieht, reicht es noch nicht aus.

Welche Art von Unternehmen profitieren besonders von diesem Programm?

Das sind insbesondere Industrie und unternehmensbezogene Dienstleistungen. Unter denen sind es vor allem kleinere Betriebe mit einem relativ hohen Forschungs- und Qualifikationsanteil. Das liegt möglicherweise an diesem Selektionsprozess. Gerade diese Betriebe sind in der Lage, solche Anträge zu stellen und werden entsprechend ausgewählt.

Nun werden auf diese Weise lediglich Unternehmen gefördert, die investieren. Hat sich diese Beschränkung bewährt?

Ja, das hat sich in doppelter Hinsicht bewährt. Erstens müssen Unternehmen für einen Zuschuss in diesem Programm einen eigenen Beitrag leisten. Sie müssen also vom wirtschaftlichen Sinn ihrer Investition überzeugt sein. Zweitens erzielen Investitionen ja ihren Ertrag erst in der Zukunft. Unternehmen, die investieren, sind demnach von ihrer Zukunft überzeugt und in der Regel expansiv eingestellt.

Wie fällt die Beschäftigungsbilanz aus?

Die Bilanz der geförderten Unternehmen ist durchaus positiv. Da sieht es besser aus als in den nicht geför-

derden Firmen. Das reicht aber für den Abbau der regionalen Unterschiede in der Wirtschaftskraft noch nicht aus.

Sie haben auch die Unterschiede im Wachstum der geförderten Betriebe zwischen den einzelnen Regionen untersucht. Zu welchem Ergebnis sind Sie dabei gekommen?

Erfolgreich waren insbesondere die Betriebe in Ostdeutschland. Sie haben die höchsten Wachstumsraten unter allen geförderten Unternehmen erzielt. Und: im Vergleich zu den nicht geförderten Firmen expandieren sie auch besonders. Die nicht geförderten Betriebe haben sich dort eher unterdurchschnittlich entwickelt.

Gibt es eine Erklärung dafür, dass gerade Ostdeutschland hier besonders gut abschneidet?

In Ostdeutschland gibt es insgesamt weniger Betriebe, die expansiv eingestellt sind. Und die konnten mit diesem Investitionszuschuss gut erreicht werden. In Westdeutschland ist eben möglicherweise dieser Zuschuss aufgrund der besseren Standortbedingungen nicht immer notwendig.

»

Die Bilanz
der geförderten
Unternehmen ist
durchaus positiv.

«

Allein zwischen 1991 und 2008 haben Bund und Länder fast 40 Milliarden Euro für die GRW ausgegeben. Sind solche Finanzspritzen für die Wirtschaft in Ihren Augen heute noch zeitgemäß?

Ja, die sind sicher noch zeitgemäß. Die GRW ist offensichtlich eine sehr effiziente Förderung. Jeder investierte Euro bringt ein Mehrfaches an Wirtschaftskraft hervor. Das kann man von anderen Subventionen im Wirtschaftsbereich nicht unbedingt sagen. Zumindest ist es nicht belegt.

Empfehlen Sie, dieses Programm fortzusetzen?

Ja, unbedingt. Es ist nötig. Denn die regionalen Unterschiede haben sich teilweise, auch zwischen Ost und West, noch verstärkt. Auf der anderen Seite handelt es sich um ein effizientes Instrument. Was soll man sonst an dieser Stelle alternativ machen?

Das Gespräch führte
Karsten Zummack.
Das vollständige
Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de/interview

Insolvenzordnung: Möglichkeit des Neustarts erleichtert Unternehmensgründungen

Seit 1999 die Insolvenzordnung eingeführt wurde, können sich Privatpersonen, die sich überschuldet haben, in einem Insolvenzverfahren entschulden. Dafür muss der private Schuldner zunächst die sechsjährige Wohlverhaltensphase durchlaufen, während derer sein Einkommen oberhalb einer Pfändungsgrenze an die Gläubiger abgeführt wird. Nach dieser Phase werden die Restschulden erlassen. Da in Einzelunternehmen und Personengesellschaften die Eigentümer persönlich für die Unternehmensschulden haften, ist die Insolvenzordnung mit der Möglichkeit der Restschuldbefreiung besonders auch für Selbständige wichtig. Die Bundesregierung plant derzeit eine Reform der Insolvenzordnung und will insbesondere die Dauer der Wohlverhaltensphase auf drei Jahre halbieren. Dies könnte Unternehmensgründungen in Deutschland attraktiver machen.

Eine aktuelle empirische Studie des DIW Berlin zeigt, dass seit der Einführung der Insolvenzordnung 1999 mit der Möglichkeit der Restschuldbefreiung für Privatpersonen insbesondere weniger vermögende Menschen verstärkt den Schritt in die Selbständigkeit wagen.¹ Vor 1999 fehlte die Möglichkeit der Privatinsolvenz, und überschuldete Personen mussten ihre Schulden von ihrem Einkommen vollständig abbezahlen. Vielfach konnten sie sich bis zum Lebensende nicht entschulden. Weil die oftmals beträchtlichen Unternehmensschulden im Fall von Personenunternehmen rechtlich gleichbedeutend mit privaten Schulden der Eigentümer sind, hatten insbesondere gescheiterte Selbständige häufig eine nicht zu bewältigende Schuldenlast zu tragen. Die Insolvenzordnung von 1999 wirkt nun wie eine staatliche Versicherung, die das Risiko der Selbständigkeit begrenzt, da im Falle eines Scheiterns der Unternehmung nach der Wohlverhaltensphase die Restschulden erlassen werden. Dies ermöglicht den Betroffenen einen Neustart, zum Beispiel durch die Gründung eines neuen Unternehmens.

Frank Fossen
ffossen@diw.de

Trotz dieses für potentielle Selbständige attraktiven Versicherungseffekts ist es aus theoretischer Sicht zunächst nicht eindeutig, ob eine schuldnerfreundliche Insolvenzordnung – wie die 1999 eingeführte – die Selbständigkeit tatsächlich befördert. Wie jede Versicherung gibt es auch diese nicht umsonst. Den Preis müssen Unternehmer über höhere Kreditzinsen oder eine schlechtere Verfügbarkeit von Krediten bezahlen. Die Insolvenzordnung überträgt Risiko von den Schuldnern auf die Kreditgeber, also normalerweise die Banken, die befürchten müssen, im Insolvenzfall des Schuldners aufgrund der Restschuldbefreiung weniger Geld zurück zu erhalten. Dafür fordern sie höhere Zinsen als Risikoprämie,

¹ Fossen, F.: Personal bankruptcy law, wealth, and entrepreneurship – Theory and evidence from the introduction of a fresh start. DIW Discussion Paper, 1100, Berlin 2011.

geben kleinere Kredite als gewünscht, oder verweigern einen angeforderten Kredit ganz. Da Unternehmer auf Kredite angewiesen sind, könnte dieser Zinseffekt die Selbständigkeit erschweren.

Gründer sollen unterstützt werden

Aufgrund der beschriebenen Versicherungs- und Zinseffekte ist die Ausgestaltung der Insolvenzordnung – neben vielen anderen Faktoren – relevant für die Entscheidung eines potentiellen Gründers, sich selbständig zu machen. Die derzeitige Bundesregierung, wie auch schon ihre Vorgängerinnen, hat sich zum Ziel gesetzt, kleine und mittlere Unternehmen im Allgemeinen und Unternehmensgründungen im Speziellen zu fördern. Ein aktives Gründungsgeschehen verspricht Innovationen, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und nicht zuletzt neue Arbeitsplätze. Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die schwarz-gelbe Koalition im Koalitionsvertrag vereinbart, dass eine Reform der Insolvenzordnung in Angriff genommen werden soll; Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger führt aus, „dass die Reform des Insolvenzrechts das wichtigste Vorhaben im Wirtschaftsrecht ist“.² In finanzielle Schwierigkeiten geratene Unternehmen sollen sich leichter sanieren können, und insolventen Privatpersonen – insbesondere Selbstständigen – soll ein Neustart erleichtert werden. Konkret schlägt die Ministerin vor, die Wohlverhaltensphase von derzeit sechs auf drei Jahre zu halbieren.

Für Vermögende ist die Ausgestaltung der Insolvenzordnung weniger wichtig als für weniger vermögende Menschen. Einerseits riskieren Reiche immer noch, ihr Vermögen zu verlieren, wenn sie ein Unternehmen gründen und dieses scheitert – dieses Risiko nimmt ihnen die Insolvenzordnung nicht ab. Andererseits sind Vermögende auch weniger betroffen von höheren Kreditzinsen, weil sie unabhängiger von externer Finanzierung agieren können. Aus der Literatur ist bekannt, dass Vermögende sich mit größerer Wahrscheinlichkeit selbständig machen, da Kreditbeschränkungen weniger Vermögenden eine Unternehmensgründung grundsätzlich erschweren können. Die beschriebenen Effekte werden in der eingangs erwähnten DIW-Studie anhand eines theoretischen Modells verdeutlicht.

Weil die Versicherungs- und Zinseffekte in entgegengesetzte Richtungen wirken, ist es eine empirische Frage, ob eine für Schuldner großzügigere Insolvenzordnung die Selbständigkeit insgesamt befördert oder hemmt. Die neue Studie nutzt die Einführung der Insolvenzordnung 1999 in Deutschland als natürliches Experiment. Es wird untersucht, ob weniger Vermögende, also die hauptsächlich von der Reform Betroffenen, nach 1999 verstärkt den Schritt in die Selbständigkeit wagten, relativ zum Gründungsverhalten der Vermögenden. Dabei werden weitere für die potentiellen Selbständigen relevante Faktoren wie Alter, Geschlecht, Bildung, Arbeitserfahrung, familiäre Situation etc. berücksichtigt. In den Zeiträumen vor und nach der Reform haben sich die Gründungstrends der Reichen nicht von denen der Ärmern unterschieden, wie die Untersuchung bestätigt. Wenn nun also eine relative Verhaltensänderung zum Zeitpunkt der Reform gemessen wird, kann diese plausibel auf die Gesetzesänderung zurückgeführt werden.

Als Datengrundlage der Studie dient das Sozio-oekonomische Panel, eine seit 1984 durchgeführte repräsentative Befragung von zurzeit über 20 000 Menschen in rund 11 000 Haushalten in Deutschland. Jedes Jahr werden die gleichen Personen befragt, unter anderem zu ihrer beruflichen Aktivität, ihrem Einkommen und ihren Einkommensquellen, ihrer Bildung und vielen weiteren zentralen Lebensbereichen. Aufgrund der wiederholten Befragungen können Eintritte in die Selbständigkeit sowie Austritte nachverfolgt werden. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf den Zeitraum von 1993 bis 2004, also je sechs Jahre vor und nach Einführung der Insolvenzordnung. Die verwendeten Daten ermöglichen eine Schätzung des individuellen Privatvermögens in jedem Beobachtungsjahr durch verschiedene jährlich wiederholte Fragen zu Kapitaleinkünften, Vermietungseinkünften und Merkmalen von selbstgenutztem Wohneigentum in Verbindung mit einem detaillierten Fragebogen zur privaten Vermögensbilanz im Jahr 2002.

Versicherungseffekt überwiegt Zinseffekt

Die Analyse ergibt zunächst, dass es vor der Einführung der Insolvenzordnung 1999 wie erwartet einen positiven Zusammenhang zwischen dem individuellen Vermögen und der Wahrscheinlichkeit gab, sich selbständig zu machen. Dieser positive Zusammenhang schwächt sich zum Zeitpunkt der Reform 1999 deutlich ab, und diese Veränderung ist statistisch signifikant.³ Dies deutet darauf hin, dass die

² Rede der Bundesministerin der Justiz Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB beim 7. Deutschen Insolvenzrechtstag der AG Insolvenzrecht im Dt. Anwaltverein am 17.3.10 in Berlin, http://www.bmj.bund.de/enid/6ddcc6ea0a3bc21ff5c72555b9ac461d,016098706d635f6964092d0936363035093a0979656172092d0932303130093a096d6f6e7468092d093033093a095f7472636964092d0936363035/Reden/Sabine_Leutheusser-Schnarrenberger_1mt.html, abgerufen am 01.12.10.

³ Der Schätzansatz ist eine Variante der aus der Evaluationsliteratur bekannten Differenzen-von-Differenzen-Methode. Die Wahrscheinlichkeiten von Übergängen in die Selbständigkeit hinein und aus ihr heraus werden durch Verweildauermodelle abgebildet, die mittels nichtlinearer Regressionsmethoden geschätzt werden.

Selbständigkeit durch die Insolvenzordnung mit der Möglichkeit des Neustarts für weniger Vermögende attraktiver wurde. Anknüpfend an die theoretische Vorüberlegung lässt der Befund den Schluss zu, dass der Versicherungseffekt der Insolvenzordnung den Zinseffekt überwiegt und somit die Selbständigkeit insgesamt befördert. Auch der positive Zusammenhang zwischen Vermögen und der Wahrscheinlichkeit, selbständig zu sein, nimmt seit der Reform ab, was den relativ erhöhten Eintrittsraten der weniger Vermögenden entspricht. Die Datenanalyse zeigt weiterhin, dass es zur Zeit der Einführung der Insolvenzordnung keine Änderung der Austrittsrate aus der Selbständigkeit gab. Es scheint also keine unmittelbaren Auswirkungen der Insolvenzordnung auf die Überlebensdauer und somit den Erfolg der Unternehmungen zu geben.

Die vorliegende Studie für Deutschland zeigt zusammengefasst, dass die Insolvenzordnung 1999 die Selbständigkeit attraktiver gemacht hat. Gemeinsam mit weiteren Studien aus anderen Ländern verfestigt sich zunehmend das Bild, dass ein schuldnerfreundlicheres Insolvenzrecht die Selbständigkeit fördert. In vielen Bundesstaaten der USA beispielsweise dürfen Privatpersonen, die Insolvenz nach den Regeln des amerikanischen „Chapter 7“ anmelden, ihr selbstgenutztes Wohneigentum bis zu einem festgelegten Gegenwert behalten. Eine Studie der Ökonomen Wei Fan und Michelle White zeigt, dass in Bundesstaaten mit großzügigen Ausnahmeregelungen für Wohneigentum mehr Menschen ein Unternehmen besitzen als in anderen.⁴ John Armour und Douglas Cumming untersuchen den Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des Insolvenzrechts für Privatpersonen in verschiedenen OECD-Ländern und der

Selbständigenquote und bestätigen, dass schuldnerfreundlichere Regelungen den Anteil der Selbständigen an der Erwerbsbevölkerung erhöhen.⁵

Fazit

Ein Insolvenzrecht, das überschuldeten Privatpersonen durch eine Restschuldbefreiung einen Neustart ermöglicht, ist besonders auch für Selbständige relevant, da die Eigentümer persönlich für die Schulden von Personenunternehmen haften. Theoretisch ist es zunächst unklar, ob eine solche schuldnerfreundliche Insolvenzordnung die Selbständigkeit attraktiver macht. Einerseits wirkt sie wie eine staatliche Versicherung, die den Schaden des Schuldners im Insolvenzfall abmildert und somit das Risiko der Selbständigkeit begrenzt. Andererseits können Banken das durch die Restschuldbefreiung auf sie abgewälzte Risiko durch höhere Kreditzinsen oder eingeschränkte Kreditvergabe kompensieren, was die Selbständigkeit erschwert. Die 1999 eingeführte Insolvenzordnung ermöglichte in Deutschland erstmals eine Restschuldbefreiung für Privatpersonen nach einer sechsjährigen Wohlverhaltensphase. Eine aktuelle empirische Analyse ergibt, dass die Einführung der Insolvenzordnung dazu geführt hat, dass insbesondere weniger vermögende Menschen vermehrt den Schritt in die Selbständigkeit wagen. Der Versicherungseffekt der Insolvenzordnung überwiegt also den Zinseffekt. Zusammen mit Studien, die für andere Länder vorliegen, spricht dies dafür, dass eine weitere Erleichterung für Schuldner die Selbständigkeit in Deutschland attraktiver machen würde. Für das Ziel, die Gründungsaktivität zu unterstützen, ist die von der Bundesregierung diskutierte Verringerung der Wohlverhaltensphase auf drei Jahre daher vielversprechend.

JEL Classification:
K35, G33, L26

Keywords:
German Insolvency Code,
Entrepreneurship

⁴ Fan, W., White, M.J.: Personal bankruptcy and the level of entrepreneurial activity. *Journal of Law and Economics*, 46 (2), 2003, 543–567.

⁵ Armour, J., Cumming, D.: Bankruptcy law and entrepreneurship. *American Law and Economics Review*, 10 (2), 2008, 303–350.

Martin Kahanec, Anzelika Zaiceva, Klaus F. Zimmermann

Ethnic Minorities in the European Union: An Overview

This paper sheds light on the labor market situation of ethnic minorities in the European Union. Facing a serious measurement challenge and lacking adequate data, we apply several measures of ethnicity and examine various data sources as well as secondary evidence. We find significant gaps between ethnic minority and majority populations in terms of labor market outcomes. In particular, ethnic minorities appear to face disproportional difficulties in finding a job. Although experience in the host country improves the status of immigrant minorities, we do not find any clear assimilation of further immigrant generations. Roma people seem to face particularly grave integration barriers in European labor markets.

Discussion Paper Nr. 1090

December 2010

Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann

A Policy Agenda for Diversity and Minority Integration

The social and labor market integration of ethnic minorities in the EU is still a major political, societal and economic challenge. Based on evidence presented in Kahanec and Zimmermann (2011), this policy paper proposes an agenda for diversity and minority integration in the European labor markets. Policies to foster the labor market and social integration of ethnic majorities can work. But they need to involve all stakeholders, including all levels of government, public and private sectors, as well as civil society organizations, combine general and targeted action in a balanced, complementary and reinforcing way, respond to the needs of the affected groups and provide open access to people from diverse ethnic backgrounds, and be persistent and allow for time to become effective. Identification and transfer of good practices is essential.

Discussion Paper Nr. 1091

December 2010

Ulf Rinne, Simone Schüller, Klaus F. Zimmermann

Ethnische Vielfalt und Arbeitsmarkterfolg

Das ökonomische Potenzial ethnischer und kultureller Vielfalt wird häufig verkannt. Die Ergebnisse neuerer Studien, die in diesem Beitrag zusammengefasst werden, zeigen jedoch, dass sich „weiche“ Faktoren wie etwa Einstellungen, Wahrnehmungen und Identitäten, hier insbesondere ethnische Identitäten, wesentlich auf ökonomische Ergebnisse auswirken können. Dies geht sowohl aus Analysen des Prozesses kultureller Integration in einer generationenübergreifenden Perspektive als auch aus Untersuchungen der Arbeitsplatzsuche und der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt hervor. Eine Volkswirtschaft kann sich durch eine geeignete Beachtung und Einbeziehung multi-ethnischer Faktoren ökonomisch besser stellen. Kulturelle und ethnische Assimilation von Zuwanderern ist deshalb keine alleinige oder dominante Strategie der ökonomisch erfolgreichen Einbindung in die Aufnahmegesellschaft. Neben einer besseren Aktivierung der Integrationspotenziale bei Personen mit Migrationshintergrund ist auch eine kulturelle oder ethnische Öffnung der Einheimischen sinnvoll.

Discussion Paper Nr. 1092

Dezember 2010

Veröffentlichungen des DIW Berlin

Tilman Brück, Fernanda Llussá, José Tavares

Perceptions, Expectations, and Entrepreneurship: The Role of Extreme Events

We provide, for the first time, comparative evidence of the impact of various types of extreme events – natural disasters, terrorism, and violent conflicts – on the perceptions of entrepreneurs concerning some key entrepreneurial issues – such as fear of failure in starting a business venture, whether individuals expect that good opportunities are likely to emerge in the next six months, and the expected level of competition stemming from creating new ventures. The occurrence of extreme events is likely to be exogenous to the perceptions affecting it so that we can identify a causal link from events to entrepreneurs and their perceptions. Using individual-level data from 43 countries from the period 2002 to 2005, we find that neither indicator of the intensity of extreme events has a significant impact on entrepreneurial activity, when country characteristics are not controlled for. Once invariant country characteristics are taken into account, we find that Terrorist Attacks have a positive and significant impact on business creation, Natural Disasters have a positive and negative impact on entrepreneurial activity, and Violent Conflict has no significant effect. These results are consistent with differential impacts of extreme events on perception variables such as Fear of Failure, Expected Business Opportunities, and Expected Level of Competition. Our results suggest that extreme events, while costly at the aggregate level, may induce a positive response in terms of entrepreneurial activity in specific circumstances. There is hence scope for entrepreneurs, and policies supporting them, to create growth from the ruins of extreme events.

Discussion Paper Nr. 1093

December 2010

Nataliya Barasinska, Dorothea Schäfer

Does Gender Affect Funding Success at the Peer-to-Peer Credit Markets?: Evidence from the Largest German Lending Platform

Studies of peer-to-peer lending in the USA find that female borrowers have better chances of getting funds than males. Is differential treatment of borrowers of different sexes a common feature of peer-to-peer lending markets or is it subject to specific business models, ways of fixing loan contracts and even national financial systems? We aim at answering this question by providing evidence on loan procurement at the largest German peer-to-peer lending platform Smava.de. Our results show that gender does not affect individual borrower's chances of funding success on this platform, ceteris paribus. Hence, gender discrimination seems to be a platform-specific phenomenon rather than a common attribute of this innovative form of credit markets.

Discussion Paper Nr. 1094

December 2010

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Alexander Kritikos
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt
Renate Bogdanovic

Lektorat

Daniel Kemptner
Dr. Anna Lejpras

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805-19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,- (jeweils inkl.
Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch
auszugsweise – nur mit Quellenangabe und
unter Zusage eines Belegexemplars an
die Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf 100 Prozent Recyclingpapier



Renteneintritt muss flexibler gestaltet werden

von Klaus F. Zimmermann*

Seit vielen Jahren vertrete ich die Auffassung, dass sich das Renteneintrittsalter in Deutschland langfristig auf 70 Jahre zubewegen muss. Wenn der Arbeitsmarkt mitspielt, und davon ist wegen des sich abzeichnenden Fachkräftemangels aufgrund der demographischen Entwicklung auszugehen, dann ist dies der humanste Lösungsansatz für die anstehenden Herausforderungen. Da Zuwanderung das Problem nur temporär mildern kann, wären Renten- oder Leistungskürzungen die unvermeidbare Folge. Versorgungsmängel oder Altersarmut sind aber keine guten Perspektiven.

Nun ist in Deutschland bereits die Einführung der Rente mit 67 heftig umstritten. Es wird sogar schon ihre mögliche Rücknahme diskutiert. Dies widerspricht dem europäischen Trend, da auch die Europäische Kommission die Ausweitung des Renteneintritts auf 70 zum europaweiten Ziel erklärt hat. Jetzt prescht auch Dänemark, einer der skandinavischen Sozialstaaten, mit Plänen über die Einführung einer Rente mit 74 vor. Dies ergäbe sich aus Überlegungen, das Rentenalter an die durchschnittliche Lebenserwartung zu koppeln.

Vor dem Hintergrund solcher möglicher Realitäten kommt es darauf an, neue gesellschaftspolitische Flexibilitäten zu etablieren. Entscheidend ist dabei, dass sich der Arbeitsmarkt für Menschen über 60 Jahre kreativ entwickeln kann. Wichtig dabei ist ein Miteinander aus Voll- und Teilzeitbe-

schäftigungen, zwischen denen die Arbeitnehmer wählen können.

Deshalb sind die Überlegungen der Bundesregierung, den Renteneinstieg flexibler zu gestalten und die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand deutlich zu verbessern, nachhaltig zu unterstützen. Der Kern eines neuen Regierungsvorschlages ist, einen höheren Hinzuverdienst für junge Rentner zu ermöglichen. Bei einem Renteneintritt vor dem 65. Lebensjahr darf ein lukrativer Nebenjob angenommen werden. Mit der Rente und dem weiteren Zuverdienst soll maximal das letzte Bruttogehalt erreicht werden dürfen. Dies ermöglicht neue Spielräume für einen flexiblen Übergang von voller Erwerbstätigkeit in einen vollen Rentnerstatus, den viele Menschen wollen, und den sie so flexibler gestalten könnten.

Die bisherigen starren Regelungen müssen überprüft werden. Es ist grundsätzlich richtig, den Erwerbstätigen mehr Spielraum bei der zeitlichen Gestaltung ihres Arbeitslebens zu geben und zugleich die Möglichkeiten für längeres Arbeiten attraktiver zu gestalten. Dies trägt den arbeitsmarktpolitischen Bedingungen einer älter werdenden Gesellschaft Rechnung und kann zudem Altersarmut vorbeugen. Wenn wir Ältere länger in Beschäftigung bringen wollen, brauchen wir dazu einen gesetzlichen Rahmen, der mehr den individuellen Bedingungen des Einzelnen entgegenkommt.

* Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).