

IZA DP No. 3114

**Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose:
Chancen und Risiken**

Marco Caliendo
Alexander S. Kritikos

October 2007

Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken

Marco Caliendo

IZA and IAB Nuremberg

Alexander S. Kritikos

European University Viadrina

Discussion Paper No. 3114
October 2007

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-180
E-mail: iza@iza.org

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

ABSTRACT

Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken*

Support schemes for unemployed aiming for self-employment have been recently reformed several times. In 2003, the “start-up subsidy” was added to the existing “bridging allowance”. In 2006 both instruments were merged to the “Gründungszuschuss”. Since the bridging allowance has been evaluated as effective and efficient and the start-up subsidy reached new target groups, the latest reform shows several shortcomings. The design of the Gründungszuschuss is suboptimal, leading to efficiency losses if its participants act rational. It will also be less effective when compared to the two old programs. Overall, the recent dynamic development of new businesses will slow down more than necessary.

JEL Classification: J68, M13

Keywords: start-up subsidies, active labour market policy, unemployment

Corresponding author:

Alexander S. Kritikos
Europa Universität Viadrina
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
Große Scharrnstr. 59
15230 Frankfurt (Oder)
Germany
E-mail: kritikos@euv-frankfurt-o.de

* Die Autoren danken Werner Eichhorst für hilfreiche Kommentare und Andreas Lutz für wertvolle Informationen zur Ausgestaltung des Gründungszuschuss.

I. Einleitung

In der deutschen Erwerbslandschaft hat in den letzten 15 Jahren ein erheblicher Wandel stattgefunden. Im Jahr 1991 wurden in Deutschland erstmalig mehr als 3 Millionen Selbständige gezählt. Im Jahr 2005 überstieg die Zahl der Selbständigen die 4 Millionen Grenze (siehe Piorkowsky, 2006). In diesem Zeitraum hat sich vor allem die Zahl der Gründungen aus Arbeitslosigkeit beträchtlich erhöht. Wies die Bundesagentur für Arbeit 1991 nur 13.000 geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit aus, die zu diesem Zeitpunkt noch ausschließlich mit dem Überbrückungsgeld (ÜG) unterstützt wurden, so waren es 2005 rund 250.000 Personen, die zur Überbrückung der Startphase ihrer Selbständigkeit - in der häufig noch kein ausreichendes Einkommen generiert werden kann - entweder Überbrückungsgeld oder den im Jahr 2003 neu hinzugekommenen Existenzgründungszuschuss (ExGZ) erhielten. Dementsprechend ist der Anteil der geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit an allen Gründungen von etwas mehr als 2% im Jahr 1991 auf nahezu 50% im Jahr 2005 angestiegen. Die gestiegene Bedeutung der Gründungsförderung für Arbeitslose im arbeitsmarktpolitischen Kanon wird auch durch Ausgaben von mehr als 3 Milliarden Euro – dies entspricht etwa einem Fünftel der Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – im Jahr 2005 deutlich.

Angesichts dieses überproportionalen Anstiegs zuvor arbeitsloser Gründer im gesamten Gründungsgeschehen liegt die Vermutung nahe, dass die konstante Erhöhung der Zahl der Selbständigen zu einem Teil auf ebendiese Gründer aus Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Gleichzeitig wurden und werden Gründungen aus Arbeitslosigkeit häufig von Skepsis begleitet. Häufig wird gefragt, inwieweit Gründungen von zuvor arbeitslosen Personen nachhaltig sein können, welche zusätzlichen Beschäftigungseffekte von ihnen ausgehen, inwieweit der Einsatz solcher Förderinstrumente denn notwendig, effektiv und effizient sei und wie sich die gesamte Gründungsdynamik durch den Einsatz dieser Förderinstrumente verändert.

Nachdem im Zuge der Hartz-Reformen³ im Jahr 2003 die Gründungsförderung für Arbeitslose mit Einführung des Existenzgründungszuschusses bereits einmal einschneidend verändert wurde, erfolgte im Sommer 2006 – vor dem Hintergrund steigender Zahlen geförderter Gründungen aus Arbeitslosigkeit – eine weitere maßgebliche Reform der Gründungsförderung. Die Vergabe des über zwanzig Jahre hinweg stetig weiter entwickelten Überbrückungsgeldes sowie des für dreieinhalb Jahre zusätzlich hinzugekommenen Existenzgründungszuschusses wurde eingestellt und ein Nachfolgeprogramm – der Gründungszuschuss – wurde gestartet.

Zentrales Ziel dieses Papier ist es, die Ausgestaltung des neuen Gründungszuschuss vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Hinblick auf Effektivität und Effizienz der alten Förderinstrumente zu analysieren. Dazu geben wir in Kapitel 2 einen vergleichenden Überblick über

³ Für einen Überblick siehe Wunderlich (2004).

die Förderkonditionen von ÜG, ExGZ und Gründungszuschuss. In Kapitel 3 stellen wir kurzfristig zentrale Ergebnisse zur Effektivität und Effizienz von ÜG und ExGZ vor, die uns für die weitere Bewertung des neuen Instruments zentral erscheinen. Darauf aufbauend werden in Kapitel 4 die wichtigsten zu erwartenden Effekte des Gründungszuschuss beleuchtet, wonach dieses Instrument vor allem aufgrund der ungünstigen Ausgestaltung der eingeführten Transferenzugsraten insbesondere im Vergleich zum ÜG sowohl weniger effektiv als auch weniger effizient sein wird, wenn sich seine Nutzer rational verhalten. Kapitel 5 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und macht Vorschläge zur Weiterentwicklung des neuen Instruments.

II. Förderkonditionen von ÜG, ExGZ und Gründungszuschuss

Um die zu erwartenden Effekte für den neuen Gründungszuschuss ableiten zu können, seien zunächst die relevanten Zugangsvoraussetzungen und Förderkonditionen der beiden „alten“ Instrumente im Vergleich zum neuen Gründungszuschuss dargestellt.⁴ Die wichtigsten Zugangsvoraussetzungen für das ÜG und den ExGZ waren erstens der Anspruch auf bzw. der Bezug von Lohnersatzleistungen. Die zweite Voraussetzung war für das ÜG von Anbeginn seiner Existenz und für den ExGZ ab dem 1.11.2004 die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle (etwa einer Industrie- und Handelskammer oder eines Steuerberaters), die auf Basis eines vom potentiellen Gründer zu erstellenden Businessplans die Tragfähigkeit seines Vorhabens bescheinigte. Gefördert wurden drittens nur Gründungen im Haupterwerb. Waren diese Voraussetzungen erfüllt, hatte der Antragsteller (seit dem 1.1.2004) einen Rechtsanspruch auf die Förderung mit ÜG oder ExGZ.

Folgende weitere Merkmale sind für die Analyse von Bedeutung: 1) Die geförderte Person verließ mit Beginn der Förderung den Status „arbeitslos“ und galt als selbständig tätige Person. 2) Für den Erhalt von ÜG oder ExGZ musste kein Anspruch auf Arbeitslosengeld abgegeben werden. Die „Transferenzugsrate“ betrug somit Null und ÜG sowie ExGZ waren Leistungen, die ohne den Verzicht auf Ansprüche auf Arbeitslosengeld beantragt werden konnten. 3) Restansprüche auf Arbeitslosengeld blieben ab dem Tag der Gründung für 4 Jahre erhalten. Scheiterte eine selbständige Tätigkeit, so konnte die Person innerhalb dieses Zeitraums die Restansprüche geltend machen. 4) Anspruch auf ÜG und ExGZ bestanden für den vollen Zeitraum des Anspruchs auf Arbeitslosengeld – also ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit bis zum Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.⁵ 5) Der Zugang zu ÜG und ExGZ war an keine weitere Verpflichtung – wie etwa eine unternehmerische Beratung - geknüpft.⁶

⁴ Vor allem das ÜG, das über 20 Jahre hinweg vergeben wurde, weist einige erhebliche Änderungen in den Zugangsvoraussetzungen in diesem Zeitraum aus. Für einen Überblick über die Änderungen siehe etwa Wießner (2001), Kapitel 3.

⁵ In dieser Hinsicht gab es zum Jahreswechsel 2004/2005 eine wesentliche Änderung. Mit Einführung des neuen SGB II konnten ab 2005 nur noch Personen aus dem Rechtskreis SGB III am ÜG und ExGZ teilnehmen, also Personen die im Allgemeinen für 12 Monate Anspruch auf das dann so genannte Arbeitslosengeld I hatten. Für

Die Förderdauer betrug dann bei der Förderung mit ÜG sechs Monate, wobei die Förderhöhe des ÜG der Anspruchshöhe auf Arbeitslosengeld zuzüglich eines pauschalierten Sozialversicherungsbeitrages (etwa 70%) entsprach und steuerfrei war. Für ihre soziale Absicherung waren die neuen Selbständigen selbst verantwortlich. Hatte sich eine Person für den ExGZ entschieden (eine parallele Förderung mit ÜG und ExGZ war nicht erlaubt), so betrug seine Förderdauer bis zu 3 Jahre, wobei die jeweilige Bewilligungsdauer jedoch auf ein Jahr begrenzt war. Die Förderhöhe war im ersten Jahr auf 600 Euro pro Monat fixiert. Lag das zu erwartende Jahreseinkommen im Vorjahr unter 25.000 Euro, so konnte in den zwei Folgejahren eine Verlängerung der Förderung beantragt werden, mit fixen monatlichen Unterstützungen von 360 Euro im zweiten und 240 Euro im dritten Jahr. Die Förderung war in allen drei Jahren steuerfrei. Während der Förderung war die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung verpflichtend vorgeschrieben.

Zu guter Letzt sei herausgestellt, dass prinzipiell der identische Personenkreis Anspruch auf Förderung mit ÜG und ExGZ hatte. Ob der ExGZ oder das ÜG für den Arbeitslosen günstiger war, hing von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung, der steuerlichen Belastung des Haushalts und des erwarteten Arbeitseinkommens ab.⁷

Im Sommer 2006 wurden beide Programme durch den Gründungszuschuss (GZ) ersetzt. Die ersten drei Zugangsvoraussetzungen zum Gründungszuschuss decken sich mit denen des ÜG (*Anspruch* auf Lohnersatzleistungen, Tragfähigkeitsbescheinigung, Gründungen im Haupterwerb). Neu hinzugekommen ist eine vierte Auflage, nämlich der Nachweis ausreichender „Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit“ durch die zu fördernde Person. Bei begründeten Zweifeln an diesen Kenntnissen oder Fähigkeiten kann die Agentur für Arbeit die Teilnahme an Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung von Existenzgründungen verlangen.

Zu den weiteren Voraussetzungen und Merkmalen des GZ: 1) Erneut verlässt die geförderte Person mit Beginn der Förderung den Status „arbeitslos“ und gilt als selbständig tätig. 2) Für den Erhalt des GZ müssen in gleicher Höhe Ansprüche auf Arbeitslosengeld abgegeben werden. Die „Transferentzugsrate“ beträgt somit 100%. Für die Förderdauer von 9 Monaten mit dem GZ muss ein potenzieller Gründer also auf 9 Monate Ansprüche auf Arbeitslosengeld I verzichten. Dies gilt allerdings nicht für alle Personen. Denn es wurde gleichzeitig eine Mindesttransferentzugsrate festgelegt: Personen, die weniger als 9 Monate aber noch mehr als 3 Monate Ansprüche auf Arbeitslosengeld I haben, müssen in Zukunft nur auf die verbliebenen Restansprüche verzichten. Der minimale Verzicht auf Arbeitslosengeld I beträgt 3 Monate. Es ergibt sich somit mit zunehmender Arbeitslosigkeit eine degressive Transferentzugsrate. 3)

gründungswillige Personen aus dem Rechtskreis des SGB II wurde am 1.1.2005 das Einstiegsgeld als Ermessensleistung zur Gründungsförderung eingeführt. Dieses Instrument wird jedoch hier nicht weiter analysiert.

⁶ Weitere Details zu den Förderkonditionen finden sich in den §§57 und 421 1 SGB III.

⁷ Siehe auch Koch und Wießner (2003).

Restansprüche auf Arbeitslosengeld bleiben ab dem Tag der Gründung für 4 Jahre erhalten. Allerdings ist dies neuerdings nur für Personen relevant, die bei Gründung noch mehr als 9 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben. Scheitert eine selbständige Tätigkeit, so können diese Person innerhalb dieses Zeitraums wieder Restansprüche auf Arbeitslosengeld geltend machen. 4) Anspruch auf den Gründungszuschuss besteht ab dem 1. Tag der Arbeitslosigkeit.⁸ Aufgrund der degressiv eingeführten Transferraten endet der Anspruch auf den Gründungszuschuss nun 90 Tage vor Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.⁹ 5) Der Zugang zum GZ kann an eine Pflichtberatung geknüpft werden.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, hat die Gründerperson erneut einen Rechtsanspruch auf die Förderung mit dem Gründungszuschuss. Die Förderung wird in zwei Phasen geleistet: In der ersten Phase erhalten die Gründer für neun Monate einen monatlichen steuerfreien Zuschuss in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes I (ALG-I) zuzüglich 300 € zur sozialen Absicherung. Hinsichtlich der sozialen Absicherung besteht keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, die weitere freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung ist möglich. In der zweiten Phase können für weitere sechs Monate 300 € pro Monat zur sozialen Absicherung geleistet werden, wenn eine intensive Geschäftstätigkeit und hauptberufliche unternehmerische Aktivität nachgewiesen werden.

Grundsätzlich ähnelt der Gründungszuschuss damit sehr viel mehr dem Überbrückungsgeld als dem Existenzgründungszuschuss. Im Vergleich zum letzten Entwicklungsstand des ÜG sind folgende Veränderungen hervorzuheben: i) eine um drei Monate verlängerte Förderdauer, ii) eine um drei Monate verkürzte Antragsmöglichkeit ab Beginn der Arbeitslosigkeit, iii) ein zusätzlicher Beurteilungsspielraum für die Arbeitsagenturen, die weitere Fördervoraussetzungen verlangen können, sowie iv) die Einführung von Transferentzugsraten, die jedoch mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmen. Darüber hinaus kommt v) als einziges Element aus dem ExGZ die Ermessensleistung hinzu, nach Ablauf der ersten Förderphase die Gründer für weitere sechs Monate zur sozialen Absicherung mit einem Fixbetrag von 300 Euro monatlich zu fördern. Vor diesem Hintergrund stellt der Gründungszuschuss gewissermaßen den Versuch dar, die beiden alten Förderinstrumente ÜG und ExGZ zu einem Förderinstrument zusammen zu legen. Diese Zusammenlegung hat eine inhaltliche Komponente, nämlich Vereinigung der beiden Elemente, die bei der jeweiligen Förderung aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit im Vordergrund stand: die Sicherung des Lebensunterhalts in den Anfangsmonaten der Selbständigkeit (beim ÜG) und die soziale Absicherung (beim ExGZ) soll nun mit einem Instrument möglich werden.

⁸ Bei Eigenkündigung erhalten Personen, die sofort in die Selbständigkeit starten wollen, zwar eine Sperrfrist von 3 Monaten. Nach Ablauf dieser Sperrfrist, in der sie bereits gründen können, haben sie jedoch im vollen Umfang von 9 Monaten Zugang zum Gründungszuschuss.

⁹ Nach wie vielen Monaten der Arbeitslosigkeit die Gründung gestartet werden muss, um die Förderung über den Gründungszuschuss zu erhalten, hängt dann vom Alter der gründenden Person und von der Dauer der eingezahlten Versicherungsbeiträge in die Arbeitslosenversicherung ab.

III. Die Ergebnisse aus der Hartz-Evaluation

Im Rahmen der Evaluationen der Hartz-Gesetze wurde die Gründungsförderung für Arbeitslose einer empirischen Untersuchung unterzogen.¹⁰ Ein Kernstück der Analyse bildete eine sogenannte CATI (computerunterstützte Telefonbefragung), die auf einer repräsentativen Stichprobe von jeweils 3.000 ÜG-Gründern und ExGZ-Gründern aus dem dritten Quartal 2003 basierte. Diese Personen wurden Anfang 2005 und Anfang 2006 befragt, so dass sich zum ersten Befragungszeitpunkt ein Beobachtungszeitraum von ca. 16 Monaten nach der Gründung ergab, während zum zweiten Befragungszeitpunkt Aussagen zur Nachhaltigkeit der Gründungen bei einer Beobachtungsdauer von mindestens 28 Monaten getroffen werden konnten.¹¹ Darüber hinaus wurde die Erwerbs- und Einkommensentwicklung der ÜG- und ExGZ-Teilnehmer mittels eines Matching-Ansatzes mit der von Nicht-Teilnehmern verglichen, die zum gleichen Zeitpunkt arbeitslos und in allen beobachtbaren Charakteristika ähnlich waren.

Die Ergebnisse der Evaluation lassen sich wie folgt zusammenfassen (siehe auch Tabelle 1):

Mit Einführung der Ich-AG im Jahr 2003 stieg die Zahl der geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit auf ein nie gekanntes Niveau. Bis Mitte 2006 wurden insgesamt rund eine Million Gründungen gefördert, davon knapp 400.000 Ich-AGs mit dem ExGZ. Im Vergleich zum Jahr 2002 verdoppelten sich die geförderten Gründungen in den Jahren 2003 und 2005 auf über eine Viertelmillion. Im Jahr 2004 waren es sogar mehr als 350.000 geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit – annähernd drei Mal so viele wie im Jahr 2002.

Die Gesamtbetrachtung zeigt, dass ÜG und ExGZ von unterschiedlichen Zielgruppen in Anspruch genommen wurden. Beim ÜG waren drei von vier Personen männlich und gut qualifiziert. Ein Vergleich mit dem gesamten Gründungsgeschehen macht deutlich, dass die ÜG-Empfänger bei den grundlegenden sozioökonomischen Merkmalen viel eher den nicht geförderten Gründern entsprechen als den durchschnittlichen Arbeitslosen.¹²

Mit dem ExGZ wurden Zielgruppen erreicht, die im gesamten Gründungsgeschehen zuvor unterrepräsentiert waren. Auffällig ist vor allem der hohe Frauenanteil, der den Anteil der

¹⁰ Der vollständige Bericht findet sich in Forschungsverbund IAB/DIW/GfA/sinus/infas (2007). Caliendo und Steiner (2007) fassen die Ergebnisse zu Effektivität und Effizienz der Instrumente zusammen, während Kritikros und Kahle (2007) das allgemeine Gründungsgeschehen beschreiben. Eine Gesamtschau der Evaluationsergebnisse der Hartz-Reformen findet sich in Eichhost und Zimmermann (2007).

¹¹ Siehe Caliendo, Kritikros und Wießner (2006) oder Baumgartner, Caliendo und Steiner (2006) für ausführliche Information zu den Ergebnissen aus dem ersten Beobachtungszeitraum. Zum zweiten Beobachtungszeitpunkt wurden ca. 70% der Personen ein zweites Mal befragt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Teilnehmer/innen am ÜG die Maßnahme zum zweiten Beobachtungszeitpunkt mindestens 22 Monate beendet hatten. Teilnehmer/innen am ExGZ befanden sich dagegen noch im dritten Jahr der Förderung.

¹² Siehe dazu im Einzelnen Piorkowsky (2006)

Frauen am gesamten Gründungsgeschehen bei weitem übersteigt.¹³ Auch das Qualifikationsniveau der Ich-AGler ist niedriger als bei den ÜG-Gründern.

Ein Großteil, nämlich durchschnittlich über 70% der Geförderten waren 2,5 Jahre nach Gründung noch selbständig, weitere 10% haben eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden, nur etwas mehr als 10% haben sich wieder arbeitslos gemeldet. Darüber hinaus zeigt das Matching mit den Nicht-Teilnehmern, dass sowohl ÜG- als auch ExGZ-Geförderte deutlich seltener arbeitslos gemeldet sind als vergleichbare Nicht-Teilnehmer und ein signifikant höheres Erwerbseinkommen erzielen.

Die Überlebenswahrscheinlichkeit verhält sich umgekehrt reziprok zur Dauer der Arbeitslosigkeit. Mit anderen Worten: Je länger die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit desto niedriger die Überlebenswahrscheinlichkeit der gegründeten Unternehmungen. Der Vergleich mit den Nichtteilnehmern zeigt allerdings, dass die Nettoeffekte im Vergleich zur Kontrollgruppe im Segment der längerfristig Arbeitslosen deutlich höher als für nur kurzfristig arbeitslose Personen sind.

Überdies wurde für beide Instrumente eine Effizienzanalyse durchgeführt. Hierzu wurden die mit der Förderung verbundenen Kosten mit den durch die Maßnahmeeffekte induzierten Einsparungen für die Bundesagentur für Arbeit (BA) verglichen. Nach diesen Berechnungen wies das ÜG eine positive monetäre Effizienz auf. Das bedeutet, dass die BA durch den Einsatz des ÜGs Kosten einsparen konnte. Die monetäre Effizienz des ExGZ ist dagegen leicht negativ. Die Ich-AG zählt aber immer noch zu den vergleichsweise kostengünstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Schließlich sei auf die unterschiedlichen induzierten Beschäftigungseffekte hingewiesen. Insgesamt verfügen ÜG-Gründer über größere Unternehmungen mit mehr Mitarbeitern und setzen mehr Kapital ein: Rund 30% aller ÜG-Gründer beschäftigten etwa 2,5 Jahre nach Gründungen weitere (dann vier) Mitarbeiter und erzeugen auf diese Weise auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive einen erheblichen zusätzlichen Beschäftigungseffekt. Deren durchschnittliche Unternehmensgröße entspricht damit in etwa der Unternehmensgröße, die im gesamten Gründungsgeschehen durchschnittlich beobachtet werden kann. Die mit dem ExGZ erreichten (und im gesamten Gründungsgeschehen unterrepräsentierten) Zielgruppen gründeten dagegen unterdurchschnittlich große Unternehmungen. So gaben nur rund 10% aller Ich-AGler 2,5 Jahre nach Gründung weiteren Personen einen Job.

Zu guter Letzt ließen sich beim ExGZ Hinweise auf Missbrauch beobachten, wonach bis zu 2% der geförderten Ich-AGs innerhalb der ersten zwölf Monate der Förderung eine zusätzliche abhängige Beschäftigung aufgenommen hatten. Dies kann ein Indiz für die Ausnutzung

¹³ In diesen Jahren lag der Anteil der Gründerinnen im Haupterwerb bei 30% (siehe Piorkowsky, 2006), beim ExGZ hingegen bei knapp 50%.

der Fördermittel sein, da selbständige Tätigkeiten im *Haupterwerb* gefördert wurden. Da bei mehreren Tätigkeiten jene als Haupterwerb gezählt wurde, die zeitlich am umfangreichsten war¹⁴, konnte man folglich auch dann hauptsächlich selbständig sein, wenn die selbständige Tätigkeit ein niedrigeres Einkommen generierte als die abhängige Beschäftigung. In der Förderphase bestand zwar eine Meldepflicht für die Aufnahme einer zusätzlichen Beschäftigung, die allerdings nicht zwangsläufig zum Abbruch der Förderung führte, da der Haupterwerb ausschließlich über den zeitlichen Umfang definiert war. Es bestand somit die Möglichkeit, dass ein Teil der Gründer – mit dem Wissen um eine in Aussicht stehende abhängige Beschäftigung – die ExGZ-Förderung zusätzlich nutzten um ihr Einkommen zu maximieren.¹⁵

Tabelle 1: Die wichtigsten Ergebnisse der Hartz-Evaluation 2,5 Jahre nach Gründung

| | Existenzgründungszuschuss | | | | Überbrückungsgeld | | | |
|---|---------------------------|------------|----------------|------------|-------------------|------------|----------------|------------|
| | Westdeutschland | | Ostdeutschland | | Westdeutschland | | Ostdeutschland | |
| | Männer | Frauen | Männer | Frauen | Männer | Frauen | Männer | Frauen |
| Anteil Frauen an der Förderung | 45% | | 44% | | 25% | | 30% | |
| Erwerbsstatus | | | | | | | | |
| Selbständig | 70% | 75% | 81% | 74% | 73% | 68% | 71% | 66% |
| Sozialversicherungspflichtig Beschäftigt | 7% | 5% | 3% | 4% | 12% | 14% | 8% | 8% |
| Arbeitslos | 15% | 8% | 14% | 11% | 14% | 14% | 15% | 16% |
| Durchschnittliche monatliche Einkünfte | 1.370 € | 910 € | 1.150 € | 780 € | 2.200 € | 1.630 € | 1.470 € | 1.180 € |
| Induzierte Beschäftigungseffekte | | | | | | | | |
| Anteil der Gründer/innen mit Beschäftigten | 13% | 9% | 9% | 9% | 32% | 25% | 30% | 22% |
| Zahl der Jobs im Falle weiterer Beschäftigter | 2,4 | 2,9 | 1,8 | 1,3 | 4,5 | 3,7 | 3,6 | 2,3 |
| Effekte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmer/innen | | | | | | | | |
| Erfolgskriterium: Selbständig oder SV beschäftigt | 36%-Punkte | 43%-Punkte | 43%-Punkte | 49%-Punkte | 28%-Punkte | 34%-Punkte | 37%-Punkte | 39%-Punkte |
| Erfolgskriterium: Arbeitseinkommen | 510 € | 242 € | 694 € | 321 € | 924 € | 648 € | 651 € | 777 € |
| Monetäre Effizienz | -5.440 € | -6.900 € | -5.360 € | -8.101€ | 2.880 € | 1.100 € | 1.500 € | 244 € |

Quelle: Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007)

Als zentrales Fazit der Analyse der beiden Förderprogramme lässt sich somit festhalten, dass mit beiden Instrumenten sehr unterschiedliche Zielgruppen angesprochen wurden und diese Zielgruppen nicht durch entsprechende Restriktionen im Zugang zum jeweiligen Förderinstrument erreicht wurden. Vielmehr waren es die Teilnehmer selbst, die sich für ein bestimmtes Programm entschieden haben, was auf die Wirksamkeit der unterschiedlichen Ausgestaltung der beiden Programme hinweist.

Das ÜG wurde dabei vorwiegend eher von „klassischen“ Gründern ausgewählt (auch wenn diese zuvor arbeitslos waren), die entweder für die ersten Monate eine Anlauffinanzierung oder eine finanzielle Unterstützung benötigten, um ihre selbständige Tätigkeit planen zu kön-

¹⁴ Vgl. Durchführungsanweisungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit nach § 421 I SGB III (Stand: 29.11.2004).

¹⁵ Für weitere Details siehe Caliendo et al. (2007), S.238-241.

nen. Von diesen Gründungen gingen erhebliche Beschäftigungseffekte aus. Der ExGZ wurde von Personen bevorzugt, die im bisherigen Gründungsgeschehen deutlich unterrepräsentiert waren. Die längere Förderdauer und die Mindestabsicherung durch einen Fixbetrag boten dieser Zielgruppe wohl ausreichend Sicherheit, um den Schritt in die Selbständigkeit zu wagen. Dieses Instrument hat somit eine neue Gründungsdynamik entfaltet. Dabei verwundert es nicht, dass die vom ExGZ angesprochenen Personen kleinere Einheiten gründeten. Der schon seit geraumer Zeit anhaltende Trend im Gründungsgeschehen, nämlich die (häufig für unerwünscht erklärte) Einzelselbständigkeit, wurde durch den ExGZ verstärkt.

Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass es mit Hilfe der beiden Instrumente ÜG und ExGZ zuvor arbeitslosen Menschen möglich wird, eine selbständige Tätigkeit zu beginnen und nachhaltig fortzuführen. Entgegen allen Erwartungen ist der Anteil der heute noch Erwerbstätigen unter den geförderten Selbständigen trotz einer Verdoppelung der Zahl der geförderten Gründungen (im Vergleich zum Status quo ante ExGZ) auf konstant hohem Niveau geblieben. Die Förderung erwies sich somit als effektiv und beim ÜG aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit sogar als monetär effizient.

Abschließend muss natürlich nochmals einschränkend betont werden, dass die Nachhaltigkeit der Ich-AGs noch nicht endgültig beurteilt werden kann, da ein Großteil der jungen Selbständigen auch im dritten Jahr von der Förderung des ExGZ (in Höhe von 240 Euro pro Monat) Gebrauch gemacht haben. Ebenso sei einschränkend hinzugefügt, dass es keine Möglichkeit gab, im Rahmen der standardisierten Befragung (neben dem oben genannten Effekt) weitere negative Effekte zu Mitnahme und Missbrauch konsistent zu analysieren.

IV. Bewertung der letzten Reform

Ziel dieses Kapitels ist es nun, die Zusammenlegung von ÜG und ExGZ zum Gründungszuschuss auf Basis der in Kapitel 3 dargelegten Ergebnisse zu bewerten. Dazu werden die einzelnen Veränderungen des GZ im Vergleich zu ÜG und ExGZ diskutiert, wobei die Diskussion sich schwerpunktmäßig auf die zu erwartenden Änderungen der Effektivität und der monetären Effizienz des neuen Instruments richten wird.

IV.1 Überlegungen zu Effektivität und monetärer Effizienz

Als wichtigstes Ergebnis wurde in Kapitel 3 festgehalten, dass das ÜG sowohl effektiv als auch aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit monetär effizient war, während der ExGZ ebenfalls als effektiv, jedoch als leicht ineffizient eingeschätzt wurde. Im Hinblick auf die Effektivität und die monetäre Effizienz lassen sich bei der Ausgestaltung dieser Programme verschiedene vereinfachte Zusammenhänge und Hypothesen aufstellen. Ein Programm ist (angesichts des verwendeten monetären Effizienzmaßes) umso effizienter,

- je früher das Programm im Verlauf der Arbeitslosigkeit genutzt wird, da dann ein entsprechend höheres Einsparpotential vorliegt,
- je kürzer die Laufzeit des Programms ist,
- je höher die eingesparten Ansprüche auf Arbeitslosengeld I sind.

Im Hinblick auf die Effektivität eines Programms zur Gründungsförderung sind die Zusammenhänge weniger eindeutig beschreibbar. Vor allem gilt es, zwei Dimensionen zu unterscheiden, wonach die Ausgestaltung einer Förderung Einfluss auf das gesamte Fördervolumen und auf die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Gründung haben kann. Eindeutige Aussagen (*ceteris paribus*) über die Veränderung der Effektivität einer neuen Förderung (hier etwa des Gründungszuschusses) im Vergleich zur vorherigen Förderung können dann getroffen werden, wenn sich unter der neuen Förderung die Zahl der erreichten Personen ändert und die Überlebenswahrscheinlichkeit bei der neuen Förderung im Vergleich zur alten Förderung mindestens gleich hoch bleibt, oder *vice versa*, die Zahl der geförderten Gründungen konstant bleibt, sich aber die Überlebenswahrscheinlichkeit der neu gegründeten Betriebe im Vergleich zum Status quo ante verändert.

Vor diesem Hintergrund lassen sich erste Einschätzungen über monetäre Effizienz und Effektivität des Gründungszuschuss *im Vergleich* zu den beiden bestehenden Instrumenten ableiten. Im Hinblick auf die monetäre Effizienz des GZ fallen im Vergleich zum ÜG dabei folgende Veränderungen ins Gewicht:

Der Gründungszuschuss wird für neun (plus sechs Monate in reduzierter Form) statt für sechs Monate (beim ÜG) gewährt. Dadurch verringert sich die Effizienz dieses Instruments ‚automatisch‘, da bei gleich bleibenden Einsparungen im Sinne des nicht gezahlten Arbeitslosengeldes die Ausgaben für die Förderung unmittelbar ansteigen.¹⁶

Für den GZ wurden Transferenzugsraten eingeführt, wonach Ansprüche auf Arbeitslosengeld im Verhältnis 1:1 aufgegeben werden müssen, um die Förderung mit dem GZ zu erhalten. Gleichzeitig muss eine Gründung spätestens 3 Monate vor dem Ende der Ansprüche auf Arbeitslosengeld I gestartet werden, um für den GZ förderfähig zu sein. Durch diese zwei Komponenten entstehen zwei unterschiedliche Effizienzeffekte.

Zum einen gibt es für rational handelnde Akteure, die unter dem ÜG frühzeitig – also etwa in den ersten 6 Monaten ihrer Arbeitslosigkeit – gegründet hätten, aufgrund der degressiv ausgestalteten Transferenzugsrate einen Anreiz, zunächst das Arbeitslosengeld auszuschöpfen, bis nur noch Ansprüche für 3 Monate vorhanden sind. Da ihre restlichen Ansprüche auf Arbeitslosengeld I auch bei einem früheren Bezug des GZ ohnehin aufgezehrt würden, stellen sie

¹⁶ So beliefen sich die Programmkosten für einen Teilnehmer mit einem Arbeitslosengeldanspruch von 1.000 € unter dem ÜG auf maximal 10.200 € während sie nun zwischen 11.700 € (ohne die zusätzlichen sechs Monate Förderung) und 13.500 € (mit den zusätzlichen sechs Monaten Förderung) betragen.

sich nun besser, wenn sie den GZ erst am letzten möglichen Tag beantragen. Angesichts der Tatsache, dass unter dem ÜG die Mehrheit der Teilnehmer zum Zeitpunkt ihrer Gründung noch mehr als 3 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld I hatten, existiert bei der aktuellen Ausgestaltung der Förderung des GZ im Vergleich zum ÜG ein Potential für Effizienzverluste.

Zum anderen sind Personen, die unter dem ÜG in den letzten drei Monaten ihres Bezugs von Arbeitslosengeld I gegründet hätten, nun gezwungen, ihre Selbständigkeit früher zu starten, sofern sie diese Förderung erhalten wollen. In dieser Hinsicht ist somit ein potentieller Effizienzgewinn zu erwarten. Insgesamt dürften die Effizienzverluste im Vergleich zu den Effizienzgewinnen durch die Einführung degressiver Transferraten jedoch überwiegen. Es ist allerdings auch nicht auszuschließen, dass der Personenkreis, der bisher während der letzten drei Monate seiner Ansprüche auf Arbeitslosengeld gegründet hat, die Gründung auf die Zeit nach Ablauf von Arbeitslosengeld I legt, um dann eine Gründung mit dem neu geschaffenen Einstiegs geld zu versuchen. In diesem Fall treten erneut Effizienzverluste auch für diesen Teilbereich der Gründer auf, da diese Personen dann noch länger im Bezug von Arbeitslosengeld sein werden.

Insgesamt sind demnach unter dem Gründungszuschuss im Vergleich zum ÜG Effizienzverluste zu erwarten.

Im Hinblick auf die Effektivität des ÜG konnten trotz ansteigender Teilnehmerzahlen stets relativ stabile Quoten für die Rückkehr ins Erwerbsleben beobachtet werden. Die Überlebensraten lagen der „Hartz-Evaluation“ zufolge bei durchschnittlich 70% etwa 2,5 Jahre nach Förderbeginn und entsprechen damit früheren Untersuchungen (siehe Wießner, 2001, Grotz und Otto, 2003). Hinz und Jungbauer-Gans (1999) und Pfeiffer und Reitze (2000) haben darüber hinaus ähnliche Überlebensquoten für nicht geförderte sonstige Gründungen (aus „Nicht-Arbeitslosigkeit“) beobachtet. Vor diesem Hintergrund erscheint es ungewiss, ob Gründer, die unter der früheren Ausgestaltung des ÜG scheiterten, nun mit der längeren Förderdauer des GZ ausgestattet, eher erfolgreich sein werden. Insofern ist in dieser Hinsicht mit keiner Veränderung der Effektivität des Förderinstruments GZ im Vergleich zum ÜG zu rechnen.

Ein zweiter Aspekt der Effektivität ist angesichts der eingeführten Transferentzugsraten hervorzuheben. Zum einen besteht, wie oben bereits angedeutet, die Gefahr, dass Gründer, die bisher während der letzten drei Monate ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld I gegründet haben, nun nicht mehr gründen werden oder ihre Gründung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben. Nun mag ersterer Effekt angesichts abnehmender Überlebensquoten bei steigender Dauer der Arbeitslosigkeit für wünschenswert angesehen werden. Jedoch haben die Effektivitätsanalysen unter Nutzung von Kontrollgruppen gerade für diese Zielgruppe der etwas länger arbeitslosen Personen gezeigt, dass die Nettoeffekte hier im Vergleich zu den Nichtteilnehmern besonders hoch ausfallen. Insofern besteht die Gefahr, dass die Effektivität des Instru-

ments GZ im Vergleich zum ÜG geringer ausfallen könnte, sofern ein Teil der potentiellen Gründer, die länger als 9 Monate arbeitslos waren, nun nicht mehr gründen sollten.

Zum anderen kann die Einführung von Transferentzugsraten noch einen erheblichen weiteren Effekt haben: Früher erhielten sich Gründer bei Nutzung des ÜGs ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld I, sofern ihre Gründung innerhalb der nächsten 4 Jahre scheiterte. Dieses Sicherheitsnetz mag für manche Person erst die notwendige Voraussetzung geschaffen haben, um das Risiko der Selbständigkeit einzugehen. Durch den Entzug der Ansprüche könnte sich ein Teil der Personen, die andernfalls erfolgreich in die Selbständigkeit gefördert worden wäre, nun gegen eine Gründung aussprechen.¹⁷

Als positiver Effekt der Einführung der Transferentzugsraten ist dagegen zu vermerken, dass eine solche Zugangsvoraussetzung die Verbindlichkeit der Entscheidung erhöht, sich mit Hilfe der Gründungsförderung selbständig zu machen. Personen, die die Förderung mit ÜG ausschließlich zur Verlängerung von Transferleistungen genutzt haben, verlieren unter dem GZ diesen Anreiz.¹⁸

Insgesamt drohen damit auch beim Vergleich der Effektivität zwischen dem ÜG und dem neuen Instrument die negativen Effekte zu überwiegen.

Vergleicht man die Veränderungen von monetärer Effizienz des GZ mit der Ausgestaltung des ExGZ, so sind folgende Veränderungen zu erwarten. Zum einen lassen sich Effizienzverbesserungen des GZ im Vergleich zur Ich-AG ableiten, da die Laufzeit des GZ im Vergleich zur Ich-AG erheblich verkürzt wurde und für manche Personen die Förderhöhe unter dem GZ daher niedriger sein dürfte.¹⁹

Die Einführung der Transferentzugsraten beim GZ hat im Vergleich zum ExGZ in gleicher Weise wie beim ÜG (siehe oben) eher negative Effekte auf die Effizienz. Auch beim ExGZ hatte noch rund die Hälfte der Teilnehmer mehr als 3 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld I, als sie ihre Selbständigkeit starteten. Somit dürften die Effizienzerhöhungen des GZ im Vergleich zur Ich-AG vor allem aufgrund der verkürzten Laufzeit des GZ überwiegen.

¹⁷ Zur Lösung dieses Problems wurde zum 1.2.2006 den Selbständigen die Möglichkeit gegeben, sich für den Falle eines Scheiterns ihrer Selbständigkeit gegen Arbeitslosigkeit zu versichern. Diese freiwillige Versicherung steht Personen in den ersten 4 Wochen nach Gründung offen, begründet aber ein Versicherungspflichtverhältnis, wenn sie einmal abgeschlossen ist. Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwirbt man, wenn man in den letzten 24 Monaten mindestens 12 Monatbeiträge eingezahlt hat.

¹⁸ Beim ÜG haben etwa 23% aller Teilnehmer den Antrag auf ÜG kurz vor Ablauf ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld gestellt. Von diesen Teilnehmern kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein gewisser (uns jedoch nicht bekannter) Anteil die Förderung mit dem ÜG nutzte, um eine weitere Transferleistung zu sichern.

¹⁹ Liegt der Anspruch auf Arbeitslosengeld bei exakt 1.100 € sind die Programmkosten für den Gründungszuschuss (mit zusätzlicher Förderdauer von 6 Monaten) mit denen des ExGZ identisch und betragen 14.400 €. Sobald der ALG-Anspruch weniger als 1.100€ beträgt, fallen für den neuen GZ geringere Programmkosten als unter der ExGZ-Regelung an. Da der durchschnittliche ALG-Anspruch für ExGZ-Teilnehmer/innen etwa 700€/500€ betrug, ergibt sich hier Einsparpotential

Im Hinblick auf die Effektivität des GZ im Vergleich zum ExGZ kann man nur Vermutungen anstellen, da mit dem ExGZ vor allem neue Zielgruppen angesprochen wurden, die im Gründungsgeschehen bisher unterrepräsentiert waren. Allerdings ist zu erwarten, dass Personen, die mit dem ÜG nicht erreicht wurden, auch nicht mit Hilfe des GZ gründen werden. In erster Linie dürfte dabei eine Rolle spielen, dass die Fixbeträge des ExGZ (von 600 Euro im ersten Jahr) durch ein monatliches Fördervolumen in Höhe der Arbeitslosengeldansprüche ersetzt worden sind. Über die notwendige Förderdauer zur Erreichung dieser Zielgruppe kann nur spekuliert werden.

Des Weiteren gilt für die Auswirkungen der Transferentzugsraten im Hinblick auf die Effektivität für den GZ im Vergleich zum ExGZ das gleiche wie im Vergleich zum ÜG: Die Zugangsvoraussetzung haben einen positiven Effekt – Personen ohne feste Gründungsabsicht werden den GZ nicht nutzen – und mehrere negative Effekte: Personen mit echten Gründungsabsichten können von ihrem Vorhaben ablassen, da ihnen das Sicherheitsnetz im Falle eines Scheiterns ihrer Gründung entzogen wurde, oder sie unterlassen ihre Gründung, da sie bereits weniger als 3 Monate Ansprüche auf Arbeitslosengeld I und damit keine Ansprüche mehr auf den GZ haben.

Zusammengefasst bedeutet dies: 1) Die derzeitige Ausgestaltung des GZ wird im Vergleich zur letzten Ausgestaltung des ÜG zu einer geringeren monetären Effizienz führen. Im Vergleich zum ExGZ gibt es positive wie negative Effekte. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die monetäre Effizienz des GZ im Vergleich zum ExGZ höher liegen dürfte. Im Hinblick auf die Einführung von Transferentzugsraten ist unsere Prognose insofern bemerkenswert, als das Ziel der Einführung von Transferentzugsraten die Erhöhung der Effizienz eines Instruments ist. Der unerwartete negative Effekt beim GZ ist vor allem der Problematik der degressiven Transferraten geschuldet. 2) Die Effektivität des GZ wird im Vergleich zum ÜG tendenziell geringer und im Vergleich zum ExGZ erheblich geringer sein, da mit diesem Instrument die mit dem ExGZ erreichten Zielgruppen aller Voraussicht nach nicht angesprochen werden.

IV.2 Effekte weiterer Regelungen

Folgende weitere Regelungen und (potentiellen) Zugangsbedingungen seien zum Schluss dieses Kapitels noch angesprochen. Zum einen wurde mit dem neuen Gründungszuschuss die Option einer Pflichtberatung eingeführt. Zum zweiten stand die Umwandlung des Gründungszuschuss in eine Ermessensleistung zur Diskussion. Daneben konnte drittens im Rahmen der Hartz-Evaluation ein Effekt beobachtet werden, wonach einzelne Personen in abhängige Beschäftigung zurückgekehrt waren und parallel weiterhin staatliche Förderung erhielten.

Pflichtberatung: Mit dem neuen Gründungszuschuss wurde die Möglichkeit eingeführt, Gründer zu einer Beratung zu verpflichten, wenn Kenntnisstand und Fähigkeitsniveau, welche zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit notwendig sind, nach Maßgabe des Beraters der Ar-

beitsagentur nicht ausreichend ist. Weiterhin kann die Arbeitsagentur die Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder an einer Trainingsmaßnahme verlangen, wenn Zweifel an der unternehmerischen Eignung des Antragsstellers besteht. Vom Grundsatz her kann mit dieser Option die Effektivität des Instruments GZ erhöht werden, da sicherlich nicht alle gründungswilligen Personen über ausreichende Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die Fachberater in den Agenturen den Beratungsbedarf potentieller Gründer einschätzen und auf dieser Basis individuelle Entscheidungen über weitergehende Beratungen konsistent treffen können.

Die Analysen der Hartz-Evaluation können erste Anhaltspunkte liefern, wann eine weitergehende Maßnahme sinnvoll sein kann. Vor allem zwei Variablen stehen dabei im Vordergrund, die den Gründungserfolg signifikant beeinflussen: Die Gründungsbranche und zwar in erster Linie im Vergleich zur vorherigen Tätigkeit und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Dementsprechend könnten vor allem Gründer, die kurz vor Ablauf der Zugangsberechtigung zum GZ stehen und Branchenwechsler, zum Besuch einer solchen Maßnahme aufgefordert werden.

Im Hinblick auf die vorangegangene Dauer der Arbeitslosigkeit gilt es jedoch auf drei zentrale Punkte hinzuweisen: 1) Mit Einführung der degressiven Transferentzugsraten können sich die Verhaltensmuster der Nutzer des GZ erheblich verschieben: Personen, die früher unmittelbar zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit gegründet haben, könnten ihre Gründung zeitlich verzögern. Personen, die früher kurz vor Ablauf ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld ihre Gründung starteten, müssen nun ihre Gründung nach vorne ziehen. Insofern kann die beobachtete Dauer der Arbeitslosigkeit (im Gegensatz zum alten ÜG) kein unmittelbares Kriterium mehr sein, um über die Notwendigkeit einer zusätzlichen Gründungsberatung zu entscheiden. 2) Bei der Konzeption von Beratungsmaßnahmen gilt es im Auge zu behalten, dass Personen, die schon seit längerer Zeit arbeitslos waren, durchaus erfolgreich gründen können. Wie in Kapitel 3 erwähnt, sind für diese Personengruppe die Nettointegrationswirkungen sogar besonders hoch, auch wenn die Wahrscheinlichkeit für eine nachhaltig erfolgreiche Gründung insgesamt unter dem Durchschnitt liegt. 3) Die Zahl der Angebote von Trainings, Coachings und Seminaren im Bereich der Gründungsförderung zeigte sich in der Vergangenheit als groß und unübersichtlich, ihre Qualität als heterogen.²⁰ Eine staatlich anerkannte Zertifizierung Gründung begleitender Angebote steht nach wie vor aus.²¹

²⁰ Eigene Experteninterviews (siehe IAB/DIW/GfA/sinus, 2007) mit professionellen Gründungsberatern wiesen zum Beispiel darauf hin, dass der konzeptionelle Aufbau von Trainings und Seminaren unter Verwendung entsprechender Kontextmodelle eine zentrale Bedeutung habe: So seien etwa monologisch aufgebaute Angebote (bei denen also potenzielle Gründer tage- oder wochenlang den Ausführungen eines Trainers folgen) nicht dazu geeignet, bei potenziellen Gründern zu einem differenzierten Entscheidungsprozess über ihre eigene unternehmerische Eignung führen.

²¹ Auf der Ebene der staatlich finanzierten Nicht-Regierungsorganisationen haben bereits erste Aktivitäten zur Zertifizierung von Gründungsberatern oder von ganzen Einrichtungen stattgefunden. Siehe etwa die Aktivitäten des Verbands deutscher Gründungszentren (VDG) oder des Bundesqualitätszirkel (BQZ).

Die Einführung einer Pflichtberatung nach einem bestimmten Ermessen ist somit ein Weg, der die Verbindlichkeit der Gründungsentscheidung verbessern könnte, solange dieses Instrument maßvoll eingesetzt wird (also nicht alle Gründer zu einem Pflichtgespräch veranlasst werden, sondern eben nur bestimmte, zuvor klar definierte Untergruppen) und die Qualität der Trainings und der Eignungsfeststellung durch entsprechende Zertifizierungen gesichert ist. Aussagen zu Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität dieser Maßnahme lassen sich jedoch nicht treffen, da auch bisher arbeitslosen Gründern entsprechende Angebote zur kostenlosen Beratung (finanziert durch staatliche Stellen) zur Verfügung standen und diese neue Pflichtberatung sicherlich nicht über neue Finanzierungstöpfe finanziert wird.

Ermessens- versus Pflichtleistung: Erst zum 1.1.2004 wurde das ÜG von einer Ermessens- zu einer Pflichtleistung der Bundesagentur für Arbeit umgestellt. Entsprechend wurde auch jüngst immer wieder (so vom Sachverständigenrat in seinem Gutachten des Jahres 2005 oder zuletzt in den Verhandlungen zur großen Koalition) gefordert, die Gründungsförderung unter den Ermessensvorbehalt der zuständigen Arbeitsagentur zu stellen. Interviews mit verschiedenen Führungskräften der Arbeitsagenturen²² haben gezeigt, dass die Agenturen selbst eine solche Änderung für suboptimal halten. Der Grund dafür ist überzeugend: In den Agenturen mangelt es an Fachkräften, die über ausreichende Kompetenzen verfügen, um zu entscheiden, ob eine Gründung tragfähig sein wird oder nicht. Da eher zu erwarten wäre, dass bei einer Umstellung auf eine Ermessensleistung in erster Linie auf budgetärer Basis entschieden würde, wäre nicht auszuschließen, dass möglicherweise gute Gründungen nicht gefördert würden, weil sie „im falschen Monat“ (nämlich, wenn die Budgets aufgebraucht sind) beantragt wurden. Ebenso ist zu erwarten, dass Gründer bei Ablehnung (wie sich dies in der Vergangenheit auch zeigte) eine gerichtliche Lösung herbeiführen. Im Ergebnis würde aus der Ermessensleistung näherungsweise eine Pflichtleistung entstehen. Allerdings kämen die zusätzlichen Kosten der Gerichtsentscheide hinzu. Es wäre somit zu erwarten, dass von einer Umstellung von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung die Effektivität des Instruments unberührt bliebe, während seine Effizienz aufgrund der erhöhten Prüfkosten sich verschlechtern würde.

Rückkehr in abhängige Beschäftigung: Zu guter Letzt sei auf einen Hinweis auf den Missbrauch solcher Förderleistungen eingegangen: Danach scheint es, dass in der Vergangenheit Personen vor Eintritt in eine abhängige Beschäftigung eine eigene Unternehmung gründeten, um auf diese Weise eine Förderung mit ÜG oder ExGZ zu erhalten, ohne jedoch tatsächlich eine echte Gründungsabsicht zu verfolgen. Ein solches Problem ließe sich durch eine Klärung der Zugangsbedingungen leicht lösen. Die Verpflichtung, einen entsprechenden Zuschuss zurückzuzahlen, wenn eine abhängige Beschäftigung im Haupterwerb (auch nach Gründung einer eigenen Unternehmung) der zuständigen Agentur nicht gemeldet wird, würde folglich die monetäre Effizienz einer gründungsunterstützenden Förderung steigern.

²² Siehe IAB/DIW/GfA/sinus (2006) insbesondere Kapitel 4.

V. Konklusionen und Politikempfehlungen

Zwischen Anfang 2003 und Mitte 2006 hat sich mit Hilfe der Förderprogramme ÜG und ExGZ unter den ehemals arbeitslosen Personen und damit auch insgesamt eine hohe Gründungsdynamik entfaltet. Die überwiegende Mehrheit der geförderten Personen steht nach wie vor als Selbständige/r im Erwerbsleben. Beide Instrumente zeigten sich als effektiv, das ÜG auch als monetär effizient. Mit dem ExGZ wurden Zielgruppen erreicht, die bislang nicht nur in der ÜG-Förderung sondern im gesamten Gründungsgeschehen unterrepräsentiert waren. Entsprechend unterschieden sich auch die mit ÜG geförderten von den mit dem ExGZ geförderten Gründungen, etwa in Bezug auf den Kapitaleinsatz und die Beschäftigung generierenden Effekte; insbesondere ÜG-geförderte Gründungen generierten erhebliche zusätzliche (volkswirtschaftlich erwünschte) Beschäftigungseffekte.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse bleibt die Motivation für die Ausgestaltung der Zugangsvoraussetzungen und der Dauer des Gründungszuschuss (GZ) verborgen. Vor allem im Vergleich zum ÜG wird sich die monetäre Effizienz dieses neuen Instruments verschlechtern, während seine Auswirkungen auf die Effektivität bestenfalls unbestimmt sind. Gleichzeitig werden die mit dem ExGZ erreichten Zielgruppen zu einem geringeren Teil erreicht werden. Insgesamt kann daher vom Gründungszuschuss erwartet werden, dass die Gründungsdynamik im Vergleich zu den vorherigen Instrumenten erheblich zurückgehen wird, ohne dass sich die Nachhaltigkeit der geförderten Gründungen außerordentlich verbessern wird. Vor allem wird die monetäre Effizienz dieses neuen Instruments unter der ungünstigen Ausgestaltung der Transferenzugsraten leiden, wenn sich seine Nutzer rational verhalten und die Gründungsförderung erst dann beantragen, wenn nur noch 3 Monate Ansprüche auf Arbeitslosengeld I verbleiben. Die Risiken dieses neuen Instruments überwiegen bei weitem.

Alles hätte daher für die Beibehaltung des alten Instruments ÜG gesprochen. Vor dem Hintergrund der relativ kleinen Gründungen, die mit Hilfe des ExGZ entstanden sind, wäre es darüber hinaus sinnvoller gewesen, wenn der Gesetzgeber über das Instrument des ExGZ gesondert entschieden hätte. Wäre eine Fortsetzung des ExGZ als politisch oder gesamtwirtschaftlich nicht mehr verfolgenswert angesehen worden, wäre seine ersatzlose Abschaffung konsequent gewesen. Soll in Zukunft die Zielgruppe des ExGZ wie bisher oder auch zu einem geringeren Teil erreicht werden, so hätte vieles dafür gesprochen, das ÜG zu erhalten und den ExGZ weiter zu entwickeln. Dies hätte insbesondere die Beibehaltung der Zahlung monatlicher Fixbeträgen bedeutet, die von der Höhe der Ansprüche auf Arbeitslosengeld I unabhängig sind, während eine deutliche Verkürzung der Laufzeit zur Erhöhung der monetären Effizienz versuchsweise möglich gewesen wäre.

Die Diskussion im letzten Kapitel hat auch deutlich gemacht, dass zumindest eine Reform des GZ im Hinblick auf die Ausgestaltung der Transferenzugsraten und (eng damit verbunden) der Restansprüche auf Arbeitslosengeld I höchst notwendig ist. Zweifelsohne birgt die Einfüh-

zung von Transferenzugsraten die Möglichkeit, die Effizienz eines Instruments zu erhöhen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass ein entsprechendes Potential an Einsparungen vorhanden ist, also die Mehrzahl der Teilnehmer (in dem Fall) des vorherigen Programms (also die Teilnehmer des ExGZ oder des ÜG) dieses Programm eher gegen Ende ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld I nutzten. Dies war vor allem beim ÜG kaum der Fall, die Mehrzahl der Personen entschied sich vor Ablauf eines halben Jahres für eine geförderte Gründung. Von *degressiven* Transferenzugsraten ist hingegen keine Effizienzsteigerung zu erwarten – im Gegenteil. Daher ist, um die Chancen des neuen Instruments im Hinblick auf seine Effektivität und Effizienz zu erhöhen, die Einführung von Transferenzugsraten vorsichtig zu gestalten, degressive Transferenzugsraten sollten keinesfalls verwendet werden.

Eine zweite wesentliche Komponente beim Gründungszuschuss ist der Verlust der Restansprüche auf Arbeitslosengeld I im Falle des Scheiterns der Selbständigkeit. Im Zuge einer Reform wäre es überlegenswert, inwieweit die Förderung mit dem Gründungszuschuss nicht wieder um zwei bis drei Monaten gekürzt und ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I in Höhe und Dauer der Verkürzung für den Fall einer erfolglosen Selbständigkeit bis zu 4 Jahren nach Gründung eingeführt wird. Der Wegfall dieses Sicherheitsnetzes mit dem Übergang von ÜG auf GZ hat womöglich negative Auswirkungen auf die Gründungsdynamik. Insofern wäre eine neue dann anreizkompatible Kombination von Transferenzugsraten und Erhalt von Restansprüchen auf Arbeitslosengeld I im Falle des Scheiterns einer Gründung einzuführen.²³

Als Chance des neuen Instruments ist hingegen der Nachweis ausreichender „Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit“ durch die zu fördernde Person anzusehen. Jedoch bleibt die aktuelle Formulierung des Gesetzestextes die Auskunft schuldig, welche Institutionen tatsächlich in der Lage sein sollen, „begründeten Zweifeln an diesen Kenntnissen oder Fähigkeiten“ festzustellen und welche Qualitätsanforderungen Institutionen erfüllen müssen, die entsprechende Begleitmaßnahmen für die Existenzgründung anbieten.

Insgesamt lässt sich daher der Schluss nicht vermeiden, dass der Gründungszuschuss nicht optimal gestaltet worden ist. Im Vergleich zum ÜG wird der Gründungszuschuss nicht nur per se teurer, sondern steigen auch seine indirekten Kosten. Damit wird das neue Förderprogramm das explizit geäußerte Ziel, Einsparpotentiale für die Arbeitslosenversicherung zu erschließen, eher verfehlen, auch wenn die absolute Zahl der geförderten Gründungen zurückgehen und der Gründungszuschuss die Budgets der Arbeitslosenversicherung weniger belasten wird als seine Vorgängerprogramme. Eine Weiterentwicklung des Gründungszuschuss scheint daher nötig, um die Risiken des neuen Instruments zu reduzieren und seine Chancen zu erhöhen.

²³ Daneben gibt es weitere Schritte, deren Umsetzung Effizienz und Effektivität des Gründungszuschuss erhöhen würde: 1) die Rückforderung der Förderung von Teilnehmern, die den Gründungszuschuss weiterhin beziehen, auch wenn sie in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis zurückgekehrt sind. 2) Die Ausstellung von Tragfähigkeitsbescheinigungen kann begrenzt werden. Derzeit ist es den Antragsstellern auf den Gründungszuschuss freigestellt, unbegrenzt fachkundige Stellen bis zur Ausstellung einer solchen Bescheinigung aufzusuchen.

Literaturverzeichnis

- Baumgartner, H.; Caliendo, M.; Steiner, V.; (2006): „Existenzgründungsförderung für Arbeitslose - erste Evaluationsergebnisse für Deutschland“, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 75 (3), 32-48.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): „Statistik der Bundesagentur für Arbeit.“
- Caliendo, M.; Kritikos, A.S.; Wießner, F. (2006): „Existenzgründungsförderung in Deutschland, Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39, 505-531.
- Caliendo, M.; Steiner, V. (2007): „Ich-AG und Überbrückungsgeld: Neue Ergebnisse bestätigen Erfolg“, *DIW Wochenbericht* 74 (3), 25-32.
- Caliendo, M.; Steiner, V.; Baumgartner, H. (2007): „Mikroökonomische Analysen“, in Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas: „*Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Bericht 2006*“, 200-256, BMAS, Berlin.
- Eichhorst, W.; Zimmermann, K.-F. (2007): „Dann waren's nur noch vier...Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen“, IZA Diskussionspapier Nr. 2605, Bonn.
- Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas (2006): „*Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Bericht 2005*.“ BMWA, Berlin.
- Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas (2007): „*Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Bericht 2006*.“ BMAS, Berlin.
- Grotz, R.; Otto, A.: „Betriebsgründungen in der Bundesrepublik Deutschland: Überlebenschancen und Arbeitsmarkteffekte.“ Bonn (2003).
- Hinz, T.; Jungbauer-Gans, M. (1999). “Starting a Business After Unemployment: Characteristics and Chances of Success”, *Entrepreneurship & Regional Development* 11, 317-33.
- Koch, S.; Wießner, F. (2003): „Wer die Wahl hat, hat die Qual.“ IAB-Kurzbericht 2/2003.
- Kritikos, A., Kahle, K. (2007): „Das Gründungsgeschehen in Deutschland“, in Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas: *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Endbericht*, 40-90, BMAS, Berlin.
- Pfeiffer, F.; Reize, F. (2000): “Business Start-ups by the Unemployed – an Econometric Analysis Based on Firm Data”, *Labour Economics* 7, 629-663.
- Piorkowsky, M.-B. (2006): „Existenzgründungen im Kontext der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Deutschland – Eine Strukturanalyse von Mikrozensusergebnissen“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Wießner, F. (2001): „Arbeitslose werden Unternehmer: eine Evaluation der Förderung von Existenzgründungen vormals Arbeitsloser mit Überbrückungsgeld nach 57 SGB III.“ Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 241.
- Wunderlich, (2004): „Die Hartz-Gesetze I-IV“, in T. Hagen, A. Spermann: *Hartz-Gesetze, Methodische Ansätze zu einer Evaluierung* 15-31, Nomos Verlag.