

Caliendo, Marco; Kritikos, Alexander S.

Working Paper

Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken

DIW Discussion Papers, No. 856

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Caliendo, Marco; Kritikos, Alexander S. (2009) : Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken, DIW Discussion Papers, No. 856, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27381>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Discussion Papers

856

Marco Caliendo • Alexander S. Kritikos

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

Berlin, February 2009

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2009
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstr. 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN Printausgabe 1433-0210
ISSN elektron. Ausgabe 1619-4535

Die Diskussionspapiere werden in RePEc und SSRN indexiert und können kostenlos von den folgenden Seiten heruntergeladen werden:

http://www.diw.de/english/products/publications/discussion_papers/27539.html
<http://ideas.repec.org/s/diw/diwwpp.html>
http://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR_Results.cfm?form_name=journalbrowse&journal_id=1079991

Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose

- Chancen und Risiken -

Marco Caliendo

IZA, Bonn

Alexander S. Kritikos ¹

DIW, Berlin

Abstract:

Support schemes for unemployed persons aiming to become self-employed have been recently reformed several times. In 2003, the “start-up-subsidy” (Existenzgründungszuschuss) was added to the existing “bridging-allowance” (Überbrückungsgeld) and the two programs together led to a strong increase in the number of supported start-ups. In 2006 both instruments were merged to the “start-up allowance” (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 short-comings. First of all, an end of the start-up boom is to be expected with the newly attracted target groups not being reached anymore. Secondly, the design of the “start-up allowance” is suboptimal, where efficiency losses can be expected if participants aim at maximizing social transfers. First empirical evidence from data of 2007 supports most of these expectations.

¹ Korrespondenzadresse: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 10108 Berlin, akritikos@diw.de.

I. Einleitung

In den letzten 20 Jahren hat sich die Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit zu einem zentralen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Wies die Bundesagentur für Arbeit 1986 nur 5.600 geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit aus, die damals mit dem Überbrückungsgeld (ÜG) unterstützt wurden, so waren es 2005 rund 250.000 Personen, die zur Überbrückung der Startphase ihrer Selbständigkeit entweder Überbrückungsgeld oder den im Jahr 2003 neu hinzugekommenen Existenzgründungszuschuss (ExGZ) erhielten. Dementsprechend erhöhte sich der Anteil der geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit an allen Gründungen von etwa 1% im Jahr 1986 auf nahezu 50% im Jahr 2005. Die gestiegene Bedeutung der Gründungsförderung für Arbeitslose im arbeitsmarktpolitischen Kanon spiegelte sich im Jahr 2005 auch in den Ausgaben von mehr als 3 Milliarden Euro wider.

Nachdem im Zuge der Hartz-Reformen² im Jahr 2003 die Gründungsförderung für Arbeitslose mit Einführung des Existenzgründungszuschusses bereits einmal einschneidend verändert wurde, erfolgte im Sommer 2006 – vor dem Hintergrund der steigenden Zahlen geförderter Gründungen – eine weitere maßgebliche Reform der Gründungsförderung. Die Vergabe des stetig weiter entwickelten Überbrückungsgeldes sowie des neu hinzugekommenen Existenzgründungszuschusses wurde eingestellt und ein Nachfolgeprogramm – der Gründungszuschuss (GZ) – wurde vor allem mit dem Ziel der „Erschließung von Einsparpotentialen“ gestartet.

Zentrales Anliegen des Aufsatzes ist es daher, die Ausgestaltung des neuen Gründungszuschusses vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den alten Förderinstrumenten zu analysieren um mögliche positive und negative Effekte nicht nur im Hinblick auf die monetäre Effizienz sondern auch auf den zu erwartenden Umfang und die Effektivität des neuen Instruments im Vergleich zu den beiden alten Instrumenten zu bestimmen. Dazu werden im Weiteren Effizienz, Umfang und Effektivität der drei Maßnahmen in verschiedenen Dimensionen untersucht. Effektivität und monetäre Effizienz werden aus einzelwirtschaftlicher Sicht betrachtet, wonach die Effektivität eines Instruments anhand der Integration der geförderten Person (im Vergleich zu einer Gruppe nicht geförderter Arbeitsloser) in den ersten Arbeitsmarkt und anhand der Höhe des daraus erzielten Einkommens gemessen wird. Die Analyse der monetären Effizienz wird aus der Sicht der Bundesagentur für Arbeit (BA) und damit letztlich aus der Sicht der in diese Institution einzahlenden Versicherungsnehmer durchgeführt. Eine Förderung gilt als umso effizienter, je mehr die mit der Gründungsförderung ver-

² Für einen Überblick siehe Wunderlich (2004).

bundenen Kosten die induzierten Einsparungen der BA unterschreiten, die sich aus den Effekten der Gründungsförderung ableiten lassen.³

Dazu geben wir in Kapitel 2 einen vergleichenden Überblick über die Förderkonditionen von ÜG, ExGZ und Gründungszuschuss. In Kapitel 3 stellen wir kursorisch zentrale Ergebnisse zu Umfang, Effektivität und Effizienz von ÜG und ExGZ vor, die uns für die weitere Bewertung des neuen Instruments zentral erscheinen. Darauf aufbauend werden wir in Kapitel 4 die wichtigsten zu erwartenden Effekte aus dem Übergang von ÜG und ExGZ zum Gründungszuschuss beleuchten, bevor wir in Kapitel 5 erste empirische Befunde liefern, welche der erwarteten Effekte im ersten Jahr der Förderung mit dem GZ eingetreten sind. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen und macht Vorschläge zur Weiterentwicklung des neuen Instruments.

II. Förderkonditionen von ÜG, ExGZ und Gründungszuschuss

Für eine konsistente Bewertung möglicher Effekte des neuen Gründungszuschusses werden 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, sowie zweitens (für das ÜG von Anbeginn und für den ExGZ ab dem 1.11.2004) die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle, etwa einer Industrie- und Handelskammer oder eines Steuerberaters. Diese Stellungnahme bescheinigt auf Basis eines vom Gründer erstellten Geschäftsplans die Tragfähigkeit seines Vorhabens. Gefördert wurden drittens nur Gründungen im Hauptwerb. Waren diese Voraussetzungen erfüllt, hatte der Antragsteller zuletzt einen Rechtsanspruch auf die Förderung mit ÜG oder ExGZ.

Folgende weitere Merkmale sind für die Analyse von Bedeutung: 1) Für den Erhalt von ÜG oder ExGZ musste kein Anspruch auf Arbeitslosengeld abgegeben werden. Die „Transferentzugsrate“ betrug somit Null und ÜG sowie ExGZ waren Leistungen, die ohne den Verzicht von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld beantragt werden konnten. 2) Restansprüche auf Arbeitslosengeld blieben ab dem Tag der Gründung für 4 Jahre erhalten. Scheiterte eine selbständige Tätigkeit, so konnte die Person innerhalb dieses Zeitraums Restansprüche geltend machen. 3) 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 4) Der Zugang zu ÜG und ExGZ war an keine weitere Verpflichtung – wie etwa eine unternehmerische Beratung - geknüpft.⁶

³ Damit wird auch deutlich, dass wir im Hinblick auf die Wirkungsweise der Förderinstrumente keine gesamtwirtschaftliche Analyse verfolgen.

⁴ Vor allem das ÜG weist einige Änderungen in den Zugangsvoraussetzungen in den letzten 20 Jahren aus.

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

Die Förderdauer betrug dann bei der Förderung mit ÜG sechs Monate, wobei die Förderhöhe des ÜG der Anspruchshöhe auf Arbeitslosengeld (ALG) zuzüglich eines pauschalierten Sozialversicherungsbeitrages (etwa 70% des ALG) 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 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, deren Beiträge aus der erhaltenen Förderung über den ExGZ bezahlt werden mussten. 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, den Zeitpräferenzen und steuerlichen Belastungen des Haushalts sowie vom erwarteten Arbeitseinkommen aus selbständiger Tätigkeit ab.

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). Im Vergleich zum ÜG hat sich insbesondere die Förderdauer beim Gründungszuschuss von sechs auf neun Monate erhöht. Neu hinzugekommen ist darüber hinaus eine weitere 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.

< Abbildung 1 etwa hier einfügen >

Zu den weiteren Voraussetzungen des GZ: 1) Für seinen Erhalt werden in gleicher Höhe Ansprüche auf Arbeitslosengeld abgegeben. Die „Transferentzugsrate“ beträgt somit 100%. Für die gesetzliche Förderdauer von 9 Monaten mit dem GZ muss ein potenzieller Gründer also Ansprüche auf 9 Monate Arbeitslosengeld I (ALG I) abgeben (zur Veranschaulichung siehe auch Fall a) und b) in Abbildung 1). Diese Regelung gilt jedoch nur vom Grundsatz her, denn es wurde gleichzeitig eine minimale Transferentzugsrate festgelegt: Personen, die weniger als 9 aber noch mehr als 3 Monate Ansprüche auf ALG I haben, müssen in Zukunft nur auf die

Personen die im Allgemeinen für 12 Monate Anspruch auf das dann so genannte Arbeitslosengeld I hatten. Für gründungswillige Personen aus dem Rechtskreis des SGB II wurde am 1.1.2005 das Einstiegs geld 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.

verbliebenen Restansprüche verzichten. Der minimale Verzicht auf ALG I beträgt 3 Monate (siehe Fall c) und d) in Abb. 1). Es ergibt sich folglich mit zunehmender Arbeitslosigkeit eine degressive Transferenzzugsrate. 2) 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 ALG I haben. Scheitert eine selbständige Tätigkeit, so können innerhalb dieses Zeitraums wieder Restansprüche auf Arbeitslosengeld geltend gemacht werden. 3) Anspruch auf den Gründungszuschuss besteht ab dem 1. Tag der Arbeitslosigkeit.⁷ Aufgrund der degressiv eingeführten Transferenzzugsraten endet der Anspruch auf den Gründungszuschuss nun 90 Tage vor Ablauf des Anspruchs auf ALG I.⁸ 4) 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 zuzüglich 300 Euro 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 Euro pro Monat zur sozialen Absicherung geleistet werden, wenn eine intensive Geschäftstätigkeit und hauptberuflich unternehmerische Aktivitäten nachgewiesen werden.

Darüber hinaus gab es eine weitere Neuerung. Da für Gründer unter dem Gründungszuschuss aufgrund der Transferenzzugsraten bei einem Scheitern ihrer selbständigen Tätigkeit nur noch in wenigen Fällen die Rückkehr in ALG I möglich ist, wurde für die Teilnehmer des GZ die Option zur freiwilligen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit eingeführt. Voraussetzung zum Erhalt dieser Versicherungsleistung ist die Zahlung eines monatlichen Beitrags von knapp 40 Euro. Nach 12 Monatsbeiträgen haben die Gründer einen Anspruch auf ALG I für 6 Monate aufgebaut, wobei die Leistung in Abhängigkeit des Qualifikationsgrades des Versicherten in Westdeutschland zwischen 700 Euro und 1.377 Euro pro Monat betragen kann (siehe Winkel, 2006). In Ostdeutschland liegen Beitragssatz und Leistungen bei rund 85% des Westniveaus.

Grundsätzlich ähnelt der Gründungszuschuss eher 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, iii) ein zusätzlicher Beurteilungsspielraum für die Ar-

⁷ 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 Anspruch auf eine Förderung mit dem Gründungszuschuss.

⁸ 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.

beitsagenturen, die weitere Fördervoraussetzungen verlangen können, sowie iv) die Einführung von Transferentzugsraten, die jedoch mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmen. Darüber hinaus kommt als einziges Element aus dem ExGZ die Umwandlung des Sozialversicherungsbeitrags von einem förderhöhenabhängigen Betrag (von 70% des ALG I) in einen pauschalierten Fixbetrag in Höhe von monatlich 300 Euro hinzu. Dieser Versicherungsbeitrag hat zwei Laufzeiten, nämlich als Pflichtleistung in den ersten neun Monaten und als zusätzliche Ermessensleistung für weitere sechs Monate nach Ablauf der ersten Förderphase. Diese Umstellung erhöht im Vergleich zum ÜG somit für alle Gründer mit relativ geringen Ansprüchen an ALG I (unterhalb 1.070 Euro im Monat) den gesamten Transferbetrag und senkt ihn für Gründer mit darüber liegenden Ansprüchen auf ALG I ab.

Auch wenn dieses Instrument sehr viel mehr dem ÜG ähnelt, so stellt der Gründungszuschuss den Versuch dar, die beiden alten Förderinstrumente ÜG und ExGZ zu einem Förderinstrument zu fusionieren. Diese Zusammenlegung hat eine inhaltliche Komponente, nämlich die 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 über einen etwas längeren Zeitraum (beim ExGZ) soll nun mit einem Instrument möglich werden.

III. Die Ergebnisse aus der Hartz-Evaluation

Im Rahmen der Evaluationen der Hartz-Gesetze wurde die Gründungsförderung für Arbeitslose einer empirischen Untersuchung unterzogen.⁹ Ein Kernstück der Analyse bildete eine 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 zum ersten Befragungszeitpunkt etwa 1,5 Jahren seit der Gründung verstrichen waren, während zum zweiten Befragungszeitpunkt Aussagen zur Nachhaltigkeit der Gründungen bei einer Beobachtungsdauer von rund 2,5 Jahren getroffen werden konnten.¹⁰ 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. Im Rahmen eines Folgeprojekts¹¹ wurden die Per-

⁹ 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 Eichhorst und Zimmermann (2007).

¹⁰ Siehe Caliendo, Kritikros und Wießner (2006) für ausführliche Information zu den Ergebnissen aus dem ersten sowie Caliendo und Kritikros (2007) aus dem zweiten Beobachtungszeitraum. Zum zweiten Beobachtungszeitpunkt wurden ca. 70% der Personen ein zweites Mal befragt.

¹¹ Siehe Caliendo, Künn und Wießner (2008) für nähere Details der Folgestudie. Zwischen Mai und Juli 2008 wurden knapp 50% der ursprünglichen Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer ein drittes Mal befragt.

sonen im Juni 2008 ein drittes Mal befragt, so dass auf einen Beobachtungszeitraum von insgesamt rund fünf Jahren nach Gründung zurückgegriffen werden kann.¹²

Die Ergebnisse der Evaluation lassen sich wie folgt zusammenfassen: Mit Einführung der Ich-AG im Jahr 2003 stieg die Zahl der geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit auf ein nie gekanntes Niveau (siehe Tabelle 2). 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 2002.¹³

Die Gesamtbetrachtung (siehe Tabelle 1) 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.¹⁴ Mit dem ExGZ wurden Zielgruppen erreicht, die im gesamten Gründungsgeschehen zuvor unterrepräsentiert waren. Auffällig war vor allem der hohe Frauenanteil, der den Anteil der Frauen am gesamten Gründungsgeschehen bei weitem überstieg.¹⁵ Auch das Qualifikationsniveau der Ich-AGler war niedriger als bei den ÜG-Gründern. Darüber hinaus wurden mit dem ExGZ signifikant mehr junge Männer erreicht.

Ein Großteil, nämlich durchschnittlich 60% (ExGZ) bis knapp 70% (ÜG) der Geförderten waren gut fünf Jahre nach Gründung noch selbständig, weitere 20% haben eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden, nur etwa 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.

Überdies wurde für beide Instrumente eine Effizienzanalyse (siehe Tabelle 1) durchgeführt. Hierzu wurden die mit der Förderung verbundenen Kosten mit den durch die Maßnahmeeffekte induzierten Einsparungen für die Bundesagentur für Arbeit (BA) verglichen. Nach die-

¹² Der Zeitpunkt der Gründung lag dabei mindestens 56 Monate zurück, so dass für das Überbrückungsgeld 50 Monate nach Förderende und für den Existenzgründungszuschuss mindestens 20 Monate nach Förderende verstrichen waren. Der letzte Befragungszeitpunkt aus dem Jahr 2008 ist dabei insofern von besonderer Bedeutung, als die mit dem ExGZ geförderten Gründer im Gegensatz zu den beiden vorherigen Befragungen keine Förderung mehr erhielten.

¹³ Einschränkend muss darauf hingewiesen werden, dass es gerade im Hinblick auf den Gründungsboom vor allem am Ende des Jahres 2004 zu unerwünschten Verzerrungen in der Teilnehmerstruktur gekommen sein könnte, die wir in unserer Untersuchung (Eintrittskohorte drittes Quartal 2003) nicht berücksichtigt haben.

¹⁴ Siehe dazu im Einzelnen Piorkowsky (2008)

¹⁵ In diesen Jahren lag der Anteil der Gründerinnen im Haupterwerb bei knapp 30% (siehe Piorkowsky, 2008), beim ExGZ hingegen bei knapp 50%.

sen Berechnungen wies das ÜG eine positive monetäre Effizienz auf. Das bedeutet, dass die BA durch den Einsatz des ÜG 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, wenn man bedenkt, dass die Ausgaben je gefördertem Teilnehmer in beruflicher Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 2003 über 1.500 Euro pro *Monat* betragen (vgl. Caliendo und Steiner, 2005).

< Tabelle 1 etwa hier einfügen >

Schließlich sei auf die unterschiedlichen induzierten Beschäftigungseffekte hingewiesen. Insgesamt verfügen ÜG-Gründer über größere Unternehmungen mit mehr Mitarbeitern und setzen mehr Kapital ein (vgl. Caliendo, Künn und Wießner, 2008): Rund 30-40% aller ÜG-Gründer beschäftigten etwa 5 Jahre nach Gründungen weitere Mitarbeiter (in der Größenordnung von rund 3 Vollzeit-Äquivalenten). Deren durchschnittliche Unternehmensgröße entspricht 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 20% aller Ich-AGler 5 Jahre nach Gründung weiteren Personen einen Job (in der Größenordnung von etwa 1,5 Vollzeit-Äquivalenten). Im Durchschnitt kommen auf 100.000 Förderungen mit dem ÜG etwa 80.000 zusätzliche Vollzeit-Äquivalente, bei den ExGZ-Gründungen sind es knapp 16.000.¹⁶

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 der Fördermittel sein, da selbständige Tätigkeiten im *Haupterwerb* gefördert wurden. Da bei mehreren Tätigkeiten jene als *Haupterwerb* gezählt wurde, die zeitlich am umfangreichsten war¹⁷, konnte man allerdings 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.¹⁸

¹⁶ Dies sind beachtliche direkte Beschäftigungseffekte. In diesem Zusammenhang sei auf die Untersuchung von Fritsch und Weyh (2006) verwiesen, in der den langfristigen Beschäftigungseffekten von Gründungen nachgegangen wird. Gleichzeitig sei herausgestellt, dass weder hier noch in der Untersuchung von Fritsch und Weyh (2006) mögliche positive Spill-over-Effekte oder negative Substitutionseffekte (Verdrängung von Arbeitsplätzen in nicht-geförderten Unternehmen) berücksichtigt sind.

¹⁷ Vgl. Durchführungsanweisungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit nach § 421 I SGB III (Stand: 29.11.2004).

¹⁸ Für weitere Details siehe Caliendo et al. (2007), S.238-241.

Als zentrales Fazit der Analyse der beiden Förderprogramme lässt sich festhalten, dass mit dem ÜG und dem ExGZ sehr unterschiedliche Zielgruppen angesprochen 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, 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 können. 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 Einzelselbständigkeit, wurde durch den ExGZ verstärkt.

Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass es zuvor arbeitslosen Menschen mit Hilfe der Instrumente ÜG und ExGZ möglich wird, eine selbständige Tätigkeit zu beginnen und nachhaltig fortzuführen. Entgegen allen Erwartungen ist der Anteil der 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.¹⁹ Die Förderung erwies sich als effektiv und beim ÜG aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit als monetär effizient. Die Effekte haben sich dabei auch fünf Jahre nach Gründung als nachhaltig erwiesen.²⁰

IV. Effekte der letzten Reform

Ziel dieses Kapitels ist es nun, auf Basis der in Kapitel 3 dargelegten Ergebnisse die möglichen Effekte aus der Zusammenlegung von ÜG und ExGZ zum Gründungszuschuss (GZ) zu diskutieren. Dazu werden die einzelnen Veränderungen des GZ im Vergleich zu ÜG und ExGZ beleuchtet, wobei die Diskussion sich auf die zu erwartenden Auswirkungen dieser Veränderungen auf Effektivität, monetäre Effizienz und erwarteten Umfang des neuen Instruments konzentrieren wird. Die wichtigsten Ergebnisse waren, dass das ÜG sowohl effektiv als auch aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit monetär effizient war, während der ExGZ

¹⁹ Damit finden wir auch keine Bestätigung für die These von Santarelli und Vivarelli (2007), wonach Gründer aus Arbeitslosigkeit in erster Linie „revolving door firms“ gründen, also Unternehmungen, die nur kurz am Markt aktiv bleiben und bei nächster Gelegenheit wieder geschlossen werden.

²⁰ Einschränkend sei hinzugefügt, dass es keine Möglichkeit gab, im Rahmen der Befragung (neben dem oben genannten Effekt) weitere negative Effekte zu Mitnahme und Missbrauch konsistent zu analysieren.

ebenfalls als effektiv, jedoch als leicht ineffizient eingeschätzt wurde. Dagegen wurden mit dem ExGZ neue Zielgruppen, insbesondere mehr weibliche und mehr junge Gründer sowie weniger qualifizierte Gründer erreicht. Zugleich hat sich die Zahl der insgesamt geförderten Gründungen im Vergleich zum Zustand vor Einführung des ExGZ verdoppelt.

In Hinsicht auf die monetäre Effizienz, die Effektivität und den Umfang eines Programms lassen sich bei seiner Ausgestaltung verschiedene vereinfachte Zusammenhänge und Hypothesen aufstellen. Ein Programm ist angesichts des verwendeten monetären Effizienzmaßes aus der Sicht der finanzierenden Institution (auch im Vergleich zu anderen Programmen) umso effizienter,

- je früher das Programm im Verlauf der Arbeitslosigkeit genutzt wird,
- je kostengünstiger das Programm selbst ist,
- je höher die insgesamt eingesparten Ansprüche auf Arbeitslosengeld I (vor Beginn aber auch nach Beendigung des Programms) sind.

Im Zusammenhang mit der Effektivität eines Programms zur Gründungsförderung wurden in der Vergangenheit zwei Dimensionen unterschieden. Danach ist die Förderung mit einem bestimmten Programm aus einzelwirtschaftlicher Sicht (auch im Vergleich zu anderen Programmen) umso effektiver, je höher

- die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Rückkehr einer Person in das (abhängige oder selbständige) Erwerbsleben ist,
- das erzielte Einkommen in der neuen Erwerbstätigkeit im Vergleich zu alternativen Einkommensmöglichkeiten ist.

Als drittes Kriterium zur Einschätzung der Effekte der Reform wird der zu erwartende Umfang des neuen im Vergleich zu den beiden alten Programmen herangezogen. Neben dem in Absolutzahlen und in relativen Anteilen gemessenen Gesamtumfang eines Programms kann das Erreichen spezieller Zielgruppen als aussagekräftiges Maß genutzt werden. Entsprechend ist ein Programm umso umfangreicher,

- je mehr Personen mit einem Programm insgesamt gefördert werden,
- je höher die Zahl der geförderten Personen in den zuvor beschriebenen Zielgruppen ist,
- je höher der Anteil der geförderten Teilnehmer an allen arbeitslosen Personen ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zunächst in diesem Kapitel Prognosen über monetäre Effizienz, Effektivität und Umfang des Gründungszuschusses *im Vergleich* zu den beiden abgeschlossenen Instrumenten ableiten, bevor wir im nächsten Kapitel erste empirische Belege zu den bereits beobachteten Effekten geben.

IV.1 Effizienzeffekte

Folgende Veränderungen fallen bei der monetären Effizienz des GZ im Vergleich zum ÜG 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 *ceteris paribus* bei konstanten Einsparungen aus nicht gezahltem Arbeitslosengeld die Ausgaben für die Förderung unmittelbar ansteigen.²¹ Im Vergleich zum ÜG bedeutet diese Verlängerung, dass in allen vier Untergruppen die bislang realisierten Einsparungen (siehe Tabelle 1) nicht mehr erzielt werden. Im Bereich des ÜG entsprachen die errechneten Einsparungen an Arbeitslosengeld bei den Männern im Westen 2,4 Monate und im Osten 1,7 Monate, während sie bei den Frauen im Westen 1,2 Monate und im Osten 0,3 Monate ausmachten.²²

Für den GZ wurden Transferentzugsraten 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 ALGI gestartet werden, um für den GZ förderfähig zu sein. Durch diese Ausgestaltung entstehen unterschiedliche Effizienzeffekte, deren Richtung davon abhängt, ob sich die Teilnehmer des GZ in der intendierten Art verhalten und frühzeitig gründen, oder ob sie die Zahlungen staatlicher Transfers maximieren und vor Gründung solange ALG I beziehen, bis sie nur noch die minimal notwendigen Ansprüche auf ALG I abgeben müssen.

Verhielten sich die Teilnehmer in der vom Gesetzgeber intendierten Art (so genanntes ‚best-case-Szenario‘), könnte *ceteris paribus* ein Effizienzgewinn realisiert werden. Unter dieser Bedingung sähen sich alle Personen, die unter dem ÜG in den letzten neun Monaten ihres Bezugs von ALG I gegründet hätten (das waren rund 65% aller Teilnehmer), sich nun veranlasst, den Start ihrer Selbständigkeit vorzuziehen. Im Vergleich zum ÜG würde unter dieser Bedingung ein Effizienzgewinn von rund 3 Monaten realisiert werden. Das bedeutet gleichzeitig: Im besten Fall würde der Effizienzverlust in Höhe von 3 Monaten aus der Verlängerung des GZ durch die Einführung der Transferentzugsraten gerade kompensiert werden.

Diesem für die Bundesagentur für Arbeit ‚best-case-Szenario‘ sei das gegenteilige ‚worst-case-Szenario‘ gegenüber gestellt. Sofern potentielle Teilnehmer, die unter dem ÜG frühzei-

²¹ 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.

²² Die Kosten der Versicherung, die beim Übergang von Überbrückungsgeld zu Gründungszuschuss von einer anteiligen Bezuschussung in Höhe von 70% des Arbeitslosengeldes (über sechs Monate) auf einem Fixbetrag in Höhe von 300 Euro (über 9 oder 15 Monate) umgestellt wurde, sei hier als näherungsweise kostenneutral angenommen. Während durch die Umstellung bei Männern im Westen Einsparungen in Höhe von durchschnittlich 450 Euro pro Person realisiert werden können, betragen die zusätzlichen Ausgaben aus dieser Umstellung zwischen 750 Euro für Frauen im Westen und 1.450 Euro für Frauen im Osten.

tig gegründet hätten, sich rational im Sinne einer Maximierung staatlicher Transfers verhielten, hätten sie aufgrund der degressiv ausgestalteten Transferentzugsrate einen Anreiz, zunächst das Arbeitslosengeld auszuschöpfen, bis nur noch Ansprüche für 3 Monate vorhanden wären. Da ihre restlichen Ansprüche auf ALG I auch bei einem früheren Bezug des GZ ohnehin aufgezehrt würden, stellen sie sich nun besser, wenn sie den GZ erst am letzten möglichen Tag beantragten.²³ Angesichts der Tatsache, dass unter dem ÜG die Mehrheit der Teilnehmer zum Zeitpunkt ihrer Gründung ohnehin noch mehr als 3 Monate Anspruch auf ALG I hatten, existiert bei der aktuellen Ausgestaltung der Förderung des GZ im Vergleich zum ÜG somit ein Potential für zusätzliche Effizienzverluste. Bei Eintritt dieses negativen Szenarios (also rationales Verhalten aller Teilnehmer des GZ im Sinne einer Maximierung staatlicher Transfers) läge die durchschnittliche Restanspruchsdauer an ALG I bei exakt 3 Monaten, die Effizienzverluste würden dann im Vergleich zum ÜG weitere 3 Monate an ALG I betragen. Addiert man die Verlängerung des GZ hinzu, so würde in diesem „worst-case-Szenario“ ein Effizienzverlust von 6 Monaten in Höhe des zusätzlich ausgegebenen ALG I resultieren.

Ein letzter Punkt, von dem jedoch keine maßgeblichen Effizienzwirkungen zu erwarten sind, ist ebenso mit der Einführung der Transferentzugsraten verbunden: Gescheiterten Gründern ist es infolge des Transferentzugs kaum mehr möglich, in den Bezug von ALG I zurückzukehren, außer sie hatten bei Gründung noch mehr als neun Monate Anspruch auf diese Transferleistung. Dementsprechend würde nur ein Bruchteil der gescheiterten Gründer, die sich nach der Förderung mit dem ÜG erneut arbeitslos gemeldet hätten, unter dem neuen GZ wieder in den Bezug von ALG I zurückkehren können. Diesem aus fiskalischer Sicht positiven Effekt stehen jedoch die Möglichkeiten entgegen, ALG II zu beantragen oder sich mit Hilfe der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Gründer aus der Arbeitslosigkeit einen nahezu äquivalenten Bezug an Transferleistungen zu sichern.²⁴ Insofern kann für diesen Effekt der Transferentzugsrate näherungsweise angenommen werden, dass keine messbaren positiven oder negativen Effizienzeffekte zu erwarten sind.

Fasst man damit alle relevanten Effekte zusammen, so können für den Gründungszuschuss im Vergleich zum ÜG ceteris paribus auf Basis dieser Überschlagsrechnung im besten Fall ein neutrales Ergebnis und im schlechtesten Fall Effizienzverluste von bis zu 6 Monaten in Höhe des zusätzlich verausgabten ALG I resultieren.

²³ Es sei betont, dass diese Darstellung der Entwicklung zweier extremer Szenarien dient, aus denen hervorgeht, wie sich die Effizienz des Gründungszuschuss im besten und im schlechtesten Fall theoretisch ändern könnte. Dankenswerterweise hat ein Gutachter darauf hingewiesen, dass sich das Negativszenario nur dann einstellt, wenn die Opportunitätskosten aus der verspäteten Gründung (zum Beispiel entgangene Aufträge der andernfalls bereits gegründeten Unternehmung) geringer sind als der zusätzliche Ertrag aus den staatlichen Transfers.

²⁴ Eine Überschlagsrechnung bei Einzahlungen in die Versicherung in Höhe von knapp 40 Euro (in West) im Monat über 12 Monate und einer Transferleistung zwischen 700 Euro (niedrigste Qualifikationsstufe) und 1.377 Euro (höchste Qualifikationsstufe) über sechs Monate zeigt, dass die Bundesagentur für Arbeit bei dieser Versicherung über die Einnahmen hinausgehende Leistungen erbringen muss, wenn mehr als 5,8% der hoch qualifizierten und mehr als 11,4% der niedrig qualifizierten Gründer, die diese Versicherung abgeschlossen haben, nach dem Scheitern ihrer Selbständigkeit entsprechende Leistungen über sechs Monate beantragen. Zu dieser Versicherung liegen bislang jedoch keine Daten vor.

Vergleicht man die Veränderungen der monetären Effizienz des GZ mit der Ausgestaltung des ExGZ, so können Effizienzverbesserungen erwartet werden, da die Laufzeit des GZ im Vergleich zur Ich-AG erheblich verkürzt wurde und für manche Personen die Förderhöhe unter dem GZ niedriger sein dürfte. Die Einführung der Transferentzugsraten beim GZ wirkt im Vergleich zum ExGZ in gleicher Weise wie beim ÜG mit ähnlichen Effekten auf die Effizienz in Abhängigkeit vom Nutzerverhalten der Teilnehmer. Somit dürften beim Vergleich des GZ mit der Ich-AG die Möglichkeiten zur Effizienzerhöhung überwiegen.²⁵

IV.2 Effektivität der Instrumente

Im Hinblick auf die Effektivität des ÜG konnten in der Vergangenheit trotz ansteigender Teilnehmerzahlen stets stabile Quoten für die Rückkehr ins Erwerbsleben beobachtet werden. Die Überlebensraten in Selbständigkeit befinden sich bei der aus dem Jahr 2003 beobachteten Gründerkohorte etwa 5 Jahre nach Förderbeginn bei knapp unter 70% und liegen damit sogar beträchtlich über den Überlebensraten früherer Untersuchungen zum allgemeinen Gründungsgeschehen (siehe Grotz und Otto (2003), die Überlebensraten von 50% nach 5 Jahren beobachten).²⁶ Auch die Nettoeffekte im Vergleich zur Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern sind selbst nach 5 Jahren noch erheblich und schwanken zwischen knapp 20% für Männer im Westen und über 25% für Frauen im Osten. Ähnliches gilt bei den Nettoeffekten für den ExGZ, auch wenn die Überlebensraten mit rund 60% zwar 10% unter dem ÜG, aber immer noch 10% oberhalb der von Grotz und Otto (2003) beobachteten Raten liegen.

Vor diesem Hintergrund stabiler Überlebensraten und hoher Nettoeffekte (trotz steigender Gründerzahlen) ist mit keinen Änderungen in der Effektivität durch den Übergang auf den GZ zu rechnen. Beim Vergleich von ÜG und GZ ist hervorzuheben, dass die längere Förderdauer des GZ (die ja zunächst eine höhere Überlebensrate erwarten lassen könnte) durch die Notwendigkeit kompensiert wird, früher mit der Gründung zu starten.

Als ein potentiell 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 oder ExGZ ohne ernsthafte Gründungsabsicht ausschließlich zur Verlängerung von Transferleistungen genutzt haben, verlieren unter dem GZ zumindest dann diese Möglichkeit, wenn sie einen solchen Antrag auf Gründungsförderung erst in den letzten drei

²⁵ 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 I-Anspruch für ExGZ-Teilnehmer/innen etwa 700€-500€ betrug, ergibt sich hier Einsparpotential.

²⁶ Hinz und Jungbauer-Gans (1999) und Pfeiffer und Reize (2000) haben in sehr viel kürzeren Beobachtungszeiträumen noch ähnliche Überlebensquoten für geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit und nicht geförderte sonstige Gründungen (aus „Nicht-Arbeitslosigkeit“) beobachtet.

Monaten ihrer Ansprüche auf ALG I stellen und ein solcher Antrag unter dem GZ abschlägig beschieden wird.²⁷ Insgesamt sind beim Vergleich der Effektivität zwischen dem ÜG, dem ExGZ und dem neuen Instrument jedoch kaum Effekte zu erwarten.

IV.3 Effekte auf den Umfang der Maßnahmen

Ganz anders sind die Erwartungen beim Umfang des neuen Programms im Vergleich zu den beiden alten Programmen ÜG und ExGZ. Vergleicht man ÜG und GZ, so dürften kaum Änderungen zu erwarten sein, da sich die beiden Programme in ihrer Ausgestaltung sehr ähneln. Einzige Ausnahme bildet die Gruppe der Personen, die weniger als 3 Monate Ansprüche auf ALG I hat. In diesem Segment ist nicht auszuschließen, dass ein Teil der potentiellen Gründer nicht rechtzeitig auf die neue Regelung reagiert und dann entweder auf eine Gründung verzichtet oder diese erst mit dem Übergang in ALG II startet.

Im Hinblick auf den Umfang des GZ im Vergleich zum ExGZ ist mit erheblichen Änderungen zu rechnen. Mit dem ExGZ sind vor allem neue Zielgruppen angesprochen worden, die im Gründungsgeschehen bisher unterrepräsentiert waren, nämlich überproportional viele Frauen und junge Männer, sowie weitaus mehr Personen mit relativ niedrigen Schulabschlüssen. Im Vergleich dazu ist beim GZ aufgrund seiner starken Ähnlichkeit zum ÜG zu erwarten, dass diese speziellen Zielgruppen ähnlich unterrepräsentiert sein werden. In erster Linie spielt dabei eine Rolle, dass die Fixbeträge des ExGZ (etwa von 600 Euro im ersten Jahr) durch ein monatliches Fördervolumen in Höhe der Arbeitslosengeldansprüche ersetzt worden sind. Die Verlängerung der Förderdauer des GZ im Vergleich zum ÜG und die Umstellung des Sozialversicherungsbeitrags auf eine Pauschale dürften dieses Defizit nur zum Teil kompensieren.

IV.4 Weitere Effekte der Reform

Zum Abschluss dieses Kapitels sei noch eine weitere Regelung - die Option einer Pflichtberatung - angesprochen, zu der ein Gründer verpflichtet werden kann, wenn Kenntnisstand und Fähigkeitsniveau nach Maßgabe des Beraters der Arbeitsagentur für eine erfolgreiche Ausübung einer selbständigen Tätigkeit nicht ausreichen. In einer solchen Situation kann die Arbeitsagentur weiterhin die Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder an einer Trainingsmaßnahme verlangen. 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.

²⁷ Beim ÜG haben zum Beispiel 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.

Im Zusammenhang mit der Konzeption von Beratungsmaßnahmen sei darüber hinaus darauf hingewiesen, dass sich die Zahl der Angebote von Trainings, Coachings und Seminaren im Bereich der Gründungsförderung in der Vergangenheit als groß und unübersichtlich und ihre Qualität als heterogen erwies.²⁸ Eine staatlich anerkannte Zertifizierung gründungsbegleitender Angebote steht nach wie vor aus, obwohl es dazu seitens der Anbieter begleitender Maßnahmen bereits erste Schritte gab.

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 Eignungsfeststellung und der Trainings durch entsprechende Zertifizierungen gesichert ist. Aussagen zu Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität solcher Maßnahmen lassen sich jedoch nicht treffen, da auch bisher arbeitslosen Gründern entsprechende Angebote zur kostenlosen Beratung (finanziert durch staatliche Stellen) zur Verfügung standen und noch keine Informationen zur Finanzierung der neuen Pflichtberatung vorliegen.

IV.5 Zwischenfazit

Folgende Effekte sind zusammenfassend aus der Umstellung der Gründungsförderung zu erwarten: 1) Die derzeitige Ausgestaltung des GZ wird im Vergleich zur letzten Ausgestaltung des ÜG voraussichtlich zu einer geringeren monetären Effizienz führen. Im Vergleich zum ExGZ gibt es positive Effizienzeffekte. Wie groß die Effizienzverluste beim GZ im Vergleich zum ÜG sein werden, hängt aufgrund der Problematik der degressiven Transferentzugsraten vom Antragsverhalten seiner Nutzer ab. 2) Die Effektivität des GZ wird im Vergleich zum ÜG und ExGZ ähnlich sein. Empirische Analysen zu dieser Frage sind jedoch erst ab dem Jahr 2010 wieder möglich. 3) Der GZ wird im Vergleich zu den beiden Vorgängerprogrammen seltener nachgefragt, da mit diesem Instrument die mit dem ExGZ erreichten Zielgruppen aller Voraussicht nach nur begrenzt angesprochen werden. 4) Die Auswirkungen der Einführung einer Pflichtberatung auf Effektivität und monetäre Effizienz bleiben zu diesem Zeitpunkt Spekulation.

²⁸ 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 zu führen.

V. Erste empirische Befunde

Der Gründungszuschuss startete im Sommer 2006, so dass 2007 das erste Jahr ist, in dem der GZ über volle 12 Monate vergeben wurde. Basierend auf ersten deskriptiven Auswertungen zu den Charakteristika der mit dem GZ geförderten Teilnehmer aus dem Jahr 2007 werden wir in diesem Abschnitt überprüfen, welche der oben getroffenen Prognosen zumindest im ersten Jahr der Förderung mit dem neuen Instrument eingetreten sind. Dabei greifen wir auf einen Vergleich mit den Eigenschaften der ÜG/ExGZ-Teilnehmer aus den Jahren 2003 und 2005 zurück (siehe Tabelle 2).²⁹

< Tabelle 2 etwa hier einfügen >

Im Jahr 2007 haben rund 125.000 Personen die Förderung mit dem GZ in Anspruch genommen. Damit ist die Zahl der geförderten Gründungen im Vergleich zu 2005 genauso sprunghaft wieder zurückgegangen, wie sie mit Einführung des ExGZ vom Jahr 2002 auf 2003 zugenommen hat. Die Zahl der mit dem GZ geförderten Gründer sank im Vergleich zu 2005 nahezu um die Hälfte und befindet sich in etwa auf dem Niveau des Überbrückungsgeldes im Jahre 2002, als knapp 125.000 Personen vom ÜG Gebrauch machten. Setzt man die Förderzahlen ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitslosen, so wurden im Jahr 2005 etwa 5,2% der Arbeitslosen in Richtung Selbständigkeit gefördert (davon 3,2% mit dem ÜG und weitere 2% mit dem ExGZ). Auch dieser Anteil ist unter dem GZ im Jahr 2007 auf 3,3% abgesunken und liegt damit auf der Höhe des Anteils der im Jahr 2005 mit dem ÜG erreichten Gründer.

Auffallend ist weiterhin, dass sich die Halbierung der geförderten Gründungen relativ gleich auf beide Geschlechter verteilt (Tabelle 2). Der Anteil der Frauen lag im Jahr 2007 beim GZ bei 36% und ist damit im Vergleich zum Jahr 2005 zwischen dem Anteil der weiblichen Gründer am ExGZ (48%) und am ÜG (27%) angesiedelt, wobei diese unterschiedlichen Anteile an Frauen für ÜG und ExGZ in ähnlicher Weise in den Vorjahren zu beobachten waren. Mit anderen Worten: im Vergleich zum ÜG ist es mit dem GZ gelungen, einen höheren Anteil an Frauen zu erreichen, auch wenn dieser Anteil immer noch unterhalb der Quote von 42% der insgesamt arbeitslos gemeldeten Frauen liegt.

Betrachtet man die weiteren Zielgruppenmerkmale Alter und Qualifikation, so ergibt sich folgendes Bild (siehe Tabelle 3): Bei den Männern gab es zwischen dem ÜG und dem ExGZ in den Jahren 2003-2005 den wesentlichen Unterschied, dass sich mit dem ExGZ überproportional viele junge Männer (unter 25 Jahren, aber auch in der Alterskategorie 25-34 Jahren) selbständig gemacht hatten.³⁰ So lag etwa im Westen beim ÜG der Anteil in der Alterskate-

²⁹ Die Daten des Jahres 2004 sind aufgrund von Sondereffekten nicht mit den Jahren 2003 und 2005 vergleichbar und werden daher nicht näher betrachtet (siehe auch Fußnote 14).

³⁰ Zusätzliche detaillierte deskriptive Informationen (z.B. der Anteil der Gründer in der Alterskategorie 25-34 Jahre) sind auf Anfrage erhältlich.

gorie unter 25 Jahren nur zwischen 4% und 6%, beim ExGZ durchweg über 10%, und erreichte im Jahr 2005 sogar 15% (und 14% im Osten). Beim GZ war dagegen im Jahr 2007 der Anteil der jungen Männer unter 25 Jahren mit 6% (in West und Ost) relativ genau auf dem Niveau des ÜG in den Vorjahren. Bei den Frauen gab es in der Alterspyramide zwischen 2003 und 2005 keine auffallenden Unterschiede zwischen ÜG und ExGZ und dann auch keine Änderungen beim Übergang auf den GZ. Wie häufig beobachtet, lag der höchste Anteil an weiblichen Gründern bei allen drei Förderinstrumenten in der Alterskategorie zwischen 35 und 44 Jahren, etwa im Jahr 2007 bei 38%. Diese u-förmige Altersverteilung wurde auch bei den Männern beim ÜG und GZ beobachtet und wurde ausschließlich beim ExGZ durchbrochen.

< Tabelle 3 etwa hier einfügen >

Im Hinblick auf das Merkmal Qualifikation werden die Unterschiede zwischen ÜG und ExGZ beispielhaft anhand der Anteile der jeweiligen Gründer in den zwei Kategorien i) Allgemeine und Fach- Hochschulreife und ii) Hauptschulabschluss oder kein Schulabschluss dargestellt (Tabelle 2). Typischerweise lagen die Unterschiede in den beiden Kategorien bei rund 10%. Hatten unter den ÜG-Gründern z.B. für Männer im Westen rund 35% eine Hochschulreife vorzuweisen, waren es bei den ExGZ-Gründern maximal 25%. Dagegen verfügten rund 40% der ÜG-Empfänger über keinen Abschluss oder einen Hauptschulabschluss, während beim ExGZ dieser Anteil durchgehend bei über 50% lag. Beim GZ kann im Vergleich dazu eine ähnliche Aufteilung zu den ÜG-Gründern beobachtet werden. So hatten 37% der Männer im Westen keinen oder einen Hauptschulabschluss und weitere 37% einen Hochschulabschluss. Damit lässt sich festhalten, dass die weniger qualifizierten Personen, die im gesamten Gründungsgeschehen unterrepräsentiert sind, im Jahr 2007 mit dem neuen GZ weniger gut erreicht wurden als in den Vorjahren mit dem ExGZ.

In Verbindung mit der Frage des Nutzerverhaltens der Teilnehmer des GZ, also des Gründungszeitpunkts und der damit aufgegebenen Ansprüche auf ALG I, gibt es nur vorläufige Ergebnisse; insbesondere kann die verbleibende Restanspruchsdauer noch nicht berechnet werden. Geht man aber vereinfachend von einer allgemeinen Anspruchsdauer von 12 Monaten aus, lassen sich aus der Tabelle 2 tendenziell drei Beobachtungen ableiten:

1) Über 40% der Gründer machen von der Möglichkeit degressiver Transferraten Gebrauch. Diese Teilnehmer hatten also zum Zeitpunkt ihrer Gründung weniger als 9 Monate Ansprüche auf ALG I, nahmen aber keine maximale Verschiebung der Gründung an den „Förderrand“ vor. Vielmehr verteilen sich die Anteile der Gründer relativ gleichmäßig auf alle Anspruchsniveaus unter 9 Monaten.

2) Knapp 60% der Teilnehmer entscheiden sich relativ frühzeitig nach Beginn ihrer Arbeitslosigkeit dafür, den Gründungszuschuss in Anspruch zu nehmen, und haben zum Zeitpunkt

ihrer Gründung noch mehr als 9 Monate Anspruch auf ALG I. Und hier gibt es eine auffällige Entwicklung: ein erheblicher Teil dieser Untergruppe hat zum Zeitpunkt der Gründung sogar noch mehr als 11 Monate Ansprüche auf ALG I, da diese bereits im ersten Monat ihrer Arbeitslosigkeit ihre selbständige Tätigkeit starten. Diese Beobachtung lässt sich dahingehend interpretieren, dass es für diese Teilgruppe von Gründern aus Arbeitslosigkeit wichtig ist, ein kleines Sicherheitsnetz (und seien es eben nur 2 bis 3 Monate) an Ansprüchen auf ALG I für den Fall vorzuhalten, dass die Gründung scheitern sollte. Interessanterweise gilt dies für Männer gleichermaßen wie für Frauen.

3) Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit vor Gründung wird bei einem Vergleich der ÜG-Daten aus dem Jahr 2003 (das Jahr, für das Effizienzanalysen vorliegen) mit den GZ-Daten aus dem Jahr 2007 beim GZ niedriger sein als beim ÜG. Dieser niedrigere Durchschnitt ist jedoch nicht nur der Einführung der Transferentzugsraten sondern gleichermaßen der insgesamt restriktiveren Handhabung aller Leistungen der Bundesagentur für Arbeit geschuldet. Insbesondere der kürzer gewordene Leistungsbezug von ALG I hätte auch beim alten ÜG im Jahr 2007 die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit vor Gründung abgesenkt.³¹

Zwei wichtige Erkenntnisse lassen sich aus den Beobachtungen ableiten: Zum einen wird die Mehrzahl der Gründer aus Arbeitslosigkeit bei ihrer Entscheidung über den Zeitpunkt des Beginns ihrer Selbständigkeit und der damit verbundenen Abmeldung aus Arbeitslosigkeit nicht durch den Aspekt einer Maximierung des staatlichen Transfers beeinflusst, sondern durch andere, wahrscheinlich den Grad der Vorbereitung ihrer selbständigen Tätigkeit betreffende Aspekte. Zum anderen hat die Möglichkeit einer Absicherung über ALG I im Falle des Scheiterns der Gründung für eine Teilgruppe der Gründer einen so großen Stellenwert, dass sie bereits im ersten Monat ihrer Arbeitslosigkeit ihre Gründung tätigen.

Aufgrund der Unvergleichbarkeit der Jahre 2003 und 2007 ist es im Sinne der oben dargelegten Effizienzrechnung nur möglich, eine sehr grobe Überschlagskalkulation zu machen. Danach resultiert für den GZ aufgrund der längeren Förderdauer im Vergleich zum ÜG einerseits ein Effizienzverlust von 3 Monaten. Durch die verkürzte vorherige Arbeitslosigkeitsdauer eines Teils der GZ – Empfänger dürfte dieser Effizienzverlust zum Teil kompensiert werden. Ein Effizienzgewinn ist für den GZ bei einem hypothetischen Vergleich von ÜG und GZ im Jahr 2007 nicht zu erwarten.

³¹ So konnten Arbeitslose im Jahr 2003 zum Beispiel bis zu 32 Monaten Arbeitslosengeld beziehen und in diesem gesamten Zeitraum ÜG beantragen. Im Jahr 2007 war für Arbeitslose unter 55 Jahren die maximale Bezugsdauer von ALG I auf 12 Monate begrenzt (siehe auch Fußnote 6).

VI. Konklusionen und Politikempfehlungen

Nach der Arbeitsmarktreform Ende des Jahres 2002 hat sich zwischen Anfang 2003 und Mitte 2006 mit Hilfe der Förderprogramme Überbrückungsgeld (ÜG) und Existenzgründungszuschuss (ExGZ) eine hohe Gründungsdynamik unter den ehemals arbeitslosen Personen entfaltet. Die jährlichen Förderzahlen haben sich in diesem Zeitraum im Vergleich zum Jahr 2002 verdoppelt, während zwischen 60% und 70% der geförderten Personen trotz erhöhter Förderzahlen 5 Jahre nach Gründung nach wie vor als Selbständige im Erwerbsleben stehen. Beide Instrumente zeigten sich als effektiv, das ÜG auch als monetär effizient. Mit dem ExGZ wurden dafür 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 mit dem ÜG geförderte Gründer schafften erheblich mehr zusätzliche Arbeitsplätze.

Trotz dieser positiven Ergebnisse wurde im Jahr 2006 die Gründungsförderung abermals reformiert. Im Sinne einer Reduzierung der Zahl arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollten die beiden Programme ÜG und ExGZ zu einem Instrument, dem Gründungszuschuss fusioniert werden. Dazu wurde aus dem ÜG die Koppelung der Förderhöhe an die Höhe des Arbeitslosengeldes I übernommen, während der beim ÜG ebenfalls förderhöhenabhängige Zuschuss zur Sozialversicherung nun in Anlehnung an den ExGZ durch einen Festbetrag in Höhe von 300 Euro ersetzt wurde. Gleichzeitig wurde die Förderlaufzeit des GZ im Vergleich zum ÜG aufgestockt und zwei unterschiedliche Laufzeiten eingeführt. Zum einen gibt es die Grundförderung über 9 Monate in Höhe des ALG I, zum anderen eine Förderung über 15 Monate mit dem Sozialversicherungszuschuss, sofern nach den ersten 9 Monaten selbständige Aktivitäten nachgewiesen werden. Neu hinzugekommen ist darüber hinaus die Einführung von Transferentzugsraten, wonach die zu fördernden Personen im Optimalfall bis zu 9 Monate, mindestens aber die letzten 3 Monate an Ansprüchen auf ALG I abgeben müssen, um den GZ zu erhalten.³² Ziel dieser Reform war es, so die Gesetzesbegründung, ‚Einsparpotentiale für die Arbeitslosenversicherung zu erschließen‘ und gleichzeitig ‚das neue Potential, das durch den ExGZ aufgrund seiner spezifischen Ausgestaltung erreicht werden konnte, auch weiterhin für Gründungen zu gewinnen‘. Mit anderen Worten: der Umfang der Förderung sollte bei steigender monetärer Effizienz konstant bleiben.

³² Das Reformelement „Nachweis von Kenntnissen und Fähigkeiten“ sei hier nicht nochmals aufgegriffen.

In diesem Artikel haben wir zunächst aus institutioneller Sicht die Auswirkungen der Änderungen der Gründungsförderung auf die potentiellen Gründer beleuchtet und zwei extreme Szenarien zum Nutzerverhalten aufgestellt. Da der neue Gründungszuschuss weit mehr Ähnlichkeiten mit dem Überbrückungsgeld hat, erwarten wir einen erheblichen Rückgang der Gründungsdynamik, wobei insbesondere die neu angesprochenen Zielgruppen, nämlich mehr Frauen, mehr junge Männer und mehr Geringqualifizierte nicht mehr in gleichem Maße erreicht werden. Gleichzeitig prognostizieren wir aufgrund der verlängerten Förderung des GZ im Vergleich zum ÜG eher eine Abnahme der monetären Effizienz, die durch die Einführung so genannter Transferentzugsraten nicht kompensiert werden kann. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass die monetäre Effizienz dieses Instruments unter der aktuellen Ausgestaltung der Transferentzugsraten weiterhin abnehmen wird, wenn die Nutzer des GZ die Gründungsförderung möglichst spät - also erst kurz vor Ablauf der 3 Monatsfrist - beantragen.

Erste empirische Befunde auf Basis der Daten des Jahres 2007 ergeben folgendes Bild. Die Zahl der geförderten Gründungen hat sich bei einem Vergleich der Jahre 2005 und 2007 exakt halbiert und befindet sich auf dem Niveau vor Einführung des ExGZ. Auch beim Anteil der geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit an allen Arbeitslosen (die Zahl der Arbeitslosen ist zwischen den Jahren 2005 und 2007 zurückgegangen) beobachten wir, dass im Jahr 2007 der Anteil der GZ-Gründer an allen Arbeitslosen gleich hoch ist wie der Anteil der ÜG-Gründer an allen Arbeitslosen im Jahr 2005. Gleichzeitig wurden zwei der drei Zielgruppen, nämlich junge Männer und geringer qualifizierte Personen, mit dem GZ ähnlich dem ÜG in geringerem Umfang erreicht. Einzig der Anteil der Frauen an allen Gründern hat sich unter dem GZ im Vergleich zum ÜG um 10 Prozentpunkte erhöht.

Im Hinblick auf die monetäre Effizienz sind für das Jahr 2007 zwei gegenläufige Effekte zu beobachten. Danach wird der Effizienzverlust aus der Verlängerung der Förderdauer des GZ durch das frühzeitige Gründungsverhalten von etwas mehr als der Hälfte der Teilnehmer (aus dem sich die durchschnittlich verbliebenen Restansprüche auf ALG I bei einem Vergleich von ÜG und GZ leicht erhöht haben) zum Teil kompensiert. Somit ist insgesamt zu erwarten, dass für das Jahr 2007 die monetäre Effizienz des GZ geringer ausfallen wird, als dies unter dem ÜG im Jahr 2007 möglich gewesen wäre. Gleichzeitig ist mit keiner Erhöhung der Effektivität des GZ im Vergleich zum ÜG zu rechnen.³³

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist die Motivation für die Zusammenlegung von ÜG und ExGZ zum GZ zu hinterfragen. *Beide* in der Gesetzesbegründung definierten Ziele wurden im ersten Jahr der Existenz des GZ nicht erreicht. Vieles hätte daher für die Beibehaltung des alten Instruments ÜG gesprochen. Vor dem Hintergrund der relativ kleinen ExGZ-Gründungen hätte der Gesetzgeber über den ExGZ gesondert entscheiden und das Instrument ersatzlos streichen sollen, wenn der ExGZ aus politischer oder gesamtwirtschaftlicher Sicht

³³ Diese Prognose kann jedoch frühestens im Jahr 2010 überprüft werden.

als wertlos angesehen worden wäre. Sollen auch in Zukunft die Zielgruppen des ExGZ erreicht werden, so wäre es besser gewesen, das ÜG zu erhalten und den ExGZ weiter zu entwickeln. Dies hätte insbesondere die Beibehaltung einer Förderung mit monatlichen Fixbeträgen bedeutet, die von der Höhe der Ansprüche auf ALG I unabhängig sind, während eine Verkürzung der Laufzeit zur Erhöhung der monetären Effizienz möglich gewesen wäre. Die Diskussion im letzten Kapitel hat auch deutlich gemacht, dass zumindest eine Reform des GZ bei der Ausgestaltung der Transferentzugsraten als ratsam erscheint. Zweifelsohne macht es die Einführung von Transferentzugsraten möglich, die Effizienz eines Instruments zu erhöhen. *Degressive* Transferentzugsraten bergen aber die Gefahr von Effizienzverlusten, wenn die Teilnehmer die Höhe staatlicher Transfers maximieren wollen. Für die Zukunft ist die Zunahme eines solchen Verhaltens nicht auszuschließen. Insgesamt lässt sich daher der Schluss nicht vermeiden, dass der Gründungszuschuss nicht optimal gestaltet worden ist. Seine Weiterentwicklung scheint nötig, um die Kostenrisiken des neuen Instruments zu reduzieren und seine Chancen zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit (2006): „Statistik der Bundesagentur für Arbeit.“

Caliendo, M.; Kritikos, A.S. (2007): Start-ups by the Unemployed: Characteristics, Survival and Direct Employment Effects”, Diskussionspapier Nr. 3220, IZA Bonn.

Caliendo, M.; Kritikos, A.S.; Wießner, F. (2006): „Existenzgründungsförderung in Deutschland, Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39, 505-531.

Caliendo, M., Künn, S. and Wießner, F. (2008): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren, Diskussionspapier Nr. 3880, IZA Bonn.

Caliendo, M. and Steiner, V. (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38(2-3), 396-418.

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): „And then there were four... How many (and which) Measures of Active Labor Market Policy Do We still Need?“ *Applied Economics Quarterly* 53, 243-272.

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.

Fritsch, M.; Weyh, A. (2006): „How Large are the Direct Employment Effects of New Businesses? An Empirical Investigation for West Germany“, *Small Business Economics* 27, 245-260.

Grotz, R.; Otto, A. (2003): „Betriebsgründungen in der Bundesrepublik Deutschland: Überlebenschancen und Arbeitsmarkteffekte.“ Bonn.

- Hinz, T.; Jungbauer-Gans, M. (1999). "Starting a Business After Unemployment: Characteristics and Chances of Success", *Entrepreneurship & Regional Development* 11, 317-33.
- 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. (2008): „Existenzgründungen im Kontext der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Deutschland – Eine Strukturanalyse von Mikrozensusergebnissen“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Santarelli, E. and M. Vivarelli (2007): "Entrepreneurship and the Process of Growth of Firms' Entry, Survival and Growth", *Industrial and Corporate Change* 16, 455-488.
- Winkel, R. (2007): „Der neue Gründungszuschuss“, *Soziale Sicherheit* 8-9, 284-289.
- Wunderlich, (2004): „Die Hartz-Gesetze I-IV“, in T. Hagen, A. Spermann: *Hartz-Gesetze, Methodische Ansätze zu einer Evaluierung* 15-31, Nomos Verlag.

Tabelle 1: Die wichtigsten Ergebnisse der Hartz-Evaluation ca. 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	60%	59%	63%	57%	68%	67%	70%	56%
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigt	21%	17%	20%	19%	21%	24%	20%	23%
Arbeitslos	12%	8%	10%	10%	7%	3%	7%	10%
Durchschnittliche monatliche Einkünfte aus Selbständigkeit	1.760 €	1.070 €	1.635 €	830 €	2.515 €	1.495 €	1.710 €	1.285 €
Induzierte Beschäftigungseffekte								
Anteil der Selbständigen mit Beschäftigten	21%	17%	21%	20%	42%	31%	35%	29%
Anzahl der Beschäftigten (Vollzeit-Äquivalente)	1,3	1,2	1,8	1,1	3,4	2,7	2,7	1,5
Effekte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmer/innen								
Erfolgskriterium: Selbständig oder SV beschäftigt (nach 56 Monaten)	21%-Punkte	14%-Punkte	25%-Punkte	29%-Punkte	17%-Punkte	20%-Punkte	23%-Punkte	26%-Punkte
Erfolgskriterium: Arbeitseinkommen	443 €	148 €	491 €	347 €	777 €	283 €	672 €	302 €
Monetäre Effizienz	-5.440 €	-6.900 €	-5.360 €	-8.101 €	2.880 €	1.100 €	1.500 €	244 €

Quelle: Caliendo/Künn/Wießner (2008) und Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007)

Tabelle 2: Charakteristika der Förderteilnehmer 2003-2007

	2003		2005		2007*
	ÜG	ExGZ	ÜG	ExGZ	GZ
Gesamteintritte	158.696	95.198	156.888	91.020	125.543
davon:					
Westdeutschland	73%	69%	76%	63%	77%
Frauen	26%	41%	27%	48%	36%
Alter unter 25 Jahren	6%	9%	5%	11%	6%
Keinen Abschluss oder HS	30%	38%	28%	32%	26%
(Fach)Abitur	36%	25%	39%	25%	37%
Vorherige Arbeitslosigkeitsdauer					
< 3 Monate	39%	33%	42%	39%	57%
3-9 Monate	35%	33%	34%	37%	35%
> 9 Monate	26%	34%	24%	24%	8%
Arbeitslosengeld (in Euro/Monat)	941	586	1052	597	888

Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen

* Zahlen für 2007 teilweise vorläufig,

Tabelle 3: Alter und Qualifikation der Förderteilnehmer nach Region/Geschlecht 2003-2007

	2003		2005		2007
	ÜG	ExGZ	ÜG	ExGZ	GZ
Männer Westdeutschland	87,355	38,199	88,514	28,335	62,020
Alter unter 25 Jahren	6%	10%	4%	15%	6%
Keinen Abschluss oder HS	40%	54%	39%	49%	37%
(Fach)Abitur	35%	23%	35%	25%	37%
Frauen Westdeutschland	27,993	27,865	31,471	28,915	34147
Alter unter 25 Jahren	4%	7%	4%	7%	6%
Keinen Abschluss oder HS	25%	35%	22%	32%	22%
(Fach)Abitur	46%	30%	48%	30%	42%
Männer Ostdeutschland	30,016	18,060	25,357	18,847	18014
Alter unter 25 Jahren	6%	11%	6%	14%	6%
Keinen Abschluss oder HS	16%	22%	13%	23%	14%
(Fach)Abitur	29%	18%	33%	20%	29%
Frauen Ostdeutschland	13,332	11,074	11,546	14,923	11362
Alter unter 25 Jahren	7%	8%	6%	8%	8%
Keinen Abschluss oder HS	8%	11%	3%	10%	5%
(Fach)Abitur	35%	24%	48%	23%	37%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen,

* Zahlen für 2007 teilweise vorläufig

Abbildung 1: Transferenzugsraten beim neuen Gründungszuschuss

