

Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan

Research Report

Der Gründungszuschuss für Arbeitslose nach der Reform 2011: Ein Erfolg wie seine Vorgänger

IAB-Kurzbericht, No. 28/2021

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2021) : Der Gründungszuschuss für Arbeitslose nach der Reform 2011: Ein Erfolg wie seine Vorgänger, IAB-Kurzbericht, No. 28/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/248676>

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.

In aller Kürze

- Mit der Reform des Gründungszuschusses im Jahr 2011 wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Gründungsförderung für Arbeitslose im Sozialgesetzbuch III neu gestaltet und die Förderzahlen reduzierten sich drastisch.
- Etwa 80 Prozent der ehemals Geförderten sind auch knapp dreieinhalb Jahre nach der Gründung noch selbstständig. Über 30 Prozent dieser Selbstständigen haben mindestens einen Beschäftigten. Von denjenigen, die ihre Selbstständigkeit inzwischen beendet haben, sind die meisten sozialversicherungspflichtig beschäftigt.
- Die Effekte der Förderung sind beträchtlich: Geförderte haben eine um 22 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote als vergleichbare Personen ohne diese Förderung. Auch ihre monatlichen Nettoverdienste sowie ihre Jobzufriedenheit sind deutlich gestiegen.
- Damit ist der Gründungszuschuss auch nach seiner Reform ein Erfolg und eine wohlüberlegte Anhebung der Förderzahlen sollte daher in Betracht gezogen werden.
- Verbesserungspotenzial gibt es allerdings bezüglich der sozialen Absicherung: Geförderte zahlen seltener in eine Rentenversicherung oder freiwillig in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ein und sind deutlich unzufriedener mit ihrer sozialen Absicherung als vergleichbare Personen. Hier besteht Handlungsbedarf.

Der Gründungszuschuss für Arbeitslose nach der Reform 2011

Ein Erfolg wie seine Vorgänger

von Marco Caliendo und Stefan Tübbicke

Der Gründungszuschuss wurde 2011 umfassend reformiert. Insgesamt ist das Arbeitsmarktinstrument weiterhin ein Erfolg: Die meisten Geförderten sind auch knapp dreieinhalb Jahre nach der Gründung noch selbstständig. Die Förderung erhöht ihren Arbeitsmarkterfolg und ihre Jobzufriedenheit deutlich, aber bei ihrer sozialen Absicherung besteht Verbesserungsbedarf.

Gründungsförderung für Arbeitslose hat eine lange Tradition in Deutschland und erlebte im Rahmen der Hartz-Reformen Mitte der 2000er Jahre mit etwa 350.000 Förderfällen pro Jahr ihren vorläufigen Höhepunkt. Seit 2007 ist der Gründungszuschuss (GZ) das einzige Gründungsförderungsprogramm für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen im Sozialgesetzbuch (SGB) III. GZ-Geförderte erhalten bis zu 15 Monate finanzielle Unterstützung, um ihr Gründungsvorhaben in die Tat umzusetzen und

ihren Lebensunterhalt sowie ihre soziale Absicherung während der ersten Monate nach der Gründung zu gewährleisten. Mit der Reform des GZ zum Ende des Jahres 2011 wurde der Zugang zur Förderung eingeschränkt und die finanzielle Unterstützung reduziert (für mehr Details dazu vgl. Infobox 1 auf Seite 3).

Die Reform sowie die damit einhergehenden drastischen Budgetkürzungen haben dazu geführt, dass die Zahl der mit einem GZ geförderten Gründerinnen und Gründer sehr stark eingebrochen ist (vgl. Abbildung A1 auf Seite 2). Während in den Jahren 2007 bis 2011 jährlich etwa 120.000 bis 145.000 Eintritte in die GZ-Förderung zu verzeichnen waren, sind es seitdem nur noch etwa 20.000 bis 30.000 jährlich.

Vor diesem Hintergrund fassen wir im Folgenden zentrale Ergebnisse einer Reihe von Studien zum GZ nach der Reform zusammen (für die zugrundeliegenden Studien siehe Bellmann/Caliendo/Tübbi-

cke 2018 und Caliendo/Tübbicke 2020a, 2020b und 2021). Darüber hinaus werden die Ergebnisse mit denen von Studien zu den Vorgängerprogrammen des (reformierten) GZ verglichen. Die Analysen basieren auf einer Stichprobe von Arbeitslosengeld (ALG)-Empfängerinnen und -Empfängern, die zwischen Februar und Juni 2012 einen GZ erhalten haben.

Für die Wirkungsanalyse werden diese Gründerinnen und Gründer jeweils mit einer ausgewählten Kontrollgruppe von Arbeitslosen, die in diesem Zeitraum den GZ nicht beantragt haben, verglichen (für mehr Details vgl. Infobox 2 auf Seite 4). Diese Kontrollgruppe ähnelt den Geförderten stark hinsichtlich einer Vielzahl an beobachtbaren Merk-

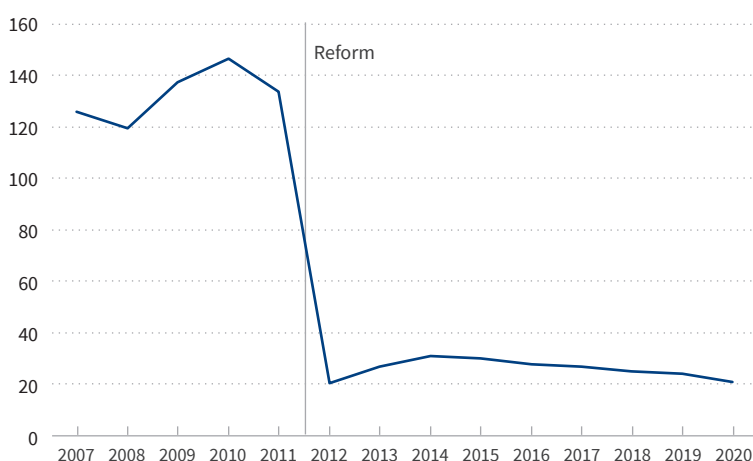
malen – inklusive ihrer Arbeitsmarkthistorie bis zum Maßnahmeneintritt. So kann anhand eines Vergleichs der beiden Gruppen geschätzt werden, wie sich die Maßnahmenteilnahme auf den weiteren Arbeitsmarkterfolg der GZ-Geförderten ausgewirkt hat.

Als Datenbasis für die Analyse werden sowohl administrative Personendaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch Befragungsdaten genutzt. So können die Gründerinnen und Gründer bis zu 40 Monate nach Eintritt in die Förderung betrachtet werden. Da sich die Ergebnisse nach 20 und 40 Monaten nur geringfügig unterscheiden, präsentieren wir hier nur die Resultate für die längere Frist. Weil sich Gründungen von Frauen und Männern oft deutlich unterscheiden, werden die Befunde nach Geschlechtern getrennt ausgewiesen. Weitere Details zu den Daten befinden sich ebenfalls in der Infobox 2.

A1

Jährliche Eintritte in die Förderung mit einem Gründungszuschuss

Geförderte Gründer und Gründerinnen in Tausend

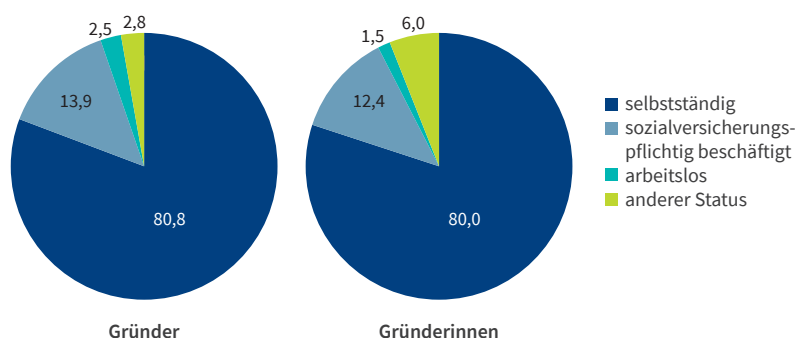


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). © IAB

A2

Arbeitsmarktstatus der mit einem Gründungszuschuss geförderten Gründer und Gründerinnen nach 40 Monaten

Anteile in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen. © IAB

Geförderte Gründungen können sich am Markt behaupten

Ein wichtiger Indikator für den Erfolg der geförderten Gründungen ist die längerfristige Verbleibsquote in Selbstständigkeit. Ein beachtlicher Anteil von knapp 81 Prozent der männlichen und 80 Prozent der weiblichen Geförderten ist auch nach 40 Monaten weiterhin selbstständig (vgl. Abbildung A2). Etwa 14 Prozent der Gründer und 12 Prozent der Gründerinnen sind nach 40 Monaten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Somit ergibt sich eine Integrationsquote – das ist der Anteil derjenigen, die entweder selbstständig oder sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind – von rund 95 Prozent beziehungsweise 92 Prozent für geförderte Gründer und Gründerinnen. Dem gegenüber sind rund 2 Prozent der Geförderten nach 40 Monaten arbeitslos. Insgesamt sind die Gründerinnen und Gründer also auch lange nach dem Ende der Förderung größtenteils weiterhin selbstständig und die meisten derer, die ihre Selbstständigkeit inzwischen beendet haben, sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

GZ-Geförderte schaffen Jobs

Ein weiterer wichtiger Erfolgsindikator für Gründungen ist, ob die Geförderten weitere Personen beschäftigen und wenn ja, wie viele. In diesem Zusammenhang wird auch von einer „doppelten Dividende“ gesprochen, da die Förderung möglicherweise nicht nur die Beschäftigungschancen der Geförderten verbessert, sondern auch weitere Beschäftigung generieren kann. Ein Blick auf Abbildung A3 zeigt: Von den GZ-Geförderten, die auch nach 40 Monaten noch selbstständig sind, schaffen 31 Prozent der Frauen und 40 Prozent der Männer zusätzliche Jobs. Dabei haben Gründerinnen im Schnitt 1,6 vollzeitäquivalente Beschäftigte, während es bei den Gründern im Mittel 2,6 vollzeitäquivalente Beschäftigte sind. Geförderte Gründungen generieren also durchaus Jobs.

Ergebnisse von Caliendo, Künn und Weißenberger (2020) zeigen zwar, dass geförderte Gründungen in diesem Punkt hinter ungeforderten Gründungen aus Nicht-Arbeitslosigkeit zurückbleiben. Dies ist allerdings nicht verwunderlich, da Gründungen aus Arbeitslosigkeit trotz Förderung oft schlechtere Startbedingungen aufweisen als Gründungen aus Nicht-Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus ist wichtig hervorzuheben, dass das primäre Ziel des GZ als Maßnahme der Arbeitsförderung darin besteht, den geförderten Arbeitslosen selbst einen Weg in eine auskömmliche Beschäftigung zu ebnen.

Unerwünschte Nebenwirkungen?

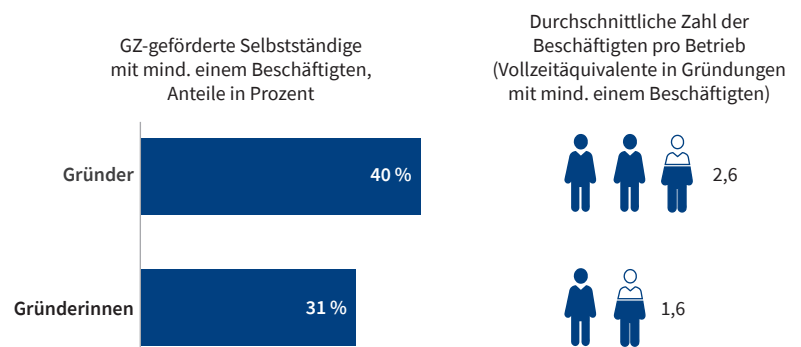
Eine häufig geäußerte Befürchtung im Kontext von Gründungsförderung für Arbeitslose ist das Auftreten sogenannter Mitnahmeeffekte. Damit man von Mitnahme sprechen kann, müssen zwei Kriterien gleichzeitig erfüllt sein: Mitnahme liegt nur dann wirklich vor, wenn erstens eine Person die Förderung erhält, die sich auch ohne diese selbstständig gemacht hätte und zweitens, wenn die Förderung keinerlei positiven Effekt auf den Erfolg der Gründung aufweist.

Die meisten Studien, die versuchen, potenzielle Mitnahmeeffekte zu identifizieren, untersuchen allerdings nur, ob sich die geförderte Person auch ohne Förderung selbstständig gemacht hätte. Das

zweite Kriterium bleibt dabei außer acht, sodass das wahre Ausmaß von Mitnahmen oft überschätzt wird. Caliendo u. a. (2015) sowie Evers und Schleinkofer (2015) ziehen beide Dimensionen in Betracht und liefern Evidenz zu Mitnahmeeffekten für den GZ vor und nach seiner Reform auf Basis von Befragungsdaten. Die Autoren finden dabei – je nach verwendeter Operationalisierung – einen

A3

Anteil der mit einem Gründungszuschuss Geförderten, die mindestens eine Person beschäftigen, und Zahl der Beschäftigten pro Betrieb nach 40 Monaten



Quelle: Eigene Berechnungen. © IAB

1

Der Gründungszuschuss und seine Reform

Mit dem Gründungszuschuss (GZ) Geförderte erhalten bis zu 15 Monate finanzielle Unterstützung. Die Zahlungen im Rahmen des GZ sind dabei in zwei Förderphasen gegliedert. In der ersten Phase erhalten die Teilnehmenden monatliche finanzielle Unterstützung in derselben Höhe wie ihr Arbeitslosengeld (ALG), das sie bezogen hätten, wären sie weiter arbeitslos. Hinzu kommt ein Betrag von 300 Euro, der unabhängig von der Höhe des ALG-Anspruchs ausgezahlt wird, um für die soziale Absicherung der Teilnehmenden zu sorgen. In einer zweiten, optionalen, Förderphase erhalten Teilnehmende nur noch die 300 Euro pro Monat. Gefördert werden nur hauptberufliche Gründungen, denen durch eine fachkundige Stelle (z. B. die Industrie- und Handelskammer) die Tragfähigkeit bescheinigt wurde.

Mit der Reform des GZ zum Ende des Jahres 2011 wurden die institutionellen Rahmenbedingungen der Förderung angepasst. Zum einen wurde der GZ von einer Pflichtleistung in eine Ermessensleistung umgewandelt, sodass Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagenturen einen berechtigten Antrag, zum Beispiel mit Verweis auf den Vermittlungsvorrang, ablehnen können. Zum anderen wurde die Dauer der ersten Förderphase von neun auf sechs Monate reduziert und die Dauer der zweiten Förderphase von sechs auf neun Monate aufgestockt. Dies führt in der Regel zu einer deutlich reduzierten finanziellen Unterstützung.

Zudem wurden die vor der Reform benötigten 90 Tage Restanspruch auf ALG zum Zeitpunkt der Bewerbung auf die Förderung auf 150 Tage erhöht, wodurch sich der Kreis der Förderfähigen reduziert. Gleichzeitig wurden harte Budgetrestriktionen erlassen. So sollten die Ausgaben für den Gründungszuschuss laut Haushaltsplan der Bundesagentur für Arbeit von etwa 1,7 Milliarden Euro im Jahr 2011 um etwa 700 Millionen Euro für das Jahr 2012 gesenkt werden. Dies hat zu einer deutlich restriktiveren Vergabepaxis geführt (Bernhard/Evers/Grüttner 2015) – mit dem Effekt, dass der tatsächliche Rückgang der Ausgaben für den GZ von 2011 auf 2012 mit etwa 800 Millionen Euro sogar noch größer als vorgesehen ausfiel.

Wirkungen der Teilnahme an einer Gründungszuschuss-Förderung auf den Arbeitsmarkterfolg und die Jobzufriedenheit nach 40 Monaten

	Integrationsquote (Prozent)	Durchschnittliches Netto-Erwerbseinkommen (Euro)	Anteil mit hoher Jobzufriedenheit ¹⁾ (Prozent)
Männer			
Geförderte	94,7	2.671	78,5
Kontrollgruppe	72,3	1.477	71,9
Effekt	+ 22,5	+ 1.193	+ 6,6
Frauen			
Geförderte	92,9	1.721	78,3
Kontrollgruppe	71,0	1.081	70,6
Effekt	+ 21,9	+ 620	+ 7,6

¹⁾ Diese Angabe basiert auf der Frage: „Nun geht es um Ihre Zufriedenheit. Bitte antworten Sie mit den Werten von 1 „ganz und gar unzufrieden“ bis 7 „sehr zufrieden“. Mit den Werten dazwischen können Sie abstufen. Unabhängig von Ihrem Einkommen: Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig – ganz allgemein betrachtet – mit Ihrem Erwerbsstatus bzw. Ihrer beruflichen Situation?“ Ein hoher Grad an Zufriedenheit wurde hier definiert als ein Wert von 5 oder höher.

Lesebeispiel: 40 Monate seit dem Beginn der Förderung mit dem Gründungszuschuss weisen sowohl männliche als auch weibliche Geförderte eine etwa 22 %-Punkte höhere Integrationsquote auf als ihre Vergleichspersonen aus der Kontrollgruppe an Nichtteilnehmenden.

Quelle: Eigene Berechnungen. Alle Schätzungen sind statistisch signifikant auf dem 1 %-Niveau. © IAB

Anteil von etwa 10 bis 30 Prozent der Geförderten, für die eine Mitnahme vorliegen könnte. Damit dürften Mitnahmeeffekte ein weitaus kleineres Problem darstellen als weithin befürchtet.

Zusätzlich zu Mitnahmeeffekten könnte es zu Verdrängungseffekten kommen, da geförderte Firmen möglicherweise einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Gründungen oder bereits bestehenden Firmen aufweisen. Diese Verdrängungseffekte sind allerdings noch schwieriger zu quantifizieren als Mitnahmeeffekte.

Mit dem GZ steigen Arbeitsmarkterfolg und Jobzufriedenheit deutlich

Um zu beurteilen, ob eine GZ-geförderte Gründung aus der Arbeitslosigkeit den Arbeitsmarkterfolg und die Jobzufriedenheit der Teilnehmenden erhöht, werden im Folgenden die Integrationsquoten, die durchschnittlichen monatlichen Netto-Erwerbseinkommen sowie der Grad der Jobzufriedenheit der Geförderten mit denen der Kontrollgruppe von nicht teilnehmenden Arbeitslosen verglichen. Tabelle T1 zeigt die Ergebnisse für beide Gruppen sowie deren Differenz – also die geschätzten Effekte – nach 40 Monaten.

Sowohl für Männer als auch für Frauen findet sich ein deutlicher Beschäftigungseffekt. Geförderte weisen im Vergleich zur Kontrollgruppe eine um etwa 22 Prozentpunkte erhöhte Integrationsquote auf.

Bezüglich der Effekte auf das Netto-Erwerbseinkommen bestehen absolut betrachtet deutliche Geschlechterunterschiede: Geförderte Gründer haben im Schnitt ein um knapp 1.200 Euro höheres Netto-Erwerbseinkommen als Personen in der Vergleichsgruppe; Gründerinnen verdienen im Schnitt etwa 620 Euro mehr monatlich. Relativ zu den durchschnittlichen Erwerbseinkommen der Geförderten entsprechen diese Effekte etwa 45 Prozent bei den Männern und 36 Prozent bei den Frauen. Geförderte beider Geschlechter profitieren demnach deutlich von erhöhten verfügbaren Einkommen.

Auch in Bezug auf die Jobzufriedenheit zeigt sich: Der Anteil an Geförderten, die eine hohe Jobzufriedenheit aufweisen ist für geförderte Gründer um 6,6 Prozentpunkte und für geförderte Gründe-

2

Daten und Methoden

In der vorliegenden Analyse werten wir eine Kombination von administrativen Personendaten der BA-Statistik aus, die vom IAB aufbereitet und für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt werden. Außerdem verwenden wir Befragungsdaten, die durch das Institut für angewandte Sozialforschung erhoben wurden. Die Daten enthalten tagesgenaue Informationen zu Perioden abhängiger Beschäftigung, zu (registrierter) Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche, zum Bezug von Arbeitslosengeld und Grundsicherung sowie zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Insgesamt liegen eine Vielzahl soziodemografischer Merkmale und Einkommensangaben vor. Die Analysen beziehen sich auf eine Zufallsstichprobe zuvor arbeitsloser Personen, die den Gründungszuschuss (GZ) in den Monaten Februar bis Juni 2012 bewilligt bekommen haben.

Zur Schätzung der Wirkung des GZ dient eine durch ein Pre-Matching hinsichtlich grundlegender soziodemografischer Merkmale vorausgewählte Kontrollgruppe an Arbeitslosen, die in diesem Zeitraum keinen Antrag auf GZ gestellt haben. Für die Wirkungsanalysen wurde der Effekt der Förderung auf verschiedene Ergebnisvariablen mittels Propensity Score Matching (PSM) geschätzt. Diese Methode identifiziert für jede geförderte Person Vergleichspersonen aus einer potenziellen Kontrollgruppe, die ihnen in der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit stark ähneln. Zur Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit müssen all jene Merkmale herangezogen werden, die sowohl die Ergebnisvariablen (bspw. Beschäftigung) als auch die Wahrscheinlichkeit, in die Förderung einzutreten, beeinflussen. Dazu genutzte Informationen beinhalten unter anderem soziodemografische Merkmale (z. B. Alter, Bildungsgrad, Nationalität, Familienstand), Arbeitsmarkthistorien (z. B. Zeiten in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Einkommen), Haushaltsmerkmale (z. B. Haushaltsgröße, Anzahl der Kinder) sowie üblicherweise unbeobachtete Merkmale wie Risikopräferenzen und diverse Persönlichkeitsmerkmale. Zur Steigerung der statistischen Effizienz verwenden wir ein sogenanntes Epanechnikov Kernel-Matching. Dieses nutzt den gewichteten Durchschnitt aller Vergleichspersonen, deren Distanz zum jeweiligen Teilnehmenden bzgl. der Teilnahmewahrscheinlichkeit geringer ist als ein vorgegebener Schwellenwert, wobei ein höheres Gewicht auf Individuen gelegt wird, die ähnlichere Propensity Scores aufweisen. Ein Mittelwertvergleich der Ergebnisvariablen zwischen Geförderten und ihren so identifizierten und gewichteten Vergleichspersonen ergibt den Schätzwert des kausalen Effektes auf die Geförderten. Grundsätzlich kann dieser Ansatz verzerrte Schätzergebnisse liefern, wenn relevante Merkmale der Teilnehmenden nicht in der Analyse berücksichtigt werden. Umfangreiche Sensitivitätsanalysen zeigen aber, dass die Ergebnisse der verwendeten Studien sehr robust bzgl. einer solchen Verzerrung sind. So zeigen zum Beispiel Schätzungen mittels Differenz-von-Differenzen sowie Instrumentalvariablen-schätzungen äußerst ähnliche Schätzwerte. Für mehr Details zur Robustheit der Ergebnisse siehe zum Beispiel Caliendo und Tübbicke (2020a).

rinnen um 7,6 Prozentpunkte höher als in der jeweiligen Vergleichsgruppe.

Diese Ergebnisse – ebenso wie die Analysen von Caliendo, Künn und Weißenberger (2016) zum GZ vor seiner Reform – deuten insgesamt auf eine im Vergleich zu vielen anderen Maßnahmen der Arbeitsförderung hohe Wirksamkeit des GZ hin. Das gilt sowohl bezüglich des Arbeitsmarkterfolges als auch der Jobzufriedenheit der Geförderten (für eine Übersicht bezüglich der Wirksamkeit von anderen häufig genutzten Maßnahmen vgl. Stephan/Wolff 2017).

Was können wir aus dem Vergleich zu Vorgängerprogrammen lernen?

Im Vergleich zum GZ vor seiner Reform zeigt das Programm nach der Reform trotz geringerer Förderung signifikant höhere Effekte auf die Integrationsquote und das Erwerbseinkommen (Caliendo/Tübbicke 2021). Da sich jedoch sowohl das gesamtwirtschaftliche Umfeld als auch die Komposition der Gruppe an Geförderten verändert hat, sind diese Effekte nicht direkt miteinander vergleichbar. So sind zum Beispiel Geförderte nach der Reform im Schnitt besser gebildet, weisen allerdings auch eine lückenhaftere Arbeitsmarkthistorie auf als Geförderte vor der Reform. Daher kontrollieren Caliendo und Tübbicke (2021) in ihrer Analyse für diese und weitere Unterschiede und finden, dass die Effekte auf die Integrationsquote nach der Reform weiterhin größer sind; die Unterschiede hinsichtlich der Einkommenseffekte werden allerdings insignifikant.

Dennoch zeigen unsere Ergebnisse, dass die Effektivität und Effizienz von Gründungsförderungsprogrammen bezüglich der Arbeitsmarktergebnisse der Geförderten durch die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen erhöht werden können: Die Beschäftigungseffekte sind nach der Reform um etwa 7 bis 10 Prozent gestiegen, während die durchschnittliche Fördersumme um rund 20 Prozent gesunken ist (Caliendo/Tübbicke 2021).

Ob die Reform gesamtwirtschaftlich sinnvoll war, lässt sich aus diesen Zahlen jedoch nicht ableiten, da weitaus weniger Personen gefördert wurden und somit eventuell Gründungspotenziale ungenutzt blieben. Die hohe Wirksamkeit des

GZ und die drastische Reduktion der Förderzahlen lassen eher nachteilige Effekte vermuten. Darüber hinaus erlaubt die bisherige Evidenz keine Aussagen, wie bei der Anpassung von Förderhöhe und Förderdauer künftig verfahren werden sollte, um die Wirksamkeit des GZ weiter zu verbessern. Für belastbare Ergebnisse diesbezüglich wären experimentelle Studien nötig, die die institutionellen Rahmenbedingungen für Teilnehmende zufällig variieren.

In der Gesamtschau aller vorliegenden Befunde zur Gründungsförderung für Arbeitslose im SGB III in Deutschland lässt sich aber festhalten, dass der GZ nach seiner Reform – ebenso wie alle Vorgängerprogramme – eine hohe Effektivität bezüglich des Arbeitsmarkterfolgs der Teilnehmenden aufweist (Caliendo/Künn 2011; Caliendo/Künn/Weißenberger 2016). Dies ist durchaus bemerkenswert, da die Untersuchungen sich nicht nur hinsichtlich der analysierten Programme unterscheiden, sondern auch bezüglich relevanter Kontextfaktoren wie dem gesamtwirtschaftlichen Umfeld, der Zusammensetzung der Gefördertengruppe und nicht zuletzt den Förderzahlen.

Wie steht es um die soziale Absicherung der Geförderten?

Im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten besteht für Selbstständige in Deutschland im Allgemeinen keine Pflicht zur Beteiligung an der gesetzlichen Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung oder der Rentenversicherung. Es besteht lediglich eine gesetzliche Pflicht zur (gesetzlichen oder privaten) Krankenversicherung. Darüber hinaus sind einige Gruppen von Selbstständigen, etwa freiberufliche Lehrende, verpflichtet, in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen. Insgesamt ist die Partizipation an den gesetzlichen Sicherungssystemen für die meisten Selbstständigen freiwillig.

Da GZ-Geförderte auch nach 40 Monaten größtenteils weiter selbstständig sind, besteht somit die Möglichkeit, dass diese trotz hoher Beschäftigungsquoten und soliden Einkommen schlechter gegen Risiken – zum Beispiel gegen Konjunkturunbrüche oder Altersarmut – abgesichert sind als abhängig Beschäftigte.

Die Corona-Situation hat gezeigt, dass Selbstständige in Krisenzeiten oft besonders hart getroffen werden: Im Vergleich zu abhängig Beschäftigten sind ihre Einkommen besonders stark gesunken, gleichzeitig haben sie keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld und oft auch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Möglicherweise haben sie zumindest anfangs nicht mal einen Grundsicherungsanspruch, wenn sie zu hohe Vermögen haben oder Personen in ihrer Bedarfsgemeinschaft zu viel verdienen (für empirische Evidenz bezüglich der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Selbstständige und abhängig Beschäftigte im Vergleich siehe Graeber/Kritikos/Seebauer 2021 und Sperber/Giehl/Walwei 2021).

In Tabelle T2 sind die Ergebnisse zur sozialen Absicherung für die GZ-Geförderten sowie für die Kontrollgruppe der Nichtteilnehmenden dargestellt. Nach 40 Monaten ist die Quote derer, die nicht arbeitslosenversichert sind, unter den geförderten Männern um 27 Prozentpunkte höher als unter den nicht teilnehmenden Vergleichspersonen. Bei Frauen ist diese Differenz mit 30,5 Prozentpunkten noch größer. Der Anteil der Gründer und Gründerinnen, die zum Zeitpunkt der Befragung nicht in eine private oder in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen, liegt um 4,8 beziehungsweise 4,4 Prozentpunkte höher als in den jeweiligen Vergleichsgruppen. Gleichzeitig ist der

Anteil derjenigen, die ihre Zufriedenheit mit ihrer sozialen Absicherung als hoch einschätzen, unter den geförderten Gründerinnen um etwa 14 Prozentpunkte niedriger als die der Vergleichspersonen. Bei den Gründern beträgt diese Differenz sogar 17,5 Prozentpunkte. Besonders im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung, aber auch auf die Zufriedenheit mit der sozialen Absicherung, sind dies beträchtliche Differenzen.

Um diese Zahlen einzuordnen, ist es wichtig zu verstehen, dass die Gründerinnen und Gründer gerade in der Start-up-Phase eine Abwägung treffen: Sollen sie an den sozialen Sicherungssystemen teilnehmen oder lieber (mehr) in die eigene Gründung investieren? Während in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Zugangsbeschränkungen existieren, können Selbstständige der Arbeitslosenversicherung nur bis zu einer Ausschlussfrist von drei Monaten nach der Gründung beitreten.

Die Problematik einer fehlenden Absicherung gegen Arbeitslosigkeit betrifft natürlich nicht nur GZ-Geförderte, sondern alle Selbstständigen. So hat sich die Zahl der Selbstständigen, die freiwillig arbeitslosenversichert sind, zwischen 2013 und 2018 von 145.000 auf 76.000 fast halbiert (Jahn/Oberfichtner 2020). Allerdings ist die mangelnde soziale Absicherung für geförderte Gründer und Gründerinnen hier besonders bedenklich, da die GZ-Förderung Arbeitslosen den Weg in die Selbstständigkeit ebnet – finanziert aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung (für eine ausführliche Diskussion über die mögliche Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung für Selbstständige siehe Schoukens/Weber 2020 sowie Fitzenberger/Jahn/Oberfichtner 2020).

Neben etwaigen Änderungen am Sozialversicherungssystem insgesamt wären allerdings auch Änderungen an den institutionellen Rahmenbedingungen des GZ denkbar, um die soziale Absicherung der Geförderten zu verbessern. So könnte die Teilnahme an der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sowie der Rentenversicherung für alle Geförderten während der Förderdauer verpflichtend gemacht werden, wie es teilweise beim Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) schon üblich war. Mit dem Auslaufen der Förderung sollte es den Gründerinnen und Gründern überlassen sein, ob sie sich anschließend auf freiwilliger Basis weiter

T2

Wirkungen der Teilnahme an einer Gründungszuschuss-Förderung auf die soziale Absicherung nach 40 Monaten

Anteile in Prozent und Effekt in Prozentpunkten

	Zahlt keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung	Zahlt keine Beiträge in eine (private) Rentenversicherung	Hohe Zufriedenheit mit der sozialen Absicherung ¹⁾
Männer			
Geförderte	57,7	5,4	47,2
Kontrollgruppe	30,6	0,6	64,7
Effekt	+ 27,0	+ 4,8	-17,5
Frauen			
Geförderte	62,7	6,4	47,6
Kontrollgruppe	32,2	2,0	61,8
Effekt	+ 30,5	+ 4,4	-14,2

¹⁾ Diese Angabe basiert auf der Frage: „Nun geht es um Ihre Zufriedenheit. Bitte antworten Sie mit den Werten von 1 „ganz und gar unzufrieden“ bis 7 „sehr zufrieden“. Mit den Werten dazwischen können Sie abstufen. Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer sozialen Absicherung beziehungsweise Ihren Sozialleistungen?“ Ein hoher Grad an Zufriedenheit wurde hier definiert als ein Wert von 5 oder höher.

Quelle: Eigene Berechnungen. © IAB

in der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung versichern möchten. Darüber hinaus sollte vermutlich der Fixbetrag von 300 Euro, den Geförderte seit der Einführung des GZ zur sozialen Absicherung erhalten, erhöht werden, um mit der Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus mitzuhalten. So sind nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Verbraucherpreise zwischen 2006 und 2020 um etwa 17 Prozent gestiegen. Anders ausgedrückt: Inflationsbedingt entspricht die Unterstützung zur sozialen Absicherung der Geförderten nur noch etwa 83 Prozent ihres Wertes bei Einführung des GZ. Eine entsprechende Erhöhung des Fixbetrags würde wahrscheinlich auch den beschriebenen Zielkonflikt zwischen Investitionen in das eigene Start-up sowie der sozialen Absicherung abmildern und damit die Gefahr geringerer Investitionen in GZ-geförderte Start-ups durch eine verpflichtende Teilnahme an den sozialen Sicherungssystemen reduzieren.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Gründungszuschuss nach der Reform – wie schon seine Vorgängerprogramme – ein Erfolg ist. Geförderte Gründer und Gründerinnen weisen hohe Verbleibsdaten in Selbstständigkeit, hohe Integrationsquoten und solide Einkommen auf. Darüber hinaus schafft ein beträchtlicher Anteil der Geförderten zusätzliche Jobs. Die Wirkungsanalyse zeigt, dass der GZ den Arbeitsmarkterfolg und die Jobzufriedenheit der Geförderten deutlich erhöht.

Diese positiven Ergebnisse sowie die aus früheren Studien vorliegenden Erkenntnisse stehen im Kontrast zur Reduktion der Förderzahlen seit Mitte der 2000er Jahre und dem drastischen Rückgang durch die Reform von 2011. Während ein Teil dieses Rückgangs sicherlich auf die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt seit Einführung der Hartz-Reformen zurückzuführen ist, zeigen die präsentierten Zahlen zum Eintritt in den GZ, dass die Reform einen beträchtlichen Anteil an der Reduktion der Förderzahlen hat.

Die vorliegende Evidenz zur Wirksamkeit der Gründungsförderung in Deutschland spricht dafür, die Förderzahlen wieder deutlich zu erhöhen. Dies dürfte gelingen, ohne größere Rückgänge in der

Effektivität der Gründungsförderung fürchten zu müssen. Ein praktikabler Weg, um die Förderzahlen wieder anzuheben, wäre die Rückumwandlung des GZ in eine Pflichtleistung. Um zu verhindern, dass der GZ vornehmlich in Regionen mit ohnehin relativ guter Arbeitsmarktlage genutzt wird, könnte diese Rückumwandlung in eine Pflichtleistung auf Regionen mit relativ schlechter lokaler Arbeitsmarktlage beschränkt werden. Dies könnte zum Beispiel durch die Definition eines Schwellenwertes hinsichtlich der Arbeitslosenquote im jeweiligen Agenturbezirk erreicht werden.

Abgesehen von der Anhebung der Förderzahlen besteht bezüglich der sozialen Absicherung der Geförderten noch Verbesserungspotenzial. Zu diesem Zweck könnte eine verpflichtende Teilnahme an der Arbeitslosen- und Rentenversicherung über die gesamte Förderdauer eingeführt werden. Die verpflichtende Teilnahme würde verhindern, dass Geförderte unbeabsichtigt von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden und so anfälliger hinsichtlich zukünftiger Schocks sind. Darüber hinaus würden Geförderte besser vor potenzieller Altersarmut geschützt. Letztlich erscheint ein Inflationsausgleich des Betrags, den Geförderte für ihre soziale Absicherung erhalten, sinnvoll.

Literatur

- Bellmann, Lutz; Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2018): The post-reform effectiveness of the new German start-up subsidy for the unemployed, *LABOUR*, CEIS, vol. 32 (3), S. 293–319.
- Bernhard, Stefan; Evers, Katalin; Grüttner, Michael (2015): [Der Gründungszuschuss nach seiner gesetzlichen Neuregelung: Die Folgen des Kurswechsels](#). IAB-Kurzbericht 21/2015.



Prof. Dr. Marco Caliendo
ist Professor für empirische
Wirtschaftsforschung an der
Universität Potsdam.
caliendo@uni-potsdam.de



Dr. Stefan Tübbicke
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter im Forschungs-
bereich „Grundsicherung
und Aktivierung“ im IAB.
stefan.tuebbicke@iab.de

- Caliendo, Marco; Hogenacker, Jens; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2015): Subsidized start-ups out of unemployment: a comparison to regular business start-ups. *Small Business Economics*, vol. 45 (1), 165–190.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen (2011): Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 95 (3-4), S. 311–331.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Weißenberger, Martin (2020): Catching up or lagging behind? The long-term business and innovation potential of subsidized start-ups out of unemployment, *Research Policy*, Elsevier, vol. 49 (10), S. 104053.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Weißenberger, Martin (2016): Personality traits and the evaluation of start-up subsidies, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 86, S. 87–108.
- Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2021): Design and effectiveness of start-up subsidies: Evidence from a policy reform in Germany, *Economic Analysis and Policy*, Elsevier, vol. 70, S. 333–340.
- Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2020a): New evidence on long-term effects of start-up subsidies: Matching estimates and their robustness, *Empirical Economics*, Springer, vol. 59 (4), S. 1605–1631.
- Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2020b): Do start-up Subsidies for the unemployed affect participants' well-being? A rigorous Look at (un-)intended consequences of labor market policies. *Evaluation Review* 1–38 (<https://doi.org/10.1177/0193841X20927237>), SAGE.
- Evers, Katalin; Schleinkofer, Michael (2015): [Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform – same, but different: Ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen](#). IAB-Forschungsbericht 5/2015.
- Fitzenberger, Bernd; Jahn, Elke; Oberfichtner, Michael (2020): Bessere Absicherung für Gründer! Gastbeitrag. In: *Die Welt*, 4.8.2020.
- Graeber, Daniel; Kritikos, Alexander S.; Seebauer, Johannes (2021): COVID-19: a crisis of the female self-employed, CEPA Discussion Papers 27, Center for Economic Policy Analysis.
- Jahn, Elke; Oberfichtner, Michael (2020): [Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit](#). IAB-Kurzbericht 11/2020.
- Schoukens, Paul; Weber, Enzo (2020): [Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona](#). IAB-Discussion Paper 32/2020.
- Sperber, Carina; Giehl, Daniel; Walwei, Ulrich (2021): [Warum die Corona-Krise atypisch Beschäftigte besonders stark trifft](#). In: IAB-Forum, 5. Mai 2021.
- Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2017): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Einführung und Resümee. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), *Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten*. IAB-Bibliothek 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 142–143.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): [Arbeitsmarktpolitische Instrumente](#) (Zeitreihen Monatszahlen). Berichtsmonat April 2021.