

Beschäftigung braucht Betriebe - der Beitrag von Existenzgründungshilfen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Frank Wießner

„Motor des Arbeitsmarktes“

Die Wiederentdeckung des Mittelstandes als „Motor des Arbeitsmarktes“ Anfang der achtziger Jahre markierte zugleich den Beginn einer „Renaissance der Selbständigkeit“¹ in der Bundesrepublik. Seitdem werden insbesondere die Gründer neuer Unternehmen in Deutschland wie auch in anderen Industriestaaten heiß umworben und kaum eine politische Agenda, sei sie zur Arbeitsmarktpolitik, zur Beschäftigungsförderung oder zur Wirtschaftspolitik formuliert, kommt aus ohne die Beteuerung, die Rahmenbedingungen für Existenzgründungen und eine Kultur der Selbständigkeit verbessern zu wollen.²

Zwar ist die wirtschaftliche und soziale Bedeutung des Mittelstandes bei der Bereitstellung von Ausbildungs- und nachfolgend auch Arbeitsplätzen im Grundsatz seit langem bekannt und allgemein anerkannt, doch schafften die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) vor allem durch die Arbeiten des amerikanischen Ökonomen David L. Birch³ ihren Durchbruch als Hoffnungsträger des Arbeitsmarktes. Denn Birch konnte zeigen, dass in den USA - als stellvertretendes Beispiel für große, offene Volkswirtschaften industrieller Prägung - Großbetriebe in der Tendenz Arbeitsplätze abbauten. Diese Arbeitsplatzverluste wurden durch bestehende oder auch neu gegründete KMU kompensiert. Stark vereinfacht wird dieses Phänomen durch folgende Annahmen erklärt: Großunternehmen trachten vor allem, durch Innovationen und technologischen Fortschritt Einsparungspotenziale zu erschließen und so in ihren Märkten die Kostenführerschaft zu erlangen. Die Folge ist oft Personalabbau. Kleine mittelständische Unternehmen hingegen können aufgrund ihrer Budgetrestriktion weniger in die Entwicklung moderner Produkte und Verfahren investieren und sind dadurch gezwungen, weiterhin personalintensiver zu arbeiten.

¹ So lautete der Titel einer Konferenz der „Reformkommission Soziale Marktwirtschaft“, zu der sich die Bertelsmann-Stiftung, die Heinz-Nixdorf-Stiftung und die Ludwig-Erhard-Stiftung zusammengeschlossen haben.

² Zuletzt beispielsweise in der Agenda „Zukunft in Arbeit - Sozialdemokratische Wege zu Wachstum, Vollbeschäftigung und sozialer Teilhabe“. Internet: <http://www.b-republik.de>; Stand: 25.07.2001.

³ Birch 1987.

Übertragen auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt konnte einerseits ein positiver Beschäftigungssaldo im Gefolge der Neugründungen nachgewiesen werden⁴, andererseits blieb die so genannte „Birch-Hypothese“ aber auch nicht gänzlich unkritisiert. Gerade in den ersten Jahren ist die Mortalität von jungen Unternehmen hoch und rege Gründungsaktivitäten ziehen oft auch hohe Schließungsraten nach sich. Gleichwohl ist eine solche Dynamik nicht grundsätzlich unerwünscht, denn „... *Ein solch ‚turbulentes‘ Marktgeschehen ist auch Ausdruck starker Konkurrenz, die aus wettbewerbsspolitischer Sicht wünschenswert ist und dazu führt, daß die einen längeren Zeitraum überlebenden Betriebe in besonderem Maße effizient sein müssen.*“⁵

Dynamik und Wandel

Gerade diese „besonders effizienten Betriebe“ in der Tradition des „dynamischen Unternehmers“ Schumpeter'scher Prägung sind es jedoch, die gegenwärtig von Politik und Gesellschaft so innig umworben werden und deren Entstehen durch gezielte Anreize stimuliert und befördert werden soll. Die „schöpferische Zerstörung“ und das „... *Gestalten auf dem Gebiete der Wirtschaft ...*“⁶ machen neue Unternehmen zugleich zu Agenten des strukturellen Wandels. Zusätzliche Nahrung erhalten solche Attributionen von der Vorstellung einer „New Economy“, die ein nahezu inflationsfreies Wirtschaftswachstum mit niedriger Arbeitslosigkeit vereint. Investitionen in neue Schlüsseltechnologien, so die Annahme, sollen über beschleunigten Erkenntnisgewinn und dauerhaft hohe Produktivitätsfortschritte die Erzeugerpreise konstant halten oder sogar absenken und eine flexible Anpassung des Angebotes an eine steigende Nachfrage ermöglichen. Erfahrungen aus Bereichen, in denen Informationsvernetzungs- und -verarbeitungskapazität Produktionsfaktor und zugleich Produkt sind, deuten darauf hin, dass solche Vorstellungen nicht illusorisch bleiben müssen.

Doch auch jenseits solcher Visionen lenkt neben der konkreten Aussicht auf positive Beschäftigungswirkungen eine ganze Reihe weiterer Überlegungen das politische wie auch öffentliche Interesse auf den Mittelstand und insbesondere auf Existenzgründungen. Kleinere Unternehmen, so eine verbreitete Annahme, verfügen - insbesondere auf regio-

⁴ Apel et al. (1999: 19) zufolge entstand zwischen 1990 und 1995 durch Existenzgründungen rund eine dreiviertel Million mehr Arbeitsplätze als im selben Zeitraum bestehende Stellen aufgrund von Betriebsschließungen verloren gingen (die „Selbstbeschäftigung“ der Gründerperson, mithelfende Angehörige und geringfügig Beschäftigte nicht miteingerechnet). Demgegenüber fiel der Arbeitsplatzüberschuss aus Expansion und Schrumpfung bestehender Betriebe zwischen 1990 und 1995 nur etwa halb so groß aus.

⁵ Bellmann et. al. 1996: 115.

⁶ Schumpeter 1988: 4.

nal abgegrenzten Märkten - oft über eine größere Kundennähe und können so Marktlücken aufspüren bzw. den individuellen Kundenbedürfnissen besser entgegenkommen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur effizienten Allokation von Gütern und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft. Häufig wird auch unterstellt, dass neue Betriebe über Know-how für innovative Produkte, Fertigungstechniken oder Vertriebswege u. a. m. verfügen und so auch indirekt Innovationen bei Großbetrieben anstoßen können. Gleichzeitig werden Produktionsanlagen und -verfahren im Zuge moderner Computertechnologien immer flexibler. Während kleinere Marktteilnehmer so in die Lage versetzt werden, ebenfalls zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten zu können, flacht die Kostendegression der Großserienproduktion ab.

Selbständigkeit im internationalen Vergleich

Der Vergleich mit anderen Industrienationen zeigt, dass in der Bundesrepublik der Anteil der selbständig Erwerbstätigen vergleichsweise gering ist.⁷ Aufgrund der oft erheblichen Unterschiede der statistischen Definitionen sind solche internationalen Vergleiche jedoch grundsätzlich unter Vorbehalten zu betrachten. Auch spielt bei der Berechnung von Quoten bekanntlich nicht nur der Zähler, in dem hier die Zahl der Selbständigen steht, eine Rolle, sondern in gleichem Maße auch der Nenner, der die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt abbildet. Mithin hätte eine höhere Erwerbsbeteiligung in einer Gesellschaft zwangsläufig eine Verringerung der Selbständigenquote zur Folge. Vor allem aber sagen derlei Quoten nichts aus über die wirtschaftliche Dynamik einer Volkswirtschaft, über die Versorgung mit bewährten und neuen Gütern und Dienstleistungen auf offenen Märkten und freier Preisbildung oder über die Innovationsfähigkeit und die Beschäftigungspotentiale bestehender Betriebe. Trotzdem wurde in der jüngeren Vergangenheit gerade auf dieser Grundlage ein „Selbständigendefizit“ in der Bundesrepublik konstatiert, welches seinerseits als Rechtfertigung für expansive Förderinitiativen instrumentalisiert wurde. Zusätzliches Gewicht erhielt dieses Argument durch ein zeitweilig stagnierendes bis rückläufiges Gründungsgeschehen. Da zudem das zahlenmäßige Niveau der Liquidationen nahezu unverändert blieb, fällt der Gründungssaldo zwar noch immer positiv aus, ein bis in die Gegenwart anhaltender Abwärtstrend ist jedoch unverkennbar.

Starthilfen für gründungswillige Arbeitslose

Anknüpfend an die Metapher vom „Motor des Arbeitsmarktes“ und seinen vermeintlichen wie tatsächlichen Schwächen und „Anlaufschwierigkeiten“ sind „Starthilfen“ seitens der Politik naheliegend. Als eine spezielle Zielgruppe der Gründungsförderung gel-

⁷ Zur Diskussion um Selbständigenquoten siehe [Wießner 2000b](#).

ten dabei Arbeitslose. Im Idealfall, so die Annahme, beenden diese nicht nur ihre Arbeitslosigkeit durch die Schaffung des eigenen Arbeitsplatzes, sondern sie können, einen günstigen Gründungsverlauf vorausgesetzt, sogar zusätzliche Beschäftigungsimpulse geben. Entsprechend existiert eine ganze Reihe von Förderangeboten, die speziell auf arbeitslose Gründungswillige zugeschnitten sind und größtenteils über das Arbeitsamt vermittelt werden.

Während die Programme aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung im Allgemeinen investive Hilfen zu günstigen Konditionen bereitstellen und zunehmend auch Finanzhilfen für Betriebsmittel angeboten werden, setzt die Gründungsförderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik primär im persönlichen Bereich der Geförderten an. Dabei bildet das Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III), mit dem gründungswillige Arbeitslose vom Arbeitsamt unterstützt werden können, praktisch das „Rückgrat“ der SGB III-Gründungshilfen. Zugang zu dieser Förderung haben Personen, die zuvor mindestens 4 Wochen im Leistungsbezug waren, an einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme teilnehmen oder von Kurzarbeit betroffen sind. Unlängst wurde der förderfähige Personenkreis erweitert auf Arbeitnehmer, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Wer eines dieser Kriterien erfüllt und dem Arbeitsamt die Bescheinigung einer so genannten fachkundigen Stelle über die wirtschaftliche Tragfähigkeit des geplanten Unternehmens vorlegt, der kann mit Überbrückungsgeld unterstützt werden. Mit dieser Hilfe zum Lebensunterhalt, die ausdrücklich nicht für Startinvestitionen vorgesehen ist, soll die Anfangsphase überbrückt werden, bis das neu gegründete Unternehmen eine ausreichende Lebensgrundlage erwirtschaften kann. Überbrückungsgeld wird im Regelfall für 6 Monate gewährt, entspricht der Lohnersatzleistung im Falle der Arbeitslosigkeit und umfasst darüber hinaus einen pauschalierten Beitrag zur Sozialversicherung.

Als das Überbrückungsgeld 1986 gesetzlich verankert wurde (damals noch als § 55a im Arbeitsförderungsgesetz AFG, dem Vorläufer des heutigen SGB III), existierten vergleichbare Programme in etlichen anderen OECD-Ländern schon seit einigen Jahren. Und obgleich man an Erfahrungen mit einem Vorläuferprogramm aus dem bis 1969 geltenden Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) anknüpfen konnte, wurde das neue Förderinstrument zunächst mit Skepsis betrachtet. Während die Befürworter die finanzielle Unterstützung der vormals arbeitslosen Existenzgründer als einen wesentlichen Beitrag zur Minderung gründungsspezifischer Anlaufschwierigkeiten und zur Herstellung von Startchancengerechtigkeit werteten, stuften die Kritiker dagegen a priori die mikro- wie auch makroökonomischen Wirkungen als eher bescheiden ein und verwiesen auf die Gefahr von Emergenzeffekten wie Mitnahme, Verdrängung oder Substitution. Auch war es generell strittig, inwieweit Arbeitslose tatsächlich über ausreichendes unternehmerisches Potenzial verfügen. Zudem wurde als ein

quasi systemimmanentes Manko betrachtet, dass gerade bei erfolgreichem Gründungsverlauf der Ausstieg aus der Arbeitslosenversicherung mit Beitragsmitteln der Versicherungsgemeinschaft gefördert werden würde. Dem gegenüber stand die Hoffnung, zumindest einen Teil dieser Beitragsausfälle durch zusätzliche, von den Neugründungen induzierte sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze kompensieren zu können.

Das Überbrückungsgeld - ein Meilenstein in der Gründungslandschaft

Entsprechend verhalten fiel zunächst auch der Start des Programms aus mit gerade 5.500 Teilnehmern im ersten Förderjahr. Nach einer Reihe von Gesetzesnovellierungen, die eine erhebliche Verbesserung der Förderkonditionen zur Folge hatten, bewegt sich die Zahl der Bewilligungen in den letzten Jahren jedoch konstant knapp unterhalb der 100.000er-Grenze und das Finanzvolumen ist auf rund 1,5 Mrd. DM angewachsen. Damit nimmt mittlerweile fast jeder fünfte Existenzgründer in Deutschland den Weg über das Arbeitsamt. Sicherlich ist dies auch ein Indiz für den hohen Druck („Unemployment Push“), der auf den Arbeitslosen lastet, ebenso aber auch ein Hinweis, dass Selbständigkeit in Kombination mit flankierender Unterstützung durchaus als attraktive Alternative in Erwägung gezogen wird. Allerdings nur von einer kleinen Gruppe der Arbeitslosen. Denn setzt man die vormals arbeitslosen Existenzgründer in Relation zu den gut 6 Millionen Zugängen in Arbeitslosigkeit pro Jahr, so ergibt sich eine eher bescheidene Quote. Das simple Rechenexempel verdeutlicht, dass mit der Gründungsförderung allein noch kein Allheilmittel zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gefunden ist. Denn nach wie vor ist das Überbrückungsgeld kein Instrument mit besonderer Breitenwirkung, sondern es setzt eher individuell an. Zu bedenken ist hierbei vor allem, dass das Potenzial geeigneter Personen nur einen geringen Anteil an den Arbeitslosen insgesamt einnehmen dürfte. Neben ausreichender Ausstattung mit Startkapital und Humankapital sind unternehmerische Kompetenzen erforderlich und nicht zuletzt auch die nötige Motivation und Risikobereitschaft für den Sprung in die Selbständigkeit.

Gründungsforschung im IAB

Die wissenschaftliche Annäherung an das Phänomen „Existenzgründung“ führt über viele Wege. Grundsätzlich zu unterscheiden ist dabei zwischen den Untersuchungseinheiten „Betrieb“ und „Person“. Auf beiden Gebieten wurden und werden im IAB umfangreiche Studien durchgeführt.⁸ Ein weiterer empirischer Beitrag zur selbständigen Berufsausübung thematisierte die so genannte Scheinselbständigkeit insbesondere unter Be-

⁸ Zur Untersuchung neugegründeter Betriebe siehe z. B. Brix 1999.

rücksichtigung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Belange.⁹ Ein dritter Forschungsstrang, die Untersuchung von Existenzgründungen auf der Personenebene, ausgehend von Individualförderung gründungswilliger Arbeitsloser mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, soll nachfolgend etwas ausführlicher vorgestellt werden.

Erste Anstrengungen zu einer Evaluation des Überbrückungsgeldes wurden bereits im Jahr 1988 unternommen, nachdem im Gefolge einer Gesetzesnovelle ein erster Förderhöhepunkt mit rund 18.000 Teilnehmern bei einem Gesamtaufwand von 181 Millionen DM registriert worden war.¹⁰ Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wurden die Konditionen des Überbrückungsgeldes abermals deutlich verbessert, was eine Verdoppelung der Förderfälle innerhalb nur eines Jahres zur Folge hatte. Vor diesem Hintergrund wurde im Frühjahr 1995 eine erneute Untersuchung des Überbrückungsgeldes begonnen. Ein wesentliches Erkenntnisinteresse dieser prozessorientierten Evaluation galt dem Beitrag des Überbrückungsgeldes zur Lösung der aktueller Arbeitsmarktprobleme. Daneben sollten aus dem laufenden Prozess der Leistungsgewährung heraus steuerungsrelevante Aufschlüsse gewonnen werden. Voraussetzung hierfür war es, zunächst möglichst rasch Informationen über den Verbleib der Geförderten zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig weitere Strukturinformationen zu erheben. Parallel dazu sollte über die Ermittlung verschiedener Erfolgsindikatoren schließlich eine Gesamtbeurteilung der Wirksamkeit des Förderinstrumentes getroffen werden.

Nach einer Aktenrecherche im Sommer 1995 in systematisch ausgewählten Arbeitsämtern wurde im Sommer 1997 bei derselben Stichprobe eine Folgeuntersuchung durchgeführt, um insbesondere detailliertere Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der geförderten Existenzgründungen, erfolgsrelevanten Einflussgrößen und Zusatzeffekten am Arbeitsmarkt (Schaffung weiterer Arbeitsplätze) zu gewinnen. Ende 1999 wurde die Längsschnittuntersuchung mit einer weiteren Befragungswelle und ergänzenden Datenabgleichen fortgesetzt.

Die Begleitforschung¹¹ ergab, dass drei Jahre nach der Gründung noch immer gut 70 Prozent der ehemaligen Überbrückungsgeldempfänger selbständig tätig waren. Von denen, die ihre selbständige Tätigkeit in der Zwischenzeit wieder aufgegeben hatten, war ein gutes Drittel wieder abhängig beschäftigt. Nur knapp 10 Prozent der ursprünglich Geförderten waren zum Erhebungszeitpunkt arbeitslos gemeldet. Damit fällt die Bilanz zumin-

⁹ Vgl. Dietrich 1998.

¹⁰ Ergebnisse dieser ersten Untersuchungen zur Wirksamkeit und Wirkungsweise des Überbrückungsgeldes wurden von Kaiser/Otto 1990 veröffentlicht.

¹¹ Vgl. ausführlich Wießner 2001.

dest auf der Individualebene durchaus günstig aus. Zugleich sind die Befunde ein deutlicher Hinweis darauf, dass es sich bei den Gründungswilligen um eine besonders aktive und flexible Gruppe unter den Arbeitslosen handelt.

Auch andere Erfolgsindikatoren, wie etwa Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der neu gegründeten Unternehmen oder zur Einkommenssituation und sozialen Absicherung der Gründerpersonen stützen tendenziell die positive Einschätzung der individuellen Maßnahmeeffekte. Im Lichte der anfangs geäußerten Skepsis gegenüber dem Überbrückungsgeld erweisen sich insbesondere die von den geförderten Neugründungen ausgehenden Beschäftigungsimpulse als bedeutsam. Innerhalb der ersten drei Jahre kommt im Durchschnitt auf jeden ursprünglich Geförderten ein zusätzlicher Mitarbeiter. Mehr als die Hälfte der neu geschaffenen Arbeitsplätze ist zudem sozialversicherungspflichtig. Damit schafft das Förderinstrument nicht nur „Selbst-Beschäftigung“ für die Gründerpersonen, sondern es fungiert zunehmend auch als Beschäftigungs-Multiplikator.

Engpassfaktoren und Determinanten des Erfolges

Intensiv beforscht werden konnten im Zuge der Evaluation des Überbrückungsgeldes auch die Probleme im Gründungskontext, Ursachen frühzeitiger Geschäftsaufgaben, Gründe des Scheiterns und demgegenüber auch Erfolgsfaktoren.¹² So ist mittlerweile empirisch belegt, dass kaum einer der Geförderten über fachliche Defizite stolperte. Salopp ausgedrückt: Die meisten, die sich selbständig machen, „verstehen ihr Handwerk“. Die Defizite liegen größtenteils im betriebswirtschaftlichen Bereich, oder allgemeiner, in mangelnder unternehmerischer Kompetenz. Ein zweiter wesentlicher Schwachpunkt besteht im Finanzierungsbereich. Oft wird der Kapitalbedarf von den Gründern schlichtweg unterschätzt, nicht selten ist Risikoaversion oder die Angst vor „Schulden“ für eine Kapitalunterdeckung verantwortlich, manchmal waren einfach keine hinreichenden Sicherheiten für den Zugang zu Fremdkapital vorhanden. In der Konsequenz ist dies einerlei: Gründungen mit unzureichender Kapitalausstattung sind einem überproportionalen Risiko des Scheiterns ausgesetzt und entwickeln sich oft schleppend als „Kümmerexistenzen“. Umgekehrt erwiesen sich in der multivariaten Analyse gerade Humankapital und Startkapital als erfolgsrelevant.

Schöne neue Förderwelt

Die Erkenntnis der Erfolgsfaktoren und Problemfelder bildet die Argumentationsbasis für eine ganze Reihe weiterer Programme, mit denen die Förderschienen „unternehmerspezifisches Humankapital“ und „Finanzhilfen“ bedient werden. Ein Teil dieser Förderinstru-

¹² Vgl. Wießner 2000a.

mente verhält sich zum Überbrückungsgeld sogar komplementär, die meisten anderen sind zumindest kompatibel.

Die Wurzeln der ergänzenden Existenzgründungshilfen reichen zurück bis in die Mitte der neunziger Jahre. Damals wurde im Rahmen von Sonderprogrammen des Arbeitsministeriums die Förderung experimenteller Ansätze und Modellprojekte begonnen, die u. a. eine Verbesserung der Startchancen von Existenzgründern zum Ziel hatten.¹³ Annähernd zur gleichen Zeit wurden auch seitens der Arbeitsförderung mit Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durch das SGB III im Jahre 1998 neuartige Instrumente zur Unterstützung gründungswilliger Arbeitsloser geschaffen. Das vielleicht innovativste dieser neu geschaffenen Programme, die so genannte Freie Förderung (§ 10 SGB III), gestattet den Arbeitsämtern, bis zu zehn Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung einzusetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten aktiven Arbeitsförderungsleistungen durch freie Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu erweitern. Damit wird ein Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik dezentralisiert und regionalisiert. Für potenzielle Gründer unter den Arbeitslosen bedeutet dies, dass spezifische Qualifizierung, Individualberatung und begleitendes Coaching vom Arbeitsamt entsprechend der örtlichen Bedarfslagen angeboten werden können. Darüber hinaus bietet die Freie Förderung aber noch viele weitere Gestaltungsmöglichkeiten für Existenzgründungshilfen. So nutzen etliche Arbeitsämter dieses Instrument beispielsweise für Sachkostenzuschüsse zu Ausstattung, Werkzeugen und Betriebsmitteln oder um Förderlücken zu schließen. An erster Stelle steht hier die Gewährung einer Art von Unterhaltsgeld für solche gründungswilligen Arbeitslosen, die keinen Leistungsanspruch und somit auch keinen Zugang zu Überbrückungsgeld haben.¹⁴

Parallel hierzu wurde mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Bereich des Bundes eine weitere Förderschiene für gründungswillige Arbeitslose geschaffen. Seit 1998 operiert dieses Programm an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftsförderung und Arbeitsförderung mit dem Zweck, die Vorbereitung der Gründung und deren Verlauf durch Beratungs- und Coaching-Angebote gezielt zu verbessern. Während der Teilnahme

¹³ Das von 1995 bis 1998 laufende Sonderprogramm „Förderung der Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ wurde abgelöst von der bis 1999 gewährten „Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik“. Seit 2000 können entsprechende Modelle im Rahmen der „Förderung der Erprobung und Entwicklung innovativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit - Titelteil „Innovative Modellprojekte““ gefördert werden. Die Sonderprogramme werden aus Bundesmitteln finanziert; seit 2000 gibt es eine Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF). Per Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit wurde letzterer die Durchführung der Sonderprogramme übertragen.

¹⁴ Als eine Zielgruppe dieser Fördervariante gelten beispielsweise Hochschulabsolventen oder auch Studienabbrecher, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld (§ 117 SGB III) haben.

an einer gründungsvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahme können zusätzlich Unterhaltsgeld gewährt und anfallende Fahrtkosten oder Aufwendungen für Kinderbetreuung übernommen werden. Im Gegensatz zum Vorläuferprogramm „AFG-Plus“, das solche Hilfen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Gründung gewährte, beträgt die Förderzeit in der gegenwärtigen Strukturfondsperiode („ESF-BA-Programm“, 2000 - 2006) maximal ein Jahr. Da es sich hierbei um ein Ergänzungsprogramm zur gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III handelt, ist die Kofinanzierung üblicherweise an den Bezug von Überbrückungsgeld gebunden.¹⁵

Neu eingeführt wurde mit dem SGB III zugleich auch eine Reihe weiterer Programme, die Personalkosten subventionieren. Zwar zielen die Eingliederungszuschüsse (§§ 217 ff. SGB III) und der Eingliederungsvertrag (§§ 229 ff. SGB III) zuallererst auf die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten Langzeitarbeitsloser oder hinsichtlich ihrer Vermittelbarkeit beeinträchtigter Personen ab, doch wirken diese Instrumente zugleich entlastend für die einstellenden Unternehmen und können so auf indirektem Wege die oftmals dünne Kapitaldecke der Jungunternehmer aufstocken. Speziell auf die Bedarflagen neu gegründeter Unternehmen ist der Einstellungszuschuss bei Neugründungen (§§ 225 ff. SGB III) zugeschnitten. Diesen Lohnkostenzuschuss können kleine Betriebe mit maximal fünf Beschäftigten, deren Gründung noch nicht länger als zwei Jahre zurückliegt, bei Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes für Personen, die zuvor mindestens drei Monate arbeitslos waren oder anderweitig vom Arbeitsamt gefördert wurden, erhalten. Bezuschusst werden bis zu 50 Prozent des Arbeitsentgelts für maximal zwei zusätzliche Beschäftigte für eine Dauer von bis zu 12 Monaten. Im Rahmen der IAB-Gründerstudie konnte 1997 erstmals - zu diesem Zeitpunkt noch eine hypothetische Frage - die potenzielle Akzeptanz dieses Förderprogramms bei den Überbrückungsgeldempfängern abgefragt werden. Damals bekundete knapp die Hälfte der Befragten Interesse am Einstellungszuschuss. Wie die immerhin gut 15.000 Förderfälle (Finanzvolumen: knapp 262 Mio. DM) des Jahres 2000 zeigen, wird das neue Instrument in der Praxis durchaus angenommen. Doch macht dies nur einen Bruchteil der bei den Neugründern zusätzlich Beschäftigten aus. Der Großteil wird offenbar nicht über das Arbeitsamt rekrutiert. Insofern ist kritisch zu hinterfragen, ob nicht gerade junge Unternehmen in ganz besonderem Maße auf versiertes und professionalisiertes Personal angewiesen sind. Vorübergehende Arbeitslosigkeit schließt diese Eigenschaften ebenso wenig aus wie erfolgreiche Exis-

¹⁵ Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung des ESF-BA-Programmes ist ebenfalls Gegenstand eines IAB-Projektes. Hier wird erstmals der überaus ambitionierte Versuch unternommen, die *zusätzliche* Wirkung des ESF-BA-Programmes zu ermitteln, indem die zur Kofinanzierung herangezogenen SGB III-Instrumente zunächst isoliert betrachtet und anschließend mit ihren Erträgen *zuzüglich* der ESF-Ergänzung verglichen werden. Für die Gründungsforschung im IAB wird hiervon erheblicher Erkenntnisgewinn erwartet.

tenzgründungen. Gleichwohl sei hier angemerkt, dass der „Wettbewerb um die besten Köpfe“ nicht nur auf globalen Märkten stattfindet, sondern auch und vor allem zwischen etablierten Unternehmen und neuen Marktteilnehmern. Die Beschäftigungswirkungen der neuen Förderinstrumente und insbesondere deren Nachhaltigkeit bedürfen deshalb noch weitergehender Untersuchungen.

Knapp bei Kasse - Engpassfaktor Startkapital

Bei der Unterstützung vormals Arbeitsloser auf ihrem Weg in die berufliche Selbständigkeit verlieren die Grenzen zwischen Arbeitsförderung und Wirtschaftsförderung zunehmend ihre Trennschärfe. Doch ungeachtet der vielfältigen Gründungshilfen, die durchaus auch konkrete Sach- und Personalkostenzuschüsse umfassen, bleibt die Aufbringung von ausreichend Startkapital ein zentrales und oft nur unzureichend gelöstes Problem der Gründer. Denn trotz der sichtlich komfortablen Förderangebote können allein mit den Mitteln des Arbeitsamtes kapitalintensivere Gründungen nicht realisiert werden. Die zur Gründung erforderlichen Investitionen müssen also größtenteils aus Eigenmitteln aufgebracht oder fremdfinanziert werden. Wer nun für seine Unternehmensgründung zusätzliches Startkapital braucht, kann dabei nicht allein auf die Hilfen des Arbeitsamtes bauen, sondern muss dieses selbst auf dem Kapitalmarkt beschaffen.

Bei der Einwerbung von Fremdkapital weisen aber gerade die vormals arbeitslosen Existenzgründer typische Muster auf. Wie die IAB-Begleitforschung zeigte, machte der Mangel an geeigneten banküblichen Sicherheiten bei einem Großteil der Fälle eine Fremdfinanzierung unmöglich. Oft vereitelte auch ein zu risikoreiches Unternehmenskonzept den Zugang zu Fremdkapital.¹⁶ Die Gründer kleiner und kleinster (Ein-Personen-)Unternehmen weichen deshalb zur Überwindung dieser Friktionen oft auf ihr soziales Umfeld aus. Eine grundsätzliche Alternative besteht in der Inanspruchnahme weiterer öffentlicher Fördermittel aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung. Doch obwohl allein auf Ebene des Bundes und der Länder über 100 Programme zur Förderung von Existenzgründungen bzw. zu deren Bestandssicherung existieren, die ergänzt werden durch unzählige Initiativen, Aktionen und Subventionen auf Regional-, Kreis- und Kommunalebene, ist für Klein Gründungen, wie sie von vormals Arbeitslosen überwiegend getätigt werden, häufig eine Förderlücke zu konstatieren.

Denn in Deutschland führt die Fremdfinanzierung einer Geschäftsidee generell über die Hausbank, weil das so genannte „Hausbank-Prinzip“ die Geschäftsbanken auch bei der Vergabe öffentlicher Gründungsförderung stets als Intermediäre zwischenschaltet. Dort

¹⁶ Wießner 2001: 188.

aber sehen sich die Gründer häufig mit schier unüberwindbaren Zugangsbeschränkungen zum Kreditmarkt konfrontiert. Aufgrund des Einlagenschutzes, der in Deutschland durch das Gesetz über das Kreditwesen (KWG) geregelt ist, und des Ziels einer möglichst guten Ertragssituation ist seitens der Banken kaum Bereitschaft vorhanden, kleinere Kredite an Existenzgründer zu vergeben. Für arbeitslose Gründungswillige ohne ausreichendes Eigenvermögen sind diese Hürden noch höher, selbst wenn die betroffenen Personen mit ihren Unternehmensplänen ein gutes Ausfallrisiko darstellen würden. Zu hohes Ausfallrisiko, zu hohe Bearbeitungskosten und zu geringe Erträge gelten als Hauptursachen der Diskrepanz zwischen Kreditangebot und -nachfrage. Das Gründungsgeschehen wird davon in vielerlei Hinsicht beeinträchtigt. Zum einen ist vermögenslosen Gründungswilligen der Marktzutritt damit faktisch verwehrt. Als weitere Folge können gute Geschäftsideen nicht verwirklicht werden und das Gründerpotenzial wird nur unzureichend ausgeschöpft. Zum anderen beeinträchtigt Mittelknappheit die Qualität der Existenzgründungen. Unterfinanzierung gilt als ein wesentlicher Grund für das Scheitern von Neugründungen und kann deren Aufbau zumindest verzögern. Die erhofften zusätzlichen Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt fallen dadurch geringer aus und setzen allenfalls verspätet ein.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma könnten Micro Lending-Programme oder Peer Group Lending-Modelle bieten, bei denen die Evaluation des Unternehmenskonzeptes im Mittelpunkt steht und auch Sicherheitssubstitute bis hin zur begrenzten gesamtschuldnerisch-solidarischen Gruppenhaftung akzeptiert werden.¹⁷ Ein erster wichtiger Schritt wurde in der Bundesrepublik mit dem von der Deutschen Ausgleichsbank im Jahr 1999 aufgelegten „Startgeld“ getan. Dabei handelt es sich um eine Produktinnovation auf dem Kreditmarkt, die speziell auf die Bedürfnisse kleiner Unternehmen zugeschnitten ist.

Gesellschaftliche Tragweite

Die Vielschichtigkeit der Problemlagen und gleichermaßen auch der Erfolgsdeterminanten im Gründungskontext macht die Überforderung eines einzelnen Politikbereichs bei der Forcierung des Gründungsgeschehens deutlich. Die Schaffung wettbewerbsfähiger Unternehmen ist aber nicht nur Voraussetzung für neue Arbeitsplätze, sondern zugleich auch unerlässlich für die Bewältigung des Strukturwandels, die Versorgung mit neuen Gütern und Dienstleistungen sowie die Anpassung an eine sich ständig verändernde Umwelt. Deshalb ist die Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit nicht nur ein politisches Instrument zur Bekämpfung von Unterbeschäftigung, sondern vielmehr ein gesamtgesellschaftliches Anliegen. Die nachhaltige Beförderung von Neu-

¹⁷ Vgl. Kritik/ Wießner 2000.

gründungen bedarf deshalb auch der Flankierung durch Fiskalpolitik und Strukturpolitik. Nicht zuletzt werden die Grundlagen und Voraussetzungen für erfolgreiche Gründer von einer entsprechend ausgerichteten Bildungspolitik geschaffen. Seit kurzem erst gibt es in Deutschland verstärkte Bemühungen, den „Unternehmergeist“ durch Businessplan-Wettbewerbe, Übungsfirmen für Schüler und Lehrstühle für Entrepreneurship und Gründungsmanagement an den Hochschulen zu etablieren.

Neue Förderfelder - neue Forschungsfragen

Für die Forschung wirft das immer breiter werdende Spektrum an Gründungshilfen und die zunehmende Verzahnung verschiedener Politikbereiche eine Vielzahl neuer Fragen auf. Denn aufgrund der Verflechtungen, Anknüpfungen und Überlappungen wird es zunehmend schwieriger, die Förderwirkung eines einzelnen Instruments isoliert zu betrachten und zu bewerten. Durch Kombination von Programmen erreicht zugleich auch der Finanzrahmen der Gründungshilfen neue Dimensionen. Wurde beispielsweise beim Überbrückungsgeld im Jahre 1999 noch eine durchschnittliche Fördersumme von gut 15.000 DM je Bewilligung ermittelt, so kann sich dieser Betrag durch ergänzende Hilfen aus dem ESF-BA-Programm und der Freien Förderung schnell verdoppeln. Werden darüber hinaus etwa Einstellungszuschüsse für zwei Mitarbeiter in Anspruch genommen, so übernimmt das Arbeitsamt leicht den vierfachen Aufwand. Die Arbeitsverwaltung ist deshalb wohl gut beraten, die Wirkungsweise der Förderinstrumente nicht nur isoliert, sondern gerade in unterschiedlichsten Konstellationen und Förderketten im Auge zu behalten.

In der aktuellen IAB-Evaluationsforschung wird bereits ansatzweise versucht, die Betrachtung des Gründungsgeschehens nicht nur auf weitere Förderprogramme auszuweiten, sondern insbesondere auch Fördervarianten und Kombinationsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Ermöglicht wird dies durch den Aufbau der so genannten Maßnahmeteilnehmer-Grunddatei, mit deren Hilfe es erstmals unter vertretbarem Aufwand möglich sein wird, Förderketten und „Förderkarrieren“ aufzuspüren und gezielt zu beforschen. Gleichwohl reicht die Begleitforschung auch damit noch immer nicht über die Grenzen der „SGB III-Welt“ hinaus. Schwer zu erfassen sind inhaltliche Überschneidungen der Programme, die sich schon bei deren Implementation bemerkbar machen. Auch ist die Gründungsforschung wie auch die Arbeitsmarktforschung ganz allgemein einen Ansatz schuldig geblieben, der hinreichend geeignet wäre, Verstärker- oder Dämpfungseffekte zu berücksichtigen, wie sie beispielsweise vom Steueraufkommen oder der Höhe der Sozialabgaben ausgehen können.

Literatur

- Apel, Helmut/Friedrich, Werner/Hägele, Helmut (1999): Evaluierung der Ziel 4-Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland. Köln: ISG.
- Bellmann, Lutz/Düll, Herbert/Kühl, Jürgen/ Lahner, Manfred/Lehmann, Udo (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993 - 1995. Nürnberg: BeitrAB 200.
- Birch, David L. (1987): Job creation in America. How our smallest Companies put the most People to Work. New York: The Free Press.
- Brixy, Udo (1999): Die Rolle von Betriebsgründungen für die Arbeitsplatzdynamik. Eine räumliche Analyse für Ostdeutschland 1991 bis 1996. BeitrAB 230. Nürnberg: IAB.
- Dietrich, Hans (1998): Erwerbsverhalten in der Grauzone von selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselbständiger Erwerbsverhältnisse. BeitrAB 205. Nürnberg: IAB.
- Kaiser, Manfred/Otto, Manfred (1990): Übergang von Arbeitslosigkeit in berufliche Selbständigkeit. Erste Ergebnisse aus IAB-Verlaufserhebungen bei Überbrückungsgeld-Empfängern nach § 55a AFG der Jahre 1986-1988. MittAB 2/90, 23. Jg., S. 284-299.
- Kritikos, Alexander/Wießner, Frank (2000): Ein zweiter Kreditmarkt für eine zweite Chance. Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Band 1, Heft 3, 2000. S. 357-378.
- Schumpeter, Joseph (1988): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung (Faksimile der 1912 erschienenen Erstausgabe). Leipzig: Duncker & Humblot.
- Wießner, Frank (2001): Arbeitslose werden Unternehmer. Eine Evaluation der Förderung von Existenzgründungen vormals Arbeitsloser mit dem Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III (vormals § 55a AFG). BeitrAB 241. Nürnberg: IAB.
- Wießner, Frank (2000a): Erfolgsfaktoren von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit. Eine multivariate Betrachtung vormals arbeitsloser Existenzgründer, die vom Arbeitsamt mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) gefördert wurden. MittAB 3/00, 33. Jg., S. 518-532.
- Wießner, Frank (2000b): Von der Qualität der Quote. [IAB Materialien 3/2000](#). S. 14-15.

