

Ausgabe Nr. 10 / 10.4.2007

In aller Kürze

➤ Mit Einführung der Ich-AG im Jahr 2003 stieg die Zahl der geförderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit auf ein nie gekanntes Niveau. Bis Mitte 2006 wurde insgesamt rund eine Million Gründungen gefördert, davon knapp 400.000 Ich-AGs mit dem Existenzgründungszuschuss (ExGZ).

➤ Zugleich wurden Existenzgründer nach wie vor mit Überbrückungsgeld (ÜG) gefördert. Sie haben ein höheres Qualifikationsniveau als ExGZ-Geförderte und entsprechen viel eher den nichtgeförderten Gründern.

➤ Mit dem ExGZ wurden Zielgruppen erreicht, die im Gründungsgeschehen zuvor unterrepräsentiert waren, wobei vor allem der hohe Frauenanteil auffällt.

➤ Ein Großteil der Geförderten ist 28 Monate nach Gründung noch selbständig. Sowohl ÜG- als auch ExGZ-Geförderte sind deutlich seltener arbeitslos gemeldet als vergleichbare Nicht-Teilnehmer und erzielen ein deutlich höheres Erwerbseinkommen.

➤ Das ÜG weist überdies eine positive monetäre Effizienz auf, d.h. die BA spart damit Kosten ein. Die monetäre Effizienz des ExGZ ist leicht negativ. Die Ich-AG zählt aber immer noch zu den vergleichsweise kostengünstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Autor/in

Marco Caliendo (DIW)
Alexander Kritikos (GfA & EUV)
Viktor Steiner (DIW)
Frank Wiefner (IAB)

Existenzgründungen

Unterm Strich ein Erfolg

In der Hartz-Evaluation schneiden die Instrumente Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss gut ab – Gründungen aus Arbeitslosigkeit weisen bisher eine positive Bilanz auf

Knapp zwei Jahre lang wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Wirksamkeit der Instrumente analysiert, die die Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Jahre 2002 vorgeschlagen hatte, und die nachfolgend als „Hartz-Reformen“ umgesetzt worden waren.¹ Eines der Forschungsthemen waren Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit, insbesondere solche, die mit dem Überbrückungsgeld oder mit dem Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) gefördert wurden.² Inzwischen wurden die beiden Programme zum neuen „Gründungszuschuss“ zusammengelegt.

Die Ausgangslage

Unter allen von der Hartz-Kommission vorgelegten Reformvorschlägen genoss die Ich-AG anfangs den schlechtesten Ruf. Sie wurde in der Öffentlichkeit als überflüssig angesehen, da es mit dem Überbrückungsgeld (ÜG) bereits ein bekanntes Instrument zur Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit gab. Das ÜG verzeichnete seit Jahren konstante Zuwächse an Teilnehmern und wies zum Zeitpunkt der Einführung des Existenzgründungszuschusses (ExGZ) erstmals über 100.000 Förderfälle auf. Mit einem noch größeren Potenzial an gründungsfähigen und förderwürdigen Arbeitslosen rechnete kaum jemand. Dementsprechend erwartete die (Fach-)Öffentlichkeit Substitutionswirkungen zwischen den beiden Programmen sowie – für den unwahrscheinlichen Fall einer Zunahme der geförderten Gründungen – zeitverzögert eine Pleitewelle gleichen Umfangs. Hinsichtlich der Effektivität des ExGZ ging man bestenfalls von Wirkungslosigkeit aus.

Als die Ich-AG 2003 auf den Weg gebracht wurde, stieg die Zahl der Gründungen aus Arbeitslosigkeit auf ein nie

gekanntes Niveau. Trotz dieser Entwicklung wurde das Programm zeitgleich mit der Abgabe des Berichts zur Hartz-Evaluation Mitte des Jahres 2006 wieder eingestellt. Nachdem in diesen dreieinhalb Jahren eine Million Gründungen aus Arbeitslosigkeit gefördert wurde, davon knapp 400.000 mit dem ExGZ, ist es Zeit für eine Bilanz.

Das Fördergeschehen

Über die Jahre hinweg zeigt sich für das ÜG ein kontinuierliches Wachstum der Teilnehmerzahlen. Mit Einführung der neuen Ich-AG setzt dann allerdings ab dem Jahr 2003 ein regelrechter Boom bei den Gründungen aus Arbeitslosigkeit ein (vgl. *Abbildung 1, Seite 2*).

¹ Die „Hartz-Evaluation“ geht zurück auf eine Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98).

² Das Modul 1e „Existenzgründungen“ wurde als BMAS-Projekt 20/04 von einem Forschungsverbund bearbeitet, bestehend aus dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), der Gesellschaft für Arbeitsmarktaktivierung (GfA Berlin), dem IAB, dem ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH und der sinus Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung GmbH München.

Die geförderten Neugründungen verdoppelten sich innerhalb eines Jahres auf über eine Viertelmillion. Im Jahr 2004 waren es sogar mehr als 350.000 neu geförderte Gründungen aus Arbeitslosigkeit.³ Im Jahr 2005 wurde rund eine weitere Viertelmillion neue Förderfälle registriert.⁴ Insgesamt entwickelte sich die Inanspruchnahme der beiden Gründerprogramme weitgehend parallel. Beachtlich ist auch das Finanzvolumen der Gründungsförderung: Die Gesamtausgaben für ÜG und ExGZ betragen im Jahr 2005 über 3,2 Mrd. Euro. Die Förderung vormals arbeitsloser Existenzgründer ist damit über die Jahre zu einem der größten Einzelposten der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik geworden.

Die Teilnehmerstrukturen

Die Gesamtbetrachtung zeigt, dass vor allem das Überbrückungsgeld überproportional von Männern in Anspruch genommen wird. Während ihr Anteil an den Arbeitslosen rund 60 Prozent beträgt, sind drei von vier ÜG-Gründern männlich. Arbeitslose, die sich mit ÜG selbständig machen, sind außerdem überdurchschnittlich gut qualifiziert und gehören größtenteils den mittleren Altersgruppen an. Damit unterscheiden sich ÜG-Empfänger deutlich vom Gesamtdurchschnitt der Arbeitslosen. Ein Vergleich mit dem gesamten Gründungsgeschehen macht jedoch deutlich, dass bei allen drei Merkmalen (Alter, Qualifikation und Geschlecht) die Ausprägungen bei ÜG-Empfängern und nichtgeförderten Gründern sehr ähnlich sind.⁵

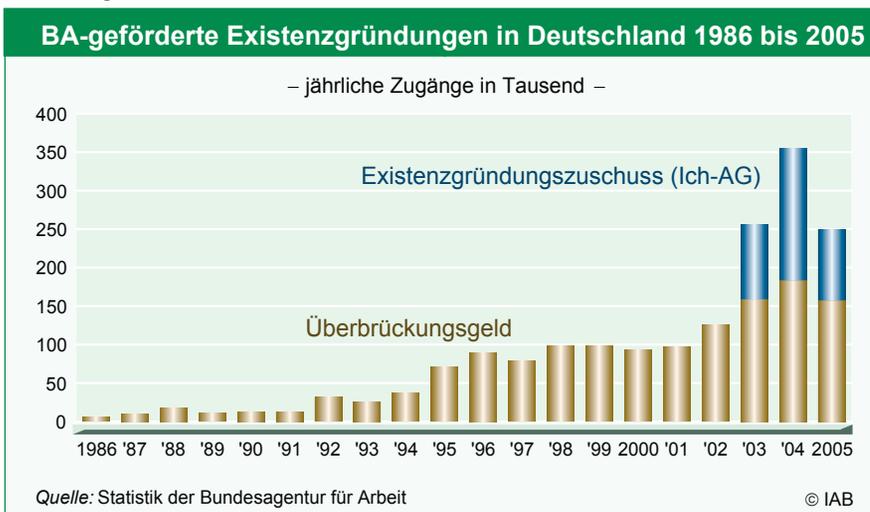
Bei den Ich-AG-Gründern zeigt sich ein anderes Bild: Ihre Charakteristika entsprechen viel mehr dem Durchschnitt der Arbeitslosen. Zwar sind auch die

³ Die Förderspitze des Jahres 2004 kommt vor allem durch hohe Zugänge im letzten Quartal zustande: Damals hatten viele Arbeitslosenhilfe-Empfänger die Fördermöglichkeit noch in Anspruch genommen, die sie ab Januar 2005 (nach dem neuen SGB II) nicht mehr gehabt hätten.

⁴ Mit Einführung des neuen SGB II konnten ab 2005 nur noch Personen aus dem Rechtskreis SGB III an den beiden Programmen teilnehmen. Im Jahr 2005 haben weitere rund 17.100 Personen das neue Einstiegs geld nach § 29 SGB II erhalten, das jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist.

⁵ Siehe dazu im Einzelnen Piorkowsky/Fleißig (2005, S. 43ff.)

Abbildung 1



ExGZ-Geförderten noch immer höher qualifiziert als das Gros der Arbeitslosen, doch ist ihr Qualifikationsniveau insgesamt deutlich niedriger als das der ÜG-Gründer. Auffällig ist auch der hohe Frauenanteil von über 48 Prozent, der den Anteil der Frauen am gesamten Gründungsgeschehen bei weitem übersteigt.⁶

Bemerkenswert ist auch, dass sich die Teilnehmerstrukturen bei beiden Programmen im Laufe der Zeit kaum verändert haben. Damit ist klar: Der neue ExGZ sprach vor allem Personengruppen an, die zuvor nicht nur beim ÜG, sondern im gesamten Gründungsgeschehen unterrepräsentiert waren.⁷

Die Wirkungsweise

Für eine Bewertung der Förderinstrumente ist zunächst zu klären, welche Förderwirkungen die Programme entfalten sollen und können. Dabei ist zu bedenken, dass der Gründungserfolg von vielerlei Faktoren abhängt. Beispielhaft genannt sei die elementare Bedeutung von Kernkompetenzen wie Branchenerfahrung, Marktkenntnis und Produktverständnis, kaufmännischen, technischen und planerischen Kenntnissen sowie unternehmerischen Fähigkeiten und Fertigkeiten (Mellewig/Witt, 2002).

Grundsätzlich kann es Gründern aus Arbeitslosigkeit sowohl an notwendigen unternehmerischen Kenntnissen als auch an entsprechenden Fähigkeiten mangeln, etwa weil sie diese in ihrer vorherigen abhängigen Beschäftigung nicht erwerben konnten. In dieser Situation kann

die Gründungsförderung verschiedene Funktionen erfüllen:

1. Die Förderphase schafft Freiraum für planerische Aktivitäten zur Entwicklung und Umsetzung eines tragfähigen Geschäftskonzeptes.
2. Innerhalb dieses finanzierten „Zeitfensters“ können bestehende Defizite an Kenntnissen und Fähigkeiten durch qualifiziertes Training und Coaching abgebaut werden.
3. Die finanzielle Förderung sichert den Lebensunterhalt in der Startphase und erlaubt so auch moderate Investitionen.

Damit schafft die Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit – jenseits der Ausgestaltung von Zugangsvoraussetzungen oder der Höhe und Dauer der Zuwendung – grundsätzlich die Basis für eine erfolversprechende Vorbereitung und erleichtert erste Schritte in die berufliche Selbständigkeit.⁸

Die Fragen

Das einfachste Kriterium für den Erfolg einer geförderten Gründung ist zunächst ihr Fortbestehen am Markt über einen bestimmten Zeitraum. Berufliche Selbständigkeit muss aber keine dauerhafte Erwerbsform sein, sondern kann ebenso

⁶ 2004 lag der Anteil der Gründerinnen im Haupterwerb bei 30% (vgl. Piorkowski/Fleißig, 2005).

⁷ Für eine ausführliche Analyse des Gründungsgeschehens siehe Kritikos/Kahle (2007, S. 55-90).

⁸ Eine eingehende Analyse möglicher Wirkungsweisen der beiden Förderinstrumente bieten Kritikos/Kahle (2007, S. 40-55).

nur eine Episode in einer individuellen Berufsbiographie darstellen. Da eine Rückkehr ehemals geförderter Existenzgründer in abhängige Beschäftigung ebenso zur Entlastung des Arbeitsmarkts beiträgt, ist es aus arbeitsmarktpolitischer Sicht unerheblich, ob eine berufliche Tätigkeit in selbständiger oder abhängiger Erwerbsform ausgeübt wird. Der vorliegenden Evaluation liegt deshalb als Erfolgsmaß allgemein die Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. die Erwerbstätigkeit in selbständiger oder abhängiger Beschäftigung zugrunde.

Da die Tragfähigkeit einer Unternehmung über den Fortbestand am Markt hinaus davon abhängt, inwieweit sie eine Existenzgrundlage erwirtschaftet, wird als zweites Zielkriterium das realisierte Einkommen betrachtet. In Anlehnung an das erste Kriterium wird dabei nicht zwischen „Unternehmerlohn“ und Einkommen aus abhängiger Beschäftigung unterschieden.

Die Datengrundlagen

Das Kernstück der Evaluation bildet eine so genannte CATI (computerunterstützte Telefonbefragung), die auf einer repräsentativen Stichprobe von jeweils 3.000 ÜG-Gründern und ExGZ-Gründern aus dem dritten Quartal 2003 basiert. Diese Personen sowie eine Kontrollgruppe⁹ ähnlicher, aber nicht geförderter Arbeitsloser wurden Anfang 2005 telefonisch befragt, so dass sich ein Beobachtungszeitraum von ca. 16 bis 19 Monaten nach der Gründung ergab.¹⁰ Ein Jahr später wurde ein Teil dieser Personen (ca. 70%) ein zweites Mal befragt, so dass nun Aussagen zur Nachhaltigkeit der Grün-

⁹ Durch ökonomisches Matching wurde für jeden Teilnehmer ein vergleichbarer Nicht-Teilnehmer unter allen Arbeitslosen ausgewählt. Diese Gruppe wurde ebenfalls telefonisch befragt.

¹⁰ Für eine ausführlichere Information zu den Ergebnissen aus diesem Beobachtungszeitraum siehe Caliendo/Kritikos/Wießner (2006) oder Caliendo/Steiner/Baumgartner (2006).

¹¹ Flankiert wurden diese quantitativen Erhebungen durch überwiegend qualitativ ausgerichtete Implementationsanalysen in insgesamt zehn Arbeitsagenturbezirken. Dabei wurden neben Tiefeninterviews mit geförderten und ungeforderten Gründerinnen und Gründern auch Expertengespräche mit einer Vielzahl relevanter Arbeitsmarktakteure geführt.

dungen bei einer Beobachtungsdauer von mindestens 28 Monaten getroffen werden können.¹¹

Der Verbleib

Die Auswertung der Befragungsergebnisse zeigt, dass ein Großteil der Geförderten auch 28 Monate nach der Gründung noch selbständig ist, wobei die Selbständigenquote in den untersuchten Teilgruppen mindestens 66 Prozent und maximal 81 Prozent beträgt (vgl. **Tabelle 1**, unten). Zugleich macht **Tabelle 1** auch deutlich, dass nicht jeder Abbruch der Selbständigkeit als Misserfolg zu werten ist, da bis zu 15 Prozent der Geförderten wieder sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Allerdings ist es auch einem kleinen Teil nicht gelungen, sich wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, so dass bis zu 14 Prozent der ehemals Geförderten wieder arbeitslos gemeldet sind.

Wie der Blick auf die obere Tabellenhälfte zeigt, nahm die sogenannte Überlebensquote gegenüber der Erstbefragung nach 16 Monaten für alle Gruppen

um etwa vier Prozentpunkte ab. Diese vergleichsweise geringe Zahl an weiteren Abbrüchen innerhalb eines Jahres deutet darauf hin, dass die Konsolidierung der neugegründeten Unternehmen zu diesem Zeitpunkt schon weit gediehen ist. Insgesamt weisen die Ich-AG-Gründer höhere Verbleibsquoten in Selbständigkeit auf. Allerdings gilt hier die Einschränkung, dass diese Geförderten zum Teil noch immer den ExGZ erhalten. Da der Zuschuss im dritten Förderjahr bereits auf 240 Euro im Monat abgeschmolzen ist, dürfte die förderbedingte Verzerrung der Überlebensquoten nicht allzu groß sein. Trotz dieses Vorbehaltes ist die Nachhaltigkeit der geförderten Gründungen insgesamt als positiv zu bewerten. Die Verbleibsquoten entsprechen im Großen und Ganzen den Beobachtungen früherer Untersuchungen des Fördergeschehens. Auch gegenüber Gründungen, die nicht von vormals Arbeitslosen unternommen wurden, lassen sich kaum Unterschiede feststellen.¹²

¹² Vgl. z.B. Pfeiffer/Reize (2000) oder Wießner (2001).

Tabelle 1

Erwerbsstatus zum Interviewzeitpunkt								
	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	West		Ost		West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in %								
1. Befragung nach 16 Monaten								
selbständig	74,7	78,6	80,6	79,0	71,5	66,2	74,2	68,5
arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet	14,6	8,3	13,9	11,0	13,8	14,1	15,3	15,8
sozialversicherungspflichtig beschäftigt	7,3	5,4	3,1	4,1	11,6	13,7	8,2	7,9
Sonstiges*	3,4	7,7	2,4	5,9	3,1	6,0	2,3	7,8
2. Befragung nach 28 Monaten								
selbständig	70,4	74,6	80,9	74,2	73,0	68,4	71,4	66,0
arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet	13,4	7,2	11,0	8,3	9,6	9,9	14,0	10,7
sozialversicherungspflichtig beschäftigt	10,3	7,9	5,1	7,8	13,6	15,7	11,5	11,9
Sonstiges*	5,9	10,3	3,0	9,7	3,8	6,0	3,1	11,4

* Die Sammelkategorie „Sonstiges“ enthält Mini-Jobs (bis max. 400 €/Monat), Midi-Jobs (400,01 – 800 €/Monat), ABM oder andere Maßnahmen der Arbeitsagentur sowie Mutterschutz/Erziehungsurlaub/Elternzeit.

Quelle: Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007, S. 214); n = 4.473 Fälle.

Zusätzliche Beschäftigungseffekte

Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Programmen gibt es bei den zusätzlichen Beschäftigungseffekten. 28 Monate nach Gründung hatten knapp 32 Prozent der westdeutschen Männer (Frauen: 25%), die mit ÜG starteten, mindestens einen weiteren Mitarbeiter (ostdeutsche Männer: 30,4%, Frauen: 21,9%). Bei den Ich-AGs traf dies nur auf gut 13 Prozent der Männer in Westdeutschland (Frauen: 9,2%) zu und auf 8,6 Prozent der Männer in Ostdeutschland (Frauen: 9,3%). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Beschäftigung zwischen den beiden Befragungszeitpunkten nur um wenige Prozentpunkte zunahm. Offenbar wird schon in einer frühen Phase grundsätzlich darüber entschieden, ob und wie viele weitere Mitarbeiter beschäftigt werden.

Unterschiede gibt es auch bei den Beschäftigtenstrukturen: Während bei den

ÜG-Gründungen überwiegend sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Voll- oder Teilzeit entsteht, bevorzugen die Ich-AGs deutlich häufiger freie Mitarbeiter und geringfügig Beschäftigte. In der zweiten Erhebungswelle machten die meisten befragten Einzelselbständigen darüber hinaus deutlich, dass sie gar keine weiteren Mitarbeiter einstellen wollen.

Der Fördereffekt

Der Erwerbsstatus der Teilnehmer/innen zum Interviewzeitpunkt (vgl. **Tabelle 1**) allein gestattet noch keine Aussage darüber, ob das Programm erfolgreich im Hinblick auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. die Integration in den Arbeitsmarkt war. Diese Frage kann mit einer mikroökonomischen Evaluation beantwortet werden, bei der der Arbeitsmarktstatus von Teilnehmern mit dem von Nicht-Teilnehmern verglichen wird. Da Teilnehmer eine selektive Gruppe sind, muss das sogenannte „fun-

damentale Evaluationsproblem“ gelöst werden. Hierzu verwenden wir einen Matching-Ansatz, bei dem man für jeden Teilnehmer einen Nicht-Teilnehmer zu finden hat, der diesem in allen beobachtbaren Charakteristika möglichst ähnlich ist („statistischer Zwilling“).

Vergleicht man nun die Teilnehmer der beiden Programme mit den „gematchten“ Kontrollgruppen, so ergeben sich daraus die Nettoeffekte der Maßnahme. Als Erfolgskriterium wird neben der Vermeidung von Arbeitslosigkeit die Integration in selbständige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung herangezogen. **Tabelle 2** zeigt diese Effekte zum zweiten Beobachtungszeitpunkt, also mindestens 28 Monate nach Beginn der Förderung. Die Effekte sind in Bezug auf beide Erfolgskriterien deutlich positiv. So beträgt beispielsweise der Effekt für ostdeutsche Frauen, die eine Ich-AG gegründet haben, im Hinblick auf das Kriterium „nicht arbeitslos gemeldet“ knapp 35 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass die Teilnehmerinnen um etwa 35 Prozentpunkte weniger arbeitslos gemeldet sind als vergleichbare Nicht-Teilnehmerinnen. Bei der erweiterten Zielgröße „selbständig oder sozialversicherungspflichtig beschäftigt“ sind die Differenzen noch größer und zeigen, dass die Beschäftigungssituation der Teilnehmer/innen deutlich besser ist als die der Nicht-Teilnehmer/innen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Programmeffekten für verschiedene Einkommensgrößen (vgl. **Tabelle 3**). Generell beziehen die Teilnehmer in beiden Programmen signifikant höhere Einkommen als die Kontrollgruppe. Wie zu erwarten war, fällt die Differenz beim Erwerbseinkommen (aus abhängiger Beschäftigung oder Selbständigkeit) durchgängig höher aus als beim Gesamteinkommen. So verdienen z.B. mit ExGZ geförderte Männer in Westdeutschland durchschnittlich 323 Euro (Gesamteinkommen) bzw. 510 Euro (Einkommen aus abhängiger Beschäftigung oder Selbständigkeit) mehr als die Kontrollgruppe der Nicht-Teilnehmer. Allerdings bezieht sich diese Information auf den Zeitpunkt 28 Monate nach Beginn der Förderung, so dass die Teilnehmer noch immer eine Förderung von 240 Euro erhalten können. Geht man davon aus, dass dieser Förderbetrag als Einkommen aus

Tabelle 2

Beschäftigungseffekte nach 28 Monaten								
	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	West		Ost		West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in Prozentpunkten								
nicht arbeitslos gemeldet	27,6	19,9	30,3	34,9	19,8	17,9	23,9	21,3
sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig	35,8	43,1	42,9	49,4	27,8	33,7	36,6	39,4

Anmerkung: Die Maßnahmeneffekte geben die Differenz im jeweiligen Erfolgskriterium zwischen der Gruppe der Geförderten und der Kontrollgruppe an. Alle Effekte sind statistisch signifikant (Signifikanzniveau: 5%).

Quelle: Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007, S. 227).

Tabelle 3

Einkommenseffekte nach 28 Monaten								
	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	West		Ost		West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in Euro / Monat								
Gesamteinkommen	323,0*	136,1*	480,0*	140,4	778,5*	616,0*	485,7*	647,8*
Einkommen aus abhängiger/selbständiger Beschäftigung	509,5*	242,5*	693,8*	321,3	923,9*	648,4*	651,2*	777,4*

* Statistisch signifikante Effekte (Signifikanzniveau: 5%)

Anmerkung: Die Einkommenseffekte geben die Differenz in der jeweiligen Einkommensart zwischen der Gruppe der Geförderten und der Kontrollgruppe an.

Quelle: Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007, S. 233).

selbständiger Tätigkeit angegeben wird, sind die Einkommenseffekte für Frauen sehr gering bzw. im statistischen Sinn nicht signifikant.

Für ehemalige ÜG-Empfänger sind die Effekte ohne diese Einschränkung interpretierbar, da die Förderung hier schon lange ausgelaufen ist. Die Effekte sind deutlich höher und betragen beim Arbeitseinkommen z.B. für Männer im Westen über 900 Euro. Auch für die ÜG-Gründerinnen fallen die Einkommenseffekte deutlich positiv aus.

Die monetäre Effizienz

Die bisherigen Ergebnisse machen deutlich, dass beide Programme sowohl hinsichtlich der Integration in den Arbeitsmarkt als auch in Bezug auf die Generierung eines existenzsichernden Einkommens erfolgreich sind. Für die Gesamtbewertung stellt sich nun noch die Frage nach der monetären Effizienz der Förderung.¹³ Besonders interessant für die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist dabei die Teilfrage: Spart die Arbeitslosenversicherung durch die Zuweisung von Arbeitslosen in beide Programme Mittel ein? Hierzu werden in der monetären Effizienzanalyse die mit der Förderung verbundenen Kosten mit den durch die Maßnahmeeffekte induzierten Einsparungen für die BA verglichen (Caliendo/Steiner/Baumgartner 2006, S. 247ff.). Dabei wird davon ausgegangen, dass nach Beendigung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (ALG) der BA keine weiteren Kosten entstehen. Nicht berücksichtigt werden auch weitere potenziell positive Effekte, wie die Beschäftigung zusätzlicher Mitarbeiter.

Die Eckwerte der Effizienzanalyse zeigt **Tabelle 4**. Durch einen Vergleich mit der Kontrollgruppe wird zunächst ermittelt, um wie viele Monate der Maßnahmeninsatz die Dauer der Arbeitslosigkeit innerhalb des Beobachtungszeitraums reduziert. Dies ist der sogenannte kumulierte Maßnahmeneffekt.¹⁴ Um eine Überschätzung dieser hypothetischen Einsparung zu vermeiden, wird dabei außerdem für jede Person die maximale Restanspruchsdauer vor Förderbeginn berücksichtigt.

Legt man nun für diese errechnete Verkürzung der Alo-Dauer den individuellen

ALG I-Satz (zuzüglich der anfallenden Sozialversicherungspauschale in Höhe von rund 70% des ALG) zugrunde, so ergeben sich daraus die Minderausgaben. Diese wiederum werden im nächsten Schritt den Maßnahmekosten gegenüber gestellt. Die Differenz aus individuellen Einsparungen und individuellen Maßnahmekosten ergibt die monetäre Effizienz. Ein positiver Wert würde bedeuten, dass die Einsparungen größer sind als die mit dem jeweiligen Programm verbundenen Kosten, ein negativer Wert, dass sie kleiner sind als die Kosten.¹⁵

Ein Blick auf **Tabelle 4** zeigt nochmals die Heterogenität der Teilnehmer in beiden Programmen. Während z.B. männliche ÜG-Empfänger in Westdeutschland einen Arbeitslosengeld-Anspruch in Höhe von ca. 1.180 Euro haben, beträgt er für Männer, die in Westdeutschland eine Ich-AG gründeten, nur knapp 700 Euro. Allgemein haben Männer höhere Ansprüche als Frauen. Auch sind die Ansprüche in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland. Darüber hinaus haben ÜG-Empfänger durchgehend einen höheren ALG-Anspruch als ExGZ-Geförderte. Insofern unterscheiden sich auch die Einsparpotenziale zwischen beiden Maßnahmen grundlegend.

Es zeigt sich, dass die errechnete Restanspruchsdauer an ALG immer kleiner ist als der kumulierte Effekt. Für die weitere Analyse ist deshalb jeweils die tatsächliche Restanspruchsdauer ausschlaggebend, die insbesondere bei den ExGZ-Empfängern relativ klein

ist. Niedriges Einsparpotenzial (kurze Restanspruchsdauer und relativ niedrige ALG-Ansprüche) und relativ hohe Programmkosten führen zu einer negativen monetären Effizienz. In Westdeutschland beträgt das Minus für Männer ca. 5.400 Euro und für Frauen knapp 6.900 Euro. In Ostdeutschland liegt die Effizienz bei minus 8.100 Euro für Frauen und minus 5.400 Euro für Männer. Allerdings relativieren sich die negativen monetären Effekte beim ExGZ, wenn man diese unter Berücksichtigung der recht langen Förderzeiten auf monatlicher Basis betrachtet. Bei einer Umrechnung auf 28 Monate liegen dann die monetären Defizite z.B. für Männer in Westdeutschland nunmehr bei monatlich knapp 200 Euro. Im Vergleich zu den Kosten vieler anderer arbeitsmarktpolitischer Programme erscheint dies gering.

Dagegen ergeben sich für ÜG-Gründungen positive Effekte in der monetären Effizienz, die im Westen bei ca. 2.900 Euro für Männer und 1.100 Euro

¹³ Für eine ausführliche Darstellung der Effizienzanalyse siehe Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007, S. 246-250).

¹⁴ Der kumulierte Maßnahmeneffekt ergibt sich als Summe der monatlichen Maßnahmeeffekte.

¹⁵ Dabei ist zu beachten, dass diese Größen nur eine Beurteilung der monetären Effizienz für den Beobachtungszeitraum, d.h. 28 Monate nach Beginn der Förderung, erlauben. Auch werden hier mögliche weitere Kosten wie etwa ALG II, Sozialhilfe oder andere Transferleistungen ebenso wenig berücksichtigt wie parallel anfallende Kosten, z.B. für vorbereitende Trainingsmaßnahmen oder begleitendes Coaching.

Tabelle 4

Ergebnisse der Effizienzanalyse 28 Monate nach Gründung								
	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	West		Ost		West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
in Monaten								
Kumulierter Maßnahmeneffekt	11,42	10,26	11,77	13,87	8,78	8,30	10,52	9,78
Restanspruchsdauer	4,95	5,22	5,66	4,38	7,41	6,68	6,98	6,18
in Euro								
Arbeitslosengeld (ALG I) pro Monat	699	528	663	483	1.179	892	859	729
Programmkosten insgesamt	11.317	11.580	11.735	11.699	11.979	9.030	8.698	7.413
Monetäre Effizienz	-5.436	-6.898	-5.357	-8.101	2.882	1.095	1.497	244

Quelle: Caliendo/Steiner/Baumgartner (2007, S. 249)

für Frauen liegen. Mit anderen Worten: Durch die ÜG-Förderung hat die BA hier Einspareffekte von 2.900 Euro bzw. 1.100 Euro erzielt. Im Osten liegt die monetäre Effizienz niedriger, bei ca. 1.500 Euro für Männer und bei ca. 240 Euro für Frauen.

Fazit

Der im Vorfeld kritisierte Existenzgründungszuschuss hat während seiner Laufzeit eine Wirkung entfaltet, die in keiner Weise vorhergesehen wurde. Die Ich-AG zählt damit zu den erfolgreichen Ansätzen unter den Hartz-Reformen. Mit ihrer Einführung ging ein erheblicher Anstieg von Gründungen aus Arbeitslosigkeit einher. Weder sind die erwarteten Substitutionsbeziehungen zum Überbrückungsgeld eingetreten, noch ist bislang eine Pleitewelle zu beobachten. Insgesamt schien die Gründungsförderung gerade mit zwei unterschiedlichen Programmen ein vielversprechender Ansatz aktivierender Arbeitsmarktpolitik zu sein.

Knapp zweieinhalb Jahre nach Förderbeginn war ein Großteil der geförderten Personen nicht wieder arbeitslos gemeldet. Auch macht eine nähere Betrachtung deutlich, dass nicht hinter jedem Abbruch eine Pleite stecken muss, da ein Teil der vormals Geförderten zum Interviewzeitpunkt wieder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachging. Die Ergebnisse der Hartz-Evaluation zeigen, dass sowohl das Überbrückungsgeld als auch der Existenzgründungszuschuss nachhaltige Wege aus der Arbeitslosigkeit eröffnen können. Insbesondere für das Überbrückungsgeld basiert dieser Befund auf einem ausreichend langen Beobachtungszeitraum, während bei den untersuchten Ich-AGs die Förderung teilweise noch lief und die Ergebnisse damit noch unter Vorbehalt stehen.

Weiterhin konnte nachgewiesen werden, dass das Überbrückungsgeld für die Arbeitslosenversicherung auch in finanzieller Hinsicht attraktiv ist: Die Einspareffekte sind höher als die Maßnahmekosten. Für den ExGZ fällt die monetäre Effizienz leicht negativ aus. Dennoch ist die Ich-AG eine vergleichsweise preisgünstige Maßnahme. Da die beiden Programme sehr unterschiedliche Personengruppen ansprechen, sollten

ihre monetären Effizienzeffekte nicht unmittelbar miteinander verglichen werden. Dies gilt umso mehr, als mit dem ExGZ Zielgruppen erreicht wurden, die bislang im gesamten Gründungsgeschehen unterrepräsentiert waren.

Alles in allem lässt sich die Abschaffung der beiden Programme zumindest nach bisherigem Kenntnisstand nicht mit Erfolglosigkeit begründen. Dagegen birgt die inzwischen erfolgte Zusammenlegung von ÜG und ExGZ zum neuen Gründungszuschuss Risiken. Ein langfristig erfolgreiches Programm – das Überbrückungsgeld – wurde mit einem Programm fusioniert, das andere Personengruppen angesprochen hat und dessen langfristige Effekte noch nicht völlig klar sind. Wünschenswert wäre es, der Evaluationsforschung mehr Zeit zu geben, um auch längerfristige Effekte von Programmen einschätzen zu können.

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 10 / 10.4.2007

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
Hausdruckerei der BA

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
IAB Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 01804 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. Marco Callendo
Tel. 030/89789-154
e-Mail: mcallendo@diw.de
PD Dr. Alexander Kritikos
Tel. 030/23620533
e-Mail: info@gfa-kritikos.de
Prof. Dr. Viktor Steiner
Tel. 030/89789-268
e-Mail: vsteiner@diw.de
Dr. Frank Wießner
Tel. 0911/179-5235
e-Mail: frank.wießner@iab.de

ISSN 0942-167X

Literatur

Caliendo, M., Kritikos, A., Wießner, F. (2006): Existenzgründungsförderung in Deutschland – Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 505-531.

Caliendo, M., Steiner, V. und Baumgartner, H.J. (2006): Existenzgründungsförderung für Arbeitslose – Neue Ergebnisse für Deutschland, DIW Wochenbericht Nr. 7/2006, Berlin.

Caliendo, M., Steiner, V. und Baumgartner, H.J. (2007): Kapitel IV – Mikroökonomische Analysen. In: Forschungsverbund IAB/DIW/sinus/GfA/infas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1e: Existenzgründungen, BMAS, Berlin, S. 199-255.

Kritikos, A., Kahle, K. (2007): Kapitel I – Das Gründungsgeschehen. In: Forschungsverbund IAB/DIW/sinus/GfA/infas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1e: Existenzgründungen, BMAS, Berlin, S. 40-90.

Mellewigt, T., Witt, P. (2002): Die Bedeutung des Vorgründungsprozesses für die Evolution von Unternehmen: Stand der empirischen Forschung. Zeitschrift für Betriebswirtschaft 72, S. 81-110.

Pfeiffer, F., Reize, F. (2000): Business Start-ups by the Unemployed – An Econometric Analysis Based on Firm Data. Labour Economics 7, S. 629-663.

Piorkowski, M-B., Fleißig, S. (2005): Existenzgründungen im Kontext der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Deutschland. Eine Strukturanalyse von Mikrozensusergebnissen. Aktualisierung der Sonderauswertung für das Jahr 2004, Bonn.

Wießner, F. (2001): Arbeitslose werden Unternehmer, Nürnberg.