

IAB-Kurzbericht

2/2012

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Arbeitslose, die sich selbstständig machen möchten, können seit August 2006 mit dem Gründungszuschuss (GZ) gefördert werden. Eine Befragung von Gründern aus dem ersten Quartal 2009 zeigt, dass 19 Monate später noch 75 bis 84 Prozent der Geförderten selbstständig sind (vgl. **Abbildung 1**).

■ Ein Großteil dieser Gründer erzielt mittlerweile ein existenzsicherndes Einkommen. Bei ihrer sozialen Absicherung gibt es aber noch Verbesserungsbedarf. Zwar verfügen fast alle über eine Krankenversicherung, die Altersvorsorge ist jedoch in einigen Fällen noch lückenhaft.

■ Etwa ein Drittel der Gründer wird auch als Arbeitgeber aktiv: Im Durchschnitt schafft jeder dieser Geförderten zusätzlich 1,6 bis 2,8 vollzeitäquivalente Stellen.

■ Die Strukturen der GZ-Geförderten ähneln eher denen der früheren Überbrückungsgeld-Empfänger als denen der Ich-AG-Gründer. Der Gründungszuschuss erreicht nicht mehr die gleiche Breite an gründerwilligen Personen.

■ GZ-Geförderte gründen während ihrer Arbeitslosigkeit deutlich früher als die Geförderten der Vorgängerprogramme. Für eine stärkere Ausschöpfung des Leistungsanspruchs gibt es daher keine Hinweise.

■ Die viel diskutierten Mitnahmeeffekte spielen offenbar eine geringere Rolle als bisher angenommen.

Gründungszuschuss für Arbeitslose

Bislang solider Nachfolger der früheren Programme

von Marco Caliendo, Jens Hogenacker, Steffen Künn, Frank Wießner

Die Existenzgründung von Arbeitslosen wird seit August 2006 mit dem Gründungszuschuss gefördert. Von den Vorgängerinstrumenten Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (besser bekannt als Ich-AG) wurden wesentliche Elemente übernommen und zu einem neuen Programm verschmolzen. Da dieses zum Jahreswechsel reformiert wurde, stellt sich die Frage, inwieweit der Gründungszuschuss bisher an die Erfolge der früheren Instrumente anknüpfen konnte.

■ Alles neu?

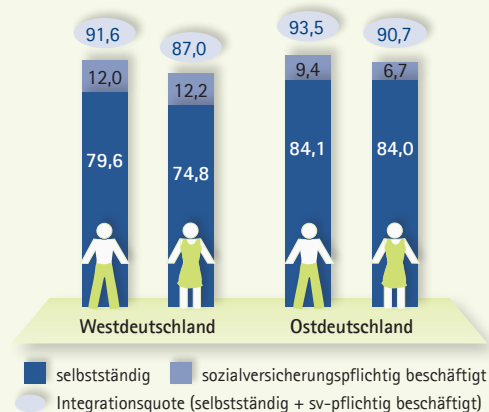
Seit gut fünf Jahren werden mit dem Gründungszuschuss (GZ) Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit gefördert. Mehr als 146.000 Teilnehmer und ein Gesamtfördervolumen von fast 1,87 Mrd. Euro allein im Jahr 2010 machen den GZ zu einem bedeutsamen Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das auch im allgemeinen Gründungsgeschehen in Deutschland eine wichtige Rolle spielt. Obwohl zu den bisherigen Wirkungen des GZ noch keinerlei systematische Befunde vorliegen, wurde

Ende 2011 eine Novellierung des Programms vorgenommen. Dies ist Grund genug, einige Erkenntnisse zum Gründungszuschuss in seiner bisherigen Form zusammenzutragen und eine vorsichtige Ex-ante-Bewertung der aktuellen Reformen zu wagen (dieser Bericht basiert auf Caliendo/Hogenacker/Künn/Wießner 2011, IZA Discussion Paper).

Abbildung 1

So weit, so gut: Gelungene Integration

Erwerbsstatus der Frauen und Männer, die mit dem Gründungszuschuss gefördert wurden, 19 Monate nach der Gründung im 1. Quartal 2009 – Anteile in %



Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

Entstanden ist der Gründungszuschuss (§ 57 und § 58 SGB III) aus einer Fusion wesentlicher Elemente seiner beiden Vorgänger, dem Überbrückungsgeld (ÜG) und dem Existenzgründungszuschuss (ExGZ), besser bekannt als Ich-AG. Das neue Programm sollte die Förderung transparenter und effizienter machen sowie die Arbeitsverwaltung entlasten.

Bisher wurde der GZ als eine sogenannte Pflichtleistung für maximal 15 Monate gewährt und bestand aus zwei Förderphasen: In der ersten Phase erhielten die Gründer für neun Monate einen Zuschuss entsprechend der Höhe des Arbeitslosengeldes I (ALG I). Zusätzlich wurde ein Pauschalbetrag von 300 Euro pro Monat ausbezahlt. Daran anschließend konnte in einer optionalen zweiten Förderphase die Pauschale für weitere sechs Monate bewilligt werden. Anspruchsberechtigt waren arbeitslose Personen, die ALG I bezogen, wobei zum Gründungszeitpunkt noch ein Restanspruch von mindestens 90 Tagen bestehen musste.

Mit der Novellierung wurde das Programm zum 28. Dezember 2011 vollständig in eine Ermessensleistung umgewandelt.¹ Die Gesamtförderdauer von 15 Monaten bleibt erhalten. Allerdings ist nun die erste Förderphase auf sechs Monate verkürzt und die zweite entsprechend auf neun Monate verlängert worden. Der zum Gründungszeitpunkt vorhandene Restanspruch auf ALG I wurde von mindestens 90 auf 150 Tage erhöht.

Die Novellierung zielt insbesondere auf eine Ausgabenreduzierung ab. Gleichzeitig sollen potenzielle Mitnahmeeffekte der Gründungsförderung, die in der politischen Diskussion zuletzt immer wieder unterstellt wurden, verringert werden. Aus den Fördereintritten und dem Gesamtbudget ergeben sich für den

¹ Zur Einschätzung der Arbeitsvermittler in den Agenturen im Hinblick auf die Umwandlung in eine Ermessensleistung siehe Bernhard/Wolff (2011a).

Gründungszuschuss in den letzten Jahren Pro-Kopf-Ausgaben zwischen 11.000 und 13.000 Euro, was in etwa den früheren durchschnittlichen Fallkosten des ÜG entspricht. Dabei ist zu beachten, dass die individuelle Fördersumme um diesen Durchschnittsbetrag erheblich variieren kann. Zum Vergleich: Bei der Ich-AG mit pauschalen Fördersätzen konnte sich die Fördersumme pro Fall auf maximal 14.400 Euro summieren. Die aktuellen Änderungen beim GZ dürften mit großer Wahrscheinlichkeit eine Absenkung der durchschnittlichen Kosten pro Fall zur Folge haben.

■ Langer Leistungsbezug?

Eine Befürchtung, die schon bei der Einführung des GZ oft geäußert wurde und die auch die Reform des Instruments nicht ausräumt, resultiert aus der degressiven Transfer-Entzugsrate: Für die GZ-Förderung musste man bis Dezember 2011 mindestens 90 Tage ALG-I-Anspruch, danach sogar 150 Tage in einem Verhältnis von 1 : 1 „eintauschen“. Dies könnte gründungswillige Arbeitslose dazu verleiten, zunächst das ALG I so weit wie möglich auszuschöpfen und erst dann zu gründen, wenn sie nur noch die minimal nötigen Ansprüche (jetzt 150 Tage) abgeben müssen (Caliendo/Kritikos 2009).

Nach bisheriger Rechtslage konnte somit ein zwölfmonatiger Anspruch auf ALG I faktisch um sechs Monate verlängert werden: Der Leistungsempfänger bezog ALG I für neun Monate und anschließend den GZ für weitere neun Monate. Seit Inkrafttreten der Neuregelung sind 150 Tage Restanspruch auf ALG I abzutreten, sodass der Bezug von Transferleistungen nur noch für höchstens 13 Monate möglich ist. Auch wenn dies einen positiven Effekt auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung hat, stellt sich gleichwohl die Frage, inwieweit eine „erzwungene“ Vorverlegung des Gründungszeitpunktes möglicherweise die Vorbereitung eines Start-ups beeinträchtigt.

Ein Blick auf die Arbeitsmarkthistorik der Bundesagentur für Arbeit zeigt, dass die GZ-Geförderten vor der Gründung durchschnittlich 2,8 Monate arbeitslos waren. Damit treten sie signifikant früher in die geförderte Selbstständigkeit ein als die damaligen Ich-AG-Gründer (8,2 Monate) oder ÜG-Empfänger (6,8 Monate). Über 70 Prozent der GZ-Gründer starten sogar schon nach spätestens drei Monaten in die Selbstständigkeit (vgl. **Abbildung 2**). Daraus lässt sich schließen, dass die Geförderten ihren Anspruch auf ALG I anscheinend nicht ausreizen, dass also der

i Datenbasis

Datengrundlage der Untersuchung ist eine repräsentative Zufallsstichprobe von Personen, die sich im ersten Quartal 2009 mit dem Gründungszuschuss (GZ) aus der Arbeitslosigkeit selbstständig gemacht haben. Diese wurden Ende 2010 (also mindestens 19 Monate nach der Gründung) telefonisch interviewt. Die Stichprobe zum GZ hat einen Umfang von insgesamt 2.306 Förderfällen.

Diese Gründer werden in der vorliegenden Untersuchung mit Teilnehmern der Vorgängerprogramme verglichen. Für die ÜG- und ExGZ-Gründer wurde zur Evaluation der „Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ eine Stichprobe von geförderten Gründungen aus dem dritten Quartal 2003 gezogen; die jeweils 3.000 ÜG- bzw. ExGZ-Geförderten wurden in den Jahren 2005, 2006 und 2008 telefonisch befragt.

Gründungszeitpunkt nicht durch die benötigte Restanspruchsdauer von 90 Tagen determiniert wurde. Mit Blick auf dieses Ergebnis erscheint die Verlängerung der Restanspruchsdauer von 90 auf 150 Tage im Rahmen der gerade vollzogenen Instrumentenreform eher unproblematisch.

■ Immer die Gleichen?

Eine weitere Frage, die den Gründungszuschuss praktisch seit seiner Einführung begleitet, betrifft seine Teilnehmerstrukturen. Denn durch die Kopplung des Förderbetrags an das ALG I ist der GZ vor allem für Personen mit höheren Leistungsansprüchen interessant. Wer vor der Arbeitslosigkeit schlechter verdiente und deshalb weniger Arbeitslosengeld bekommt, ist folglich auch bei der Förderung schlechter gestellt (Winkel 2006). Neben Geringqualifizierten sind davon insbesondere vormals Teilzeitbeschäftigte, also zumeist Frauen, betroffen. Wie die große Zahl an Fördereintritten zeigt, stand diesen Personengruppen in der Vergangenheit mit dem ExGZ ein adäquates Instrument zur Verfügung. Nun stellt sich die Frage, ob sie auch mit dem GZ erreicht werden können. Auch bei der Evaluation der unterschiedlichen Förderprogramme können deren Wirkungen nur dann angemessen bewertet werden, wenn man die Strukturen der Teilnehmer berücksichtigt. Schon in der Vergangenheit waren deutliche Unterschiede zwischen ÜG- und ExGZ-Teilnehmern aufgefallen.

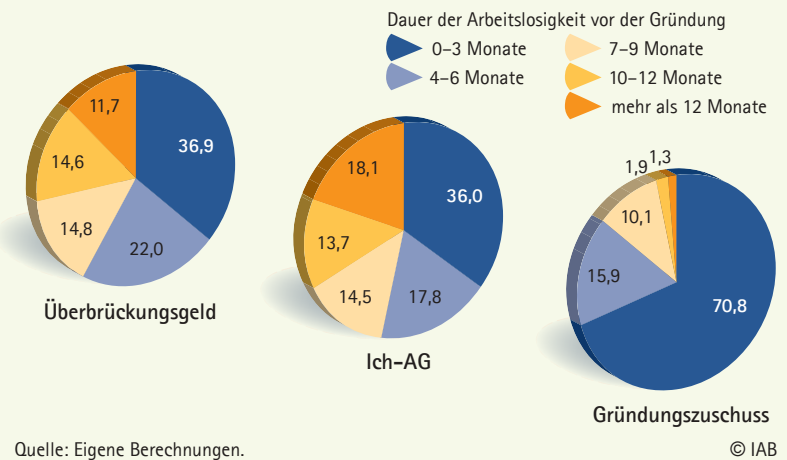
Der Blick auf die Altersstrukturen zeigt, dass die GZ-Gründer bei Förderbeginn mit etwa 40,5 Jahren im Durchschnitt zwei Jahre älter sind als die Teilnehmer der beiden Vorgängerprogramme. Insgesamt wird der GZ weniger von Jüngeren (unter 25 Jahre), dafür aber häufiger von Älteren (über 50 Jahre) in Anspruch genommen.

Der Frauenanteil liegt beim GZ mit 35 Prozent ziemlich genau in der Mitte zwischen den Frauenanteilen bei der Ich-AG (45 %) und bei dem ÜG (25 %). In Deutschland machen sich Frauen allgemein seltener selbstständig als Männer (Wagner 2007). Der KfW-Gründungsmonitor – eine jährliche Analyse von Struktur und Dynamik des Gründungsgeschehens in Deutschland – ermittelt beispielsweise im Jahr 2010 einen Frauenanteil von etwa 37 Prozent am gesamten Gründungsgeschehen in Deutschland (KfW 2011). Der Anteil der GZ-Gründerinnen liegt nur knapp unter diesem Wert, sodass es für eine generelle Benachteiligung von Frauen durch die Reform von 2006 keine Hinweise gibt.²

Abbildung 2

Mit dem Gründungszuschuss Geförderte beenden ihre Arbeitslosigkeit am schnellsten

Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Gründung im Vergleich der drei Förderprogramme, Anteile in Prozent



Hinsichtlich der regionalen Verteilung ist der Anteil der ostdeutschen GZ-Geförderten mit 23 Prozent gegenüber ÜG und ExGZ mit ungefähr 30 Prozent zurückgegangen. Die Gründe hierfür liegen vermutlich weniger in den Förderkonditionen, sondern eher in der vergleichsweise günstigeren Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre im Osten Deutschlands. Sie führte dazu, dass Arbeitslose leichter in abhängige Beschäftigung wechseln konnten.

Unterschiede bestehen auch bei der Qualifikation der Programmteilnehmer. Während in der Vergangenheit vor allem die Ich-AG auch geringer qualifizierte Gründer ansprach, ist dies beim GZ deutlich seltener der Fall. Hier zeigen sich klare Parallelen zu den früheren ÜG-Geförderten.³

■ Wie läuft's am Markt?

Für die Einschätzung des Fördererfolges ist der individuelle Verbleib der Geförderten eine zentrale Größe. Tabelle 1 (Seite 4) zeigt zunächst, dass 19 Monate nach der Gründung noch immer 75 bis 84 Prozent der vormaligen GZ-Geförderten selbstständig tätig sind. Für die Bewertung der Förderung als arbeitsmarktpolitische Intervention ist aber die generelle Integration in den Arbeitsmarkt interessant, also auch die sozialversicherungspflichtige Beschäfti-

² Allerdings liegt der Frauenanteil beim GZ deutlich unter dem Frauenanteil im Arbeitslosenbestand im Rechtskreis SGB III (46,8 % im Dezember 2011; BA 2011).

³ Zu den Teilnehmerstrukturen siehe Caliendo et al. (2011) sowie Bernhard/Wolff (2011a).

gung. Die Summe aus den Anteilen von Selbstständigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ergibt die Integrationsquote (vgl. Tabelle 1). 19 Monate nach der Gründung sind insgesamt 87 bis 94 Prozent der vormals Geförderten in den Arbeitsmarkt integriert.

Trotz dieser beachtlichen Zahlen kann noch nicht von einem „Fördererfolg“ im engeren Sinne gesprochen werden. Erst die Gegenüberstellung mit vergleichbaren arbeitslosen Nicht-Teilnehmern gibt Aufschluss darüber, ob und inwiefern die Gründungs-

förderung gegen Arbeitslosigkeit besser wirkt als andere Maßnahmen. Dies wird Gegenstand künftiger Analysen sein. Bis solche Auswertungen vorliegen, können die Zahlen für ÜG- und ExGZ-Teilnehmer, die in einer früheren Untersuchung zu einem ähnlichen Beobachtungszeitpunkt (16 Monate nach der Gründung) ermittelt wurden, zumindest als Benchmark dienen (vgl. Tabelle 1). Allerdings sind hier gewisse Vorbehalte zu beachten: So war zum jeweiligen Befragungszeitpunkt beim GZ (maximal 15 Monate Förderdauer) und ebenso beim ÜG (sechs Monate Förderdauer) die individuelle Förderung schon ausgelaufen, während sich die Ich-AG-Gründer zum Teil noch in der Förderphase (insgesamt bis zu drei Jahre) befanden. Darüber hinaus bestehen teils erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Teilnehmerstrukturen sowie der konjunkturellen Rahmenbedingungen zu den jeweiligen Eintrittszeitpunkten. Dies wird in der vorliegenden Auswertung nicht berücksichtigt, sodass programmspezifische Unterschiede keine kausale Aussagekraft besitzen. Nach diesen rein deskriptiven Ergebnissen schneidet der GZ im Hinblick auf den Verbleib in Selbstständigkeit größtenteils besser ab als seine beiden Vorgänger und erzielt durchweg höhere Integrationsquoten.

■ Zum Leben genug?

Der Verbleib in Selbstständigkeit oder die Arbeitsmarktintegration allein sagen noch nichts aus über die wirtschaftliche Situation der ehemals geförderten Existenzgründer. Es stellt sich vor allem die Frage, ob die selbstständige Tätigkeit ein existenzsicherndes Einkommen generiert. Tabelle 2 gibt zunächst einen Überblick über die Netto-Einkommen der Selbstständigen, abhängig von der jeweiligen Arbeitszeit. Inwieweit diese Einkünfte für den Lebensunterhalt ausreichen, hängt auch vom Haushaltskontext ab. Daher bietet Tabelle 2 zusätzlich Informationen zum bedarfsgewichteten Äquivalenz-Einkommen und der daraus errechneten Armutsrisikoquote, d. h. dem Anteil der Gründer mit einem Äquivalenz-Einkommen unterhalb der allgemeinen Armutsgrenze von derzeit 925 Euro/Monat (vgl. Infokasten).

Bei den individuellen Netto-Einkommen zeigen sich die bereits von den Vorgängerprogrammen bekannten regions- und geschlechtsspezifischen Muster: Männer sind häufiger in Vollzeit tätig und erwirtschaften durchschnittlich höhere Einkommen als Frauen; im Osten sind die Durchschnittseinkommen durchweg niedriger als im Westen. Speziell

Tabelle 1

Erwerbsstatus der geförderten Existenzgründer zum Interviewzeitpunkt in Prozent

	West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Gründungszuschuss (19 Monate nach Eintritt)¹⁾				
Selbstständig	79,6	74,8	84,1	84,0
Sozialversicherungspfl. beschäftigt	12,0	12,2	9,4	6,7
Integrationsquote ²⁾	91,6	87,0	93,5	90,7
Arbeitslos oder arbeitsuchend	4,9	6,5	2,8	5,7
Überbrückungsgeld (16 Monate nach Eintritt)³⁾				
Selbstständig	71,5	66,2	74,2	68,5
Sozialversicherungspfl. beschäftigt	11,6	13,7	8,2	7,9
Integrationsquote ²⁾	83,1	79,9	82,4	76,4
Arbeitslos oder arbeitsuchend	13,8	14,1	15,3	15,8
Existenzgründungszuschuss (16 Monate nach Eintritt)³⁾				
Selbstständig	74,7	78,6	80,6	79,0
Sozialversicherungspfl. beschäftigt	7,3	5,4	3,1	4,1
Integrationsquote ²⁾	82,0	84,0	83,7	83,1
Arbeitslos oder arbeitsuchend	14,6	8,3	13,9	11,0

¹⁾ Befragung im November/Dezember 2010.

²⁾ Summe aus Anteil in Selbstständigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

³⁾ Befragung im Januar/Februar 2005.

Quelle: Eigene Berechnungen.

i Äquivalenz-Einkommen und Armutsgrenzwert

Das Äquivalenz-Einkommen berücksichtigt Unterschiede in den Bedarfen von Erwachsenen und Kindern sowie Ersparnisse aufgrund der Haushaltsgröße. Entsprechend der neuen OECD-Skala erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, während Kinder unter 15 Jahren mit einem Gewicht von 0,3 in die Berechnung einfließen. Allen weiteren Haushaltsmitgliedern wird das Gewicht 0,5 zugeordnet. Das Äquivalenz-Einkommen ergibt sich mittels Division des Haushaltseinkommens durch die aufaddierten Gewichte der Haushaltsmitglieder.

Der Armutsgrenzwert liegt aktuell bei 60 Prozent des Medians des nationalen bedarfsgewichteten Netto-Äquivalenz-Einkommens. Die Armutsrisikoquote ist der Anteil an Personen mit einem Netto-Äquivalenz-Einkommen unterhalb der Armutsgrenze. Für das Kalenderjahr 2008 berichten Grabka/Frick (2010) auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für Deutschland einen monatlichen Armutsgrenzwert von 925 Euro sowie eine Armutsrisikoquote von 14 Prozent.

in Westdeutschland haben die Gründerinnen eine deutliche Tendenz zu kürzeren Arbeitszeiten (Caliendo et al. 2009). Die Vollzeit-Einkommen reichen von durchschnittlich 1.613 Euro (ostdeutsche Frauen) bis zu 2.612 Euro (westdeutsche Männer) im Monat.

Ein Einkommensvergleich zwischen Selbstständigen und abhängig Beschäftigten ist nur eingeschränkt möglich, gestattet aber zumindest eine Tendenzaussage. Das Statistische Bundesamt (2010a) beziffert die monatlichen Brutto-Einkommen für Fachkräfte im Dienstleistungssektor im Jahr 2010 auf 2.817 Euro für Männer und 2.486 Euro für Frauen. Bei einer unterstellten Abgabenquote von 29 Prozent ergeben sich daraus durchschnittliche Netto-Einkommen von 1.994 bzw. 1.760 Euro. Damit fallen die ermittelten Vollzeit-Netto-Einkommen bei den männlichen GZ-Geförderten im Durchschnitt höher aus und bei weiblichen Teilnehmern weichen sie nur unwesentlich ab (vgl. Tabelle 2).⁴

Berücksichtigt man zusätzlich den Haushaltskontext, so zeigt das Äquivalenz-Einkommen im Gegensatz zu den individuellen Einkommen kaum geschlechtsspezifische Unterschiede. Die Arbeitszeitentscheidung von Frauen scheint also stärker vom Haushaltskontext abzuhängen (Caliendo et al. 2009; Noll/Wießner 2011). Das Netto-Äquivalenz-Einkommen der ehemals geförderten Selbstständigen liegt im Durchschnitt deutlich über dem allgemeinen Armutsgrenzwert von 925 Euro/Monat. Allerdings haben etwa 12,5 Prozent der westdeutschen Geförderten und 14,5 Prozent der ostdeutschen ein Netto-Äquivalenz-Einkommen von weniger als 925 Euro/Monat zur Verfügung (vgl. Tabelle 2). Sie liegen damit im Westen leicht unter der allgemeinen Armutsrisikoquote von 14 Prozent und im Osten leicht darüber. Für das Gros der Geförderten können die erzielten Einkommen 19 Monate nach der Gründung jedoch als existenzsichernd angesehen werden.

■ Soziale Absicherung bedacht?

Neben dem individuellen Verbleib und der Sicherung des Lebensunterhaltes ist die soziale Absicherung der Jungunternehmer ein weiterer Aspekt erfolgreicher Selbstständigkeit. Zunächst fällt auf, dass fast alle ehemals Geförderten über einen Krankenversicherungsschutz verfügen (vgl. Tabelle 3). Problematischer hingegen sieht die Situation bei der

⁴ Beim Vergleich von Durchschnittsbeträgen ist zu beachten, dass die Einkommen der Geförderten je nach Wirtschaftszweig und Qualifikation teils erheblich schwanken.

Altersvorsorge aus, denn – anders als in der Vergangenheit für die Ich-AG – schreibt der Gesetzgeber für den GZ keine Rentenversicherung vor. In der Befragung gaben 13 bis 16 Prozent der Geförderten an, gegenwärtig über keinerlei Altersvorsorge zu verfügen. Auch wenn für eine Bewertung dieses Anteils vergleichbare Informationen zur Altersvorsorge von Selbstständigen insgesamt fehlen und der Untersuchung darüber hinaus auch keinerlei Informationen zur Höhe der Altersvorsorge vorliegen, deutet dies doch darauf hin, dass zumindest für einen Teil der Gründer ein Risiko von Altersarmut besteht. Daraus ergibt sich die Empfehlung, bereits in der Konzeptionsphase eines Start-ups die Kosten für eine aus-

Tabelle 2

Einkommenssituation der Selbstständigen, die vormals mit dem Gründungszuschuss gefördert wurden

19 Monate nach der Gründung

	West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Individuelle Einkommen aus Selbstständigkeit¹⁾				
Selbstständige in Vollzeit (35 oder mehr Std./Woche, in %)	90,7	67,2	89,9	79,8
Netto-Einkommen (Euro/Monat, Mittelwert)	2.612	1.700	2.136	1.613
Selbstständige in Teilzeit (15 bis 34 Std./Woche, in %)	8,6	27,6	9,7	17,8
Netto-Einkommen (Euro/Monat, Mittelwert)	1.421	951	1.329	740
Berücksichtigung des Haushaltskontexts²⁾				
Netto-Äquivalenz-Einkommen (Euro/Monat, Mittelwert)	2.105	1.994	1.815	1.944
Armutsrisikoquote (in %)	12,5	12,4	14,8	14,1

¹⁾ Selbstständige Personen mit einer Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden/Woche wurden aufgrund zu geringer Fallzahlen bei der Berechnung der individuellen Einkommen nicht berücksichtigt.

²⁾ Zur Berechnung des Äquivalenz-Einkommens sowie der Armutsrisikoquote siehe Infokasten.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 3

Soziale Absicherung der Selbstständigen, die vormals mit dem Gründungszuschuss gefördert wurden

19 Monate nach der Gründung, Anteile in Prozent

	West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Soziale Absicherung				
Krankenversicherungsschutz	99,6	99,8	99,3	100,0
Altersvorsorge	84,4	84,4	87,0	85,3
Bedeutung des Transfersystems der BA				
Freiwillig weiterversichert in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung	49,6	53,9	57,1	58,5
„Aufstocker“ – während der Förderung	3,0	1,9	3,7	3,1
– nach der Förderung	1,5	1,6	2,8	6,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB



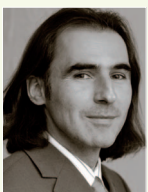
Prof. Dr. Marco Caliendo ist Professor für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Potsdam und Programmdirektor für den Bereich Evaluation am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.
caliendo@uni-potsdam.de



Jens Hogenacker ist Resident Research Affiliate am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.
hogenacker@iza.org



Steffen Künn ist Resident Research Affiliate am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.
kuenn@iza.org



Dr. Frank Wiessner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ im IAB.
frank.wiessner@iab.de

reichende Altersvorsorge in die Kalkulationen mit einzubeziehen.

Von der Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung macht gegenwärtig nur gut die Hälfte der Geförderten Gebrauch. Gemäß § 28a SGB III können sich Selbstständige ab einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden/Woche freiwillig in der Arbeitslosenversicherung weiterversichern, sofern sie in den letzten 24 Monaten mindestens 12 Monate versicherungspflichtig beschäftigt waren.⁵ Bei GZ-Geförderten soll diese Versicherungsoption dazu beitragen, Hemmnisse bei der Gründungsentscheidung zu mindern, die sich aufgrund der degressiv ausgestalteten Transfer-Entzugsrate ergeben (Bernhard/Wolff 2011a). So kann ein vollständiger Abbau des Leistungsanspruchs auf ALG I während der Selbstständigkeit verhindert werden.

Sogenannte „Aufstocker“, die als Selbstständige während oder nach der GZ-Förderung zusätzlich Leistungen der Grundsicherung erhalten, sind unter den Gründern eher selten zu finden. Lediglich 2 bis 4 Prozent der Teilnehmer geben an, während der Förderung zusätzlich Arbeitslosengeld II bezogen zu haben. Dies kann beispielsweise dann eintreten, wenn schon die Höhe des ALG I nicht existenzsichernd war. Nach Beendigung der Förderung erhalten 6 Prozent der ostdeutschen Gründerinnen aufstockende SGB-II-Leistungen. Bei allen anderen liegt der Anteil bei 2 bis 3 Prozent. Aus der Förderperspektive ist dieser Sachverhalt grundsätzlich unerwünscht. Denn für die Bescheinigung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens – und damit letzten Endes auch für die Bewilligung der Förderung – ist es ausschlaggebend, dass Gründer aus der selbstständigen Tätigkeit ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Die weiteren Entwicklungen müssen deshalb sorgfältig beobachtet werden.

■ Noch soloselbstständig oder schon Arbeitgeber?

Mit der Förderung von Existenzgründungen ist untrennbar das Argument der „doppelten Dividende“ verbunden: Der Gründer beendet nicht nur seine Arbeitslosigkeit, sondern kann darüber hinaus zusätzliche Beschäftigung schaffen. Gut 19 Monate nach der Gründung beschäftigt mehr als jeder Dritte der noch selbstständigen Männer mindestens einen Mit-

arbeiter, bei den Frauen ist immerhin gut jede Vierte inzwischen Arbeitgeberin. Werden GZ-Gründer Arbeitgeber, so beschäftigen sie im Durchschnitt 2,7 bis 4,1 Mitarbeiter, das entspricht etwa 1,6 bis 2,8 neuen Vollzeitstellen (vgl. **Abbildung 3**). Zum Vergleich: In der Vergangenheit lag der Anteil an ÜG-Gründern mit mindestens einem Mitarbeiter etwa 16 Monate nach der Gründung bei durchschnittlich 29 Prozent (ÜG-Gründerinnen: 22 %). Die Ich-AG-Gründer waren bei der Einstellung von Mitarbeitern deutlich zurückhaltender: Zum gleichen Zeitpunkt verfügten lediglich 8 Prozent der Geförderten über mindestens einen Mitarbeiter. Die durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten belief sich auf ungefähr 2,6 bis 3,5 beim ÜG und 1,8 bis 2,4 bei ExGZ-Gründern (Caliendo et al. 2010).

Wenngleich auch hier keine kausale Interpretation möglich ist, so deuten doch die deskriptiven Ergebnisse bereits jetzt gegenüber den beiden Vorgängerprogrammen auf stärkere Beschäftigungsimpulse hin. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Beschäftigtenstruktur langfristig entwickelt und inwiefern kausale Untersuchungen die deskriptiven Ergebnisse bestätigen können.

■ Mitnahme – ein Problem?

Im Vorfeld der aktuellen Gesetzesreform waren vor allem potenzielle Mitnahmeeffekte beim Gründungszuschuss diskutiert worden (z. B. Koch et al. 2011). Grundsätzlich ist dann von einer Mitnahme der Förderung die Rede, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind (Caliendo/Kritikos 2009):

- Der Arbeitslose hätte die Gründung auch ohne eine Förderung in gleichem Umfang und zum gleichen Zeitpunkt realisiert.
- Die Förderung hätte keinen Einfluss auf die Erfolgchancen der Gründung gehabt.

Gerade der zweite Punkt ist aufgrund von Datenrestriktionen oft schwer zu evaluieren und wird bei der Beurteilung von Mitnahmeeffekten bei der Gründungsförderung häufig außer Acht gelassen. Die vorliegende Datenbasis ermöglicht es nun erstmals, diese zwei Dimensionen für GZ-Empfänger gegenüberzustellen und liefert somit einen wesentlichen Beitrag zur Versachlichung der Debatte um Mitnahmeeffekte.

Die erste Bedingung – ob die Gründung auch ohne den Zuschuss erfolgt wäre – wurde in der vorliegenden Untersuchung mit zwei Fragen operationalisiert. Die ehemaligen GZ-Empfänger wur-

⁵ Seit Oktober 2010 können sich auch Selbstständige versichern, deren wöchentliche Mindeststundenzahl gelegentlich schwankt.

den zum einen gefragt, ob sie sich auch ohne die Förderung selbstständig gemacht hätten und zum anderen, ob die Arbeitslosigkeitsmeldung mit der Absicht erfolgte, den GZ zu erhalten. Die erste Frage folgt zunächst einer eher breiten Definition potenzieller Mitnahme, die zweite engt den Fokus ein. Nach eigener Aussage hätten sich 47 Prozent der Geförderten auch ohne die Förderung selbstständig gemacht; 21,5 Prozent gaben an, sie hätten sich mit der Absicht arbeitslos gemeldet, den GZ zu erhalten (vgl. Tabelle 4, Spalte „Gesamt“). Es sei ausdrücklich betont, dass es sich hierbei um Selbstauskünfte 19 Monate nach der Gründung handelt. Sehr wahrscheinlich hängt diese subjektiv-retrospektive Einschätzung wesentlich davon ab, wie die kritische Startphase der Gründung überstanden wurde. Es ist nicht auszuschließen, dass ein erfolgreicher Gründungsverlauf die ehemals Geförderten zu der Aussage verleitet, dass eine Gründung auch ohne den GZ erfolgt wäre. Obwohl die Bejahung dieser Fragen allein noch keine Mitnahme nachweist und überdies die zweite, sehr wesentliche Dimension der Mitnahme noch fehlt, werden diese Anteile in der politischen Diskussion oft voreilig als Mitnahmeeffekte interpretiert (z. B. Handelsblatt 2011).

Zur differenzierteren Betrachtung wird deshalb den beiden Fragen zur Gründungsentscheidung eine weitere Frage zur Bedeutung der Förderung für das Überleben im ersten halben Jahr der Selbstständigkeit gegenübergestellt. Interessanterweise bewerten hier viele Gründer, die sich nach eigener Aussage auch ohne den Zuschuss selbstständig gemacht hätten, die Förderung in den ersten sechs Monaten ihrer Selbstständigkeit als essenziell. Die Gruppe der potenziellen Mitnehmer reduziert sich damit von 47 Prozent – ausgehend von der breiten Definition – auf nur noch 19 Prozent, laut deren Selbsteinschätzung die Förderung keinerlei Bedeutung für das Überleben der ersten sechs Monate hatte. Die restlichen Befragten mit potenziellen Mitnahmeeffekten messen der Förderung zumindest eine Teilbedeutung zu. Im Hinblick auf die engere Definition von Mitnahme (Arbeitslosmeldung, um den GZ zu erhalten) ist eine ähnliche Tendenz erkennbar. Hier reduzieren sich die potenziellen Mitnahmeeffekte von 21,5 auf 7,1 Prozent der Fälle.

Zwar können diese deskriptiven Befunde nicht abschließend klären, welchen Umfang die Mitnahme tatsächlich hat, doch sie weisen darauf hin, dass solche Effekte womöglich eine deutlich geringere Rolle spielen, als bisher angenommen. Fest steht: Zur defi-

nitiven Beurteilung der Mitnahme sind noch weitere Evidenzen erforderlich, die erst künftige Vergleiche mit einer geeigneten Kontrollgruppe ungeförderter Gründungen liefern werden.

■ Zwischenbilanz: Soweit, so gut

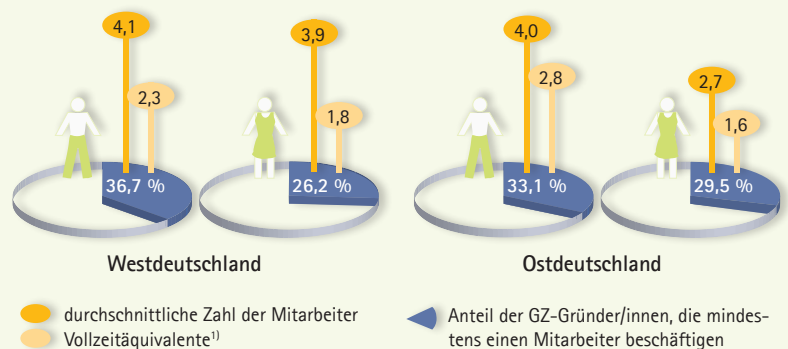
Für eine abschließende Bewertung des GZ ist es noch zu früh, denn hierzu müssen die Netto-Effekte durch einen Kontrollgruppenvergleich ermittelt werden. Erst dann kann die Frage fundiert beantwortet werden, was aus den Teilnehmern ohne die Förderung geworden wäre und erst dann wissen wir, ob und inwiefern die Gründungsförderung Arbeitslosigkeit effektiver bekämpft als andere Interventionen.

Die bisher vorliegenden Befunde zu den Brutto-Effekten der Förderung deuten allerdings schon da-

Abbildung 3

Geförderte Gründer schaffen zusätzliche Arbeitsplätze

Anteil der „Arbeitgeber“ an den Selbstständigen, die mit dem Gründungszuschuss gefördert wurden (in %) und Zahl ihrer Mitarbeiter 19 Monate nach der Gründung



¹⁾ Zur Berechnung der Vollzeitäquivalente wurden „Sozialversicherungspflichtige Teilzeitkräfte“ mit 0,5, „Freie Mitarbeiter“, „Aushilfen“ und „Minijobs“ mit jeweils 0,25 gewichtet.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 4

Potenzielle Mitnahmeeffekte beim Gründungszuschuss

19 Monate nach der Gründung, Anteile der Befragten in Prozent

	Gesamt	Ohne den GZ hätte ich das erste halbe Jahr meiner Selbstständigkeit nicht überstanden! ¹⁾		
		Nein	Eventuell	Ja
Hätten Sie sich auch ohne den GZ selbstständig gemacht?¹⁾				
Nein	44,8	5,1	2,8	36,9
Eventuell	8,2	1,4	0,7	6,1
Ja	47,0	19,0	4,0	24,0
Haben Sie sich arbeitslos gemeldet, um den GZ zu erhalten?				
Nein	78,5	18,3	5,3	54,9
Ja	21,5	7,1	2,1	12,3

¹⁾ Die Antwortkategorien beruhen auf der Skalierung 1 „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 „trifft voll zu“. Hier wurden die Werte 1-3 zu „Nein“, 4 zu „Eventuell“ und 5-7 zu „Ja“ aggregiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB



IAB-Infoplattform

Mehr zu Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit finden Sie im Internet unter <http://www.iab.de/info/plattform/existenzgruendung>.

Die IAB-Infoplattform enthält Literaturhinweise und Volltexte, die sich mit der Struktur dieser Gründungen und deren Beschäftigungswirkung befassen.

rauf hin, dass der GZ keineswegs alles anders und wohl auch kaum etwas schlechter macht als seine beiden Vorgänger. Die Teilnehmer sind älter, besser qualifiziert und weisen insgesamt mehr Ähnlichkeiten mit den ehemaligen ÜG-Empfängern auf als mit den Ich-AG-Gründern. Das Teilnehmerspektrum ist etwas enger als früher; aber für Frauen, die in der Vergangenheit bevorzugt die Ich-AG-Förderung wählten, ist der GZ immer noch hinreichend attraktiv.

In ihrer Selbstständigkeit erreichen die GZ-Gründer sogar noch höhere Überlebensraten als die früheren ÜG- und ExGZ-Gründer. Auch erzielt der Großteil von ihnen mittlerweile ein existenzsicheres Einkommen. Verbesserungsbedarfe gibt es bei der sozialen Absicherung der Selbstständigen. Zwar verfügen inzwischen fast alle über einen Krankenversicherungsschutz, doch bestehen noch Lücken in der Altersvorsorge, sodass Altersarmut eine mögliche Bedrohung darstellt. Mit der Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung sind die Arbeitsagenturen und die fachkundigen Stellen bei der Begutachtung des Unternehmenskonzeptes gefordert, der sozialen Absicherung der Gründer besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Eine stärkere Ausschöpfung des Anspruchs auf Transferleistungen – indem das ALG I so lange wie möglich bezogen wird – zeichnet sich indes nicht ab. Die aktuelle Verlängerung der erforderlichen Restanspruchsdauer auf ALG I von 90 auf 150 Tage erscheint zumindest im Hinblick hierauf als relativ unproblematisch.

Auch die in der jüngeren Vergangenheit diskutierten Mitnahmeeffekte relativieren sich bei näherer Betrachtung. Bei der künftigen Bewilligung der Förderung sollte das Ermessen deshalb mit Augenmaß ausgeübt werden. Eine restriktive Fördervergabe könnte die bislang positive Zwischenbilanz deutlich verändern.

Literatur

- Bernhard, S.; Wolff, J. (2011a): Die Praxis des Gründungszuschusses. Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III. *IAB-Forschungsbericht Nr. 3*, Nürnberg.
- Bernhard, S.; Wolff, J. (2011b): Der Gründungszuschuss aus Sicht der Praxis. *IAB-Kurzbericht Nr. 22*, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2011): Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik. Arbeitslose nach Rechtskreisen. Deutschland nach Ländern Dezember 2011, Nürnberg.
- Caliendo, M.; Hogenacker, J.; Künn, S.; Wießner, F. (2011): Alte Idee, neues Programm: Der Gründungszuschuss als Nachfolger von Überbrückungsgeld und Ich-AG. IZA Discussion Paper 6035, Bonn und *IAB-Discussion Paper 24*.
- Caliendo, M.; Kritikos, A. (2009): Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose – Chancen und Risiken, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10 (2), 189–213.
- Caliendo, M.; Künn, S.; Wießner, F. (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 42 (4), 269–291.
- Caliendo, M.; Künn, S.; Wießner, F. (2009): Ich-AG und Überbrückungsgeld. Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende. *IAB-Kurzbericht Nr. 3*, Nürnberg.
- Fritsch, M. (2008): Die Arbeitsplatzeffekte von Gründungen – Ein Überblick über den Stand der Forschung, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 41 (1), 55–69.
- Grabka, M.; Frick, J. (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. Wochenbericht des DIW Nr. 7, Berlin.
- Handelsblatt (2011): Von der Leyen verteidigt Einschränkungen. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/von-der-leyen-verteidigteinschraenkungen/4003070.html> vom 30.03.2011.
- KfW (2011): KfW-Gründungsmonitor 2011 – Dynamisches Gründungsgeschehen im Konjunkturaufschwung.
- Koch, S.; Spies, C.; Stephan, G.; Wolff, J. (2011): Kurz vor der Reform: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. *IAB-Kurzbericht Nr. 11*, Nürnberg.
- Noll, S.; Wießner, F. (2011): Sweet and bitter – Why female entrepreneurs often have high survival rates but low incomes, in: *Sozialer Fortschritt*, (60) 8, 180–187.
- Statistisches Bundesamt (2010a): Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste. Fachserie 16, Reihe 2.3.
- Statistisches Bundesamt (2010b): Verdienste und Arbeitskosten. Nettoverdienste, Modellrechnung. Fachserie 16, Reihe 2.5.
- Wagner, J. (2007): What a difference a Y makes – Female and male nascent entrepreneurs in Germany.
- Winkel, R. (2006): Der neue Gründungszuschuss. Ein Vergleich mit den bisherigen Leistungen für arbeitslose Existenzgründer, Soziale Sicherheit 8–9, 284–289.