

# Gründungszuschuss: Ein erfolgreiches Instrument steht zur Disposition

Von Alexander Kritikos

Der Gründungszuschuss ist eines der erfolgreichsten Instrumente der Bundesagentur für Arbeit. Er unterstützt auf effektive Weise Gründer aus Arbeitslosigkeit auf ihrem Weg in die Selbständigkeit. Weil zu viel Mitnahme und zu wenige nachhaltige Gründungen befürchtet werden, soll nun zur Effizienzerhöhung der Rechtsanspruch auf diesen Zuschuss in eine Ermessensleistung umgewandelt, das Budget um 74 Prozent gekürzt und die Laufzeit des Zuschusses von neun auf sechs Monate reduziert werden. Mehrere Untersuchungen zeigen jedoch, dass weder Mitnahmeeffekte noch Kümmerexistenzen im verlaublichen Umfang auftreten. Kommt die Reform wie geplant, werden viele förderwürdige Gründer keinen Zuschuss mehr erhalten. Bleiben diese in der Folge länger arbeitslos oder gründen sie unter Nutzung von Arbeitslosengeld I, dürfte die Budgetkürzung im Gründungszuschuss zu keinen echten Einsparungen für die Bundesagentur für Arbeit führen. Daher ist von den Reformelementen Budgetkürzung und Ermessensleistung abzuraten. Neben der effizienzerhöhenden Laufzeitverkürzung sollte stattdessen eher die Businessplanüberprüfung weiter entwickelt werden.

Der Gründungszuschuss (GZ) wurde im Sommer 2006 eingeführt. Danach erhalten Menschen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben und sich selbständig machen wollen, für die ersten neun Monate ihrer Selbständigkeit einen Zuschuss in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes.<sup>1</sup> Der Zuschuss kann *nicht* von jedem Arbeitslosen verlangt werden. Er wird nur gewährt, wenn eine „fachkundige Stelle“ die Tragfähigkeit der geplanten Unternehmung auf Basis des erstellten Businessplans bestätigt. Darüber hinaus müssen die zu fördernden Personen noch Ansprüche auf Arbeitslosengeld I von mindestens drei Monaten nachweisen. Bei Erfüllung aller Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch auf diese Förderung. Das zuvor gültige Überbrückungsgeld (ÜG) wurde nach ähnlichem Prinzip vergeben, allerdings nur bei einer Laufzeit von sechs statt von neun Monaten. Dafür mussten keine Restansprüche auf Arbeitslosengeld vorgehalten werden.<sup>2</sup>

Kurzfristiges Ziel des Gründungszuschusses ist es, diesen Gründern den Lebensunterhalt in der Startphase ihrer beruflichen Selbständigkeit zu sichern, wenn deren Erwerbseinkommen aus selbständiger Tätigkeit erfahrungsgemäß noch niedrig ist. Langfristig sollen die Geförderten unter Erwirtschaftung eines möglichst existenzsichernden Einkommens im ersten Arbeitsmarkt integriert werden. In den letzten zehn Jahren wurden laut BA-Statistik jedes Jahr mehr als 100 000 Menschen mit dem Überbrückungsgeld oder dem Gründungszuschuss gefördert, im Jahr 2008 findet sich der niedrigste Wert mit 119 000 Förderfällen im Gründungszuschuss,

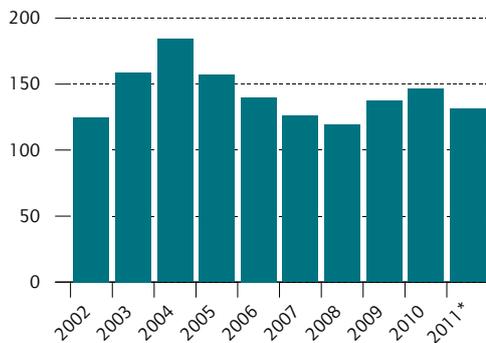
<sup>1</sup> Nach Ablauf der neun Monate können Gründerinnen und Gründer für weitere sechs Monate eine Förderung über pauschal 300 Euro pro Monat beantragen.

<sup>2</sup> Weitere Details siehe Caliendo, M., Kritikos, A. (2009): Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose – Chancen und Risiken. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10 (2), 189–213.

Abbildung

### Anzahl der mit Überbrückungsgeld oder mit Gründungszuschuss geförderten Gründungen

In Tausend



\* Geschätzt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

© DIW Berlin 2011

In den letzten zehn Jahren wurden laut Bundesagentur für Arbeit durchschnittlich 140 000 Menschen jährlich mit dem Überbrückungsgeld oder dem Gründungszuschuss gefördert.

im Jahr 2004 der höchste Wert mit 184 000 Förderungen im Überbrückungsgeld (Abbildung).<sup>3</sup>

### Reform sieht Budgetkürzung, Abschaffung des Rechtsanspruchs und Verkürzung der Laufzeiten vor

Seit dem Frühjahr dieses Jahres plant das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) unter dem Titel „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ eine Reform des Gründungszuschusses, um diesen effizienter zu gestalten.

Begründet wird der Reformvorschlag, der bereits vom Bundestag verabschiedet, nun aber vom Bundesrat abgelehnt wurde, mit *Mitnahmeeffekten*, wonach 60 bis 75 Prozent aller Geförderten auch ohne staatliche Förderung in die Selbständigkeit gegangen wären.<sup>4</sup> Außerdem gäbe es zu viele Gründungen, die *nicht nachhaltig*

seien, und zu viele *Kümmerexistenzen*, also Solo-Selbständige, „die nur knapp über die Runden kommen, nicht sozial versichert sind und eine schwierige Prognose für die Rente haben“.<sup>5</sup>

Auf Basis dieser Ausführungen soll das Instrument drastisch beschnitten werden. Neben der Verkürzung der Bezugsdauer von neun auf sechs Monate soll der Rechtsanspruch auf dieses Instrument abgeschafft und das Budget für den Gründungszuschuss in zwei Schritten von derzeit 1,8 Milliarden Euro auf 470 Millionen Euro – mithin also um 74 Prozent – gekürzt werden.

### Stellungnahme zur Kritik

Auf Basis der Erkenntnisse zum Gründungszuschuss (GZ), zu dem eine erste Studie vorliegt,<sup>6</sup> und zu seinem Vorgängerinstrument, dem Überbrückungsgeld (ÜG), das in einer Vielzahl von Studien über eine Laufzeit von rund fünf Jahren analysiert wurde,<sup>7</sup> bezieht dieser Bericht unmittelbar Stellung zu den wichtigsten Kritikpunkten (Tabelle). Die Bewertung der beiden Instrumente ist positiv, wie nachfolgende Diskussion zeigt.

### Einkommen der Geförderten: Es gibt kaum Kümmerexistenzen

Das Maß „Einkommen der Geförderten“ liefert Informationen zum Einkommen der mittlerweile Selbständigen im Vergleich zu alternativen Einkünften. Häufig wird als Argument gegen diese Form der Gründungsförderung vorgebracht, dass viele Gründungen aus Arbeitslosigkeit zwar überleben, es sich aber um Kümmerexistenzen handele.<sup>8</sup> Alle systematischen Berechnungen zu den Einkünften der mit dem Überbrückungsgeld oder dem Gründungszuschuss geförderten Selbständigen sprechen jedoch eine andere Sprache: So verdienen über die Hälfte der Selbständigen zweieinhalb Jahre nach Beginn der Selbständigkeit mehr als zuvor in abhängiger Beschäftigung.<sup>9</sup> Auch bei einer Gegenüberstellung zu vergleichbaren Nichtteilnehmern (Arbeitslosen, die nicht mit dem ÜG gefördert wurden) zeigt sich, dass zweieinhalb Jahre nach Förderung mit dem ÜG die Selbständigen zwischen 650 und 900 Euro mehr ver-

<sup>3</sup> In dieser Zeit gab und gibt es weitere Instrumente zur Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit, nämlich den Existenzgründungszuschuss (bekannt als Ich-AG) zwischen 2003 und 2006, sowie das Einstiegsgeld seit 2007 für Gründer aus Arbeitslosengeld II. Auf diese Förderinstrumente wird hier nicht weiter eingegangen.

<sup>4</sup> Siehe etwa Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. Berlin, Nürnberg oder Heyer, G., Koch, S., Stephan, G., Wolff, J. (2011): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. IAB-Discussion Paper 17/2011. Nürnberg.

<sup>5</sup> Handelsblatt (2011): Von der Leyen verteidigt Einschränkungen vom 30.03.2011.

<sup>6</sup> Siehe 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 Nr. 6035. Bonn.

<sup>7</sup> Für einen Überblick siehe Caliendo, Kritik (2009), a. a. O.

<sup>8</sup> Siehe zuletzt „Nicht immer Schokolade“, Süddeutsche Zeitung vom 17.10.2011.

<sup>9</sup> Caliendo, M., Kritik, A. S. (2010a): Start-ups by the Unemployed: Characteristics, Survival and Direct Employment Effects. Small Business Economics, 35, 71–92.

dienten als Personen in der Vergleichsgruppe,<sup>10</sup> und fünf Jahre nach Förderung mit dem ÜG diese Differenz monatlich immer noch bei 300 bis 800 Euro liegt.<sup>11</sup> Auch sogenannte Notgründungen, die häufiger zu den befürchteten Kümmerexistenzen führen, sind eher die Ausnahme und machten beim Überbrückungsgeld nur rund zehn Prozent aus.<sup>12</sup> Das macht zweierlei deutlich: Erstens, die Vorstellung, viele geförderte Gründer enden als Kümmerexistenzen, trifft nicht zu, das Gegenteil ist der Fall. Zweitens, für Personen, deren Einkommen aus selbständiger Tätigkeit 1 000 Euro im Monat oder weniger ausmacht, dürfte der Alternativverdienst oft unterhalb des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit liegen.

Etwas ganz anderes ist zu beobachten – und dies ist zentral für die aktuelle Reformdiskussion –, wenn das erste Jahr nach Gründung untersucht wird, also die Startphase, in der mit eher niedrigen Einkünften zu rechnen ist. Hier zeigt sich, dass knapp 70 Prozent aller Teilnehmer des ÜG ein niedrigeres Einkommen erwirtschaften als zuvor in ihrer letzten Tätigkeit in abhängiger Beschäftigung.<sup>13</sup> Dies ist eine mit Gründungen unmittelbar verbundene Entwicklung und einer der wichtigsten Gründe, warum Gründungen aus Arbeitslosigkeit bis heute mit dem GZ gefördert werden.

### Nachhaltigkeit der Gründungen I: Bruttoerfolgsquoten höher als erwartet

Bei den Brutto-Erfolgsquoten wird ermittelt, in welchem Erwerbszustand sich die geförderten Personen nach einem bestimmten Zeitraum befinden. Als Erfolg gilt der Verbleib im ersten Arbeitsmarkt, also eine Fortführung der Selbständigkeit oder eine Rückkehr in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis. Eine Rückkehr in Arbeitslosigkeit wird als Misserfolg gewertet. Gut fünf Jahre nach Gründung war ein Großteil, nämlich durchschnittlich knapp 70 Prozent der mit dem Überbrückungsgeld Geförderten immer noch selbständig, über 20 Prozent haben eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden, weniger als 10 Prozent haben sich wieder arbeitslos gemeldet.<sup>14</sup> Die Erfolgsquoten für den Gründungszuschuss liegen noch darüber, und zwar mit Überlebensquoten von 75–84 Prozent 1,5 Jah-

re nach Eintritt in die Selbständigkeit, sowie mit Rückkehrquoten von rund zehn Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und von nur rund fünf Prozent in Arbeitslosigkeit.<sup>15</sup>

Insbesondere die langfristigen Überlebensraten (fünf Jahre nach Beginn der Förderung mit dem ÜG) liegen weit oberhalb der Erwartungen und viele dieser Selbständigen erwirtschaften, wie zuvor gezeigt, ein höheres Einkommen als zuvor in abhängiger Beschäftigung. Frühere Untersuchungen zum allgemeinen Gründungsgeschehen beobachten nämlich Überlebensraten von nur 50 Prozent nach fünf Jahren.<sup>16</sup>

### Nachhaltigkeit der Gründungen II: Keine andere Förderung so effektiv

Das Maß „Effektivität“ konfrontiert Erfolgsquoten der geförderten Gründungen mit denen einer Vergleichsgruppe von nicht mit dem ÜG geförderten Arbeitslosen. Im Vergleich zu diesen, die nicht an der Förderung teilnahmen, konnte gezeigt werden, dass ÜG-Geförderte deutlich häufiger im Erwerbsleben standen, und zwar um gut 30 Prozent 28 Monate und immerhin noch gut ein Fünftel etwa fünf Jahre nach Förderbeginn.<sup>17</sup> Für den Gründungszuschuss ist mit ähnlichen Nettoeffekten und damit ähnlicher Effektivität zu rechnen.<sup>18</sup> Die Bundesagentur für Arbeit verfügt nach aktuellem Forschungsstand über kein weiteres Instrument, das als *derart effektiv* eingeschätzt worden ist. Der Vorbehalt, Gründungen aus Arbeitslosigkeit seien häufig nicht nachhaltig, ist somit gegenstandslos.

### Mitnahmeeffekte weit geringer als behauptet

Für die Diskussion der Mitnahmeeffekte sind die Ziele dieser Förderung von Bedeutung. Ziel der Gründungsförderung mit dem GZ (und zuvor mit dem ÜG) ist es, Gründerinnen und Gründern aus Arbeitslosigkeit die Selbständigkeit dauerhaft zu ermöglichen, um damit Arbeitslosigkeit dauerhaft zu vermeiden. Eine dauerhafte Selbständigkeit umfasst dabei die Sicherstellung des Lebensunterhalts und die soziale Absicherung. Die Instrumente ÜG und GZ tragen im Wesentlichen durch zwei Elemente zur Erreichung dieser Ziele bei: Zum einen soll die finanzielle Komponente in den ersten Monaten der Selbständigkeit helfen, die erwartungsgemäß schwierige Startphase zu überstehen. Zum anderen

<sup>10</sup> Siehe Caliendo, M., Kritikos, A., Steiner, V., Wießner, F. (2007): Existenzgründungen: Unterm Strich ein Erfolg. IAB-Kurzbericht 10/2007. Nürnberg.

<sup>11</sup> Siehe Caliendo, M., Künn, S., Wießner, F. (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42 (4), 269-291.

<sup>12</sup> Siehe Caliendo, M., Kritikos, A. (2010b): Gründungen aus der Arbeitslosigkeit: Nur selten aus der Not geboren und daher oft erfolgreich. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 18/2010.

<sup>13</sup> Siehe Caliendo, Kritikos (2010a), a. a. O.

<sup>14</sup> Caliendo, Künn, Wießner (2010), a. a. O.

<sup>15</sup> Caliendo, Hogenacker, Künn, Wießner (2011), a. a. O.

<sup>16</sup> Siehe etwa Grotz, R.; Otto, A. (2003): Betriebsgründungen in der Bundesrepublik Deutschland: Überlebenschancen und Arbeitsmarkteffekte. Bonn.

<sup>17</sup> Siehe Caliendo, Künn, Wießner (2010), a. a. O.

<sup>18</sup> Siehe auch Caliendo und Kritikos (2009), a. a. O.

Tabelle

**Die wichtigsten Evaluationsergebnisse zum Überbrückungsgeld (ÜG)**

	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
<b>Erwerbsstatus nach 5 Jahren in Prozent</b>				
Selbständig	68	67	70	56
Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	21	23	20	23
Arbeitslos	7	3	7	10
Anteil der Selbständigen, die im Jahr der Förderung mehr verdienten als zuvor als Angestellte	38	31	37	30
Durchschnittliche monatliche Einkünfte der Erwerbsperson 28 Monate nach Förderung (in Euro)	2 200	1 630	1 470	1 180
Anteil der Selbständigen, die 28 Monate nach Förderung mehr verdienen als zuvor als Angestellte	54	50	56	51
<b>Induzierte Beschäftigungseffekte</b>				
Anteil der Selbständigen mit Beschäftigten, 56 Monate nach Förderung (in Prozent)	42	31	35	38
<b>Effekte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmer/innen</b>				
Erfolgskriterium: Selbständig oder SV-beschäftigt, 28 Monate nach Förderung (in Prozentpunkten)	24	37	35	37
Erfolgskriterium: Selbständig oder SV-beschäftigt, 56 Monate nach Förderung (in Prozentpunkten)	17	27	22	29
Erfolgskriterium: Arbeitseinkommen, 28 Monate nach Förderung (in Euro)	924	648	651	777
Erfolgskriterium: Arbeitseinkommen, 56 Monate nach Förderung (in Euro)	777	283	672	302
<b>Monetäre Effizienz in Euro</b>	2 880	1 100	1 500	244

Quellen: Caliendo, Steiner, Baumgartner (2007); Caliendo, Kritikos, Steiner, Wießner (2007); Caliendo, Kritikos (2010a); Caliendo, Künn, Wießner (2010).

© DIW Berlin 2011

Das Überbrückungsgeld ist in allen Bewertungskategorien wie „Gründungserfolg“, „Effektivität“ oder „Effizienz“ als erfolgreiches Instrument eingestuft worden.

soll die inhaltliche Komponente über Businessplan und Tragfähigkeitsbescheinigung durch eine fachkundige Stelle sicherstellen, dass nur ernsthafte Gründungsvorhaben mit ausreichender finanzieller Perspektive finanziert werden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen spricht man von Mitnahmeeffekten, wenn Gründer die Startphase auch ohne die finanzielle Förderung *erfolgreich überstanden* hätten oder wenn eine Person den Gründungszuschuss erhält, obwohl sie damit nur den Leistungsbezug verlängern will, ohne eine längerfristige Selbstständigkeit anzustreben.

Die bisherigen Studien können auf mögliche Mitnahmeeffekte begrenzt Antwort geben. Wie zuvor dargestellt, verdienen zwei von drei Gründern, die ÜG beziehen, im ersten Jahr ihrer Selbständigkeit erheblich weniger als in ihrer letzten abhängigen Tätigkeit. Diese Entwicklung wird nun in der jüngsten Studie zum GZ bestätigt, wonach 80 Prozent aller GZ-Empfänger die Aussage treffen,<sup>19</sup> sie hätten ohne die Förderung die Anfangsphase nicht überstanden. Insofern kann man aus dieser kombinierten Information schließen, dass für die Mehrzahl der geförderten Gründerinnen und Gründer keine Mitnahme vorliegt. Im Hinblick auf die mangelnde Ernsthaftigkeit von Gründungen wird auf

die anfangs genannten hohen Brutto-Erfolgsquoten und die erzielten Einkünfte verwiesen. Mitnahmeeffekte dieser Art können in erster Linie dann nachgewiesen werden, wenn es während der Förderung selbst oder kurz danach zu hohen Abbrüchen der Selbständigkeit und Rückkehr in abhängige Beschäftigung oder in Arbeitslosigkeit kommt. Für beide Programme zeigen sich jedoch nach Ende der Förderung (sechs Monate nach Gründung mit dem ÜG und neun Monate nach Gründung mit dem GZ) Verbleibsquoten von 95 Prozent und mehr.<sup>20</sup> Insofern dürfte auch diese Form der Mitnahme eher die Ausnahme sein.

Der Überblick macht noch einen weiteren zentralen Punkt deutlich: Die anfangs zitierte Information zur Erfassung von Mitnahmeeffekten, wonach 60 bis 75 Prozent aller Geförderten auch ohne staatliche Förderung in die Selbständigkeit gegangen wären, erfasst Mitnahmeeffekte zu unpräzise. Die Zielsetzung des Gründungszuschusses ist es gerade *nicht*, Menschen zur Selbständigkeit zu veranlassen, sondern die Überlebenswahrscheinlichkeit von Selbständigen zu erhöhen. Gründungen, die ausschließlich aufgrund einer Förderung gestartet werden, sind viel eher zum Scheitern verurteilt. In-

<sup>19</sup> Siehe Caliendo, Hogenacker, Künn, Wießner (2011), a. a. O.

<sup>20</sup> Siehe Caliendo, Kritikos (2010a), a. a. O.; Caliendo, Hogenacker, Künn, Wießner (2011), a. a. O.

sofern liegt Mitnahme dann vor, wenn Personen ohne staatliche Förderung *erfolgreich* in die Selbständigkeit gegangen wären. Und dies trifft nur für ein Fünftel der Geförderten zu.<sup>21</sup>

### Vor allem das Überbrückungsgeld war ein effizientes Instrument

Die Darstellung der Effizienz der Instrumente geschieht aus der gesamtbudgetären Sicht der Bundesagentur für Arbeit. Dazu werden die mit der Förderung verbundenen Kosten mit den durch die Maßnahmeeffekte induzierten Einsparungen für die Bundesagentur für Arbeit (BA) verglichen. Eine Förderung gilt somit als umso effizienter, je mehr die mit der Gründungsförderung verbundenen Kosten die induzierten Einsparungen der BA unterschreiten, die sich aus den Effekten der Gründungsförderung ableiten lassen. Das ÜG weist hiernach eine positive monetäre Effizienz auf. Die BA konnte durch den Einsatz des ÜG *Kosten einsparen*, und zwar zwischen 244 Euro für Frauen in Ostdeutschland und 2 880 Euro für Männer in Westdeutschland.<sup>22</sup> Für den Gründungszuschuss können nur Vermutungen angestellt werden. Aufgrund der Verlängerung der Laufzeit des GZ um drei Monate ist mit schlechteren Effizienzwerten zu rechnen.<sup>23</sup>

### Auswirkungen der Reform

Abschließend seien Plausibilitätsüberlegungen über die Fortentwicklung des Gründungszuschusses angestellt, sollte die Reform wie geplant umgesetzt werden.

### Umfang der Geförderten mit Gründungszuschuss sinkt drastisch

Bei Umsetzung der geplanten Reform des GZ (Budgetkürzung und Verkürzung der Laufzeit) wäre es möglich, geschätzt rund 50 000 Gründungen aus Arbeitslosigkeit mit dem GZ zu fördern. Auf Basis der Förderfälle aus den vergangenen Jahren ist anzunehmen, dass insgesamt mehr als 100 000 Personen Gründungen aus Arbeitslosigkeit planen. Somit würden mindestens weitere 50 000 Personen die Gründung aus Arbeitslosigkeit ohne Förderung mit dem GZ starten, so sie an diesem Plan nach Ablehnung der Förderung festhalten.

<sup>21</sup> Caliendo, Hogenacker, Künn, Wießner (2011), a. a. O.

<sup>22</sup> Caliendo, M., Steiner, V., Baumgartner, H. (2007): Mikroökonomische Analysen. In: Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und ifas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Bericht 2006. BMAS, Berlin, 200-256.

<sup>23</sup> Siehe auch Caliendo, Kritikos (2009), a. a. O.

Für diese Gründer werden für die weitere Analyse zwei Szenarien entwickelt. *Szenario 1*: Diese Personen machen sich ohne weitere Unterstützung selbständig und melden sich aus der Arbeitslosigkeit ab. *Szenario 2*: Die Gründer bleiben für den gesamten Zeitraum, in dem sie auf Arbeitslosengeld I (ALG I) Anspruch haben, arbeitslos gemeldet und nutzen den vollen Bezug an ALG I, um die Startphase der Selbständigkeit zu überstehen.<sup>24</sup>

### Erfolgsquoten von nicht geförderten Gründungen geringer

Kommt die Reform wie geplant, ist bei den geförderten Gründern mit ähnlichen Überlebensraten, bei den ungeforderten Gründern hingegen mit niedrigeren Überlebensraten zu rechnen. Bei Szenario 1 (Gründung ohne Förderung) wird ein größerer Anteil der Gründer die Startphase nicht überstehen, da sie nun keine finanzielle Unterstützung erhalten. Sie kehren dann unter Nutzung von ALG I in Arbeitslosigkeit zurück. Aber auch Gründer, die das ALG I zur Überbrückung der Startphase nutzen, werden niedrigere Überlebensraten ausweisen. Ihnen fehlt unter Umständen ein Businessplan (den sie nun nicht mehr erstellen müssen), und es fehlt ihnen der psychologisch wichtige Moment, durch den Beginn des Bezugs des Gründungszuschusses ihre Arbeitslosigkeit zu beenden und ihre Selbständigkeit zu starten. Ein Teil der Gründer wird nach Ende von ALG I den Absprung nicht schaffen und im Anschluss ALG II nutzen.

### Verkürzte Laufzeit schränkt Effektivität der Förderung kaum ein

Wird die Laufzeit des Gründungszuschusses von neun auf sechs Monate verkürzt, ist nach den Erfahrungen mit dem ÜG, das auch für sechs Monate bewilligt wurde, für die geförderten Gründer trotz Verkürzung der Laufzeit mit ähnlich hohen Überlebensraten, damit mit ähnlicher Effektivität der Förderung zu rechnen.

### Einkommensverluste bei nicht geförderten Gründern

Wird die Zahl der geförderten Gründer tatsächlich auf 50 000 Fälle reduziert, trafe die Reform aus Einkommenssicht wieder die nicht geförderten Gründer. Während bei geförderten Gründern mit ähnlich positiver Entwicklung der Selbständigkeit wie in der Vergangenheit zu rechnen ist, ist bei der Gruppe der nicht ge-

<sup>24</sup> Zur Vereinfachung wird angenommen, dass zwischen den geförderten Gründern vor und nach der Reform im Hinblick auf die Qualität der Unternehmung kein Unterschied besteht. Trotz dieser Annahme ist auch die Frage, welche Gründer bei einer Ermessensentscheidung gefördert werden, von zentraler Bedeutung.

förderten Gründer mit einer höheren Wahrscheinlichkeit des Scheiterns zu rechnen. Entsprechend stellen sich Einkommensverluste aus entgangenen späteren Gewinnen ein.

### Budgeteinsparungen geringer als erhofft

Käme die Reform wie geplant, dürften für die mit dem GZ geförderten Gründer ähnlich positive Bilanzwerte zu beobachten sein wie beim zuvor genutzten Überbrückungsgeld, mithin also eine Verbesserung gegenüber dem aktuellen Gründungszuschuss. Tritt für die nicht geförderten Gründer Szenario 2 ein, so nutzen Arbeitslose nun das ALG I, um sich selbständig zu machen. Für diesen Personenkreis wird sich die monetäre Bilanz der BA verschlechtern, wenn sie anstatt des sechsmonatigen Gründungszuschusses (plus Übergangszeit in ALG I) das ALG I komplett aufbrauchen. Gründer, die gemäß Szenario 1 gründen, kehren mit höherer Wahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit zurück und beziehen dann ALG I. Die Budgetkürzung im Gründungszuschuss könnte durch eine Budgeterhöhung im „Topf“ Arbeitslosengeld I überkompensiert werden.

### Auswirkungen der Reform auf Mitnahmeeffekte völlig unklar

Offen ist in diesem Zusammenhang, welche Gründer von den Arbeitsagenturen den Zuschlag zur Förderung erhalten werden: die Gründer mit den besten oder den zweitbesten Businessplänen; vielleicht die Gründer mit den höchsten Einkommenserwartungen. Völlig unklar bleibt dabei, mit welchen Instrumenten die Arbeitsagenturen vor Ort Arbeitslose identifizieren sollen, die sich auch ohne Gründungszuschuss erfolgreich selbständig machen könnten oder keine echte Gründungsabsicht verfolgen.

### Fazit

Die geplante Reform zum Gründungszuschuss verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele, Mitnahmeeffekte zu reduzieren und vorrangig Gründungen zu fördern, die eine nachhaltige Entwicklung der selbständigen Tätigkeit erwarten lassen. Insgesamt soll damit die Effizienz des Instruments erhöht und eine Budgetkürzung um 74 Prozent ermöglicht werden.

Die Verfolgung solcher Ziele ist bei Verwendung öffentlicher Mittel prinzipiell zu unterstützen. Gleichwohl ist eine solche Budgetkürzung nur bei erfolglosen Instru-

menten sinnvoll. Die Gründungsförderung kann dagegen als sehr erfolgreich eingestuft werden.

Soll die Effizienz des Instruments gesteigert werden, ist dies nur durch eine maßvolle Verkürzung der Förderdauer möglich, so wie dies im Reformansatz mit der Verkürzung der Laufzeit des Gründungszuschusses von neun auf sechs Monate geplant ist. Alle anderen Elemente – Budgetkürzung und das Ersetzen des Rechtsanspruchs auf den Gründungszuschuss durch eine Ermessensleistung – verfehlen ihr Ziel.

Die im Zusammenhang mit dem Rechtsanspruch verlaublichen Mitnahmeeffekte treten nicht im Umfang von 60–75 Prozent, sondern bestenfalls in einem Fünftel aller Fälle auf. Notgründungen kommen nur in zehn Prozent aller Fälle vor. Vielen Solo-Selbständigen, die derzeit tatsächlich nur knapp über die Runden kommen, ginge es vermutlich schlechter, wenn sie nicht selbständig wären.

Die Umstellung des Rechtsanspruchs auf eine Ermessensleistung bei gleichzeitiger Reduktion des Budgets für den Gründungszuschuss würde mindestens die Hälfte aller förderwürdigen Gründer aus Arbeitslosigkeit von der Förderung ausschließen. In der Folge werden diese Menschen entweder länger arbeitslos, machen sich bei Bezug von ALG I ohne Businessplan selbständig oder vollziehen die Gründung ohne staatliche Transferleistung.

Neben einer systematischen Ungleichbehandlung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit würden alle Alternativen zu schlechteren Ergebnissen führen als eine Förderung mit dem Gründungszuschuss. Es ist damit zu rechnen, dass die eingesparten Budgets im Gründungszuschuss die Ausgaben der BA an anderer Stelle – insbesondere beim ALG I und womöglich auch beim ALG II – erhöhen und die Einsparungen durch Änderungen beim Gründungszuschuss unter Umständen kompensieren. Gleichzeitig könnten die Unternehmungen, die aus den nicht geförderten Gründungen entstehen, mit geringerer Wahrscheinlichkeit die Anfangsphase überstehen. Daher sollte von einer Umstellung auf eine Ermessensleistung abgesehen werden. Sinnvoller wäre es, den Rechtsanspruch zu belassen und den Gründungszuschuss allen förderwürdigen Gründern zu gewähren. Damit dies noch besser als bisher gelingt, sollten gleichzeitig die vorgeschalteten Instrumente – wie die fachkundige Stellungnahme – weiterentwickelt und gegebenenfalls Rückzahlungsvorbehalte eingeführt werden.

Alexander Kritikós ist Forschungsdirektor Entrepreneurship am DIW Berlin | [akritikos@diw.de](mailto:akritikos@diw.de)

JEL: D81, J23, M13

Keywords: Startup subsidies, selfemployment, unemployment, Active Labor Market Policies



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
78. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Ferdinand Fichtner  
PD Dr. Joachim R. Frick  
Prof. Dr. Martin Gornig  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

#### Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert  
Sabine Fiedler

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
PD Dr. Elke Holst  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Hendrik Hagedorn  
Prof. Dr. Martin Gornig  
Dr. Dietmar Edler

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Stabsabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.