

Unterstützung für junge Existenzgründer in der EU: von der Durchführung bis zur Evaluierung

Zusammenfassung

Einleitung

Junge Menschen hat die „große Rezession“ am härtesten getroffen. Die Arbeitslosenquote unter den 15- bis 29 Jährigen war 2014 um über sieben Prozentpunkte höher als die Gesamtarbeitslosenquote. Immer häufiger setzt die Politik auf die Förderung unternehmerischer Initiative, um die Arbeitslosigkeit zu senken und zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Das Unternehmertum an sich stellt jedoch noch keine Lösung für die Jugendarbeitslosigkeit dar und birgt durchaus gewisse Risiken. Europäischen Daten zufolge ist der Anteil derjenigen, die sich gern selbständig machen würden, unter jungen Menschen zwar allgemein höher als in den älteren Altersgruppen, dennoch ist die Quote der Selbständigen unter den jungen Menschen in der EU besonders niedrig. Das könnte an speziellen Hindernissen liegen, denen sie sich bei der Existenzgründung gegenübersehen.

Dieser Bericht gibt einen Überblick über das aktuelle Angebot an Maßnahmen zur Unterstützung der Existenzgründung für junge Menschen sowie über Maßnahmen allgemeinerer Art, die für diese Altersgruppe ebenfalls von Belang sind. Untersucht werden ferner Evaluierungen der Wirkung ausgewählter Maßnahmen und die angewendeten Methodiken. Die Wirksamkeit von politischen Maßnahmen zur Förderung des Unternehmergeists junger Menschen lässt sich nur schwer bewerten, und mit dem vorliegenden Bericht soll ein Schlaglicht auf wichtige Fragen geworfen werden, die die Durchführung sowie die Evaluierung von Unterstützungsmaßnahmen für Existenzgründer betreffen.

Politischer Kontext

Seit 2008 verlagert sich der Schwerpunkt auf EU-Ebene von der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen zunehmend auf die Förderung des Unternehmertums, was zum Teil mit dem kontinuierlichen Rückgang der Beschäftigungsquote junger Menschen in vielen Mitgliedstaaten zusammenhängt. Dies lässt eine Verlagerung der Prioritäten erkennen, wobei die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums im Rahmen der Lissabon-Strategie zunehmend zugunsten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen – Kernziele der Strategie Europa 2020 – in den Hintergrund tritt. Heute liegt das Augenmerk vermehrt auf jungen Menschen, die weder erwerbstätig sind noch eine Schule besuchen oder sich in

einer beruflichen Ausbildung befinden (NEET-Jugendliche).

Im Jugendbeschäftigungspaket wird dem Unternehmertum junger Menschen besondere Bedeutung beigemessen. Teil dieses Pakets ist die 2013 eingeführte Jugendgarantie, die u. a. dafür sorgen soll, dass junge Existenzgründer mehr Unterstützung erhalten. Alle Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie vorgelegt, viele davon mit Existenzgründungsanreizen für Jungunternehmer. Allerdings bestehen hier Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, und die Fördermaßnahmen, die jungen Menschen in diesem Bereich angeboten werden, unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Art.

Um die in der Jugendgarantie formulierten Ziele besser erreichen zu können, muss man die Vielzahl unterschiedlicher Unterstützungsmaßnahmen für Existenzgründer, die es in der EU gibt, und deren Auswirkungen verstehen und begreifen, welchen Wert die verschiedenen Wirkungsanalysen haben.

Wichtigste Erkenntnisse

Kartierung der Unterstützungsmaßnahmen für Existenzgründer

In fast allen Mitgliedstaaten existieren Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums. Als Reaktion auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit richten sich immer mehr davon speziell an junge Menschen.

Bei vielen Existenzgründeraktionen für junge Menschen handelt es sich um kleinere und zeitlich begrenzte Einzelmaßnahmen, für die relativ wenig Finanzmittel bereitstehen, so dass die mögliche Gesamtwirkung eher gering sein dürfte. Zwar kann ihre Wirksamkeit durch Einbettung in ganzheitliche und gut koordinierte Strategien zur Förderung der unternehmerischen Initiative erhöht werden, doch nur wenige Unterstützungsmaßnahmen für Existenzgründer werden in einen größeren politischen Rahmen gestellt oder sind Teil von umfassenderen Strategien zur Förderung der Jugendbeschäftigung.

Kennzeichnend für Maßnahmen zur Förderung des Jugendunternehmertums sind „weiche“ Maßnahmen in Form von Schulungen zur Vermittlung unternehmerischer Kompetenzen sowie Beratung, Anleitung und Coaching oder eine Kombination dieser Optionen in Verbindung mit finanziellen Anreizen.

Etablierte und erfolgreiche Programme – wie das vom Prince's Trust aufgelegte Programm Enterprise im Vereinigten Königreich, auf das häufig verwiesen wird – setzen auf ein Stufenkonzept, das eine umfassende Unterstützung in allen Phasen der Existenzgründung vorsieht und von der Entwicklung der Geschäftsidee über die eigentliche Gründung bis zur Unternehmensentwicklung reicht.

Viele der Initiativen zur Förderung des Jugendunternehmertums, deren Zahl ständig zunimmt, dienen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; dies schließt jedoch die Einbeziehung dieser Initiativen in die von den Ländern aufgelegten Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie nicht aus. Etliche dieser allgemein angelegten Unterstützungsmaßnahmen für Existenzgründer eignen sich nur bedingt für junge Menschen, da sie häufig mit sehr strengen Auswahlkriterien verbunden sind. Am besten eignen sich Programme, die Unterstützung im Vorfeld der eigentlichen Existenzgründung bieten, da es jungen Menschen an beruflicher Erfahrung und unternehmerischen Fähigkeiten fehlt.

Überprüfung der Evaluierung von politischen Maßnahmen

Wenngleich das Interesse am Jugendunternehmertum ständig zunimmt, mangelt es bislang an soliden Evaluierungen der Wirkung spezifischer Initiativen. Nur bei drei der überprüften Wirkungsanalysen, bei denen modernste und robuste statistische Verfahren zur Anwendung kamen, wurden Maßnahmen bewertet, die sich direkt und speziell an junge Menschen wenden (bei CréaJeunes in Frankreich, dem Vorläufer des vom Prince's Trust im Vereinigten Königreich aufgelegten Programms Enterprise und beim schwedischen Programm zur Förderung der unternehmerischen Initiative im Rahmen von Junior Achievement). Andere Evaluierungen von jugendspezifischen Programmen erfolgten als eine Art von Monitoring, bei dem Informationen zur Inanspruchnahme erfasst und die Ansichten der Teilnehmer darüber eingeholt wurden, was die Unterstützung für sie bewirkt hat. Diese Evaluierungen sind zwar nützlich und informativ, doch geben sie kaum Aufschluss über die Wirksamkeit der Maßnahmen.

So wurde häufig festgestellt, dass die ermittelte Wirkung des beurteilten Programms umso geringer ausfällt, je ausgefeilter der Evaluierungsansatz ist. Bei den überprüften Untersuchungen wurde festgestellt, dass die Evaluierung mit der robustesten und zugleich wissenschaftlich fundiertesten Methode (der experimentellen Methode) zu dem Schluss kam, dass die Maßnahmen wirkungslos waren.

In vielen Fällen wurde der Evaluierungsprozess dadurch beeinträchtigt, dass zu Beginn der Maßnahme versäumt worden war, eindeutige Zielsetzungen und quantifizierbare Zielvorgaben festzulegen. Als Ausgleich wurde bei vielen der überprüften Evaluierungen eine Art „nachträglicher Rechtfertigung“ der Bewertung der Ergebnisse im Vergleich zu den Zielen vorgenommen, indem die Vorgaben nachträglich im Rahmen der Evaluierung eingefügt wurden.

Hinzu kommt, dass nur bei sehr wenigen Evaluierungen die Größenordnung möglicher Mitnahmeeffekte (wenn kein zusätzlicher Nutzen erzielt wird, der ohne die Unterstützung nicht erzielt worden wäre) und Verdrängungseffekte (negative Folgen für Mitbewerber) untersucht wurde, die bei jeder Form der Politik zur Förderung des Unternehmertums zutage treten. Geschieht dies doch, so beruhen entsprechende Schätzungen im Allgemeinen auf eigenen Angaben und fallen von Untersuchung zu Untersuchung sehr unterschiedlich aus.

Empfehlungen für die Politik

- Ausgehend davon, dass die Ausgaben für „weiche“ Formen der Unterstützung für junge Menschen mit der Umsetzung der Jugendgarantie wahrscheinlich zunehmen werden, muss dringend untersucht werden, wie sich solche Maßnahmen auf die Arbeitsmarktergebnisse für diese Altersgruppe auswirken.
- Von besonderer Bedeutung ist die Bewertung der langfristigen Wirkung politischer Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen, die bei der Evaluierung entsprechender Maßnahmen künftig stärker berücksichtigt werden sollten.
- Ebenso wichtig ist die Untersuchung potenzieller Mitnahme- und Verdrängungseffekte von politischen Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums, um die effiziente und effektive Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen.
- Bei der Bewertung von Maßnahmen zugunsten von jungen Menschen sollte vermehrt zu einer experimentellen Evaluierung übergegangen werden. Bei quasiexperimentellen Ansätzen, beispielsweise mittels Propensity-Score-Matching, werden vor allem Angaben zum beruflichen Werdegang der Betroffenen herangezogen, und der ist bei jungen Menschen wenig aussagekräftig.
- Umfassende Bewertungen der Wirkung von Existenzgründerprogrammen sollten sowohl quantitative als auch qualitative Elemente enthalten. Für sämtliche Existenzgründerprogramme sollten klare Ziele und Indikatoren formuliert werden, an denen der Erfolg gemessen werden kann.
- Grundsätzlich lassen sich die Elemente aller Programme auf andere Mitgliedstaaten übertragen, zuvor müssen jedoch die Gültigkeit und die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft werden. Sachgemäß durchgeführte Evaluierungen sind daher unerlässlich und sollten nach Möglichkeit als integraler Bestandteil der Umsetzung der Maßnahmen geplant und entsprechend ausgestattet werden.

Weitere Informationen

Der Bericht *Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation* (Unterstützung für junge Existenzgründer in der EU: von der Durchführung bis zur Evaluierung) ist abrufbar unter: <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Weitere Informationen erhalten Sie von Sara Riso, Forschungsbeauftragte, unter sri@eurofound.europa.eu.