

IAB-Kurzbericht

21/2015

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Gründungsförderung in der Arbeitslosenversicherung, der Gründungszuschuss, wurde zum Jahreswechsel 2011/2012 reformiert. Wesentlich ist, dass das Instrument von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt wurde.

■ Nach der Reform sind die Förderzugänge um über 80 Prozent zurückgegangen und die Struktur der Geförderten hat sich verändert. Die ambitionierten Ausgabensparziele der Politik wurden erfüllt.

■ Durch die Prüfung des Vermittlungsvorrangs erfolgt vielfach auch eine Steuerung der Förderzugänge.

■ Die Einführung von Ermessensentscheidungen sollte Spielräume bei der Vergabe eröffnen. Allerdings ist die Vergabepaxis nicht durchweg flexibler geworden.

■ Der Anteil von potenziellen Mitnahmen an allen geförderten Gründungen hat zugenommen. Hierbei sind Veränderungen in der Zusammensetzung der Gründer ausschlaggebend. Allerdings ist infolge der gesunkenen Förderzahlen die absolute Zahl von potenziellen Mitnahmen zurückgegangen.

■ Auch nach der Reform des Gründungszuschusses ist der überwiegende Anteil der geförderten Gründungen nachhaltig. Knapp 90 Prozent waren rund 18 Monate nach Förderbeginn noch selbstständig, 7,5 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt und weniger als 2,5 Prozent arbeitslos oder arbeitsuchend.

Der Gründungszuschuss nach seiner gesetzlichen Neuregelung

Die Folgen des Kurswechsels

von Stefan Bernhard, Katalin Evers und Michael Grüttner

Ende des Jahres 2011 wurde der Gründungszuschuss grundlegend umgestaltet. Insbesondere wurde er von einer Pflichtleistung in eine Ermessensleistung umgewandelt und das Budget erheblich gekürzt. Im vorliegenden Bericht werden die Wirkungen der Reform in den Arbeitsagenturen und für die Geförderten nachgezeichnet und anhand der Reformziele eingeschätzt. Dabei wird auf quantitative und qualitative Befragungen zurückgegriffen.

Die Gründungsförderung in der Arbeitslosenversicherung hat seit ihrer Einführung im Jahr 1986 bereits einige Reformen durchlaufen, die sich zum Teil deutlich in der Zahl und der Struktur der Geförderten niederschlugen. Erinnert sei beispielsweise an die Einführung, Umgestaltung und Abschaffung des sogenannten Existenzgründungszuschusses (Ich-AG), die in den Medien interessiert begleitet wurden.

Für große öffentliche Aufmerksamkeit sorgte auch die jüngste Reform zum Jahreswechsel 2011/2012. Damit wurden insbesondere drei Ziele verfolgt: Zum ersten

sollten erhebliche Ausgabeneinsparungen erreicht werden (BMAS 2011). Flankierend und unterstützend sollte, zweitens, die Flexibilität bei der Vergabe des Gründungszuschusses durch die Einführung von Ermessensentscheidungen erhöht werden. Vor dem Hintergrund der günstigen Arbeitsmarktlage zum Reformzeitpunkt zielte dies insbesondere auf eine verstärkte Vermittlung in abhängige Beschäftigung. Drittens schließlich wurde – zumindest in der öffentlichen Debatte im Vorfeld der Reform – darauf gedrungen, Mitnahmen verstärkt entgegenzuwirken.

Im Folgenden stellen wir dar, wie sich die Neuregelungen in der Praxis auf Geförderte und Agenturen ausgewirkt haben. Dabei ziehen wir als Bewertungskriterien neben den Reformzielen auch die Frage nach der Nachhaltigkeit der Gründungsförderung heran. Als Grundlage der Analyse dienen qualitative Interviews unter anderem mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit, Statistiken der Bundesagentur für Arbeit und eine quantitative Befragung von Geförderten (vgl. Infokasten auf Seite 2).

■ Die Reform im Detail

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ wurde der Gründungszuschuss zwar nicht umbenannt, die Zugangsbedingungen und die Fördermodalitäten haben sich seit dem 28. Dezember 2011 allerdings deutlich verändert (BMAS 2011).

Der Gründungszuschuss wird seither nicht mehr als Rechtsanspruch gewährt, seine Vergabe hängt nun von der Ermessensausübung der Vermittlungsfachkräfte ab. Diese Umwandlung von einer Pflicht in eine Ermessensleistung zielt auf die Erhöhung der Flexibilität auf der Ebene der Arbeitsagenturen ab. Eine hervorgehobene Bedeutung kommt nun dem Vermittlungsvorrang nach § 4 Abs. 2 SGB III zu. Er besagt, dass die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung vorzuziehen ist.

Geförderte müssen bei Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit anstelle eines Rechtsanspruchs auf Arbeitslosengeld I (ALG I) von mindestens 90 Tagen nunmehr einen Rechtsanspruch von mindestens 150 Tagen vorweisen. Durch die Erhöhung des Restanspruchs sollen Arbeitslose früher in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Die Reform sah eine erhebliche Senkung der verfügbaren finanziellen Mittel für den Gründungszuschuss vor (BMAS 2011). Das Pro-Kopf-Fördervolumen in der ersten Förderphase wurde, durch die Kürzung dieser Phase von neun auf sechs Monate,

um ein Drittel gesenkt. In der ersten Phase erhalten die Geförderten einen monatlichen Förderbetrag in Höhe der ALG-I-Leistung zuzüglich 300 Euro. Gleichzeitig hat sich die mögliche Gesamtförderdauer nicht verändert, da die zweite Förderphase mit einem monatlichen Gesamtförderbetrag in Höhe von 300 Euro von sechs auf neun Monate verlängert wurde.

■ Geringere Ausgaben? Die Entwicklung von Eintritten und Ausgaben

Die mit der Reform verbundenen ambitionierten Ausgabensparziele waren ohne einen Rückgang der Gefördertenzahlen nicht erreichbar. Tatsächlich gingen die Eintritte in die Förderung von ca. 134.000 im Jahr 2011 auf nur noch rund 20.000 im Jahr 2012 deutlich zurück (vgl. **Abbildung 1**). Danach stieg die Zahl der Zugänge in die Förderung leicht auf rund 27.000 (2013) bzw. 31.000 (2014). Zur besseren Einordnung kann statt der absoluten Anzahl der Geförderten eine Verhältniszahl herangezogen werden: Der Anteil der Geförderten bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen im SGB III sank von 1,25 Prozent im Jahr 2011 auf 0,19 Prozent im Jahr 2012. In den Jahren 2013 und 2014 gab es wieder einen leichten Anstieg, allerdings auf niedrigem Niveau (mit Werten von 0,23 % bzw. 0,27 %).

Der Rückgang der Fördereintritte hat unmittelbar einen Ausgabenrückgang zur Folge. Ob damit auch Einsparungen in den öffentlichen Haushalten insgesamt erreicht worden sind, erfordert eine differenzierte Betrachtung. Neben den direkten Kosten für die Förderung können durch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weitere Kosten entstehen, aber auch Einsparungen oder gar Einnahmen generiert werden. Exemplarisch seien an dieser Stelle erwähnt: Einsparungen bei Arbeitslosengeldleistungen, Mehr- oder Mindereinnahmen von Steuern und Abgaben, Mehrausgaben für alternative Förderungen sowie Mehr- oder Minderausgaben für Leistungen, die abhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden.

Baumgartner und Caliendo (2007) untersuchten für die Vorgängerinstrumente des Gründungszuschusses, ob eine Förderung für die Bundesagentur für Arbeit mit Netto-Einsparungen verbunden war, weil infolge der Förderung mehr Arbeitslosengeld eingespart werden konnte, als Fördermittel eingesetzt wurden. Die Autoren kommen für die Kohorte des Förderzugangs im dritten Quartal 2003 zu dem

i

Datenbasis

Der Kurzbericht basiert auf zwei Studien mit unterschiedlicher Methodik: einer qualitativen Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform des Gründungszuschusses in den Agenturen und einer quantitativen Evaluationsstudie zur Wirkung der Reform (vgl. auch Anzeige auf Seite 8).

In der qualitativen Implementationsstudie wurde die Vergabe des Gründungszuschusses untersucht. Für die Erhebungen wurden acht Agenturbezirke systematisch ausgewählt, die sich unter anderem hinsichtlich der allgemeinen Arbeitsmarktlage, der relativen Förderintensität und der Veränderung ihrer Förderaktivitäten im Zuge der Reform unterschieden (Bernhard/Grüttner 2015). Befragt wurden unter anderen Vermittlungsfach- und Führungskräfte, interne und externe Experten sowie Arbeitslosengeld-I-Beziehende. Außerdem wurden Gespräche zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitslosengeld-I-Beziehenden teilnehmend beobachtet und mit Kurzinterviews ergänzt. Die Erhebungen wurden zwischen April 2013 und August 2014 durchgeführt.

Für die quantitative Evaluationsstudie wurden Personen befragt, die sich zwischen Februar und Juni 2012 mit dem novellierten Gründungszuschuss aus Arbeitslosigkeit heraus selbstständig gemacht haben. Eine repräsentative Zufallsstichprobe von 2.302 Personen aus dieser Gruppe wurde mindestens 17 Monate nach der Gründung, also Ende 2013/Anfang 2014 telefonisch interviewt.

Ergebnis, dass bei dem Überbrückungsgeld die Einsparungen höher ausfielen als die direkten Förderkosten. Umgekehrt verhielt es sich für die Ich-AG.

Die Entlastung der öffentlichen Haushalte hängt außerdem – neben den genannten Ausgaben- und Einnahmenveränderungen und der Entwicklung der nachhaltigen Integration der Geförderten – auch von Veränderungen bei den potenziellen Mitnahmen ab. Insgesamt existieren keine Berechnungen, die durch die simultane Betrachtung von allen möglichen negativen und positiven Effekten des Gründungszuschusses eine fundierte Aussage für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte (und nicht nur für die Bundesagentur für Arbeit) erlauben.

Die monetäre Bewertung der Reform fällt positiv aus, wenn sie ausschließlich anhand der Veränderungen der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Gründungsförderung getroffen wird. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, da die Ausgabenziele direkt als verbindliche Budgetrahmen für das operative Geschäft der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt wurden. Konkret lagen die Ausgaben vor der Reform im Jahr 2011 bei über 1,7 Milliarden Euro, was einem Anteil von 41 Prozent an allen Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik in diesem Jahr entsprach (vgl. Tabelle 1). Nach der Reform sanken die Ausgaben im Jahr 2013 auf gut 220 Millionen Euro, der Anteil an allen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ging im selben Jahr auf knapp 9 Prozent zurück. Im Zeitvergleich zeigt sich zudem ein Rückgang der durchschnittlichen Ausgaben pro Teilnehmemonat am Gründungszuschuss um 13 Prozent zwischen den Jahren 2011 und 2013.

Der Blick auf die administrativen Daten macht deutlich, wie einschneidend die reformbedingten Veränderungen in der Gründungsförderung für die Ausgaben gewesen sind.

■ Flexiblere Vergabe? Die Praxis in den Agenturen

Der Vermittlungsvorrang

Ein weiteres Reformziel war die Flexibilisierung der Handhabung durch die Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen. Um das bewerten zu können, betrachten wir jetzt Routinen und Logiken bei der Vergabe des Gründungszuschusses und präsentieren Ergebnisse der Interviews und teilnehmenden Beobachtungen der qualitativen Feldstudie.

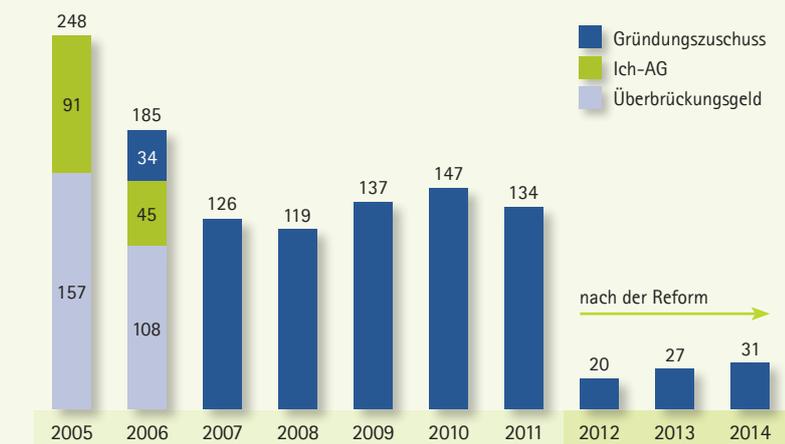
Die bedeutsamste Neuerung ist die Umwandlung des Rechtsanspruchs auf einen Gründungszuschuss

in eine Ermessensleistung. Nun müssen – wie bei anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik – die Vermittlungsfachkräfte auch beim Gründungszuschuss im Einzelfall über eine Förderung entscheiden, diese begründen und dokumentieren (Bundesagentur für Arbeit 2012). Empirisch spielt die Ermessensausübung zunächst allerdings eine weit geringere Rolle als man vermuten könnte. Denn die Vermittlungsfachkräfte wägen zuerst ab, ob ein Förderinteressierter in abhängige Beschäftigung vermittelt werden kann und folgen damit sowohl einer Geschäftsanweisung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (2012) als auch den ermessenslenkenden Weisungen der Agenturen und den Vorgaben ihrer Vorgesetzten. Diese halten die Vermittlungsfachkräfte dazu an, die Vermittlung in abhängige Beschäftigung vorrangig

Abbildung 1

Eintritte in Instrumente der finanziellen Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB III

2005 bis 2014, in 1.000



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

© IAB

Tabelle 1

Ausgaben für Instrumente der finanziellen Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB III 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben insgesamt (in Mio. Euro)	1.556,7	1.871,6	1.713,3	891,2	221,8
Anteil an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB III (in %)	28,6	37,4	41,0	28,0	8,7
Durchschnittliche Ausgaben pro Teilnehmemonat (in Euro)	1.028	1.087	1.115	1.076	970

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

© IAB

zu prüfen und erst dann, wenn sich hier keine Aussichten auf eine Arbeitsmarktintegration bieten, einen Gründungszuschuss in Erwägung zu ziehen. Die Prüfung dieses Vorrangs der Vermittlung vor sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach § 4 SGB III findet in der Regel vor einer eingehenden Auseinandersetzung mit einem Gründungsanliegen oder gar einer Ausgabe von Antragsunterlagen statt.

Der Bezug auf den Vermittlungsvorrang markiert eine Kehrtwende beim Umgang mit an Gründungsförderung interessierten ALG-I-Beziehenden in den Agenturen. Vor der Reform konnten angehende Gründende darauf setzen, gefördert zu werden, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllten (Bernhard/Wolff 2011). Nun müssen die Erfolgsaussichten einer Vermittlung in abhängige Beschäftigung geprüft werden, bevor überhaupt eine Förderung der Selbstständigkeit in Betracht gezogen wird.

Die Vermittlungsfachkräfte weisen Förderinteressierte allerdings nicht brüsk zurück, sondern setzen Techniken der Gesprächsführung ein, um mit den ALG-I-Beziehenden Integrationsfahrpläne einvernehmlich zu erarbeiten (Bernhard/Grüttner 2015, vgl. auch Anzeige auf Seite 8). So werden Gründende daran erinnert, dass sie auch eine abhängige Beschäftigung aufnehmen oder sich ohne Förderung selbstständig machen können. Die teilnehmenden Beobachtungen zeigen, wie zeitig im Gesprächsverlauf das Argument des Vermittlungsvorrangs – schon vor Ausgabe von Antragsunterlagen und damit vor der Ausübung des eigentlichen Ermessens – diskutiert wird und zum Teil bereits zu diesem frühen Zeitpunkt von den ALG-I-Beziehenden akzeptiert wird. In den Interviews erzählt zudem ein Teil der ungeforderten Gründerpersonen direkt davon, dem Ratsschlag ihrer Vermittlungsfachkräfte gefolgt zu sein und keinen Gründungszuschuss beantragt zu haben.

Der Grundsatz des Vermittlungsvorrangs wird in den Agenturen also als argumentativer Hebel eingesetzt, mit der Wirkung, Förderinteressierte davon abzubringen, einen Antrag auf Gründungszuschuss zu stellen. In einigen Agenturen wurden Förderzusagen in den ersten Monaten des Jahres 2012 beinahe vollständig ausgeschlossen. Wer dennoch einen Antrag stellte, erhielt im Rahmen der Ermessensentscheidung fast immer eine Ablehnung – häufig mit Verweis auf seine Vermittelbarkeit.

Die Zugangsmöglichkeiten in eine Förderung haben sich seit der zweiten Hälfte des Jahres 2012 und stärker noch mit Beginn des Jahres 2013 verbessert. Teilweise, weil durch die Zurückhaltung bei

den Förderzusagen in der ersten Jahreshälfte noch Fördermittel zur Verfügung standen; teilweise, weil die Nachfrage nach dem Gründungszuschuss zurückging. Der Nachfragerückgang war in einigen Agenturen so massiv, dass man Probleme hatte, das geplante Budget auszuschöpfen und abgeschreckte ALG-I-Beziehende wieder für einen Gründungszuschuss zu gewinnen.

Die Budgetsituation hat die Teilung der förderinteressierten ALG-I-Beziehenden in zwei Gruppen begünstigt. Nach der Aussage von Vermittlungsfachkräften haben es gut vermittelbare Personengruppen unter den ALG-I-Beziehenden – beispielsweise Zimmerer, Handwerker oder Köche – nach wie vor sehr schwer, eine Förderung zu erhalten. Dagegen werden bestimmte Gruppen, deren Vermittlungschancen weniger gut eingeschätzt werden, nun verstärkt gefördert. Dazu zählen unter anderen gut ausgebildete Ältere oder Personen, die in bestimmten (Dienstleistungs-)Branchen mit schwach ausgeprägtem regulärem Arbeitsmarkt tätig sind (z. B. Redakteure und Journalisten). Diese neue Selektionslogik dürfte für den (im Vergleich zu der Zeit vor der Reform) gestiegenen Anteil von besser Qualifizierten, Älteren und Frauen an den Neuzugängen in den Gründungszuschuss mit verantwortlich sein.

Die Ermessensausübung

Kommt es trotz des Hinweises auf den Vermittlungsvorrang zu einer formalen Antragstellung, müssen die Vermittlungsfachkräfte eine Ermessensentscheidung über das Ob der Förderung treffen. Grundlage dieser Ermessensausübung ist die Prüfung der formalen Fördervoraussetzungen (sogenannte Tatbestandsvoraussetzungen). Dazu zählen eine erforderliche Mindestrestanspruchsdauer an Arbeitslosengeld I von 150 Tagen, aber auch der Nachweis von einschlägigen Kenntnissen und Fähigkeiten (also Gründungseignung) sowie eine Tragfähigkeitsbescheinigung für das Gründungsvorhaben.

Die beiden letzteren Bedingungen sind als unbestimmte Rechtsbegriffe formuliert, das heißt ihre Feststellung setzt eine Beurteilung der Eignung zum Gründer oder zur Gründerin bzw. der Tragfähigkeit eines Gründungsprojekts voraus. Solche Einschätzungen fallen den Vermittlungsfachkräften nicht leicht. Daher überlässt man die Tragfähigkeitsbewertung – wie schon vor der Reform – faktisch externen fachkundigen Stellen (wie lokale Gründungszentren) (Bernhard/Wolff 2011). Für die Eignungsfeststellung können die Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit auf ihre Kolleginnen und Kollegen vom Berufspsychologischen Service zurückgreifen, was bei Entscheidungsunsicherheit eine allgemein akzeptierte Option ist. Darüber hinaus schließen Vermittlungsfachkräfte unter anderem aus Auftreten und Erscheinungsbild der ALG-I-Beziehenden, ob beispielsweise Eigeninitiative, Risikobereitschaft oder soziale Kompetenzen in erforderlichem Maße vorliegen.

Nach Prüfung der genannten Voraussetzungen müssen die Vermittlungsfachkräfte entscheiden, ob eine Förderung gewährt werden soll oder nicht. Grundsätzlich ähnelt diese Ermessensentscheidung solchen in anderen Bereichen, das heißt die Anforderungen sind den Vermittlungsfachkräften keineswegs unbekannt. Nach Jahren, in denen der Gründungszuschuss als Rechtsanspruch gewährt wurde, ist sie dennoch eine neue und komplexe Aufgabe. Sie wird dadurch erschwert, dass fehlendes Budget kein zulässiger Entscheidungsgrund für die Ermessensausübung sein kann. Die Agenturen haben verschiedene Anstrengungen unternommen, damit die Vermittlungsfachkräfte das Ermessen angemessen und mit gutem Gewissen ausüben können. Eingesetzt werden ermessenslenkende Weisungen, die jeweils für eine Agentur eine einheitliche Orientierung vorgeben. Sie bewegen sich auf dem schmalen Grat, den Rahmen für eine einheitliche Rechtsauslegung vorzugeben und damit Verfahrenssicherheit für die Vermittlungsfachkräfte zu schaffen, ohne diesen damit den Raum für Einzelfallentscheidungen zu nehmen. Weitere Hilfsmittel sind Rücksprachen mit anderen Vermittlungsfachkräften oder Vorgesetzten bis hin zur vorübergehenden Einrichtung einer internen Clearingstelle und Schulungen.

■ Weniger Mitnahmen? Mitnahme- und Selektionseffekte

Neben dem Ausgabenspar- und dem Flexibilisierungsziel stand die Reduzierung von Mitnahmen als Reformziel im Raum (Evers/Schleinkofer 2015, vgl. auch Anzeige auf Seite 8). Allerdings ist die Bewertung des Gründungszuschusses anhand von Mitnahmeeffekten durchaus umstritten. Denn viele Definitionen von Mitnahmen legen nahe, dass vor allem Gründer gefördert werden sollten, die sich nur *mit* einem Gründungszuschuss selbstständig machen. Dabei ist fraglich, ob sich eine Gründungsförderung ausschließlich auf diese Gruppe konzentrieren sollte. Zudem sind Mitnahmen methodisch nur schwer

zuverlässig zu erheben. Um diesen Einwänden Rechnung zu tragen, wird hier lediglich von potenziellen Mitnahmen gesprochen. Eine solche potenzielle Mitnahme liegt dann vor, wenn ALG-I-Beziehende auch ohne Förderung eine Gründung vorgenommen hätten und die Förderung ihre Erfolgchancen nicht beeinflusst hat. Die erste Bedingung erfüllen Befragte, die sich auch ohne Gründungszuschuss selbstständig gemacht hätten (Zeilen „Zustimmung“ in Tabelle 2). Die zweite Voraussetzung betrachten wir dann als erfüllt, wenn Geförderte angeben, dass sie das erste halbe Jahr ihrer selbstständigen Existenz auch ohne Förderung überstanden hätten (Spalte „Keine Zustimmung“ in Tabelle 2). Zusammengenommen bilden beide Dimensionen ab, wie hoch der Anteil potenzieller Mitnahmen vor und nach der Reform war.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass der Anteil potenzieller Mitnahmen signifikant von 19 Prozent auf 28 Prozent gestiegen ist. Dieser Anstieg ist teilweise erklärbar durch die veränderten Zugangsvoraussetzungen und die höheren Hürden bei der Bewilligung. Dass der Gründungszuschuss für eine Person keinen „existenzsichernden Charakter“ hatte, dürfte nach der Reform allein schon aufgrund des vermin-

Tabelle 2

Potenzielle Mitnahmeeffekte¹⁾ beim Gründungszuschuss

Anteile der Befragten in Prozent

			Ohne Gründungszuschuss hätte ich das erste halbe Jahr meiner selbstständigen Existenz nicht überstanden			
			Keine Zustimmung	Indifferenz	Zustimmung	Gesamt
Ich hätte mich auch ohne den Gründungszuschuss selbstständig gemacht	Förderung mit dem GZalt	Keine Zustimmung	5,1	2,7	37,0	44,8
		Indifferenz	1,4	0,7	6,1	8,2
		Zustimmung	19,0	4,0	24,0	47,0
		Gesamt	25,5	7,4	67,1	100
	Förderung mit dem GZneu	Keine Zustimmung	8,0	2,3	24,8	35,0
		Indifferenz	2,2	1,2	4,4	7,8
		Zustimmung	28,2	6,5	22,5	57,2
		Gesamt	38,4	9,9	51,7	100

¹⁾ Potenzielle Mitnahme liegt dann vor, wenn Arbeitslose auch ohne Förderung eine Gründung vorgenommen hätten und die Förderung ihre Erfolgchancen nicht beeinflusst hat.

Anmerkungen: Angaben der Geförderten 2010 retrospektiv mindestens 19 Monate (GZalt) bzw. 2013/2014 mindestens 17 Monate (GZneu) nach der Gründung. Die Antwortkategorien beruhen auf der Skalierung 1 = „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 = „trifft voll zu“. Aggregiert wurden folgende Werte: 1-3 zu „Keine Zustimmung“, 4 zu „Indifferenz“ und 5-7 zu „Zustimmung“. Zwischen dem Gründungszuschuss vor der Reform (GZalt) und dem Gründungszuschuss nach der Reform (GZneu) bestehen signifikante Unterschiede auf dem 1%-Niveau.

Quelle: Eigene Berechnungen.



Dr. Stefan Bernhard
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter im
Forschungsbereich
„Grundsicherung und
Aktivierung“ im IAB.
stefan.bernhard@iab.de



Dr. Katalin Evers
ist wissenschaftliche
Mitarbeiterin im
Forschungsbereich
„Betriebe und
Beschäftigung“ im IAB.
katalin.evers@iab.de



Michael Grüttner
ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter am
Deutschen Zentrum für
Hochschul- und
Wissenschaftsforschung
GmbH, Hannover.
gruettner@dzhw.eu

dernten Pro-Kopf-Fördervolumens (um ein Drittel) häufiger der Fall sein als vor der Reform. Aufgrund der größeren Anstrengungen und der intensiveren Auseinandersetzung mit dem Gründungsvorhaben im Beantragungsprozess könnten die geförderten Befragten nach der Reform vermehrt die Selbsteinschätzung vertreten, sie seien in der ersten Förderphase relativ gering unterstützt worden und deshalb falle die Förderung eigentlich nicht ins Gewicht.

Daher ist es nicht überraschend, dass der reformierte Gründungszuschuss weniger Geförderten als existenziell für das Überleben im ersten halben Jahr erscheint (Spalte „Zustimmung“, Zeilen „Gesamt“ in **Tabelle 2**): Einen „existenzsichernden Charakter“ schrieben dem Gründungszuschuss vor der Reform noch 67,1 Prozent, nach der Reform lediglich 51,7 Prozent der Befragten zu. Die veränderten Anteilswerte lassen auf eine verstärkte (Selbst-) Selektion besonders überzeugter und gut vorbereiteter Gründerinnen und Gründer in die Förderung schließen.

In absoluten Zahlen ergibt sich trotz gestiegener Anteilswerte ein deutlicher Rückgang der potenziellen Mitnahmen: Überträgt man die ermittelten Anteilswerte auf die Gesamtzahl der Geförderten in den Jahren 2009 und 2012, sind vor der Reform etwa 27.800 und nach der Reform rund 5.700 geförderte Gründungen als potenzielle Mitnahmen einzustufen. Zudem bleibt zu beachten, dass (nach der hier verwendeten Definition) eine potenzielle Mitnahme nicht ausschließt, dass eine Förderung andere positive Effekte hat, beispielsweise indem Gründungsvorbereitungen intensiviert werden. Die Bewertung der Reform anhand von Mitnahmen fällt also differenziert aus.

■ Nachhaltigere Gründungen?

Die nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen ist ein übergeordnetes Ziel der Arbeitsförderung. Im Falle des Gründungszuschusses wäre dabei zu untersuchen, ob der Anteil der Integrierten unter den Geförderten höher ausfällt als in einer Vergleichsgruppe ohne Förderung. Ein empirisch fundierter Vergleich ist nur mit Wirkungsanalysen möglich. Aus den hier dargestellten deskriptiven Ergebnissen können folglich keine kausalen Zusammenhänge abgeleitet werden. Sie zeigen lediglich, ob nach der Reform mehr oder weniger Geförderte auch nach Auslaufen der Förderung – etwa 1,5 Jahre nach Förderbeginn – selbstständig geblieben sind

oder eine abhängige Beschäftigung aufgenommen haben. Gleichzeitig wird ersichtlich, ob mehr oder weniger ehemals Geförderte arbeitslos bzw. arbeitssuchend gemeldet sind.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Nachhaltigkeit nach der Reform gestiegen ist (vgl. **Abbildung 2**). Während vor der Reform je nach betrachteter Personengruppe 75 bis 84 Prozent der ehemals Geförderten zum Befragungszeitpunkt noch selbstständig waren, sind es nach der Novellierung 84 bis 91 Prozent der Befragten. Nach wie vor liegt der Anteil der Selbstständigen in Ostdeutschland über den vergleichbaren Werten aus Westdeutschland und erreicht nach der Reform über 90 Prozent.

Gleichzeitig ist insgesamt nach Auslaufen der Förderung der Anteil der Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden an ehemals Geförderten deutlich zurückgegangen: von 5,1 auf 2,3 Prozent. Vor der Novellierung gab es bei dem Anteil dieser Gruppe sowohl regional als auch geschlechtsspezifisch deutliche Unterschiede, die Anteilswerte lagen zwischen 2,8 und 6,4 Prozent. Grund für diese große Bandbreite war einerseits, dass ein größerer Anteil der ehemaligen Gründerinnen als der ehemaligen Gründer etwa 1,5 Jahre nach der Gründung arbeitslos oder arbeitssuchend war. Andererseits waren die Anteilswerte der Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden in Ostdeutschland geringer als bei der entsprechenden Gruppe in Westdeutschland. Nach der Novellierung hat sich der Anteil an Arbeitslosen bzw. Arbeitssuchenden sowohl zwischen den Geschlechtern als auch zwischen den Regionen weitgehend angeglichen und liegt zwischen 1,5 und 2,6 Prozent.

Vor der Reform waren 11,2 Prozent der ehemals Geförderten zum Interviewzeitpunkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Nach der Reform sind dies noch 7,5 Prozent. Eine separate Betrachtung der Geschlechter nach Regionen zeigt, dass der Anteil dieser Gruppe in Westdeutschland nach der Reform um 3 bis 3,5 Prozentpunkte kleiner ausfällt. In Ostdeutschland sind nach der Novellierung noch 5,6 Prozent der männlichen Gründer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (vor der Reform: 9,3 %). Bei den ostdeutschen Frauen beträgt der Rückgang 1,6 Prozentpunkte (vor der Reform: 6,8 %; nach der Reform: 5,2 %).

■ Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Reform des Gründungszuschusses zum Jahreswechsel 2011/2012 und die flankierenden Budgetkürzungen haben der Gründungsförderung einen neuen Platz im Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III zugewiesen.

Mit der Reform waren drei Ziele verbunden. Beim ersten Ziel, den Ausgabeneinsparungen, ergibt sich auf den ersten Blick ein eindeutig positiver Befund. Die Zielvorgaben für die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung wurden erreicht. Allerdings schließt diese rein häusliche Betrachtung die finanziellen Wirkungen in den öffentlichen Haushalten insgesamt nicht mit ein. So wird beispielsweise nicht berücksichtigt, ob durch die gesunkenen Förderausgaben die Steuer- und Abgabeneinnahmen gesunken sind, weil weniger Unternehmen gegründet und weniger sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in diesen geschaffen wurden.

Die Umstellung von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung hat die gewünschte stärkere Ausrichtung der Vergabepraxis auf die Vermittlung in abhängige Beschäftigung gebracht. Allerdings hat sie nicht durchweg zu einer flexibleren Handhabung der Vergabe geführt wie vom Gesetzgeber beabsichtigt. Gerade Personen mit guten Vermittlungschancen wurde eine Gründungsförderung mit Verweis auf den Vermittlungsvorrang zum Teil verwehrt – unabhängig von den (mittelfristigen) Potenzialen des Gründungsvorhabens.

Die Bewertung der Reform anhand des dritten Reformziels – der Reduzierung von Mitnahmen – fällt differenziert aus. Einerseits hat der Anteil potenzieller Mitnahmen zugenommen. Dafür zeichnen wohl Veränderungen bei der (Selbst-)Selektion in die Gründungsförderung verantwortlich. Andererseits hat die zahlenmäßige Bedeutung von Mitnahmen aufgrund der stark gesunkenen Förderzahlen zwangsläufig abgenommen.

Nicht zuletzt zeigt sich, dass nach der Reform des Gründungszuschusses geförderte Gründungen nachhaltiger sind als vor der Reform. Die stärkere Vorauswahl in den Agenturen, die durch den Vermittlungsvorrang und die Ermessensausübung zustande kommt, führt zu einer zunehmenden Positivauswahl. Zudem begünstigt die verlängerte erforderliche Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld I von 150 Tagen die Selektion von Gründenden, die frühzeitig fest entschlossen sind. Die Verbesserungen der

Nachhaltigkeit der Gründungen könnten auch auf eine günstigere konjunkturelle Lage zurückzuführen sein. Außerdem ist es möglich, dass die bessere Arbeitsmarktsituation zum Rückgang der „Gründungen mangels Erwerbsalternative“ geführt hat.

Nach der Reform ist der Anteil derer, die aus dem ALG-I-Bezug gründen und eine Förderung erhalten, kleiner geworden. Daher erscheint es sinnvoll, auch über Strategien für den Umgang mit ungefordert gründenden ALG-I-Beziehenden nachzudenken. Bislang besteht eine Tendenz dazu, den Themenkomplex „Selbstständigkeit“ auf die Frage nach einer Gründungsförderung zu reduzieren. Ungefordert Gründende fallen durch dieses Raster, da sie weder als Förderinteressierte behandelt werden können noch eine Vermittlung in abhängige Beschäftigung anstreben. Hier wären Handlungsorientierungen für die Vermittlungsfachkräfte hilfreich. Auch ein ver-

Abbildung 2

Erwerbsstatus der ehemals mit einem Gründungszuschuss Geförderten zum Interviewzeitpunkt¹⁾

2010 und 2013/2014, Anteile in Prozent



¹⁾ 2010: mindestens 19 Monate nach Gründung (Förderung mit GZalt/vor der Reform). 2013/2014: mindestens 17 Monate nach Gründung (Förderung mit GZneu/nach der Reform).

²⁾ Die Kategorie „SVB“ (sozialversicherungspflichtig beschäftigt) beinhaltet bei GZneu auch die Midijobs; bei GZalt sind sie Teil der Kategorie „Sonstiges“.

³⁾ Die Kategorie „Sonstiges“ umfasst geringfügige Beschäftigung, Minijob, Midijob (nur bei GZalt), ABM, Ein-Euro-Job, von der Agentur geförderte Fort- oder Weiterbildung oder andere Maßnahmen, berufliche Ausbildung, Studium, Rente, Vorruhestand und nicht erwerbstätig.

* Die Unterschiede sind mindestens auf dem 5%-Niveau signifikant.

Anmerkung: Die Werte addieren sich aufgrund von Rundungen nicht immer genau auf 100 %.

Quelle: Befragungen im Rahmen der Projekte „Evaluation des Gründungszuschusses (§ 57 SGB III)“ und „Evaluation des neuen Gründungszuschusses („GZneu“) nach § 93 f. SGB III“, eigene Berechnungen.

stärkter Einsatz von Maßnahmen zur Vorbereitung einer selbstständigen Tätigkeit nach § 45 Abs. 1 Satz 4 SGB III, die zuletzt deutlich zurückgefahren wurden, könnte gefördert wie ungefördert Gründende weiterbringen.

Literatur

Baumgartner, Hans J.; Caliendo, Marco (2007): Turning Unemployment into Self-Employment: Effectiveness and Efficiency of Two Start-Up Programmes. IZA Discussion Paper No. 2660, Bonn.

Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011): Die Praxis des Gründungszuschusses. Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III, IAB-Forschungsbericht Nr. 3, Nürnberg.

Bernhard, Stefan; Grüttner, Michael (2015): Der Gründungszuschuss nach der Reform. Eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung in den Agenturen. IAB-Forschungsbericht Nr. 4, Nürnberg.

BMAS (2011): Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, <http://www.arbeitsagentur.de/web/>

wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtax/~edispl/6019022dstbai406900.pdf (letzter Zugriff: 25. November 2014).

Bundesagentur für Arbeit (2012): Gründungszuschuss (GZ) nach § 93 SGB III – Geschäftsanweisungen. Nürnberg.

Caliendo, Marco; Hogenacker, Jens; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2012): Gründungszuschuss für Arbeitslose: Bislang solider Nachfolger der früheren Programme. IAB-Kurzbericht Nr. 2, Nürnberg.

Evers, Katalin; Schleinkofer, Michael (2015): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform. Same same, but different: Ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen. IAB-Forschungsbericht Nr. 5, Nürnberg.



IAB-Forschungsberichte 4/2015 und 5/2015

Ausführliche Berichte der beiden Studien, auf denen der vorliegende Kurzbericht basiert – eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform des Gründungszuschusses in den Agenturen und eine quantitative Evaluationsstudie zur Wirkung der Reform –, wurden in der Reihe IAB-Forschungsbericht veröffentlicht. Beide Ausgaben, Nr. 4/2015 und Nr. 5/2015, stehen auf der Internetseite des IAB zum kostenlosen Download zur Verfügung (<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>).

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 21, November 2015 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak ■ Druck: Erhardi Druck GmbH, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X