

Der Gründungszuschuss nach der jüngsten Reform

Neue Wege, altes Programm

Bis vor wenigen Jahren war der Gründungszuschuss das mit Abstand teuerste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitslosenversicherung. Eine Reform zum Jahreswechsel 2011/12 hat das schlagartig verändert. Quasi über Nacht wurden die Förderanreize verringert, der Zugang zur Förderung erschwert und das verfügbare Budget drastisch gekürzt. Eine neue IAB-Studie geht der Frage nach, wie Arbeitsagenturen und förderinteressierte Versicherte mit diesem Kurswechsel in der Gründungsförderung umgehen.



Seit Beginn des letzten Jahrzehnts kam es wiederholt zu größeren und kleineren Reformen bei der Gründungsförderung der Arbeitslosen- und Sozialversicherung – erinnert sei hier nur an die Einführung, Umgestaltung und Abschaffung der sogenannten Ich-AG (auch: Existenzgründungszuschuss) oder an die Abschaffung des Überbrückungsgeldes im Jahr 2006.

Verglichen mit diesen Reformen wirkt die jüngste Reform des Gründungszuschusses auf den ersten Blick wenig radikal: Die erforderliche Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld I wurde erhöht, die Entscheidung über eine Förderung der Arbeitsagenturen von einer Pflichtleistung auf eine Ermessensleistung umgestellt und das Förderbudget gekürzt.

Im Ergebnis erweist sich diese Reform als einschneidender als alle vorherigen. Im Vergleich der Jahre 2011 und 2012 brach die Zahl der neuen Gründungsförderungen um mehr als 80 Prozent ein und bewegt sich seitdem auf einem historisch niedrigen Niveau. Zudem wägen die Arbeitsagenturen anders und kritischer ab, wer gefördert werden soll und wer nicht. Insgesamt haben Interessierte nun erheblich geringere Chancen, eine Gründungsförderung von der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu erhalten als vor der Reform.

Die Frage ist nun, wie Agenturen und förderinteressierte Versicherte mit den neuen Rahmenbedingungen nach der Reform umgehen. Dafür wurden Beschäftigte in acht Arbeitsagenturen sowie insgesamt 40 Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld I interviewt. Dabei wurden Personen befragt, die entweder einen Gründungszuschuss erhalten haben, sich ohne einen Gründungszuschuss aus Arbeitslosigkeit selbstständig gemacht haben oder einen Förderantrag storniert beziehungsweise Widerspruch gegen eine Entscheidung ihrer Agentur eingelegt haben (vgl. Kasten „Daten und Methoden“ auf Seite 113).

Die Sicht der Agenturen

Vermittlungsfachkräfte und Förderungsinteressierte in den Arbeitsagenturen befanden sich vor der jüngsten Reform in einer vergleichsweise einfachen Situation. Denn der Gründungszuschuss war ein Rechtsanspruch: Wenn sich

jemand selbstständig machen wollte und bestimmte formale Kriterien erfüllte, dann erhielt er in aller Regel eine Gründungsförderung.

Mit der Reform entfiel dieser Automatismus. Die Vermittlungsfachkräfte müssen nun auf dem Wege einer sogenannten Ermessensentscheidung im Einzelfall prüfen und begründen, ob eine Antragstellerin beziehungsweise ein Antragsteller gefördert werden soll oder nicht. Sie treffen diese Entscheidung vor dem Hintergrund der drastischen Sparziele, die von der Politik mit der Gesetzesreform verbunden wurden – immerhin nahmen die Ausgaben bereits im ersten Jahr um über 800 Millionen Euro ab.

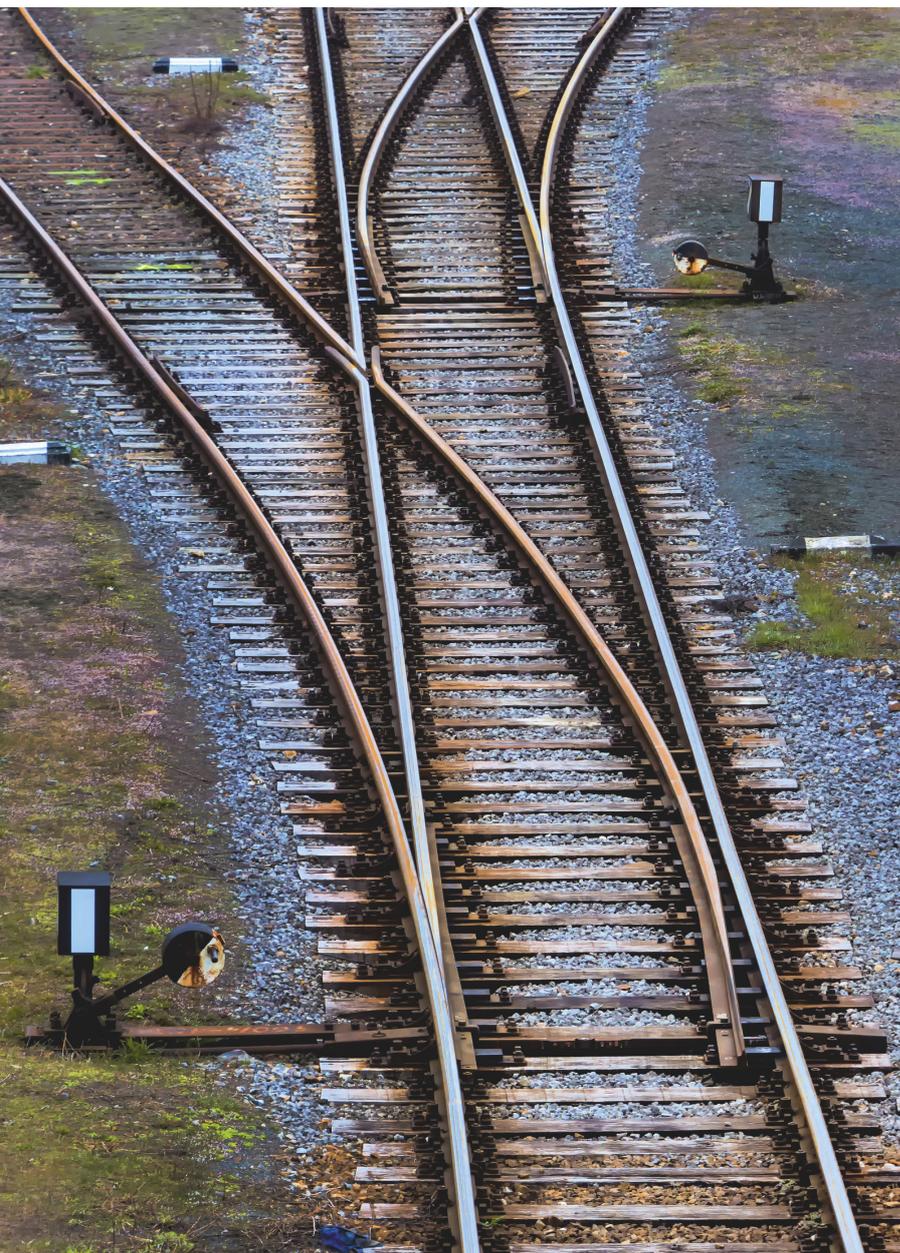
Zentrales Hilfsmittel bei dieser Umstellung war der Hinweis auf den Vermittlungsvorrang nach § 4 Sozialgesetzbuch III (SGB III). Demnach soll die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit Vorrang haben vor Lohnersatzleistungen sowie anderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung wie dem Gründungszuschuss (§ 4 SGB III, Abs. 1, 2). Diese Vorschrift diente immer wieder dazu, Gründungsförderungsinteressierten entweder die Vermittlung in abhängige Beschäftigung oder eine ungeförderete Gründung nahezu legen. Das hatte zur Folge, dass die Vermittlungsfachkräfte zunächst abschätzen müssen, ob jemand vermittelbar ist oder nicht.

Von der Kunst, nicht zu fördern

Gerade in der ersten Zeit nach Einführung der Reform bedeutete dies, dass Förderzusagen nur selten möglich waren. Ein Gründungsberater beschreibt die Situation in den Arbeitsagenturen in dieser Zeit wie folgt:

„Alle Gründerinnen und Gründer, die dann im Januar, Februar, März [des Jahres 2012] gründen wollten, denen wurde immer gesagt: Nee, Sie kriegen sowieso keinen Gründungszuschuss. [...] Und Gründerinnen und Gründer, die auch den Antrag gestellt haben, der wurde aus unserer Sicht zu 99 Prozent auch abgelehnt.“ (E 30, Z. 372-377)

Der Kontrast zwischen der vorübergehenden, fast vollständigen Verweigerung der Gründungsförderung nach der Reform und der großzügigen Vergabe davor hätte kaum größer sein können.



Warum „alles glattging“

Angesichts der faktischen Abschaffung der Gründungsförderung in den ersten Monaten nach der Reform mag es erstaunen, wie reibungslos die Umstellung vonstatten ging. Zwar hatten einige der Vermittlungsfachkräfte nach eigenem Bekunden sich selbst gegenüber Rechtfertigungsprobleme, wenn sie aufgrund des geringen Budgets Förderinteressierten keine Gründungsförderung anbieten konnten. Auch berichten die Befragten von häufiger werdenden Widersprüchen sowie von vereinzelt schwieri-

gen Gesprächen mit Versicherten. Im Großen und Ganzen jedoch fiel das Konfliktpotenzial geringer aus als erwartet.

Für den geräuschlosen Übergang zu den neuen Förderregeln waren zwei Dinge ausschlaggebend. Erstens entwickelten die Vermittlungsfachkräfte argumentative Strategien, um Förderinteressierte mit Verweis auf den Vermittlungsvorrang von einer Antragstellung abzubringen, ohne sie dabei vor den Kopf zu stoßen. Darin wurden sie von den Arbeitsagenturen über Schulungen, in Teambesprechungen und mit internen Arbeitshilfen unterstützt.

Zweitens ging auch die Nachfrage nach dem Gründungszuschuss nach einhelliger Einschätzung der Befragten zum Jahresbeginn 2012 deutlich zurück. Dafür war eine Reihe von Faktoren maßgeblich. Beispielsweise erleichterte es die allgemein günstige Arbeitsmarktlage den Vermittlungsfachkräften, Vermittlungsangebote vorzulegen und so den Vermittlungsvorrang zu untermauern.

Viele Versicherte hatten außerdem aus den Medien, dem Internet oder von Freunden und Bekannten von den Neuregelungen erfahren und entsprechend reagiert – entweder mit einer vorgezogenen Gründung zu den alten Konditionen oder indem sie ihre Erwartungen gegenüber den Arbeitsagenturen anpassten beziehungsweise Alternativen zu einer Gründungsförderung wählten.

Alternativen zur Gründungsförderung

In dem Maße, wie der Zugang in eine Gründungsförderung zum Engpass wird, gewinnen alternative Wege in die Selbstständigkeit an Bedeutung. In den Interviews mit den Vermittlungsfachkräften werden drei Varianten genannt:

- Gründung ohne Förderung
- Gründung im Nebenerwerb
- selbstständige Projektarbeit.

Eine naheliegende Alternative zum Gründungszuschuss ist es, sich ohne Förderung aus der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit abzumelden. Vermittlungsfachkräfte und externe Kooperationspartner berichten, dies bei Personen, die zuvor an einer Gründungsförderung interessiert waren, beobachtet zu haben. In einigen Fällen weisen sie sogar dezidiert auf diese Möglichkeit hin – wohl auch in der Absicht, den Nachfragedruck auf den Gründungszuschuss abzubauen.

Dahinter steht die Überlegung, dass ein ernst gemeintes und aussichtsreiches Gründungsprojekt an der Verweigerung eines Gründungszuschusses nicht scheitern sollte, wie der Leiter einer Arbeitsagentur argumentiert:

„Also wenn jemand wirklich sich selbstständig machen will, dann macht er es letztlich ohne Förderung von uns.“ (L01, Z. 458-460)

Ein Blick auf die administrativen Daten der BA zeigt, dass der Anteil ungeförderter Gründungen gewachsen ist: Im Jahr 2010 waren knapp 40 Prozent der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Selbstständigkeit ungefordert, drei Jahre später betrug deren Anteil – bei absolut deutlich weniger Abgängen – bereits knapp 80 Prozent.

Wie einige Vermittlungsfachkräfte im Interview berichten, treffen sie mit gründungswilligen Bezieherinnen und Beziehern von Arbeitslosengeld I Arrangements des „In-Ruhe-Lassens“, um ihnen den Übergang in die Selbstständigkeit zu erleichtern: Sie reduzieren die Vermittlungsvorschläge, damit die Versicherten in der Vorgründungsphase mehr Zeit haben, um notwendige unternehmerische Vorarbeiten zu erledigen.

Die Ausübung der Selbstständigkeit im Nebenerwerb ist eine weitere Alternative zum Gründungszuschuss. Die Teilzeit-Selbstständigkeit kann dazu genutzt werden, um den Beschäftigungsstatus der Selbstständigkeit für sich auszuprobieren, den Markt zu testen oder erste Kunden zu gewinnen. An eine solche Testphase kann sich entweder der ungeforderte Übergang in Selbstständigkeit anschließen oder die Umwandlung der nebenberuflichen in eine hauptberufliche Selbstständigkeit mit Gründungszuschuss.

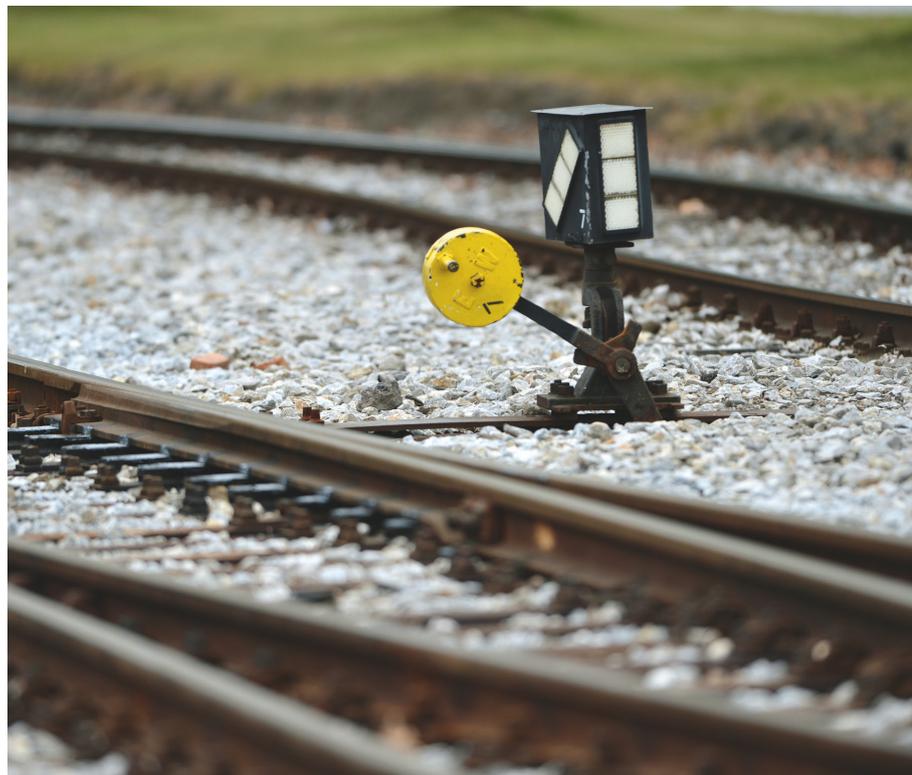
Eine dritte Alternative zum Gründungszuschuss ist die selbstständige Projektarbeit. Bei diesem Modell melden sich Arbeitslose vorübergehend aus der Arbeitslosigkeit ab, um für einen begrenzten Zeitraum einen Auftrag zu bearbeiten oder eine auf kurze Zeit angelegte, befristete abhängige Beschäftigung anzunehmen. Sie können auf diese Weise das Auslaufen ihres Arbeitslosengeldanspruchs hinauszögern.

Für die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs kann das Projektarbeitsmodell auch mit der Anmeldung einer nebenberuflichen Selbstständigkeit kombiniert werden. Insgesamt handelt es sich bei dieser Variante wohl um die seltenste der genannten Alternativen.

Die Sicht der Versicherten

Mit dem neuen Gründungszuschuss haben sich die Förderchancen für Versicherte, die sich selbstständig machen wollen, verschlechtert. Das führt – wie wir gesehen haben – dazu, dass die Zahl der ungeforderten Abgänge aus Arbeitslosigkeit zunimmt. Viele dieser Gründerinnen und Gründer nehmen schon von sich aus davon Abstand, einen Gründungszuschuss zu beantragen. Sie tauchen in der Statistik also weder auf, weil ihr Antrag storniert oder abgelehnt wurde, noch legen sie Widerspruch gegen die Entscheidung ihrer Vermittlungsfachkräfte ein.

Ihre Bereitschaft, ein Unternehmen auch ohne Gründungszuschuss zu gründen, hat wesentlich zu der weitgehend reibungslosen Einführung der gesetzlichen Änderungen beigetragen. Um mehr über ihre Beweggründe zu erfahren, wurden auch ungeforderte, aber anspruchsberechtigte Gründerinnen und Gründer dazu befragt, warum sie auf einen Gründungszuschuss verzichten (vgl. Kasten „Daten und Methoden“ auf Seite 113). Danach lassen sich zwei Verzichtstypen unterscheiden: die Entmutigten und die Unabhängigen.



Die Kehrseite der Medaille: die Entmutigten

Wie oben gezeigt wurde, sind die Vermittlungsfachkräfte angesichts der Sparvorgaben und der neuen Entscheidungsspielräume dazu übergegangen, Förderinteressierten von einer Antragstellung abzuraten. Dementsprechend findet sich unter den Befragten eine erste Gruppe, die ihren Verzicht auf eine Antragstellung vorwiegend damit begründet, dass sie in den Agenturen dazu angehalten wurde, keinen Förderantrag zu stellen.

Die Befragten dieser ersten Gruppe haben die Signale ihrer Vermittlungsfachkräfte zum Anlass genommen, sich nicht weiter mit dem Gründungszuschuss zu beschäftigen. Sie verzichten darauf, sich einen Antrag aushändigen zu lassen, auch wenn dieser Verzicht zum Teil zähneknirschend erfolgt und keineswegs zwangsläufig zur Aufgabe des Gründungsvorhabens führt.

Die Unabhängigen

Eine zweite Gruppe von Versicherten, die ungefordert gründet, setzt sich aus Personen zusammen, für die der Gründungszuschuss generell eher unwichtig ist. Wie die Interviews zeigen, ist es typisch für Mitglieder dieser Gruppe, gar nicht erst auf eine Klärung der Frage der Förderwürdigkeit hinzuwirken. Im (zum Teil diffusen) Wissen um die Förderbedingungen entscheiden sich die Befragten dafür, ihre Energie lieber in das Gründungsprojekt selbst, anstatt in eine Antragstellung zu investieren.

Am Beispiel dieser zweiten Gruppe werden die Wirkungen der geänderten Anreizstruktur des Gründungszuschusses deutlich. Im Vergleich zu der Zeit vor der Reform stehen Versicherte höheren Förderhürden gegenüber (insbesondere müssen sie ihre Vermittlungsfachkräfte überzeugen), die Unsicherheit, wie der Antragsprozess ausgehen wird, ist größer, und die Gesamthöhe der Förderung ist durch die Änderung der Fördermodalitäten gesunken. Angesichts der Rahmenbedingungen wägen die Gründerinnen und Gründer dieses Typs ab und kommen zu dem Schluss: Der zu erwartende Nutzen lohnt den Aufwand nicht.

Fazit

Seit Einführung der Gründungsförderung in der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1986 hat keine der Reformen die Fördermöglichkeiten und -bedingungen der Versicherten so sehr verschlechtert wie die Reform des Gründungszuschusses zum Jahreswechsel 2011/12.

Der große Aufschrei bei Versicherten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA ist dennoch ausgeblieben. Auch Befürchtungen, es könne vielfach zu Konflikten zwischen Versicherten und Vermittlungsfachkräften und zu einem sprunghaften Anstieg von Widerspruchs- und Klageverfahren kommen, haben sich nicht bestätigt.

Das liegt nicht zuletzt daran, dass sich die Vermittlungsfachkräfte Mühe gegeben haben, Förderungsinteressierte argumentativ „mitzunehmen“ und Förderansinnen nicht einfach brüsk abzuweisen. In der Regel haben sich die so Angesprochenen für diese Überzeugungsversuche offen gezeigt.



Gleichwohl kann sich die Situation in den Arbeitsagenturen durchaus wieder ändern, zum Beispiel wenn die Fördernachfrage der Versicherten zunimmt – etwa weil sich herumgesprochen hat, dass die Arbeitsagenturen mittlerweile wieder mehr Mittel dafür zur Verfügung haben, oder weil sich die allgemeine Lage auf dem Arbeitsmarkt eintrübt und eine Vermittlung in abhängige Beschäftigung schwieriger wird.

Aber auch die Politik kann die Weichen wieder neu stellen. Sie muss sich fragen, ob es dauerhaft angemessen ist, die Gründungsförderung auf ihrem derzeitigen historischen Tiefstand zu belassen und wie sie zukünftig mit ungeforderten Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Selbstständigkeit umgehen will.

Daten und Methoden

Wissenschaftliche Grundlage dieses Beitrags ist eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform des Gründungszuschusses von Stefan Bernhard und Michael Grüttner, die im Frühjahr 2015 erschienen ist. Darin wurden in acht systematisch ausgewählten Arbeitsagenturen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf unterschiedlichen Hierarchie-Ebenen nach ihren Erfahrungen mit der Einführung der Reform sowie nach ihrer alltäglichen Arbeit im Bereich der Gründungsförderung befragt. Darüber hinaus wurden insgesamt 40 Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld I interviewt, die entweder

- einen Gründungszuschuss erhalten haben
- sich ohne einen Gründungszuschuss aus Arbeitslosigkeit selbstständig gemacht haben
- oder einen Förderantrag storniert beziehungsweise Widerspruch gegen eine Entscheidung ihrer Agentur eingelegt haben.

Zitate in diesem Beitrag beziehen sich auf diese Interviews unter Angabe der Interviewnummer (zum Beispiel G02 für den zweiten befragten Gründer oder V34 für die Vermittlungsfachkraft des 34. Interviews) und der Zeilennummer im Transkript der Audioaufnahme.

Literatur

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

Der Autor



Dr. Stefan Bernhard

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ am IAB.

stefan.bernhard@iab.de