

IAB-Kurzbericht

22/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Der Gründungszuschuss hat im August 2006 die Vorgängerinstrumente Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) abgelöst. Seither hat die Gründungsförderung von ALG-I-Beziehern zahlenmäßig nicht an Bedeutung verloren.
- Die strukturellen Merkmale der Geförderten liegen bei dem Gründungszuschuss zwischen den beiden Vorgängerinstrumenten, wobei die Gemeinsamkeiten mit dem Überbrückungsgeld überwiegen.
- Die Fach- und Führungskräfte in den Arbeitsagenturen bewerten den Gründungszuschuss insgesamt positiv. Vor allem die konfliktarme und reibungslose Handhabung des Instruments wird geschätzt.
- Die Vermittler können die Vergabe der Zuschüsse steuern, indem sie die Tragfähigkeitsbescheinigung sowie die Kenntnisse und Fähigkeiten der Gründungswilligen prüfen. In der Praxis spielt Letzteres eine deutlich geringere Rolle als die Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit.
- Bei Bedarf schaffen sich die Vermittler informelle Handlungsspielräume, mit denen sie auf die Gründungsentscheidung Einfluss nehmen.
- Aus Sicht der Praktiker spielt Leistungsmissbrauch eine geringe Rolle; die Einschätzungen zu Mitnahmeeffekten sind differenzierter.
- Der Ermessensspielraum zur Weitergewährung des Zuschusses in der zweiten Förderphase wird in der Praxis sehr unterschiedlich genutzt.

Förderinstrument im SGB III

Der Gründungszuschuss aus Sicht der Praxis

von Stefan Bernhard und Joachim Wolff

Der Gründungszuschuss soll Arbeitslosen einen erfolgreichen Übergang in die Selbstständigkeit ermöglichen oder erleichtern. Das Förderinstrument wurde 2006 eingeführt und jetzt in einer Implementationsstudie untersucht. Dafür haben wir Fach- und Führungskräfte der Arbeitsverwaltung nach ihren Erfahrungen mit dem Gründungszuschuss befragt. Die Befunde geben erste Hinweise auf mögliche Konsequenzen der Instrumentenreform, die für den November 2011 geplant ist.

Die Arbeitslosenversicherung kann bei der Förderung der Selbstständigkeit von Arbeitslosen mittlerweile auf eine 25-jährige Tradition zurückblicken. Seit der Einführung des Überbrückungsgeldes im Jahr 1986 wurde der Instrumentenkasten wiederholt umgestaltet, zuletzt im August 2006. Dabei wurden das Überbrückungsgeld und die im Jahr 2003 eingeführte „Ich-AG“ zum Gründungszuschuss zusammengelegt (Caliendo/Kritikos 2007; Winkel 2006).

Der Gründungszuschuss soll den Lebensunterhalt des Gründers in der ersten Zeit nach der Gründung sichern. Er hat aus-

drücklich nicht zum Ziel, Investitionskosten abzudecken. In der ersten Förderphase erhalten die Gründer neun Monate lang eine Zahlung in Höhe des Arbeitslosengeldes (ALG) zuzüglich 300 Euro monatlich. Im Anschluss daran besteht die Möglichkeit auf eine zweite Förderphase, in der über weitere sechs Monate 300 Euro monatlich zur sozialen Absicherung gewährt werden.

Ein Charakteristikum des Gründungszuschusses in der bisherigen Form ist, dass er als Rechtsanspruch prinzipiell jedem gründungswilligen ALG-I-Bezieher zusteht, der Gesetzgeber jedoch eine Reihe von Voraussetzungen für den Förderanspruch formuliert hat. Dazu gehören der Nachweis der Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens durch eine fachkundige Stelle sowie die Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Gründungswilligen. Für die Fach- und Führungskräfte in den Agenturen ergibt sich daraus die Herausforderung, eine Balance zwischen der kritischen Prüfung des Schrittes in die Selbstständigkeit und der Beachtung des Rechtsanspruchs zu finden.

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir, wie die Vergabe des Gründungszuschusses

durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) gesteuert wird und wie die Vermittler sie handhaben. Da die aktuell geplante Reform der Bundesregierung vorsieht, den Gründungszuschuss von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umzuwandeln, wird die Vergebepaxis in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Die vorliegende Implementationsstudie ist die erste seit der Reform der Gründungsförderung vor fünf Jahren (Bernhard/Wolff 2011; IAB/DIW/GfA/sinus/infas 2006). Da es sich um eine qualitative Erhebung handelt, können wir zwar keine repräsentativen Aussagen treffen, dafür aber Variationen und Logiken der Umsetzung aufspüren (vgl. Infokasten auf Seite 4).

■ Entwicklung der Gründungsförderung – Eintritte und Strukturen

Bis August 2006 wurden Gründungen aus Arbeitslosigkeit mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) gefördert. Beide Instrumente waren ebenso wie derzeit der Gründungszuschuss eine Pflichtleistung, die gründungswillige ALG-I-Bezieher in Anspruch nehmen konnten. Sie waren so ausgestaltet, dass sie unterschiedliche Gründertypen ansprachen. Bezieher von Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) erhielten für eine Dauer von sechs Monaten einen Zuschuss in Höhe der Arbeitslosenunterstützung zuzüglich eines pauschalierten Sozialversicherungsbeitrags, der etwa 70 Prozent der Arbeitslosenunterstützung entsprach. Bei einer Ich-AG-Förderung nach § 421 SGB III erhielten die

geförderten Gründer hingegen Zuschüsse für eine Dauer von bis zu drei Jahren. Im ersten Jahr war ein Förderbetrag von monatlich 600 Euro vorgesehen, im zweiten Jahr waren es 360 Euro und im dritten Jahr 240 Euro. Diese Förderung stand allerdings nur für Start-ups mit Einkommenserwartungen von anfänglich unter 25.000 Euro jährlich zur Verfügung. Daher richtete sich der Existenzgründungszuschuss anders als das Überbrückungsgeld überwiegend an Kleingründer.

Nachdem der Gründungszuschuss diese beiden Instrumente im August 2006 abgelöst hatte, wurden in den Jahren 2007 bis 2010 jährlich zwischen 119 Tausend und 147 Tausend Eintritte von Arbeitslosengeld-I-Beziehern in die Gründungsförderung verzeichnet (vgl. **Abbildung 1**). Diese Zahlen waren damit niedriger als die der Neuförderungen mit Überbrückungsgeld und mit der Ich-AG im Jahr 2005 (zusammengenommen knapp 250 Tsd. Eintritte). Allerdings war auch der Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III im Jahr 2005 mit durchschnittlich 2,1 Mio. Personen fast doppelt so hoch wie im Jahr 2010 (Quelle: Statistik der BA). Wenn man dies berücksichtigt, belegen die Fallzahlen, dass nach der Reform des Jahres 2006 die Gründungsförderung für ALG-I-Bezieher nicht an Bedeutung verloren hat.

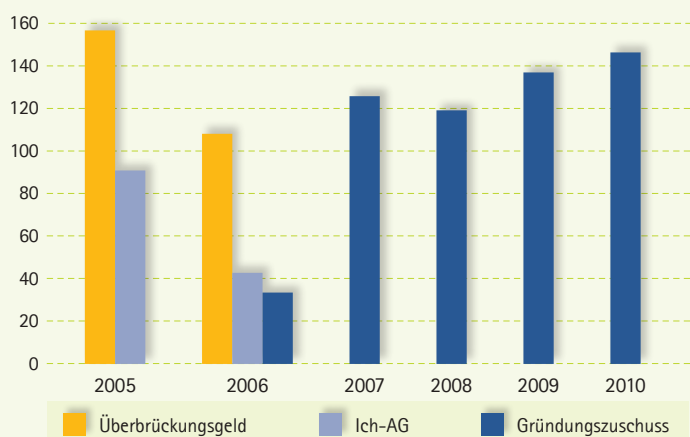
Die Ausgestaltung des Gründungszuschusses verbindet Elemente der beiden Vorgängerinstrumente. Sie liegt aber näher am Überbrückungsgeld als an den Regelungen zur Ich-AG. Daher könnte erwartet werden, dass die Geförderten nach 2006 mehr Ähnlichkeiten mit ehemaligen Empfängern von Überbrückungsgeld aufweisen als mit ehemaligen Ich-AG-Gründern. In der Tat lassen sich dafür einige Anhaltspunkte finden. Ein markanter Unterschied zwischen den strukturellen Merkmalen der durch Überbrückungsgeld und Ich-AG geförderten Personen lag darin, dass Ich-AG-Geförderte weit häufiger Frauen waren und der Frauenanteil dabei ähnlich hoch lag wie im Arbeitslosenbestand. **Abbildung 2a** zeigt dies für das Jahr 2005: Auf Frauen entfielen damals rund 50 Prozent der Eintritte in die Ich-AG-Förderung, aber weniger als 30 Prozent der Eintritte in die Förderung mit Überbrückungsgeld. Bei der Gründungszuschussförderung im Jahr 2010 lag der Frauenanteil an den Eintritten mit etwa 35 Prozent näher an dem der Überbrückungsgeld- als dem der Ich-AG-Förderung.

Die beiden Vorgängerinstrumente des Gründungszuschusses unterschieden sich ebenso maßgeblich

Abbildung 1

Eintritte in die Maßnahmen der Gründungsförderung

2005 bis 2010, in Tausend



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

bezüglich der Altersstrukturen. So waren im Jahr 2005 rund 11 Prozent der Ich-AG-Neugründer jünger als 25 Jahre, aber nur etwas mehr als 5 Prozent der Überbrückungsgeldgründer; auch hier ähneln die Strukturen im Jahr 2010 eher denen beim Überbrückungsgeld: Unter 25-Jährige stellen etwas über 6 Prozent der Eintritte in die Gründungszuschussförderung (vgl. **Abbildung 2b**).

Die Betrachtung der Geförderten nach dem höchsten Schulabschluss zeigt, dass die Strukturen bei den Eintritten in den Gründungszuschuss ebenfalls näher an denen der Eintritte in die Überbrückungsgeldförderung liegen als an denen der Ich-AG-Eintritte. Der Anteil von Personen mit einer Fachhochschul- oder Hochschulreife fällt unter den Ich-AG-Geförderten deutlich niedriger aus als bei den anderen beiden Förderinstrumenten (vgl. **Abbildung 2c**). Das mag auch darauf zurückzuführen zu sein, dass sich die Ich-AG-Förderung anders als das Überbrückungsgeld und der Gründungszuschuss eher an Kleingründer richtete. In Bernhard/Wolff (2011) wird die Struktur der Geförderten ausführlicher dargestellt und diskutiert.

■ Der Gründungszuschuss im Urteil der Befragten

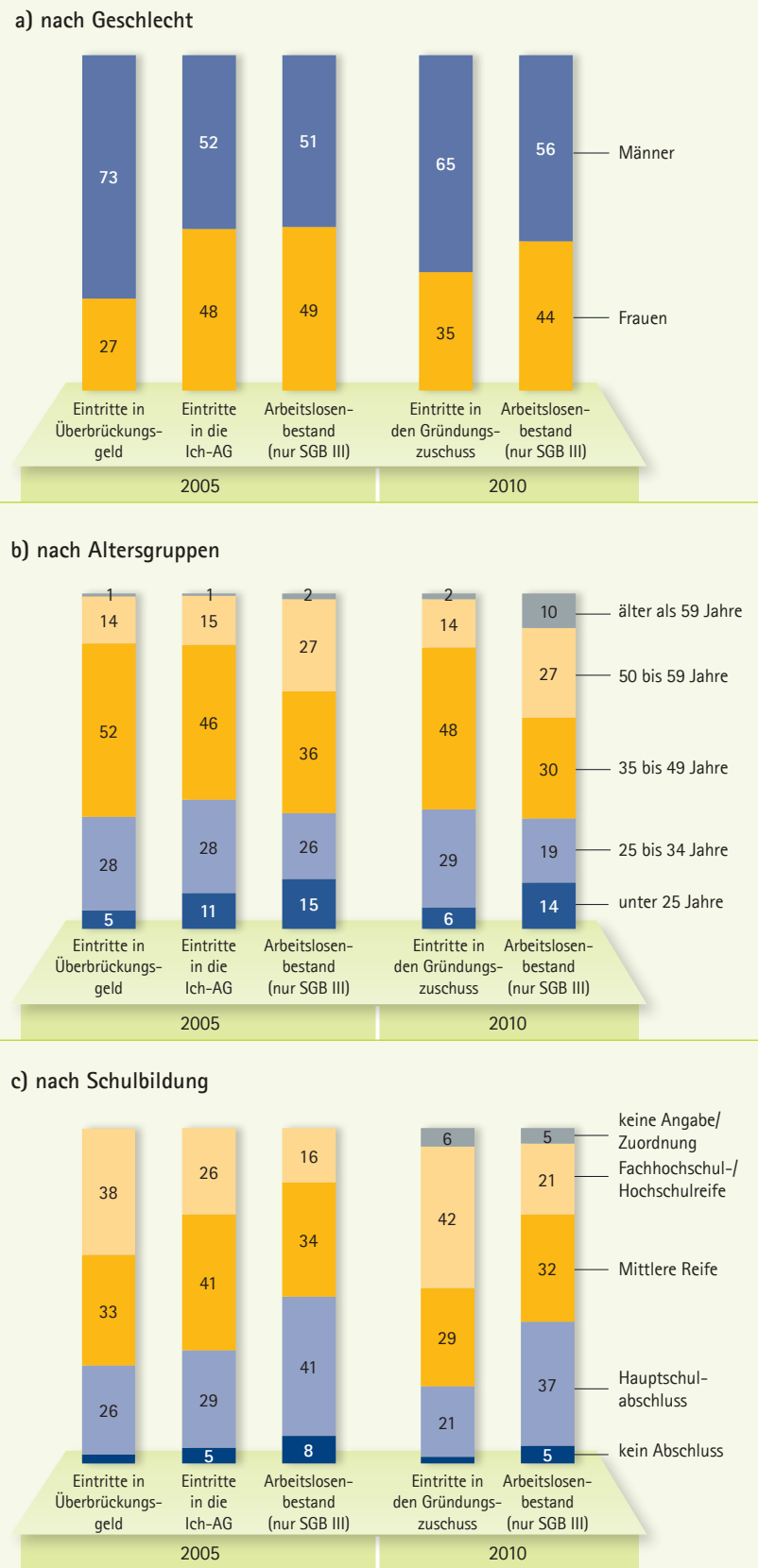
Für die Reform der Gründungsförderung im Jahr 2006 haben zwei Faktoren eine wichtige Rolle gespielt. Erstens hatte der Boom der Ich-AG vielfach Kritik auf sich gezogen (vgl. zum Beispiel Rattmann 2004). Wie sich zeigen sollte, war die Skepsis gegenüber der Qualität der geförderten Gründungen aus wissenschaftlicher Sicht zum Teil unbegründet (Caliendo/Künn/Wießner 2010). Zweitens sollten Transparenz und Übersichtlichkeit der Fördermöglichkeiten für die Versicherten durch eine Zusammenlegung von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss erhöht werden (Bundestagsdrucksache 16/1696, Seite 30). Zudem hoffte man, mit der Reform die Arbeitsverwaltung administrativ zu entlasten.

Quantitative Befunde zu den Förderwirkungen des Gründungszuschusses liegen noch nicht vor, sind aber für die nahe Zukunft zu erwarten. Hinsichtlich der zweiten Zielsetzung, der Erhöhung der Transparenz, lässt sich auf Basis der Interviews mit Agenturleitern, Teamleitern und Arbeitsvermittlern eine positive Bilanz ziehen. Alles in allem werden die Neuregelungen begrüßt. Sie haben nach Einschätzung der Vermittler dazu geführt, dass die Vergabe des Gründungszuschusses reibungslos und konfliktarm verlaufe. Die Voraussetzungen für den

Abbildung 2

Struktur der Eintritte in Maßnahmen der Gründungsförderung und des Arbeitslosenbestands nach ausgewählten Merkmalen

2005 und 2010, Anteile in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

Gründungszuschuss seien, so ein Vermittler, „sehr, sehr einfach“, das heißt, klar formuliert und leicht überprüfbar. Gerade im Vergleich mit der Ich-AG, so ein anderer Interviewpartner, sei der Gründungszuschuss „ausgereifter“.

Über die gute verwaltungspraktische Handhabung hinaus wird auch die institutionelle Ausgestaltung des Gründungszuschusses gut geheißen. Sie sei insgesamt – laut eines Befragten, der hier stellvertretend für die Mehrheit seiner Kolleginnen und Kollegen spricht – „sinnvoll“. Angeführt wird in diesem Zusammenhang häufig die Einführung der sogenannten 90-Tage-Regelung. Eine Förderfähigkeit ist danach nur gegeben, wenn der Kunde zum Zeitpunkt der Antragstellung noch mindestens einen Restanspruch von 90 Tagen auf Arbeitslosengeld I hat. Diese Vorgabe begrenze die Möglichkeit, die Antragstellung zu verzögern, um dadurch den Leistungsbezug kalkuliert in die Länge zu ziehen. Allerdings wird von einigen Vermittlern und Führungskräften kritisch angemerkt, dass bestimmte Gruppen, insbesondere Frauen, durch die Abschaffung der Ich-AG als Förderklientel teilweise verloren gingen.

Formale Steuerungsmöglichkeiten

Der Gründungszuschuss begründet in seiner voraussichtlich bis zum November dieses Jahres gültigen Form zwar einen Rechtsanspruch, er ist aber auch an Bedingungen geknüpft, die eine Steuerung der Fördermittelvergabe nach wirtschaftlichen Kriterien möglich machen und nahelegen. Förderfähig sind nach § 57 Abs. 2 SGB III nur tragfähige Grün-

dungsvorhaben. Die Tragfähigkeit gilt als gegeben, wenn eine fachkundige Stelle bestätigt, dass folgende Unterlagen vorliegen: eine aussagekräftige Beschreibung des Existenzgründungsvorhabens zur Erläuterung der Geschäftsidee, ein Kapitalbedarfs- und Finanzierungsplan, eine Umsatz- und Rentabilitätsvorschau, ein Lebenslauf sowie gegebenenfalls eine Begründung der letzten Geschäftsaufgabe. Zu den fachkundigen Stellen zählen unter anderem Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, lokale Gründungsinitiativen und Steuerberater.

Bei den Interviews und den Beobachtungen von Gesprächen zwischen Vermittlern und gründungswilligen Arbeitslosen wurde deutlich, dass die Tragfähigkeitsbescheinigung bei der Vergabe eine zentrale Rolle einnimmt. Aus Sicht der Kunden ist die Bescheinigung die Hürde, die es zu überspringen gilt, aus Sicht der Vermittler ist sie der wichtigste Hebel der Qualitätskontrolle. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Prüfung der Tragfähigkeit eines Existenzgründungsvorhabens nicht von den Agenturen selbst durchgeführt wird, sondern von externen fachkundigen Stellen. Ein Vermittler bemerkt dazu, das Fachliche sei „outgesourct“. Die Regelung läuft auf eine Arbeitsteilung hinaus, nach der sich die Agenturen darauf beschränken, das Vorliegen eines ausgefüllten Formulars festzustellen. Dies setzt voraus, dass die Vermittler großes Vertrauen in das Urteil der fachkundigen Stellen haben, denn schließlich gründen sie ihre Förderentscheidung ganz wesentlich auf deren Vorarbeit.

Das Vertrauensverhältnis zu den fachkundigen Stellen kann problematisch werden, wenn die Vermittler bei der Beurteilung der Tragfähigkeit zu einem anderen, schlechteren Ergebnis kommen als die externen Kooperationspartner. In dieser Situation sind die Möglichkeiten der Vermittler begrenzt: Das Formular der Tragfähigkeitsbescheinigung ist weitgehend standardisiert und erlaubt nur bedingt Rückschlüsse darauf, wie intensiv sich die fachkundige Stelle mit einem Gründungsvorhaben auseinandergesetzt hat. Zudem sehen die Vermittler unisono keinen rechtlichen Spielraum, einen Förderantrag mit der Begründung fehlender Tragfähigkeit abzulehnen, wenn diese von der fachkundigen Stelle bestätigt wurde. Die Arbeitsvermittler haben immer wieder Zweifel an der Zuverlässigkeit von Tragfähigkeitsbescheinigungen geäußert, speziell wenn sie von Steuerberatern erstellt wurden. Bei dieser Gruppe vermuteten sie eine größere Wahrscheinlichkeit von Gefälligkeitsgutachten. Immerhin hätten die Steuer-

i Anlage der Studie

In der qualitativen Implementationsstudie wurde die Vergabe des Gründungszuschusses unter zwei Gesichtspunkten analysiert: 1) die Entscheidungssteuerung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und 2) die Beratungs- und Betreuungsinteraktion zwischen Vermittlern und Kunden. Befragt wurden Geschäftsführer Operativ, Vorstände der Geschäftsleitung und Teamleiter (insgesamt 20 Interviews) sowie Arbeitsvermittler (ebenfalls 20 Interviews). Dabei kamen Experteninterviews und problemzentrierte Interviews zum Einsatz. Darüber hinaus wurden 23 Gespräche zwischen Kunden und Vermittlern beobachtet und interne Arbeitshilfen der Bundesagentur für Arbeit ausgewertet.

Für die Auswahl der Agenturen sind wir gemäß dem Prinzip des theoretischen Samplings nach Glaser und Strauss (1998) zunächst von der Kategorisierung der Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit in Strategie- und Vergleichstypen ausgegangen (Dauth/Hirschenauer/Rüb 2008). Aus vier dieser Typen wurden zwei Agenturen untersucht, die im Vergleich zu den anderen Agenturen des jeweiligen Typus entweder eine besonders hohe oder eine besonders niedrige relative Förderaktivität aufweisen.

Die Erhebungen fanden zwischen März und Oktober 2010 statt. Die Interviews und Beobachtungen wurden in Audiodateien aufgezeichnet, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

berater – im Gegensatz etwa zu den Industrie- und Handelskammern – unter Umständen ein Eigeninteresse an der Selbstständigkeit ihrer Klienten.

Ein weiteres formales Instrument der Vergabesteuerung steht seit der Einführung des Gründungszuschusses zur Verfügung: die Darlegungspflicht von Kenntnissen und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit nach § 57 Abs. 4 SGB III (auch: Eignungsfeststellung). Im Gegensatz zur Tragfähigkeitsbescheinigung bezieht sich die Eignungsfeststellung nicht auf die Gründung, sondern auf die Person des Gründers. Zudem wird sie von den Vermittlern durchgeführt. Im Zweifel kann die Agentur für Arbeit vom Arbeitslosen die Teilnahme an Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung verlangen. Empirisch zeigt sich, dass die Eignungsfeststellung für Kunden und Vermittler von geringerer Bedeutung ist als die Tragfähigkeitsbescheinigung. Die Vermittler kontrollieren wohlwollend, inwieweit sich aus dem Lebenslauf des Kunden Hinweise auf dessen Befähigung zur Selbstständigkeit ableiten lassen. Gängige Kriterien sind einschlägige Ausbildungen und Berufserfahrungen sowie der Besuch von spezifischen Fort- und Weiterbildungen.

Die Vermittlerinterviews machten deutlich, dass die Tragfähigkeitsbescheinigung die Prüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Gründerperson tendenziell überlagert. Wer in der Lage sei, ein tragfähiges Gründungskonzept vorzulegen, der – so das Argument – habe auch seine persönliche Eignung zur Selbstständigkeit hinreichend unter Beweis gestellt. In die gleiche Richtung geht die wiederholt geäußerte Bemerkung, dass man sich als Vermittler nicht einfach mit Verweis auf die fehlende Eignung über das Urteil der fachkundigen Stellen hinwegsetzen könne, die man zuvor eigens zu Rate gezogen habe.¹ Hier zeigt sich eine grundlegende Ambivalenz der Verantwortung bei der Vergabe von Gründungszuschüssen: Je mehr Steuerungsmöglichkeiten bei der Agentur angesiedelt sind, desto größer sind auch die Zwänge, Entscheidungen nach überprüf- und vergleichbaren wirtschaftlich-sachlichen Kriterien zu treffen. Größere Handlungsspielräume bedeuten auch wachsende Anforderungen an die Arbeit der Vermittler und nicht alle Befragten sehen sich in der Lage, diesen gerecht zu werden.

¹ Die Eignung des Gründungswilligen muss bereits im Rahmen der Tragfähigkeitsbescheinigung von den fachkundigen Stellen bestätigt werden.

Informelle Steuerungsmöglichkeiten

Auf den Gründungszuschuss besteht in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein Rechtsanspruch. Wie bei einer Ermessensleistung hängt seine Vergabe zwar auch von der Zustimmung der Vermittler in den Agenturen ab. Wenn diese eine Förderung jedoch ablehnen möchten, liegt die Begründungs- und Beweislast bei ihnen. Man könnte daher durchaus erwarten, dass die Vermittler sich die Arbeit leicht machen und mit dem Hinweis auf den Rechtsanspruch auf Förderung jeden Antrag nach formaler Vollständigkeitsprüfung genehmigen. Dafür finden sich empirisch allerdings keine Belege. Als ein wichtiger Befund unserer Studie kann vielmehr festgehalten werden, dass sich in den Agenturen und bei den Vermittlern vielfältige Routinen entwickelt haben, mit denen der Ablauf und die Vergabe des Gründungszuschusses gezielt beeinflusst werden soll. Generell werden dabei neben den bestehenden formalen Handlungsspielräumen ganz gezielt neue, informelle Handlungsspielräume geschaffen. Das Ausmaß, indem dies geschieht, hängt sowohl vom jeweiligen Vermittler als auch vom Gesprächsverlauf zwischen Vermittler und Kunden ab (ausführlich: Bernhard/Wolff 2011). Vier Routinen können unterschieden werden:

■ Eine erste Möglichkeit, Handlungsspielräume zu schaffen, besteht prinzipiell im selektiven Hinweis auf die bestehenden Fördermöglichkeiten. Arbeitsvermittler können Kunden, die die Möglichkeit einer Gründungsförderung nicht von sich aus ansprechen, initiativ darauf aufmerksam machen. Dadurch informieren sie gezielt Personen, für die der Gründungszuschuss ihrer Ansicht nach eine geeignete Alternative zur Integration in abhängige Beschäftigung darstellt. Allerdings zeigt sich in unserer Erhebung, dass dieser Spielraum dadurch eingengt wird, dass die Kunden bereits im Vorfeld über die Fördermöglichkeiten informiert sind. In den allermeisten Förderfällen treffen die Vermittler auf Kunden mit einem manifesten Interesse am Gründungszuschuss. Das wird unter anderem dadurch befördert, dass in den Agenturen häufig bereits in der Eingangszone der Wunsch nach einer spezialisierten Gründungsberatung angegeben werden kann.

■ Im Vergleich zur gezielten Ansprache von Kunden ist die beraterische Intervention nach Einschätzung der Vermittler effektiver. Der überwiegende Anteil der befragten und im Kundenkontakt beobachteten Arbeitsvermittler sieht es als Teil seiner Aufgabe, die Kunden begleitend zur Vergabe des Gründungszuschusses zu beraten. Dieser Beratungsanspruch kann

mehr oder weniger ausgeprägt sein. Einige Vermittler beschränken sich darauf, auf Besonderheiten und bestimmte Risiken einer Selbstständigkeit hinzuweisen. Andere unterziehen die Gründungsvorhaben einer umfassenden und kritischen Prüfung, die auch das Ziel haben kann, selbiges zu problematisieren. In Einzelfällen kommt es zu deutlichen Eingriffen und Vermittler raten in aller Deutlichkeit zur Aufgabe eines Projekts. Alle beobachteten beraterischen Interventionen haben die Gemeinsamkeit, dass sie nicht auf Druck und Zwang beruhen, sondern auf Überzeugungsarbeit. Sie setzen darauf, dass Informationen und kritische Einwürfe beim Kunden einen Reflexionsprozess in Gang setzen.

■ Eine weitere Möglichkeit zur informellen Steuerung der Gründungszuschussvergabe schaffen die Vermittler, indem sie eine Vorauswahl der fachkundigen Stellen treffen, bei denen ein Kunde seine Tragfähigkeitsbescheinigung einholen kann. Im Gesetz sind mögliche fachkundige Stellen in einer nicht abschließenden Liste aufgezählt. Prinzipiell können die Kunden wählen, ob sie zu einer Handwerkskammer, einer berufsständischen Kammer oder zu einem Steuerberater gehen möchten. Tatsächlich jedoch schränken die Arbeitsvermittler diesen Kreis oftmals auf wenige Stellen ein, bevorzugt auf Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern sowie auf lokale Kooperationspartner der Agenturen (z. B. regionale Ämter für Wirtschaftsförderung). Sie tun dies, indem sie diese Stellen empfehlen oder Alternativen nicht nennen. Diese Praxis hat in erster Linie das Ziel, Steuerberater aus dem Kreis der akzeptierten fachkundigen Stellen auszuschließen.

■ Die vierte Variante der Schaffung von Handlungsspielräumen geht über die individuelle Person des Arbeitsvermittlers hinaus und ist organisatorisch verankert. In vielen untersuchten Agenturen treffen die Arbeitsvermittler die Entscheidung zur Förderung nicht mehr vollständig autonom, sondern in Rücksprache mit anderen, zumeist den jeweiligen Teamleitern. Da auf Nachfrage kein Fall berichtet werden konnte, bei dem ein Teamleiter die Entscheidung des Vermittlers überstimmt hätte, stellt sich die Frage, welche Wirkung man sich von der doppelten Absicherung der Förderentscheidung verspricht. Offensichtlich setzt man hier auf einen Mechanismus der freiwilligen Selbstkontrolle bei den Vermittlern: Diese sollen in Zeiten knapper Budgets die Förderwürdigkeit von Gründungsprojekten noch genauer unter die Lupe nehmen.

Weitergewährung der Gründungsförderung

Geförderte Existenzgründer können nach Ablauf der neunmonatigen ersten Förderphase nach § 58 Abs. 2 SGB III für weitere sechs Monate eine Anschlussförderung in Höhe von 300 Euro monatlich erhalten. Dieser Betrag ist ausdrücklich für die soziale Absicherung vorgesehen (Bundestagsdrucksache 16/1696, S. 30). Im Unterschied zur ersten Förderphase ist die zweite eine Ermessensleistung. Die Entscheidungsverantwortung für die Agenturen und Vermittler ist damit ungleich höher als bei der Bewilligung der ersten Förderphase.

Unsere Implementationsstudie hat ergeben, dass dieses Ermessen nach ganz unterschiedlichen Kriterien ausgeübt wird. Dort wo wirtschaftlich-sachbezogene Überlegungen im Vordergrund stehen, wird zunächst abgeschätzt, ob ein Gründungsvorhaben überlebensfähig ist. Wenn das nicht der Fall ist, wird von einer weiteren Förderung abgesehen. Wird die Selbstständigkeit dagegen als tragfähig eingestuft, wird abgewogen, ob eine weitere Bezuschussung tatsächlich nötig ist oder ob sich das Gründungsprojekt auch von alleine trägt. Nach dieser Logik befinden sich die förderwürdigen Fälle in einem Korridor, der nach unten hin über das Kriterium der finanziellen Tragfähigkeit abgegrenzt ist und nach oben hin über das Kriterium der Bedürftigkeit.

Bei Anwendung organisatorischer Kriterien fällt die Förderentscheidung nach ganz anderen Prinzipien. Ausgangspunkt ist hier nicht das jeweilige Gründungsprojekt, sondern die Budgetlage der Agenturen. Der Erhebungszeitraum der Implementationsstudie ist in eine Phase gefallen, in der deutlich mehr geförderte Gründer einen Folgeantrag gestellt haben, als bei der Haushaltsplanung für das Jahr 2010 erwartet worden war. Dadurch ergab sich in mehreren der untersuchten Agenturen die Situation, dass bereits zur Jahresmitte die Mittel für das gesamte Jahr ausgegeben oder verplant waren. Die Arbeitsvermittler wurden daher angehalten, die Weitergewährung des Gründungszuschusses bis auf Weiteres restriktiv zu handhaben. In Agenturen, in denen das eben beschriebene Korridormodell oder ähnliche ermessenslenkende Praktiken nicht etabliert waren, befanden sich die Arbeitsvermittler in einer schwierigen Situation: Sie bekamen für die von ihnen geforderte restriktive Handhabung der Folgeanträge keine orientierende Hilfestellung. Dadurch stieg die Gefahr, dass Folgeanträge ohne Einzelfallprüfung pauschal abgelehnt wurden.

Leistungsmisbrauch und Mitnahme

Mitnahme- und Missbrauchswirkungen öffentlicher Förderinstrumente sind sehr schwer zu fassen. Auch mithilfe unserer qualitativen Implementationsstudie können wir letztlich nicht sagen, in welchem Ausmaß der Gründungszuschuss zu Unrecht oder unnötiger Weise ausgezahlt wird. Dennoch können wir auf eine besondere Informationsquelle zugreifen: das Erfahrungswissen und die Einschätzungen derer, die unmittelbar und alltäglich mit der Vergabe des Gründungszuschusses betraut sind. So lässt sich abschätzen, inwieweit Mitnahme und Leistungsmisbrauch aus der Sicht der Praktiker ein Problem darstellen und wie damit umgegangen wird.

Im Folgenden sprechen wir von Mitnahme, wenn die Gründungsförderung in Anspruch genommen wird, obwohl das Gründungsprojekt auch ohne diese in ähnlicher Form und zeitgleich umgesetzt worden wäre. Von Leistungsmisbrauch sprechen wir, wenn die Förderung nicht aus der Motivation heraus beantragt wird, sich selbstständig zu machen, sondern anderen Zielen dient, beispielsweise der Ausdehnung des Leistungsbezugs. Die Mitnahme der Förderung unterscheidet sich vom Leistungsmisbrauch insbesondere darin, dass bei ihr die Ernsthaftigkeit der Gründungsabsicht nicht infrage gestellt wird.

Angesichts der öffentlichen Diskussion ist es erstaunlich, dass Leistungsmisbrauch und Mitnahmeeffekte im Alltag der Arbeitsvermittler und Führungskräfte keine herausragende Rolle spielen.

Die geringe Bedeutung des Themas Leistungsmisbrauch kann man unter anderem daran ablesen, dass es nur selten von den Befragten selbst angesprochen wird und wenn dies doch geschieht, dann häufig mit dem Hinweis auf seinen Ausnahmecharakter. Geht man von dieser Beobachtung aus, dann scheint es, als ob die derzeitige institutionelle Ausgestaltung des Gründungszuschusses dem Leistungsmisbrauch enge Grenzen setzt. Die Erfordernis eines Businessplans und die Einholung der Tragfähigkeitsbescheinigung einer fachkundigen Stelle sind diesbezüglich sicherlich die wirksamsten Regelungen.

Bei den Mitnahmeeffekten fällt die Bewertung der Befragten weniger eindeutig aus. Zwar ist die Mitnahme der Förderung wie auch der Leistungsmisbrauch kein vordringliches Thema aus Sicht der Befragten. Allerdings liegt das in diesem Fall nicht an dem vermuteten geringen Umfang, sondern daran, dass Mitnahme differenzierter bewertet wird als Leistungsmisbrauch. Zumindest einem Teil der Vermitt-

ler erscheint die Förderung als etwas, das man sich durch Beitragszahlungen verdient hat. In dieser Interpretation sehen sie sich durch den Umstand gestützt, dass der Gründungszuschuss als Rechtsanspruch formuliert ist. Zudem werde gerade die Klientel, die fest entschlossen sei und auf jeden Fall gründen wolle, nach Einschätzung der Vermittler vergleichsweise erfolgreich sein. Es gibt aber auch kritische Stimmen, die den Sinn der finanziellen Unterstützung von zum Beispiel Fachärzten oder Schornsteinfegern mit Gebietsschutz in Zweifel ziehen. Hier wird deutlich, dass die gegensätzlichen Bewertungen der Mitnahmeeffekte auf unterschiedliche Maßstäbe Bezug nehmen: Die Einen fragen nach der Bedürftigkeit und verurteilen Förderungen, bei denen diese nicht gegeben ist, als Geldverschwendung. Die Anderen fragen nach der Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg und begrüßen Förderungen, die Marktreife haben. In beiden Fällen ist es für die Bewertung nachrangig, ob die Geförderten sich auch ohne den Gründungszuschuss selbstständig gemacht hätten. Man sieht hier also, dass die in der Studie Befragten Mitnahme zum Teil aus einer anderen Perspektive betrachten, als dies bei Verwendung einer wissenschaftlichen Definition der Fall ist (siehe oben).

Fazit

Unsere Untersuchung zeigt, dass der Gründungszuschuss – nach einer Reihe von umsetzungsbezogenen Kriterien – als gelungenes Förderinstrument bezeichnet werden kann: Die Förderzahlen lassen auf eine ungebrochene Attraktivität der Gründungsförderung für ALG-I-Bezieher schließen. Für die Vermittler hat sich der Gründungszuschuss als ein Instrument mit klaren Vorgaben und geringem Konfliktpotenzial bewährt. Die gesetzlichen Regelungen sehen eine Reihe von Möglichkeiten vor, einer undifferenzierten Vergabe des Gründungszuschusses vorzubeugen. Daneben finden Arbeitsvermittler und Agenturen informelle Wege der kritischen Auseinandersetzung mit Gründungsprojekten. Und zumindest für den Leistungsmisbrauch kann man die begründete Hoffnung formulieren, dass es sich um ein marginales Problem handelt.

Allerdings hat die Studie auch deutlich gemacht, dass die Kunden der Bundesagentur bei der Entscheidung über die zweite Förderphase nicht mit einer agentur- und personenübergreifend einheitlichen und sachbezogen begründeten Entscheidung



Dr. Stefan Bernhard

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

stefan.bernhard@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff
ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB.

joachim.wolff@iab.de

rechnen können. Zudem bleibt offen, wie verbreitet Mitnahmeeffekte sind.

Für den November dieses Jahres ist eine Reform des Gründungszuschusses geplant. Die Neuerungen betreffen im Wesentlichen vier Punkte:²

- Der Gründungszuschuss soll von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt werden.
- Die Geförderten müssen bei Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit anstelle von bisher 90 Tagen nunmehr 150 Tage Restanspruch auf Arbeitslosengeld I haben.
- Die erste Förderphase wird von neun auf sechs Monate verkürzt.
- Die zweite Förderphase wird von sechs auf neun Monate verlängert. Die Gesamthöchstdauer der Förderung bleibt damit konstant.

Andere Regelungen, wie etwa die Höhe des Zuschusses zur sozialen Absicherung, die Erfordernis einer Tragfähigkeitsbescheinigung sowie einer Eignungsfeststellung und die Liste der zugelassenen fachkundigen Stellen, bleiben unverändert.

Schon im Vorfeld lässt sich sagen, dass diese Reform die Vergabepaxis in den Agenturen maßgeblich verändern wird. Die geplante Umwandlung in eine Ermessensleistung dreht die Beweislast für die Förderentscheidung um: Bisher mussten die Vermittler hohe Hürden überspringen, wenn sie einen Antrag auf Gründungszuschuss aus nicht-formalen Gründen ablehnen wollten. Künftig müssen die Kunden die Vermittler davon überzeugen, dass sie ein förderwürdiges Selbstständigkeitsprojekt verfolgen. Die Vermittler können sich dabei noch weniger als bisher allein auf das Vorliegen einer Tragfähigkeitsbescheinigung verlassen. Der neue Handlungsspielraum bringt auch mehr Verantwortung mit sich. In den Interviews mit Arbeitsvermittlern war die Befürchtung zu spüren, dass man persönlich und organisatorisch die Herausforderung einer nachprüfbareren, auch an wirtschaftlichen Kriterien orientierten Ermessensausübung nicht werde bewältigen können.

² Die folgende Darstellung bezieht sich auf den vom Kabinett beschlossenen Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ vom 25. Mai 2011. Die Änderungen zum Gründungszuschuss sollen zum Nov. 2011 in Kraft treten, http://www.bmas.de/portal/51830/2011_05_25_gesetzentwurf__ampi.html, letzter Zugriff am 28. Juni 2011.

Gerade in den Beobachtungen von Gesprächen zwischen Vermittlern und Kunden zeigten sich große Unterschiede hinsichtlich der Bereitschaft und Fähigkeit der Vermittler, mehr Verantwortung für die Gründungsförderung zu übernehmen.

Man muss sich nun auf allen Ebenen der Arbeitsverwaltung fragen, welche Vorkehrungen getroffen werden müssen, um der wachsenden Entscheidungsverantwortung auch künftig gerecht zu werden. Wichtige Ansatzpunkte könnten hier die Weiterbildung der Vermittler sein, die mit der Vergabe des Gründungszuschusses betraut sind, sowie die Ausarbeitung von Entscheidungshilfen für den Fall, dass inhaltlich-wirtschaftliche und haushaltstechnische Bewertungskriterien miteinander in Konflikt geraten.

Literatur

- Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011): Die Praxis des Gründungszuschusses. Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III. [IAB-Forschungsbericht 3/2011](#).
- Caliendo, Marco; Kritikos, Alexander S. (2007): Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken. [IZA Discussion Paper No. 3114](#).
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren. In: [Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung](#), Jg. 42, S. 269-291.
- Dauth, Wolfgang; Hirschenauer, Franziska; Rüb, Felix (2008): Neue Typisierung regionaler Arbeitsmärkte: Damit Äpfel nicht mit Birnen verglichen werden. [IAB-Kurzbericht 15](#).
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern: Verlag Hans Huber.
- IAB; DIW; GfA; sinus; infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e).
- Rattmann, Cornelis (2004): Ich-AG: Trotz guter Zahlen wächst die Kritik. In: Die Welt (Online) vom 7. Juni 2004, http://www.welt.de/print-welt/article318400/Ich_AG_Trotz_guter_Zahlen_waechst_die_Kritik.html, letzter Zugriff am 28. Juni 2011.
- Winkel, Rolf (2006): Der neue Gründungszuschuss. Ein Vergleich mit den bisherigen Leistungen für Arbeitslose Existenzgründer. In: Soziale Sicherheit, Jg. 8-9, S. 284-189.