

Bundesrat

Drucksache 168/15

16.04.15

AS

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der
Neuregelung zum Gründungszuschuss mit dem Gesetz zur
Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt**

Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Berlin, 15. April 2015

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Volker Bouffier

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

hiermit übersende ich den Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des
Gründungszuschusses. Der Bericht wurde von der Bundesregierung in der
Kabinettsitzung am 15. April 2015 beschlossen.

Mit freundlichen Grüßen
Andrea Nahles

Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Neuregelungen zum Gründungszuschuss mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt

A. Auftrag

Mit der Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung ihrer Zusage aus dem Vermittlungsverfahren zum Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt Ende des Jahres 2011 nach, über die Ergebnisse der Neuregelungen des Gründungszuschusses¹ zu berichten. Die Bundesregierung gab hierzu folgende Erklärung ab:

„Die unterschiedlichen Aspekte der Neujustierung des Gründungszuschusses sollen gezielt beobachtet werden. Die Bundesregierung wird daher eine Evaluation veranlassen, welche die Umsetzung des als Ermessensleistung ausgestalteten Gründungszuschusses und die Wirkung der Neujustierung auf das Gründungsgeschehen aus der Arbeitslosigkeit erfasst und bewertet. Die Evaluationsergebnisse sollen dem Deutschen Bundestag und Bundesrat im Rahmen eines Berichts im Frühjahr 2015 vorgelegt werden.“²

B. Rechtsentwicklung und Neuregelung

Die Förderung von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit wurde Mitte der 80er Jahre mit dem Überbrückungsgeld in der Arbeitsförderung eingeführt und 2003 durch den Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“) erweitert. Im Jahr 2004 erreichten die Zugänge in die Förderung mit dem Überbrückungsgeld und der „Ich-AG“ einen Höchststand von rund 350.000 Fällen. Im Jahr 2006 wurden Überbrückungsgeld und „Ich-AG“ zur neuen Leistung des Gründungszuschusses für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld zusammengefasst. Für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II bestehen mit den §§ 16b und 16c Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) eigenständige Förderleistungen für Existenzgründerinnen und -gründer sowie für Selbständige.

Bis Ende des Jahres 2011 war der Gründungszuschuss in der ersten Förderphase als Rechtsanspruch ausgestaltet. Jede arbeitslose Person, die die Fördervoraussetzungen (90 Tage Restanspruch auf Arbeitslosengeld, Nachweis der Tragfähigkeit der Existenzgründung sowie Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit) erfüllte, konnte den Gründungszuschuss erhalten. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der

¹ § 93f. SGB III

² Vgl. Protokoll der 890. Sitzung des Bundesrates am 25. November 2011, Anlage 2

Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt³ wurde der Gründungszuschuss zum 28. Dezember 2011

- bereits ab der ersten Förderphase in eine Ermessensleistung umgewandelt,
- der notwendige Restanspruch auf Arbeitslosengeld von 90 auf 150 Tage erhöht und
- die Förderstruktur von neun Monaten Grundförderung (Höhe des vorherigen Arbeitslosengeldes plus 300 Euro zur sozialen Absicherung) plus sechs Monate mögliche Anschlussförderung (300 Euro monatlich) in eine sechs Monate dauernde Grundförderung mit einer möglichen Anschlussförderung für neun Monate geändert.

Ein Ziel der Änderungen war es, die Ausgaben für die Förderung mit dem Gründungszuschuss, die 2010 mit rund 1,86 Mrd. Euro einen Höchststand erreicht hatten, zu reduzieren. Mit der Umwandlung in eine Ermessensleistung sollte zudem auch beim Gründungszuschuss eine Entwicklung nachvollzogen werden, die bei anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung schon länger gilt. Grundlegende Förderphilosophie im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) ist, für eine Integration in Arbeit das jeweils am besten passende Förderinstrument für die arbeitslose Person zu identifizieren. Ein Rechtsanspruch widerspricht dieser Herangehensweise und verhindert die Suche nach alternativen Integrations- und Fördermöglichkeiten. Gleichzeitig sollten die Änderungen dazu beitragen, Mitnahmeeffekte zu verringern.

C. Grundlagen für den Bericht

Die Evaluierung wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 SGB III durchgeführt. Sie setzt sich aus einem quantitativen und einem qualitativen Forschungsprojekt zusammen. Im Rahmen der quantitativen Forschung wurde durch den Vergleich der Teilnehmerstrukturen vor und nach der Reform untersucht, ob die mit den Änderungen verbundenen Ziele erreicht werden konnten. Mit der qualitativen Forschung wurde untersucht, welche Wirkungen die Änderungen auf die Prozesse der Bewilligung in den Agenturen für Arbeit und auf das Verhalten der Leistungsbezieherinnen und Leis-

³ Vgl. BGBl 2011, Teil I Seite 2854

tungsbezieher hatten. Die Forschungsberichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) werden im Frühjahr 2015 veröffentlicht.⁴

D. Ergebnisse der Evaluation

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchungen dargestellt:

Kernaussagen der Forschungsberichte des IAB

- Nach der Änderung der Regelung sanken die Zugänge in die Förderung mit dem Gründungszuschuss zwischen 2011 und 2012 deutlich um ca. 85 Prozent auf 20.300. Die Zugänge hatten im Jahr 2010 mit rund 146.500 Bewilligungen ihren Höhepunkt seit Einführung des Gründungszuschusses erreicht. Seit dem Jahr 2013 steigen die Förderzahlen wieder leicht an. Im Jahr 2014 waren 31.500 Zugänge zu verzeichnen.
- Die Ausgaben für die Förderung mit dem Gründungszuschuss reduzierten sich von rund 1,86 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 315 Mio. Euro im Jahr 2014.
- Der Rückgang der Förderung im Jahr 2012 resultierte insbesondere aus der Anwendung des bei Ermessensleistungen zu berücksichtigenden Vorrangs der Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Durch die gute Arbeitsmarktlage standen zudem insgesamt mehr Stellenangebote zur Verfügung.
- Die Änderungen wurden von der Bundesagentur für Arbeit zügig umgesetzt. Die mit der Umwandlung in eine Ermessensleistung befürchtete Welle von Widersprüchen und Klagen blieb aus.
- Die Strukturmerkmale der geförderten Personen haben sich, wie auch bei vorhergehenden Reformen der Gründungsförderung aus der Arbeitslosigkeit, wieder verändert. Nach der Reform werden mehr Ältere, mehr Frauen sowie mehr Gründungen in den neuen Bundesländern gefördert. Auch höher Qualifizierte sind häufiger unter den Geförderten.
- Der schon vor der Reform hohe Anteil der Geförderten, die rund anderthalb Jahre nach Förderbeginn noch selbständig tätig sind, ist auf nunmehr fast 90 Prozent gestiegen.
- Bei fortlaufender guter Wirtschaftslage könnte der Gründungszuschuss langfristig weiter dazu beitragen, dass es für Frauen neben der Beschäftigung als Arbeitnehmerinnen auf dem Arbeitsmarkt durch die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit mehr Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gibt. Dadurch kann es auch Effekte auf die soziale Absicherung von Frauen geben.

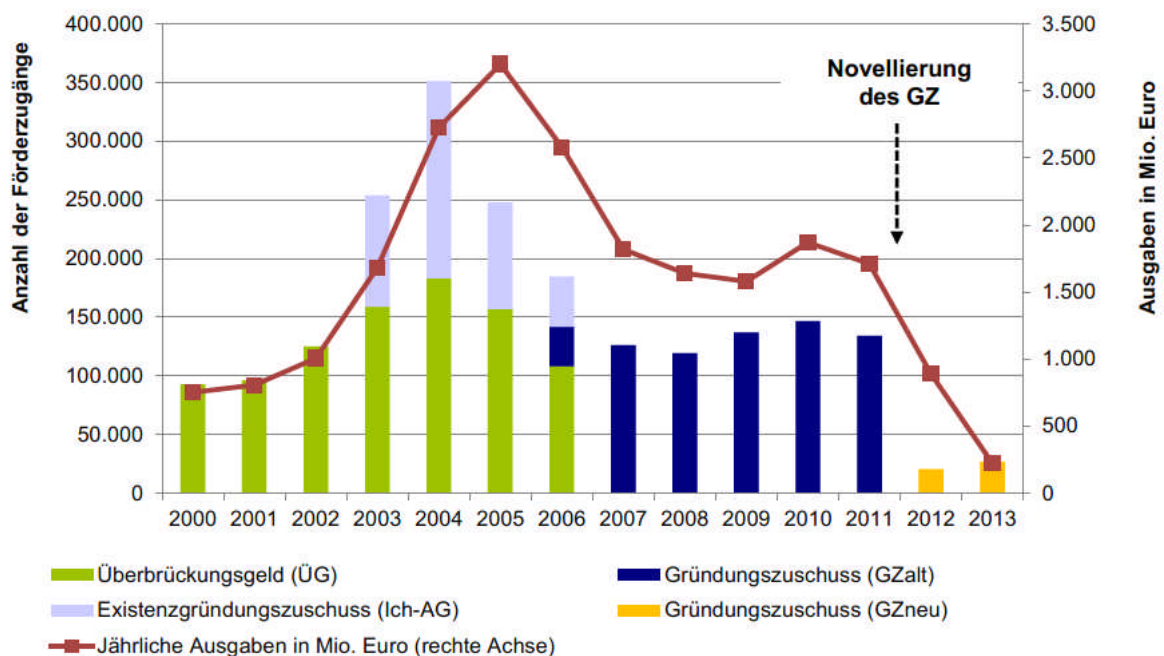
⁴ Vgl. K. Evers und M. Schleinkofer: „Same same, but different: Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform“, IAB 2015 sowie Bernhard und Grüttner: „Der Gründungszuschuss nach der Reform“, IAB 2015

- Die Absicherung in der Krankenversicherung und die Altersvorsorge haben nach der Reform des Gründungszuschusses zugenommen.
- Die Anzahl der eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neu geförderten Gründungen ist von 4,3 auf 3,6 Vollzeitäquivalente pro Gründung gesunken. Dabei werden auch geringfügig Beschäftigte mitgezählt. Ein weiteres Ergebnis ist, dass Gründerinnen in ihren Unternehmen häufiger sozialversicherungspflichtige Beschäftigte anstellen.
- Die Förderung verlagert sich in Richtung wirtschaftsstärkerer Gründungen sowie in Richtung von Personengruppen, die nur schwer offene bzw. angemessene Stellen finden (z.B. Ältere, Mütter). Gleichzeitig ist feststellbar, dass Gründungen zur Ideenumsetzung und aufgrund des Wunsches nach mehr Eigenbestimmung stärker in den Vordergrund treten und „Notgründungen“ zurückgehen.
- Ob sich die Anteile der Mitnahmen unter den Geförderten erhöht haben oder gesunken sind, wird nicht eindeutig festgestellt.

1. Wirkung der Neujustierung auf das Gründungsgeschehen aus der Arbeitslosigkeit

Der Rückgang der Förderungen mit dem Gründungszuschuss im Jahr 2012 entsprach den Erwartungen, die mit der Reform verbunden waren. Unmittelbar nach der Reform sind im Jahr 2012 die Zugänge in den Gründungszuschuss um rund 85 Prozent auf rd. 20.300 zurückgegangen und die Ausgaben von rund 1,7 Mrd. Euro in 2011 schrittweise auf 222 Mio. Euro im Jahr 2013 deutlich gesunken. Seitdem nehmen die Förderzugänge wieder zu. In 2014 konnten Zugänge von über 31.500 (+ 18,6 Prozent gegenüber Vorjahr) verzeichnet werden. Die Ist-Ausgaben für den Gründungszuschuss stiegen im Jahr 2014 auf rund 315 Mio. Euro.⁵

Abbildung: Zugänge und Ausgaben der Förderung mit dem Gründungszuschuss



aus Evers und Schleinkofer (2015)

Der Rückgang war dort am höchsten, wo vor der Reform überproportional mit dem Gründungszuschuss gefördert wurde. Dies betraf regional in erster Linie Süddeutschland, Brandenburg und Teile von Nordrhein-Westfalen. Die Förderquote sank insgesamt von 15 von 1000 Arbeitslosen vor der Reform auf knapp 2 von 1000 Arbeitslosen nach der Reform. Aufgrund der Zunahme der Förderzahlen ab 2013 ist anzunehmen, dass auch die Förderquote wieder steigen wird.

⁵ vorläufig und hochgerechnet, Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

1.1 Umsetzung des als Ermessensleistung ausgestalteten Gründungszuschusses

Durch die Umwandlung in eine vollständige Ermessensleistung unterliegt der „neue“ Gründungszuschuss wie die anderen Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung auch dem Vorrang der Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Sollte eine Vermittlung nicht möglich sein, kommt der Gründungszuschuss auf gleicher Augenhöhe mit anderen Instrumenten in Frage, um die arbeitslose Person wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Umwandlung sollte unter anderem den Gestaltungsspielraum der Vermittlungsfachkräfte vor Ort steigern und stärker dazu führen, dass das individuell am besten geeignete Instrument zur Reintegration in den Arbeitsmarkt zum Einsatz kommt. In der Vergangenheit verhinderte der Rechtsanspruch die Suche nach alternativen und gegebenenfalls besser geeigneten Fördermöglichkeiten.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die Umsetzung dieser Erwartung zumindest anfänglich eine Herausforderung war. Die niedrigen Förderzahlen im Jahr 2012 wurden durch eine sehr zurückhaltende Bewilligung ausgelöst, die ihren Grund jedoch nicht allein in der Umwandlung in eine Ermessensleistung hatte, sondern insbesondere auf die bei der Förderung einzuhaltenden reduzierten Ausgabengrenzen und die Mittelbindungen aus dem Vorjahr zurückzuführen sind.

Die Vermittlungsfachkräfte gingen erwartungsgemäß dazu über, den Vermittlungsvorrang bei der Beratung stärker zu betonen, was bei einem Teil der an einer Gründung interessierten Arbeitslosen dazu führte, von einer Antragstellung abzusehen. Die Agenturen für Arbeit verfolgten damit die Rolle eines „Gatekeepers“⁶, während sie sich vor der Reform des Gründungszuschusses eher passiv verhielten und die formalen Voraussetzungen prüften.

Die mit der gesetzlichen Änderung vorgenommene Erhöhung der Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld als Voraussetzung für den Gründungszuschuss hat außerdem dazu geführt, dass sich der Zeitdruck auf die Entwicklung des Gründungsvorhabens und die Entscheidung erhöht hat, sich selbstständig zu machen. Das stellt einerseits die Vermittlungsfachkräfte vor die Herausforderung, in einer relativ kurzen Zeit - bei einem Anspruch auf Arbeitslosengeld von einem Jahr - den Vermittlungsvorrang und die Fördervoraussetzungen zu prüfen. Gleichzeitig muss sich die oder der Arbeitslose bewerben, den Geschäftsplan entwickeln und auf Tragfähigkeit beurteilen lassen sowie ggfs. den Antrags-

⁶ Bernhard und Grüttner (2015)

prozess für die Förderung durchlaufen. Diese Schritte müssen abgeschlossen sein, bevor die 150 Tage Restanspruch auf Arbeitslosengeld erreicht sind.

Um die Förderung mit dem Gründungszuschuss als Integrationsoption zu erhalten, ist daher ein frühzeitiges Profiling erforderlich, da relativ früh im Beratungsprozess klar werden muss, dass der oder die Arbeitslose sich selbständig machen möchte. Im Ergebnis werden jetzt eher Gründungen gefördert, die von den Antragstellerinnen und Antragstellern mit Vehemenz und frühzeitig durchgesetzt werden. Dies fällt tendenziell höher Qualifizierten leichter. Vermutlich sind sie deshalb nach der Reform auch vermehrt unter den Geförderten zu finden. Zudem sind Notgründungen zurückgegangen und Gründungen, die aus eher positiv gelagerten „Pull-Motiven“ wie der Wunsch nach mehr Eigenbestimmung und Ideenumsetzung verfolgt werden, haben zugenommen.

Letztlich hat aber auch die gute Arbeitsmarktlage dazu beigetragen, dass die Umstellung auf den neuen Gründungszuschuss weitgehend reibungslos ablief.

1.2 Veränderung der Teilnehmerstrukturen

Bereits mit der Einführung des Gründungszuschusses im Jahr 2006 nahm die Inanspruchnahme dieser Förderung durch ältere Arbeitslose im Vergleich zur Ich-AG und dem Überbrückungsgeld zu. Dieser Effekt hat sich nach der Reform des Gründungszuschusses noch einmal verstärkt. Die jetzigen Geförderten sind gegenüber dem „alten“ Gründungszuschuss im Durchschnitt mit 42 Jahren rund 1,5 Jahre älter. Während Geförderte unter 34 Jahren weniger unter den Geförderten vertreten sind, kommen viele Förderteilnehmerinnen und -teilnehmer aus der Alterskohorte von über 44 Jahren. Es ist anzunehmen, dass der Vermittlungsvorrang in dieser Alterskohorte aufgrund geringerer Arbeitsmarktchancen weniger relevant ist.

Der Frauenanteil unter den Geförderten ist in 2012 mit 43,2 Prozent deutlich höher als 2009 (35,3 Prozent) und erreicht damit wieder Anteilswerte des früheren Existenzgründungszuschusses, der überproportional häufig von Frauen in Anspruch genommen worden war. Damit sind Frauen in der Förderung mit dem „neuen“ Gründungszuschuss im Vergleich zum gesamten Gründungsgeschehen überproportional vertreten. Dieses Ergebnis ergibt sich aus dem deskriptiven Vergleich der Teilnehmerstrukturen vor und nach der Reform, ist statistisch aber nicht signifikant. Insofern kann daraus nicht geschlossen werden, dass Frauen von den neuen Förderbedingungen generell stärker als Männer profitieren.

Beim „neuen“ Gründungszuschuss kommen zudem rund 34 Prozent der Geförderten aus den neuen Bundesländern, im Vergleich zu 23 Prozent beim „alten“ Gründungszuschuss.

Es wird vermutet, dass sich dieser Effekt aus zwei Ursachen speist: Zum einen wurden vor der Reform in den neuen Bundesländern verhältnismäßig wenige Gründungen gefördert. Zum anderen ist die Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern zumeist schwieriger als in den alten Bundesländern. Das Stellenangebot ist geringer und die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schwieriger, sodass öfter die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit in Betracht gezogen und auch gefördert wird.

Im Vergleich zur Personengruppe, die vor der Reform mit einem Gründungszuschuss gefördert wurde, ist das Bildungsniveau der mit dem „neuen“ Gründungszuschuss geförderten Gründerinnen und Gründer nochmals gestiegen. Bereits vor der Reform waren besser Qualifizierte stärker unter den Gründerinnen und Gründern vertreten.

1.3 Potenzielle Mitnahmeeffekte

Ein weiteres Ziel der Reform war es, die bei der Förderung mit dem Gründungszuschuss festgestellten Mitnahmeeffekte⁷ zu reduzieren. Die Ergebnisse der Untersuchungen dazu sind ambivalent. Je nach Betrachtungsweise und abhängig davon, ob relative oder absolute Werte betrachtet werden, ergibt sich ein anderes Bild. Während der quantitative Forschungsbericht zu dem Ergebnis kommt, dass der Anteil der Mitnahme unter den Geförderten nach der Reform gestiegen ist, sind die Ergebnisse der qualitativen Untersuchungen dazu nicht eindeutig. Insgesamt betrachtet können die Ergebnisse am ehesten so interpretiert werden, dass der Anteil der Mitnahme unter den Förderungen gestiegen und - aufgrund des Rückgangs der Förderzahlen - die absolute Anzahl und die Kosten der Mitnahmen wesentlich gesunken sind.

Vermutlich überlagern sich hier zwei Effekte, die sich aus der Umwandlung der ersten Förderphase in eine Ermessensleistung und deren gleichzeitiger Verkürzung in Verbindung mit der Erhöhung der Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld ergeben. Einerseits haben die Gründerinnen und Gründer, die mit Nachdruck und frühzeitig zur Gründung entschlossen sind, erhöhte Förderchancen, unabhängig davon, ob sie die Förderung unbedingt benötigen oder nicht. Das führt eher zu einer Erhöhung der Mitnahmen. Andererseits sind aufgrund des gestiegenen Aufwandes für die Beantragung einer in der Summe geringeren Förderleistung die Anreize gesunken, die Förderung „einfach so“ mitzunehmen, nur weil die Fördervoraussetzungen erfüllt waren. Dadurch könnten Mitnahmen vermieden worden sein. Dieser zweite Effekt lässt sich auch daran ablesen, dass nach der Reform der Anteil derjenigen Arbeitslosen, die sich ohne eine Förderung selbständig gemacht haben, um rund 40 Prozent gestiegen ist.

⁷ Vgl. z.B. IAB-Kurzbericht 2/2012

Grundsätzlich wird von Mitnahme ausgegangen, wenn

1. die oder der Arbeitslose die Gründung auch ohne eine Förderung im gleichen Umfang und zum gleichen Zeitpunkt realisiert hätte und
2. die Förderung keinen Einfluss auf die Erfolgchancen der Gründung gehabt hat.

Es gibt mehrere Fragestellungen, mit denen überprüft werden kann, ob diese Bedingungen für die jeweilige Gründung erfüllt sind. Für die erste Bedingung kommen die Forscherinnen und Forscher des quantitativen Projekts zu dem Ergebnis, dass dafür folgende Fragen am besten geeignet sind:

- a. Hätte sich die Gründerin oder der Gründer auch ohne den Gründungszuschuss selbständig gemacht? Hier hat sich der Anteil der in Befragungen zustimmenden Gründerinnen und Gründer von 47 Prozent auf 57,2 Prozent erhöht.
- b. Hat er oder sie sich nur arbeitslos gemeldet, um den Gründungszuschuss zu erhalten? Hier war eine Steigerung von 21,5 auf 22,2 Prozent zu verzeichnen.

Wenn die Geförderten der zweiten oben genannten Bedingung zustimmen, ob die Förderung einen Einfluss auf die Erfolgchancen der Gründung hatte, dann geben sie eine Einschätzung darüber ab, ob der Gründungszuschuss existenziell für sie war. Hierfür wurde die Frage gewählt: „Hätten Sie ohne den Gründungszuschuss das erste halbe Jahr ihrer selbständigen Existenz nicht überstanden?“ Die Befragungsergebnisse zeigen eine Verzerrungstendenz: Auch Gründerinnen und Gründer, die sich nach eigener Aussage ohne den Gründungszuschuss selbständig gemacht haben (32,8 Prozent), betrachten die Förderung als essentiell (28,7 Prozent).⁸

Die gleichzeitige Betrachtung der beiden Bedingungen für Mitnahme zeigt, dass der Anteil der potenziellen Mitnahmeeffekte um 9,2 Prozentpunkte gestiegen ist.

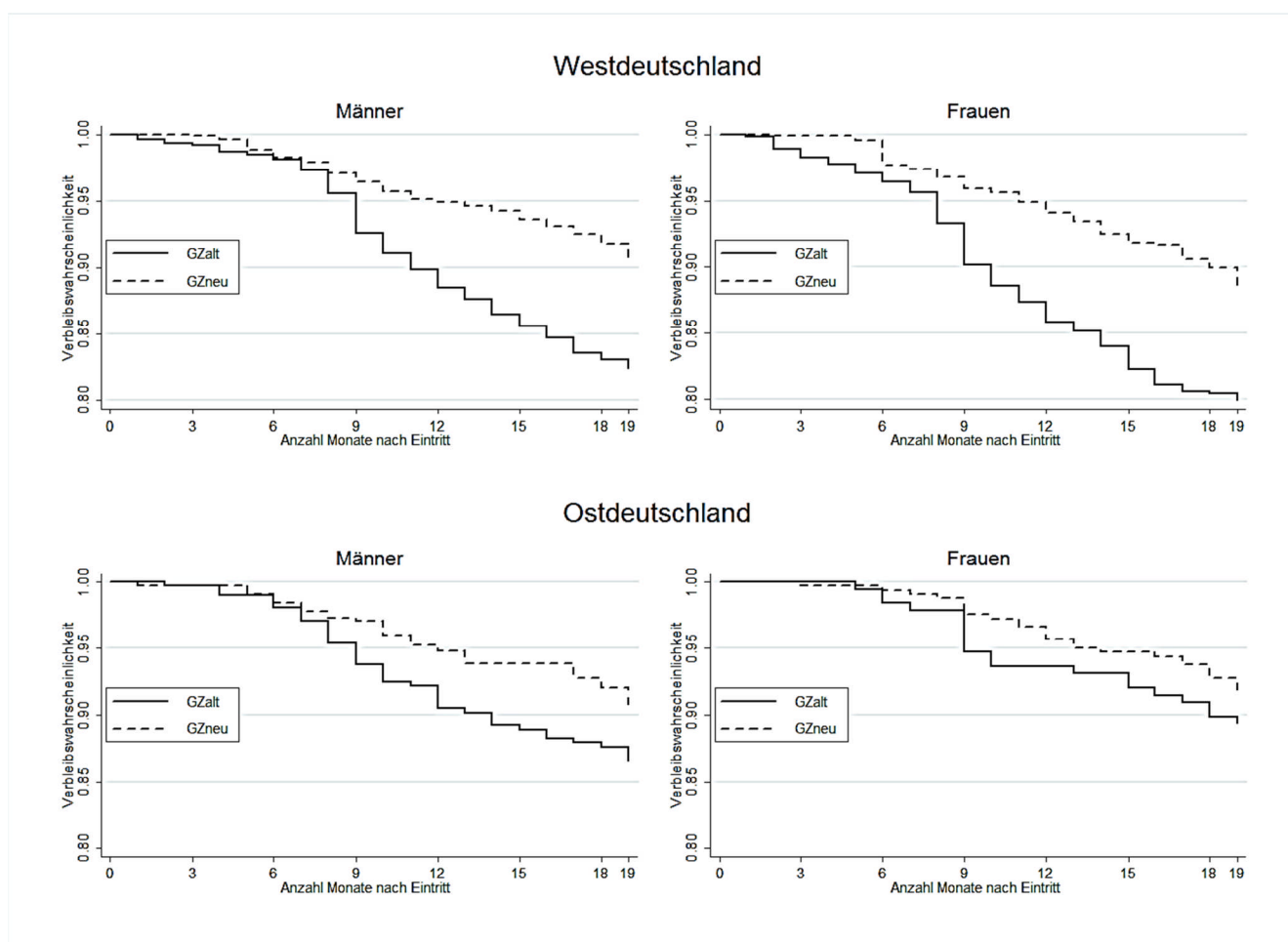
Bei der Bewertung der Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass die Geförderten rund anderthalb Jahre nach der Gründung befragt wurden. Die Antwort erfolgte also retrospektiv und ist deshalb gegebenenfalls von dem bisherigen Erfolg der Gründung im Sinne einer „rosa Brille“ beeinflusst. Die Überlebenswahrscheinlichkeit der Gründung könnte daher höher eingeschätzt werden als sie tatsächlich war. Diese „Überschätzung“ besteht allerdings zu beiden Befragungszeitpunkten also beim „alten“ und beim „neuen“ Gründungszuschuss, so dass davon auszugehen ist, dass zumindest ein Teil des Anstiegs der Mitnahmeeffekte wirklich stattgefunden hat.

⁸ Siehe Evers und Schleinkofer (2015), Tabelle 5

1.4 Verbleib und Einkommen der geförderten Gründerinnen und Gründer

Wenn man den längerfristigen Verbleib in der selbständigen Tätigkeit als Kriterium heranzieht, war der Gründungszuschuss auch vor der Reform schon ein erfolgreiches Instrument. Rund drei Viertel der Geförderten waren 19 Monate nach Förderbeginn noch selbständig und ein Großteil erzielte ein existenzsicherndes Einkommen.⁹ Nach der Reform liegt der Anteil der Geförderten, die 17 Monate nach Förderbeginn entweder selbständig oder abhängig beschäftigt sind, mit fast 90 Prozent nochmal höher. Besonders hoch ist der Verbleib nach diesem Zeitraum bei ostdeutschen Frauen. Die nach der Reform geförderten Gründungen erscheinen somit nachhaltiger.

Abbildung: Verbleib in Selbständigkeit



Eine Voraussetzung für den Verbleib in Selbständigkeit ist, dass genügend Einkommen generiert wird. Während beim „alten“ Gründungszuschuss insgesamt das individuelle Nettoeinkommen im Durchschnitt höher lag als bei den mit dem „neuen“ Gründungszuschuss geförderten Personen, so ist nach der Reform das Nettohaushaltseinkommen höher. Das

⁹ Vgl. IAB-Kurzbericht 2/2012

könnte daran liegen, dass die Geförderten nach der Reform aus Haushalten kommen, in denen eine zweite Person ein relativ hohes Einkommen generiert oder/und weniger Kinder wohnen.

Für den „neuen“ Gründungszuschuss können beträchtliche standort- und geschlechtsspezifische Unterschiede bezüglich des individuellen Nettoeinkommens festgestellt werden. Unabhängig vom Standort verdienen Männer auch bei einer selbständigen Tätigkeit mehr als Frauen. So ist bei Vollzeitselbständigkeit das Nettoeinkommen von westdeutschen Männern, die sich mit dem Gründungszuschuss selbständig gemacht haben, fast doppelt so hoch, wie das ostdeutscher Frauen. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede verschwinden fast vollständig, wenn das Nettohaushalts- oder Nettoäquivalenzeinkommen¹⁰ betrachtet wird. Beide Forschungsberichte liefern dazu keine Erklärung. Es ist zu vermuten, dass auch hier der Effekt wirkt, dass die Einkommen der Haushaltsmitglieder große Unterschiede aufweisen und es eher Frauen sind, bei denen die selbständige Tätigkeit mit einem eher geringeren Einkommen einhergeht. Gleichwohl haben sich nach der Reform mehr Frauen mit dem Gründungszuschuss selbständig gemacht. Sie tragen damit zum Haushaltseinkommen bei, können Familie und Beruf miteinander vereinbaren und sind teilweise eigenständig versichert.

Eine weitere wichtige Fragestellung ist, inwieweit die geförderten Gründungen zusätzliche Beschäftigungseffekte erzielen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich der Anteil der Unternehmen, die noch zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigten, leicht reduziert hat und im Gegenzug der Anteil der Solo-Selbständigen nach der Reform leicht gestiegen ist. Rund 30 Prozent der Geförderten beschäftigen noch weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, vor der Reform waren es noch knapp 33 Prozent. Differenzierter betrachtet haben Männer in Westdeutschland häufiger Beschäftigte als Männer in Ostdeutschland. Bei den Frauen ist es umgekehrt, wobei Frauen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eher sozialversicherungspflichtig einstellen als Männer. Im Durchschnitt haben die Geförderten nach der Reform 3,6 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (4,3 vor der Reform).

1.5 Soziale Absicherung der Selbständigen

Der Gründungszuschuss ist eine Leistung zur Absicherung des Lebensunterhalts und zur sozialen Absicherung in der Zeit nach der Existenzgründung. Hierzu sollen insbesondere die 300 Euro beitragen, die während der ersten Förderphase für sechs Monate zusätzlich

¹⁰ Das Nettoäquivalenzeinkommen ist ein bedarfsgewichtetes Haushaltseinkommen. Es berücksichtigt Bedarfsunterschiede zwischen Erwachsenen und Kindern sowie Haushaltgrößensparnisse und ergibt sich als Division des Haushaltseinkommens und der Äquivalenzhaushaltsgröße. Für die Berechnung der Äquivalenzhaushaltsgröße erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von Eins, während Kinder unter 15 Jahren mit einem Gewicht von 0,3 in die Berechnung einfließen. Allen weiteren Haushaltsmitgliedern wird das Gewicht 0,5 zugeordnet.

zum zuvor bezogenen Arbeitslosengeld und in der möglichen zweiten Förderphase für neun Monate gezahlt werden.

Die soziale Absicherung in der Krankenversicherung und die Altersvorsorge haben nach der Reform des Gründungszuschusses unter den Geförderten zugenommen. In der Krankenversicherung sind nahezu 100 Prozent der Geförderten versichert, eine Altersvorsorge haben 68 Prozent, zuvor waren es nur 63,5 Prozent. Die freiwillige Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung nutzen seit der Reform 44,6 Prozent der Geförderten statt 52,6 Prozent vor der Reform.

Der Anteil der Selbstständigen, die aufstockend Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen müssen, ist seit der Reform kleiner geworden. Nur etwa zwei Prozent haben neben der Förderung mit dem Gründungszuschuss auch ergänzende Leistungen aus der Grundversicherung erhalten. Dafür dürfte ein Grund mit sein, dass die Geförderten eher aus Haushalten mit durchschnittlich weniger als drei Personen kommen.

1.6 Auswirkungen der neuen Förderstruktur

Wie bereits beschrieben, könnte sich durch die Verkürzung der ersten Förderphase auf sechs Monate der Anreiz für die Inanspruchnahme der Förderung soweit verringert haben, dass Gründerinnen und Gründer eine Antragstellung nicht mehr vornehmen. Insbesondere solche, die nicht existenziell auf eine Förderung angewiesen sind, weil sie z.B. in einer ihnen bekannten Branche gründen und daher schon Kundenkontakte vorhanden sind oder eine Unternehmensnachfolge antreten, überlegen es sich, ob sie den Aufwand für die Beantragung der Förderung auf sich nehmen sollen.

Das gilt umso mehr für die zweite Förderphase, deren Inanspruchnahme weiter gesunken ist, obwohl diese Förderphase schon vor der Reform eine Ermessensleistung war. Die Gründe für die geringere Inanspruchnahme können vielfältig sein. Zum einen ist es möglich, dass jemand zu Beginn der zweiten Förderphase nicht mehr selbständig war. Im Vergleich zum „alten“ Gründungszuschuss trifft das allerdings nur äußerst selten auf die Geförderten nach der Reform zu. Auch der Anteil der Personen, die aufgrund von „Nicht-Wissen“ einen Antrag auf Weiterbewilligung nicht gestellt haben, ist deutlich um 9,1 Prozentpunkte gesunken. Am häufigsten wird als Grund angegeben, dass der Aufwand für einen Pauschalbetrag von monatlich 300 Euro zu groß ist. Ein relevanter Grund ist aber auch die Ablehnung der zweiten Förderphase, die seit der Reform dreimal so häufig erfolgte als vorher.

Es scheint aber geschlechts- und standortspezifische Unterschiede zu geben. Weniger als der Hälfte der geförderten westdeutschen Männer wurde die maximal mögliche Ge-

samtförderdauer, bestehend aus erster und zweiter Förderphase, bewilligt, während diese mehr als 70% der geförderten ostdeutschen Frauen erhielten.

Tabelle: Zweite Förderphase

	GZalt	Gesamt	GZneu		Ostdeutschland	
	Gesamt		Westdeutschland Männer	Frauen	Männer	Frauen
Zweite Förderphase gewährt	61,6	56,6	49,3	56,2	61,2	70,7
Gründe für keine zweite Förderphase						
War nicht mehr selbstständig	10,7	0,7	0,7	0,4	0,6	2,1
Wusste nichts von dieser Möglichkeit	15,2	6,1	7,8	6,0	2,9	3,1
Aufwand war zu groß für den Betrag	30,0	22,4	21,6	22,8	28,2	14,6
Antrag wurde abgelehnt	8,9	28,7	25,3	31,2	28,2	37,5
Sonstige Gründe	34,9	29,1	31,7	28,1	27,1	24,0
Davon „war nicht nötig“		13,0	12,8	11,6	12,9	18,8

Anmerkung: Alle Angaben sind in Prozent, wobei sich die Werte in der ersten Zeile auf alle Befragte beziehen, bei den restlichen Anteilswerten jedoch nur auf Personen Bezug genommen wird, die keine zweite Förderphase aufweisen
aus Evers und Schleinkofer (2015)

2. Schlussfolgerungen

Es ist deutlich geworden, dass die Ausgaben für den Gründungszuschuss reduziert werden konnten und das Ziel der Reform, den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit zu entlasten, erreicht wurde. Mit Ist-Ausgaben von 315 Mio. Euro in 2014 (2013: 222 Mio. Euro) liegt die Förderung mit dem Gründungszuschuss deutlich unter dem Niveau der Vorjahre. Gleichwohl ist der Gründungszuschuss weiterhin ein wichtiges Instrument der aktiven Arbeitsförderung. Er ermöglicht nachhaltige Reintegration in den Arbeitsmarkt, insbesondere für diejenigen, bei denen sich eine Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schwierig gestaltet oder in den Regionen, in denen die Chancen auf eine solche Beschäftigung eher gering sind.

Die Änderungen der gesetzlichen Regelung zum Gründungszuschuss wurden von der Bundesagentur für Arbeit professionell und zügig in die Praxis umgesetzt. Die Umwandlung in eine Ermessensleistung stellte, verbunden mit den begrenzten finanziellen Mitteln, eine Herausforderung dar. Phasenweise kam es zu einem sehr restriktiven Bewilligungsverhalten der Agenturen für Arbeit. Die Prüfung, ob eine Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglich ist, führte zumindest in der Anfangsphase häufig dazu, dass Anträge auf eine Förderung mit dem Gründungszuschuss gar nicht erst gestellt wurden. Zudem wird deutlich, dass die zusätzliche Erhöhung der notwendigen Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld den zeitlichen Spielraum für die Vermittlungsfachkräfte eingeengt hat, weil das Zeitfenster, eine Gründungsförderung vorzubereiten, für beide Seiten kleiner geworden ist.

Das Ziel, Mitnahmeeffekte weiter zu reduzieren, konnte nicht vollständig erreicht werden. Es konnte einerseits festgestellt werden, dass sich nach den gesetzlichen Änderungen ein größerer Teil der Arbeitslosen ohne die Förderung mit dem Gründungszuschuss selbstständig gemacht hat. Dadurch wurden ggfs. Mitnahmen vermieden, weil diese Personengruppe vor der Reform aufgrund des Rechtsanspruchs in vielen Fällen den Gründungszuschuss erhalten hätte. Andererseits ist der Anteil der Geförderten, die in Befragungen angaben, dass sie auch ohne die Förderung mit dem Gründungszuschuss im gleichen Zeitraum und Umfang ebenso erfolgreich gegründet hätten, gestiegen. Fraglich bleibt auch, inwieweit die unterschiedliche Intensität der Ausgabenrestriktion im Laufe der Jahre 2012 und 2013 zum relativen Anstieg der Mitnahmen beigetragen hat, und ob dieser Effekt zukünftig nachlässt. Es ist beabsichtigt, die Umsetzung der Regelungen zum Gründungszuschuss und deren Auswirkungen weiter zu beobachten.